La planificación participativa desde lo subnacional: el caso de Jalisco, México

JALISCO
GOBIERNO DEL ESTADO

PNUD
Al servicio
de las personas
y las naciones

cesjal
NUESTRO CONSEJO CIUDADANO

La planificación participativa desde lo subnacional: el caso de Jalisco, México

Oliver Meza Canales
David Gómez-Álvarez
Humberto Gutiérrez Pulido

La planificación participativa desde lo subnacional: el caso de Jalisco, México

Derechos reservados

© Gobierno del Estado de Jalisco
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Av. Magisterio 1499, 1er piso, Col. Miraflores, C.P. 44270
Guadalajara, Jalisco, México.

© Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Primera edición: abril de 2016

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin el consentimiento por escrito del titular de los derechos.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto #00088543 "Proceso de acompañamiento en la difusión, implementación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco".

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en 177 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

CONTENIDO

9 Introducción

11 Contexto y antecedentes

El paradigma tradicional en la planificación
La planificación en Jalisco
Los planes de desarrollo de los estados mexicanos
Planificación en Latinoamérica

18 Marco analítico y conceptual

Planificar en clave de gobernanza
La planificación en las políticas públicas
Para captar la visión del ciudadano de modo integral

26 Esquema general de las tres fases para la planificación

29 Fase I. Consulta ciudadana

Definiciones de partida
Descripción del proceso
Actores y recursos
Aspectos clave de la implementación

39 Fase II. Integración y socialización del plan

Definiciones de partida
Descripción del proceso
Actores y recursos
Aspectos clave de la implementación

51 Fase III. Divulgación y monitoreo

Definiciones de partida
Descripción del proceso
Actores y recursos
Aspectos claves de la implementación

60 Anexo I. Instrumentos de consulta

Mesas sectoriales
Foros regionales
Encuestas ciudadanas
Entrevistas con líderes
Grupos especiales
Cuestionario en línea
Urna electrónica
Talleres intergubernamentales

69 Anexo II. Listado de temas/problema

71 Anexo III. Cronograma de la fase de Integración y socialización

72 Anexo IV. Estructura del PED Jalisco 2013-2033

74 Referencias

INTRODUCCIÓN

El lector tiene en sus manos una síntesis del proceso de planificación participativa mediante el que se estructuró el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 del Estado de Jalisco (PED Jalisco); para cuya elaboración se contó con el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proceso estuvo compuesto por tres fases: consulta ciudadana, integración y socialización del plan, y divulgación y monitoreo.

Este documento recoge la experiencia de planificar el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza y del ciclo de las políticas públicas, en el contexto de un gobierno subnacional. De tal forma, se busca ofrecer elementos prácticos del proceso sin dejar de lado las referencias al contexto ni el marco teórico que sirvió como soporte para este ejercicio de planificación.

La estructura de este trabajo consta de seis secciones y cuatro anexos:

- En la primera se presentan el contexto y los antecedentes; en la segunda el marco analítico y conceptual. Estas dos secciones permiten comprender mejor el ejercicio de planificación del caso que aquí se reporta, y algunos elementos del marco teórico.
- En la tercera sección se describe el esquema general mediante el que se implementan las tres fases en las que se completa el ejercicio de planificación: I. Consulta ciudadana, II. Integración y socialización del plan, y III. Divulgación y monitoreo.
- En las siguientes tres secciones se exponen las líneas generales que se siguieron para la gestión y operación de cada una de estas tres fases; acompañadas con ejemplos de los instrumentos utilizados.
- El documento se completa con cuatro anexos, en los que se resumen detalles de los instrumentos de consulta que se utilizaron, otros detalles del proceso y del resultado.

Antes de abordar estos contenidos, es importante resumir la forma en la que se hizo este documento.

Primero, el trabajo de sistematización consistió en analizar y reconstruir los hechos para identificar aspectos extrapolables y replicables a otros contextos. Para esto se tomó como base la guía *Sistematización para Transferir Conocimiento* y los criterios para la elaboración de productos de gestión del conocimiento emitidos por la Unidad de Gestión de Conocimiento del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (PNUD, s.f.)

La reconstrucción y análisis de los hechos se realizó mediante la recolección y revisión de documentos generados durante y al final de la gestión. Lo anterior incluye prototipos, proyectos, minutas de reuniones, memorandos u oficios, directorio de participantes, material fotográfico, material administrativo, entre otros. También se realizaron una encuesta electrónica al equipo encargado de la elaboración del plan y entrevistas a

profundidad con informantes claves y participantes que tuvieron un papel directo en el proceso de planificación.

El vaciado de los hallazgos se organizó de acuerdo con las tres fases seguidas para el proceso de planificación. Se estableció una serie de preguntas que cada fase responde. El cuadro 1 muestra cómo fueron organizadas las preguntas y ofrece indicios de los contenidos que cada apartado expone.

Cuadro 1. Preguntas detonantes para implementar cada etapa de las tres fases generales para elaborar el plan

Etapa	Fases del proceso de planificación		
	Consulta ciudadana	Integración y socialización	Divulgación y monitoreo
A. Definiciones de partida	¿Qué es una consulta ciudadana a la luz de la gobernanza? ¿Cómo se perfila una consulta para la utilidad del ciclo de políticas públicas? ¿Qué implicaciones tiene y cómo cambian las prácticas recurrentes?	¿Qué significa integrar y socializar un plan según la gobernanza? ¿Qué implicaciones tiene hacer una integración mediante la socialización del plan?	¿Qué significa divulgar y monitorear el plan? ¿Cuál es la importancia de la divulgación y el monitoreo en la apropiación social del plan?
B. Descripción del proceso	¿Cómo se visualiza una consulta en pasos mínimos a seguir?	¿Cómo se visualizan los pasos a seguir durante la integración y socialización del plan?	¿Cómo se visualizan los pasos mínimos que implica la fase de divulgación y monitoreo?
C. Actores y recursos	¿Quiénes son los actores clave que participan durante la consulta? ¿Qué alianzas son necesarias para lograr obtener los diferentes recursos necesarios?	¿Quiénes son los actores principales y qué recursos atrae cada uno para lograr la integración y socialización del plan?	¿Quiénes son los actores más importantes en esta fase? ¿Qué recursos se deben garantizar para esta fase?
D. Aspectos clave de la implementación	¿Cuáles son las condiciones organizacionales y el marco institucional que hacen posible realizar una consulta con clave de gobernanza?	¿Qué condicionantes organizacionales, legales y ambientales son premisas para realizar una integración y socialización con éxito?	¿Qué condicionantes organizacionales, legales y ambientales son premisas para realizar la divulgación y el monitoreo con éxito?

Fuente. elaboración propia.

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La planificación ha estado presente en las actividades gubernamentales de las grandes civilizaciones. La planificación "... es inherente al funcionamiento del ser humano que difícilmente puede renunciar a su deseo de dominar el futuro […] intentará, con mayor o menor efectividad, anticiparse a los acontecimientos" (Martínez, 2013). No obstante las maneras en que esta actividad se ha realizado han cambiado con el paso del tiempo. Especialmente en el transcurso del siglo XX, y de manera más significativa en las primeras décadas, las condiciones sociopolíticas de entonces, la primacía del pensamiento moderno caracterizado por la democracia y la racionalidad, la idea de que los seres humanos tienen la capacidad y la inteligencia para mover los designios de la sociedad (de Mattos, 2004: 9-23), sirvió de base para que los gobiernos de las naciones incurrieran con mayor ahínco en procesos institucionales de planificación para el desarrollo.

Existen diversos ejemplos de planificación moderna para el desarrollo en la primera mitad del siglo XX. Entre los ejercicios históricos más importantes se encuentra el Plan Marshall, firmado en 1947, que con una duración de cuatro años, planteaba una serie de inversiones y acciones coordinadas entre países europeos, financiados por Estados Unidos de América y demás organismos internacionales, para la reconstrucción de la región después de la Segunda Guerra Mundial.

Para entonces América Latina mostraba ya indicios de planificación institucionalizada. Las ideas del modelo desarrollista keynesiano que asignaba un papel central a los gobiernos en el crecimiento económico, sumado a la crisis mundial de 1929, ofrecieron una ventana en la que proliferaron los esfuerzos de planificación. Un instrumento, a su vez, cargado de grandes expectativas. A raíz de estos acontecimientos, en México en 1930 se expide la Ley Sobre Planeación General de la República, con el propósito de organizar y dirigir coordinadamente las actividades de las diversas dependencias, que dio pie a la formulación de los primeros planes sexenales (Ceceña, 1983). Argentina, en paralelo, formuló el Plan de Acción Económica Nacional en 1933.

Años más tarde, en 1939, Brasil adoptó el primer plan quinquenal con el gobierno de Getulio Vargas, titulado Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamiento da Defensa Nacional (Leiva, 2012). Aunque esos instrumentos son diversos entre sí, se trata de ejemplos que constituyen los primeros esfuerzos de planificación gubernamental en América Latina.

Para mediados del siglo XX, frente a la consolidación del conjunto de instituciones internacionales del Sistema Bretton Woods,[1] los esfuerzos nacionales de planificación comenzaron a incluir lineamientos derivados de esas organizaciones. Así lo reflejan los planes elaborados por México, Argentina, Brasil y Chile entre las décadas de 1950 y 1960 (ibídem). Estos instrumentos promovían mayor inversión en nuevos sectores industriales, disminución de la importación de alimentos y fortalecimiento de capacidades nacionales en cuanto al desarrollo de tecnologías y capital humano, al tiempo

1 Este sistema tiene su origen en una idea de John Maynard Keynes, que propuso que la política económica debía conducir el crecimiento económico desde el plano global. La puesta en práctica de esta idea llevó a la fundación en 1944 en Bretton Woods (Nuevo Hampshire, EU) del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD o Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

que sirvieron como emisores de señales políticas frente al nuevo régimen internacional. Más adelante se explora brevemente la evolución de la planificación nacional en Latinoamérica.

El paradigma tradicional en la planificación

Es posible distinguir dos visiones paralelas frente a la tarea de los gobiernos. Esta distinción impacta claramente en la tarea de planificar. Por un lado existe la visión que busca la eficacia del Estado mediante un gobierno fuerte y que tenga las capacidades suficientes para atender problemas públicos; por el otro, la visión que busca un gobierno eficaz mediante la capacidad de éste en la interacción que tenga con otros agentes para lograr objetivos públicos. Respecto a estas dos visiones, más complementarias que distintas, por lo general una termina por opacar a la otra, especialmente en los procesos que de facto suceden en las tareas de la planificación.

Las discusiones al seno de los gobiernos subnacionales comúnmente se asocian a la necesidad de tener más recursos para mejorar como gobierno y para contar con mejores capacidades. Esta premisa no se discute aquí, sino la cuestión que refiere a cómo la institucionalización de la planificación se ha enfocado casi exclusivamente en las capacidades de los gobiernos dejando de lado las condiciones necesarias que hacen posible que los gobiernos logren resultados. En otras palabras, mientras que el enfoque de la gobernabilidad ha dominado la institucionalización de la planificación, el de la gobernanza ha tenido menor incidencia. Lo anterior representa un problema y una oportunidad, pues el logro de resultados en la resolución de problemas públicos tiene como premisa la aportación que hagan los demás actores.

Se puede decir que la planificación existe en dos claves: de gobernabilidad y de gobernanza. El desarrollo de las tareas de planificación tradicional ha seguido el curso de la clave de gobernabilidad. Este curso ha ayudado a integrar instrumentos de planificación más sofisticados, muchos de ellos incorporados a raíz de la influencia que tuvo la nueva gestión pública en las actividades del sector gubernamental. Las herramientas que por lo general se usan han sido adaptadas al sector público, pero originadas en organizaciones privadas. Técnicas como la planificación estratégica, el empleo de análisis FODA, el análisis de cuadro de mando (BSC por sus siglas en inglés), los diagnósticos de tendencias, la recurrencia a modelos predictivos, entre otros, son muy difundidas y utilizadas en las actividades de planificación de los gobiernos.

La gama de herramientas adquirida a través de la planificación con clave de gobernabilidad ha sido crucial, aunque a su vez incompleta para el logro de sus objetivos. Ha permitido profesionalizar las tareas, generar cuadros de técnicos en áreas gubernamentales, ha mejorado la información con que trabajan los gobiernos; no obstante, ha sido difícil atribuir a estas innovaciones los avances en el desarrollo de los países, regiones o localidades. Existen mejores capacidades para la toma de decisiones, pero falta que las tareas se conviertan en mejores resultados. De ahí, en parte, el descrédito que en la actualidad sufren los trabajos de planificación realizados desde los gobiernos.

Las hipótesis para explicar la desvinculación entre estas tendencias en la planificación con mejores resultados son diversas, y este trabajo no tiene el alcance para descartar una por una. Sin embargo, el argumento de partida es que las premisas detrás de los procesos de planificación parecen no ser compatibles con los procesos que ahora exigen un desarrollo democrático y participativo. Para clarificar el argumento principal, a continuación se expone la premisa detrás de la planificación tradicional seguida de los supuestos que la acompañan.

Premisa. El principal actor en el desarrollo es el gobierno y por lo tanto dirige el proceso de desarrollo de la región, el estado o los municipios.

Supuestos[2]

a) *Capacidad.* El gobierno tiene la capacidad de planificar mejor con ayuda de instrumentos sofisticados.

b) *No ambigüedad en la definición de problemas.* Conoce los problemas como si fueran fenómenos claros y sin ambigüedades, y esa claridad es apoyada por extensos diagnósticos que llegan a conclusiones invariables.

c) *No incertidumbre de medios y fines.* El gobierno planifica estratégicamente como si también existiera completa certidumbre en los medios que deberá utilizar en la resolución de los problemas identificados en sus diagnósticos. De lo anterior se desprende la percepción de que en el gobierno recae la responsabilidad de resolver los problemas públicos.

d) *Solución al problema*. El gobierno es entonces proveedor de bienes públicos y, por lo tanto, a mayor nivel de bienes públicos, mejor se cubren las necesidades de una población; esto lleva a alcanzar mejores niveles de desarrollo.

El presente documento está diseñado para cuestionar estos supuestos y explica cómo es posible avanzar en el proceso de planificación mediante la remoción y modificación de esta premisa de fondo. La propuesta está basada en la necesidad de incluir una planificación con clave de gobernanza. Ello modifica las bases y, por lo tanto, los procesos que permiten una participación más integral de la ciudadanía, tanto en la fase de la consulta como en todas las que la preceden.

La planificación en Jalisco

El estado de Jalisco es una de las 32 entidades federativas en las que se divide México. Se ubica en el centro occidente del país y colinda con el Océano Pacifico. De acuerdo con la Encuesta Intercensal del INEGI, a marzo de 2015, Jalisco es la cuarta entidad más poblada, con siete millones 881 mil habitantes, lo que representa 6.55 por ciento de la población nacional. También es la cuarta economía: en 2013 aportaba 6.3% del producto interno bruto (PIB) de México. Es una economía diversificada, destaca como líder nacional en el sector agropecuario, y tiene una presencia relevante en varios sectores económicos del comercio, los servicios y la industria. Además de su población y economía, en los aspectos culturales, Jalisco es uno de los estados más representativos

2 Estas premisas están basadas en los autores clásicos como Herbert Simon, y más reciente en investigaciones desarrolladas por Noordegraaf, M. y Abma, T. (2003).

de la mexicanidad, entre lo que destacan los aspectos industriales y culturales ligados al Tequila, la música de mariachi y la charrería.

En materia de planificación, desde hace 30 años se realizan planes estatales cada seis años al inicio del periodo de gobierno, con un buen nivel de formalidad. Aunque, en términos generales, con poca continuidad entre cada uno de los seis planes elaborados desde 1984. En estos 30 años también ha habido cambios en las dependencias que coordinan la planificación. En los años 1980 se formó el COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado), impulsado como política nacional en materia de planificación; junto con una coordinación administrativa de apoyo. En el año 2000 se decretó la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En 2007 la unidad administrativa del COPLADE dio origen a la Secretaría de Planeación, que en 2013 se fusionó con las secretarías de Administración y Finanzas para dar origen a la actual Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas; que tiene tres subsecretarías, una por cada una de las funciones principales que atiende.

