

---

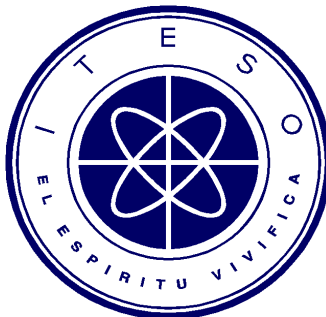
# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo  
Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29  
DE NOVIEMBRE DE 1976

---

## **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**LA REGIONALIZACIÓN PARA LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO EN JALISCO.  
LA EXPERIENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN  
PARA EL DESARROLLO (2001-2007)**

**Tesis Profesional**

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**Eduardo Rosales Castellanos**

Asesor Dr. José de Jesús Ramírez Macías.

Tlaquepaque, Jal., Junio 2011



# La regionalización para la planeación y el desarrollo en Jalisco.

La experiencia desde la perspectiva  
del Comité de Planeación para el Desarrollo  
(2001-2007)



## Índice

<b>Introducción</b>	4
<b>Capítulo 1. La implantación de un modelo de desarrollo alternativo</b>	9
Causas y antecedentes de la regionalización en Jalisco	
Determinación del territorio de Jalisco en 12 regiones	
Constitución de 12 Subcomités Regionales	
Fondo de Desarrollo Regional (FONDEREG)	
Necesidad de Planes Regionales de Desarrollo	
<b>Capítulo 2. El reto de la continuidad</b>	25
Nueva conformación del COPLADE	
La adopción de la regionalización y mayor participación ciudadana	
<b>Capítulo 3. Algunas limitantes para el diseño del proceso</b>	31
Determinación del equipo técnico del COPLADE	
Requisitos previos a la actualización de los Planes de Desarrollo Regionales	
La determinación del proceso	
<b>Capítulo 4. El diseño de herramientas que se requería</b>	39
Generalidades de la planeación	
Ruta crítica para llegar a la Planeación de participativa de territorios	
Exclusión de otros modelos	
<b>Capítulo 5. La metodología y las herramientas definidas</b>	44
Proceso para definir la metodología y las herramientas del modelo	
<b>Capítulo 6. Las dimensiones del proceso de planeación</b>	48
Dimensión social-participativa	
Dimensión técnico-estratégica	
Construcción de las agendas municipales y regionales	
Construcción de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Regional	
<b>Capítulo 7. Herramientas</b>	68
Índice municipal	
Lógica fluida	
Matriz de problemas y potencialidades	
Tablas de vocacionamientos	
Circuitos productivos	
<b>Capítulo 8. Los productos</b>	86
Logros referidos en el Plan Estatal de Desarrollo	





31	El caso de la Alianza Regional correspondiente a la región 6 Sur	
	<b>Conclusiones</b>	91
	<b>Bibliografía</b>	96
	Libros, revistas, ponencias y documentos de trabajo	
	Documentos electrónicos	
	Páginas electrónicas consultadas	
	<b>Anexos</b>	99

### Índice de cuadros y figuras

Cuadro 1.- Municipios que integran las regiones de Jalisco	14
Cuadro 2.- Reglamentos interiores de subcomités regionales	16
Cuadro 3.- Obras y acciones por región	19
Cuadro 4.-Beneficios del nuevo modelo de gestión	36
Cuadro 5.-Desarrollo Regional	55
Cuadro 6.-Pasos y responsables para conducir el proceso de los planes de desarrollo	57
Cuadro 7.-Extracto de la guía general para construir un plan de desarrollo municipal	60
Cuadro 8.-Extracto de la guía general para construir un plan de desarrollo regional	62
Cuadro 9.-Frecuencia de apariciones de cada problema	74
Cuadro 10.- Cruce entre problemas y potencialidades	77
Cuadro 11. Ejemplo de cruce entre problemas y potencialidades	78
Figura 1.- Objetivos del nuevo modelo de gestión	35
Figura 2.- Estrategia para el fortalecimiento del desarrollo municipal y regional	48
Figura 3.- Estructuración del COPLADEMUN	51
Figura 4.- Construcción de proyectos estratégicos	58
Figura 5.-Gráficos del índice municipal	71
Figura 6.- Origen de problemas en otros problemas	75
Figura 7.- Puntos de tensión en el caso Guachimontones	76
Figura 8.-Temas de proyectos detonadores del desarrollo municipal	82
Figura 9.- Circuito eco turístico	84
Figura 10.- Cadenas productivas	85
Figura 11.- Gráfica de lógica fluida	88





# La regionalización para la planeación y el desarrollo en Jalisco. La experiencia desde la perspectiva del Comité de Planeación para el Desarrollo (2001-2007)

## Introducción

La intención de este reporte<sup>1</sup> de experiencia y desempeño profesional es lograr una “narrativa” que describa los principales trabajos que se realizaron durante el tiempo en el que fungí como Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) del Gobierno del Estado de Jalisco en el periodo 2001-2007<sup>2</sup>.

Este es un reporte que corre en dos vías. En la primera vía, se narra el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Regional en Jalisco, proceso que fue llevado a cabo durante el periodo que cubre este reporte, y desahogado en conformidad con lo que establece la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipios, y que involucró y movilizó a una gran cantidad de actores<sup>3</sup> gubernamentales, políticos y sociales. El motivo de incluir esta etapa es para poder referir las razones que originaron dicho proceso de

---

<sup>1</sup> Considerando su alcance en correlación sinonímica con el vocablo informe, ya que este “...en francés es *comptendendu*, en inglés *report*, en alemán *Bericht*, *Nachricht*, *Gutachten* y en italiano *informazione*, *rendiconto*...” (BERLÍN, 1998: 357)

<sup>2</sup> El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco, como estructura gubernamental se ha transformado a lo que hoy se denomina Secretaría de Planeación y encontraba sus bases legal e institucionales tanto en su Decreto de Creación, en su Reglamento interior y en el Reglamento de la Ley de Planeación; sin embargo, el COPLADE como entidad de concertación aún existe y se sujeta a lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado de Jalisco. Para conocer más a detalle la naturaleza del COPLADE y su base institucional formal referida a éste reporte puede consultarse en Anexo 1.

<sup>3</sup> Según M. Callon, Et. Al. (1986) “Un actor se define como alguien o algo creador de asociaciones: un científico, un texto, un apartado, un concepto, etc.”, siendo conveniente precisar que según este concepto no existe una distinción entre actores humanos y no humanos, debido a que son definidos por la red sociocognitiva que crean y por el cambio a lo largo del tiempo de las palabras que los forman. “Un científico que escribe textos es un actor que cambia constantemente: él nunca permanece lo mismo que anteriormente ya que investiga continuamente con eficacia e incrementa el conocimiento” (COURTIAL, 1994: 173-192)





actualización, y además de entender las condiciones endógenas y exógenas que lo facilitaron o dificultaron.

En el otro componente del reporte, se describe el modelo de planeación que junto con el equipo técnico de COPLADE, diseñamos para que el proceso pudiera ser inducido, en su caso aceptado y adoptado por las instancias estatales, regionales y municipales, ahondando sobre las razones por las que se eligieron, diseñaron o adecuaron determinadas herramientas. Adicionalmente, se presentan algunos de los productos generados a partir del modelo y se describen los aciertos y errores que juicio del equipo se tuvieron en el proceso.

Es importante destacar que lo que este reporte propone, son herramientas de planeación, más que un modelo integral del proceso de planeación, control y evaluación. No se proponen, por ejemplo, mecanismos de evaluación ex-post, por lo que una comparación con modelos integrales de toma de decisiones colectivas, sería aventurada. En todo caso, se podrían comparar herramientas como las diseñadas con otras procedentes de modelos de planeación integrales. A pesar de eso, a lo largo de este reporte se le denomina modelo de planeación al conjunto de herramientas utilizadas, porque fungieron como tal, apoyadas por otras que no se reseñan en este documento por no ser de la autoría del equipo que coordinó el proceso aquí narrado.

El total del trabajo está dividido en 9 apartados. En ellos se plantean los antecedentes del proceso de regionalización y la importancia de estudiarlo; las condiciones que acotaban el tipo de proceso de planeación requerido, la descripción del modelo de planeación elegido, las condiciones que acotaban el diseño y elección de las herramientas a aplicarse, la metodología seleccionada, las dimensiones en las que se trabajó, la descripción de cada una de las herramientas usadas, los productos obtenidos y las conclusiones del trabajo realizado.





En el primer apartado se describen las motivaciones y la evolución en el diseño de un nuevo modelo de desarrollo que el gobierno del estado impulsó a partir de 1996. Se describe un esquema que partía desde las regiones, tomando como eje central las medidas de desconcentración, descentralización, planeación y presupuestación que se presentaban en ese entonces como condiciones necesarias para un modelo de desarrollo territorial. Aquí es que se incluye la descripción de los órganos que fueron creados para tal efecto, así como el proceso de construcción de los primeros Planes de Desarrollo Regional, y la forma en la que el tema ganó aceptación social. El apartado culmina con las acciones que el gobierno estatal siguiente (2001-2007) adoptó frente a la regionalización y la relevancia de estudiar el tema.

En el segundo apartado se exponen las condiciones imperantes en el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Municipales. Se hace una rápida descripción de las condicionantes políticas y técnicas que rodeaban al proceso, así como la necesidad de realizarlos mediante un proceso transparente que garantizara continuidad y rigor metodológico, así como congruencia con otros planes.

En el apartado número tres, se exponen las razones por las que se optó por desarrollar e integrar un equipo propio, con experiencia académica y profesional, que fuera capaz de diseñar y controlar el proceso. También se describen las causas por las que se optó por un proceso de actualización de Planes de Desarrollo Regional, en vez de la elaboración de nuevos documentos.

En el cuarto apartado se manifiestan las condiciones que acotaron la elección de herramientas metodológicas a utilizarse por el equipo técnico de la Coordinación General del COPLADE. Ahí se describen las motivaciones que nos movieron a buscar herramientas que permitieran analizar potencialidades y







no sólo tendencias de desarrollo, así como generar estrategias interrelacionadas con otros planes, de manera participativa y racional.

En el apartado quinto, se hace la descripción de la metodología que fue elegida para llevar a cabo el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Municipal, en tanto que este fue uno de los procesos que a la dependencia entonces a mi cargo le correspondió organizar, dirigir y coordinar. En este apartado se detalla el tipo de información previa de la que se dotó a los participantes en el proceso de planeación, las instancias involucradas, y la generación de un sistema de planeación que permitiera congruencia con otros planes de desarrollo.

En el apartado número seis, se describen las dos dimensiones en las que se trabajó: *la social-participativa* y *la técnico-estratégica*. Aquí se explican los mecanismos de utilización de los espacios municipales y regionales de participación social ya existentes, así como la formación de órganos técnicos que orientaran metodológicamente el proceso de planeación en los mismos ámbitos.

En el apartado séptimo se proponen las herramientas construidas o elegidas para el proceso de planeación. En términos generales, estas podrían agruparse en tres: las utilizadas para detectar datos estratégicos, como el Índice Municipal y la Lógica Fluida, las diseñadas para definir estrategias, tales como la Tabla de *Vocacionamientos* y la Matriz de Problemas y Potencialidades y por último, aquellas hechas para convertir estrategias en acciones concretas, como los Circuitos Productivos.

En el apartado octavo, se desarrolla la construcción del caso que se consideró en su momento como el más acabado, mismo que conjunta los productos surgidos del proceso de construcción de los planes regionales de desarrollo. Aquí se describe la ALIANZA REGIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO, correspondiente a la región 06 Sur de Jalisco, la cual se construyó mediante el





proceso descrito y con las herramientas diseñadas que se refieren en este reporte.

Por último, el apartado nueve contiene la opinión del autor de este documento, acerca de las conclusiones que se pueden obtener de este proceso. Estas conclusiones resultan útiles debido a que el tiempo transcurrido entre el momento de la experiencia y el proceso de análisis y redacción de este documento, proporciona medida, y a su vez permite que pueda redactar sugerencias y proposiciones, con el fin de que cualquier personal que intente repetir el modelo descrito en este reporte en contextos similares, pueda considerarlas, para una adecuada aplicación y perfeccionamiento.





## Capítulo 1. La implantación de un modelo de desarrollo alternativo

### *Causas y antecedentes de la regionalización en Jalisco*

Según se establece en el estudio prospectivo de *Jalisco a Futuro.- Construyendo el Porvenir 1999-2025*, elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos y para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara (CEED, 1999: 48), en 1995 se logró la alternancia política en Jalisco, requisito de cualquier democracia, debido a que después de varias décadas de monopolio en el poder público, llegó un partido de oposición a la gubernatura. También una parte considerable de los cargos de elección popular, como la integración del Congreso del Estado, reportaron una mayoría para el Partido Acción Nacional, y casi la mitad de los Ayuntamientos fueron obtenidos por este partido también. Con estos resultados, se inició un proceso de cambio y transformación política en la entidad, que repercutieron de forma sustancial en las condiciones de la vida pública, sobre todo en la apertura de nuevos espacios de participación para diversas fuerzas políticas y sociales, acentuando la tendencia a una mayor pluralidad política.

En este contexto, a partir de 1996 el gobierno del estado de Jalisco decidió apostar por una estrategia de desarrollo para todas las regiones que integran la entidad. Con esta propuesta se inaugura una dinámica que iba justo en el sentido contrario a la tendencia inercial, impuesta desde hace décadas y centrada en privilegiar el desarrollo desde la zona metropolitana de Guadalajara y en unas cuantas ciudades medias como Puerto Vallarta o Lagos de Moreno, aún cuando formalmente había, para esos años, una división en diez regiones administrativas. La justificación de la política de desarrollo desde las regiones podría fácilmente haberse sustentado con los datos de la época respecto a





concentración y dispersión de la población en el estado de Jalisco; el crecimiento de Guadalajara y el desequilibrio entre sus áreas verdes y la superficie construida; la contaminación y pérdida de sus recursos hídricos, la contaminación atmosférica, las zonas de colapso ambiental y el crecimiento desmedido de sus zonas urbanas; la desigual distribución de la población en el territorio; el insuficiente desarrollo de los gobierno municipales; y el atraso de la administración pública municipal, entre otros aspectos que diversos diagnósticos mostraban ya como muy preocupantes, y de donde se destacaba que:

“La economía jalisciense enfrenta importantes riesgos por la existencia de desequilibrios y contrastes entre las distintas regiones del estado. La concentración de recursos e infraestructura en unas cuantas regiones cancela la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de amplios sectores sociales. Tal situación favorece intensos flujos migratorios del interior del estado hacia las urbes en desarrollo, saturando la oferta de servicios y generando espirales de concentración de recursos e infraestructura que acaban por marginar aún más a las regiones de la periferia jalisciense.” (*Jalisco a Futuro*, 1999: 23 y s.s.).

En este mismo sentido, se destacan los factores exógenos a Jalisco, mismos que manifestaban una influencia decisiva. En este sentido según W. A. Martin (2000), existían diversas justificantes que orientaron al gobierno estatal a desarrollar una estrategia de regionalización a finales de la década de los 90's:

1. La rica diversidad natural, infraestructural, tecnológica, humana y cultural de Jalisco no ha sido aprovechada.
2. Esto ha alimentado la hiper-urbanización (ZMG), la emigración rural, la inequidad en los indicadores de desarrollo económico y social
3. La centralización y sectorización en decisiones públicas han llevado a ineficiencias y elevados costos sociales.
4. Hay problemas que rebasan el ámbito y la capacidad municipal.





5. El nuevo contexto globalizado y el federalismo revitalizado requieren regiones fortalecidas y marcos territoriales para proyectos de desarrollo.”

La regionalización, según los documentos que justificaban al programa, implicaba:

“Integrar territorialmente los municipios de Jalisco en 12 regiones administrativas, fomentar el proceso de descentralización y desconcentración hacia las regiones, impulsar el proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica para desarrollar las regiones y por último, definir y programar eficientemente el gasto público tomando en cuenta la participación de los principales actores sociales a nivel regional”. (COPLADE Jalisco, 2000: 13)

Según estos mismos documentos la regionalización buscaba generar un proceso sostenido de desarrollo en cada una de las regiones que incluyera:

- a) ...crecimiento económico traducido en la creación de fuentes de empleo, en el mejoramiento de los niveles salariales y el incremento de los niveles de consumo y ahorro,
- b) ...autonomía regional de decisión, que significa capacidad regional para definir, en el marco del Plan Estatal, su proyecto de desarrollo, y para usar instrumentos de política congruentes con tal decisión.
- c) ...inclusión social, con una mejoría sistemática en la distribución del ingreso, el abatimiento de los niveles de pobreza y marginación étnica, así como una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones del desarrollo.
- d) ...concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y el manejo racional de los recursos naturales de la región.



- e) ...autopercepción colectiva de pertenencia regional, es decir, de identificación de la población con su región, salvaguardando y promoviendo sus valores culturales.
- f) ...el impulso multiplicador para las potencialidades y capacidades que encierra cada región. (COPLADE Jalisco, 2000:38)

Para Martin (2000) todos estos elementos se podrían resumir en tres ejes: a) mitigar el desarrollo desigual entre las regiones, b) aprovechar las oportunidades de la globalización económica y, c) construir procesos integrales de desarrollo regional. En consonancia con esto en el Plan Estatal de Desarrollo, correspondiente a la administración 2001-2007 se señala que la regionalización se formalizó en 1997<sup>4</sup> como una estrategia para impulsar el desarrollo integral del estado de Jalisco, lo cual implicó:

- a) “Integrar territorialmente los municipios de Jalisco en 12 regiones administrativas.
- b) Fomentar el proceso de descentralización y desconcentración hacia las regiones.
- c) Impulsar la competitividad regional.
- d) Coadyuvar con una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo.
- e) Promover una convergencia entre crecimiento económico y calidad de vida.
- f) Impulsar el proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica para desarrollar las regiones, y

---

<sup>4</sup> Aún cuando en el mismo documento se hace referencia a que “La integración territorial de municipios en regiones se remonta a los años 70 con la creación del Plan Lerma Chapala, en el cual los municipios del estado se agruparon en cinco grandes regiones. Con el paso de los años se fue modificando la agrupación municipal y número de regiones...”.





- g) Definir y programar eficientemente el gasto público tomando en cuenta la participación de los principales actores sociales a nivel regional.”(Gobierno de Jalisco, 2007: 37)

***Delimitación del territorio de Jalisco en 12 regiones: hacia un nuevo esquema de regionalización.***

En este orden de ideas, el gobierno estatal determinó una nueva división geográfica del estado de Jalisco, estableciéndose las doce regiones que actualmente conocemos. En la nueva división regional, a diferencia de la división meramente administrativa que le precedió, se buscaba fomentar esquemas de integración que enriquecieran la interrelación geográfica, histórica, sociocultural y económica entre los municipios integrantes de cada una de ellas, así como reactivar una perspectiva orientada a sus vocaciones productivas. Existían indicios intuitivos de que los propios pobladores en muchos casos habían adquirido una identidad con regiones informalmente reconocidas como tal, pero que en los esquemas y modelos administrativos y de planeación no se habían considerado suficientemente. Así las cosas, la nueva regionalización quedó como se presenta en el siguiente cuadro:





**Cuadro 1. Municipios que integran cada una de las 12 regiones de Jalisco**

<b>Región 1</b> <i>Zona Norte</i>	Bolaños, Colotlán, Chimaltitán, Huejucar, Huejuquilla El Alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche, Villa Guerrero.
<b>Región 2</b> <i>Altos Norte</i>	Encarnación de Díaz, Lagos de Moreno, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Teocatiche, Unión de San Antonio, Villa Hidalgo.
<b>Región 3</b> <i>Altos Sur</i>	Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Jesús María, Jalostotitlán, Mexxicacán, San Ignacio Cerro Gordo, San Julian, San Miguel el Alto, Tepatitlán de Morelos, Valle de Guadalupe, Yahaulica de González Gallo
<b>Región 4</b> <i>Zona Ciénega</i>	Atotonilco el Alto, Ayotlán, La Barca, Chapala, Degollado, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca, Zapotlán del Rey.
<b>Región 5</b> <i>Zona Suroeste</i>	Concepción de Buenos Aires, Jilotlán de los Dolores, Santa María del Oro, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Pihuamo, Quitupán, Tamazula de Gordiano, Tecalitlán, Valle de Juárez.
<b>Región 6</b> <i>Zona Sur</i>	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotlán de Vadillo.
<b>Región 7</b> <i>Zona Sierra de Amula</i>	Atengo, Chiquilistlán, Ejutla, El Grullo, Juchitán, El Limón, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula.
<b>Región 8</b> <i>Zona Costa Sur</i>	Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cihuatitlán, Cuautitlán de García Barragán, La Huerta, Villa Purificación.
<b>Región 9</b> <i>Zona Costa</i>	Cabo Corrientes, Puerto Vallarta, Tomatlán
<b>Región 10</b> <i>Zona Sierra Occidental</i>	Atenguillo, Ayula, Cuautla, Guachinango, Mascota, Mixtlán, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende
<b>Región 11</b> <i>Zona Valles</i>	Ahualulco de Mercado, Amatitlán, Ameca, San Juanito de Escobedo, Arenal, Cocula, Etzatlán, Hostotipaquillo, Magdalena, San Marcos, San Martín Hidalgo, Tala Tequila, Teuchitlán.
<b>Región 12</b> <i>Zona Centro</i>	Acatlán de Juárez, Cuquí, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillo, Ixtlahuacán del Río, Juanacatlán, El Salto, San Cristobal de la Barranca, Tlajomulco de Zuñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Villa Corona, Zapopan, Zapotlanejo.

Fuente: Gobierno de Jalisco, 2007:410-415







Este nuevo esquema de integración ocasionó diversas críticas, algunas de ellas aún presentes, respecto a los parámetros y argumentos que implicaron la integración y agrupamiento de los 124 municipios existentes hasta ese momento en doce regiones territoriales. Sin embargo, en lo general la división regional ha sido bien valorada, de tal forma que conforme ha pasado el tiempo, dependencias estatales, federales e incluso universitarias se han venido sumando y han adoptado la nueva división geográfica establecida en estos años<sup>5</sup>. En un afán prospectivo, en el *Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2030*, se vislumbra que se mantendrán como tales en la visión a futuro al 2030<sup>6</sup> (Gobierno de Jalisco, 2007).

### ***La integración de los Subcomités Regionales***

Posterior a la delimitación e integración de las nuevas 12 regiones, se procedió a integrar los doce Subcomités de Desarrollo Regional. De estos, actualmente se puede encontrar la siguiente evidencia de su reglamentación, misma que contiene su integración, competencia, grupos de trabajo, participación social, de la Coordinación de Sector-Región, de las sesiones y juntas de trabajo. El concentrado se presenta en el siguiente cuadro:

---

<sup>5</sup> El caso de la Universidad de Guadalajara es muy representativo con la constitución de su Red Universitaria, en donde se constituyeron diversos Centros Universitarios Temáticos para la demanda de educación superior en la Zona Metropolitana de Guadalajara y actualmente existen 8 Centros Universitarios Regionales, con sede en los principales Municipios de las regiones referidas, bajo las denominaciones de Centros Universitarios: De los Altos, de la Ciénega, de la Costa, de los Lagos, de la Costa Sur, del Norte, del Sur y de los Valles, según información consultada el 30 de enero de 2008 en la siguiente página electrónica: <http://www.udg.mx/categoria.php?id=12>

<sup>6</sup> Es de destacar el hecho, de que en lo correspondiente a las relaciones con organismos internacionales, existen hoy día diversos estudios auspiciados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- (RUIZ, 2000) y la *Food and Agriculture Organization* –FAO- (RAMÍREZ, Et. At., 2005), ambas de la Organización de las Naciones Unidas, donde no solo se analiza sino que se retoma la división regional vigente como unidad de estudio.





