
Regionalización y descentralización: ¿dos procesos convergentes en Jalisco?

Pedro A. Gaeta Vega*



Introducción

En el presente ensayo pretendo analizar y discutir las formas que han adoptado los procesos de regionalización, descentralización y desconcentración en el estado de Jalisco, identificar los problemas que enfrentan y señalar las implicaciones de política que se podrían derivar de dicho análisis. Me interesa particularmente analizar hasta qué punto son procesos convergentes o, sin serlo, se podrían repensar y rediseñar como convergentes. Mi hipótesis es que estos dos procesos se han conducido hasta ahora bajo una lógica puramente económica y, desligados de la lógica política apropiada, han encontrado sus límites en las capacidades de participación de las comunidades y de las burocracias municipales; lo que estaría poniendo en riesgo, en primer lugar, los objetivos de cada proceso por separado y, además, la oportunidad de encuentro y fortalecimiento mutuo.

Regionalización, descentralización y desconcentración

Regionalización

Después de un largo invierno en la reflexión latinoamericana sobre la cuestión regional, atravesado por una triple crisis, según la interpretación de Boisier, de identidad, paradigmas y transformación profunda de su objeto de estudio, el tema de lo

regional regresa a las arenas de la discusión política y académica.¹

Sin embargo, el trayecto entre 1972 y 1991 no ha carecido de frutos. En medio de las crisis mencionadas se han fincado y afianzado conceptos fundamentales para el análisis y la planificación regionales, de los que ahora es conveniente recuperar algunos que resultan útiles para el ejercicio presente.

El primero es el principio de que las regiones son espacios social y políticamente construidos.

El segundo es que en el proceso de desarrollo regional la primera tarea es la de “hacer” o “construir” la región. Es decir, que es posible y necesario regionalizar los procesos de desarrollo.

El tercer concepto básico consiste en aceptar que la región representa la creación de un nuevo espacio de relación, una nueva estructura de poderes y un nuevo cuerpo de identidades, resultantes de una ampliación, reconfiguración y recomposición económica, social, política y cultural en un espacio geográfico.

Un cuarto pilar del regionalismo actual es que el proceso de construcción regional tiene actores individuales, colectivos e institucionales, que actúan de acuerdo con sus intereses, no siempre en armonía con los de los demás.

Desde esta perspectiva, la de los actores, la regionalización es un proceso de integración progresiva en diversos planos de las entidades que la construyen y la conforman. Y la integración, como señala Olsen, significa cierto grado de densidad, intensidad y carácter de las relaciones entre los elementos integrados.

La integración implica interdependencia de las partes, consistencia (coherencia y coordinación

* Investigador del Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Guadalajara.

entre las mismas) y conectividad estructural (operación en red). Estos tres aspectos no están necesariamente ni automáticamente correlacionados, por lo que requerirán de los incentivos suficientes en forma permanente para mantener e intensificar las relaciones interinstitucionales. Aquí es donde se hace patente el fuerte componente de institucionalización que conlleva todo tipo de integración.

El nivel de institucionalización e integración aumenta a medida que las unidades constitutivas coordinan sus políticas; remueven las barreras internas a la interacción y al intercambio; desarrollan reglas y estándares, derechos y obligaciones a través de los procesos entre unidades, e impulsar un espacio público común, una sociedad civil e instituciones capaces de educar y socializar a los individuos para que lleguen a ser ciudadanos informados con una identidad política y una cultura compartida.²

El término “regionalización” abarca un conjunto complejo y multiforme de procesos de asociación e integración espacial de unidades económicas y políticas cuyos modelos más acabados son, en un extremo, los procesos de integración de la Unión Europea y, en el otro, el afloramiento y la evolución de ciertas condensaciones económico sociales caracterizadas por flujos de intercambio particularmente intensos y concentrados en espacios geográficos pequeños llamados distritos industriales. La vigencia de estos modelos ha llevado a algunos investigadores de la cuestión regional a confirmar que las regiones son espacios socialmente construidos y que, por lo mismo, se definen mejor como estructuras sociales dinámicas, inestables y abiertas.

Descentralización

Descentralización es un vocablo y una política que campeon casi exclusivamente en el mundo en desarrollo. Sin grandes riesgos de equivocación, puede decirse que es un viento que sopla preferentemente en América Latina.

Entre los teóricos de la descentralización hay quienes creen haber identificado no sólo una asociación entre centralismo fiscal y subdesarrollo sino incluso una condicionalidad del desarrollo económico sobre la descentralización, en el sentido de que para obtener los beneficios de la descentralización se requeriría un buen grado de desarrollo económico.³

La descentralización, como haz de políticas, se ha convertido en un producto diseñado especialmente para los países de América Latina y vendido junto con los paquetes de créditos y ayudas financieras del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en una relación típicamente asimétrica.

En esta dinámica, oferentes (asesores externos) y demandantes (políticos nacionales) coinciden en ver la descentralización como un mecanismo potencialmente eficaz para escapar de las trampas de la “governabilidad inefectiva e ineficiente” y de la inestabilidad macroeconómica, haciendo una política más acorde a las necesidades locales e involucrando a la población en el proceso de gobernabilidad democrática.⁴

El término descentralización tiene diversas acepciones que mantienen un componente común de origen y variados usos y aplicaciones propios del campo de referencia, correspondientes a otros tantos tipos de federalismo.

En su sentido más amplio, la descentralización se refiere al proceso de devolución de los poderes administrativos, políticos y fiscales a las unidades subnacionales de gobierno.

La descentralización administrativa se refiere a cómo las instituciones políticas, una vez determinadas, traducen las decisiones de política en resultados de asignación (y distribución) a través de acciones fiscales y regulatorias.⁵

En América Latina la descentralización forma parte de las reformas estructurales recomendadas por el Banco Mundial. El enfoque de la descentralización difundido por este organismo y las demás instituciones financieras multilaterales considera que en América Latina el componente político de la descentralización es el más importante. Es decir, la existencia de gobiernos subnacionales localmente electos.⁶

En su acepción política, la descentralización se refiere al establecimiento o restablecimiento de gobiernos subnacionales electos, autónomos y capaces de tomar decisiones al menos en algunas áreas de política, lo que implica necesariamente una división de poderes y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y relaciones financieras entre los diferentes niveles políticos. Según este concepto de descentralización, México aparece en la categoría de países con más alto grado de descentralización en Améri-

ca Latina junto con Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.⁷

Según expertos del Banco Mundial, la descentralización política se refiere al nivel en que las instituciones políticas proyectan la multiplicidad de intereses de los ciudadanos en sus decisiones políticas.⁸

Las razones que explican la preeminencia del componente político de la descentralización son, según sus exponentes, que es la más ambiciosa y tal vez la más riesgosa de las reformas estructurales en marcha en América Latina, y que es la única forma con implicaciones sobre el comportamiento de los gobiernos.⁹ A este respecto cabe recordar que la crisis de la deuda de los países latinoamericanos fue caracterizada como una crisis del centralismo y que el antídoto más eficaz para ello sería la descentralización.¹⁰

Al objetivo de eficiencia, propio de la descentralización administrativa, ahora se le agregan otros igualmente importantes para la gobernabilidad democrática: viabilizar la participación ciudadana, reducir la corrupción y contribuir al logro de la equidad. Además de esos cometidos, se le agrega el de contribuir decisivamente a recuperar el equilibrio fiscal.¹¹

El supuesto subyacente es que con la descentralización cambiará la estructura de la rendición de cuentas del gobierno central a los electorados locales.