En la Ley de Planeación se establecen normas y principios básicos de la planificación, la integración y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática; las precisiones para que el titular del Ejecutivo Estatal coordine las actividades de planeación, y las bases para promover y fomentar la participación activa y responsable de la sociedad, en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo. Uno de los capítulos de la Ley, el sexto que agrupa siete artículos, precisa detalles sobre la Consulta Gubernamental y la Participación Social en la elaboración de los planes y programas que contempla el Sistema Estatal de Planeación.

De esta manera, aunque la normatividad estatal establece la obligación de hacer una planificación participativa, en la práctica existe el riesgo de que esto se vea como una obligación, que se atiende sin la convicción necesaria, por incercia, sin objetivos ni propósitos claros, contra reloj e improvisando en diferentes etapas del proceso.

Por consiguiente, con el inicio de un nuevo periodo de gobierno estatal en marzo de 2013, a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación se le encargó la tarea de actualizar el Plan Estatal de Desarrollo (PED), que de acuerdo con la Ley de Planeación debía remitirse al Congreso del Estado en los primeros seis meses de iniciado el periodo de gobierno. De tal forma que en reconocimiento de la creciente importancia de la planificación como instrumento fundamental para los procesos de gobernanza (Sandoval *et al*, 2015), se planteó actualizar el plan desde una perspectiva de gobernanza, con apoyo de un proceso de participación y consulta; para el que se planteó, se planteó entre otras cosas, el uso de las nuevas tecnologías para ampliar y profundizar el proceso.

Los planes de desarrollo de los estados mexicanos

México, como federación, está integrado por 32 estados,[3] que tienen la obligación de planificar su desarrollo. Mediante un análisis general sobre el tipo de dependencias que coordinan la planificación en cada estado, se identificó una alta heterogeneidad,

3 Hasta finales del año 2015 eran 31 estados, el Distrito Federal (Ciudad de México) tenía una categoría especial, que no alcanzaba los niveles de autonomía que tiene un estado. Pero una reforma constitucional decretada en febrero de 2016 le dio categoría de estado a la Cd. de México y se inició su proceso de conformación correspondiente.

ya que pueden ir desde comités específicos, coordinaciones, direcciones, institutos, secretarías, subsecretarías y en ocasiones alguna unidad administrativa del propio despacho del gobernador del Estado. Además, hay una importante variación en los niveles de madurez institucional que cada estado tiene en relación con la función de planificación, y se ve afectada por el hecho de que en la mayoría de las entidades no existe servicio civil de carrera, de tal forma que las experiencias y los conocimientos en las diferentes materias de la gestión pública se ven afectados con los cambios de administración. Esto es particularmente más sensible en materia de planificación, donde el perfil profesional de quienes dirigen esa tarea por lo general no está reglamentado con claridad.

Lo anterior se basa en los resultados del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales que desde 2010 levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el cuestionario del módulo de gobierno se dedican algunas preguntas al tema de planeación y evaluación. En el cuadro 2 se muestra un resumen numérico del contenido de los planes estatales que eran vigentes al finalizar el año 2014. Destaca la gran variabilidad, ya que de los 32 planes, 27 incluyen una redacción de misión y 31 de visión. El número promedio de objetivos es de 75; pero hay casos con uno solo (Oaxaca y San Luis Potosí), y en el otro extremo está Sonora, con 238 objetivos. El número promedio de metas por plan es de 249; y hay ocho casos en los que los planes no tienen metas, en el otro extremo está el Estado de México, con 1938 metas, y Colima, con 1842. En promedio, cada plan tiene 120 indicadores; cinco planes no reportan indicadores.

Cuadro 2. Resumen numérico de los Planes Estatales de Desarrollo en México vigentes al cierre del año 2014.

Entidad	Contiene		Numero de			
	Misión (No – 0	Visión Sí - 1)	Objetivos	Metas	Indicadores de gestión	Indicadores de desempeño
Aguascalientes	1	1	64	201	344	39
Baja California	0	1	62	0	34	206
Baja California Sur	1	1	124	0	0	0
Campeche	1	1	4	4	0	4
Coahuila	1	1	37	0	204	0
Colima	0	1	8	1,842	0	0
Chiapas	1	1	47	0	0	8
Chihuahua	1	1	281	-	-	-
Distrito Federal	1	1	103	204	-	-
Durango	1	1	55	0	0	0
Guanajuato	1	1	130	352	0	377
Guerrero	1	1	128	99	0	0
Hidalgo	1	1	29	31	31	0
Jalisco	1	1	146	160	0	160

Entidad	Contiene		Numero de			
	Misión (No – 0	Visión Sí - 1)	Objetivos	Metas	Indicadores de gestión	Indicadores de desempeño
México	1	1	16	1,938	120	182
Michoacán	1	1	29	433	433	0
Morelos	1	1	69	72	-	-
Nayarit	1	1	30	341	0	87
Nuevo León	0	1	35	19	0	19
Oaxaca	1	1	1	1	1	1
Puebla	1	1	74	35	0	35
Querétaro	1	1	36	0	0	0
Quintana Roo	1	1	30	108	0	0
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	1
Sinaloa	1	1	70	200	100	100
Sonora	1	1	238	769	386	394
Tabasco	1	1	115	18	7	11
Tamaulipas	1	1	59	59	0	62
Tlaxcala	1	1	86	963	127	91
Veracruz	1	1	179	75	3	29
Yucatán	0	1	72	0	0	112
Zacatecas	0	0	35	33	0	125
Suma	27	31	2,393	7,958	1,791	2,043

Fuente. INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015. Tabulados básicos.

Planificación en Latinoamérica

Ya antes, en esta sección, se habían dado algunos elementos sobre los inicios de los procesos formales de planificación en México, Brasil y Argentina hacia finales de la primera mitad del siglo XX. Ampliando esto respecto a América Latina, se destaca que en el periodo que va de 1960 a 1980 hubo un auge notable en torno al tema de planificación nacional, lo que dio origen a la elaboración de distintos tipos de planes, creación de organismos especializados en la materia y a una intensa discusión sobre los alcances, contenidos, procedimientos, modalidades, técnicas, resultados y perspectivas de la planificación (De Mattos, 1979). La creación de la Alianza para el Progreso por parte de la OEA y sus resoluciones de la Conferencia de Punta del Este en 1961 tuvieron una influencia importante en que la planificación tuviera una amplia aceptación a nivel oficial, como instrumento para promover el desarrollo (ibídem). En Martner y Máttar (2012) se presenta cinco trabajos representativos que dan cuenta de las discusiones, propuestas y retos desde la planificación en el periodo 1962-1972.

La evolución de este apogeo de la planificación se vio afectada por la inestabilidad que caracterizó a la región en las siguientes décadas, debido a la cual los países fueron perjudicados por diferentes factores internos y por las cambiantes circunstancias internacionales. Esto, aunado a los escasos logros de los procesos de planificación en términos del desarrollo de los respectivos países, incidió progresivamente en la disminución del espacio de la planificación en el ejercicio de la política pública que, en los años ochenta y noventa, sufrió un repliegue importante, a causa de la prioridad de la gestión de la crisis que se prolongó casi una década (los años ochenta), o por la irrupción del paradigma neoliberal, que le restó importancia al papel del Estado en la economía (años noventa) (Máttar y Perrotti, 2014).

Se puede afirmar que actualmente en la región existe un renovado interés por los procesos de planificación tanto del desarrollo como de otros ámbitos. Esto se debe a que tanto a nivel teórico como metodológico la planificación ha evolucionado desde 1960 y más atrás, desde 1930, cuando se expidió en México la Ley Sobre Planeación General de la República. En Sandoval (2014) se aborda parte de esta evolución. En palabras de Máttar y Perrotti (2014): "El concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional; el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se ha abierto también a los avances de la planificación en otros ámbitos. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y fórmulas participativas en cada una de las etapas del proceso de planificación; tanto en la construcción de visiones de futuro como en los planes para alcanzarlos".

No obstante la aplicación efectiva de estos avances, con sus tendencias tanto en lo estratégico como en lo participativo, se ve afectada por el desarrollo institucional sobre la materia que se tiene en los diferentes países de la región, y más aún en el nivel subnacional. Este desarrollo se ve afectado con frecuencia por los cambios gubernamentales y la ausencia del servicio civil de carrera en muchos de estos ámbitos. Por ejemplo, en el ámbito nacional el BID calcula el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, y en su último reporte este índice tiene un promedio de 38 en una escala de 0 a 100 en el que se considera a 16 países (Velarde y otros, 2014). Esta situación debe ser peor en el servicio civil en el nivel subnacional. Esto explica en parte la alta variabilidad que se aprecia en las características básicas de los planes de desarrollo de los 32 estados mexicanos (cuadro 2). Además, como parte de la investigación para este documento se analizaron los planes de algunos países de Latinoamérica, y no resultó sencillo identificar cómo fueron configurados ni qué papel jugó la sociedad en su elaboración.

MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL

Planificar en clave de gobernanza

El término gobernanza ha sido ampliamente utilizado en el medio académico y difundido en la arena política, sin ser éste un concepto unívoco o que goce de un consenso en su definición. A pesar de los intentos de normalización[4] la popularidad del término ha permitido que sea empleado desde varias perspectivas. Tal es el caso del uso que organismos internacionales al referirse a una buena práctica de gobierno o al establecimiento de instituciones básicas que permitan una manera de gobernar más democrática, con mayor transparencia y rendición de cuentas, con Estados de derecho bien cimentados.[5] Dado que no es éste el espacio para agotar el debate, el planteamiento que esta guía propone no parte exclusivamente desde la denotación normativa del término, sino desde una realidad sociopolítica, que ya varios autores han señalado. Gobernanza es el fenómeno, cada vez más evidente, en que el acto de gobernar involucra más actores extragubernamentales, sin renunciar al hecho de que los gobiernos sean actores clave para el desarrollo (Aguilar, 2006, 2009). En la noción más básica y fundamental del término se relaciona con la idea de que para avanzar en el desarrollo el gobierno es un actor más en escena.

Desde una visión más tradicional de gobierno, gobernanza y planificación parecen tener connotaciones opuestas. Por un lado, el gobierno se asocia con una organización eminentemente directora, con un individuo o persona al frente que da órdenes, que gobierna y que, por lo tanto, define rumbos. Esto parece ser más compatible con una visión tradicional de la planificación, especialmente del tipo estratégico, ya que como se ha explicado, se trata de una actividad que racionaliza el medio ambiente e imagina un futuro posible y deseable para todos, que entonces define en términos de objetivos el rumbo que deberá tomar la organización para alcanzar dicho estadío, y que finalmente establece las estrategias que habrán de implementarse para alcanzar las metas. Así pues, el acto de planificar estratégicamente tiene una visión estatocéntrica que pondera en mayor medida un acto racional sofisticado, pero que se dificulta en la medida en que más actores entran en escena, y en la medida en que la tarea se aleja de lo técnico y se acerca a lo político.

La idea fundamental de gobernanza, por otro lado, se asocia con mayor apertura en la definición de los asuntos públicos. Nuevos interventores entran en el juego, como por ejemplo la sociedad civil y su participación con la administración gubernamental en los asuntos públicos para el codiseño y la coproducción de soluciones, pero también en la definición de problemas de maneras más constructivas (Subirats y otros, 2008). En otras palabras, la gobernanza significa no sólo la posibilidad de establecer soluciones colaborativas entre la sociedad y el gobierno, ni tampoco exclusivamente de la coproducción de los bienes públicos que el Estado podría realizar en alianzas público-privadas. Si se toma la idea de gobernanza como premisa fundamental,

4 Un trabajo reciente en español sobre la normalización del término lo ofrece Luis F. Aguilar (2009).

5 El ejemplo más acabado que conceptualiza la buena gobernanza lo ha hecho el Banco Mundial con el proyecto World Wide Governance Indicators Project: http://info.worldbank.org/governance/wgi/

la definición misma de los problemas tendría que formar parte del proceso de cómo las sociedades participan en el ciclo integral de políticas públicas. En otras palabras, las soluciones a los problemas públicos se originan desde la definición del problema mismo, en la medida que no son sucesos objetivos (Casar y Maldonado, 2006), percibidos de la misma manera por la gran variedad de actores, y mucho menos son fenómenos carentes de ambigüedades, contradicciones o incertidumbres.

Una vez aclarado lo anterior, la inclusión de gobernanza como premisa en la planificación para el desarrollo incide por lo menos desde dos frentes. Por un lado, remueve la visión estato-céntrica del gobierno que caracteriza los procesos de planificación. Son cada vez más los críticos que logran clarificar la idea de que el gobierno aislado no puede gobernar, como tampoco es posible gobernar con efectividad sin un adecuado nivel de capacidades institucionales. Por otro lado, se establece un vínculo entre planificación para el desarrollo y el término de gobernanza. Éste cobra sentido a partir de los nuevos modelos del desarrollo y las corrientes más recientes, que señalan la necesidad de contar con el conjunto de actores en una sociedad para lograr modificar el *statu quo*. A pesar de contar con gobiernos profesionales y técnicamente capaces sería imposible modificar la situación que aguardan las cosas sin el aval, la legitimidad y la colaboración de la sociedad en su conjunto.

Para los propósitos de este instrumento, es importante resaltar la perspectiva descriptiva del término gobernanza por sobre las perspectivas normativas. El punto es señalar que gobernanza describe un hecho y no un dogma. En todo nivel de desarrollo, ya sea benigno o insuficiente, el gobierno no actúa de manera aislada y no es el responsable único o exclusivo, como tampoco tiene la capacidad de lograr avances o retrocesos por sí solo. Existe la percepción de que el gobierno es por lo general el responsable del subdesarrollo de los países o las regiones. Por lo menos en términos del desarrollo de una comunidad o una sociedad, lograr el desarrollo es un fenómeno provocado por la sociedad en su conjunto, incluido el gobierno. En otras palabras, el desarrollo es un fenómeno que *de facto* sucede con un esquema de gobernanza. Aceptar dicha premisa permite entender la importancia de modificar los procesos de planificación para el desarrollo, y verlos a la luz del fenómeno de la gobernanza.

Para efectos de los trabajos de planificación es importante desglosar el término gobernanza en fragmentos conceptuales que permitan guiar el proceso entero. Dos piezas claves permitirán lo anterior: pensar en términos de *corresponsabilidad* y pensar en términos de *colaboración*. Si bien estos dos conceptos no agotan el significado de gobernanza, sí son premisas fundamentales que vale tener presentes dentro del proceso de planificación.

Corresponsabilidad es una condición de la planificación en gobernanza, en la medida que se acepte la premisa: el desarrollo no es producto exclusivo del trabajo que hace o deja de hacer el gobierno, como tampoco los problemas públicos son producto exclusivo del gobierno. Se trata de pensar en el desarrollo en términos sistémicos, donde cada actor juega un rol específico en el proceso, así como tienen responsabilidad en que se logren los resultados esperados. Por ejemplo, el fenómeno de la obesidad infantil, que es uno de los problemas públicos más acuciantes de esta época, es causado por muchos

factores. Tan sólo algunos de ellos están bajo control de instituciones del Estado, muchos otros salen de esta esfera. Las tradiciones nutrimentales, las costumbres familiares, la cultura o los elementos cognitivos asociados a los alimentos, son factores en los que el Estado tiene poco alcance y que exige atención desde el individuo, los hogares, empresas y la sociedad en su conjunto. Las soluciones para el fenómeno de la obesidad infantil exigen corresponsabilidad de una constelación de actores, entre los que se incluye el gobierno.

Colaboración. La otra condición *sine qua non* de la planificación en clave de gobernanza es la colaboración entre sectores. El uso del término, desde la tradición más normativa, está asociado con la buena gobernanza. Sin embargo, desde una posición empírica, la paradoja es la siguiente: ¿cómo se pueden resolver problemas públicos si el modo de gobierno que actualmente es legítimo, menos jerárquico y más abierto, parece al mismo tiempo restarle capacidad de acción y decisión oportuna? Entre las muchas respuestas que pueda tener esta pregunta, en el fondo tendría que ser aceptado el concepto de colaboración como condición obligatoria para que los gobiernos y otras entidades ofrezcan soluciones factibles.