Cuadro 2. Reglamentos Interiores de los Subcomités Regionales <sup>7</sup>	
Subcomité	Fecha de entrada en vigor
subcomité 01 Región Norte	24 de marzo de 2000
subcomité 02 Región Altos Norte	21 de enero de 2000
subcomité 03 Región Altos Sur	12 de noviembre de 1999
subcomité 04 Región Ciénega	14 de noviembre de 1999
subcomité 05 Región Sureste	24 de diciembre de 1999
subcomité 06 Región Sur	24 de diciembre de 1999
subcomité 07 Región Sierra de Amula	09 de abril de 2000
subcomité 08 Región Costa Sur	11 de enero de 2000
subcomité 09 Región Costa Norte	11 de enero de 2000
subcomité 10 Región Sierra Occidental	14 de noviembre de 1999
subcomité 11 Región Valles	26 de marzo de 2000
Subcomité 12 Región Centro	11 de enero de 2000

Fuente: Congreso del estado de Jalisco, 2008

Dichos Subcomités han representado sobre todo un espacio de discusión de los diversos tópicos y temas que implican el desarrollo regional. Vale la pena reconocer que estos subcomités han venido tomando una importancia creciente para las propias autoridades municipales, puesto que muchos de ellos se han convertido en un espacio privilegiado de diálogo y gestión frente a las autoridades estatales. Este hecho que actualmente es reconocido en el *Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2030*, en donde se reconoce a los subcomités regionales como “un mecanismo de participación social, de consulta ciudadana y de coordinación intermunicipal para la toma de decisiones y la definición de proyectos regionales de desarrollo” (Gobierno de Jalisco, 2007: 37).

<sup>7</sup> Consultado el 30 de enero de 2008 en la biblioteca virtual del Congreso del Estado de Jalisco en: [http://www.congresoaj.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleves/buscador\\_leyes\\_estatales.cfm](http://www.congresoaj.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleves/buscador_leyes_estatales.cfm).





### *El Fondo de Desarrollo Regional (FONDEREG)*

Un elemento que permitió catalizar el nuevo esquema de regionalización, fue la estrategia de inversión y priorización de iniciativas en todas y cada una de las regiones denominada *Fondo de Desarrollo Regional*. Este fondo se constituyó con recursos provenientes de diferentes dependencias estatales y con la aceptación del Congreso del Estado, quienes otorgaron la aprobación correspondiente para que además de su constitución, este fondo dispusiera de una partida presupuestal propia, dentro del capítulo 4000, y lograra así que en los presupuestos anuales de egresos del gobierno del estado de Jalisco dispusiera de una asignación propia.

La operación de este fondo ha permitido imprimir una dinámica de análisis, discusión y consenso muy particular entre las autoridades municipales y el gobierno del estado. Hoy día es práctica común el desarrollo de esquemas de priorización y acuerdo en torno a proyectos que “detonen” el desarrollo regional. Pero es aún más importante observar la emergencia de patrones de acción colectiva en torno a los objetivos del desarrollo regional, la cual no tiene que ver sólo con acordar objetivos y directrices para el desarrollo, sino que el fenómeno que vemos como de emergencia novedosa, es la disposición a cooperar. Esta proclividad a la cooperación se da en dos vertientes: *horizontal* y *vertical*. A *nivel horizontal*, ocurre entre los distintos representantes de los municipios de cada una de las regiones, quienes se reúnen a fin de priorizar y seleccionar técnicamente los proyectos que serán financiados en cada una de las regiones. Pero además, es de destacar la coordinación y la cooperación que denominamos a *nivel vertical*, en la cual, una vez seleccionados y priorizados los proyectos de desarrollo, mediante un proceso arduo de discusión en los Subcomités de Desarrollo de cada región, se procede a signar un compromiso avalado por el cabildo de cada municipio, a fin de que los municipios receptores e impulsores de los proyectos, entren a un esquema de financiación





en conjunto con el Gobierno del Estado. Este esquema resulta por demás interesante, ya que la naturaleza de este fondo ha resultado por demás complicada de entender a aquellos que solo visualizan una forma monótona y lineal de repartir las contribuciones a los municipios. Mientras algunos ven en el FONDEREG una fuente más de apoyo a los municipios, este en realidad fue diseñado y se opera como una fuente privilegiada de recursos para proyectos de impacto regional, diseñados y acordados desde las propias regiones, y es prácticamente el único fondo de esta naturaleza que ha trascendido tres períodos gubernamentales.

Así las cosas, la naturaleza del FONDEREG es la de un fondo complementario, que a diferencia de otros fondos de naturaleza subsidiaria y compensatoria, demanda recursos de la contraparte. Es así, que a partir del 2001, se visualiza la emergencia y financiación de proyectos muy importantes para el desarrollo regional, que esquemas anteriores habían imposibilitado, y que además emergen con un nivel de confianza y legitimidad muy alto. En ese sentido, se puede afirmar que el esquema nuevo de regionalización permitió trascender de una división administrativa a la incipiente integración de espacios institucionales de decisión regional. En estos espacios se empiezan a discutir proyectos y obras de claro impacto regional, que marcan además el inicio de una incipiente desconcentración de decisiones y mecanismos de financiamiento, además de constituir un patrimonio “propio” para las regiones mediante un fondo específico que se refleja en la estructura presupuestal del gobierno del estado.

Esta experiencia se ha visto reflejada en una derrama económica muy significativa hacia todas las regiones del estado. Ésta se ha venido aplicando además, con un alto grado de aceptación y como mecanismo que complementa y adiciona los esfuerzos e inversiones que cada municipio gestiona en la aplicación de los recursos que cada dependencia de la





administración pública estatal y municipal destinan. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Obras y acciones por Región – Regionalización 1997 - 2000				
Región	Inversión	Tipo de obra o acción		
		Estudios	Proyectos	Total
01 Norte	25,836,095	5	69	74
02 Altos Norte	18,022,261	7	55	62
03 Altos Sur	20,542,544	2	59	61
04 Ciénega	18,493,439	1	70	71
05 Sureste	17,245,251	4	57	61
06 Sur	19,510,076	7	77	84
07 Sierra de Amula	18,590,484	4	84	88
08 Costa Sur	19,766,444	2	53	55
09 Costa Norte	17,049,641	7	41	48
10 Sierra Occidental	17,890,071	4	71	75
11 Valles	19,731,954	2	106	108
12 Centro	32,515,719	9	65	74
Alcance Estatal	13,268,773	3	49	52
<b>Total del Estado</b>	<b>258,462,752</b>	<b>57</b>	<b>856</b>	<b>913</b>

Fuente: Gobierno del Estado. V Informe de gobierno, 2008

Sin embargo, es conveniente señalar, que no obstante su aceptación, en la práctica la operación del FONDEREG propició la generación de diversas problemáticas que se debieron encarar, a efecto de asegurar la continuidad de este fondo:

- La sensación de las autoridades y funcionarios estatales de que ya se estaba haciendo lo suficiente por las regiones, ya que el concentrado de acciones y proyectos demostraban un “salto” cuantitativo y cualitativo muy importante.





- La encrucijada que planteaba que las ideas de proyectos con más aceptación, no necesariamente procedían de un plan racionalmente preconcebido.
- El desarrollo local y regional se ciñó a una limitada fuente de recursos financieros.
- Conforme la base de proyectos se fue ampliando, resultaba cada vez más complicado determinar con claridad el impacto de las obras y acciones que se desarrollaban en las regiones y los municipios.
- Se debe reconocer, que algunos casos, la identificación de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios se convirtió en un ejercicio simple de priorización carente de información y de elementos técnicos que facilitarían la toma de decisiones para determinar los proyectos más viables a desarrollar.
- Además, los recursos económicos destinados a la regionalización carecían de reglas claras para su operación (a diferencia del Fondo de Apoyo Municipal<sup>8</sup>, cuyas reglas estaban definidas en su decreto de creación), por lo que una parte importante de los proyectos desarrollados fueron de alcance municipal y perdieron el espíritu regional.

Así, el éxito inicial del fondo se convirtió a su vez en un problema para la estrategia de regionalización, debido a que ésta empezó a ser confundida con el fondo mismo. Diversas notas periodísticas de 1998 así lo reflejan. Cualquier movimiento de las reglas o crítica hacia el fondo, era interpretado como modificación o crítica del programa de regionalización mismo, que implicaba el fondo, pero además una estrategia global de todo un gobierno hacia el desarrollo desde las regiones. Fue tal la confusión de términos entre el fondo y el programa de regionalización, que el propio gobernador que impulsó el programa, una vez concluido su periodo, criticó que se diera marcha atrás al

---

<sup>8</sup> Creado por el Congreso del Estado, mediante decreto 13734 de fecha 6 de diciembre de 1989 y cuya última modificación es mediante decreto 18016 de fecha 21 de noviembre de 1999, consultado en: [http://www.congresoal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador\\_leyes\\_estatales.cfm](http://www.congresoal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm)





programa de regionalización, cuando, tal y como se demostró con el tiempo, sólo se modificaron las reglas del fondo.

### ***Necesidad de Planes Regionales de Desarrollo***

El conjunto de problemáticas que se empiezan a visualizar entonces, en torno a la estrategia del nuevo esquema de regionalización, tenía una relación estrecha con el que parece ser el dilema de toda administración municipal: la brevedad del periodo municipal. Al considerar que el nuevo de esquema de regionalización lo que buscaba sobretodo era establecer las avenidas estratégicas para impulsar el desarrollo y por necesidad establecer una visión de largo plazo, en los hechos lo que teníamos eran autoridades imponiendo su visión de corto plazo que arruinaba cualquier esfuerzo de planeación de largo plazo y con la necesaria continuidad de las políticas públicas; ello explica, en mucho incluso, las expresiones de expertos y estudiosos sobre temas municipales que han considerado que tres años de gestión en los municipios, aunado a la no reelección de los Presidentes Municipales, representaba una amenaza que atentaba contra la viabilidad y el futuro de los municipios (CEED: 1999: 60).

Por este motivo el gobierno en turno consideró pertinente apostar una vez más al desarrollo e integración de un mecanismo aglutinador y ordenador de las aspiraciones territoriales. Se consideró que era urgente disponer de un planteamiento trascendente respecto al desarrollo en las regiones, que a mediano plazo debiera verse reflejado en los Planes de Desarrollo para cada región. Sin embargo, el esfuerzo por desarrollar los planes regionales, observó a su vez dos obstáculos de relevancia:

- Una excesiva politización del tema,
- La salida del titular de COPLADE que encabezaba el proyecto.





Respecto a la politización excesiva en el marco del proceso de elaboración de los planes de desarrollo regional, pareciera que esto no era más que el resultado aparentemente natural, si consideramos la diversidad de partidos políticos que habían accedido a las administraciones municipales, como resultado de la naciente pero firme alternancia política en los municipios. Cualquier partido de oposición en una incipiente democracia como la nuestra, tiende a ver con recelo cualquier programa, proyecto o estrategia que impulsa el partido mayoritario, por considerarlo errónea o atinadamente como una estrategia político-partidista para allegarse votos en las siguientes elecciones. Este síntoma se incrementó aún más con la puesta en operación del esquema de reparto del Fondo de Desarrollo Regional, ya que si bien los municipios dispusieron de recursos extra, cierto es también que ante la falta de un plan de desarrollo y la preponderancia de proyectos primordialmente de alcance municipal, el sentimiento de los que no calificaban para obtener beneficios era de sesgos o preferencias partidistas. Ésto nos explica por qué la integración de los planes de desarrollo se convirtió en una suerte de “batalla” por incluir en el documento los proyectos de interés de cada ayuntamiento, fueran éstos de alcance regional o no.

Todo este escenario, cobra mayor fuerza con el segundo problema que se menciona: la salida del titular de COPLADE entre acusaciones de manejos político-partidista del programa. Esto generó una serie de tumbos que concluyeron con el cambio de dependencia líder en la elaboración de los planes regionales, convirtiendo a los planes de desarrollo regional en un proyecto de la Secretaría de Promoción Económica, aún y cuando formalmente nunca dejó de aparecer COPLADE como la dependencia responsable; algunos funcionarios de esa época afirmaron después que “ésta doble coordinación, generó problemas incluso de contenido al ser la Secretaría de Promoción Económica la encargada de los contenidos técnicos y COPLADE de la participación social”(Woo; 2000: 13).







Por su parte, Martin (2000) reseña esto y además detalla el accidentado proceso que de un alto grado de participación terminó en una polémica licitación de la realización de los planes. Consultores con experiencias, técnicas y orientaciones disímolas construyeron planes que coincidían en el anteproyecto acordado, pero que tenían diferente profundidad, enfoque y proceso. Si bien todos compartían un índice similar, algunos tuvieron un proceso de consulta mayor que otros, algunos privilegiaron el trabajo técnico y unos más tuvieron que hacerse en un tiempo muy limitado. A ese respecto Woo sostiene que:

“una mala evaluación de la capacidad técnica de las empresas licitantes y la asignación de algunos contratos que no contaron con la capacidad técnica para desarrollar proyectos de esta naturaleza, obraron en detrimento de todo el programa. El manejo sesgado de la información por parte de la prensa alimentó posiciones políticas que dificultaron el proyecto”. (Woo; 2000:17)

En este sentido, aún y cuando los planes se aprobaron, no se convirtieron en un elemento que influenciara el gasto gubernamental, ni social y si acaso fueron un referente de defensa de ciertas obras impulsadas desde el municipio, pese a los intentos que desde diferentes dependencias se hicieron entre 2001 y 2003, para tomarlos como referencia. Así las cosas, no es raro que en diversos estudios se señalara que el COPLADE presentaba problemas para efectuar una planeación eficiente del desarrollo del estado, con base en criterios y métodos que tuvieran certeza técnica demostrable. (CEED, 1999: 61).

Sin embargo, la idea del desarrollo de las regiones fue ganando relevancia y aceptación pública. Con todas sus limitaciones, los fondos regionales acercaron recursos a espacios geográficos que de otra manera no los hubieran tenido. Ciudadanos y actores políticos y sociales de todas las regiones, particularmente de las ciudades medias, fueron adquiriendo una





mayor conciencia de sus propias posibilidades de desarrollo, que se potenciaban cuando más participaban.

Mención especial merece lo acontecido en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), ya que una inusual conclusión quedaba de todo este proceso: hay convicción de que por el bien de ella misma, es necesario apoyar a otras regiones, pero lo más importante es que se fue generando un modelo de desarrollo diferente al que todos suponían único e irreversible.

Si bien el modelo de desarrollo todavía era incipiente, la conclusión de este primer proceso de impulso a la nueva regionalización dejó varias lecciones útiles:

a) Que se tenía un inacabado proceso de regionalización, que aún y cuando costó mucho iniciarlo, no se había podido completar;

b) Que se había generado innecesariamente resistencia en las comunidades y municipios al no tener cuidado de mantener la legitimidad que se había ganado en un principio; y

c) Que por primera vez en muchos años un gobierno se percató de un síntoma esencial: la enorme dificultad institucional para integrar un equipo técnico consistente y con la capacidad técnica y metodológica para planear, conducir e implantar la estrategia de regionalización.





## Capítulo 2. El reto de la continuidad

### *La nueva conformación del COPLADE*

En el año 2001, comenzó una nueva administración gubernamental para el Estado de Jalisco. En septiembre de 2002, el Gobernador del Estado me fue confiada la responsabilidad de la planeación del desarrollo al ser nombrado Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE), teniendo el objeto central de impulsar el Sistema Estatal de Planeación Democrática para el estado de Jalisco, sus regiones y sus municipios. Para ello, se disponía de una estructura y atribuciones claramente establecidas en la ley y su reglamento de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipios, expedidos en ese mismo año. Por resultar de interés de este estudio, al final en el apartado de anexos se presenta un comparativo de los cambios respecto a los ordenamientos jurídicos expedidos con anterioridad (véase el cuadro 4, en los anexos). Conforme a la nueva estructura del COPLADE, unas de las primeras actividades fue el orientar orgánicamente la estructura de operación en términos de lo que se había diagnosticado como las necesidades de la planeación del desarrollo en un contexto de regionalización. Así, se planteó como primera meta la actualización de los Planes de Desarrollo Municipal, concibiéndola como una acción estratégica para un nuevo modelo de planeación regional.

Precisamente por lo señalado en el apartado primero de este reporte, el papel de los Planes de Desarrollo Municipales adquirió tal relevancia técnica y metodológica que la promoción del proceso de actualización establecido en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios para que se generaran mejores documentos, se convirtió en una acción estratégica para el





gobierno que iniciaba funciones en el año 2001. La realización de los planes se presentaba en un clima en el que, por la modificación de las reglas del Fondo de Desarrollo Regional, se acusaba al gobierno entrante de acabar con todo el proceso de desarrollo regional (Gobierno de Jalisco, 2003). Los problemas del fondo descritos en el apartado primero de este reporte, provocaron correcciones a las propias reglas de operación que derivaron en su abrogación en el año 2001 y su rediseño y reedición para el 2002.

Por otra parte, habrá que recordar que los Planes de Desarrollo Regional, entonces vigentes, habían surgido de procesos de licitación cuestionados. A finales de la precedente administración estatal (1996-2001), diversos medios de comunicación habían reportado que algunas de las empresas consultoras encargadas de realizarlos no contaban con los merecimientos necesarios para su encomienda; se cuestionó que algunas empresas habían sido favorecidas por su cercanía con altos funcionarios estatales y justo a esas empresas se le cuestionaron tiempos de entrega. Finalmente, las empresas y despachos que se retrasaron en la entrega tuvieron que ser sustituidas por algunas de las que sí habían cumplido en tiempo y forma con la entrega.

No obstante lo anterior, se contaba con un amplio consenso social para dar continuidad a las políticas de regionalización. La regionalización en Jalisco, por decirlo de alguna manera, había llegado para quedarse. Las políticas públicas implementadas en Jalisco en los últimos años han adoptado la dimensión regional como una constante en sus contenidos, como se advierte en el *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007* (Gobierno de Jalisco, 2001) y en el vigente *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030* (Gobierno de Jalisco, 2007). A finales de 2003, en diferentes reuniones en los organismos de la Coordinación General y el COPLADE, se planteaba la necesidad que se incentivara la actualización de los planes de desarrollo regional en Jalisco, que habían sido





elaborados entre 1999 y 2000, de forma tal que sociedad y gobierno pudieran contar con documentos con cuatro características centrales:

**Primero:** Metodologías similares entre todos los planes regionales y alcances homogéneos, de manera tal que todos ellos pudieran integrarse armónicamente a los planes sectoriales y presupuestos de las entidades públicas y privadas que trascendieran el ámbito regional, así como para los gobiernos y actores locales.

**Segundo:** Confiabilidad generada tanto a partir del mecanismo elegido para decidir a los involucrados en la realización de los planes como por un proceso que permitiera la apropiación de sus contenidos a la mayor cantidad de participantes relevantes para la definición e implementación de estrategias y políticas.

**Tercero:** Un modelo de planeación que sin descuidar la participación social, fuera cuidadoso del rigor técnico y metodológico requerido en planes como éstos, a fin de generar programas de acción viables, así como técnica y socialmente validados.

**Cuarto:** Generar un proceso que desde sus primeras etapas permitiera la aplicación estratégica de presupuestos públicos de manera tal que la confianza en el proceso y el compromiso de participación en el mismo se incrementaran entre los actores participantes, conforme se fuera avanzando.

Por lo tanto, había que plantear esquemas que dieran certidumbre técnica y política, que como primera premisa en cuanto al trabajo que desarrolláramos en la Coordinación General y en COPLADE. Se determinó como primera condicionante el evitar los cuestionamientos que el anterior proceso de realización de planes había acarreado.





### ***La adopción de la regionalización y mayor participación ciudadana***

El tema del desarrollo de Jalisco y de sus regiones resultaba y sigue resultando de vital importancia social, dado que ha venido ganando presencia y aceptación pública. Con todas sus limitaciones, los fondos derivados de las políticas regionales en boga desde el año 97, acercaron recursos a espacios geográficos que antes no los recibían, por lo que el tema de “lo regional” es ya visto como indispensable. Los ciudadanos de todas las regiones, particularmente de las ciudades medias, han venido adquiriendo una mayor conciencia de sus propias posibilidades de desarrollo, conforme se han venido discutiendo los temas regionales. En la zona metropolitana de Guadalajara, por otra parte, se ha gestado la convicción de que su desarrollo armónico está ligado a las posibilidades de desarrollo de otras regiones, tanto para establecer dinámicas que generen una correlación virtuosa con ellas, como para disminuir la presión demográfica sobre la zona metropolitana. Todo esto se observaba en el comportamiento, peticiones y planteamientos de los diferentes representantes sociales, productivos y gubernamentales, en las reuniones de trabajo que se mantenían con todos ellos, y que se sistematizaban al interior del propio COPLADE en el tiempo en que se inició el proceso descrito en este reporte.

Es importante señalar que la sociedad jalisciense se volvía mucho más exigente y participativa, no sólo a nivel electoral, sino en su creciente presencia en la vida colectiva de organizaciones no gubernamentales y organismos civiles de todo tipo. Se presentaba un visible desarrollo de la cultura cívica. En forma creciente, se presentaban actitudes y preferencias ciudadanas que valoraban la responsabilidad y honestidad de los gobernantes y exhibían plena conciencia de sus derechos y obligaciones, otorgando mayor importancia a la participación





ciudadana y más confianza en los beneficios de la participación política. (CEED, 1999:51 y s.s.). Se gestaba así una propuesta de desarrollo diferente, ante los problemas de la apuesta en décadas anteriores por un esquema de desarrollo a partir de la zona metropolitana de Guadalajara, que todos suponían inevitable, pero que ante los problemas referidos en el apartado primero de este reporte, la regionalización se presentaba ahora sí como la alternativa a seguir, lo cual se sostiene, considerando el criterio de Hugues de Jouenel, respecto a que:

“Si excusamos nuestros actos aludiendo que teníamos que obrar así porque no teníamos otra opción, lo cierto es que ya no teníamos otra opción, pues dejamos que las cosas se empeoraran hasta que llegaron a su punto de no retorno.” (citado en MOJÍCA, 1999:172)

Con todo, la idea del desarrollo desde las regiones había permeado, y existía un importante apoyo social y político particularmente por cuatro series de razones:

1. Aquellas razones que reconocen que frente al nuevo panorama a nivel mundial uno de los caminos para enfrentar la competencia mundial, es a través de estados y regiones fortalecidas que hagan frente a esta realidad internacional.
2. Aquellas que conciben que el modelo de desarrollo centralista ha sido generado por decisiones tomadas en espacios ajenos a las propias regiones del estado, y por lo tanto pierden de vista que las decisiones centralizadas en materia de inversión no permiten el desarrollo pleno de las localidades en el Estado.
3. Las razones que entienden la incapacidad institucional de los municipios para resolver problemas que a su vez no son considerados de alcance estatal, por lo que son desatendidos; los que sostienen lo anterior ven en el





modelo de desarrollo regional la herramienta de trabajo conjunto entre municipios que permita abordar esta problemática; y

4. Aquellas razones que esgrimen la diversidad de mecanismos para fomentar el desarrollo y la particularidad de cada región y por lo tanto argumentan que es necesario aprovechar la riqueza y variedad que cada una de las regiones posee para hacer frente a los fenómenos propios de la falta de desarrollo a su vez disminuir las desigualdades entre las propias regiones.