La racionalidad de estas expectativas estriba en el supuesto de que cuando los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades fiscales y políticas, producto del proceso de descentralización, pueden impulsar el logro de objetivos sociales como la participación política y la rendición democrática de cuentas, además de una prestación más eficiente de servicios gubernamentales.¹²

Por otra parte, los economistas tradicionalmente han asociado las ganancias potenciales en eficiencia con la descentralización, y llegan a creer que en condiciones apropiadas la descentralización fiscal puede facilitar el crecimiento económico.

Los beneficios económicos que se podrían esperar, según esta lógica, son:

- Una mejor asignación de recursos públicos.
- Una mejor y mayor movilización de recursos para financiar las actividades del sector público.
- Una mejoría en el desempeño institucional.
- Una mayor eficiencia gracias al conocimiento de preferencias y necesidades.¹³

Esta es la versión optimista, pero con la descentralización también pueden crearse incentivos para la conducta oportunista de funcionarios estatales y locales, por un lado, y para la captura de los gobiernos locales y regionales por parte de elites o grupos de interés, por otro, si no se cuenta con adecuados sistemas de vigilancia.

En el caso de Jalisco, con frecuencia aparecen notas periodísticas que dan cuenta de la compra por parte de algunos ayuntamientos de vehículos suntuosos para uso de funcionarios o inversiones en ciertas obras de ornato que dejan ver la ausencia de programas y proyectos de auténtico desarrollo.

Una evaluación más seria y no tan distante es la que presenta Finot, referida principalmente a las experiencias de Brasil, Colombia, Chile y Bolivia, países cuyos resultados han sido poco convincentes tanto en materia de eficiencia como de participación y equidad.¹⁴

Respecto a la eficiencia, señala que después de una primera fase en que los ingresos locales tienden a crecer aceleradamente suele aparecer la propensión a aumentar los gastos hasta quedar por encima de los ingresos, así como la tendencia al endeudamiento excesivo. En cuanto a la reducción de la corrupción, Finot encuentra indicios de que con la descentralización este problema más bien ha tendido a multiplicarse. En materia de participación, las experiencias de los países señalados muestra que ésta se ha manifestado sólo en expresiones limitadas más allá de las elecciones. Finalmente, en materia de equidad, aunque al principio los números eran impresionantes, persisten las desigualdades territoriales profundas en términos de calidad y cobertura de los servicios a que tiene acceso la población.¹⁵

De los conceptos a la implantación

El desarrollo regional

Desde el punto de vista espacial, la regionalización es una estrategia de desarrollo endógeno que puede ser entendido como un proceso de ampliación continua de la capacidad de agregar valor a la producción, así como de la capacidad de absorción de la región; la manifestación más visible de esta última es la retención del excedente económico que genera la economía local, o la atracción de excedentes de otras regiones. Esto tiene como resultado el aumento del empleo, del producto y de la renta de la localidad o región, en un modelo



El globo, óleo sobre tela, 110 x 77 cm, 1992.

de desarrollo regional definido. Lo nuevo del proceso, que trae consigo un nuevo paradigma de desarrollo regional endógeno, es que la definición del referido modelo se estructura a partir de los actores locales y ya no mediante la planeación centralizada. Esa estructuración se realiza por medio de un proceso de organización social de la región que tiene como característica la ampliación de la base de decisiones autónomas de los actores locales.¹⁶

Desde la perspectiva de las estrategias para lograr un desarrollo endógeno, éste se debe concebir como un proceso de transformación, fortalecimiento y calificación de las estructuras internas de una región; para ello se requiere, en primer lugar, crear un ambiente óptimo y atractivo que permita consolidar un desarrollo originalmente local y/o atraer la localización de nuevas activida-

des económicas en una perspectiva de economía abierta (y globalizada) y sustentable.¹⁷

El desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, la articulación y las condiciones de manejo de seis elementos presentes en cualquier territorio organizado: actores; instituciones; cultura; procedimientos; recursos, y entorno. Estos elementos interactúan de un modo denso o difuso; en forma aleatoria o de manera inteligente y estructurada. El desarrollo será resultado de una interacción fuerte e inteligentemente articulada mediante un proyecto colectivo o un proyecto político regional.¹⁸

Descentralización y desconcentración industrial

Tal vez el fenómeno más reciente en el terreno de la descentralización, al menos en su interpre-

tación por parte de los estudiosos de la organización industrial, es el de la descentralización y desconcentración industrial.

La descentralización industrial está relacionada con la emergencia de nuevas formas de articulación económica que parecen estar reemplazando a las que prevalecieron bajo el llamado modelo fordista de grandes establecimientos que producen enormes cantidades de artículos en serie. Las nuevas formas de competitividad se basan en sistemas fragmentados y/o segmentados de producción que involucran redes de pequeñas empresas. Este modo de producción parece ofrecer una solución al problema de la concentración demográfica e industrial y una vía para alcanzar un desarrollo regional que active el potencial de crecimiento local.

En muchos países en desarrollo el efecto de arrastre entre la concentración demográfica y urbana y la concentración geográfica industrial ha sido casi la norma. Esta situación se ha convertido muchas veces en foco de preocupación, especialmente si se consideran ambos fenómenos en términos de sustentabilidad.

La interrogante sobre si el desarrollo de las ciudades medias y pequeñas contribuiría a un patrón más equilibrado de crecimiento local y regional no ha sido respondida. El supuesto subyacente es que las formas descentralizadas de urbanización pueden ayudar a evitar la concentración de la población urbana en unas pocas ciudades metropolitanas; pero también permitirían un mayor involucramiento de las comunidades locales en el proceso de desarrollo económico.

Sería un error tratar a la dinámica de las ciudades como procesos aislados de las grandes tendencias mundiales. A este respecto, el impacto combinado de la liberalización de mercados y la globalización económica en el proceso de industrialización en espacios específicos difiere de un país a otro. Sin embargo, en el mundo en desarrollo, debido a las grandes disparidades entre ciudades y región, parece más probable que se acentúen las tendencias a la concentración.