En todo ejercicio de planificación será necesario considerar la participación de diversos actores que de una u otra manera trabajan en el desarrollo de la sociedad desde diversas trincheras. La participación del ciudadano es esencial. Se reafirma en el artículo segundo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas que "la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo".[6] Pero además, la participación amplia de la sociedad posibilita la coordinación y la generación de innovación en las propuestas que se hacen para atender un problema público.[7]

En las secciones siguientes, los dos conceptos, corresponsabilidad y colaboración, serán empleados para dotar de significado las tareas que integran las fases de la planificación. Estas tareas son la consulta, la integración y la divulgación del instrumento planificador. De tal forma que en esta guía se busca responder la pregunta de cómo entender los trabajos de la consulta, la integración y la difusión de un plan en corresponsabilidad y en colaboración, es decir, en clave de gobernanza.

La planificación en las políticas públicas

Cada vez más la sociedad y los gobiernos entienden mejor el concepto de políticas públicas. Gracias al impulso que han dado organismos internacionales y expertos think tanks, la distinción entre política (politics) y política (policy) queda mejor establecida. El primer término está más asociado con el proceso de deliberación pública de la que están encargados los actores políticos. Éstos, a su vez, tienen un papel preponderante en la definición de la agenda de temas a tratar. Mientras tanto, el segundo término queda circunscrito a las decisiones gubernamentales que orientan los programas y las

6 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas (1986). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128.

7 PNUD (2013). Civil Society and UNDP. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Civil-Society_EN_2013.pdf

acciones con la intención de resolver problemas públicos. Ambos están estrechamente relacionados y por lo tanto es fácilmente apreciable el razonamiento detrás de la confusión. Porque finalmente las decisiones de gobierno normalmente van de la mano de debates políticos.

Las políticas públicas son decisiones o intervenciones del Estado dirigidas a atender fenómenos calificados como problemas públicos (Merino, 2013). Éstas tienen dos características: son elementos políticos, pues tienen la intención de modificar el statu quo y por lo general intentan remover recursos y poder de un sector a otro, de un causante a un beneficiario; pero además, éstas pasan por fases de lo que ahora se conoce como ciclo integral de políticas. Este ciclo, que en términos didácticos se define como un proceso circular, pero que en la realidad es sincrónico, anárquico hasta cierto punto y multidireccional, ofrece no obstante un marco para describir la caja negra de la formulación, implementación y evaluación de una política pública. Esta caja negra se fundamenta al definir un fenómeno como un problema social que amerita la intervención del Estado, para entonces diseñar una estrategia o solución a implementar por el gobierno, con frecuencia con ayuda de organismos no gubernamentales, y que finalmente se tiene que evaluar para verificar si la política funcionó o no (Subirats y otros, 2008). A este proceso técnico-político se le conoce como el ciclo de políticas públicas y resulta útil tener presente dicho marco para el proceso mismo de la planificación para el desarrollo.

Planificar en el contexto de las políticas públicas exige integrar al instrumento planificador elementos que el proceso tradicional no incorpora y que son necesarios para el ciclo de las políticas públicas. Algunos de estos elementos son:

a) Definiciones de problemas socialmente construidos
b) Identificación de soluciones provenientes de diversos actores en una sociedad
c) Sentido claro sobre el quehacer público
d) Metas factibles asociadas a indicadores que gocen de legitimidad

Se puede pensar en estos cuatro elementos como los supuestos del ciclo integral de las políticas públicas. Entre mejor y mayor claridad se tenga sobre estos elementos, mejor será posible mantener un ciclo de políticas públicas activo. Esto es, que las políticas públicas atiendan un problema lo mejor definido posible, que a su vez las políticas definan el alcance que tienen el gobierno y los demás actores en la resolución del problema público, y que existan formas aceptadas para verificar y evaluar, qué tan efectivas son las acciones tomadas en la resolución del problema. Se habla de un ciclo debido a que las políticas son suceptibles de ser modificadas en atención a la evolución del problema. Una vez aceptado lo anterior, la planificación adquiere una dimensión antes desatendida. Llega el momento, dentro del ciclo integral de políticas públicas, de hacer un alto y a) reflexionar colectivamente sobre los problemas más importantes, los que deberán ser atendidos mediante las agendas de gobierno; b) discutir participativamente la definición de los problemas apremiantes y conocer todas, o las más posibles, aristas de la problemática en cuestión; c) conocer y definir qué papel jugaría cada agente del desarrollo en la generación del problema y en la resolución del mismo, incluido el gobierno como agente clave, más no único, del desarrollo; d) discutir, con el alcance definido, qué indicadores serán empleados para medir el desempeño del gobierno, pero también para conocer qué avances se tienen con respecto al problema en general. Todo esto

llama a poner al centro los trabajos de planificación y a volverse hacia un proceso más relevante para la definición, diseño y evaluación de las políticas públicas.

Para captar la visión del ciudadano de modo integral

Planificar desde los gobiernos mediante el concepto de gobernanza en las políticas públicas modifica la forma en que éstos se relacionan con la ciudadanía. Desde una perspectiva tradicional del quehacer gubernamental, la planificación no requiere de una caja de herramientas muy sofisticadas para la identificación de la visión del ciudadano. Se requiere simplemente realizar una consulta general y exploratoria sobre lo que parece ser el sentir del ciudadano, asumiendo que es posible aglutinar en una sola visión las aspiraciones frecuentemente contradictorias de un importante y diverso número de grupos sociales. A partir de esta consulta, el Estado puede determinar las necesidades, los objetivos y deseos de los ciudadanos. Este acercamiento tiene poca importancia en la medida que, para el Estado-planificador, el principal insumo que le permite determinar los objetivos y estrategias del desarrollo lo provee el diagnóstico generado por esta consulta. Este diagnóstico es posible gracias a la aportación de datos duros que generalmente otras dependencias de gobierno proveen, o bien, que otros organismos internacionales, bases de datos y demás repositorios pueden ofrecer en la construcción del diagnóstico.

La operación de la gobernanza en términos de la corresponsabilidad y la colaboración, la determinación de objetivos, estrategias y planes de acción, con base exclusiva en los diagnósticos, es una tarea simplemente insuficiente.

Cada individuo construye su realidad por medio de la concepción que tiene de su entorno. Los ciudadanos "se preocupan no sólo del consumo de valores materiales, sino también de la realización de valores simbólicos, sociales y normativos" (Alford, 2002). Mediante la consulta ciudadana, el individuo interactúa activamente y participa de acuerdo con sus expectativas y características propias. Sin embargo, la diversidad entre ciudadanos complica el rescate de la amplitud de sus perspectivas, y hace imposible identificar una sola visión. Por ello es pertinente analizar los tipos de ciudadanos que hay en la actualidad y orientar mecanismos o instrumentos para obtener la visión de la diversidad en las sociedades contemporáneas.

Tipos de ciudadanos. Según Alford (*ibídem)* la relación entre el ciudadano y el sector público tiene por lo menos dos facetas claramente distinguibles: existe el ciudadano cliente que consume bienes privados y la ciudadanía que consume bienes públicos. Un ciudadano cliente es aquel que paga algún servicio, subsidiado generalmente, producido por el gobierno. Frente a este tipo de bienes el ciudadano puede reaccionar ante las deficiencias del producto. El caso ejemplar sería elegir la educación de escuelas privadas sobre las escuelas públicas. Sin embargo, en este contexto surge la interrogante de cómo se consigue la perspectiva del ciudadano frente a bienes que no tienen mercado y cuya única distribución es provista por el Estado.

En teoría, la ciudadanía tiene la facultad de expresar sus preferencias y necesidades mediante un proceso político democrático, como las elecciones. Dicha actividad, sin embargo, difícilmente aportaría toda la información pertinente para la elaboración de

políticas públicas. Para responder la pregunta planteada será necesario ahondar en los diversos tipos de ciudadanos que podría enfrentar cualquier tipo de consulta pública.

Entre las diversas clasificaciones empleadas para observar a ciudadanos, las consultas ciudadanas enfrentan por lo menos una tipología similar a a la que se planteó en el ejercicio de consulta en Jalisco, y que es la siguiente:

Ciudadano transitando en la calle
Con carencias especiales
Experto
Participativo
Promedio (representativo)
Representante
Líder de opinión

Cada uno aporta información necesaria para la elaboración del plan; sin embargo, no todos estarán dispuestos o preparados para ofrecerla de manera inmediata y sin costos. El resto de esta sección está dedicado a la caracterización de estos tipos de ciudadanos y los instrumentos diseñados para obtener la información de cada uno (anexo 1).

El ciudadano transitanto en la calle o en los espacios públicos es un buen ejemplo de las personas que no tienen un interés especial en participar en la consulta. Este tipo de ciudadano está inmerso en su vida propia, puede tener interés en los asuntos públicos; sin embargo, no participará si ello implica algún costo en términos de tiempo y recursos. En caso de hacerlo, estos ciudadanos podrán ser a veces efusivos y generosos en sus respuestas, pero otros serán cautelosos. Incluso el tipo de información solicitada implicaría costos que este tipo de ciudadano podrá considerar para finalizar anticipadamente su participación.

El instrumento para rescatar la información del ciudadano de la calle deberá reducir los costos de participación y solicitar información general o no especializada, aunque pertinente para el plan. Durante la elaboración del PED este tipo de ciudadano fue atendido con urnas electrónicas itinerantes ubicadas en espacios públicos. Las personas fueron persuadidas de participar en el llenado de un cuestionario con la ayuda de facilitadores, quienes solicitaban amablemente cinco minutos del tiempo de la persona. Las preguntas de este tipo de cuestionario pueden ser respondidas sin necesidad de tener conocimientos especializados y permitieron conocer cómo las personas jerarquizan las potenciales prioridades.

Por otro lado, está el ciudadano con carencias específicas, que por ellas los instrumentos de consulta general ofrecen limitaciones para captar la información pertinente que nutra el proceso de planificación participativa.

A este grupo pertenecen grupos étnicos, minorías o grupos sociales cuyas características hacen que sean marginados o se automarginen (tercera edad, discapacidad, mujeres maltratadas, comunidad LGBTI, entre otros), a quienes un instrumento participativo o aleatorio no les facilitaría exponer sus puntos de vista.

El instrumento de consulta para rescatar la perspectiva de este tipo de ciudadanos deberá ser diseñado con precisión, se trata de herramientas focalizadas. La consulta

durante el plan empleó grupos focales para obtener con la ponderación necesaria la información de los grupos bajo estudio. La selección de estos grupos afecta de un modo determinante el tipo de información que se obtiene; sin embargo, de otra manera sería difícil hacer que su voz sea escuchada. Los cuestionarios deberán ser elaborados en colaboración con especialistas en la materia, aunque todos deberán tener reactivos genéricos que permitan hacer comparaciones pertinentes con otras poblaciones o grupos sociales.

El ciudadano experto es, por otro lado, uno de suma importancia para la elaboración del plan en términos técnicos. Este ciudadano es aquel que tiene un amplio dominio sobre un tema o área determinada.

Es tomado usualmente como punto de referencia, ya que por su experiencia es reconocido por distintos grupos sociales. Este tipo de ciudadano es académico, investigador o profesionista en funciones (gobierno o sector privado). Se muestra variable en cuanto a su disponibilidad a participar. Generalmente se manifiesta con mayor proclividad a emitir opinión cuando es tratado de manera diferenciada o específica, y cuando su opinión es solicitada en temas precisos y correspondientes a su campo de especialidad.

Un instrumento diseñado para el rescate de la perspectiva del experto son los foros, seminarios o mesas sectoriales. Las invitaciones se realizan con mucho tiempo de anticipación y se adelantan, de preferencia, la información o los datos proporcionados por el gobierno como punto de partida o foco de discusión. De esta manera, el experto tiene tiempo suficiente para preparar su participación y para generar posibles soluciones a los problemas bajo discusión. El ciudadano experto tiene proclividad a participar siempre y cuando se acerquen con oportunidad los medios necesarios para realizar la actividad. Este ciudadano participará una o dos veces de manera voluntaria y gratuita, e intervenciones más especializadas de estos con los gobiernos requerirá compensación por su colaboración.

El ciudadano participativo es, por otro lado, aquel que se mantiene informado y activo la mayor parte del tiempo, pero que además asiste a las actividades para alzar su voz y emitir sus opiniones. Sus aportaciones son de calidad variada, en ocasiones son sustanciosas y de mucha utilidad para el proceso de planificación y del ciclo de políticas públicas, en otras su participación puede remitirse a la enunciación de quejas o desacuerdos. De cualquier manera la participación de este tipo de ciudadano es por lo general positiva en la realización de una consulta participativa y alienta a que otros lo hagan también. El instrumento ideal deberá aprovechar la energía de este tipo de participaciones y al mismo tiempo encauzarla para que sea de utilidad al proceso de planificación. Esto se realiza con personal especializado capaz de manejar grupos medianos o grandes. Los procesos de participación de este tipo durante el plan se realizaron en las regiones del estado. A estas regiones acudió un grupo de especialistas y, apoyados por un proceso de participación estructurado, lograron conocer las problemáticas de la población y la manera en que éstos la jerarquizan en prioridades a atender.

El ciudadano promedio o representativo es aquel cuya opinión se obtiene por medio de encuestas aleatorias. Por lo que su representatividad es involuntaria y tiene una

base estadística. La elaboración de encuestas es de suma utilidad para conocer resultados generalizables a grupos, por ejemplo sexo, región, sector, estrato social, edad, entre otras; su costo puede variar según la precisión del instrumento y la amplitud geográfica de la región.

En cuanto a los ciudadanos representantes, se trata de agentes que son electos o seleccionados para actuar y tomar decisiones en nombre de otros. Representan intereses gremiales, políticos o de grupos bien definidos, y su influencia está respaldada por su capacidad para movilizar masas o influir en la opinión de un sector de la población. Su legitimidad puede venir también del sufragio, en caso de tratarse de un representante político, como un regidor u otra figura política.

Este tipo de ciudadano necesita ser atendido, pues es pieza clave en todo el proceso planificador. Sus opiniones son de gran peso, pues no provienen desde una perspectiva personal o técnica, sino de un sector más amplio de la población o bien representan la opinión institucional.

Similar al anterior se encuentra el ciudadano líder, aquel que tiene la capacidad de motivar a un grupo de personas. Puede ser representante de una asociación civil o un grupo de colonos, aunque no tiene, necesariamente, la representatividad formal que tiene el tipo de ciudadano anterior. Su capacidad de influencia se basa en su carisma. Entre las ventajas que tiene este ciudadano está su capacidad de convocatoria, su facilidad de palabra y la creatividad de las propuestas.

Por lo general estos dos últimos sectores son soslayados en los procesos de consulta; sin embargo, son aliados clave para los procesos que se derivan de la planificación. El instrumento a utilizar deberá ser especializado y de preferencia adecuado para el personaje que se está investigando. Un cuestionario especializado en formato de entrevista es una herramienta apropiada para el rescate de la perspectiva del ciudadano representativo.

La clasificación anterior no es exhaustiva ni sus categorías son excluyentes entre sí; sin embargo, es útil para entender las múltiples facetas de los ciudadanos. Cada uno requiere de instrumentos precisos y específicamente diseñados para captar su perspectiva, de ahí la importancia que tiene hacer conciencia del tipo de ciudadano que se está convocando a participar. La tipología descrita puede ser aplicable a cualquier región, aunque acorde con objetivos y circunstancias específicas se pueden generar categorías más precisas y acordes con las circunstancias locales. Identificar los agentes del desarrollo en cada espacio geográfico representa un avance positivo en el diseño del proceso de elaboración de un plan para el desarrollo en clave de gobernanza.

ESQUEMA GENERAL DE LAS TRES FASES PARA LA PLANIFICACIÓN

En esta sección se describen las tres fases generales que se siguieron para elaborar el Plan de Desarrollo de Jalisco, éstas son:

I. Consulta ciudadana
II. Integración y socialización
III. Divulgación y monitoreo

Para implementar estas tres fases se proponen cuatro etapas o pasos que les son comunes, que a su vez se subdividen en elementos específicos. Esto puede verse tanto en el cuadro 3, como en la información que se presentó en la introducción (cuadro 1), junto con un conjunto de preguntas detonantes para detallar la implementación de cada fase. La intención es ofrecer al lector los aspectos clave y las piezas fundamentales que podrá utilizar y acoplar, según sea posible, de acuerdo con las características particulares que enfrente, los recursos y actores disponibles, los marcos legales y el medio ambiente socio-político y organizacional al que se enfrente el equipo coordinador de la elaboración del Plan.