## Capítulo 3. Algunas limitantes para el diseño del proceso

### *Determinación del equipo técnico del COPLADE*

Habiendo identificado la importancia estratégica que tenía la actualización de los Planes de Desarrollo Regionales para la estrategia general de “dotar mayor impulso y fuerza a la regionalización”, encargada por el Gobernador del Estado, hubo necesidad de integrar un equipo técnico propio al interior de la Coordinación General del COPLADE. Se buscaba que el COPLADE fuera el núcleo impulsor de esta dinámica en todas las regiones. La naturaleza de este equipo fue por razones obvias multidisciplinario, conformado por abogados, economistas, politólogos, geógrafos, administradores, expertos en evaluación socioeconómica de proyectos, en estudios organizacionales, pero todos ellos con una particularidad: el nivel de posgrado en su formación académica y amplia experiencia en ámbitos locales y regionales.

Su origen académico era variado: eran provenientes de diferentes instituciones de educación superior del Estado como la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Autónoma de Guadalajara, el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán, así como de la Universidad Autónoma Metropolitana y el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Dentro de todos ellos, había profesionistas que tenían conocimiento de la realidad del Estado, el trabajo de administraciones anteriores, así como otros no involucrados en la realidad jalisciense, éstos últimos para que aportaran desde su perspectiva externa proposiciones enriquecedoras. A todos ellos se les solicitó desde el principio que pretendieran conocer de primera fuente los problemas socioeconómicos de las diferentes regiones del Estado, a través de la voz ciudadana y evitar que





se respondiera a los intereses impuestos por los líderes municipales tradicionales, cuidando en todo momento la congruencia técnica y pertinencia social.

### ***Requisitos previos a la actualización de los Planes de Desarrollo Regionales***

Lo primero que se hizo, fue reconocer el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Municipal como una etapa más del proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Regionales. Es por eso que el proceso fue diseñado pensando en las necesidades de todo el proyecto y no el de cada nivel de planeación de forma aislada. Como es natural, las necesidades del proyecto de mayor envergadura, es decir, los planes regionales, fueron las que marcaron la pauta del proceso general.

Una vez integrado el equipo que se haría cargo del proceso para impulsar la actualización de los Planes de Desarrollo Regional, se establecieron algunas condiciones previas para que, primero, el proceso fuera el más adecuado y, segundo, para que los planes cumplieran con los elementos indispensables para hacerlos funcionales a corto plazo. Con el equipo técnico se planteó la necesidad de construir planes con niveles de contenido similar y que pudieran ser entendidos como documentos complementarios para un proyecto interregional o incluso estatal. Con esto, se trataba de evitar, por un lado, el problema de que los documentos entonces vigentes contaban con calidades y contenidos diferentes entre sí, y por otro lado, construir documentos interrelacionables para cualquier efecto. Una condicionante más fue el no desperdiciar los esfuerzos anteriores: se debía aprovechar el alto grado de legitimidad obtenido por la regionalización como concepto y modelo de organización administrativa, lo cual obligaba a dejar en claro que el proceso al que se entraría no era un nuevo inicio, sino una etapa más del proceso





iniciado por el anterior gobierno. Rara combinación, pero eso era lo que se requería.

Dado que había elementos valiosos en los anteriores planes que había que retomar, se decidió en un primer momento crear la menor cantidad de nuevos órganos que fuera posible, con el fin de agilizar el proceso y al mismo tiempo reevaluar esfuerzos anteriores; por eso se planteó entonces que los planes deberían contar con un grado importante de validación social, para que fuera factible garantizar continuidad, a pesar de los cambios de administración y apropiación del resultado por parte de la mayor cantidad de actores sociales. Esto es, que las estrategias establecidas en los planes fueran aceptadas como las definidas por “la sociedad”. Por otro lado, resultaba indispensable rebasar la visión meramente gubernamental y verdaderamente encontrar los problemas sociales más sentidos por la población. Finalmente, resultaba necesario “blindar” políticamente el proceso, de forma tal que los ayuntamientos de diferentes partidos se sumaran a la estrategia, y que a su vez, los propios partidos políticos vieran el proceso como algo valioso para que no fuera desvirtuado.

Un requerimiento más, fue el de construir planes producidos a partir de metodologías claras que dieran racionalidad técnica a las estrategias regionales. Es decir, que a la par de una validación social, los planes tuvieran viabilidad y justificación en el marco de las políticas sectoriales y además surgieran de un proceso no intuitivo, sino a partir de una argumentación lógica. Se requería que el proceso diera resultados desde sus primeras etapas, de forma que generara incentivos positivos para que otros actores dentro y fuera del proceso tuvieran motivos objetivos para sumarse y además reconociendo la urgencia de una herramienta que le diera mayor solidez y coherencia a la estrategia de lo regional.





### ***La determinación del proceso***

En cuanto al cuidado de los condicionamientos al proceso, en el equipo técnico de la Coordinación General del COPLADE se determinó, de entrada, que a falta de consultores expertos en materia de planeación regional que satisficieran las necesidades y posibilidades presupuestarias, los actores que debían realizar los planes debían tener conocimientos académicos sobre el tema. Esto era reforzado por una evaluación interna de los planes entonces vigentes, que indicaba que los mejores documentos habían sido aquellos realizados por académicos antes que por consultores con mayor experiencia en la iniciativa privada. Por otra parte, que el proceso de licitación, en caso de haberlo, debía contar con parámetros que midieran conocimiento del tema y de la administración pública en general.

A efectos de construir documentos de similar nivel y contenido, se estableció no sólo un guión a seguir (como se había hecho en la administración pasada), sino además la necesidad de contar con metodologías uniformes aplicables a todos los casos. Sobre todo, se determinó la necesidad de que el equipo técnico del COPLADE fuera de tiempo completo, para que controlara, coordinara y supervisara el proceso y sus productos. Adicionalmente, establecimos la necesidad de que los planes no sólo fueran congruentes entre sí, sino además con otros documentos que se generarían simultáneamente, en particular aquellos relacionados con los aspectos presupuestales. En este sentido, se vivían de primera mano los problemas de contar con documentos de planeación desvinculados de la disponibilidad presupuestal, por lo que resultaba indispensable que los planes pudieran integrarse de la forma más directa posible al presupuesto estatal e incluso al municipal o al federal.

Por otra parte, en esos meses se estaba empezando a implantar el Nuevo Modelo de Gestión (NMG) (Gobierno de Jalisco, 2004) de gobierno del



estado que fomentaba, entre otras cosas, la intersectorialidad, el trabajo orientado a resultados y la orientación estratégica del presupuesto (COPLADE Jalisco, 2003), por lo que la relación entre los planes y el proceso de implantación del NMG debía ser estrecha. Véanse figura 1 y cuadro 4.

Figura 1. Objetivos del Nuevo Modelo de Gestión



Fuente: COPLADE Jalisco, 2003



#### Cuadro 4. Beneficios del Nuevo Modelo de Gestión

- Trasciende la mera administración de programas para orientar el trabajo –y por tanto los recursos-- del Gobierno del Estado en su conjunto hacia la resolución de problemas, con base en las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos.
- Privilegia el trabajo intersectorial, bajo una lógica de redes estratégicas y ya no de mera coordinación.
- Incide en aspectos clave en materia de organización y normatividad, de manera tal que se eliminen restricciones artificiales que han venido perjudicando la calidad de los servicios que prestamos a la ciudadanía.
- Orienta la inversión pública hacia las prioridades estatales.
- Brinda elementos para un mayor control y una mejor evaluación del desempeño institucional y, a partir de ello, para la rendición de cuentas y el establecimiento de un diálogo constructivo gobierno-sociedad.
- Impulsa la descentralización y el desarrollo equilibrado y sustentable de las diferentes regiones del estado.

Fuente: COPLADE Jalisco, 2003

Por último, junto con los Planes de Desarrollo Regional se debían construir los nuevos Planes de Desarrollo Municipal, que por obvias razones debían tener una estrecha relación, metodologías similares y procesos complementarios. Por todo lo anterior, se decidió formar un equipo ampliado del gobierno del estado estatal que fortaleciera el proceso. Para este fin, se incorporaron algunos nuevos funcionarios con las calificaciones técnicas para conducir el proceso y se capacitaron a algunos otros, entre ellos a buena parte del equipo que había supervisado la realización de los anteriores planes.

Si bien el proceso fue encabezado por COPLADE, técnicos de diferentes dependencias se sumaron en la mayor parte de los procesos, así como





también lo hicieron técnicos de la gran mayoría de los gobiernos municipales. Más que un nuevo inicio, como se ha dicho, se quería mostrar una continuidad de un proceso iniciado en el gobierno anterior, por lo que se decidió hacerlo de la forma más explícita posible: se determinó presentar el proceso como una actualización de planes antes que la construcción de unos documentos totalmente nuevos. Y en este sentido, se decidió tomar en cuenta las consultas realizadas para la realización de los planes entonces vigentes, así como las acciones propuestas que encuadraran con todas las estrategias que surgieran de la actualización de los Planes de Desarrollo Regionales.

De esta misma forma, se determinó no crear ni un solo órgano formal nuevo y se estableció que los espacios para construir los Planes de Desarrollo Regionales serían los establecidos en las leyes vigentes (los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal o COPLADEMUN, y los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional, conocidos como COPLADEREG) y un órgano técnico auxiliar regional que ya venía trabajando desde meses antes en apoyo de los COPLADEREG, conocido como UNIDADES TÉCNICAS DE APOYO AL DESARROLLO REGIONAL o UTEA (Gobierno de Jalisco, 2004). En lo que se refiere a la participación social se determinaron diversas medidas que la facilitaran sin complicar aún más el proceso. Así, se decidió retomar las consultas realizadas en otros procesos anteriores, entre ellos el de los planes anteriores y el del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

Por otra parte, se planteó aprovechar la conformación de los COPLADEMUN a fin de convertirlos en el espacio privilegiado de diálogo con la sociedad para efectos de este proceso; en este sentido, se plantearían asuntos regionales desde el ámbito municipal, aprovechando la realización de los Planes de Desarrollo Municipal. Otros actores se incorporarían a través del COPLADEREG que está formado por alcaldes y representantes de sectores productivos y sociales de cada región. Se realizarían presentaciones públicas





conforme el proceso fuera avanzando, a fin de generar oportunidades de corregir estrategias en caso de inconformidades notorias o bien fundamentadas. Estas dos últimas medidas apoyarían a su vez la necesidad de “blindar” el proceso frente a los ataques político-partidistas.

Por último, reforzando la idea de que se sumaran todos los ayuntamientos al proceso, en independencia de su origen partidista, y además hacerlo aplicable desde las primeras etapas, se acordó construir documentos consensuados de estrategias, anteriores a las actualizaciones de los Planes de Desarrollo Regionales, que fungieran como guía para el plan y para la orientación del gasto público. Estos documentos fueron las llamadas Agendas Regionales. Para ahondar en la utilización del vocablo de “agenda”<sup>9</sup>, retomo las explicaciones que establece la Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del PAN del Congreso del Estado, de la LVIII Legislatura, en la que precisa primeramente su significado etimológico, que orienta hacia “las cosas que se han de hacerse”, siendo un dispositivo de gestión y desempeño que nos orienta hacia las cosas que habrá que hacer. (GPAN, 2007:6)

---

<sup>9</sup> De tal forma que la naturaleza de la Agenda se centrada en prioridades y temas que recogen lo mejor de un arduo proceso de concurrencia entre “desafíos múltiples y entre jerarquía de prioridades heterogéneas. (GPAN, 2007:7)







## Capítulo 4. El diseño de herramientas que se requería

### *Generalidades de la planeación*

Uno de los primeros requisitos que el equipo técnico de la Coordinación General de COPLADE estableció en cuanto a la metodología que se utilizaría en el proceso de actualización de Planes de Desarrollo Regional, fue el cumplir con algunos puntos mínimos establecidos desde el campo de la teoría. Se tomó como base una definición ya clásica de Ackoff (1970), que establece que la planeación es:

“...un tipo particular de toma de decisiones, con tres características que la distinguen: ...es toma de decisiones anticipada;...es un sistema de decisiones; (y)...está dirigido a producir uno o más estados futuros que se desean y que no se espera que ocurran a menos que se haga algo”.

En ese sentido, era indispensable que los Planes de Desarrollo Regional se convirtieran en una serie de decisiones de política pública, y que esas decisiones implicaran no solo el simple seguimiento de una tendencia de desarrollo, sino que fueran producto de un análisis de las posibilidades de cada región, independientemente de si esas posibilidades ya estaban siendo aprovechadas o no. De la misma forma, se presentó la necesidad de asumir que el producto esperado no era un listado de obras a realizar, sino estrategias interrelacionadas de desarrollo y mecanismos para conseguirlas, es decir, en palabras de Mintzberg y Waters (1985), entendiendo la planeación como:

“proceso de relacionar metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para





alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados”

La otra condicionante era el aspecto legal. Era indispensable cubrir todos los requerimientos legales que al respecto se marcan en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local en lo que respecta a la materia de planeación, la Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios, así como su correspondiente reglamento. Al ser la planeación una exigencia constitucional, así como legal, se acotaban los procesos a que estuvieran correlacionados íntimamente con la planeación democrática y participativa.

#### *Ruta crítica para llegar a la planeación participativa de territorios*

Respecto al contenido de los Planes de Desarrollo Regional, en el equipo técnico de la Coordinación General de COPLADE se determinó que estos deberían contar con elementos identificables como parte de los diferentes niveles de planeación. Es decir, que lo mismo se delinearán visiones generales de la región en el futuro, que las estrategias para llegar allá acompañadas de una serie de acciones puntuales. Se determinó entonces como eje central la importancia de detectar desde las primeras etapas aquellos aspectos que era urgente enfrentar. Reconociendo la complejidad y el dinamismo de cualquier sociedad, se planteó también la búsqueda de herramientas que no intentaran encontrar un camino único e inmejorable para el desarrollo de las regiones, sino que pudieran trabajar dentro de esa complejidad, buscando acuerdos mínimos, racionales y compartidos entre la mayor cantidad de actores sociales posible.

Una vez explorados diversos modelos de planeación, se encontró un problema que era común prácticamente a todos: la determinación de estrategias se hacía de una forma más o menos intuitiva y como producto de





procesos mentales de los participantes, o como resultado de procesos preconcebidos ya fuera por la opinión pública o determinadas élites. Es decir, los modelos disponibles que se encontraron, no permitían determinar de alguna forma más o menos racional cuáles serían las estrategias a seguir. Los modelos comunes de planeación, más que procesos técnicamente estructurados, tenían contenidos proveniente quizás de técnicas elementales como la lluvia de ideas, listado de corazonadas sin datos que los sustentaran, modelos rígidos o imposiciones de grupos oligárquicos, cupulares o simples acciones desestructuradas provenientes de equipos inexpertos.

Como elemento final, se determinó la necesidad de contar con herramientas diseñadas *ex-profeso* para procesos de planeación participativa de territorios. Estas debían ser sencillas, de tal forma que tanto quienes condujeran los talleres como los participantes pudieran entenderlas e interpretarlas. Debían ser apropiadas, tanto para el tipo de producto que se buscaba, como para los recursos y el tiempo disponibles. Pero además debían de cumplir otra condición: capacidad de que los usuarios se pudieran apropiar del proceso y los resultados producto de la aplicación de este método. Es decir, debían generar entusiasmo e identificación con los productos resultado del análisis. Pero a la par, debían de ser rigurosas, es decir, plantear con precisión el problema, hacer las preguntas adecuadas, y entender fenómenos complejos de la manera más imparcial y objetiva posible, reduciendo el riesgo de interpretaciones erróneas.

Por último, se debía cuidar el no suplantar la voluntad de los participantes, a fin de que ellos pudieran interpretar con claridad las intenciones tanto de los participantes en los talleres como de quienes impulsaban el proceso, sin imponer un sesgo ideológico, político-partidista y más aún, alejarse de cualquier intento de manipulación de datos. De esta forma, una vez





definidos los alcances y expectativas tanto del proceso como de las herramientas a utilizarse, se inició el proceso de diseño.

### ***Exclusión de otros modelos***

Algunos de los modelos que no estaban precisamente relacionados a la planeación del desarrollo, quizás hubieran sido de utilidad, pero dada la complejidad de los datos que se tenían que trabajar y el ámbito de aplicación, se hubieran colapsado al estar diseñados para la gestión empresarial en un ámbito reducido o únicamente se hubiera concretado a emitir un diagnóstico, o una proyección a futuro, sin arrojar acciones complejas y concretas necesarias para el desarrollo de las regiones. Dichas herramientas a modo de ejemplo son la matriz TOWS o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), el Método Delphi y la MoSCoW (Acróstico de *Must have, Should have, Could have and Want to have*). (CEED, 1999, y KOOTZ, WEIHRICH, 1998)

Por otra parte, reconociendo la utilidad de otros modelos usados en planeación participativa como el marco lógico, se decidió utilizar un proceso que permitiera que los actores fueran copartícipes en la mayor cantidad de pasos posibles. El marco lógico, aún y cuando parte del análisis de los actores y la definición por parte de estos de los efectos del problema a analizar, se consideró que este modelo de planeación limitaba el grado de participación de estos mismos actores en la definición de las soluciones. Al ser los Planes de Desarrollo Regional herramientas de aplicación de presupuestos mayoritariamente públicos, el papel de los ayuntamientos en la aplicación de recursos resulta fundamental. En ese sentido, el hecho de que los funcionarios municipales pudieran sentirse excluidos de la construcción de soluciones, pudiera haber implicado un bajo grado de compromiso con los resultados del plan. Así las cosas, se decidió optar por herramientas que permitieran la





participación de actores no sólo en la definición de problemas sino en la construcción de soluciones.

En su momento se reconoció las limitantes de optar por un proceso de esta naturaleza: mientras que en el marco lógico, las soluciones técnicas son propuestas por el equipo coordinador que por definición cuenta con la capacidad profesional para proponerlas, en las herramientas aquí propuestas se corre el riesgo de privilegiar el consenso sobre la decisión técnicamente adecuada. Para disminuir este riesgo, es que se crearon equipos técnicos intergubernamentales (federación- estado- municipio) con apoyo de instituciones académicas, que en el mismo marco de consenso, permitían un grado considerable de racionalidad y viabilidad en las soluciones propuestas.

Del mismo modo y para no caer en excesos en la descripción de los modelos de la planeación que tampoco fueron tomados en cuenta, se retomaron los diversos comentarios y críticas que se hacen a los mismos por Juan Prawda (1985), de entre los que se enumeran, la planeación racional (funciona y sustancial), la *optimizante*, la comprensiva, la satisfaciente, la *microplaneación*, la adaptativa, la *innovativa*, la transaccional, la normativa o por ideales. Dado que era claro que se requería un modelo que permitiera la concientización, el involucramiento y la movilización en torno a problemas, se enfatizó la búsqueda de un modelo más relacionado a lo que se entiende por planeación participativa en la mayor cantidad de etapas posibles.





## Capítulo 5. La metodología y las herramientas construidas

### *Proceso para definir la metodología y las herramientas del modelo*

Frente a la necesidad de generar un documento de planeación regional que pudiera cumplir con las características básicas de la planeación desde el punto de vista teórico, se optó por generar una metodología de diagnóstico, poniendo previamente a disposición de los participantes un compendio exhaustivo de indicadores de desarrollo. Esto permitiría no sólo pensar en lo que cada región ya había venido haciendo, sino en lo que podría llegar a hacer. También resultó indispensable el involucramiento de las dependencias estatales con mayor incidencia en las regiones, a fin de lograr mayor capacidad de concreción de las decisiones tomadas, y no quedarse sólo en buenas intenciones de gobierno.

De igual forma se vislumbró la necesidad de involucrar al Gobernador del Estado en el conocimiento puntual de todos los avances en el proceso. En consecuencia, se decidió que el diseño debería hacerse de forma intersectorial de tal forma que el producto presentara estrategias integrales antes que una suma de tácticas, y que estas estrategias fueran conocidas y asimiladas por el propio gobernador. Con el fin de contar con un sistema de decisiones como producto final, se optó por generar alguna herramienta que, posterior al diagnóstico, permitiera la correlación de las probables estrategias, la generación de políticas o el establecimiento de proyectos detonadores. Por último, se resaltó el rol que deberían tener los problemas estratégicos de cada región, no





sólo como obstáculos para el desarrollo, sino como obstáculos para la aplicación de cualquier estrategia.

Pensando en la construcción de un documento que lo mismo contuviera grandes aspiraciones regionales que acciones específicas, se decidió abordar el problema entendiéndolo como un proceso de planeación íntegro. En este sentido, el diseño debería incluir etapas en las que los participantes se permitieran imaginar las posibilidades regionales y los probables escenarios futuros, la construcción de estrategias claras de desarrollo y la inclusión de acciones puntuales a realizarse en el corto y mediano plazo. Por otra parte, con vistas a contar desde las primeras etapas con una guía que permitiera orientar el presupuesto hacia las probables estrategias, se optó por escoger algún diseño que permitiera, desde el diagnóstico, identificar las variables relevantes.

Se planteó, así, que el diagnóstico se enfocara a causas antes que a síntomas, que este no fuera sectorial sino integral y en una sola etapa, y que se enfocara primordialmente a detectar los puntos estratégicos sobre los que se debería trabajar en las siguientes etapas. Con respecto a los mecanismos para reconocer la complejidad social y al mismo tiempo buscar formas de enfrentarla, se presentó la necesidad de explorar entre los diferentes ejercicios de planeación, como se refirió en el apartado anterior, optando por la participativa territorial, por las condiciones y ámbitos en las que sería utilizada y advirtiendo sus alcances. Se optó lo mismo por analizar herramientas con rigor científico, que pretendieran captar los intereses individuales o grupales, que metodologías altamente participativas que llevaran como insumo datos duros. (PRAWDA, 1983: 43-44)

Dada la falta de algún modelo que satisficiera todas las inquietudes mencionadas, se decidió construir uno que a juicio del equipo conductor del proceso, cumpliera con cierto grado de racionalidad y que a la vez reconociera la imposibilidad de encontrar “el camino” único e incontrovertible. De esta





forma, se decidió utilizar una herramienta que antes había sido explorada por alguno de los integrantes del equipo para detección de problemas estratégicos. En el equipo técnico de la Coordinación General del COPLADE, se trabajó en su adaptación con el fin de construir colectivamente, desde la lógica de la percepción, no sólo problemas estratégicos, sino además potencialidades estratégicas. De esta forma, se pudo contar con dos insumos generados argumentativamente que se pudieron correlacionar de forma lógica, con el fin de construir estrategias a través de otro producto diseñado por el equipo de trabajo: la Matriz de Problemas y Potencialidades.<sup>10</sup>

Con este modelo se pudo construir o adaptar la mayor parte de las herramientas que se usaron. Estas deberían ser fácilmente entendibles para la gran cantidad de actores involucrados, dado que se harían partícipes del proceso a funcionarios de las tres esferas de gobierno no especializados en planeación. Se deberían realizar pocas sesiones de trabajo que permitieran obtener insumos para los Planes de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo Municipal. Se deberían combinar con sesiones en las que se definirían las obras del año en curso, aún y cuando no fuera necesario correlacionar el tema del taller con las obras, con el fin de comprometer aún más con el proceso de planeación, relacionarlo con resultados concretos y generar incentivos para permanecer en el proceso de planeación mismo. Además de la participación de los técnicos de los municipios, se esperaba contar con la participación de diferentes actores políticos y sociales relevantes, incluyendo al Presidente Municipal, no obstante se debería reducir el margen de decisión de éste con el fin de evitar que el proceso se convirtiera en el espacio para cumplir sus compromisos políticos.