Ante este panorama, el desafío es doble: identificar las condiciones que favorecen o inhiben el crecimiento industrial descentralizado pero integrado, por un lado, y evaluar los efectos del crecimiento industrial en el desarrollo urbano y las condiciones de vida y de trabajo de la población urbana, por otro.

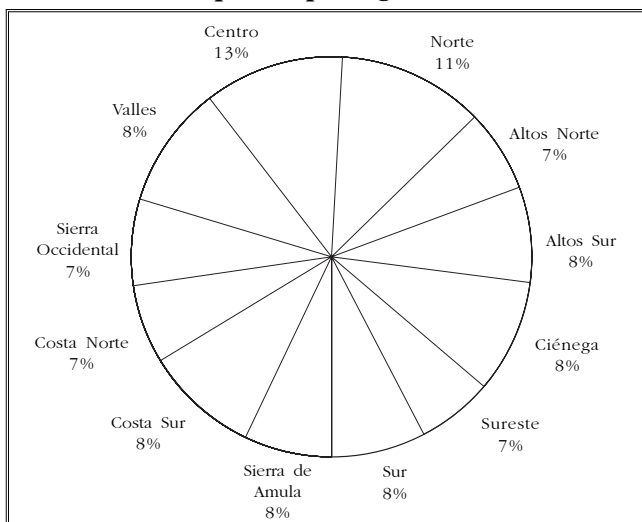
La descentralización industrial puede surgir en forma espontánea (producto de actores y condiciones locales), como parte de una política planeada por organismos de mayor alcance, o bien como estrategia de un grupo industrial. La estructura particular es muy significativa en la medida en que contribuye a definir las relaciones entre el ámbito local y los supralocales. En algunos casos las formas de subcontratación pueden llevar a la creación de pequeñas empresas que actúen como maquiladoras o contratistas de capacidad instalada, a una relación de dependencia más que a la interdependencia, lo que no representa ninguna mejora de los estándares de trabajo. En realidad, existe un amplio rango de configuraciones en las que el empresariado local puede tomar una cierta iniciativa o se convierte en sólo un enlace que depende de los niveles superiores.

La regionalización del Centro-Occidente de México

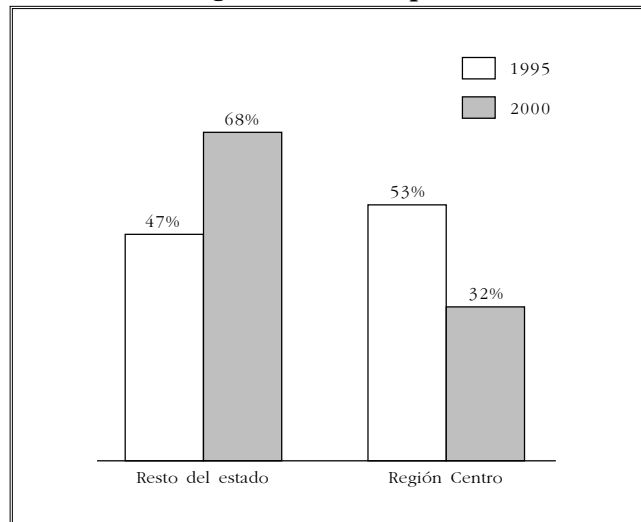
Inspirado en el espíritu de cooperación regional para enfrentar las presiones frente a la competitividad internacional, así como por las necesidades de modernizar y adaptar la infraestructura física y el equipamiento territorial, surge un proyecto estratégico de carácter regional interestatal enfocado no solamente a la promoción de la exportación sino también a la reorganización económica del territorio a fin de asegurar un aprovechamiento óptimo de las potencialidades subregionales y un desarrollo equilibrado entre los diferentes espacios de este vasto territorio que conforma la región Centro Norte-Occidente.

Sobre estas bases se ha venido fincando un proyecto de desarrollo compartido entre los gobiernos de Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Colima y Nayarit, considerados para estos efectos como un territorio económico natural. Así, se han suscrito acuerdos de coordinación, diseñado estrategias de cooperación y creado estructuras de relación, para llegar a conformar actualmente cuatro grupos de trabajo en torno a un equipo coordinador: grupo económico, grupo urbano territorial, grupo social y grupo ambiental. Se está conformando un proyecto conjunto de integración y desarrollo de esta región.

Gráfica 1
Inversión pública por región, 1997-2000



Gráfica 2
Distribución regional de la obra pública, 1995-2000



Regionalización, descentralización y desconcentración en Jalisco

La llegada del Partido Acción Nacional al gobierno del estado de Jalisco en 1995 significó, entre otras cosas, la introducción de nuevas formas de relación entre niveles de gobierno (federación, estado y municipios) y la aplicación de una nueva política de administración del territorio, inspiradas ambas en principios de mayor participación democrática en la toma de decisiones de gobierno y en la búsqueda de un mayor equilibrio dentro del territorio. Las estrategias básicas seleccionadas fueron: la aceleración de los procesos de descentralización de los servicios sociales (educación, salud y desarrollo social); la promoción del federalismo fiscal mediante el reclamo de mayores participaciones fiscales a estados y municipios, y la reanimación de un proyecto de regiones como base de la planeación del desarrollo estatal y mecanismo de administración del territorio.

Regionalización del estado de Jalisco

El gobierno del estado, a través del Comité de Planeación del Desarrollo (Coplade), inició dos procesos paralelos: uno orientado a reactivar los comités de Planeación Municipal y el otro con el propósito de definir, mediante consultas con dependencias y organismos de los gobiernos federal y estatal, y con algunas instituciones académicas locales, es-

pacios en los que era conveniente regionalizar el estado.

El proceso orientado a reactivar los comités de Planeación Municipal contaba con un ordenamiento jurídico para la función de planeación que obliga a los ayuntamientos a elaborar, mediante consulta pública, los respectivos planes de desarrollo municipal. El gobierno del estado simplemente animó y apoyó a los ayuntamientos a que cumplieran este ordenamiento.

El otro proceso, el de regionalización, inició mediante una encomienda directa del ejecutivo estatal al Coplade de coordinar los estudios y las consultas para definir la estructura regional del estado, y concluyó con el diseño de una división del territorio estatal en 12 regiones.

El siguiente paso fue la creación de un subcomité de Planeación del Desarrollo en cada una de dichas regiones, con las atribuciones de decidir sobre la asignación de recursos presupuestales en su región, que serían transferidos del gobierno estatal.

A partir del segundo año de la administración estatal estos subcomités de Planeación del Desarrollo contaron con un fondo financiero para proyectos de inversión en cada región.