Cuadro 3. Etapas y sus elementos específicos de las fases generales de la Planificación

Etapa	Desglose específico
A. Definiciones de partida	Conceptos aplicables
	Objetivo de la fase
	Productos esperados
B. Descripción del proceso	Flujo de procesos
	Narrativa
C. Actores y recursos	Actores
	Recursos
D. Aspectos clave de la implementación	Capacidades organizacionales
	Medio ambiente institucional
	Caja de herramientas

Fuente: elaboración propia.

La primera etapa para implementar cualquier de las tres fases de la planificación, *Definiciones de partida*, hace referencia a los aspectos generales que deben sostenerse como premisas para las tareas de la fase correspondiente. Aquí se abordan tres aspectos: el primero define la fase en función del marco teórico enunciado. El segundo establece los objetivos que deben lograrse al transcurrir la fase correspondiente, seguida del tercer elemento, que enlista los productos esperados al finalizar. Por lo general, estos productos serán parte de los insumos para los trabajos de la siguiente fase.

La segunda etapa, *Descripción del proceso*, corresponde a la explicación de los pasos a seguir dentro de cada fase. Esta explicación se hace a manera de pasos; sin embargo, el orden cronológico es una sugerencia que puede ser modificada o alterada por el equipo encargado de la realización del plan, con la intención de sujetarlo a las características locales. La explicación de los actos, de forma gráfica y narrativa, sirve para mostrar la lógica detrás de la fase en general.

En la tercera etapa, *Actores y recursos*, se presenta un argumento sobre la importancia y utilidad práctica que tienen ciertos tipos de actores y recursos en el modelo general de planificación. Modelos recientes de gerencia pública distinguen tres arenas para identificar actores clave en la generación de valor público. Durante este proyecto, los gerentes públicos necesitan observar señales de aquellos grupos de actores inscritos en cada una de estas arenas: actores políticos, actores gubernamentales u organizacionales, y actores ciudadanos (Moore, 1995), entre los que se encuentran también expertos en los temas, académicos especializados, líderes de opinión y medios masivos, grupos sociales y regionales (IADB, 2006), entre otros.

Cuadro 4. Actores

Políticos. Miembros del Poder Ejecutivo, gobernador y miembros en posiciones jerárquicas altas (gabinete), cabezas del Poder Judicial, dirigentes de partidos políticos.

Gubernamentales. Funcionarios de la administración pública estatal, municipal o federal.

Sector de la sociedad civil. Académicos, consultores, organismos no gubernamentales, cámaras empresariales, sindicatos.

Fuente: elaboración propia con base en IADB, 2006.

Además de los actores, el equipo coordinador debe procurar determinado tipo de recursos. Subirats y *et al* (2008) señalan que la elaboración de políticas públicas tiene por lo general un presupuesto que aborda recursos más allá de los financieros. El aseguramiento de estos recursos se logra con la ayuda de los actores arriba mencionados, de ahí la unión de ambos elementos en la misma etapa, porque entre ellos existen sinergias considerables. La etapa o momento en que se consideran los actores y recursos servirá para que el equipo coordinador tenga presente y elabore su propio presupuesto de actores y recursos, que necesitará desplegar al momento de realizar las tareas de planificación.

Cuadro 5. Recursos

Económicos. Son los presupuestos, dinero o recursos financieros disponibles.

Técnicos. Derivados de la experiencia y pericia técnicas o académicas, de personas o sectores.

Políticos. Derivados de la relación de poder entre actores gubernamentales o no gubernamentales.

Organizacional. Derivado de la coordinación y aprovechamiento de las capacidades humanas dentro de una organización para realizar tareas con éxito.

Temporal. Uso del tiempo (*timing*) para efectuar una tarea con el mayor aprovechamiento o bien el tiempo como recurso escaso en la elaboración de tareas.

Relacional. Son las redes de personas u organizaciones establecidas o disponibles y aprovechables para ejecutar tareas.

Información. Datos u otros elementos de información que fue necesario tener a la mano o clarificar durante las actividades.

Personal. Los recursos humanos necesarios para llevar a cabo las actividades.

Derecho. Recurso jurídico para ejercer presión en la realización de alguna tarea.

Fuente: elaboración propia con base en Subirats (ibídem).

En la cuarta etapa o momento, *Aspectos clave de la implementación*, se deben puntualizar elementos relevantes que aseguren el éxito de la implementación de cada fase. La idea de esta guía es exponer algunos factores de éxito para el caso Jalisco, en lugar de describir los detalles de los pasos seguidos para llevar a la práctica la consulta, la integración o la divulgación del Plan.

Los factores en cuestión se agrupan en tres subapartados: premisas sobre las capacidades organizacionales, premisas sobre el medio ambiente institucional, y finalmente un apartado que refiere a la caja de herramientas empleadas y desarrolladas durante el caso Jalisco. Por capacidades organizacionales se entienden tres conjuntos de elementos que conciernen a: la calidad y capacidad de los recursos humanos; a las estructuras formales e informales dentro de una organización para compaginar responsabilidades con tareas específicas; y a los marcos normativos que posibilitan, restringen o guían los procesos o acciones de gobierno y planificación.

Entre los factores adicionales a considerar en toda empresa pública se encuentra el ambiente institucional que rodee a las entidades que tengan intenciones de incidir en lo público. Christensen *et al* (2007) identifican que las organizaciones públicas, independientemente de sus capacidades de organización, ven modificados sus comportamientos según el ambiente institucional que las rodea. Este ambiente se caracteriza

por la cultura de la sociedad para que el gobierno interactúe con ella, por ejemplo. Conocer cuáles son los valores en el seno de una sociedad determina en parte qué debe ser ponderado con mayor o menor importancia por el gobierno, o bien servirá como una medida para evaluar la factibilidad de las acciones diseñadas para atender problemas (Majone, 2007).

El ambiente institucional también se caracteriza de maneras más instrumentales e incide en las formas en que se ordena la división de trabajo al interior de una organización. Las fases cuyas tareas permitan interactuar en ambientes con grupos de actores distintos requieren de una organización interna dividida por funciones sectoriales que permita dar un seguimiento homogéneo dentro de la diversidad. Esto se podrá observar durante la fase de la consulta, por ejemplo. No obstante, una organización de este tipo consume un alto grado de recursos, por lo que deberá ser modificada siempre que éste no sea necesaria.

Por último, la caja de herramientas consiste en una sección que expone instrumentos empleados y observados en el caso de estudio para cada una de las fases. En ocasiones son muy simples y sólo tienen la intención de ilustrar para el lector qué tipo de aspectos se tomaron en cuenta durante la operación de las fases. En otras ocasiones se trata de herramientas muy especializadas que podrán ser replicadas fácilmente por las organizaciones que decidan adoptar y adecuar este modelo a la realidad que afrontan. De cualquier manera, la caja de herramientas es tan sólo una manera práctica, no exhaustiva, de ilustrar cómo fue la experiencia en el caso Jalisco.

FASE I. CONSULTA CIUDADANA

A continuación se presentan las cuatro etapas o elementos de la fase de consulta para la elaboración del PED Jalisco, siguiendo el esquema general que se resume en el cuadro 3.

Definiciones de partida

La definición de consulta puede resumirse como el acto de solicitar o reunir información de algún tema específico mediante diversas fuentes, tales como: documentos, bases de datos, un grupo de personas expertas en la materia (cuadro 6). Una consulta ciudadana significa entonces solicitar información a los ciudadanos.

Como se vio antes, existen diferentes tipos de ciudadanos, todos ellos indispensables para recabar la información necesaria. A partir de lo anterior surgen dos preguntas: ¿Cómo hacer dicha solicitud de información?, y ¿a quién específicamente preguntar frente al hecho que ciudadano es un concepto agregado, amplio y abstracto?

Cuadro 6. Consultar

Consultar. (Del lat. *consultāre*, intens. de *consulĕre*, considerar, deliberar).

1. tr. Examinar, tratar un asunto con una o varias personas.

2. tr. Buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia.

3. tr. Pedir parecer, dictamen o consejo.

4. tr. Dicho de un consejo, un tribunal o de otros cuerpos antiguos: Dar, al rey o a otra autoridad, dictamen por escrito sobre un asunto, o proponerle sujetos para un empleo.

Fuente: Diccionario de la Real Academia Española.

Conceptos aplicables. Hacer una consulta ciudadana en clave de gobernanza significa recoger información útil para entender la definición de los problemas, la jerarquía que tales definiciones guardan en la sociedad, grupos sociales y geográficos específicos, las soluciones que cada sector propone para la resolución de los problemas y los indicios a tomar en cuenta para saber si se avanza en la dirección correcta.

Será necesario que esa consulta aporte información útil para alimentar el ciclo de las políticas públicas. Esto significa que las fuentes consultadas y las formas en que se realice deberán estar diseñadas para extraer elementos específicos para utilizar en la elaboración de la consulta de las políticas públicas. Estos elementos son problemas con sus aparentes causas y consecuencias; visiones y objetivos buscados por la sociedad; propuestas de soluciones, sus estrategias y la corresponsabilidad que tengan los grupos sociales en la solución del problema, y finalmente, indicadores y metas factibles a corto y largo plazo. Se trata de un ejercicio que se realiza con todos los agentes del desarrollo en una sociedad, sector privado, gubernamental, político, académico, poblaciones en las regiones, etc., para entender mejor qué hacer, cómo avanzar, y qué aportes hace cada uno para alcanzar un mejor estado de desarrollo.

Cuadro 7. Cambios en la definición de los problemas

La importancia de consultar los problemas públicos reside en que éstos cambian con el tiempo. Las sociedades definen sus problemas de acuerdo con los valores preponderantes de su momento histórico y la nueva información que se genere. Identificar cómo las sociedades redefinen sus problemas es indispensable para iniciar el ciclo de las políticas públicas y para las tareas futuras de diseño y evaluación de las mismas. El proceso de consulta ciudadana resulta una oportunidad única.

Durante la consulta realizada para el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, el equipo encargado de la consulta ciudadana observó en el tema del transporte público cambios significativos. Respecto al plan anterior, seis años atrás, el tema del transporte incrementó en importancia y modificó la definición del problema. Por ejemplo, el problema del transporte estaba ceñido exclusivamente al transporte público masivo y

se encontraba suscrito al eje de desarrollo social. El problema del transporte es ahora concebido como uno de movilidad, en la que varios tipos de transporte entran al escrutinio: transporte masivo público, transporte no motorizado, movilidad de las personas por toda la infraestructura urbana, etc. Se trata de una nueva manera de ver el problema ahora desde una perspectiva más amplia y sistémica. Esto ha sido posible gracias al impulso que que en la agenda pública han dado al tema un gran número de expertos, universidades y organizaciones de la sociedad civil, ahora reunidas estas inquietudes por las autoridades entrantes. Los cambios de este tipo suceden en todo momento y no debería resultar sorpresivo. El Plan tendría que estar preparado para registrar la evolución y distinguir los cambios más significativos.

Fuente: elaboración propia con base en el caso de estudio.

Objetivo de la fase. El objetivo general en la fase de la consulta es responder tres preguntas: ¿Cuál es el problema? ¿Qué soluciones tiene y quién participa en ellas? ¿Cómo sabemos si avanzamos en la dirección correcta y hasta dónde? De tal forma que el propósito de esta fase es, desde la perspectiva de ciudadanos, más exhaustiva: a) conocer cómo se definen los problemas públicos, b) enlistar las soluciones factibles que se proponen, c) definir los elementos para medir los avances y determinar el éxito.

Productos esperados. El ciudadano es un concepto complejo y variado. Una consulta hecha con las premisas de gobernanza y con utilidad en la elaboración de políticas públicas requiere atención a la diversidad de opiniones e informaciones. De ahí que los productos que surjan de la consulta deberán considerar respuestas haciendo la distinción de los sectores sociales, regiones geográficas y tipos de ciudadanos. Finalizada la fase de la consulta, el equipo coordinador deberá obtener los siguientes productos:

a) Definición y lista de las problemáticas y sus múltiples causas.

b) Jerarquía de la importancia de los problemas.

c) Corresponsabilidad percibida para atender los problemas.

d) Propuestas de soluciones a los problemas.

e) Objetivos que enuncien los estados de desarrollo deseados.

f) Mapeo de agentes locales y supralocales clave por su especialidad técnica u otro recurso.

g) Resultados generales de los instrumentos de consulta.[8]

h) Listado de propuestas de indicadores de desempeño y de desarrollo para la evaluación y seguimiento de los avances obtenidos del Plan.

i) Niveles factibles en las metas para determinar avances con ayuda de los indicadores.

Algunos ejemplos de los productos utilizados en el caso Jalisco pueden ser observados en la sección de anexos al final de este documento.

8 La sección de anexos incluye fichas técnicas de los instrumentos empleados para la fase de consulta.

Descripción del proceso

La consulta puede requerir una gran cantidad de recursos económicos y organizacionales. Es importante, no obstante, señalar que en términos operativos ésta debe ser atendida de manera programada y con equipos específicos para cada tarea. Esto permitirá reducir las responsabilida desde manera que puedan ser atendidas de forma simultánea y ágil.

Cabe señalar la importancia de considerar los ejercicios previos de planificación para el desarrollo adecuado del que está en curso. En ellos se deposita una parte del conocimiento, constructos sociales y políticos, de las problemáticas que impiden avanzar en el desarrollo. Es mejor pensar el ejercicio como una continuación evolucionada de un proceso complejo que requiere de capacidades adquiridas, en lugar de visualizar el ejercicio como un "borrón y cuenta nueva".

Flujo de procesos. La fase de consulta ciudadana en el caso Jalisco tuvo una duración de cuatro meses. Dio inicio en abril, con la identificación y análisis de problemáticas. Los instrumentos fueron aplicados entre mayo y agosto del 2013. Las incluidas en los anexos ofrecen información detallada de las fechas de aplicación.

Narrativa. La fase de consulta tuvo tres pasos. Dos de ellos corrieron en paralelo y uno los precede. Una analogía útil es pensar en un primer paso, cuando se generan hipótesis de trabajo y que, luego, durante los dos procesos que siguen simultáneamente, éstas se confirman, se desechan o se reconfiguran. A continuación se exponen los trabajos para guiar el entendimiento y la lógica detrás de la fase de consulta. Estos pasos pueden ser reprogramados dependiendo de las características particulares que afronte cada equipo coordinador.

> **Paso1.** Identificación y análisis de problemáticas. Esto se hace con ayuda de los planes y documentos oficiales preexistentes. El análisis de esta información y la codificación de estos insumos permitirán identificar cuáles han sido, históricamente, los problemas que enfrentan en la región y cómo se han definido y atendido. Los insumos durante este paso son los planes de la región anteriores, los planes de gobierno de la administración en turno y anteriores, los programas sectoriales de administraciones anteriores, etc., todos aquellos materiales oficiales de donde se puedan inferir los temas/problema. También entran dentro de ese conjunto los planes de otras órdenes de gobierno que se traslapen con el de la región, planes nacionales y municipales, por ejemplo. Conviene de una vez analizar la información proveniente de organismos internacionales que permita dirigir esfuerzos y focalizar temas para el desarrollo. Algunos ejemplos son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como otros instrumentos políticos de desarrollo que sean pertinentes para la región. De esta revisión se obtiene un listado de temas/problema que servirán de hipótesis para verificar en los procesos subsecuentes (véase anexo II).
>
> **Paso 2.** Revisión documental. Esta revisión de otros documentos e investigaciones se hace de manera simultánea con otros procesos pero es recomendable iniciar con éste de manera temprana. Una vez obtenido el listado de temas/problema, producto del paso 1, la revisión documental servirá para verificar si

existe convergencia, y por lo general habrá nuevos temas o nuevas configuraciones que el listado anterior no consideró. En una primera revisión, este listado de temas/problema deberá ser suficientemente exhaustivo para ofrecer una guía para los trabajos correspondientes al paso 3. A partir de entonces ambos procesos corren en paralelo. Los insumos para estos trabajos son diagnósticos específicos de la región, pueden ser temáticos o generales. Las universidades y los expertos locales por lo general proveen esta información por medio de sus investigadores, sus publicaciones y reportes. También sirve el análisis para iniciar el mapeo de actores expertos en las materias que podrán ser invitados en procesos posteriores de la consulta y socialización.