---

<sup>10</sup> La sistematización de esta metodología quedó publicada por el COPLADE bajo el siguiente título: RAMÍREZ M., José de Jesús (2005) "Metodología para la identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional" en Cuadernos COPLADE nueva época; serie: Metodologías y Técnicas para la planeación regional y municipal, No. 1; Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado-Gobierno de Jalisco, México.







Así las cosas, se planteó una serie de recomendaciones para poder instaurar la nueva dinámica de trabajo de acuerdo al modelo propuesto: retomar los productos de consultas pasadas para hacer ver el ejercicio como parte de un programa de regionalización que trasciende a los periodos gubernamentales; usar herramientas que permitieran cierto grado de rigor verificable en sesiones posteriores y que permitieran definir con exactitud problemas, potencialidades y estrategias. Por último, se debería permitir el diálogo y la expresión de ideas que evitara en todo momento la sensación o la percepción de que se trataba de un proceso impuesto desde el centro o alejado de los problemas cotidianos de cada región, y para eludir la tentación de buscar problemas para soluciones previamente concebidas. Tal y como Godet (2000) sostenía “los útiles son útiles para preparar las opciones y no sustitutos de la libertad de elección”.

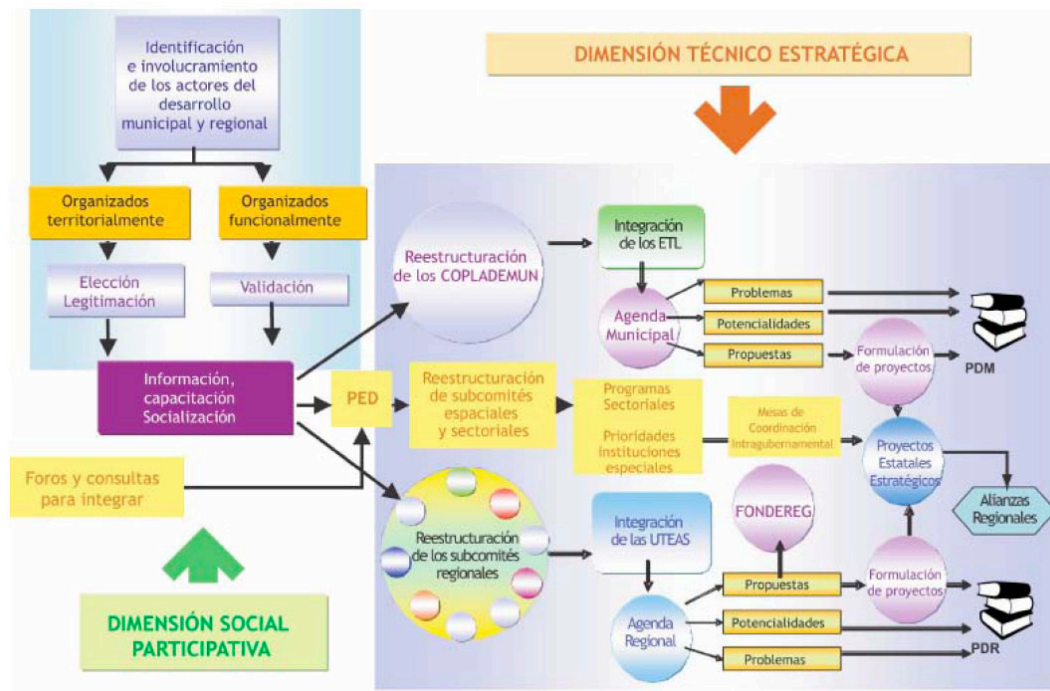


## Capítulo 6. Las dimensiones del proceso de planeación

El proceso de planeación se diseñó en el equipo técnico de la Coordinación General del COPLADE, pensando tanto en la importancia de generar un planteamiento colectivo, como en la racionalidad de los pasos para construirlo. Se pensó en una estrategia para el fortalecimiento del desarrollo municipal y regional y se establecieron dos dimensiones, la social-participativa y la técnico-estratégica, considerando las críticas que se señalaron en el apartado primero de este reporte, respecto de la actuación de COPLADE antes de la administración gubernamental de 2001.

Dicha estrategia está ilustrada en la siguiente figura que se presentó en múltiples talleres y reuniones regionales y municipales:

Figura 2. Estrategia para el fortalecimiento del Desarrollo Municipal y Regional



Fuente: COPLADE Jalisco, 2003



### *Dimensión social-participativa*

En la dimensión social-participativa se utilizaron primordialmente los espacios de los Comités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN) y de los Subcomités de planeación para el desarrollo regional (COPLADEREG o Subcomités Regionales), tratando de cubrir tanto el aspecto territorial como el sectorial, sin generar nuevas estructuras.

En el caso de lo municipal, el proceso tuvo obstáculos procedentes de un paulatino abandono de la figura del COPLADEMUN, que en algunos casos fue llevado a ser visto como un simple legitimador de las decisiones de la autoridad municipal, o un mero requisito al que obliga la ley en los casos de algunos recursos federales, como fue comentado por diferentes miembros de los COPLADEMUN en las sesiones de construcción de los Planes de Desarrollo Municipal.

Este decaimiento de su figura, pudiera proceder al menos de dos tipos de causas: primero, aquellas generadas por motivos atribuibles a los defectos del propio órgano como en diversas reuniones lo hicieron saber diversos actores locales a los integrantes del equipo técnico de la Coordinación General de COPLADE, y segundo, aquellas procedentes de la multiplicación de espacios de participación social que han venido desvirtuando al COPLADEMUN como el espacio primordial de participación social. Este es el caso, por ejemplo, de los consejos de participación social en educación o en el tema del desarrollo rural.

En cuanto a la primera serie de causas, es decir, los defectos propios del órgano de planeación por sí mismo, casi todos los obstáculos procedían del deseo de algunas autoridades municipales de acotar la participación social. En este sentido, muchos COPLADEMUN en la práctica no existían, y tan sólo se recababan las firmas necesarias para aprobar los proyectos para los que su visto bueno fuera indispensable sin que existieran reuniones de evaluación y





mucho menos de discusión de los proyectos a realizarse. En la mayor parte de los casos, contrario a lo establecido en la ley, no había participación en la generación del Planes de Desarrollo Municipales. En otros casos, los integrantes eran más bien seleccionados por su afinidad con las autoridades en turno antes que por su representatividad.

Si bien el énfasis del proceso fue puesto en la dimensión técnico metodológica, sí hubo cuidado de apoyar a las áreas que desde el gobierno estatal promovieron la dimensión social participativa. Sin afirmar que se revirtieron la totalidad de los problemas expuestos, sí se puede afirmar que en la gran mayoría de los municipios, para efectos de este proceso, el COPLADEMUN fue el espacio de construcción y validación de los Planes Estatal de Desarrollo y los Planes Regionales de Desarrollo. Se cuidó en lo posible que la representación territorial, es decir, aquella que participó por parte de organizaciones vecinales o comunitarias cubriera la mayor cantidad de zonas de cada municipio.

Si bien no es posible afirmar que los criterios de selección de personajes en concreto no estuviera influenciada por aspectos políticos, sí se procuró que se tuviera cuidado en la construcción metodológica, con el fin de que su participación permitiera reflejar opiniones, reduciendo el grado del sesgo político-partidista en lo posible, para construir estrategias y visiones, antes que impulsar proyectos o inquietudes específicas.

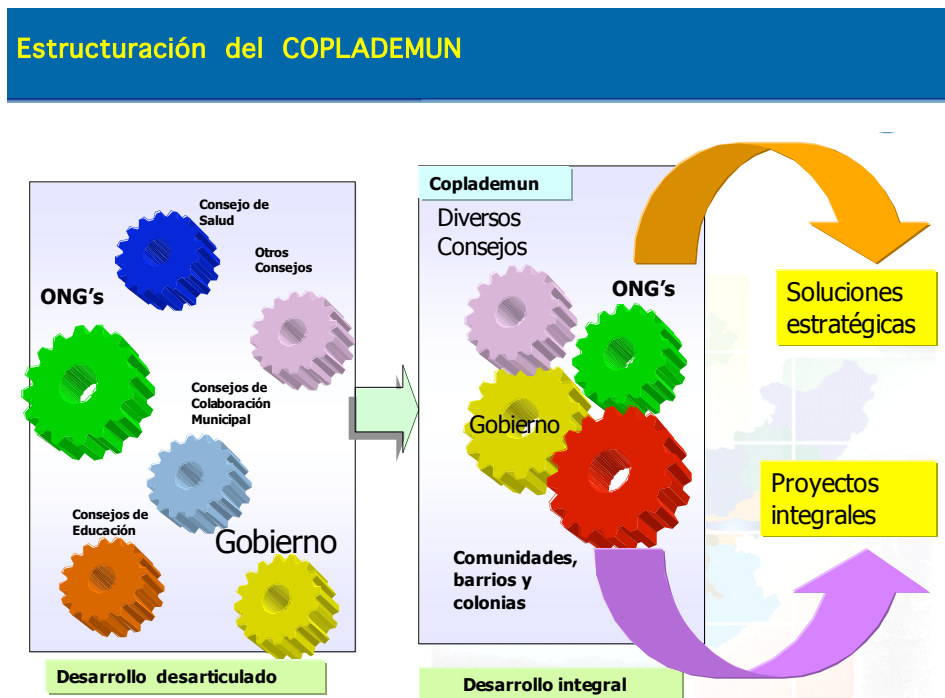
En cuanto a la segunda serie de causas, es decir, la multiplicación de espacios de participación social, se buscó hacer un énfasis muy particular en la utilización del COPLADEMUN como el “consejo de consejos”. Dado que órganos de participación social en salud, educación, campo o promoción económica establecidos en leyes particulares de cada sector, formaron parte de varios COPLADEMUN, los diagnósticos de cada materia se integraron a los



Planes de Desarrollo Municipal y los planes municipales sectorizados lograron congruencia con éstos.

A su vez, esto permitió que los planes regionales contaran con una importante participación de diversos sectores a partir de los COPLADEMUN. La idea transmitida durante el proceso era representada a través de la siguiente gráfica:

Figura 3. Estructuración del COPLADEMUN



Fuente: COPLADE Jalisco, 2003

De acuerdo a las presentaciones hechas en las reuniones municipales y regionales, así como ante la opinión pública, la *estrategia para el fortalecimiento del desarrollo municipal y regional* tenía como principios base:

1. Respeto y fortalecimiento de los COPLADEMUN y los COPLADEREG.
2. Redimensionar el COPLADEMUN como la máxima instancia de participación social para la toma de decisiones y orientación de los recursos.



3. A través de la coordinación institucional, conformar un frente común para dar respuesta oportuna a la problemática local regional.
4. Asegurar la continuidad del desarrollo municipal más allá de los cambios de administración a que están sujetas las autoridades estatales y municipales del Estado de Jalisco.
5. La consolidación de nuevas y mejores formas de colaboración concertada entre los actores públicos y privados.
6. La implementación de un proceso de desarrollo y planeación integral que promueva una interacción óptima entre lo urbano y lo rural.
7. Incrementar las capacidades locales y regionales de gestión (públicas y privadas) que incrementen los niveles de competitividad de los municipios y regiones. (COPLADE Jalisco, 2003)

### ***Dimensión técnico-estratégica***

En cuanto a la dimensión técnico estratégica, la base del asunto consistió en generar un proceso que, como ya ha sido dicho antes, buscaba aprovechar las ventajas de la participación social y al mismo tiempo contener elementos técnicos que le permitieran cierto rigor científico. De esta forma, el resultado de la planeación buscado, debería tener rigor metodológico y un alto sentido de apropiación de los participantes en los talleres. De entrada, se partió del reconocimiento de la falta de capacidad técnica institucional para aprovechar la enorme riqueza que en materia de conocimientos se contaba en los municipios.

Esta capacidad técnica resultaba importante por dos motivos: por una parte, la escasez de recursos obligó a incorporar una gran cantidad de elementos de diferentes esferas gubernamentales al proceso, y por otra, se buscó que fueran precisamente empleados de los ayuntamientos quienes condujeran los procesos en los municipios. De esta forma, se buscaba que los participantes en los talleres no apreciaran un proceso impuesto “desde arriba” y





simultáneamente los resultados fueran asimilados por la autoridad municipal como propios y por lo tanto vinculantes. De esa forma se inició por compartir con una gran cantidad de técnicos de diferentes dependencias los detalles del proceso.

El proceso arrancó con sesiones de sociabilización al interior del gobierno estatal en las que se hicieron adecuaciones al proceso y además se asumieron responsabilidades por parte de funcionarios ajenos al COPLADE, que como ya se ha dicho antes, encabezó el proceso. Posteriormente se hicieron presentaciones regionales en las que se incluyeron funcionarios federales y municipales. Como una parte esencial del proceso, se formaron equipos técnicos municipales y regionales.

Al nivel municipal, se conformaron Equipos Técnicos Locales o ETL que fueron capacitados a fondo a fin de que se hicieran responsables por municipio de dar seguimiento y coordinar los trabajos bajo la supervisión del equipo técnico estatal. Según los planteamientos originales, éstos serían “la instancia técnica de apoyo al COPLADEMUN encargada del seguimiento técnico del desarrollo municipal, integrada por funcionarios e instituciones con conocimientos en temas específicos del desarrollo local y Regional” y servirían para “facilitar el proceso de la toma de decisiones a los diferentes actores del desarrollo que concurren en el Coplademun (y)...orientar los recursos y esfuerzos a las áreas críticas o estratégicas del desarrollo local” (COPLADE Jalisco, 2003).

En la práctica, los ETL se integraron con elementos técnicos de cada ayuntamiento que lo mismo surgieron de entre el cuerpo de regidores, que entre empleados de alto nivel o asesores cercanos al despacho del presidente municipal. En la gran mayoría de los casos fue una combinación de todas estas figuras.





A nivel regional, se retomó la figura de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional que se había creado unos meses antes para priorizar obras con criterios técnicos. Según los documentos normativos que las crearon, las UTEA son:

“la instancia técnica de apoyo a los Subcomités Regionales encargada del seguimiento técnico del desarrollo regional, integrada por funcionarios de los tres órdenes de gobierno y miembros de organizaciones e instituciones con conocimientos en temas específicos del desarrollo local y Regional”

Las UTEAS como los ETL, tenían como función principal “facilitar el proceso de la toma de decisiones a los diferentes actores del desarrollo que concurren en los Subcomités Regionales, (y)...orientar los recursos y esfuerzos a las áreas críticas o estratégicas del desarrollo local y regional.” (COPLADE Jalisco, 2003). Por lo general, se conformaron con altos funcionarios municipales de planeación u obras públicas de todos los ayuntamientos de cada región, técnicos estatales y federales de cada región y en algunos casos, académicos de centros de educación técnica o superior presentes en las regiones. Generaron no sólo espacios de deliberación con criterios técnicos, sino que además formaron lazos de colaboración y apoyo entre ayuntamientos con mayores recursos y aquellos con menores posibilidades.

Ambos cuerpos fueron capacitados para conducir los procesos de planeación municipal y regional. En la primer parte del proceso se conformaron 88 ETL de 124 municipios, aunque cuando se inició formalmente el proceso realizar los Planes de Desarrollo Municipal, esta cifra se elevó a 113. En el caso de las UTEA, estas trabajaron con mayor o menor regularidad en las doce regiones del estado, como se puede observar en el cuadro 5, que reseña el trabajo de estos órganos en el año 2004 durante el cual se construyeron las agendas regionales y se priorizaron en el seno de los mismos, obras del fondo de desarrollo regional o FONDEREG.







Cuadro 5. Desarrollo Regional						
Región	Reuniones con Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS)			Reuniones con Presidentes Municipales. Presentación y Firma de Agenda regional y priorización de obras de FONDEREG		
	MUNICIPIOS PARTICIPANTES	REUNIONES CELEBRADAS	TOTAL DE ASISTENTES	PRESIDENTES	OTROS FUNCIONARIOS	TOTALES
01 Norte	10	3	64	8	52	60
02 Altos Norte	8	3	58	5	43	48
03 Altos Sur	11	3	65	4	39	43
04 Ciénega	13	2	58	9	34	43
05 Sureste	10	3	43	10	27	37
06 Sur	16	4	86	15	26	41
07 Sierra de Amula	11	3	81	11	24	35
08 Costa Sur	6	3	51	6	26	32
09 Costa Norte	3	3	22	2	38	40
10 Sierra Occidental	8	3	64	8	34	42
11 Valles	14	2	63	5	38	43
12 Centro	9	2	42	10	38	48
<b>Total del Estado</b>	<b>119</b>	<b>34</b>	<b>697</b>	<b>93</b>	<b>419</b>	<b>512</b>

Fuente: COPLADE Jalisco, 2003

### *Construcción de las agendas municipales y regionales*

El primer paso fue la construcción de las agendas municipales y regionales. Esto permitiría en un corto plazo definir las estrategias por región y municipio con el fin de orientar la inversión gubernamental en lo inmediato, y al mismo tiempo trazar el camino para la construcción de los planes de desarrollo





tanto regional como municipal. Las agendas serían “un instrumento de planeación que permite a los integrantes de los COPLADEREG o Subcomités Regionales (o COPLADEMUN, en el caso del nivel municipal), identificar de manera sencilla los problemas centrales y las potencialidades a las que habrá de ponerse atención para mejorar las condiciones actuales en las que se encuentra una Región determinada (o en su caso, un municipio)” (COPLADE Jalisco 2003).

En esta etapa, se lograron conformar 93 agendas municipales y las doce agendas regionales, aunque forzados por la necesidad de realizar los Planes de Desarrollo Municipal en tiempo, 114 agendas de 124 se realizaron. Las agendas fueron así la principal herramienta de planeación y distribución presupuestal durante los meses en los que se construyeron los planes. Estas determinaron cuáles eran considerados los problemas estratégicos de cada municipio o región, así como las principales potencialidades. A partir de cada problema estratégico, se establecieron estrategias para enfrentarlos y a partir de las potencialidades, se detallaron posteriormente vocaciones por municipio.

Ambos procesos y sus productos se explican en la sección en la que se detallan las herramientas. Las agendas municipales fueron construidas en talleres participativos en el COPLADEMUN y conducidos por el ETL. En éstos, después de una etapa de sensibilización de los datos esenciales y comparativos de cada municipio, a través de la técnica conocida como Lógica Fluida (DE BONO, 1993) y convertida en herramienta de planeación se determinaron, como ya dijimos, problemas estratégicos a partir de la percepción de problemas por parte de los participantes en los talleres. A partir de los problemas estratégicos se construyeron estrategias para enfrentarlos y se especificaron proyectos para implementar dichas estrategias o se retomaron de las consultas anteriormente realizadas. Las herramientas usadas se





describen a detalle en el siguiente apartado. También se determinaron las principales potencialidades.

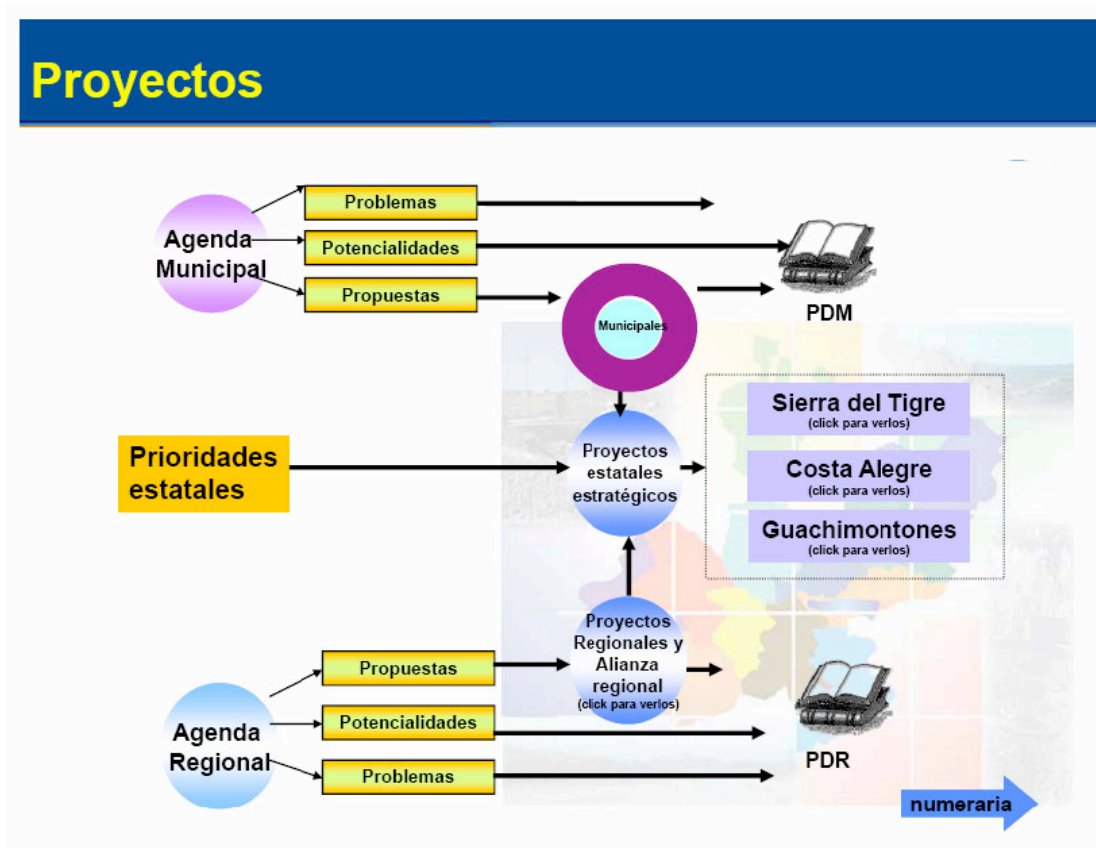
Las agendas regionales, por su parte, se generaron en talleres dirigidos desde el COPLADE, teniendo como espacio de discusión las UTEA. Estas agendas fueron presentadas a validación en el seno del COPLADEREG con la participación de alcaldes, funcionarios estatales y federales y en algunos casos representantes de organismos ciudadanos. En estos talleres, como ocurrió a nivel municipal, se determinaron problemas estratégicos, pero las potencialidades fueron incorporadas para la construcción de estrategias, por lo que se perfeccionaron las herramientas usadas a nivel municipal.

A estas estrategias se adicionaron proyectos anteriormente presentados, se plantearon por primera vez algunos otros y se construyeron proyectos detonadores de carácter intersectorial e incluso interregional. Las herramientas y los productos también se presentarán en el siguiente apartado.