Paralelamente, el gobierno del estado, también a través del Coplade, convocó a los despachos de consultoría en planeación regional de todo el país a la licitación para desarrollar los planes estratégicos de desarrollo de las 12 regiones. Estos trabajos

Cuadro 1
Pesos *per capita* de los municipios según región, 1994 y 2000

Región	Pesos <i>per capita</i> en 1994*	Pesos <i>per capita</i> en 2000**	Variación porcentual real
Norte	138	417.35	202.43
Altos Norte	91	240.38	164.15
Altos Sur	88	237.22	169.57
Ciénega	97	210.41	116.92
Sureste	116	299.68	158.35
Sur	117	244.79	109.23
Sierra de Amula	126	286.75	127.58
Costa Sur	114	267.19	134.38
Costa Norte	223	347.32	55.75
Sierra Occidental	143	350.47	145.09
Valles	106	219.24	106.83
Centro	127	220.19	73.38

* Pesos constantes de 1994.

** Deflactados al 30 de septiembre de 2000. Octubre de 1994 = 100.

Fuente: Cálculos propios a partir de datos del Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL).

se fueron concluyendo en diferentes tiempos y con resultados diversos. Hasta la fecha no se ha concluido el correspondiente a la región Centro, donde habita cerca de 60% de la población y tiene lugar poco más de 6% de la actividad económica del estado.

Descentralización fiscal

La política fiscal determina quién establece y colecta impuestos, quién hace gastos y cómo se rectifica cualquier “desequilibrio vertical”.¹⁹

En Jalisco, desde 1996 se transfiere a los municipios 22% de las participaciones federales, y en diciembre de ese año se crea el Consejo Estatal Hacendario y se aprueba la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco y sus Municipios. A partir de 1997 se establece y aplica por consenso la fórmula de distribución de las participaciones federales.

Como resultado de estos acuerdos y medidas, según datos del Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL), los recursos financieros transferidos a los municipios por concepto de participaciones estatales, federales y derechos, entre 1994 y 2000, registraron incrementos diferentes debido a la introducción de una política redistributiva de asignación de mayores proporciones a las zonas de menor desarrollo. En el cuadro 1 aparece la cantidad promedio regional de pesos *per capita* que recibían los municipios de cada región en 1994 y los que les fueron transferidos en el presente año.

Desconcentración industrial

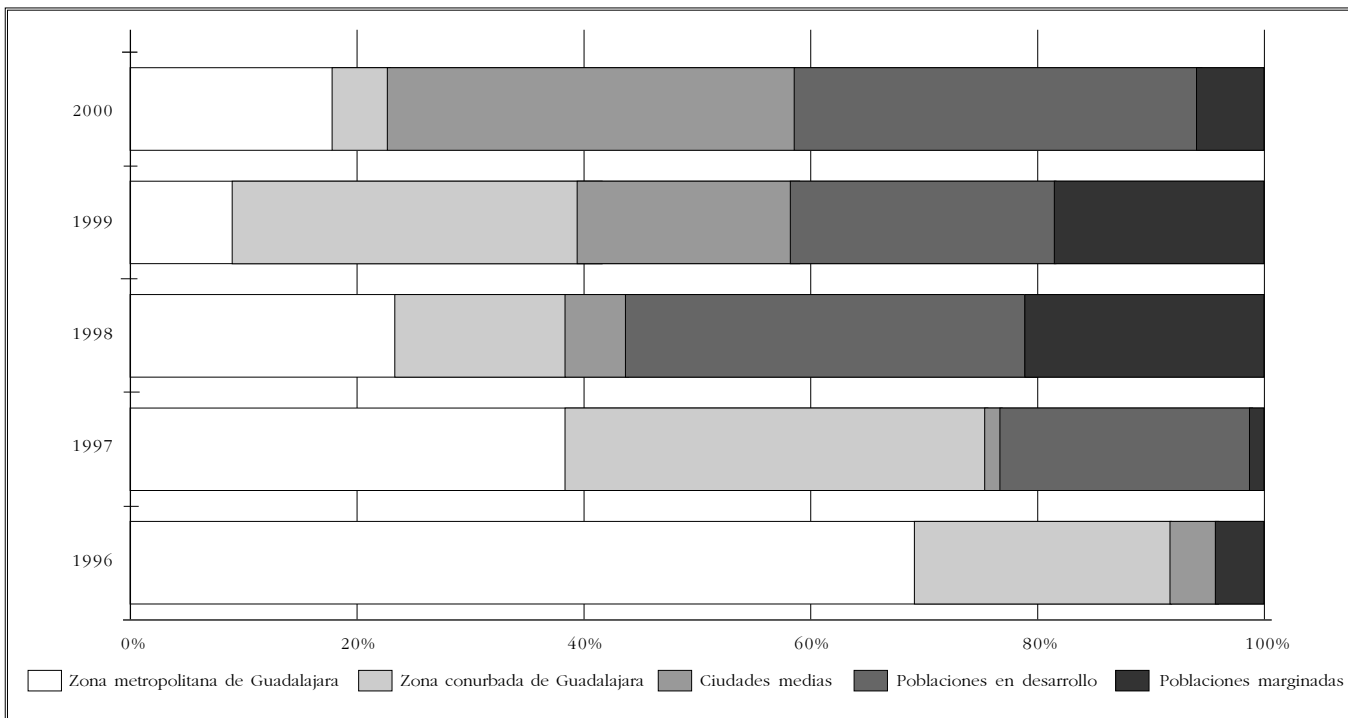
De acuerdo con los compromisos de reactivación de la economía estatal, y particularmente de la generación de nuevos empleos, el gobierno del estado instrumentó una política de promoción de las inversiones mediante el otorgamiento de estímulos a los inversionistas proporcionales al número de nuevos empleos generados y a la remuneración de los mismos. Los criterios de esta política siguen los lineamientos de desconcentración de la actividad económica de la zona metropolitana de Guadalajara, ya que el premio otorgado por la creación de un puesto de trabajo es directamente proporcional a la remuneración del mismo y a la distancia de la metrópoli.

El monto de inversión pública realizada a través de este programa de incentivos a la generación de empleo entre 1996 y 2000 fue cercano a los 152 millones de pesos, y su distribución geográfica se refleja en la gráfica 3.

Aun con la política de estímulos diferenciados a favor de la inversión en regiones distantes de la zona metropolitana de Guadalajara, los montos de inversión privada siguen reflejando una enorme concentración en la metrópoli regional, como lo muestra la gráfica 4.