Paso 3. Diseño de instrumentos de consulta. Una vez iniciada la revisión de documentos disponibles de diagnóstico de la región, y habiendo obtenido un listado más o menos exhaustivo sobre los temas/problema que se enfrentan, se pasa al diseño de los instrumentos de consulta (mesas sectoriales, foros regionales, encuesta de percepción, cuestionario a organizaciones, grupos focales, entrevistas a líderes, portal en línea, urna electrónica, talleres intergubernamentales, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), redes sociales y aplicaciones, etc.)

La ejecución de los paso 2 y 3 puede ir a la par, pero se recomienda iniciar con el paso 2.

Actores y recursos

Actores. Como ya se expuso, los nuevos modelos gerenciales distinguen tres arenas para identificar actores clave en la generación de valor público. La realización de la consulta requiere la colaboración de los tres grupos generales de actores: los políticos, los gubernamentales y el sector civil. Las entrevistas internas hechas con el equipo que operó la consulta coinciden en que los tres grupos tuvieron un papel clave pero diferenciado, ya que cada uno atrajo recursos indispensables durante el proceso, así como información específica para elaborar el Plan.

La sociedad civil es el grupo objetivo más importante en esta fase denominada consulta ciudadana. Una parte cuantiosa de los recursos se destina al aseguramiento de la participación ciudadana. Existe una cierta idealización sobre la participación ciudadana en cuanto a la preparación y predisposición de éstas a participar con los gobiernos. La realidad puede ser más complicada y el equipo coordinador podrá enfrentar una sociedad poco dispuesta a participar en el proceso. Sin embargo, la ciudadanía no es homogénea, y el equipo coordinador deberá estar preparado para enfrentar y aprovechar esta diversidad de grupos en la que algunos, con menor dificultad que otros, podrán ser motivados a participar y colaborar.

Para los grupos de la sociedad que son más difícil de involucrar en algún actividad participativa, el equipo deberá emplear técnicas de investigación más sofisticadas. Sin embargo, disponer de una caja amplia de herramientas y medios de participación es una condición necesaria para la elaboración de una consulta exitosa. Ello permitirá alcanzar auditorios difíciles de contactar, así como corregir sesgos generados al emplear técnicas participativas con las que, por ejemplo, se termine trabajando con audiencias autoseleccionadas o afines a los grupos políticos.

El repertorio de instrumentos que actualmente están listos para ser empleados es muy variado y el equipo coordinador debe estar preparado para aplicar diversos tipos de instrumentos en atención a la diversidad de ciudadanos. Las tecnologías de la información, por ejemplo, han ampliado los límites de la consulta y la participación. Este tipo de instrumentos, con el que los ciudadanos están cada día más familiarizados, puede ser utilizado para los fines de la consulta (ver anexo I).

Cuadro 8. Alianzas y TIC

En el caso Jalisco se utilizaron técnicas de consulta a través de redes y medios informáticos para la elaboración del Plan. El conjunto de herramientas desplegadas mediante canales virtuales y electrónicos permitió recabar la perspectiva de ciudadanos que generalmente quedan marginados de ese tipo de procesos, o bien que de otra manera tendrían que incurrir en desplazamientos costosos para participar. Las tecnologías de la información sirven para abaratar los costos de transacción ciudadanos en procesos participativos, pero al mismo tiempo para localizar a ciudadanos cuya perspectiva hubiera quedado fuera.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), por ejemplo, participó con la Subsecretaría en la implementación de las urnas electrónicas itinerantes, en donde se aplicaba un instrumento, lo que permitió recabar información de ciudadanos en las calles.

Otras alianzas estratégicas fueron las obtenidas con funcionarios municipales. Ellos apoyaron a convocar a los foros regionales; sin embargo, el sesgo de las audiencias fue también notorio. La información derivada de este tipo de situaciones es útil siempre y cuando se tengan medios para normalizar o calibrar las respuestas. La encuesta hecha con representatividad a nivel regional, por ejemplo, permitió ponderar con mayor representatividad las respuestas obtenidas en los foros regionales, sin menoscabo de la información precisa y cualitativa que se obtuvo durante esas actividades.

Fuente: elaboración con base en el estudio de caso.

Un factor de éxito en toda la consulta ciudadana es la comunicación constante y paralela realizada entre los dos niveles de funcionarios de gobierno: los funcionarios políticos y de gobierno de alto nivel, y los funcionarios de nivel directivo u operativo. Este aspecto paradójico reside en que a través de ese diálogo se consolida una alianza que permite mantener el flujo de recursos necesarios para realizar con éxito el proceso de la consulta. Así, mantener el interés de los altos niveles ejecutivos dentro de la estructura gubernamental es crucial para movilizar los recursos humanos y

económicos que la consulta requiere y tenga presupuestado. Dado que los gobiernos son susceptibles a cambios bruscos en la agenda, derivado de actividades exógenas, una comunicación cercana con el grupo político permitirá, hasta cierto punto, blindar el proceso de estos factores que pueden vulnerar el proceso de planificación y, como dijo un funcionario de alto nivel en Jalisco, "dejar lo importante por lo urgente".

En segundo lugar se encuentra el grupo gubernamental. Durante esa fase, la importancia de este grupo recae en dos tareas que realiza el equipo de funcionarios a cargo de la consulta. Una primer tarea es rescatar la información proveniente de diversas fuentes. Se trata de un primer ejercicio analítico que permitirá que el equipo se familiarice con los tópicos más sobresalientes de la agenda pública. Una segunda tarea consiste en la activación de las relaciones institucionales intergubernamentales y demás canales preexistentes para llevar a cabo las consultas con los funcionarios públicos. Esta tarea representa una oportunidad para descentralizar algunas funciones que forman parte de la consulta, como hacer convocatorias especializadas o bien atraer información que de otra manera implicaría una cantidad considerable de recursos económicos y en especie.

Cuadro 9. Alianzas intergubernamentales

El grupo de actores en el gobierno ofrece información de primera mano que no puede ser obtenida de otras fuentes, y además resulta ser un gran aliado para contactar a personas de la sociedad civil que tengan experiencia en temas específicos. En el caso Jalisco, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) y la Secretaría de Cultura (SC) fueron aliadas clave para reunir a expertos ambientalistas y en temas culturales de la región para la realización de mesas temáticas de consulta (véase anexo ficha técnica). En esas mesas se reunieron para discutir temas muy específicos con la ayuda de expertos de la sociedad civil, a los que difícilmente se habría contactado y convocado sin apoyo de los expertos gubernamentales en la materia. Así también, para contactar a la población en las regiones, los funcionarios municipales y delegaciones de gobierno fueron piezas clave.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de caso.

Recursos. Una adecuada disponibilidad de recursos permitirá transformar una idea en un proyecto factible. Por lo general la palabra recursos remite a los económicos. Las entrevistas con el equipo de consultores en el caso Jalisco refieren a recursos adicionales que permitieron llevar a buen puerto la iniciativa de gobierno. Para la fase de la consulta los tres principales recursos, además de los económicos, fueron los políticos, los organizacionales y los relacionales. La consulta en realidad exigió recursos de otros tipos pero los tres referidos permitieron asegurar otros, a continuación se describe su importancia.

Todo proceso de consulta exige tiempo de los participantes. En especial es difícil conseguir la participación del personal en las entidades de gobierno que estructuralmente se encuentra fuera del control directo del equipo coordinador. Para lo anterior, el recurso político es de gran ayuda. No solo permite que el proceso goce de legitimidad

de cara a la sociedad, sino que permite alinear los esfuerzos en torno al proyecto con los demás actores gubernamentales.

El recurso político se consigue convenciendo a los mandos más altos dentro de la organización gubernamental, que tengan poder e influencia sobre la estructura administrativa en general. En la gestión de ese recurso la intervención e iniciativa de la cabeza directiva e institucional del equipo que realiza la consulta son claves. Por lo general esa responsabilidad recae sobre el secretario o subsecretario de la dependencia, o el director general de la unidad, que encabeza y que es responsable del diseño, dirección y operación del proceso de planificación. Esta cabeza puede variar según la estructura formal dentro de un gobierno, pero es posible identificar al mismo como un miembro del gabinete de confianza, cercano a la fuente de poder político del gobernante electo. En el caso Jalisco, esta responsabilidad recae en el Secretario de Planeación, Administración y Finanzas, y directamente en el Subsecretario de Planeación y Evaluación, pues queda dentro de sus atribuciones específicas elaborar el Plan Estatal de Desarrollo.

El siguiente recurso en importancia es el organizacional y se encuentra en las capacidades instaladas del capital humano de la dependencia, que puede ser también parte del equipo de consultores, o bien personal que lo rodea. Las capacidades organizacionales también se refieren a una correcta división de trabajo que permita delegar tareas y descentralizar algunos nodos decisionales de acuerdo con los perfiles y las tareas que se tengan que realizar. En la siguiente sección se exponen aspectos más detallados sobre las capacidades de organización, por lo pronto cabe señalar la importancia que tiene una correcta organización para el empleo eficiente de un recurso también importante en el proceso de consulta, que es el tiempo.

La implementación de instrumentos de investigación y de procesos participativos de consulta requiere de tiempo. Es común que ese recurso se subestime fácilmente por falta de planeación. La suficiencia de tiempo es algo que puede ser programado si se cuenta con una idea clara de los procesos que conlleva la fase de la consulta. El tiempo que se requiera variará dependiendo de los recursos organizacionales que se tengan para llevar a cabo las múltiples tareas, que se realicen de manera simultánea, y también dependiendo del número de instrumentos de consulta que se tenga estimado emplear. Aunque los tiempos pueden estar sujetos adicionalmente a especificaciones legales, por lo general son conocidos y las actividades pueden ser programadas con antelación a los límites legales.

Para el proceso de consulta el recurso de la relaciones es clave en la medida que se tiene que hacer contacto con grupos diversos y variados, de sectores y actores de todo tipo, y conseguir su participación mediante los instrumentos de la consulta. El ejemplo de la sección anterior, en la que actores de las dependencias gubernamentales ayudaron a contactar expertos en la materia, es el caso típico de uso de relaciones como recurso para la consulta. En este sentido, relaciones establecidas permitieron gestionar recursos técnicos para la elaboración del plan que difícilmente habrían sido reemplazados, o bien que hubiera representado altos costos económicos o de otro tipo de recursos. Las relaciones también pueden establecerse mediante canales impersonales, pero efectivos, que permitan atraer la atención de un auditorio más amplio y diverso.

Con el apoyo de las nuevas tecnologías, las dependencias o el equipo coordinador, se puede tener contacto frecuente, y de manera económica, con grupos cuya localización sea lejana, o bien, difícil de atraer mediante otros canales de comunicación.

Aspectos clave de la implementación

Existe una larga historia detrás de estas prácticas en México, tanto a nivel federal, estatal como municipal. En Jalisco estas tareas no son nuevas. Ello ha hecho posible contar con cierta capacidad humana y organizacional instalada que facilitó los trabajos de planificación en el año 2013, año en que se registró el caso aquí sistematizado.

Capacidades organizacionales. Personal preparado. Para los trabajos de la consulta se contó con personal de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (antes Secretaría de Planeación, Seplan). El personal que participó durante la fase de la consulta se conformó con alrededor de 40 personas de todos los niveles directivos y operativos. Lo anterior incluyó tres directores generales, un coordinador administrativo, un coordinador de investigación y un gerente general de procedimientos para la consulta. La implementación de algunos instrumentos de la consulta estuvo a cargo de consultores externos, mientras que otros se realizaron gracias a las alianzas que se lograron con órganos públicos, quienes prestaron sus instalaciones y sus recursos para la consulta. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC), por ejemplo, participó con la Subsecretaría en la implementación de las urnas electrónicas itinerantes. El IEPC prestó apoyo con las urnas electrónicas que estuvieron cargadas con una consulta adecuada para el instrumento y que permitió recabar información de ciudadanos en las calles.

Una estructura similar se da en la administración pública. Las dependencias del gobierno estatal en Jalisco, por lo general, tienen un director de planeación o evaluación. Estos elementos son parte de la estructura formal de cada dependencia estatal, y aunque no existe una relación jerárquica entre esta entidad y la Subsecretaría, son aliados naturales; son el medio institucional creado para atender el tema de planificación y evaluación en las demás dependencias. La homogeneidad que ofrece esta estructura es indispensable para realizar una colaboración fluida a lo largo y de manera transversal en todo el gobierno estatal en el tema de planificación y evaluación. En el caso Jalisco, su importancia cobró mayor relevancia durante la fase de integración y divulgación, como se verá más adelante.

Medio ambiente institucional. Marco legal apropiado. La estructura orgánica como la que se mencionó está mandatada desde el marco normativo del estado en la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus reglamentos, así como los reglamentos internos de la Subsecretaría. Para efectos de la consulta, el marco legal determina que el Gobierno del Estado realice una consulta ciudadana participativa y en ocasiones lo obliga a interactuar con ciertos grupos de actores, como aquellos que representan al poder legislativo y al poder judicial dentro del proceso de la consulta. El marco legal que respalda las actividades de planificación del Gobierno del Estado es una referencia clave que posibilitó la práctica aquí sistematizada.

Cultura de planificación gubernamental. En Jalisco existe una cultura de planificación relativamente bien arraigada. Esto es fruto de una larga tradición en elaboración de planes de desarrollo. Desde el periodo 1984-1988 se han realizado planes formales de desarrollo, aunque con énfasis en las actividades de consulta desde el plan de 1991-2000. Esta práctica se volvió rutina y al mismo tiempo los medios, líderes de opinión y la sociedad en su conjunto asignan expectativas al ejercicio de planificación. Una cultura como ésta favorece el medio para poner en marcha procesos de este tipo; los medios de comunicación retoman el tema entre sus notas y entrevistas; los líderes de opinión emiten sus juicios al respecto y ello genera debate; la sociedad tiene oportunidad de escuchar sobre el tema en los medios con mayor frecuencia. Todos estos elementos, bien aprovechados, favorecen el trabajo del equipo planificador.

Caja de herramientas. Resulta útil tener a la mano instrumentos de vaciado para enlistar las problemáticas identificadas en la región. Ese listado proviene de varias fuentes y se podrán ir agrupando hasta formar conjuntos que permitan un manejo más eficiente de la información. Los temas/problemas identificados durante la revisión documental servirán de guía para elaborar los instrumentos de consulta que se emplearán en campo directamente con los ciudadanos.

Cuadro 10. Instrumento para trabajar con temas/problemas

Fuente	Descripción	Problema	Tema	Eje de desarrollo
PED 2007	Altos índices de marginación y pobreza	Reducción de la pobreza	Pobreza	Desarrollo social
PED 2010	Incremento de los niveles de pobreza y desigualdad	Reducción de la pobreza	Pobreza	Desarrollo social
Acuerdos internacionales	Lograr la enseñanza primaria universal (ONU); promover la educación, la cultura, las ciencias naturales, sociales y la comunicación (UNESCO)	Reducción de la pobreza	Pobreza	Desarrollo social
PED 2007	Desintegración familiar	Atención a niños y jóvenes vulnerables por la desintegración familiar	Niñez/juventud	Desarrollo social
Jalisco a futuro	Falta de control adecuado del autoempleo por parte del estado (FODA)	Falta de control adecuado del autoempleo por parte del estado (FODA)	Autoempleo	Economía
Jalisco a futuro	La "fuga de cerebros" del estado (FODA)	La "fuga de cerebros" del estado (FODA)	Empleo	Economía
Jalisco a futuro	La infraestructura de suministro de agua y saneamiento es insuficiente (FODA)	La infraestructura de suministro de agua y saneamiento es insuficiente (FODA)	Agua	Economía
PED 2007	Alta tasa de desempleo	Desempleo	Empleo	Economía
PED 2007	Insuficiente descentralización administrativa	Concentración administrativa	Administración pública	Gobierno

Fuente	Descripción	Problema	Tema	Eje de desarrollo
PED 2007	Insuficiente infraestructura hidraúlica	Falta infraestructura hidráulica	Agua	Sustentabilidad
PED 2007	Gran incidencia de accidentes viales dentro de las zonas urbanas y de la red carretera	Accidentes viales	Accidentes viales	Sustentabilidad
PED 2010	Baja eficiencia en el uso del agua y marcados contrastes en la disponibilidad del recurso	Disponibilidad del agua	Agua	Sustentabilidad

Fuente: elaboración propia con base en el estudio de caso.

FASE II. INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL PLAN

Definiciones de partida

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra integrar como la constitución de un todo a partir de las partes que lo componen. Para el caso de un Plan, y como suele suceder en otros ámbitos, la integración es más que la suma de las partes.