Las agendas, de esta manera, se convirtieron en el producto eje para iniciar el trabajo rumbo a los Planes de Desarrollo Municipal y a los Planes de Desarrollo Regional, pero además permitieron orientar presupuesto desde los primeros meses, así como construir los proyectos estratégicos de trascendencia regional y estatal, como se ve en la figura siguiente.



Figura 4. Construcción de Proyectos Estratégicos



Fuente: COPLADE Jalisco, 2003

Las agendas municipales fueron presentadas y validadas, en algunos casos incluso formalmente en sesión de ayuntamiento, mientras que las agendas regionales fueron ratificadas en reuniones regionales por parte de la gran mayoría de los Presidente Municipales. La ruta trazada es clara en el cuadro 6 que dibuja los pasos y responsables para realizar los Planes de Desarrollo Municipales y el presupuesto de 2005.



**Cuadro 6. Pasos y responsables para conducir el proceso de los Planes de Desarrollo**

No.	Actividad	Tipo de actividad	Participantes
1	Integración del equipo técnico local	Reunión Interna	Presidente Municipal Regidores
2	Identificación de la problemática local	Recopilación de información Trabajo en gabinete	Equipo Técnico Local (ETL)
3	Mapa de Recursos y Programas	Recopilación de información Trabajo en gabinete	ETL
4	Revitalización de los Consejos de participación social	Talleres locales	ETL Dependencias del Gobierno Federal y Estatal
5	Integración formal del Coplademun	Taller local	Presidente Municipal Regidores ETL SDH COPLADE
6	Mapeo de programas, identificación de problemas estratégicos y potencialidades	Trabajo en gabinete	ETL
7	Análisis de la problemática e identificación de alternativas de solución, diseño preliminar de la Agenda Municipal	Talleres locales	ETL
8	Presentación y validación de la Agenda Municipal al Ayuntamiento y Coplademun	Reunión	Presidente ETL Regidores
9	Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal	Talleres	Presidente ETL Regidores
10	Integración de la Cartera de Proyectos y POAs 2005	Talleres	ETL

Fuente: COPLADE Jalisco, 2003





## *Construcción de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Regional*

Posterior a la construcción de las agendas municipales y regionales se inició el trabajo formal de realización de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Regional. En ambos casos se determinaron algunos contenidos básicos y se desarrolló una cédula que permitió la verificación de éstos. Como guía general del Plan de Desarrollo Municipal se estableció lo siguiente (véase la cuadro 7):

**Cuadro 7. Extracto de la guía general para construir un Plan de Desarrollo Municipal (COPLADE, Jalisco, 2004, Guía...):**

<p><b>“1.- Mensaje político</b>              Mensaje del presidente municipal              Presentación</p> <p><b>2.- Misión</b></p> <p><b>3.- Historia</b>              Antecedentes históricos</p> <p><b>4.- Diagnóstico</b>              Aspectos Espaciales, Recursos Naturales y Ambientales                  Ubicación Geográfica                  Descripción fisiográfica                      Altitud, Geología, Clima, Vegetación, Fauna, Hidrología, Suelos.                  Contaminación Ambiental                      Erosión de los suelos, Deforestación, Contaminación Hídrica,                      Residuos Peligrosos, Contaminación atmosférica.                  Amenazas Naturales</p> <p><b>Demografía y mercado de trabajo</b>              Demografía              Mercado de Trabajo</p> <p><b>Recursos Socioculturales</b>              Educación                  Infraestructura, Cobertura, Nivel de instrucción, Educación no formal, Problemática</p> <p>        Cultura                  Monumentos Históricos, Fiestas, Leyendas, tradiciones, costumbres y música, Artesanías y gastronomías.</p> <p>        Salud                  Cobertura, Mortalidad y morbilidad, Problemática, Asistencia Social.</p> <p>        Seguridad Pública</p> <p><b>Recursos Económicos Productivos</b>              Empleo e ingresos              Agricultura                  Distribución de la superficie productiva, Producción, Comportamiento de la producción, Ingresos, Rendimientos,</p>
---





Cuadro 7. Extracto de la guía general para construir un Plan de Desarrollo Municipal (COPLADE, Jalisco, 2004, Guía...):

	Cultivos potenciales, Fuentes de financiamiento, Tecnología empleada, Comercialización, Organización, Problemática.
Pecuario	Inventario, Comportamiento de la producción, Subproductos, Comercialización, Tecnología empleada, Financiamiento, Problemática.
Comercio	Principales actividades económicas
Turismo	Festividades, Atractivos naturales, Construcciones arquitectónicas, Infraestructura hotelera, Problemática
Industria	Numero y tamaño, Producción, Población ocupada, Grado de tecnificación, Comercialización, Financiamiento, Problemática
Artesanía	Producción, Tecnología, Problemática
Forestal	Principales especies, Personal ocupado, Producción, Comercialización, Tecnología empleada, Financiamiento, Problemática
Infraestructura económica social	
Comunicaciones	Red carretera, Interconectividad, Telecomunicaciones,
Transporte	
Servicios Públicos	Abastecimiento de agua potable y saneamiento, Tratamiento de Residuos Sólidos, Recolección de basura, Rastros, Vivienda
Servicios de apoyo a la actividad económica	
Aspectos Organizativo-Institucionales	
Funcionamiento del Gobierno Municipal	Estructura Administrativa, Recursos Materiales, Estado de la planeación municipal, La participación social en el municipio
La hacienda municipal	Ingresos, Egresos
5.- Problemática Municipal	
Principales Problemas	
6.- Potencialidades	
Principales Potencialidades	
7.- Imagen Objetivo	
8.- Objetivos Estratégicos	
9.- Estrategias	
10.- Líneas de Acción	
11.- Sistema de Seguimiento y Evaluación	
12.- Anexos	

Fuente: COPLADE Jalisco, 2003





Para la actualización de los Planes de Desarrollo Municipal, se construyeron dos herramientas esenciales: *los Bancos de Información Estadística Municipal* que fueron realizados para cada uno de los municipios, y por otra parte los *Mapas Geoestadísticos Municipales*, de los cuales fueron realizados y entregados cuarenta a cada ayuntamiento sobre diferentes temáticas. En segundo término, cerca de 16 dependencias estatales y federales, a través de reuniones regionales apoyaron en la realización de diagnósticos y estrategias por tema, a través de mesas sectoriales por municipio. En tercer lugar, se realizaron talleres de actualización de las agendas municipales a la luz de las agendas y estrategias regionales ya establecidas para cada una de las doce regiones. Por último, se determinaron las líneas estratégicas, las líneas de acción y una serie de proyectos a corto y mediano plazo para llevar a cabo los objetivos trazados.

Estos trabajos resultaron clave para la realización de los Planes de Desarrollo Regionales, dado que los diagnósticos exhaustivos realizados para los municipios, así como las estrategias y líneas de acción resultaron elementos base para la realización de los planes regionales. Los Planes de Desarrollo Regionales también contaron con una guía base, que se presenta a continuación (Cuadro 8):

Cuadro 8. Extracto de la guía general para construir un Plan de Desarrollo Municipal (COPLADE, Jalisco, 2004, Guía...):		
Capítulo	Tema	Subtema
<b>1.- Antecedentes</b>		
	Antecedentes	Bases Jurídicas
		Relaciones de otros planes y programas
		Regionalización en el contexto estatal y nacional
		Área de Aplicación del Plan
<b>2.- Aspectos Geográficos Generales</b>		
	Ubicación geográfica de la Región	Mapa de ubicación geográfica en imagen satelital de la región
	Aspectos	Mapa de Vegetación







**Cuadro 8. Extracto de la guía general para construir un Plan de Desarrollo Municipal (COPLADE, Jalisco, 2004, Guía...):**

	Fisiográficos	Mapa Hidrológico
		Mapa de principales elevaciones montañosas
	Infraestructura carretera	Mapa con las principales vías de acceso carreteras
<b>3.-Indicadores de calidad de vida en la Región</b>		
	Indicadores de las condiciones de Bienestar Social	Demografía
		Niveles de Bienestar Social por Municipio
		Niveles y distribución familiar de ingreso
		Niveles de escolaridad y alfabetización
		Servicios de Salud y Grado e cobertura
		Indicadores de integración cultural
		Indicadores de Asistencia social
	Indicadores de vivienda y servicios básicos	Indicadores de vivienda y servicios básicos
	Indicadores económicos e infraestructura económica social	Total de la población económicamente activa por municipio
		Distribución de la población por sectores económicos (primario, secundario y terciario)
		Empleo e ingresos
		Agricultura
		Actividad pecuaria
		Comercio
		Turismo
		Industria
		Artesanía
		Sector Forestal
		Minería
		Pesca
		Comunicaciones
		Servicios de apoyo a la actividad económica
	Indicadores de calidad ambiental	Erosión de los suelos





**Cuadro 8. Extracto de la guía general para construir un Plan de Desarrollo Municipal (COPLADE, Jalisco, 2004, Guía...):**

		Deforestación
		Contaminación Hídrica
		Residuos Peligrosos
		Contaminación atmosférica
	Indicadores institucionales	Estructura Administrativa
		Recursos Materiales
		El Subcomité Regional y los Coplademunes
		Recursos Tecnológicos
		Estado de la planeación municipal
		La participación social en el municipio
		Ingresos
		Egresos
		Deuda
		Capacitación de puntos estratégicos de la administración pública municipal
<b>4.- Diagnóstico Estratégico</b>		
<i>(Agenda regional actualizada)</i>	Potencialidades	Recursos Naturales
		Recursos Productivos
		Infraestructura productiva
		Comunicaciones y transporte
		Infraestructura y equipamiento
		Desarrollo Institucional
	Problemática	Recursos Naturales
		Recursos Productivos
		Infraestructura productiva
		Comunicaciones y transporte
		Infraestructura y equipamiento
		Desarrollo Institucional
<b>5.- Imagen – Objetivo</b>		
	Misión de la Región	
	Imagen Objetivo Regional - Visión 2020	
	Objetivos Generales	





<b>Cuadro 8. Extracto de la guía general para construir un Plan de Desarrollo Municipal (COPLADE, Jalisco, 2004, Guía...):</b>	
	Metas a Corto y Mediano Plazo
<b>6.- Estrategias de Desarrollo Regional</b>	
	Estrategias para el Desarrollo Regional (planteadas de acuerdo a la definición de objetivos)
<b>7.- Programa de Acciones Estratégicas</b>	
	Programa de Acciones Estratégicas (planteadas de acuerdo a la definición de estrategias)
<b>8.- Instrumentación</b>	
	Cartera de proyectos estratégicos.
<b>9.- Control y Evaluación</b>	
	Cartera de Indicadores por objetivo estratégico planteado

Fuente: COPLADE Jalisco, 2004

Los pasos para la realización de los Planes de Desarrollo Regional, a partir de los trabajos realizados por los Planes de Desarrollo Municipal, fueron pensados de acuerdo al producto que se deseaba. Según el documento presentado durante la entrega de los planes al gobernador para su publicación, la actualización de los Planes de Desarrollo Regionales buscaba (COPLADE Jalisco, 2005):

1. “Que la información de los diagnósticos esté debidamente actualizada a fin de que permita fundamentar y facilitar la toma de decisiones.





2. Que los Planes de Desarrollo Regional propicien la articulación de los esfuerzos de la sociedad y el gobierno en beneficio del desarrollo regional.
3. Que los Planes de Desarrollo Regionales permitan de una manera clara y sencilla, elaborar los programas operativos anuales.
4. Avanzar en la integración de la sociedad en la toma de decisiones para el desarrollo regional.”

De esta forma, el primer paso fue la integración del diagnóstico estratégico actualizado de cada región. Para este fin se retomaron los trabajos hechos en el plano municipal, y por otro lado las diferentes agencias de información estatal construyeron y actualizaron diagnósticos por región. En segundo término, se hizo una revisión de las agendas construidas con anterioridad, involucrando ahora no sólo a las autoridades municipales sino a una serie de dependencias federales y estatales involucradas en el desarrollo de cada región. A partir de esto se construyeron las imágenes-objetivo futuras en talleres regionales, las estrategias de desarrollo y, a diferencia del nivel municipal, se plantearon proyectos detonadores por estrategia realizables a corto plazo, en independencia de una serie de proyectos y acciones que formaron parte de las líneas de acción.

En el caso de los Planes de Desarrollo Regional hubo cuidado de incluir en los presupuestos estatales la mayor cantidad de acciones posibles de las contenidas en los planes regionales. Para este fin sin duda ayudó el hecho de haber involucrado en su realización a las diferentes instancias estatales, dado que su inclusión fue promovida por coaliciones de funcionarios de diferentes dependencias, antes que por una sola instancia.

Visto lo anterior, además de una cuestión metodológica, el proceso de realización de los Planes de Desarrollo Regionales, fue, en primer término, parte de un proceso más amplio de planeación integral del territorio; en segundo





lugar, un espacio de construcción colectiva de estrategias de desarrollo, que con todas las limitantes de los órganos de participación ciudadana, permitió que miles de jaliscienses, directa o indirectamente, plantearan caminos de desarrollo para sus regiones y municipios; y en tercer término, el asumir a otras dependencias gubernamentales como actores igualmente importantes, permitió que los contenidos del plan fueran asimilados, tanto por los sectores gubernamentales como por los sectores sociales.





## Capítulo 7. Herramientas

Dentro de las herramientas generadas como parte del modelo de planeación, éstas se podrían dividir en tres: primero, aquellas que a partir del diagnóstico pueden ser utilizadas para detectar datos estratégicos; segundo, aquellas diseñadas para definir estrategias de desarrollo; y tercero, aquellas hechas para convertir estrategias en acciones concretas.

En cuanto al primer tipo de herramientas, es decir, aquellas que a partir del diagnóstico pueden establecer los datos estratégicos, se construyeron dos con diferentes metas:

- a) El índice municipal, sirve para, a partir de estudios comparativos, descubrir áreas que requieren atención inmediata.
- b) La Lógica Fluida, que sirve para, a partir de la lógica de la percepción, determinar elementos estratégicos que apoyan u obstaculizan el desarrollo, y que puede ser usada eventualmente en cualquier modelo de planeación para determinar elementos que apoyan u obstaculizan la misión.

En lo que respecta al segundo tipo de herramientas, es decir, aquellas que son útiles para definir estrategias, se diseñaron dos utilizables con diferentes finalidades:

- a) Las tablas de vocacionamiento municipal y regional, que pretenden ser una guía que determine estrategias a partir de las potencialidades municipales como medio para resolver los problemas regionales.
- b) La matriz de problemas y potencialidades estratégicas, que fue diseñada para complementar la lógica fluida o cualquier otra herramienta de





diagnóstico estratégico, y sirve para construir estrategias de desarrollo a partir de problemas y potencialidades estratégicas. Al igual que la lógica fluida, puede ser usada como herramienta de planeación en lo general.

En cuanto al tercer tipo de herramienta, se construyeron, entre otras, los circuitos productivos, que se utilizaron para, conjuntando estrategias municipales similares o complementarias, convertir estrategias regionales en proyectos específicos.

### ***Índice municipal***

El índice municipal fue una herramienta que se diseñó en COPLADE y en el que es necesario destacar el trabajo de Jesús Ramírez Macías y José Martínez Graciliano. El índice municipal, es en realidad un resumen gráfico de otra serie de herramientas creadas para visualizar los datos más relevantes del municipio, compararlos con el resto de su región y con el promedio estatal. A partir de las tablas dinámicas con indicadores municipales y regionales generadas como uno de los primeros productos, se determinaron tres índices clave para medir el estado de desarrollo municipal: el índice de desarrollo humano, el índice de intensidad migratoria y el índice de marginación, todos ellos a partir de indicadores del Consejo Nacional de Población (CONAPO)<sup>11</sup> y de su homólogo local, el Consejo Estatal de Población (COEPO).<sup>12</sup>

El índice de desarrollo humano, es una medida del grado de calidad de vida de determinada comunidad. Los indicadores esenciales de este índice, tienen que ver con expectativas de vida, escolaridad e ingresos. Según se establece en el documento entregado a los municipios en los primeros talleres de inducción, el índice (COPLADE, 2004, Compendio...)

---

<sup>11</sup> Que pueden consultarse en: <http://www.conapo.gob.mx/>

<sup>12</sup> Que pueden consultarse en: <http://coepo.jalisco.gob.mx/index.html>





“es una medida de potenciación que indica que los individuos, cuando disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas (vida larga y saludable, conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, disponer de recursos suficientes para disfrutar de un nivel de vida digno), están en condiciones de aprovechar otras muchas opciones”

En cuanto al índice de intensidad migratoria, este pretende medir a través de diferentes indicadores, el nivel de migración, y además la dependencia de ésta en el municipio. Según los documentos entregados, este índice “es una medida que integra evidencia diversa de la migración en el municipio”. (COPLADE, 2004, Compendio...).

El tercer índice, el de marginación, es esencialmente un conjunto de indicadores de pobreza. En el banco de datos entregado, se establece que “mide la intensidad como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas”. (COPLADE, 2004, Compendio...) Todos estos índices construidos por CONAPO, fueron utilizados para construir un índice gráfico que denominamos índice municipal.

La intención esencial consistió en contar con una representación sencilla que permitiera a simple vista reconocer el estado del desarrollo en el municipio, y al mismo tiempo comparar con otros municipios o regiones. Para estos fines, se diseñó una herramienta que ilustra a través de una figura geométrica (un plano triangular sobre un espacio tridimensional) la conjunción de los tres índices. El triángulo se construye a partir de los valores que tienen cada uno de los tres índices para un municipio dado. El valor del índice de desarrollo humano se coloca en el eje de las X, el de marginación en el de las Y y el de intensidad migratoria en el de las Z. De esta forma, conforme el vértice de las X crece el municipio está mejor y conforme crecen los otros dos, la situación es peor. Junto con esto, se representan los mismos datos pero a nivel regional o



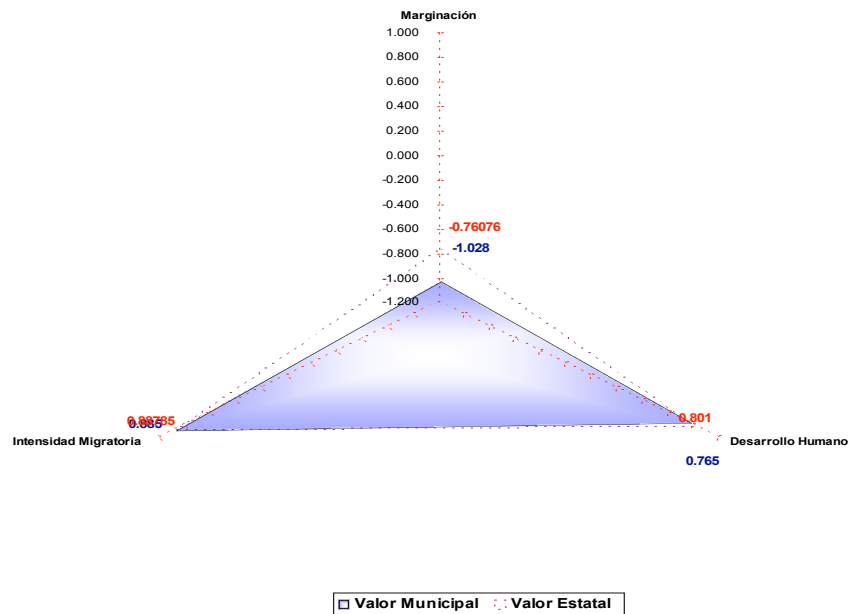




estatal, a fin de que el municipio tenga un punto de referencia de su situación frente a otras realidades.

La gráfica produce una imagen como ésta:

Figura 5. Gráficos del índice municipal



Este índice municipal fue entregado como parte del material de las primeras sesiones de inducción con autoridades electas, antes de empezar a construir las agendas municipales y regionales.

### *Lógica fluida*

A partir de trabajos previos realizados en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) por Jesús Ramírez Macías y a través de discusiones en cursos de posgrado en la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), se logró consolidar





la Lógica Fluida que Edward de Bono (1993) planteaba como modelo de raciocinio, en herramienta de planeación. De esta forma, se construyó una herramienta novedosa que a diferencia de otras herramientas usadas en otros modelos de planeación, posibilita pasar del diagnóstico a la estrategia de una forma racional y a partir de un ejercicio participativo.

La Lógica Fluida fue utilizada para determinar, en un primer momento, problemas estratégicos, y conforme se fue perfeccionando la herramienta, potencialidades estratégicas. Esta herramienta debe ser aplicada en talleres participativos en los que resulta indispensable que quienes tomen parte en ellos, sean parte de la colectividad u organización que realiza el ejercicio de planeación. No es requisito el que sean expertos ni actores con relevancia social o política, aunque es importante buscar representatividad que permita que el resultado sea asimilable como propio por la colectividad en lo general y por los actores relevantes de ésta en lo particular.

Debe haber además libertad total de expresión que refleje fidedignamente la percepción de cada participante. Debe privar el diálogo antes que la imposición. Para determinar los problemas estratégicos, el taller debe comenzar con una lista exhaustiva de todos aquellos elementos que obstaculizan (o facilitan, en el caso de la determinación de potencialidades) el cumplimiento de la misión, que para los casos en los que se aplicó en COPLADE, quería decir el desarrollo del municipio o la región.

Todos los participantes pueden agregar elementos y estos no pueden eliminarse a menos que quien haya hecho la propuesta decida hacerlo. Es fundamental recalcar ante los participantes que es más importante enumerar causas que síntomas (RAMÍREZ, 2005). Una vez elaborada la lista de elementos que obstaculizan el cumplimiento de la misión, es necesario correlacionarlos entre sí, por lo que se requiere enumerarlos ascendentemente.





El paso central en esta etapa consiste en preguntarse en cada elemento, a cuál del resto de los elementos conduce con mayor precisión, o si hay determinado fenómeno, entonces cuál otro se presentará. Es indispensable que esta pregunta sea respondida con el consenso de los participantes. Se deberán evitar en lo posible correlaciones mutuas entre dos elementos.

Cada elemento deberá “llevar a” uno y sólo un elemento, aunque cualquiera puede ser eventualmente el destino de otros varios. De hecho, estos elementos que resultan ser el efecto de varios más, se convierten en nodos, puntos de tensión, problemas o potencialidades estratégicos. Para eso, es necesario en la tabla contar con una columna de frecuencias, que permita detectar aquellos elementos que son más asociados con otros. A partir de estos elementos nodales es necesario dibujar en un gráfico la forma en la que cada elemento se relaciona con los demás.

Esta herramienta fue usada en la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Desarrollo Regionales y proyectos estratégicos regionales. Para tal fin, se elaboró la guía que se denominó “Metodología para la Identificación de problemas y áreas críticas del desarrollo municipal y regional” (RAMÍREZ, 2005). La figura 4 de los anexos muestra el paso de la tabla a la gráfica en el caso de la agenda regional de la región 6 sur.