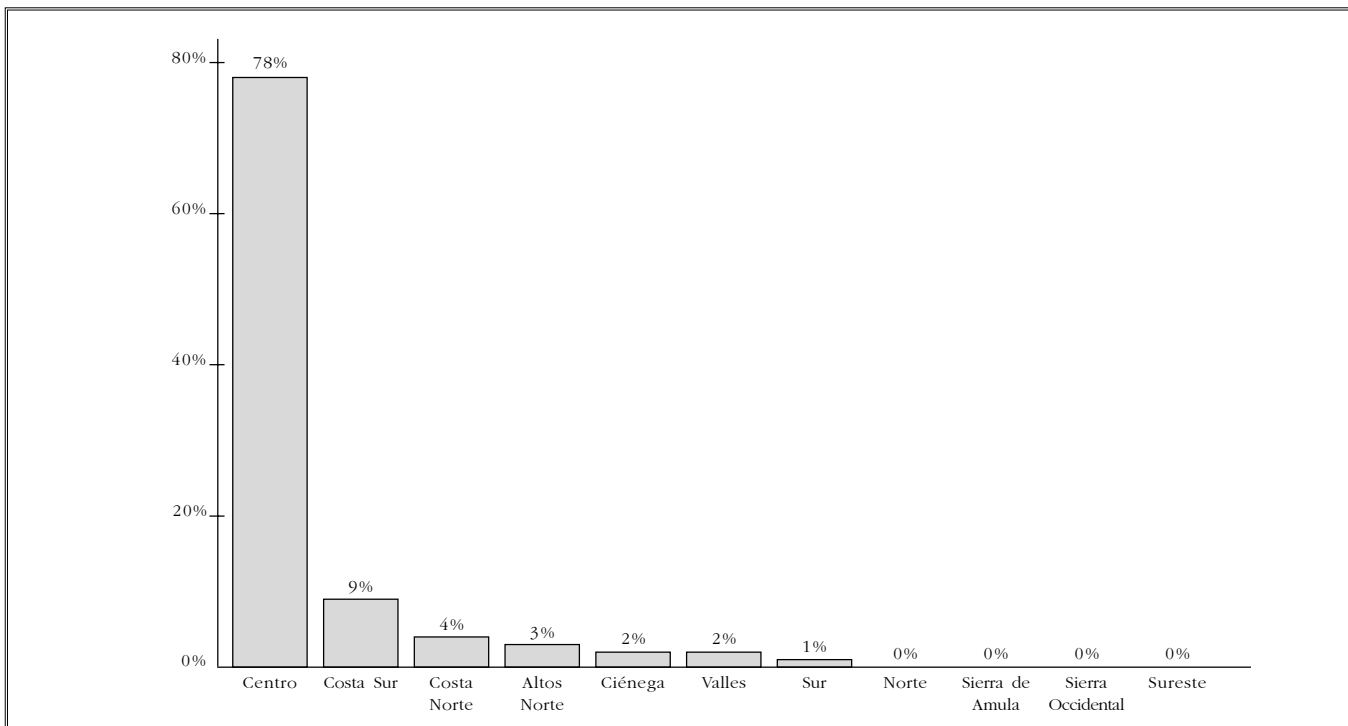
En el renglón de empleo el proceso parece estarse revirtiendo la tendencia concentradora en la zona metropolitana de Guadalajara, como se puede observar en el cuadro 2.

Gráfica 3
Distribución geográfica de los estímulos a la generación de empleo en Jalisco, 1996-2000



Fuente: Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE), Jalisco.

Gráfica 4
Distribución de la inversión privada en las regiones de Jalisco, 1995-1999*



* Datos al 30 de septiembre.

Fuente: Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL).

Cuadro 2
Distribución del empleo en Jalisco, 1993–2000

Año	Zona conurbada (%)	Zona metropolitana (%)	Resto del estado (%)
1993	87.92	83.77	12.08
1994	87.56	83.32	12.44
1995	88.08	83.58	11.92
1996	87.46	82.55	12.54
1997	82.09	76.74	17.91
1998	76.98	71.64	23.02
1999	75.01	69.43	24.99
2000	74.69	68.68	25.31

Fuente: Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL).

El establecimiento de unidades industriales descentralizadas y su viabilidad está en función de una variedad de factores, muchos de los cuales dependen de redes que vinculan el espacio local a otros más amplios, desde lo regional a lo nacional y lo internacional. Estos factores incluyen la disponibilidad de capital público y privado, la organización y categorías de trabajadores, y las redes de mercadeo. También son determinantes factores como la presencia o ausencia de una tradición emprendedora, la capacidad de los empresarios locales para adaptarse a las nuevas tecnologías y el acceso de los actores locales a la información.²⁰

Un factor que ha revelado recientemente su importancia en el éxito económico hace referencia a la interdependencia entre agentes económicos, la presencia de sistemas de apoyo a los negocios, las convenciones de diálogo y reciprocidad y, en algunos casos localizados, una cultura de solidaridad social y cívica.²¹

Una tarea importante de la política económica regionalizada podría ser asistir a las empresas en la adopción de prácticas actuales para lograr formas efectivas de coordinación descentralizada y que las organizaciones creadas con ese propósito pudieran ser, ellas mismas, descentralizadas y coordinadas de acuerdo con esos principios generales.

La política económica regionalizada debería impulsar sistemáticamente la articulación y difusión del conocimiento y el aprendizaje de la experiencia.²²

De la regionalización a la descentralización

Las acciones del gobierno de Jalisco tendientes a regionalizar el territorio estatal han sido los primeros pasos en un largo proceso de construcción de

las regiones. Los avances en esta dirección pueden resultar sorprendentes o sumamente modestos. En general, las evaluaciones realizadas de los planes y proyectos regionales tanto en América Latina²³ como en algunas experiencias del Reino Unido²⁴ señalan que el entusiasmo ha sido mucho y los resultados magros.

El proyecto de regionalización de Jalisco es reciente y los resultados, en este momento, pueden estar más orientados a la fabricación del consenso que justipreciar los impactos de más largo plazo. Sin embargo, la valoración que aquí se intenta realizar no apunta a los resultados del proceso sino al proceso mismo. Por tal razón, la evaluación es, en principio, el recuento de los elementos participantes en el proceso de construcción de cada región.

Las regiones que se ha intentado construir en Jalisco son estructuras intermedias que no tienen un espacio previamente establecido entre las estructuras de gobernabilidad del municipio y las del estado. En este terreno hay todavía mucho camino por recorrer.

La iniciativa de regionalización procede de arriba, del gobierno estatal, por lo que comienza siendo una región construida de arriba a abajo. Pero ¿quiénes son los actores que le darán vigencia?, ¿cuál es el papel que han desempeñado los ayuntamientos y los liderazgos locales?

Las pocas expresiones manifiestas de las culturas locales respecto a la integración regional están más marcadas por elementos individualistas que por otros de cooperación y de proyecto común, además de que no hay muestras de una nueva cultura de desarrollo.

El proyecto de construcción de la región Centro–Occidente, como el de la regionalización de

Jalisco, en la búsqueda de un lugar entre niveles de gobierno existentes, enfrenta dos dificultades fundamentales y vinculadas entre sí: la de gobernabilidad y la de rendición de cuentas.

Los problemas de gobernabilidad

Debido a la profundamente arraigada dificultad de pensar en un modelo de gobernabilidad democrática diferente al del estado-nación, resulta sumamente complicado imaginar formas de gobernabilidad intermedias entre los municipios y los estados o entre los estados y la federación.