Cuadro 11. Definiciones de *integrar*

Integrar. (Del lat. *integrāre*).

1. tr. Dicho de las partes: Constituir un todo.

2. tr. Completar un todo con las partes que faltaban.

3. tr. Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo. U. t. c. prnl.

4. tr. Comprender (contener). La coalición ganadora integraba liberales y socialistas.

5. tr. Aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, etc., divergentes entre sí, en una sola que las sintetice. El nuevo enfoque integra las dos teorías anteriores.

6. tr. Mat. Determinar por el cálculo una expresión a partir de otra que representa su derivada.

Fuente: Diccionario de la Real Academia Española.

Especialmente en la elaboración de un plan de desarrollo, la integración del instrumento necesita pasar por procesos acordes con las premisas de gobernanza, con la finalidad de que las partes reflejen un todo técnicamente sólido, pero también políticamente aceptable y que goce de legitimidad.

A esta sección corresponde la explicación de la segunda fase, en la que se integran y socializan los productos logrados en la fase anterior. El principal propósito es dar a entender cómo es posible hacer una integración socializada y cómo lograr un documento que concilie, en la medida de lo posible, una base técnicamente sólida sin dejar de lado las exigencias de un instrumento político.

Conceptos aplicables. Integrar un documento útil dentro del ciclo integral de las políticas públicas y en clave de gobernanza requiere de un proceso de socialización profunda. Se trata de lograr un documento en la que diversos agentes del desarrollo participan en la integración final del Plan; que ayuden a corregir posibles errores; a matizar argumentos; aportar puntos de vista y diferentes perspectivas que reflejen de manera integral, pero por separado, los problemas que se observan en el desarrollo de la región.

De acuerdo con los paradigmas anteriores de planificación, la integración de un plan se lograba gracias a la racionalidad e inteligencia de un grupo de expertos que hacían una lectura de la problemática de una región mediante un diagnóstico intenso y extenso. Integrar en clave de gobernanza es evitar esa caja oscura que procesa insumos y da resultados en formas de proyectos y objetivos. Visto de otra forma, se requiere cambiar la caja procesadora por una mesa de trabajo y dejar lo más claro posible cómo se integró el documento, quién participó en él, qué información entró y cómo los agentes participaron en su integración.

Para lograr lo anterior, es necesario hacer un diseño específico del documento y del proceso planificador que permita la integración socializada sin renunciar a un producto armónico.

Cuadro 12. Diseño específico para una integración socializada del Plan

Los planes estratégicos tradicionales se caracterizan por contener elementos tales como misión, visión, objetivos, estrategias, entre otros. En algunos casos la elaboración del plan supone un proceso de consulta al que hacen referencia en los diagnósticos con que inician esos instrumentos. La secuencia es sencilla, una vez terminada la consulta se deja en manos de un equipo la racionalización plena de la información, la integración y escritura del Plan. Aunque esas formas de integrar planes representan un avance sustantivo en las democracias del siglo XXI, parten del supuesto de que los problemas públicos son fenómenos cuya interpretación carece de ambigüedad e incertidumbre, y que son visibles de la misma manera para todos los agentes del desarrollo. Dado que lo anterior no se cumple, la integración resulta ser un paso crucial en el que se resuelven o mitigan los inconvenientes asociados con el hecho de tener problemas públicos caracterizados por la dificultad de su definición, en su conceptualización y en el conocimiento de sus causas y efectos.

Para socializar la integración del PED Jalisco 2013-2033, se desglosó en dimensiones y en temas que permitieron circular secciones autocontenidas entre los diversos agentes del desarrollo. Ese sencillo cambio estructural permitió recabar información útil, aprovechando la sabiduría de expertos y de ciudadanos interesados en diversas materias.

Objetivo de la fase. El objetivo general de la fase de integración y socialización es abrir el proceso de integración a la participación de las partes, para dotar de legitimidad y facilitar la aceptación y apropiación del instrumento planificador.

El proceso también ayuda a resolver muchos de los asuntos derivados de un instrumento técnicopolítico. Algunas de esos escollos son discutir y revisar las causalidades y los efectos de los problemas, conocer posibles soluciones o herramientas que puedan ser instrumentados y operados eficazmente, y conocer cómo los diversos agentes del desarrollo son corresponsables en los asuntos públicos. La oportunidad de socializar correctamente durante la integración del Plan tiene por lo menos esos beneficios.

Productos esperados. Instrumento planificador validado que contenga por lo menos:

Marco conceptual

Marco metodológico

Diagnósticos temáticos

Problematización

Listado de propuestas y mejores prácticas

Apartado estratégico

Indicadores para el monitoreo

Listado de red de actores (gobierno, sector económico, y sector civil) que contribuyeron al desarrollo de la integración del Plan.

Descripción del proceso. La fase de integración y socialización requiere de una gran capacidad de coordinación y comunicación dentro del equipo encargado de este proceso. Si bien la fase de consulta se caracteriza por la diversidad de tareas en atención a sectores diferentes entre la población, la fase de integración está sujeta a brindar atención a un abanico amplio de actores, pero los procesos de integración, a diferencia de la consulta, tienen un margen de maniobra más acotado. Ello significa que debe existir una amplia comunicación dentro del equipo integrador para lograr completar un plan con un mismo hilo discursivo y una lógica integradora.

Flujo de procesos. En el caso Jalisco esta fase tuvo una duración aproximada de cuatro meses. Dio inicio a mediados de agosto y terminó en noviembre de 2013.

Narrativa. La fase de integración y socialización tiene tres pasos. Los inicios de cada paso llevan un orden cronológico pero son inevitables los traslapes a la mitad de su operación.[9] Esto es así porque primero se tiene que hacer una propuesta de integración del plan que consecutivamente se socializará entre diferentes actores clave. Naturalmente, la propuesta inicial de integración tendrá observaciones y sufrirá ajustes tomando en consideración las aportaciones de los participantes. La intensidad con que esta socialización se lleve a cabo variará dependiendo del compromiso de los diversos agentes de desarrollo y la apertura del equipo nuclear que realice esta fase

9 En la sección de anexos se puede observar el programa general de trabajo para la fase de Integración y socialización del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033.

de integración. El equipo, como más adelante se explicará, deberá estar preparado para entablar una relación con actores con puntos de vista heterogéneos, sin perder de vista la integralidad del documento. Los pasos son los siguientes:

Paso 1. Elaboración del documento borrador del Plan. Con ayuda de los productos que se lograron en la fase anterior, se realizan los primeros borradores de diagnósticos temáticos. Para entonces el equipo que dirige el proceso de planificación, junto con la cabeza institucional de la entidad, realizaron un primer listado de temáticas y de dimensiones a manera de propuesta, sobre los cuales se harán los borradores de diagnósticos temáticos. Existen varias maneras de estructurar un diagnóstico para que éste tenga utilidad en el ciclo integral de las políticas públicas. El cuadro 14 expone con detalle cómo se puede estructurar el diagnóstico temático de un instrumento planificador.

Paso 2. Socialización del documento borrador del Plan. Para esta fase servirá el mapeo de actores que se obtuvo como producto en la primera fase. El borrador del Plan tendrá que ser compartido, ya sea completo o por partes, con los diferentes grupos organizados, expertos, académicos y entidades de gobierno que tengan interés en las temáticas de las dimensiones que conforman el Plan. Esta parte es crucial para el proceso; sin embargo, el equipo encargado de la socialización deberá establecer con claridad el objetivo de la fase de tal manera que los participantes tengan una mejor idea de su contribución y del alcance de sus aportaciones.

Paso 3. Integración del nuevo plan socializado. Con base en los resultados obtenidos en el paso anterior, se ejecutará éste, en él se deberá generar una versión corregida y mejorada considerando las diferentes aportaciones de los actores y especialistas consultados. El paso anterior y el actual están íntimamente relacionados, incluso puede haber procesos que vayan y regresen más de una vez entre uno y otro paso. Habrá un momento, sin embargo, en que el proceso termine y se tenga que tomar alguna decisión final con los aspectos no resueltos. No obstante, esto puede quedar plasmado en el plan, o como parte de los registros que acompañen el proceso, para buscar su resolución en el futuro.

Cuadro 15. Los temas, la estructura de los diagnósticos y los indicadores.

Definir las categorías y los temas para clasificar los múltiples problemas públicos de la región, y organizar los diagnósticos en cada apartado temático, es un aspecto fundamental en la fase de integración y socialización que incluso tiene efectos en la fase de divulgación. Una definición útil de las categorías, temas y diagnósticos deberá estar en función de la facilidad con que sea aceptado el instrumento planificador por el auditorio al que va dirigido. Lo anterior significa que los temas y la elaboración de los diagnósticos, además de ser técnicamente adecuados, también deben ser claros, intuitivos y que políticamente representen el menor riesgo o polémica posible entre actores claves del proceso de desarrollo. Esto se logra mediante la socialización constante y el diálogo continuo entre la entidad organizadora del Plan y los actores cuya posición podría influir en la consolidación y legitimación del instrumento.

En el caso Jalisco, en un inicio el equipo que realizó la fase de la consulta del Plan consideró utilizar cinco dimensiones para agrupar 59 temáticas de problemas. Con las discusiones en la fase de integración y socialización, y considerando los nuevos temas identificados en la agenda pública del estado, se terminó por definir seis dimensiones del desarrollo con seis temáticas en promedio cada uno (véase anexo IV). En total, el documento del Plan reportó un diagnóstico para 37 temas, y éstos fueron organizados al interior de manera homogénea, tomando como referencia técnicas conocidas y empleadas con frecuencia, por ejemplo, *Árbol de problemas* y *marcos lógicos*.

La estructura acordada fue la siguiente:

a)Diagnóstico de problemas que incluye la identificación de causas y consecuencias.

b) Áreas de oportunidad que rescatan experiencias y mejores prácticas relevantes.

c)Objetivos y estrategias que atienden a las causas de los problemas identificados.

d) Indicadores y sus metas que, empleados para identificar los avances.

Los beneficios fueron evidentes. El uso de temáticas claras permitió atraer la atención de especialistas y ciudadanos con intereses específicos a los diagnósticos sin necesidad de leer el documento completo. Al interior de cada diagnóstico, la homogeneidad de los contenidos permitió una lectura fluida y obtener una idea más o menos precisa de lo que podría encontrar en los demás diagnósticos temáticos.

Mención especial requiere la elección de los indicadores adecuados para cada objetivo planteado. Es frecuente que en los procesos de consulta y socialización surgan propuestas de nuevas cosas que se deben medir para evaluar mejor la evolución de cierto problema. Sin embargo, en ocasiones algunas de estas propuestas de nuevos indicadores, aunque son buenas ideas, es difícil concretar su medición y en consecuencia no se podrán monitorear. Por ello, la elección de los indicadores del Plan Jalisco, se ejecutó con practicidad y se partió de un universo amplio de indicadores de los que sí se tenían datos e historial, y para la elección de entre este universo se buscó que reunieran las condiciones de un buen indicador sintetizadas por el acrónimo CREMAC (Claro, Relevante, Económico, Preciso, Medible y monitoreable, Adecuado y comunicable). Para cada indicador se definió con precisión: su naturaleza, unidad de medida, la fuente original, su valor nacional, la línea base para Jalisco, y las metas para 2015, 2018 y 2033. Por cierto poco más de la mitad son de fuentes externas al Gobierno Estatal, lo que le da solidez y confiabilidad al seguimiento y su propósito.

Actores y recursos

Actores. Para la integración socializada del Plan, todos los actores ofrecen una contribución particular. En esa dirección se inscriben los comentarios del equipo que estuvo a cargo de ese proceso en el caso Jalisco. Coinciden en que la relevancia de cada actor fue sustantiva pero distinta; mientras unos validaron el documento con sus aportaciones, otros lo enriquecieron en función de su especialidad en el tema. La socialización del plan permitió obtener un documento más afinado y completo, no obstante existe un tipo de actor que para ese proceso representa un gran aliado y que sin embargo con frecuencia no se considera.

En la fase de integración y socialización del plan el actor gubernamental tiene un papel insustituible. Además de aportar elementos técnicos a los diagnósticos, las estrategias, los objetivos y los indicadores, los actores gubernamentales ayudan a definir los problemas desde una perspectiva realista sobre cómo el gobierno puede comprometerse en la resolución del problema público indicado. Crear un plan que deje de lado la perspectiva de las dependencias que estarán al frente de estos temas equivale a realizar un plan ajeno a las capacidades gubernamentales y que por lo tanto gozará de escasa factibilidad.

Cuadro 14. Aportación al Plan del actor gubernamental

Planificar en clave de gobernanza apela a la corresponsabilidad y colaboración de todos los actores en una región para lograr un mejor desarrollo. Un plan de desarrollo a largo plazo y de amplio espectro trasciende los confines temporales y facultativos de una administración de gobierno. Esta premisa es compartida por otros instrumentos participativos, y su aplicación estricta puede traer consigo proyectos negligentes a otros aspectos de la realidad social y publi-administrativa de los gobiernos. Una circunstancia como tal está destinada al fracaso, pues las expectativas generadas en la ciudadanía, en cuanto a lo que los gobiernos pueden hacer, se verán rápidamente defraudadas.

El equipo encargado de la fase de integración y socialización del Plan en el caso Jalisco tuvo el cuidado de socializar el plan con sus homólogos en todas las dependencias del gobierno estatal. Para hacer esta labor de manera eficiente es importante considerar siempre las capacidades gubernamentales para elaborar proyectos, de lo contrario se corre el riesgo de planificar exclusivamente con base en buenos deseos y buenas intenciones.

Recursos. Es intuitivo considerar gran parte de los recursos que se plasmaron en el cuadro 5. En especial es clara la necesidad de contar con la presencia de los recursos de tipo económico, técnico y relacional en todo el proceso de integración y socialización del Plan. Sin embargo, existen otros que por la sutileza de su contribución, en esta fase, es necesario considerarlos adecuadamente. Estos recursos son el tiempo y el derecho o el marco legal.

La integración y socialización podrá variar en cuanto al tiempo destinado a esta fase, en parte, tomando en cuenta la disponibilidad de los recursos organizacionales y del

personal que se tenga a disposición. Como puede entenderse hasta este punto, la capacidad de la entidad organizadora para terminar el primer borrador, interactuar y recoger los puntos de vista del multivariado grupo de actores, será el principal recurso que detenga o acelere la ejecución en esta fase. Sin embargo, existen otros elementos que se escapan de las manos del equipo coordinador. Se trata del tiempo que se destine para la espera de las recomendaciones, especialmente para aquellas provenientes de actores clave sin cuyo apoyo, el Plan correría grandes riesgos. Es importante que el equipo coordinador elija y acomode muy bien los tiempos ofrecidos a los actores con quien interactúe para la integración y socialización. No sólo en términos de la amplitud de la ventana ofrecida para recoger respuestas sino en los tiempos específicos para introducir la solicitud dentro de las agendas de los demás actores. Entre las muchas estrategias para mitigar el riesgo, el equipo en Jalisco programó los trabajos de la fase en función de diversos escenarios. Lo anterior, aunado a una comunicación continua con los diversos actores, permitió mitigar los riesgos que implicaba no tener las respuestas de sus interlocutores a tiempo. El anexo III tiene un diagrama de Gantt similar al empleado por el equipo en Jalisco para ese efecto.

Cuidar la interacción con los demás actores en la integración del Plan no es un aspecto que pueda desatender el equipo coordinador. Por el contrario, es necesario revisar con atención el marco legal que ampara la actividad o que ofrece guía al respecto. Esto será un determinante significativo en función del poder que tenga la dependencia o las dependencias encargadas de la elaboración del plan, ya que les permitirá interactuar y consultar actores con mayor probabilidad de obtener respuesta. En el caso Jalisco, la ley obliga al Poder Ejecutivo a consultar al congreso y al poder judicial sobre la elaboración del Plan. La ley no estipula mayores alcances; sin embargo, el equipo coordinador tomó ventaja de ese señalamiento para organizar la integración y socialización en torno a este requerimiento legal y ampliarlo a otros sectores ciudadanos. No sólo se dio cumplimiento a la ley sino que, además, con las respuestas de esos importantes actores, se logró una mayor legitimación del instrumento planificador.