Resulta importante ejemplificar el uso de la herramienta. Supongamos que en el municipio A, es necesario determinar los problemas estratégicos que impiden el desarrollo del mismo. Lo primero que se construye, es un listado exhaustivo de problemas, que supongamos, son los siguientes diez:

- 1- Falta de agua potable
- 2- Desaprovechamiento del potencial turístico
- 3- Creciente deforestación
- 4- Desempleo
- 5- Migración creciente
- 6- Falta de oportunidades educativas





- 7- Enfermedades infantiles
- 8- Las artesanías se venden a precios muy bajos
- 9- La carretera que lleva al municipio está en mal estado
- 10- El turismo no consume productos locales

Estos deben relacionarse entre sí, y enumerar la frecuencia con la que cada elemento fue relacionado con otros. Después de determinar y acordar en consenso con cuál otro problema está más asociado cada uno de los diez problemas enumerados, y determinar la frecuencia de apariciones de cada problema, resultaría una tabla como ésta:

<b>Cuadro 9. Frecuencia de apariciones de cada problemas</b>			
No.	Problema	Se relaciona con	FREC.
1	Falta de agua potable	2	2
2	Desaprovechamiento del potencial turístico	4	4
3	Creciente deforestación	1	0
4	Desempleo	5	1
5	Migración creciente	2	1
6	Falta de oportunidades educativas	2	0
7	Falta de recursos para inversión pública	1	0
8	No es ruta comercial	9	0
9	La carretera que lleva al municipio está en mal estado	2	3
10	Llegan pocos visitantes	9	0
11	El municipio es poco conocido	9	0

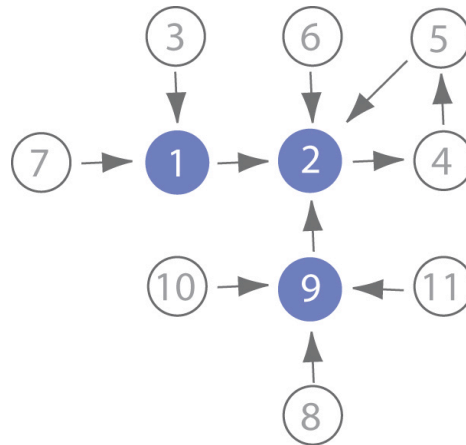
Esta tabla, habría sido el resultado, por ejemplo, de un consenso en la afirmación de que la Falta de agua potable (es decir, el problema 1), lleva con mayor precisión al problema 2, es decir, el desaprovechamiento del potencial turístico, antes que a cualquier otro de los problemas, y así sucesivamente.

Esta tabla generaría una gráfica que pudiera representarse así:





Figura 6. Origen de problemas en otros problemas



En este caso, los problemas estratégicos a partir de los puntos de tensión generados, serían:

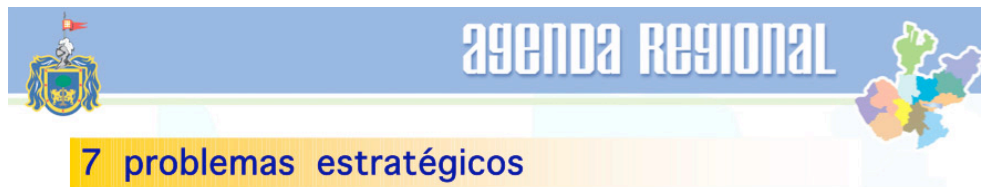
1. La falta de agua potable
2. El desaprovechamiento del potencial turístico
3. El mal estado de la carretera

Una vez determinados los problemas estratégicos, es necesario verbalizarlos a partir de los diferentes elementos que condujeron a la formación del nodo. A partir de este momento, se puede construir el objetivo estratégico, o a través de lógica fluida o cualquier otro método, determinar potencialidades estratégicas y a partir de ahí construir estrategias tal y como lo muestra la figura 8, en el caso del proyecto estratégico de la zona arqueológica de Guachimontones, en la región Valles. Este proyecto fue diseñado a través de esta metodología, como se puede advertir en la figura 9 y en la tabla 10 en los anexos.





Figura 7. Puntos de tensión del caso Guachimontones



- Bajo nivel educativo y preparación**
- Capacidad productiva limitada**
- Baja Competitividad**
- Deterioro ambiental**
- Calidad de vida aún insatisfactoria**
- Insuficiente cobertura de servicios básicos**
- Altos índices de expulsión migratoria**

### *Matriz de problemas y potencialidades*

Una vez habiendo establecido los elementos estratégicos, el siguiente punto consistió en construir una herramienta que permitiera determinar la ruta estratégica a seguir. Con ese fin, se diseñó una matriz para construir de forma igualmente racional estrategias de desarrollo a partir de problemas estratégicos y potencialidades estratégicas.

En la matriz se colocan los problemas estratégicos en el eje vertical y las potencialidades estratégicas en el eje horizontal. Cada problema es analizado en su cruce con cada potencialidad para evaluar si ésta última puede convertirse o no, en una solución para el problema. En caso de que la respuesta sea positiva, este punto se convierte en una hipótesis de desarrollo.





En caso de que la respuesta sea negativa, la celda se deja en blanco. Analizados todos los problemas en relación con todas las potencialidades, cada una de las hipótesis de solución generadas se convierte en una estrategia de desarrollo por sí misma, o en combinación con alguna otra hipótesis.

Para aquellos problemas que no pueden ser solucionados a través de ninguna potencialidad o cuya solución pudiera ser insuficiente, se requieren establecer estrategias de desarrollo a partir de intervenciones externas. Retomando la definición de problemas del anterior ejercicio, los problemas estratégicos fueron:

- i. La falta de agua potable
- ii. El desaprovechamiento del potencial turístico
- iii. El mal estado de la carretera

Si se asume que mediante algún ejercicio similar se obtuvieron tres potencialidades que fueron su vocación hacia el ecoturismo, una alta capacidad de organización social en la región y la tradición artesanal, podríamos construir una matriz que se vería así:

Cuadro 10. Cruce entre problemas y potencialidades			
Potencialidades	Eco Turismo	Capacidad de organización	de Tradición artesanal
Problemas			
Falta de agua			
Desaprovechamiento turístico			
Mal estado de carretera			

A partir de esta tabla, se deben empezar a construir las hipótesis de desarrollo, haciendo en cada celda de la matriz la pregunta de si la potencialidad X pudiera ayudar a resolver de fondo el problema Y. Lo ideal es que esta tabla sea construida colectivamente de manera similar al proceso de Lógica Fluida que antes se expuso.



Asumiendo que después de la discusión celda por celda, se llegara a la conclusión que ante la pregunta de las posibilidades de que determinada potencialidad fuera clave para resolver determinado problema, en algunos casos la respuesta fuera positiva, en otros lo fuera parcialmente y en otros lo fuera negativamente, sería necesario especificarlo en la tabla de la siguiente forma:

**Cuadro 11. Ejemplo de cruce entre problemas y potencialidades**

Potencialidades	Eco Turismo	Capacidad de organización	de Tradición artesanal
Falta de agua	NO	Parcialmente	NO
Desaprovechamiento turístico	SI	SI	SI
Mal estado de carretera	NO	Parcialmente	NO

En este caso tendríamos construidas cinco hipótesis de desarrollo:

1. Ante el problema de la falta de agua, la capacidad de organización social de la región pudiera apoyar parcialmente en su solución.
2. Ante el problema del desaprovechamiento turístico, el potencial ecoturístico del municipio pudiera apoyar en su solución.
3. Ante el problema del desaprovechamiento turístico, la capacidad de organización social de la región pudiera apoyar en su solución.
4. Ante el problema del desaprovechamiento turístico, la tradición artesanal del municipio pudiera apoyar en su solución.
5. Ante el problema del mal estado de la carretera, la capacidad de organización social de la región pudiera apoyar parcialmente en su solución.

Una vez construidas las cinco hipótesis, se tratarían de construir las estrategias de desarrollo. En este caso, deberíamos clasificar en dos los resultados de las filas por problema: por un lado, sería conveniente colocar los dos problemas para los que no existen elementos suficientes para solucionarlos







con las potencialidades propias del municipio y por el otro, el problema para el que parecen existir los recursos para enfrentarlo.

De esta forma, tendríamos que para enfrentar la falta de agua y el mal estado de la carretera se cuenta con una alta capacidad de organización social que sin embargo resulta insuficiente. En este sentido, haría falta una intervención con recursos ajenos a los que cuenta por sí mismo el municipio. De esta forma tendríamos las dos primeras estrategias:

- 1. La movilización de recursos sociales y políticos de la región con vistas a contar con vías de comunicación eficaces; y,*
- 2. La movilización de recursos sociales y políticos del municipio con vistas a resolver el problema de agua potable para los diferentes tipos de usuario.*

En cuanto al desaprovechamiento del potencial turístico, hay tres potencialidades que según quienes habrían participado en la construcción de hipótesis serían suficientes por sí mismas para resolver el problema. Sin embargo, una de ellas, la capacidad de organización social, es más una potencialidad “instrumental”, es decir, puede ser usada como medio para resolver el problema.

Por otra parte, las otras dos potencialidades, son potencialidades de las que hemos denominado de tipo “vocacional”, es decir, que determinan una visión de las vías de desarrollo del territorio. En este sentido, podríamos estar construyendo dos estrategias adicionales:

- 1. Estrategia de desarrollo ecoturístico a partir de los grandes recursos existentes en este rubro y la alta capacidad de organización social.*





*2. Estrategia de desarrollo de la producción y comercialización artesanal a partir de la tradición y recursos existentes, así como de la alta capacidad de organización social.*

Como se puede observar, la matriz de problemas y potencialidades es una herramienta que sirve para construir colectiva y argumentativamente hipótesis y posteriormente estrategias, pero de una forma racional. Es una herramienta que usa la lógica argumentativa y la ordena para determinar rumbos de acción apropiables para los actores participantes en su definición. En ese sentido, es una herramienta valiosa que si bien en este ejemplo puede parecer sencilla, su misma aplicación a través de talleres participativos hace que su proceso de construcción sea de un alto grado de complejidad pero por lo mismo, generadora de ideas y estrategias innovadoras.

### ***Tablas de vocacionamientos***

En el apartado anterior, se pudo observar cómo algunas potencialidades son de carácter vocacional, y dibujan probables vías de desarrollo para los territorios. Es precisamente el aprovechamiento de estas potencialidades vocacionales, la finalidad del instrumento que se denominó Tabla de Vocacionamientos.

La construcción de la Tabla parte de las agendas regionales y municipales mencionadas en capítulos anteriores. Cada tabla está elaborada para una región en lo particular. En el eje vertical aparecen los problemas estratégicos regionales establecidos en la agenda de esa región en lo particular, mientras en el eje horizontal se establece cada uno de los municipios de la región. En la parte superior de cada uno de los nombres de los municipios se enuncian las potencialidades municipales establecidas en la agenda municipal





particular. En la parte superior de la tabla se establecen los vocacionamientos regionales como referencia general.

El contenido de la tabla es el resultado del cruce entre potencialidades municipales y problemas estratégicos regionales. Es una matriz que establece acciones de atención a los problemas estratégicos regionales a partir de las potencialidades de cada municipio. Es un mapa de las estrategias y las líneas de acción que, congruentes con el vocacionamiento de cada municipio, se deberán hacer para enfrentar la problemática regional.

La intención de la Tabla fue en origen el generar una guía para orientar recursos estratégicamente hacia los municipios. Cada una de las celdas corresponde al tipo de proyectos que valdrían la pena para ser apoyados por el gobierno estatal o a los que convendría generar incentivos para que fueran realizados. El producto esperado era contar con un listado de proyectos municipales que atendieran a estrategias en ambas dimensiones, la regional y la municipal.

Sin embargo, también encontramos que la Tabla de Vocacionamientos puede ser usada para determinación de líneas de acción puntuales por municipio, a las que posteriormente se le pudieran agregar proyectos concretos. Es una herramienta para convertir estrategias macro (en este caso regionales), en líneas de acción de un nivel más programático u operativo (en este caso aterrizadas en lo municipal). La Tabla de Vocacionamientos utilizada en la región sur para determinar orientación de recursos para proyectos de obra y productivos se muestra a continuación:







## *Circuitos productivos*

La última herramienta que se presenta son los Circuitos Productivos, que consisten en una forma de complementar potencialidades municipales alrededor de estrategias o potencialidades regionales. Al igual que otras de las herramientas presentadas, ésta parte de las agendas municipales y regionales.

Su mecanismo de construcción consiste, primero, en la identificación de una estrategia o una potencialidad regional cuya presencia abarque dos o más municipios<sup>13</sup>. Para esto es necesario cruzar con las potencialidades municipales o con inventarios de recursos por municipio. En segundo término, es necesario clasificar los temas de acuerdo a las diferentes modalidades que se pueden encontrar entre estrategias aparentemente uniformes.

El ejemplo más claro se puede observar en el tema de turismo: no se puede construir un producto único entre ofertas de turismo de playa y, por ejemplo, el turismo religioso. El público-objetivo de ambos, los mecanismos de difusión e incluso la infraestructura necesaria para explotarlos es diferente entre sí. Por eso es necesario analizar con cuidado los inventarios de recursos municipales a fin de clasificar sensatamente el aprovechamiento de estos. Por último, se correlacionan todos aquellos elementos surgidos de los inventarios de recursos o de las potencialidades municipales entre sí, de tal forma que se integren productos o proyectos regionales.

Existen dos tipos de circuitos construidos, los complementarios y los interdependientes. Los circuitos complementarios son aquellos cuyos elementos constitutivos proceden de inventarios de recursos municipales y que

---

<sup>13</sup> Aunque parezca absurdo, es posible encontrar potencialidades regionales con presencia en un solo municipio. Por ejemplo, es probable encontrar en un solo municipio infraestructura educativa o industrial de tal magnitud que puede tener un impacto regional por el número de habitantes beneficiados así como su impacto en la economía regional, y sin embargo, seguir estando presente en u solo sitio, en independencia de lo que ocurra en otros territorios municipales. Si por ejemplo, la infraestructura industrial no redunda en cadenas productivas de diferentes municipios y solo proporciona fuentes de empleo, será regional pero no puede tener aplicaciones esta herramienta.



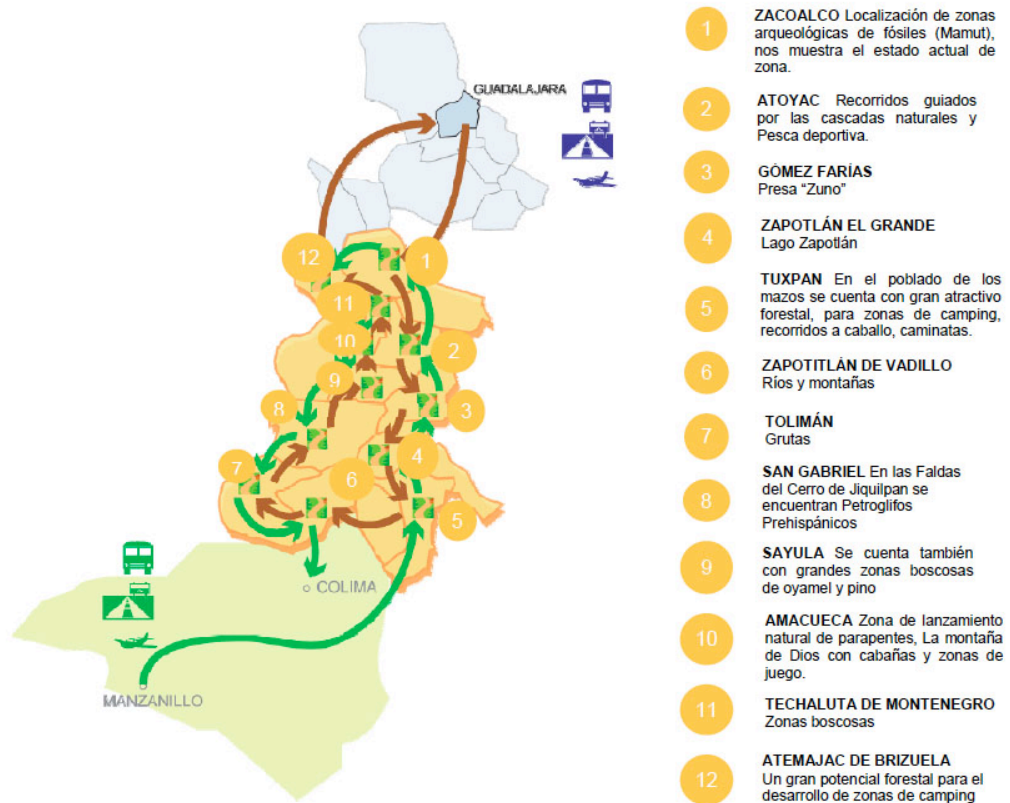


de forma aislada pudieran ser por sí mismos un elemento aprovechable en lo inmediato.

Una vez más, el área de turismo puede ejemplificar con claridad este caso: un casco de hacienda es valioso y atractivo por sí mismo, y a la vez puede formar parte de un circuito turístico con vestigios arqueológicos o áreas de restaurantes.

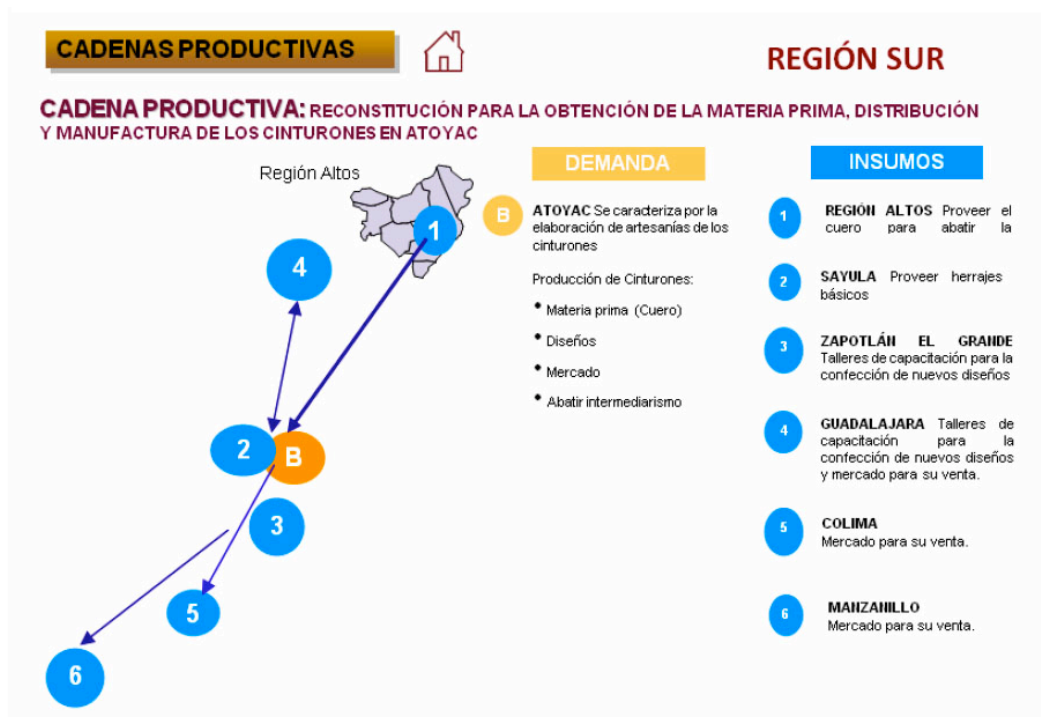
Un ejemplo de circuitos complementarios, son los planteados en materia turística en la región 6 sur:

Figura 9. Circuito eco turístico



Los circuitos interdependientes son aquellos cuyos elementos constitutivos son valiosos para la estrategia regional sólo como parte del circuito. Para determinada producción artesanal, algunas maderas tendrán sentido regional siempre y cuando existan otras materias primas, y condiciones para desarrollar la actividad artesanal. De no ser así, si acaso habría algún potencial en silvicultura. En la misma región 6 sur, se desarrolló este circuito alrededor del tema del cinturón en Atoyac:

Figura 10. Cadenas productivas







## Capítulo 8. Los productos

### *Logros referidos en el Plan Estatal de Desarrollo*

El producto más palpable resultado de los trabajos narrados en este reporte, es sin duda el conjunto de Planes de Desarrollo Regional. Dichos planes son, a su vez, el producto final de una serie de procesos en los que también se aplicaron muchas de las herramientas descritas en este reporte.

Muchos de estos productos y procesos son descritos en el vigente Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 (Gobierno del Estado, 2007: 37). En éste se manifiesta que en el marco de la regionalización se han constituido en cada una de las regiones los Subcomités Regionales, como un mecanismo de participación social, consulta ciudadana y de coordinación intermunicipal para la toma de decisiones y la definición de proyectos regionales de desarrollo. Asimismo, que con la participación de la sociedad, se han diseñado los Planes de Desarrollo Regionales, donde se encuentran plasmados los anhelos y aspiraciones y la dirección hacia la que se debe avanzar para mejorar la calidad de vida de la población.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2030, las regiones se consolidan como los pilares para la planeación y la gestión del desarrollo, y ofrecen un renovado espacio para la interacción de los municipios en la búsqueda de intereses comunes y complementarios a partir de la existencia de articulaciones económicas, socioculturales y político administrativas.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados en materia de regionalización, el mismo plan, retoma los retos señalados por José Martínez







Graciliano y José de Jesús Ramírez Macías<sup>14</sup> y que fueron un obstáculo para lograr resultados aún más satisfactorios en el proceso descrito en este reporte:

1. *“Fortalecer la participación ciudadana. Al respecto, se fortalecerán y se redimensionarán los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y los Subcomités Regionales como las máximas instancias de participación ciudadana a nivel municipal y regional.*
2. *Fortalecer la coordinación interinstitucional. Sobre este particular se pondrán en marcha nuevos esquemas de coordinación que permitan articular los esfuerzos del Gobierno, la sociedad, la iniciativa privada, las instituciones educativas y de todos aquellos actores que son relevantes para el desarrollo estatal y regional.*
3. *Mejorar los sistemas de financiamiento para el desarrollo regional. Se avanzará en la integración de presupuestos regionalizados, a fin de que la inversión pública estatal y federal, así como la inversión privada, sea orientada de manera estratégica al desarrollo regional.*
4. *Fortalecer la capacidad de gestión. Se avanzará en la preparación y formación de organismos de apoyo y asistencia técnica al desarrollo municipal y regional, y en el establecimiento de alianzas intermunicipales para la atención de problemas y/o aprovechamiento de áreas de oportunidad comunes.*
5. *Fortalecer la descentralización y la desconcentración. Respecto a este punto, se continuará con la integración de las Unidades Regionales de Servicios del Estado (Unirse) y en la asignación de mayores responsabilidades y facultades para la toma de decisiones a los representantes de las dependencias gubernamentales establecidas en las Regiones.”*

---

<sup>14</sup> Martínez Graciliano José-Ramírez Macías Jesús (2006) “La Regionalización en Jalisco, hacia un Modelo de Integración Territorial en Busca de la Competitividad,” citado en GOBIERNO DE JALISCO, 2007: 37-38.