El modelo del estado-nación está organizado internamente en forma jerárquica: la federación, los estados miembros y los municipios.

Iniciar la construcción de regiones implica pensar en modelos de integración de municipios, de estados o de estados-nación. En estos términos, y con el modelo de gobernabilidad prevaleciente, cabe preguntarse si ello fortalece o debilita a las entidades que lo integran. En otras palabras, ¿ganan o pierden con la integración regional los municipios, estados o países que participan?²⁵

Esta lógica de suma cero pierde la esencia del proceso de integración. Es natural que pensemos en las únicas formas de relación que conocemos. Además, ante un pasado en el que el municipio libre sólo era eso, libre pero sin recursos, ahora que tiene la posibilidad, como en la experiencia de Jalisco, de empezar a ser libre y con recursos, le salen con la novedad de que hay que integrarse en una región. Cuando se viene de un fuerte centralismo, de los dos polos fundamentales del federalismo: *autonomía* y *participación-cooperación*, el que atrae con más fuerza es el primero, puesto que, en principio, cuenta con mayores incentivos.

A partir de la experiencia de la Unión Europea, la integración se ha llegado a ver como un “sistema dinámico de multinivel”. Dinámico porque es un proceso permanente de cambio institucional, y “sistema multinivel” porque incluye a sus estados miembros en un sistema que los abarca e incluye mientras siguen siendo sistemas nacionales políticos, económicos y legales.²⁶

En este contexto, la gobernabilidad de multinivel implica compartir el poder entre niveles de gobierno sin “un centro de autoridad acumulada”, sino con una combinación variable de gobiernos sobre múltiples capas de autoridad, que en el caso

de las regiones de Jalisco serían la estatal, la regional y la municipal. Las relaciones entre estas diferentes capas se caracterizan por la mutua interdependencia que tienen unas de los recursos de otras, no por la competencia por los recursos escasos.²⁷

La gobernabilidad es un asunto medular en el proceso de construcción de regiones.

Desde el punto de vista económico, son bastante frecuentes las “fallas de coordinación” que ocurren cuando las acciones independientes de los agentes llevan a resultados menos deseables de los que se podrían haber alcanzado mediante la acción coordinada. El desempeño económico depende en buena medida de lo que podría llamarse la estructura de gobernabilidad económica: las reglas de propiedad, formas de competencia, normas, y convenciones que regulan los incentivos y las restricciones que enfrentan los actores económicos y, por lo tanto, que determinan la naturaleza de las fallas de coordinación y sus soluciones posibles. Idealmente, una estructura de gobernabilidad es un medio de evitar o atenuar las fallas de coordinación.²⁸ Desde una perspectiva regional, esta capacidad de coordinación representa el capital sinérgico o capacidad *societal* de promover acciones en conjunto dirigidas a lograr fines colectivos y democráticamente aceptados cuyo resultado es mayor que la suma de sus componentes.²⁹

La gobernabilidad económica adquiere carta de ciudadanía en el campo económico en el momento en que se reconoce que los mercados, como las regiones, son estructuras socialmente construidas cuyo mantenimiento y reproducción requieren no sólo un ambiente macroeconómico estable sino también de una serie de prácticas e instituciones —estructuras de gobernabilidad— a través de las cuales los actores económicos enfrentan los problemas de escasez de recursos y de incertidumbre y complejidad en la información, cuya solución no está en los mecanismos del libre mercado.³⁰

De manera que, como lo señala atinadamente Boisier, construir políticamente una región es dotarla de las estructuras políticas y administrativas que permitan un grado variable de autogobierno, algo que puede hacerse incluso por decreto. Pero construir socialmente una región es algo que debe hacerse desde y con la incipiente sociedad regional, toda vez que este proceso significa potenciar su capacidad de autoorganización, cohesión, iden-

Odette y el Proceso Paradine (según Hitchcock), óleo sobre madera, 155 x 121.5 cm, 1998.



tificación territorial, movilización en proyectos colectivos y transformación progresiva en sujeto de su propio desarrollo.

Este proceso de construcción regional requiere de, por lo tanto, la puesta en práctica de dos proyectos: uno político regional, productor de la cohesión y la movilización, y otro cultural regional, productor de la percepción colectiva de identidad. El primero de ellos supone definir un futuro regional seleccionando un escenario posible entre la gama de escenarios regionales deseables, especificando la ideología del proyecto, su conducción política, su apoyo social y sus bases técnicas. El segundo supone una inteligente combinación de la apropiación regional de las culturas locales

con la apropiación de la cultura universal para conformar una cultura específica de desarrollo.³¹

El problema de rendición de cuentas

Los compromisos asociativos entre diferentes niveles de gobierno deben considerar tres tipos de relaciones de rendición de cuentas:

- Tienen que rendirse cuentas entre ellos (asociados).
- Tienen que rendir cuentas a sus respectivos gobiernos.
- Tienen que rendir cuentas al público.

Las formas tradicionales de cooperación administrativa son acuerdos de costos compartidos con el riesgo inherente de enrarecimiento o difusión de la rendición de cuentas. Los clásicos acuerdos de cooperación suelen ser de producción conjunta (recolección de basura, tratamiento de aguas u operación de otro tipo de instalaciones), de “aprovechamiento común de recursos” (recursos naturales, desarrollo sustentable de ríos, lagos, etc.) y de “inversión conjunta” (proyectos de construcción de infraestructura). Hay muchos ejemplos de fracasos en las formas tradicionales de asociación.³²

Los problemas de la descentralización

Hasta ahora la descentralización se ha manejado con un sesgo predominantemente económico. Sin embargo, es necesario enfatizar que la descentralización más que un asunto técnico y administrativo es un proceso político e institucional. La descentralización es un cambio fundamental en el marco institucional en el que se toman las decisiones políticas, sociales y económicas. Es una alteración de las estructuras de gobernabilidad, entendidas como el entramado de reglas y procedimientos que regulan los procesos a través de los cuales se toman las decisiones públicas. En otras palabras, se refiere al uso de la autoridad política y al ejercicio del control sobre una sociedad y la administración de los recursos para el desarrollo social y económico. Este ángulo de la descentralización no ha sido suficientemente atendido.

Un sistema de restricciones presupuestales demasiado laxo puede ser una fuente de oportunidades para un ejercicio irresponsable de los recursos; pero también un pobre flujo de transferencias intergubernamentales podría incrementar las desigualdades regionales e incubar la inestabilidad política.