Aspectos clave de la implementación

La integración y socialización es una fase crucial en la que se dirimen y realizan ajustes que allanan el camino en la operación del Plan. En esta fase será necesario aprovechar aspectos organizacionales e institucionales que podrían facilitar la labor del equipo coordinador.

Capacidades organizacionales. Es necesario tomar en consideración el capital humano del que dispone el equipo coordinador para tratar temas abstractos. Una parte importante del trabajo de integración y socialización trata de la capacidad de análisis y la capacidad de explicar aspectos abstractos con claridad a los demás actores con quienes se pretenda interactuar durante la socialización. La comunicación no sólo va en un sentido, el equipo necesita tener la capacidad de recibir críticas y argumentos que pueden incidir de manera importante en la elaboración del Plan.

Definiciones de términos y de alcances. Durante la integración y socialización, muchos de los conceptos y alcances fácilmente pierden sus significados y límites originales. Esto sucede por la constante discusión e interacción con los diversos actores en escena, ya que los conceptos adquieren nuevos significados y la medida de incidencia de la sociedad en la integración del plan se cuestiona de forma constante. Esto representa un grave problema si se considera que el Plan debe ser un documento integral y armónico al interior. Para ello será importante que el equipo integrador defina desde el inicio los alcances y los conceptos fundamentales de la planificación. Una manera de lograrlo esto es mediante una estructura predefinida del plan que permita resguardar los objetivos que el mismo plan persigue, así como también definir los alcances que tienen los resultados de las interacciones durante la socialización. Por ejemplo, el equipo coordinador deberá ser capaz de identificar los elementos que conciernen a la integración del plan de desarrollo y sus temáticas, y aquellos que deberán ser considerados por las dependencias en sus procesos específicos de la operación o implementación puntual de alguna práctica o política pública.

Medio ambiente institucional. La exploración detallada de los instrumentos legales en la materia es crucial; sin embargo, existe la tendencia por el deficiente análisis hecho a estos marcos. El marco legal influye en las acciones de varias maneras, dos formas han sido teorizadas de forma profusa: influencia instrumental e influencia normativa (Christensen, 2007). El marco legal sirve de guía instrumental en la medida que acota las posibles acciones de gobiernos, pero la ley y sus reglamentos sirven también como instrumento normativo y su influencia reside en la orientación sobre las acciones de los gobiernos. La ley puede también ser una fuente de inspiración en los equipos consultores, al sujetarse a ella, pueden innovar en sus prácticas y procedimientos. La ley en Jalisco permitió cierto margen y orientación al equipo coordinador para innovar en sus prácticas. Estas acciones requirieron un estudio sobre el marco legal y la obtención del respaldo por parte del equipo que encabezó la administración en turno.

La caja de herramientas. Durante la integración fue necesario llevar un registro de las modificaciones planteadas por los actores con quienes se socializó el borrador de trabajo. A continuación se presenta un ejemplo de la ficha empleada en el caso Jalisco para registrar los cambios solicitados, su estatus. Esta herramienta sirve para que el equipo coordinador rinda cuentas.

Cuadro 15. Herramientas para registrar la relación de cambios
Relación de comentarios o mejoras realizadas a las temáticas del PED 2013-2033

	Tema del PED	Dependencia / persona solicitante de adecuaciones	Comentario o mejoras solicitadas	Incluido		Argumento o sustento	Considerarse en otro tema	Fecha en que se realizó cambio 2013	Analizó
				sí	no				
1	01. Ecosistemas y biodiversidad	Semadet	Mejoras realizadas con base en las aportaciones de la Semadet	X		Se cambió el nombre del tema "Productividad forestal y conservación de la biodiversidad" por "Aprovechamiento y conservación de la biodiversidad"	No	25-ago	Esteban Rodríguez
2	01. Ecosistemas y biodiversidad	Semadet	Mejoras realizadas con base en las aportaciones de la Semadet	X		Se adecuaron el índice y el formato del documento	No	25-ago	Esteban Rodríguez
3	01. Ecosistemas y biodiversidad	Semadet	Mejoras realizadas con base en las aportaciones de la Semadet	X		La parte de la introducción se redujo a cuartilla y media, ya que la propuesta de la Semadet era extensa e incluía una tabla y una figura	No	25-ago	Esteban Rodríguez

Fuente: elaboración propia con base en los archivos del caso de estudio.

Durante la socialización, fue necesario tener siempre claros los alcances en cada subapartado de los temas abordados. A continuación se ofrece un instrumento de meta evaluación que permitió mantener la integralidad del instrumento.

Cuadro 16. Revisión de consistencia de los diagnósticos

La revisión de consistencia se realiza con el objetivo de robustecer los diagnósticos de las seis dimensiones del desarrollo. Por revisión de consistencia se entiende la evaluación que se hace a cada diagnóstico para asegurar los estándares de calidad en función de la metodología utilizada. La conceptualización que guió la formulación de cada diagnóstico se basó en la metodología del marco lógico. Esto significa que por cada diagnóstico se identificaron uno o más problemas, se respaldó con datos duros o evidencia, y se ajustó uno o varios objetivos en atención a los problemas identificados. La revisión se aplicó con énfasis en los siguientes apartados para cada tema.

Introducción

1. Dependiendo el tema, la introducción debe iniciar con una definición del concepto o con la contextualización del tema en el ámbito del estado.
2. Hacer un resumen breve y sucinto de los problemas identificados en cada diagnóstico.
3. Señalar el objetivo que se pretende perseguir en atención a los problemas identificados.

Diagnóstico de problemas

1. Los títulos de los apartados deben proponer un problema público (tesis del problema).
2. El contenido en cada apartado debe incluir datos duros y hacer una defensa breve, clara y precisa de la tesis.
3. La redacción debe evitar juicios de valor y afirmaciones sin sustento en los datos provistos.
4. Se elimina la tabla de problemas. Se guarda para el libro digital.

Área de oportunidades

1. Señalamiento puntual de las áreas de oportunidad manifestadas, de preferencia contenidos en los diversos instrumentos de diagnóstico publicados previamente o con base en los resultados de la consulta ciudadana.
2. Se elimina la tabla de oportunidades. Se guarda para el libro digital.

Objetivos y estrategias (estos apartados se trasladan a una base en Excel)

1. Objetivo de desarrollo
2. Objetivos sectoriales
3. Estrategias

Apartado tabulado (se revisan en función de los cambios hechos en el diagnóstico de problemas)

1. Tabla de alineación
2. Tabla resumen

Durante la integración fue necesario tener claro y explícito cómo resolver los problemas derivados de la poca consistencia después de haber socializado el plan preliminar. A continuación se ofrece una tabla con los tipos de errores más comunes y las correcciones realizadas.

Cuadro 17. Reglas para la revisión de consistencia

Clase de observación	Correcciones o situación ideal	Problemas identificados
Títulos de problemáticas	Enunciar el fenómeno de manera neutral (sin adjetivos), breve y clara.	Confusos, ambiguos, desarticulación con el cuerpo del apartado.
Cuerpo de problemáticas	Las problemáticas se entienden como observaciones sobre el statu quo del tema correspondiente, que señalan una situación considerada por diversas fuentes como un problema público, que debe corregirse, solucionarse o mitigarse. Estos apartados deben contener datos duros, fuentes diversas y un argumento claro y sólido, sin perder su carácter de propuestas.	Interpretaciones incorrectas de los datos duros, generalizaciones hechas con casos particulares, descripción imprecisa o ambigua de los datos, variación en la redacción de argumentos (sujeto-verbo-predicado, complemento, etc.). Referencias ausentes o incompletas.
Elementos de problemáticas	Los elementos o subapartados de problemas van indizados y con punto y seguido. Ejemplo: Marginación urbana.	Las problemáticas y los elementos o sub apartados de los problemas se encuentran en el mismo nivel.
Definición de área de oportunidad	Se entiende por áreas de oportunidad aquellas condiciones dadas o propuestas factibles y verificadas, cuyo aprovechamiento o puesta en marcha mueve el *status quo* en la dirección que marca el objetivo de desarrollo.	Los ejemplos observados en áreas de oportunidad no son homogéneos, dificultan la inferencia de la definición de área de oportunidad. Parecen propuestas, estrategias, etc.
Áreas de oportunidad	Se refrasean loa apartados para que coincidan con la definición dada (véase arriba). Si el contenido no lo permite, se reformula a manera de estrategia.	Los ejemplos observados en áreas de oportunidad no son homogéneos, dificultan la inferencia de la definición de área de oportunidad. Parecen propuestas, estrategias, etc.
Títulos en áreas de oportunidad	Enunciar el fenómeno de manera neutral, breve y clara.	Confusos, ambiguos, desarticulación con el cuerpo del apartado.
Objetivos	Por el momento se identificarán los que necesiten cambios.	Contienen justificaciones "para", u otros criterios que se asemejan a estrategias.
Estrategias	Por el momento se identificarán los que necesiten cambios.	Contienen justificaciones.

FASE III. DIVULGACIÓN Y MONITOREO

Definiciones de partida

La definición dada por el diccionario de la Real Academia Española al término divulgación es poner algo al alcance del público. La palabra monitoreo aún no se encuentra registrada en dicha publicación. No obstante, la acción de monitoreo se asocia con la acción de supervisar o revisar algo. En este caso se emplea para referirse al ejercicio que ciudadanos pueden hacer con respecto al desempeño de la región en términos de su desarrollo.

Cuadro 18. Definiciones de divulgar

Divulgar. (Del lat. *divulgāre*). 1. tr. Publicar, extender, poner al alcance del público algo. U. t. c. prnl.

Fuente: Diccionario de la Real Academia Española.

La fase de divulgación y monitoreo es la tercera y última del proceso de planificación contenido en esta sistematización. Esta fase ofrece el cierre del proceso de planificación pero abre un siguiente proceso que a la vez que es relevante se da idealmente de manera continua. La parte de divulgación representa la culminación de un esfuerzo concentrado en la elaboración del instrumento planificador. La intención con esta sección es mostrar cómo este producto puede ser divulgado mediante la utilización de varios canales de comunicación, cada uno con diferentes propósitos y dirigido a llegar a audiencias claves. Por otro lado, la parte de monitoreo inaugura en la continuidad del proceso un esfuerzo de mayor aliento para dar seguimiento participativo a los compromisos generados en el plan y con sus avances.

Conceptos aplicables. Por lo general una divulgación sencilla queda cubierta con la publicación de un documento sin que necesariamente esto signifique una apropiación social del instrumento. En la práctica es difícil lograr esta apropiación por parte de actores claves, la misma administración pública y otros sectores sociales; más cuando el documento fue coordinado por el gobierno. Hacer que la sociedad se apropie de un instrumento planificado, y colabore en los trabajos que implica avanzar en el desarrollo de una región requiere de una estrategia enfocada en la utilidad del instrumento como efectivo orientador del desarrollo.

Sumar el monitoreo a la divulgación es una manera de hacer que la sociedad, de manera directa o mediada por otros actores, hagan suyo el Plan. El monitoreo será usado para y por la administración pública y para y por la sociedad en su conjunto, en el conocimiento de los logros obtenidos en torno a los objetivos de desarrollo. El monitoreo es la actividad de brindar seguimiento sistemático a los avances, en este caso, del Plan. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, monitoreo es la función continua de recoger información sistemáticamente sobre indicadores específicos, y ofrece a la gerencia y los principales grupos

interesados (*stakeholders)* información sobre las intervenciones, los progresos y logros de objetivos con los recursos asignados (Görgens y Zall, 2009).

Para el caso específico del monitoreo de un plan, la información estará dirigida a establecer un diálogo entre funcionarios de gobierno y ciudadanos en general. Lograr un monitoreo adecuado requiere plantear mecanismos que permitan la interacción de un sistema constituido por a) sujetos observadores y b) objetos observados y que esto permita el dialogo entre las partes para la rendición de cuentas. Esta sección explicará la actividad del monitoreo en términos generales; sin embargo los detalles de un sistema como el mencionado quedan fuera del alcance de este documento.

Objetivo de la fase. El objetivo general de la fase de divulgación y monitoreo es que todos los agentes del desarrollo, gubernamentales y no gubernamentales, puedan apropiarse del instrumento planificador. Por ello, el proceso de divulgación y monitoreo, debe permitir la colaboración de las partes y por lo tanto que tenga utilidad para conocer: 1) qué se tiene que hacer para lograr un mejor desarrollo según los señalamientos capturados por el Plan; 2) qué tiene que suceder para verificar el avance hacia el desarrollo deseado; 3) cómo saber si la sociedad está avanzando en la dirección deseada. Estas tres preguntas deberán ser atendidas eficazmente con los productos elaborados en esta fase.

Productos esperados. Plan de desarrollo.

Contenidos para la divulgación (memes,[10] infografías, etc.).

Redes formales e informales de seguimiento (físicas y digitales).

Plataformas electrónicas (difusión y monitoreo).

Calendarios de trabajo.

Descripción del proceso

En la fase de divulgación y monitoreo culmina el proceso de planificación e inicia el proceso de la apropiación mediante el monitoreo del plan. Ambas tareas se integran en la misma fase, pues es necesario hacer una transición tersa entre una y otra. En lugar de hacer una actividad que culmine un proceso, lo ideal es hacer uno que dé pie al que sigue, como hace el monitoreo una vez establecido el Plan.

Narrativa. La fase de divulgación y monitoreo está compuesta por tres pasos simultáneos. El primero centrado en la finalización del plan. El segundo enfocado en la preparación de los elementos que servirán para la divulgación extensiva del documento. El tercer paso está relacionado con el monitoreo del instrumento planificador.

10 Un meme es una unidad de información que es fácil de comunicar y transmitir; y que resulta de utilidad práctica para difundir ideas con apoyo de las TICs y de textos cortos, imágenes, con frecuencia con cierto contenido humorístico.

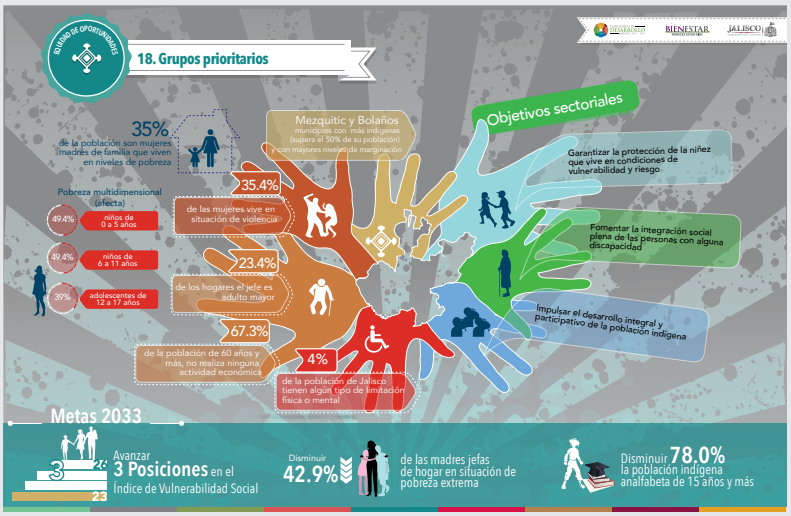
Paso 1. Cierre. Este paso consiste en hacer una revisión final del Plan. La revisión se hace tanto a nivel de los contenidos como a nivel de los formatos, los ajustes y correcciones editoriales. De preferencia, esta fase tendría que realizarse con el apoyo de profesionales en Letras distintos a los que han integrado el documento desde el inicio. Lo anterior por dos razones. Primero, el equipo que ha trabajado en el documento tiene para entonces limitadas capacidades y posibilidades de ver errores en su trabajo. A este fenómeno se le conoce como "ceguera de taller" y consiste en la dificultad de encontrar errores en tareas a las que el personal ha estado expuesto por mucho tiempo. En segundo lugar, la revisión de una tercera persona es necesaria para homogenizar el estilo en todo el documento entero. Estas diferencias suceden debido a las numerosas aportaciones que los diversos miembros del equipo integran la escritura del Plan.