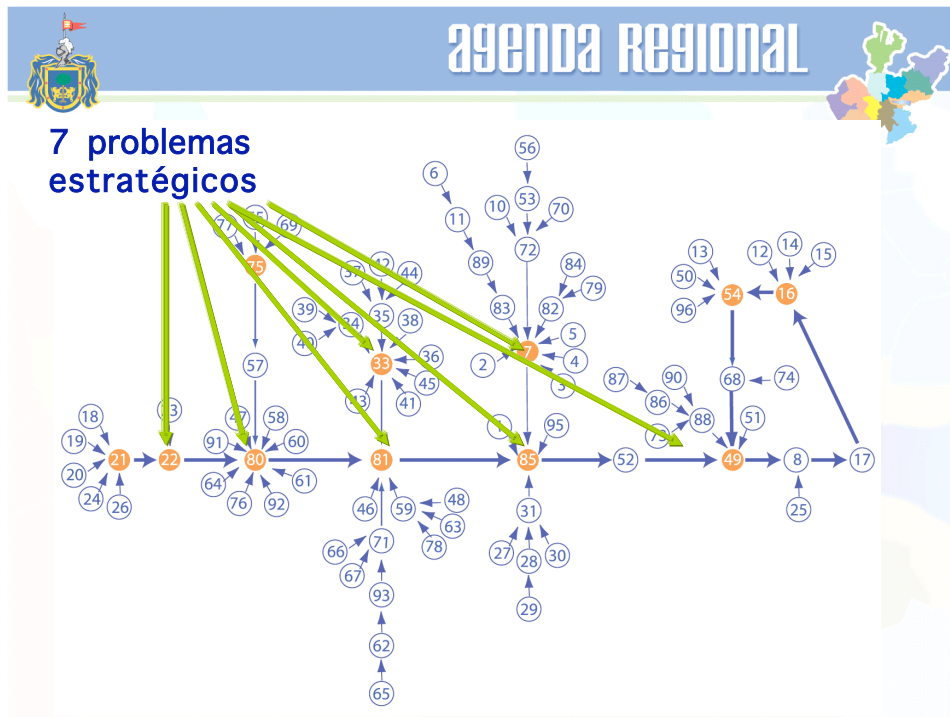




## *El caso de la Alianza Regional correspondiente a la región 6 Sur*

Si bien se generaron una gran cantidad de productos y subproductos a partir del proceso de construcción de Planes de Desarrollo Regionales y el uso de estas herramientas, pocos trabajos incluyeron de forma simultánea todas las herramientas descritas en este reporte. Uno de estos productos fue la Alianza Regional correspondiente de la región 6 Sur (MARTÍNEZ, Et. Al. 2005). Esta se construyó a partir de la agenda regional. Como ya ha sido reseñado antes, la agenda se hizo a partir de un ejercicio de Lógica Fluida que permitió identificar los problemas estratégicos de la región Sur.

Figura 11. Gráfica de Lógica Fluida





De la misma forma, se identificaron las potencialidades que resultaron ser seis:

- Ubicación geográfica,*
- Infraestructura Educativa*
- Lo Agropecuario y Forestal,*
- Lo Industrial,*
- El Comercio y Servicios*
- El Turismo.*

A través de la matriz de problemas y potencialidades, se lograron determinar 6 grandes estrategias de desarrollo:

- 1. Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva que consolide la articulación de la región Sur con la Zona Metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las regiones Sierra de Amula y Sureste.*
- 2. Impulsar un proceso de capacitación continuo para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales.*
- 3. Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas.*
- 4. Brindar asistencia técnica para el desarrollo, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios integrales de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios.*





5. *Impulsar la comercialización de bienes y servicios de la región a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios promover la producción y los servicios de la región.*
6. *Impulsar el desarrollo turístico basado en circuitos turísticos y la conservación del medio ambiente; para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuará la infraestructura urbana e impulsará la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna.*

A través de varias reuniones técnicas reseñadas tanto en el documento de la Alianza mismo, como en documentos técnicos adicionales (FAO, 2005), a cada una de estas estrategias, se le adicionaron indicadores de éxito, así como un listado de proyectos por municipio, construidos a partir de la Tabla de Vocacionamientos. Se constituyeron, además, mesas con participación público-privada para atender cada una de dichas estrategias. Es de destacarse que buena parte del presupuesto ejercido a partir de 2005 en la región y en menor medida en el 2004, ya responde a las líneas y proyectos establecidos en la Alianza Regional. La Alianza sirvió, además, como elemento para atraer recursos internacionales a través del FAO (GOBIERNO DE JALISCO, 2005), mediante la cátedra FODEPAL, y para el posicionamiento de temas de interés para el desarrollo de proyectos de investigación del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara.





## Conclusiones

Este documento es una reseña del proceso de construcción de planes de desarrollo, y de una serie de herramientas que se tuvieron que crear o adaptar para este proceso. Como coordinador y miembro del equipo que realizó estos trabajos podría asegurar que buena parte de nuestros objetivos se cumplieron. Estos logros se reseñan a continuación:

En primer término, se logró construir herramientas que cumplieron con la idea inicial de que la planeación debe ser un proceso construido colectivamente pero con rigor técnico. Se asumió desde el inicio que el objetivo no era encontrar el camino único o la mejor estrategia de desarrollo para cada territorio, sino el facilitar el diálogo entre actores sociales y políticos para encontrar caminos compartidos construidos racionalmente. Dos herramientas en lo particular cumplieron con ese cometido: la Lógica Fluida como método para definir problemas y potencialidades estratégicos, y la Matriz de Potencialidades y Problemas para traducirlos en estrategias.

En segundo término, se desarrollaron herramientas que sirven para reflejar y simplificar la complejidad de los problemas y las estrategias de desarrollo de una forma útil tanto para su comprensión como para su comparación. Es en ese sentido es la utilidad del Índice Municipal y la Tabla de Vocacionamientos, que permiten resumir realidades y series de datos complejas a fin de enfrentarlas, hacerlas comprensibles y convertirlas en insumos para la toma de decisiones sensata.

En tercer término, se construyeron herramientas útiles para convertir diagnósticos y estrategias en acciones concretas. De esta forma, se logró





revertir una de las principales críticas que se hacen a los planeadores, acerca de la preocupación por el exceso de planes y la ausencia de acciones derivadas de estos. Tanto la Matriz de Potencialidades y Problemas, como la Tabla de Vocacionamientos, y los Circuitos Productivos, sirvieron y pudieran ser útiles en otras experiencias, para convertir los planes en acciones concretas que a su vez den validez y legitimidad a los procesos de planeación.

En cuarto lugar, se logró realizar un proceso virtuoso de planeación construido desde el ámbito de lo público y para lo público. A diferencia de otras experiencias en las que los métodos y herramientas de planeación resultan ser, en el mejor de los casos, simples adaptaciones de lo utilizado en la iniciativa privada, se desarrollaron productos que si bien, fueron inicialmente pensados para la realidad concreta de Jalisco, eventualmente pudieran ser útiles para otros procesos de planeación de gobiernos y territorios.

Por último, y sobre todo, se construyeron productos que se tradujeron en beneficios para muchas personas. Tanto los Planes de Desarrollo Municipal como los Planes de Desarrollo Regional, así como los proyectos estratégicos que se generaron, se convirtieron en caminos, escuelas o clínicas que hoy proporcionan mejores condiciones de vida en las comunidades que construyeron, con las herramientas mostradas en este reporte, sus propias estrategias de desarrollo. En algunos de esos lugares las estrategias planteadas se convirtieron en proyectos productivos que plantean un futuro diferente al que se vislumbraba cuando se empezó con estos trabajos. En otros casos, los proyectos tendrán que esperar mejores momentos, y así se debe reconocer.

De las herramientas usadas, habrá que seguir trabajando en la aplicación de la Lógica Fluida e ir encontrando formas de agilizar los procesos de definición de problemas y potencialidades. Habrá qué ahondar en su aplicación





para determinar potencialidades, dado que sólo hasta los últimos productos se aplicó más allá de la definición de problemas. En este sentido, habrá que agradecer a los alumnos de este autor en la Maestría en Gestión Pública de la Universidad de Guadalajara, y en la licenciatura en Relaciones Internacionales del ITESO y a los alumnos de Jesús Ramírez tanto en el programa mencionado de maestría, así como en la Maestría de Política y Gestión Pública del ITESO, que permitieron aplicar la herramienta para ir perfeccionando.

Con respecto a la Matriz de Potencialidades y Problemas, será necesario seguirla aplicando y verificar su utilidad en modelos de planeación de organizaciones. Tanto las aulas como los talleres ayudaron a perfeccionarla y queda pendiente la generación de métodos más claros para utilizarla en combinación con la matriz de Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que Jesús Ramírez ha venido trabajando y que el autor de este reporte ha tenido la oportunidad de aplicar con alumnos del ITESO.

En lo que toca al Índice Municipal, se convirtió en una herramienta de gran utilidad para describir la situación del municipio, pero aún falta trabajar en hacerla herramienta para visualizar posibilidades de desarrollo. En ese sentido, queda pendiente la determinación de nuevos ejes, entre ellos uno que permita medir capacidades institucionales para enfrentar la situación descrita en los tres ejes que actualmente componen el índice. Una opción, sin duda, será medir la capacidad presupuestal y de gestión para resolver problemas.

La Tabla de Vocacionamientos es, a su vez, una gran guía para orientar el presupuesto. En todo caso, habrá que vigilar que los insumos que se presentan, no sólo reflejen las tendencias de cada territorio, sino además las potenciales estrategias que aunque no estén siendo explotadas pudieran adoptarse.





Y por último, los Circuitos Productivos se alcanzaron a construir teóricamente para muchas regiones del estado, pero es sólo en la Región sur en la que se dieron pasos posteriores. Esta es una herramienta útil, pero a diferencia de las otras herramientas presentadas, ésta requiere un proceso de actualización permanente, por la dinámica misma de cualquier lógica de proyectos interdependientes. Esta es quizá, la herramienta que más experimentación posterior requiere de todas las presentadas.

En cuanto al proceso de construcción de Planes de Desarrollo Regional en lo general, la principal aportación de este texto es el proporcionar una guía para la planeación de territorios. Sin embargo, es fundamental reconocer que el éxito hacia la construcción de los planes, no sólo dependió de las metodologías empleadas o del diseño del proceso sino de tres factores adicionales: la voluntad política de los tomadores de decisiones a partir de un proceso de convencimiento, la existencia de fondos que se discutían en paralelo a los procesos de planeación y por lo tanto convertidos en incentivos para la participación, y por último la creación de coaliciones con mandos medios gubernamentales que simplemente, creyeron en las bondades del proyecto.

Con el proceso, se lograron cumplir prácticamente todas las condiciones establecidas al inicio de los trabajos. Se logró construir, sin cuestionamientos públicos y con una amplia participación de los actores políticos de las regiones, una serie de planes contruidos colectivamente y con un alto grado de racionalidad. Si bien la participación de actores no gubernamentales en algunos casos fue nutrida, en otros resultó bastante limitada lo que acota el optimismo de presentar los planes como un producto genuinamente social. Por otra parte, es lamentable no haber encontrado mecanismos para realizar algo similar en la Zona Metropolitana de Guadalajara.







Es importante reconocer que lo que este reporte propone, son herramientas de planeación, más que un modelo completo de ésta. No se proponen, por ejemplo, mecanismos de evaluación ex-post, por lo que una comparación con modelos integrales de toma de decisiones colectivas sería aventurado. Sin embargo, esta misma carencia ocasionó que los Planes mismos no cuenten con un mecanismo de evaluación preestablecido. En todo caso, la integración de actores locales en el diseño de los planes tanto regionales como municipales, pudiera fungir como un método de evaluación ex-ante al ser validados al tiempo que son construidos.

Es destacable además, que se pudo diseñar un proceso que fue posible convertir en acciones concretas desde los primeros pasos, lo cual proporcionó certidumbre y confianza en el proceso. Sin embargo, algunos proyectos de mayor envergadura no pudieron encontrar fuentes factibles de financiamiento sino hasta las últimas etapas, lo cual seguramente desanimó a más de un actor regional. Quien pretenda seguir un diseño como este, deberá pensar en fondos regionales con mayores recursos para proyectos detonadores desde las primeras etapas.

En conclusión, se puede afirmar que se cumplió con buena parte de las metas que planteadas al arrancar el proceso. Es deseable que este documento sea de utilidad para otras experiencias similares.





## Bibliografía

### Libros, revistas, ponencias y documentos de trabajo

- \* **ACKOFF**, Russell L., (1970) *A Concept of Corporate Planning*, traductor, edición, colección, editorial y país.
- \* **CEED** (1999) *Jalisco a Futuro.- Construyendo el Porvenir 1999-202*", Centro de Estudios Estratégicos y para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, México.
- \* **COPLADE Jalisco** (2000) *Programa de Regionalización*, Documento de trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **COPLADE Jalisco** (2003) *Estrategia para el fortalecimiento del Desarrollo Municipal y Regional*, Documento de trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **COPLADE Jalisco** (2003), *Nuevo Modelo de Gestión*, Documento de Trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **COPLADE Jalisco** (2004) *Compendio de estadística municipal y regional*, Documento de Trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **COPLADE Jalisco**(2004) *Guía para revisión de Planes de Desarrollo Municipal*, Documento de trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **COPLADE Jalisco** (2004) *Guía para revisión de Planes de Desarrollo Regional*, Documento de trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **COPLADE Jalisco** (2005) *Presentación de Planes de Desarrollo Regional*, Documento de Trabajo, Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **De Bono**, Edward (1993), *Lógica Fluida*, Paidós editorial, Madrid.
- \* **GODET**, Michel (2000) *La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica*, Edit. Gerpa.
- \* **GOBIERNO DE JALISCO** (2001) *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007*, Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **GOBIERNO DE JALISCO** (2003), *Segundo Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **GOBIERNO DE JALISCO** (2004) *Tercer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **GOBIERNO DE JALISCO** (2005) *Cuarto Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **GOBIERNO DE JALISCO** (2007) *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*, Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco, México.
- \* **GPAN** (2007) *Agenda Legislativa 2007-2010.- Trabajamos para alcanzar juntos el pleno desarrollo socioeconómico y el bienestar de todos los jaliscienses.- Pautas para la acción integradora del desempeño legislativo*, Grupo Parlamentario del PAN en el Congreso del Estado de Jalisco, LVIII Legislatura, México.
- \* **KOOTZ**, Harold, **WEIHRICH**, Heinz (1998) *Administración.- Una perspectiva global*, Traducc. Enrique Mercado González, Edición 11a., Edit. Mc. Graw Hill, México.



- \* **MARÚM**, Espinosa Elia, Et. Al. -Coords.- (2001) *Planeación Táctica.- Una guía para construir el futuro en el presente*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, México.
- \* **MOJÍCA**, Francisco Javier (1999) *Determinismo y Construcción del Futuro*, Ponencia pronunciada en el III Encuentro Latinoamericano de Prospectiva Río de Janeiro los días del 20 al 22 de septiembre de 1999, Brasil.
- \* **NAVARRO**, Miguel Ángel (1998) *Lenguaje, ideología y administración educativa*, Colecc. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Investigaciones, Anuies-U. de G., México.
- \* **PRAWDA**, Juan (1984) *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, Colección Pedagógica Grijalbo, Edit. Grijalbo, México.
- \* **RAMÍREZ**, Macías, Jesús (2005) *Metodología para la Identificación de problemas y áreas críticas del desarrollo municipal y regional*, Cuadernos COPLADE Nueva época, COPLADE Jalisco, México.
- \* **SÁNCHEZ**, Puentes Ricardo (1993) *Didáctica de la Problematización en el Campo Científico de la Educación*, en la Revista Perfiles Educativos, número 61, México.
- \* **URSÚA-COCKE**, Eugenio, SEGURA, Ricaño Juan René (1993) *Metodología Social e Investigación Jurídica*, Colecc. Biblioteca Circular, Serie Universitaria, Edición 2ª, Edit. Universidad de Guadalajara, México.

#### Documentos electrónicos

- \* **BERLÍN**, Valenzuela Francisco (1998) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Voz: Informe de de Gobierno, Edición 2ª, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, en:  
[http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/i.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/i.pdf)
- \* **El Informador** (1998), *Contra Viento y Marea se mantendrá el Programa de Regionalización*: ACJ, Mayo 11 de 1998, en:  
<http://148.245.26.68/Lastest/AGO98/11AGO98/LOCAL.HTM>
- \* **FAO** (2005), Proyecto de Desarrollo Regional FAORLC, en:  
<http://www.rlc.fao.org/foro/desre/minuta.pdf>
- \* **MARTÍN**, W.A. (2000) *La Regionalización en Jalisco. Entre la realidad del reajuste estructural y una perspectiva de desarrollo socialmente sustentable*, ITESO, en:  
<http://136.142.158.105/Lasa2000/WAMartin.PDF>
- \* **MARTÍNEZ**, Graciliano, **RAMÍREZ**, Macías José de Jesús, **ROSALES**, Castellanos, Eduardo (2005) *Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco*, FAO-COPLADE Jalisco, México en:  
<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/pdf/jalisco.pdf>
- \* **RUIZ** Durán, Clemente (2000) *Esquema de Regionalización y Desarrollo Local en Jalisco, México: El Paradigma de una Descentralización Fundamentada en el Fortalecimiento Productivo*, CEPAL, en:  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/4/LCR2014/lcr2014e.pdf>
- \* **WOO**, Guillermo (2000) *Algunos Aprendizajes de la Planeación Regional en Jalisco*, IGLOM-ITESO, en: <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/gwoo.PDF>



## Páginas electrónicas consultadas de:

Biblioteca Virtual del Congreso del Estado de Jalisco en:

[http://www.congresoal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador\\_leyes\\_estatales.cfm](http://www.congresoal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm)

Consejo Nacional de Población (CONAPO) en: <http://www.conapo.gob.mx/>

Consejo Estatal de Población (COEPO) en: <http://coepo.jalisco.gob.mx/index.html>

Universidad de Guadalajara en:

<http://www.udg.mx/categoria.php?id=12>

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” en.

<http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos.html>





## Anexos

### Anexo 1.- Tabla comparativa de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE

Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
<b>Objeto general del COPLADE</b>		
<b>Artículo Primero.-</b> Se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco, con el objeto de promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen la Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la entidad relacionados con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la sociedad.	<b>Artículo 1o.</b> El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como entidad del Poder Ejecutivo del Estado, tiene a su cargo el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que le confiere su Decreto de Creación, el Convenio Único de Desarrollo, el Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, así como otras disposiciones jurídicas.	
<b>Integración del COPLADE</b>		
<b>Artículo Segundo.-</b> El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integrará de la siguiente manera:  I. Un presidente, que será el C. Gobernador Constitucional del Estado;  II. Un Coordinador general, que será designado por el C.	Artículo 2º. El Comité tendrá la siguiente estructura:  I. Un Presidente que será el Gobernador del Estado;  II. Un coordinador general, que será nombrado por el Gobernador del Estado;  III. Un secretario técnico, que será el delegado de la Secretaría de	<b>Artículo 8.-</b> El COPLADE, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que le señala la Ley y su decreto de creación, cuenta con la siguiente integración:  I. Consejo General. En él participan los titulares y representantes de las instituciones de los sectores público, social y privado, que se enuncian a

<sup>15</sup> Información obtenida de la página electrónica:  
[http://www.congresoajal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador\\_leyes\\_estatales.cfm](http://www.congresoajal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm)



Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
<p><b>Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado</b></p>	<p><b>Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)</b></p>	<p><b>Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).</b></p>
<p>Gobernador del Estado;</p> <p>III. Un secretario técnico, que será el titular, en el Estado, de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal;</p> <p>IV. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado;</p> <p>V. Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;</p> <p>VI. Los titulares de las comisiones donde participen los sectores públicos, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad.</p> <p>Asimismo, a invitación expresa del C. Gobernador podrán participar:</p> <p>VII. Los CC. Presidentes Municipales;</p> <p>VIII. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes;</p> <p>IX. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.</p> <p>X. Los senadores y diputados federales por la entidad, así</p>	<p>Programación y Presupuesto en caso de aceptar la invitación, en caso contrario, quien designe el presidente del comité;</p> <p>IV. Un coordinador de control y evaluación, que será el titular de la Contraloría del Estado;</p> <p>V. El Sector Público. Los titulares de las dependencias y organismos estatales, cuyo ámbito de competencia coincida con el área de acción del Comité. Igualmente participarán los representantes de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, en caso de aceptar la invitación para ello, en iguales términos los señores Presidente Municipales y representantes en el Estado de Dependencias y Organismos Federales;</p> <p>VI. El sector Social, integrado por los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes; y</p> <p>VII. El Sector Privado, integrado por los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes, siempre que acepten tal participación.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> El Comité se integra además, por los Subcomités sectoriales, regionales, especiales y grupos de trabajo que como instancias auxiliares del mismo, determine el Presidente. Igualmente forman parte del Comité, con funciones y estructura afines a él, los Comités de Planeación por el</p>	<p>continuación:</p> <p>a) El Gobernador Constitucional del Estado, que es a la vez el presidente del organismo;</p> <p>b) Un coordinador general, quien es designado por el Gobernador;</p> <p>c) El titular de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad, quien funge como secretario técnico;</p> <p>d) Los titulares de las secretarías, dependencias y organismos de la administración pública estatal;</p> <p>e) Los titulares de las delegaciones u órganos de representación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que actúen en la entidad;</p> <p>f) Los representantes de los consejos estatales ciudadanos de carácter consultivo;</p> <p>g) Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, privado y social, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad;</p> <p>Asimismo, podrán participar a invitación expresa del presidente del COPLADE;</p> <p>h) Los Presidentes Municipales;</p> <p>i).- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de los trabajadores y de los campesinos, así como de las sociedades cooperativas debidamente registradas ante las autoridades correspondientes y que actúan en la entidad;</p> <p>j).- Los representantes de las instituciones de educación superior y de investigación en la</p>





Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
<p><b>Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado</b></p>	<p><b>Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)</b></p>	<p><b>Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).</b></p>
<p>como los diputados locales.</p> <p>Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones IV a la X, se designará un suplente.</p> <p>El comité deberá extender la invitación correspondiente y propiciar la activa participación de quienes acepten formar parte de él.</p>	<p>Desarrollo Municipal.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Para el ejercicio de las funciones y despacho de los asuntos que le competen, el Comité contará con las siguientes Unidades Administrativas:</p> <p>I. Presidencia;</p> <p>II. Coordinación General;</p> <p>III. Secretario Técnico;</p> <p>IV. Coordinación Técnica de planeación y programación;</p> <p>V. Coordinación Técnica de ejercicio presupuestal;</p> <p>VI. Coordinación Técnica de seguimiento, control y evaluación;</p> <p>VII. Coordinación Técnica de Subcomités;</p> <p>VIII. Dirección Administrativa; y</p> <p>IX. Las demás que acuerde el Presidente y se encuentren previstas en el presupuesto de egresos del Estado.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> Las unidades administrativas conducirán sus actividades en forma programada, ajustándose a la normatividad aplicable.</p>	<p>entidad;</p> <p><b>k).-</b> Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen en la entidad y estén debidamente registradas;</p> <p><b>l).-</b> Los senadores y diputados federales por la entidad, así como los diputados locales;</p> <p><b>m).-</b> Los principales líderes de opinión que generen conciencia social a través de los distintos medios de comunicación;</p> <p><b>n).-</b> Representantes del Poder Judicial del Estado;</p> <p><b>o).-</b> Representantes de los organismos no gubernamentales que tengan actividades prioritariamente de desarrollo comunitario; e</p> <p><b>p).-</b> Instituciones públicas y privadas que generen información estratégica para el desarrollo del Estado.</p> <p><b>II. Integración orgánica Ejecutiva.</b> Constituida por órganos con funciones específicas, a los que se integran las figuras descritas en la fracción anterior, y que son los siguientes;</p> <p><b>a)</b> La Asamblea Plenaria. La integran todas las figuras, de los incisos a hasta p) de la fracción anterior;</p> <p><b>b)</b> La Comisión Permanente. Integrada por las figuras de los incisos a) hasta e), de la fracción anterior;</p> <p><b>c)</b> Los Subcomités. Su integración depende de su naturaleza regional, sectorial o especial y se define en los respectivos acuerdos de creación, emitidos por el</p>





Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
		<p>Presidente del COPLADE;</p> <p><b>d)</b> La Unidad de Control y Evaluación. En la que participa el Titular de la Contraloría del Estado, el representante, en la entidad, de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación, el Coordinador General del COPLADE y el Director General de Seguimiento y Evaluación de la Coordinación General del COPLADE; y</p> <p><b>e)</b> Los Grupos de Trabajo. Con base en ellos operan los Subcomités y son definidos por la Asamblea Plenaria o la Comisión Permanente, tanto en sus propósitos, objetivos y metas como en su integración.</p> <p><b>III.</b> La Coordinación General. Es la estructura administrativa, autorizada presupuestalmente, sobre la cual se apoya el COPLADE para operar como entidad de carácter público de concertación social y coordinación gubernamental, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, y cuenta con las siguientes unidades básicas:</p> <p><b>a)</b> Coordinador General;</p> <p><b>b)</b> Dirección General de Planeación;</p> <p><b>c)</b> Dirección General de Programación y Ejercicio Presupuestal;</p> <p><b>d)</b> Dirección General de Seguimiento y Evaluación;</p> <p><b>e)</b> Dirección General de Residencias Regionales;</p> <p><b>f)</b> Dirección General de Asuntos Jurídicos;</p> <p><b>g)</b> Dirección General</p>







Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
		<p>Administrativa; y</p> <p>h) Las demás direcciones generales que estime necesarias la asamblea General.</p> <p><b>Artículo 3.-</b> Para los efectos del artículo 11 de la Ley, en la organización del Sistema se identifican:</p> <p>I. El Consejo General comprendido como la Estructura Institucional. Compuesto por todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal; las delegaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y las representaciones de los grupos sociales donde se consideran de manera directa a los gremios de empresarios y comerciantes, los sindicatos obreros y campesinos, las organizaciones no gubernamentales, los colegios o gremios de profesionistas y las universidades debidamente constituidas en el Estado de Jalisco, que para fines de coordinación se integran en el COPLADE;</p>
Atribuciones del COPLADE		
<p><b>Artículo Cuarto.</b> El Comité tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, a la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal; o sugerirle a éste, modificaciones o adiciones a sus planes para obtener un mejor y más rápido</p>	<p><b>Artículo 1o.</b> El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como entidad del Poder Ejecutivo del Estado, tiene a su cargo el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que le confiere su Decreto de Creación, el Convenio Único de Desarrollo, el Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, así como otras disposiciones jurídicas.</p>	<p><b>Artículo 9.-</b> El COPLADE tiene las siguientes funciones:</p> <p>I. Promover y coordinar, con la participación de los diversos sectores de la sociedad, la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con el Plan Nacional y los programas de carácter sectorial y regional que formule el Gobierno Federal; o sugerirle a éste, modificaciones o adiciones a sus planes para obtener un mejor</p>



Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
<p>desarrollo estatal;</p> <p><b>II.</b> Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes Global, Estatal, Sectoriales y Municipales;</p> <p><b>III.</b> Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas;</p> <p><b>IV.</b> Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de desarrollo, inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales se definen sus respectivos presupuestos de Egresos;</p> <p><b>V.</b> Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del Desarrollo del Estado;</p> <p><b>VI.</b> Evaluar sistemáticamente, en forma mancomunada con el secretario técnico, el desarrollo de los programas y acciones concertadas entre la Federación y el Estado, en el marco de Convenio Unico de Coordinación e informar periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal, y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al</p>		<p>y más ágil desarrollo estatal;</p> <p><b>II.</b> Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes Nacional, Estatal y Municipales;</p> <p><b>III.</b> Coordinar el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Ejecutivo Federal e incidan localmente, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas;</p> <p><b>IV.</b> Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de desarrollo, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales se definen sus respectivos Presupuestos de Egresos;</p> <p><b>V.</b> Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar mediante convenios, con el propósito de coordinarse para alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado;</p> <p><b>VI.</b> Evaluar sistemáticamente, en forma mancomunada con el secretario técnico, el desarrollo y el impacto socioeconómico que produzcan los programas y acciones que se convenien conforme a la fracción anterior, e informar al respecto periódicamente al Ejecutivo Estatal, y por conducto del secretario técnico al Ejecutivo Federal;</p> <p><b>VII.</b> Promover acuerdos de cooperación y colaboración entre el sector público y los sectores</p>





Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
<p>Ejecutivo Federal;</p> <p><b>VII.</b> Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la entidad;</p> <p><b>VIII.</b> Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.</p> <p><b>IX.</b> Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Federal y los Ayuntamientos sobre la situación socioeconómica de la entidad;</p> <p><b>X.</b> Proponer al Gobierno del Estado, al Gobierno Federal y a los Ayuntamientos, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para mejorar las condiciones socioeconómicas de Jalisco, para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y</p> <p><b>XI.</b> Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que</p>		<p>social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos del desarrollo de la entidad;</p> <p><b>VIII.</b> Promover la coordinación con comités de planeación de otras entidades federativas, a fin de coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, con la intervención que corresponda a la Federación para tales efectos;</p> <p><b>IX.</b> Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de los gobiernos municipales sobre la situación socioeconómica de la entidad;</p> <p><b>X.</b> Proponer a los Gobiernos Estatal, Federal y Municipales, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para mejorar las condiciones socioeconómicas de Jalisco, para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Desarrollo Social;</p> <p><b>XI.</b> Acordar el establecimiento de Subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine. En la integración de los subcomités y grupos de trabajo se deberá considerar invariablemente la participación social conforme la naturaleza de su objeto; y</p> <p><b>XII.</b> Las demás que le asignen la Ley, el presente reglamento y</p>





Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
éste determine.		otras leyes e instrumentos normativos en la materia.
Atribuciones del Coordinador General de COPLADE		
<p><b>Artículo Sexto.</b> Al coordinador general corresponde:</p> <p>I. Coordinar y promover la participaran de todos los miembros del Comité;</p> <p>II. Coordinar los trabajos para la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>III. Coordinar los trabajos que en materia de planeación, presupuestación, evaluación e información realice el Comité, buscando siempre la compatibilización y coordinación ente lo realizado por el Gobierno del Estado, por la Federación y por los Municipios de la Entidad;</p> <p>IV. Definir y proponer al presidente del Comité, de acuerdo con el secretario técnico, la formación de grupos de trabajo y de los subcomités sectoriales, regionales y especiales;</p> <p>V. Formular y proponer al presidente, con la participación del secretario técnico, el Reglamento Interior del Comité;</p> <p>VI. Vigilar que la operación administrativa y financiera del Comité sea siempre eficiente, proveyéndole de los elementos necesarios para el ejercicio de sus funciones;</p> <p>VII. Sugerir programas y acciones a concertar entre el Ejecutivo del Estado, el Ejecutivo Federal y los municipios de la entidad;</p> <p>VIII. Promover la celebración de</p>	<p><b>Artículo 7o.</b> Son atribuciones del coordinador general:</p> <p>I. Presidir las sesiones del comité en ausencia de su presidente;</p> <p>II. Formular el proyecto de reglamento interior del comité y someterlo a la consideración del C. Gobernador del Estado a través de la Secretaría General de Gobierno.</p> <p>III. Ejecutar las decisiones y acuerdos del comité;</p> <p>IV. Coordinar los trabajos para la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>V. Coordinar los trabajos que en materia de planeación, presupuestación, evaluación e información realice el Comité, buscando siempre la compatibilización y coordinación entre el Gobierno del Estado y las otras instancias gubernamentales;</p> <p>VI. Proponer al Presidente del Comité, la formación de grupos de trabajo y la creación de subcomités sectoriales, regionales y especiales;</p> <p>VII. Proponer al Presidente del Comité, programas y acciones a realizar dentro de un marco de concertación con el Gobierno Federal y los Ayuntamientos de la Entidad;</p> <p>VIII. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado de la entidad;</p> <p>IX. Evaluar los diversos programas derivados tanto del Convenio Unico de Desarrollo como de otras políticas</p>	<p><b>Artículo 11.</b> Al Coordinador General del COPLADE le corresponde:</p> <p>I. Coordinar las actividades del COPLADE y promover la participación de todos sus integrantes;</p> <p>II. Coordinar y conducir las acciones en el proceso de planeación del desarrollo del Estado de Jalisco;</p> <p>III. Promover y coordinar la formulación, instrumentación, control, evaluación y en su caso, actualización del Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>IV. Coordinar los trabajos que en las etapas de planeación, presupuestación, evaluación e información corresponde realizar al COPLADE, y procurar la compatibilidad y coordinación que en la materia lleven a cabo la Federación y los Municipios;</p> <p>V. Analizar, definir y proponer al Presidente, con la participación que corresponda al Secretario Técnico, la creación, fusión o extinción de Subcomités y de grupos de trabajo del COPLADE;</p> <p>VI. Proponer al Presidente del COPLADE, la concertación de programas y acciones a realizar mediante convenios entre el Gobierno Estatal con los Gobiernos Federal y/o Municipales, o mediante acuerdos de cooperación entre aquél y los sectores privado y social, así como evaluar la ejecución de los mismos;</p>










Comparación de las normas jurídicas correspondientes al COPLADE		
Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado	Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (expedido por el Gobernador el 14 de junio de 1991)	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y su Municipio (expedido por el Gobernador y que entró en vigor el 17 de junio de 2001).
<p>acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal;</p> <p><b>IX.</b> Representar al Comité en todos los actos en que éste participe; y</p> <p><b>X.</b> Ejecutar las tareas especiales que le encomiende el presidente del Comité.</p>	<p>de desarrollo a ejecutarse dentro de la entidad;</p> <p><b>X.</b> Convocar y coordinar las sesiones ordinarias y extraordinarias tanto del Pleno del Comité así como de los Subcomités del mismo proveyendo lo conducente para que se elabore de cada sesión el acta correspondiente;</p> <p><b>XI.</b> Elaborar el programa anual de trabajo del Comité y someterlo a consideración del Presidente;</p> <p><b>XII.</b> Elaborar el anteproyecto de Reglamento Interior del Comité y someterlo a la consideración del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través del Secretario General de Gobierno y</p> <p><b>XIII.</b> Las demás que le confiera el Presidente del Comité.</p>	<p><b>VII.</b> Proponer al Presidente del COPLADE la reasignación de recursos no ejercidos por otros programas;</p> <p><b>VIII.</b> Formular, actualizar y proponer al Presidente del COPLADE, los instrumentos normativos, metodológicos y reglamentarios internos que establecen las leyes, para el mejor funcionamiento y administración del organismo;</p> <p><b>IX.</b> Diseñar, instrumentar y administrar la Red estatal de información estratégica para el Desarrollo del Estado; y</p> <p><b>X.</b> Las demás que le asignen las leyes.</p>




## Anexo 2.- Problemas región 6 Sur contenidos en la Agenda Regional

 <b>agenda REGIONAL</b> 		
N	PROBLEMÁTICA	RELACIÓN
1	Casi 20% de las viviendas de la región tienen piso de tierra	85
2	Alrededor de 9% de las viviendas no disponen de agua potable entubada	7
3	Alrededor de 12% de las viviendas no disponen de drenaje	7
4	Alrededor de 4% de las viviendas no disponen de energía eléctrica.	7
5	Dispersión poblacional en pequeñas localidades con población menor a los 100 habitantes. (en la región existen 497 localidades con menos de 100 habitantes)	7
6	Desconfianza de la población hacia las autoridades	11
7	Insuficiente infraestructura social básica	
	Plan de Desarrollo Municipal	85
8	Transculturalización negativa	17
10	Asentamientos irregulares (fraccionamientos irregulares)	72
11	Insuficiente participación social. Se requiere la rehabilitación y en algunos casos creación de espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones. Poca cultura de participación social	89
12	Falta ampliar la infraestructura de espacios deportivos, de usos múltiples, de recreación, de convivencia familiar, así como rehabilitación de los existentes. además faltan ligas deportivas locales.	16
13	Inadecuada infraestructura organizacional de algunos municipios de la región, falta de capacitación permanente del personal y algunos municipios no cuentan en sus dependencias con manual de procedimientos.	54
14	Cuerpos de seguridad pública carentes de profesionalización, modernización, y/o deficientemente equipados (en algunas casos los vehículos y el personal son insuficientes)	16
15	Módulos de seguridad insuficientes	16
16	Inseguridad pública	64
17	Adicciones al alcoholismo y drogadicción	16
18	9.3% de la población regional es analfabeta y 14.8% de la población de entre 6 y 14 años no sabe leer ni escribir (a nivel estatal el porcentaje de analfabetismo es de 6.4 y 10% de los infantes de entre los 6 y 14 años no saben leer ni escribir).	21
19	24% de la población sólo aprobó de 1 a 5 grados en el nivel primaria y 56% de la población no tiene instrucción posprimaria. El grado promedio de escolaridad regional es de 5.89	21
20	78.9% de la población no tiene instrucción media superior.	21

 <b>agenda REGIONAL</b> 		
N	PROBLEMÁTICA	RELACIÓN
41	Carencia de educación, cultura o conciencia sobre la conservación del medio ambiente	33
42	Sobreexplotación de recursos forestales	35
43	Sobreexplotación de mantos freáticos	33
44	Falta de reforestación	35
45	Tratamiento inadecuado de residuos sólidos municipales	33
46	Alto costo de agua para riego	81
47	Baja capacitación empresarial	80
48	Escasa infraestructura para el turismo ecológico y paisajístico.	59
49	Alto índice de emigración de jóvenes a EUA (6 municipios de la región tienen un grado de intensidad migratoria "alto" y 1 tiene un grado "muy alto").	8
50	Deficiente red carretera, lo que impide la integración territorial.	54
51	59.4% de la población regional ocupada recibe no más de dos salarios mínimos como ingreso por su trabajo.	49
52	La Región concentra el 9.5% del total de la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación del Estado.	49
53	Elevados costos de abastecimiento de agua potable	72
54	Condiciones insuficientes para generar o atraer inversiones (Falta de facilidades, incentivos fiscales y/o ventajas regulatorias para atraer inversiones, inseguridad pública)	68
55	Alto número de microempresas con productos de bajo valor agregado	75
56	Altos costos de bombeo en pozos de extracción de agua	53
57	Pérdida de fertilidad del suelo por mono cultivos	80
58	La Micro, pequeña y mediana empresa tienen poca promoción e impulso	80
59	Potencial turístico no aprovechado en algunos municipios de la región	81
60	Falta de sistemas de riego para la producción agrícola	80
61	Falta de maquinaria para la agricultura	80
62	Falta de alianzas estratégicas entre productores primarios y fabricantes	93
63	Falta de infraestructura turística	59
64	Los empresarios y micro empresarios no cuentan con asistencia técnica.	80
65	Falta de cultura de asociación para fines productivos (Falta de impulso a cooperativas, desinterés de productores por asociarse)	62



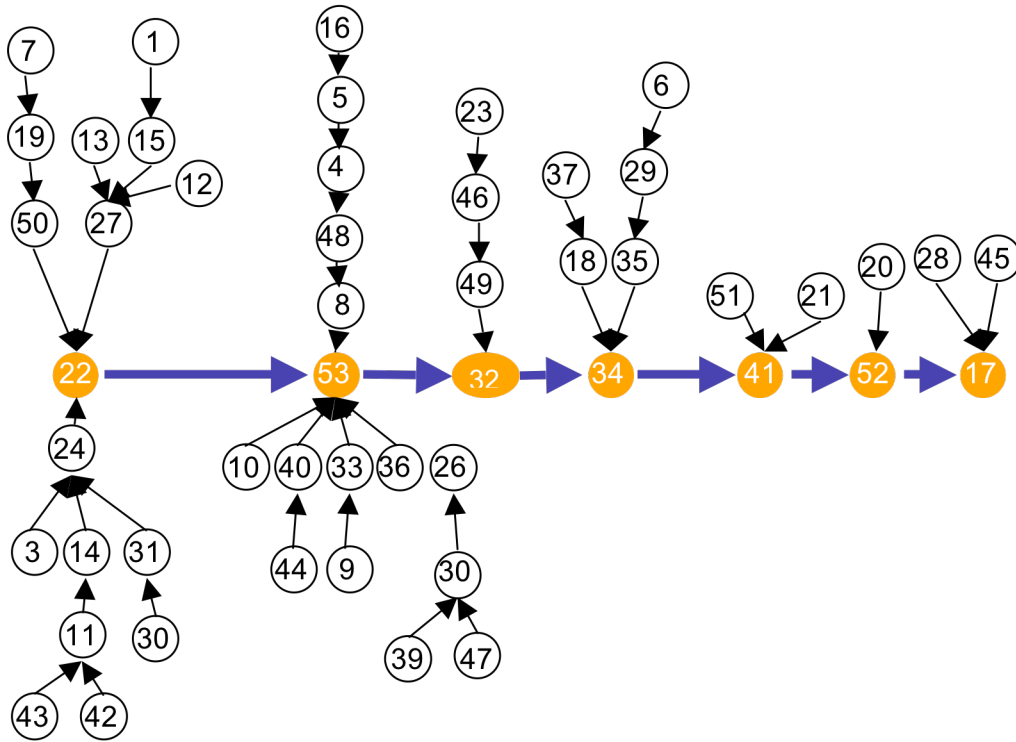
# AGENDA REGIONAL



N	PROBLEMÁTICA	RELACIÓN
66	Caminos saca cosechas en malas condiciones	71
67	Falta de rehabilitación, mantenimiento y ampliación de carreteras	71
68	Desempleo	49
69	Falta mayor impulso a la creación de agroindustrias	75
70	Padrón de usuarios de agua potable no actualizado	72
71	Falta de vías de comunicación que permitan incrementar las relaciones comerciales	81
72	Ingresos municipales insuficientes (Baja captación de ingresos por concepto de impuestos)	7
73	Bajos precios de los productos agrícolas	88
74	Falta actividad industrial	68
75	Producción poco diversificada en el sector agropecuario	57
76	No se tienen análisis de suelos para un mejor aprovechamiento agrícola	80
77	Falta incorporar tecnología en la producción agropecuaria	75
78	Falta desarrollar la actividad turística como detonante del desarrollo regional	59
79	Falta de racionalización del gasto corriente y/o gastos administrativos	82
80	Baja productividad	81
81	Baja competitividad	85
82	Escasa inversión pública	7
83	No se da una orientación estratégica al gasto público	7
84	Alto porcentaje del gasto público destinado a gasto corriente	82
85	Bajos niveles en las condiciones de vida	52
86	No se considera al sector primario como factor clave para el desarrollo de la región.	88
87	Carencia de una política general agroindustrial como detonadora del desarrollo en la región	86
88	Debilitamiento y abandono del campo	49
89	Planeación de Largo Plazo poco efectiva	83
90	Falta de asesoría técnica al campo	88
91	Falta de apoyo a los artesanos	80
92	Municipios con vocacionamiento industrial sin infraestructura	80
93	problemas de comercialización de productos del campo	71
94	Falta de guarderías	
95	Falta de apoyo a los grupos vulnerables	85
96	Zona sísmica	54



### Anexo 3.- Diagrama del Proyecto Integral de Consolidación Cultural Guachimontones.







## Anexo 4. Componentes principales del Proyecto Integral Consolidación Cultural Guachimontones

<b>Componentes principales del Proyecto Integral Consolidación Cultural Guachimontones</b>	
<b>1. Patrimonio y contexto cultural (elemento 22)</b>	Deficiente preservación del sitio arqueológico y su contexto cultural provocada, por una parte, por la competencia por el uso de suelo generada por la necesidad de ampliar las áreas de producción agrícola en el área del sitio arqueológico, lo que ocasiona alteración de los vestigios de elementos paleobotánicos, y por otra por el vandalismo y saqueo de los vestigios arqueológicos. Todo esto nos lleva a la pérdida de patrimonio y un desinterés general por explorar otras zonas arqueológicas, agravado por la poca participación y apropiación de la población en el aprovechamiento sociocultural del sitio.
<b>2.- Degradación de la calidad ambiental (elemento 24)</b>	La presión sobre los bienes y recursos naturales es fuerte: contaminación y uso insustentable son comunes en estas zonas. No se tiene conciencia del valor que reviste la flora y fauna de la zona, o del impacto negativo en el uso de suelo, provocado en gran medida por la necesidad de ampliar las zonas agrícolas, frente al agotamiento de la tierra destinada para dicho uso. En este sentido, se requiere ordenar el uso de suelo, tanto para regular este rubro, como en lo que se refiere a la construcción y crecimiento urbano en la zona.
<b>3.- Problemas legales, administrativos y de gestión en el sitio arqueológico (elemento 53)</b>	La falta de formalización del estatus legal del sitio arqueológico, en tanto propiedad federal, ha dado lugar a una indefinición en términos de la responsabilidad en la protección y mantenimiento del sitio, así como en cuanto se refiere al usufructo cultural del sitio. Esto se ve reflejado, además en la carencia de un organismo administrador del sitio y en la dotación de infraestructura y servicios en torno al mismo.
<b>4.- Baja competitividad de la zona como alternativa cultural, recreativa, de esparcimiento y turismo (elemento 53)</b>	Los problemas antes señalados en los ámbitos de protección del patrimonio cultural arqueológico; ambientales; y, administrativos, tienen un impacto directo en la baja competitividad de la zona con respecto a otros sitios de interés turístico, cultural o recreativo, problema que se ve agravado por la falta de infraestructura vial y turística; por la carencia de personal capacitado y calificado; así como por la escasa inyección de recursos financieros – gubernamentales o bien de organizaciones privadas y sociales— que permitan alentar tanto la provisión de bienes y servicios, como la conservación misma de los bienes naturales, culturales y turísticos de la zona. Aunado a ello, las inversiones en mejoras urbanas a los centros de población no han sido suficientes ni consistentes, lo que tiene un impacto negativo en el medio perceptual de la zona, ya de por sí, afectado por el antes mencionado descuido del entorno.



**5.-Articulación y promoción turística (elementos 32 y 34)**

No se ha consolidado el vocacionamiento turístico de la zona ni se han aprovechado plenamente las potencialidades turísticas (culturales, naturales, recreativas) de la zona, debido a una delimitación del área de interés circunscrita al sitio arqueológico, desvinculándolo de otros atractivos cercanos al mismo. La promoción de la zona ha sido muy escasa y desarticulada, como consecuencia, principalmente, de una deficiente planeación que permita integrar los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno y la sociedad, para potenciar un desarrollo turístico integral.

**6.- Falta de integración cultural de la zona y de beneficios directos para la población de la misma (elemento 41)**

Los habitantes y autoridades de la zona no consideran el turismo cultural como rasgo de identidad, dado que la escasa afluencia turística y poca derrama económica que ha habido hasta la fecha, no permiten percibir los potenciales beneficios que dicha actividad podría tener para elevar la calidad de vida de la población. De igual manera, esto funge como un desincentivo a la coordinación e integración intermunicipal y para la definición de una agenda conjunta que permita potenciar los beneficios para la satisfacción de necesidades e integración social de las comunidades.