Para hacer más probables los efectos deseados, la descentralización fiscal deberá ser acompañada de programas de apoyo de las instituciones nacionales a los actores locales que incluyan la capacitación y asistencia técnica. El papel de las instituciones nacionales es vital en la construcción de capacidades locales y en la participación activa de los intereses de la comunidad.³³

El reto más crítico de la descentralización fiscal es, tal vez, la ingeniería y el cumplimiento de un sistema de restricciones presupuestales en los niveles bajos de gobierno.³⁴

Conclusiones

La regionalización, idealmente, es un proceso de organización y agrupación de entidades del mismo nivel que se asocian para potenciar sus recursos y capacidades. Es decir, es un proceso de vinculación horizontal para construir unidades de mayor nivel. En Jalisco este proceso no ha ocurrido así. Las características del tipo y nivel de desarrollo económico, social y político han requerido que la iniciativa formal surgiera del gobierno estatal. No obstante, en forma paralela se han venido dando algunos acuerdos de cooperación entre municipios, sin condiciones de vecindad, para objetivos específicos.

Una importante tarea pendiente en la construcción de las regiones es la institucionalización de los avances en integración mediante estructuras ágiles y flexibles de organización y regulación que faciliten, por un lado, una mejor adaptación e inserción en un entorno dinámico y, por otro, una nueva cultura de relaciones de intercambio y cooperación.

La descentralización puede considerarse como el proceso inverso a la regionalización en el sentido de que es, naturalmente, un movimiento de desprendimiento y transferencia de facultades de entidades jerárquicamente superiores hacia otras de menor nivel. Por lo tanto, presumiblemente este proceso adoptará las formas y los ritmos acordes a los objetivos centrales más que a los locales ya que en buena medida prevalece la idea, con bastante sustento real, de que los niveles bajos de gobierno carecen de las capacidades para aprovechar eficientemente los recursos financieros y políticos de la descentralización.

De manera que tanto el proceso de regionalización como el de descentralización tienen en las capacidades locales el desafío más importante para avanzar.

Desde una óptica constructivista, el reconocimiento de las limitadas capacidades locales representa no un freno sino un diagnóstico y un mapa del terreno sobre el que se construirá la región. De nuevo, desde los niveles con mayor dotación de capital —económico, social, cultural, institucional— deberá impulsarse y apoyarse el mejoramiento y desarrollo de las capacidades locales que hagan posible la capitalización y el aprovechamiento de los recursos financieros que llegan por la vía de la descentralización fiscal.

En Jalisco, como puede haber ocurrido en otras partes, han coincidido en tiempo y espacio los

procesos de regionalización y descentralización pero no se puede afirmar que hayan sido convergentes, ya que cada uno ha estado orientado hacia sus propios objetivos, planteados desde el poder regionalizador o descentralizador y con un énfasis mayor en la lógica de los procesos económicos que en la de los políticos, sociales y culturales. Mientras no se avance en estos planos, los efectos positivos esperados de la regionalización y de la descentralización serán sumamente limitados.

La descentralización económica requiere del acompañamiento y apuntalamiento de la descentralización política, social y cultural. Pero esto depende en una gran medida de las comunidades locales.

De igual forma, para que la regionalización se convierta en desarrollo regional, los espacios hasta ahora constituidos como regiones tendrán que embarcarse en procesos de transformación, fortalecimiento y calificación de sus estructuras internas mediante la acción y participación de los actores locales.▲

Notas

1. Boisier, Sergio "La construcción social del regionalismo latinoamericano. Escenas, discursos y actores", en *Reforma y Democracia*, núm. 2, CLAD, julio de 1994.
2. Olsen, Johan P. "Organizing European institutions of governance. A prelude to an institutional account of political integration" (Arena Working Paper WP, 00/2), Universidad de Oslo, Oslo, 2000, pp.3-4.
3. Oates, Wallace E. "Fiscal decentralization and economic development", en *National Tax Journal*, vol.46, núm.2, junio de 1993, pp.237-243; Cruz, Rafael de la. "Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el estado", Instituto de Estudios Superiores de Administración/Centro de Capacitación de Desarrollo de los Gobiernos Locales/Banco Mundial, Caracas, 6-17 de junio de 1999.
4. Bird, Richard. "Theading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization", en *National Tax Journal*, vol.46, núm.2, junio de 1993, pp.207-227; Oates, Wallace E. *Op. cit.*, pp.237-243.
5. Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird. "Rethinking decentralization at the World Bank", documento para discusión, World Bank Institute, Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management, 1998.
6. Burki, Shahid; Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. *Beyond the center: decentralizing the state* (World Bank Latin American and Caribbean Studies), Viewpoints, Prepublication Conference Edition, Washington, 1998.
7. Andrew Nixon, en Willis, Eliza; Christopher da C.B. Garman y Stephen Haggard. "The politics of decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol.34, núm.1, Albuquerque, 1999, pp.7-56.
8. Litvack, Jennie; Junaid Ahmad y Richard Bird. *Op. cit.*
9. Burki, Shahid; Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. *Op. cit.*
10. Finot, Iván. "La corrupción en los procesos de adquisición del estado. La descentralización del estado como política contra la corrupción", en *VIII Conferencia Internacional Anticorrupción*, Lima, diciembre de 1997.
11. Finot, Iván. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", en *Reforma y Democracia*, núm.15, CLAD, octubre de 1999.
12. Rodden, Jonathan; Gunnard Eskeland y Jennie Litvack. "Chapter 1: introduction and overview", en *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program*, World Bank Institute, 1996, <http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/library1.htm>
13. Johnson, Ronald W. y Henry P. Minis Jr. "Toward democratic decentralization: approaches to promoting good governance" (Center for International Development Staff Working Papers), Research Triangle Institute, julio de 1996.
14. Finot, Iván. "Elementos para una reorientación...", *op. cit.*
15. *Ibidem*, pp.1-2.
16. Amaral Filho, Jair do. "Desenvolvimiento regional endógeno em um ambiente federalista", en *Planejamento e Políticas Públicas*, núm.14, diciembre de 1996, pp.37-38.
17. *Ibidem*, p.44.
18. Boisier, Sergio. "En busca do esquivo desenvolvimento regional entre a caixa-preta e o projeto político", en *Planejamento e Políticas Públicas*, núm.13, junio de 1996, p.133.
19. Litvack, Jennie; Junaid Ahmad y Richard Bird. *Op. cit.*
20. Bénéï, Veronique y Loraine Kennedy (eds.) "Industrial decentralization and urban development in India with consideration of South-East Asian cases", en *A workshop on a MOST/Unesco research project* (Pondy Paper in Social Sciences, 23), Institut Français de Pondichery, París, 1997.
21. Amin, Ash. "The emilian model: institutional challenges", en *European Planning Studies*, vol.7, núm.4, Abingdon, agosto de 1999.
22. Sabel, Charles F. "Experimental regionalism and the dilemmas of regional economic policy", documento presentado en la Conference on Socio-Economic Systems of Japan, the United States, the United Kingdom, Germany, and France, Institute of Fiscal and Monetary Policy, Tokio, 16 de febrero de 1996.
23. Boiser, Sergio. "Em busca do esquivo desenvolvimento...", *op. cit.*; Finot, Iván. "Elementos para una reorientación...", *op. cit.*
24. Lovering, John. "Theory led by policy? The inadequacies of the new regionalism' in economic geography illustrated from the case of wales", documento presentado en el Economic Geography Research Group Seminar Institutions and governance, Department of Geography-UCL, Londres, 3 de julio de 1998; Kantor, Paul. "Can regionalism save poor cities?: politics, institutions, and interest in Glasgow", en *Urban Affairs Review*, vol.35, núm.6, Thousand Oaks, julio de 2000.
25. Jachtenfuchs, Marcus. "Democracy and governance in the European Union", en *European Integración online papers*, vol.1, núm.2, 1997, <http://eiop.or.at/eiop/texte//1997-002a.html>
26. Jachtenfuchs, Marcus. *Op. cit.*; Wiener, Antje. "The embedded acquis communautaire. Transmission belt and prism of new governance" (Working Paper RSC, 98/35), European University Institute, 1998; Conzelmann, Thomas.

- “Europeanization’ of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change”, en *European Integration Online Papers*, vol.2, núm.4, 1998, <http://eiop.or.at/eiop/text/1998-004a.html>
27. Hooghe, citado en Benz, Arthur y Burkard Everlein. “Regions in European governance: the logic of multi-level interaction” (Working Papers RSC, 98/31), European University Institute, septiembre de 1998.
 28. Bowles, Samuel y Herbert Gintis. “Eficient redistribution: new rules for markets, states, and communities”, en *Politics & Society*, vol.24, núm.4, Stoneham, diciembre de 1996, p.3.
 29. Boisier, Sergio. *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico* (Documentos ILPES, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, 1), 12 de noviembre de 1998, p.3.
 30. Doner, Richard F. y Eric Hershberg. “Flexible production and political decentralization in the developing world: elective affinities in the pursuit of competitiveness?”, en *Studies in Comparative International Development*, vol.34, núm.1, New Brunswick, primavera de 1999.
 31. Boisier, Sergio. “Em busca do esquivo desenvolvimento...”, *op. cit.*
 32. Löffler, Elke. “Managing accountability in intergovernmental partnership”, en *PUMARD (99)4/FINAL*, OCDE, París, 1999.
 33. Johnson, Ronald y Henry P. Minis Jr. *Op. cit.*
 34. Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland y Jennie Litvack. *Op. cit.*
- Bibliografía**
- AMARAL Filho, Jair do. “Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista”, en *Planejamento e Políticas Públicas*, núm.14, diciembre de 1996.
- AMIN, Ash. “The emilian model: institutional challenges”, en *European Planning Studies*, vol.7, núm.4, Abigdon, agosto de 1999.
- BÉNÉI, Veronique y Loraine Kennedy (eds.) “Industrial decentralization and urban development in India with consideration of South-East Asian cases”, en *A Workshop on a MOST/Unesco research project* (Pondy Paper in Social Sciences, 23), Institut Français de Pondichéry, París, 1997.
- BENZ, Arthur y Burkard Everlein. “Regions in European governance: the logic of multi-level interaction” (Working Paper RSC, 98/31), European University Institute, septiembre de 1998.
- BOISIER, Sergio. *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico* (Documentos ILPES, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, 1), 12 de noviembre de 1998.
- “Em busca do esquivo desenvolvimento regional entre a caixa-preta e o projeto político”, en *Planejamento e Políticas Públicas*, núm.13, junio de 1996.
- “La construcción social del regionalismo latinoamericano. Escenas, discursos y actores”, en *Reforma y Democracia*, núm.2, CLAD, julio de 1994.
- BOWLES, Samuel y Herbert Gintis. “Eficient redistribution: new rules for markets, states, and communities”, en *Politics & Society*, vol.24, núm.4, Stoneham, diciembre de 1996.
- BURKI, Shahid; Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. *Beyond the center: decentralizing the state* (World Bank Latin American and Caribbean Studies), Viewpoints, Prepublication Conference Edition, Washington, 1998.
- CONZELMANN, Thomas. “Europeanization’ of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change”, en *European Integration Online Papers*, vol.2, núm.4, 1998, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.html>
- DONER, Richard F. y Eric Hershberg. “Flexible production and political decentralization in the developing world: elective affinities in the pursuit of competitiveness?”, en *Studies in Comparative International Development*, vol.34, núm.1, New Brunswick, primavera de 1999.
- FINOT, Iván. “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, núm.15, CLAD, octubre de 1999.
- “La corrupción en los procesos de adquisición del estado. La descentralización del estado como política contra la corrupción”, en *VIII Conferencia Internacional Anticorrupción*, Lima, diciembre de 1997.
- JACHTENFUCHS, Marcus. “Democracy and governance in the European Union”, en *European Integration Online Papers*, vol.1, núm.2, 1997, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.html>
- JOHNSON, Ronald W. y Henry P. Minis Jr. “Toward democratic decentralization: approaches to promoting good governance”, (Center for International Development Staff Working Papers), Research Triangle Institute, julio de 1996.
- KANTOR, Paul. “Can regionalism save poor cities?: politics, institutions, and interests in Glasgow”, *Urban Affairs Review*, vol.35, núm.6, Thousand Oaks, julio de 2000.
- LITVACK, Jennie; Junaid Ahmad y Richard Bird. “Rethinking Decentralization at the World Bank”, documento para discusión, World Bank Institute, Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management, Program: Fiscal Decentralization, 1998.
- LÖFFLER, Elke. “Managing accountability in intergovernmental partnership”, en *PUMARD (99)4/FINAL*, OCDE, París, 1999.
- LOVERING, John. “Theory led by policy? The inadequacies of ‘the new regionalism’ in economic geography illustrated from the case of Wales”, documento presentado en el Economic Geography Research Group Seminar Institutions and Governance, Department of Geography-UCL, Londres, 3 de julio de 1998.
- OLSEN, Johan P. “Organizing European institutions of governance. A prelude to an institutional account of political integration” (Arena Working Papers WP, 00/2), University of Oslo, Oslo, 2000.
- RODDEN, Jonathan; Gunnar Eskeland y Jennie Litvack. “Chapter 1: introduction and overview”, en *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program*, World Bank Institute, 1996, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1.htm>
- SABEL, Charles F. “Experimental regionalism and the dilemmas of regional economic policy”, documento presentado en la Conference on Socio-Economic Systems of Japan, the United States, the United Kingdom, Germany, and France, Institute of Fiscal and Monetary Policy, Tokio, 16 de febrero de 1996.
- WIENER, Antje. “The embedded acquis communautaire. Transmission belt and prism of new governance” (Working Paper RSC, 98/35), European University Institute, 1998.
- WILLIS, Eliza; Christopher da C.B. Garman y Stephen Haggard. “The politics of decentralization in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol.34, núm.1, Albuquerque, 1999.