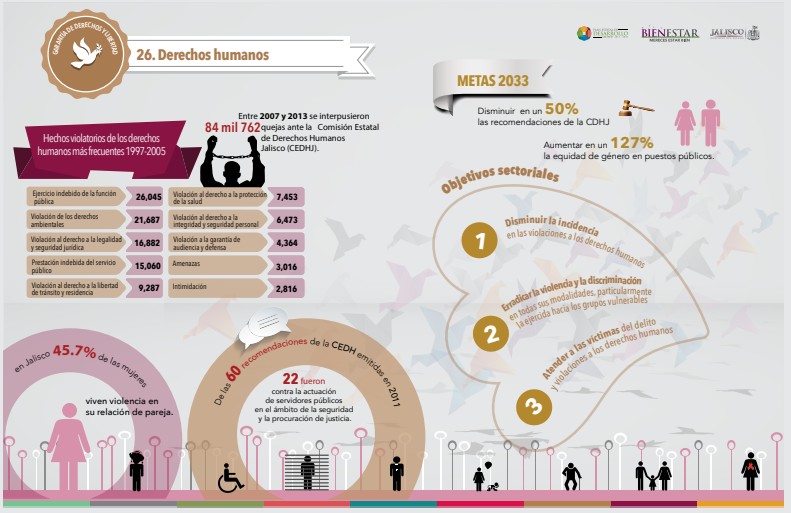
Paso 2. Divulgación. Este paso conlleva una serie de actividades que culmina en una actividad pública. Esa actividad termina con la fase de planificación e inicia con el monitoreo. Mientras una tercera persona realiza el cierre, el resto del equipo puede concentrarse en la divulgación. Esto implica retomar elementos clave del Plan para convertirlos en contenidos amigables y fáciles de entender, pero sobre todo manejables para la distribución y divulgación. El equipo encargado de la integración del plan está suficientemente familiarizado para rescatar elementos clave como problemáticas principales, objetivos asociados, buenas prácticas, indicadores de desempeño y desarrollo, por ejemplo, comunicarlos a un equipo dedicado a la elaboración de elementos para la divulgación. Estos elementos pueden ser infografías, memes, fotografías, gráficos, videos, galerías de fotos, presentaciones, etc. El uso de medios electrónicos y redes como Twitter y Facebook resultan convenientes en la distribución de este tipo de material. Sin embargo, este material puede incluirse dentro de las versiones impresas del Plan o a manera de pósters, postales o volantes.

Luego de cumplir con los elementos para la divulgación y terminado el documento planificador, se tienen todos los elementos necesarios para realizar la última actividad. Esta tarea tiene la finalidad dual de anunciar la terminación del proceso de planificación y anunciar el inicio del monitoreo del Plan. La actividad debe ser organizada de manera formal con la presencia de las autoridades más importantes de la región. Se trata de una acción de amplio alcance que sirva a su vez de plataforma mediática para la difusión de dicho acontecimiento.

Cuadro 19. Infografías

El equipo encargado de la divulgación del Plan en Jalisco estuvo dividido en dos grupos: aquellos que realizaron la integración del plan y conocieron de manera cercana sus contenidos y aquellos encargados de traducir esa información a elementos para la divulgación y distribución. Uno de los elementos de divulgación más exitoso fueron las infografías. Ambos grupos se reunieron periódicamente durante dos semanas para discutir cómo se podrían traducir conceptos abstractos en imágenes y diseños. Se realizaron cerca de 36 infografías temáticas. Cada una representaba las problemáticas percibidas, los objetivos que se persiguen para dar solución a los problemas y los indicadores asociados para monitorear el desempeño.





Fuente: elaboración propia con base en el estudio de caso.

Paso 3. Monitoreo. El monitoreo es una actividad sistemática de seguimiento que debe entenderse como un sistema que integra tres partes en diálogo constante para rendir cuentas. 1) el sujeto observador, 2) el objeto observado, y 3)

los elementos observados. El monitoreo tendrá que surgir naturalmente del proceso planificador, desde el momento en que se definen las problemáticas, los objetivos y los indicadores. El sistema de monitoreo deberá ser una pieza integrada y derivada del Plan, y no una actividad diseñada por separado.

Por lo general, realizar el monitoreo es una actividad a la que poco se presta atención. Lo anterior ocurre, en parte, por los riesgos políticos acarreados en caso de no cumplir con las expectativas. En un proceso de planificación tradicional, el gobierno no tendría incentivos para echar a andar esa actividad, pues el supuesto es que él tiene la responsabilidad absoluta de los avances conforme al Plan. Pero en la planificación con claves de gobernanza lo anterior no aplica. Se trata de un proceso en el que todos los agentes del desarrollo son corresponsables, y por lo tanto el monitoreo puede distinguir entre el seguimiento hecho a los indicadores de gestión y a los de desarrollo. En los indicadores de gestión se observa precisamente lo que el gobierno hace pero en los de desarrollo se monitorean los avances alcanzados como sociedad.

En la actualidad las tecnologías de la información ofrecen una oportunidad inigualable para poner en práctica plataformas de monitoreo del plan. En efecto, la población que tiene acceso a esos medios es todavía incipiente, por lo que existe dificultad de acceder aun cuando esas plataformas sean públicas y abiertas. Sin embargo, los medios masivos son, para este caso, uno de los recursos más aprovechados. Es a través de ellos que la mayoría de la gente puede conocer el desempeño del gobierno y el avance en cuanto a los indicadores de desarrollo asociados con el Plan. Las organizaciones civiles y los grupos de expertos son también medios que permiten conocer de primera mano esta información y con ella elaborar opiniones u otros elementos que sean consumibles por una población más grande.

La plataforma electrónica y las redes que se generen en torno a esa información deberán ser acompañadas por otro tipo de redes más especializadas que ayuden a interpretar los indicadores y que ofrezcan información útil sobre la dirección sociedad y gobierno toman frente al Plan. Una red de expertos se justifica por la sencilla razón que los problemas públicos y los desarrollos sociales son fenómenos complejos que requieren de observación y análisis constantes. Difícilmente los agentes involucrados de forma activa en el desarrollo destinan tiempo a la interpretación de lo que acontece, o para verificar las cadenas causales entre el desempeño gubernamental, las acciones ciudadanas y los efectos que ello conlleva. La red de expertos funciona como una mesa de trabajo que tiene la tarea continua de observar el desarrollo y emitir su opinión sobre la interpretación de los indicadores.

Actores y recursos

Actores. Al igual que las demás fases, es importante considerar todos los actores para la realización exitosa de las tareas. Especialmente el actor que más tareas realiza durante los trabajos de divulgación en el equipo coordinador del plan, que puede ser o no parte de la administración gubernamental. No obstante ese equipo, con ese modelo de planificación, tiene la tarea de extraer y generar los datos que serán empleados para la

difusión y divulgación de los contenidos del Plan. Esta tarea requiere mucho tiempo y dedicación del equipo entero que haya conocido de primera mano los contenidos de las temáticas del Plan.

Sin embargo, el objetivo de la fase trasciende el de divulgar y está dirigido a que la sociedad en su conjunto se apropie del plan. Para esta tarea los dos actores más importantes son los políticos y la sociedad civil. Será el diálogo entre esos dos grupos de actores lo que mantendrá activa la agenda del sistema de monitoreo del Plan, a través de los instrumentos de seguimientos: la plataforma de seguimiento de indicadores y las mesas de trabajo con expertos.

La sociedad civil tiene un papel fundamental en ese sistema. Mantener la participación de la sociedad en general, no obstante, en una actividad como ésta, es difícil. El monitoreo requiere de disponer recursos como tiempo, experiencia y pericia, que impone costos elevados a los participantes e impide mantener activo el sistema de monitoreo. Los medios masivos y los organismos no gubernamentales como los grupos de expertos son actores de la sociedad civil que pueden mantener el sistema trabajando; sin embargo, también será necesario organizar mesas de trabajo periódicas para discutir los indicadores, ofrecer interpretaciones, conocer las explicaciones que hagan los actores políticos y gubernamentales sobre los avances y, finalmente, lograr acuerdos colectivos.

Recursos. Distinguir qué recursos son los más importantes durante esta fase es prácticamente imposible. El reporte del equipo encargado de esta fase distingue dos recursos clave: las relaciones y los recursos organizacionales. Especialmente durante el cierre y para las actividades de divulgación, las relaciones establecidas con el amplio abanico de actores permiten lograr convocatorias nutridas mediante las cuales difundir el Plan. Así también, los trabajos que implican hacer el cierre del Plan y elaborar los elementos para la divulgación requieren de suficiente capacidad organizacional.

Estos dos recursos son importantes para la implementación de un sistema de monitoreo. El mantenimiento de las buenas relaciones con las universidades y organizaciones de la sociedad civil hace posible convocar a expertos que den seguimiento periódico a la plataforma de monitoreo. Ellos ofrecen al proceso dos recursos que de otra manera sería posible obtener: el recurso técnico y la legitimidad. para realizar las tareas en la administración del sistema de monitoreo.

Aspectos clave de la implementación

La divulgación, y especialmente el monitoreo, son actividades que requieren capacidades instaladas y una tradición participativa importante. A continuación se exponen cuáles son las capacidades organizacionales y otras condicionantes para esta fase, así como las herramientas de utilidad para la implementación.

Capacidades organizacionales. Una primera condicionante es la capacidad técnica y operativa del personal. Transformar en imágenes los conceptos abstractos y demás

elementos incluidos en un Plan requiere de inteligencia y creatividad en el diseño. La comunicación constante entre el equipo diseñador y el equipo integrador es de suma importancia, aunque también es un binomio difícil de engarzar.

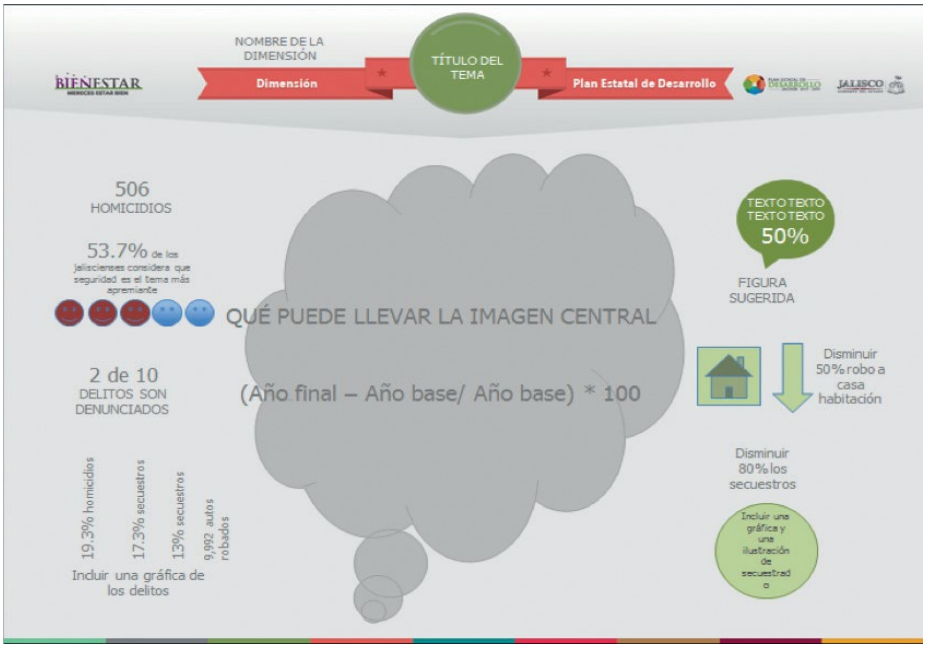
Por otro lado, esta fase exige un conocimiento importante en el uso de informática y programación en medios digitales. Las plataformas, tanto para el monitoreo como para la divulgación, son ahora un medio aprovechable que puede facilitar el logro de los objetivos planteados. Independientemente que estas tareas puedan ser asignadas a un equipo externo, será importante tener comunicación continua, ya que los medios digitales se volverán el punto de encuentro con la ciudadanía. Es crucial que ese contacto y diálogo con la ciudadanía mediante plataformas y medios electrónicos implique una reacción rápida y adecuada.

El cierre del Plan exige habilidades de escritura, redacción y diseño editorial. La intención es que estos instrumentos gocen de amplia circulación. El equipo integrador tendrá a su cargo el trabajo de lógica, consistencia y armonía en cuanto a los contenidos del Plan, pero estas otras tareas para el cierre requieren de habilidades especializadas.

Medio ambiente institucional. En apartados anteriores se ha expuesto cómo los aspectos legales y culturales son impulsores o inhibidores del proceso de planificación en general. Esta última fase, en la que se ofrece un cierre y al mismo tiempo se abre un siguiente apartado, tiene la ventaja o desventaja de contar con el momentum adquirido en las fases anteriores. Un trabajo bien realizado en las dos fases anteriores ayudará a tener un cierre exitoso y al mismo tiempo a mantener activo el sistema de monitoreo. Esta fase tendrá las mismas restricciones legales y culturales que las fases anteriores; sin embargo, sólo ésta podrá ser beneficiada de las dos fases anteriores.

Caja de herramientas. Traducir conceptos abstractos y complejos a imágenes y elementos visuales más concretos es una tarea que requiere muchos tipos de habilidades. Para organizar las habilidades de cada equipo, el integrador y el diseñador, se utilizó un formato de trabajo sobre el que fueron elaboradas las infografías. El formato fue trabajado por los diferentes equipos hasta lograr infografías completas, claras y precisas. En el cuadro 20 se presenta ese formato.

Cuadro 20. Formato general para infografías

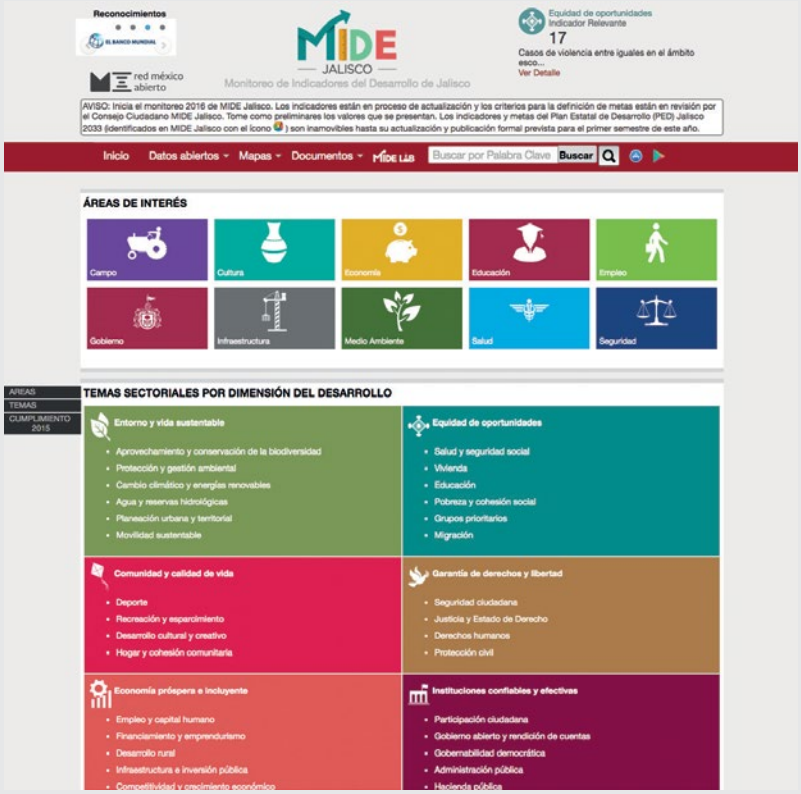


Fuente: Copia de archivos del caso de estudio

Cuadro 21. Monitoreo Caso Jalisco

MIDE Jalisco

En relación al monitoreo de los indicadores del Plan, en el caso Jalisco se contaba con un sistema en línea (Tablin) que se había diseñado y utilizado en el sexenio anterior; y que contenía los indicadores del Plan Estatal anterior y otros relevantes para la gestión pública. El sistema era alimentado directamente por las dependencias, y administrado por la entonces Secretaría de Planeación. El primer reto fue lograr que este sistema -relevante para la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas- sobreviviera el cambio de administración, cosa que con frecuencia no ocurre, más cuando hay un cambio de partido político, como fue el caso. El otro reto fue lograr su evolución técnica y de mayor apropiación por parte de actores sociales, para ser congruentes con el enfoque de gobernanza bajo el que se habían cubierto las otras actividades. Se logró una evolución técnica del sistema, se le renombra como MIDE Jalisco, se fortaleció su orientación hacia la medición del desarrollo en general y en particular a monitorear el Plan, y mediante decreto del Gobernador se creó el Consejo Ciudadano Mide, con la participación de actores externos al gobierno, como una forma de garantizar su confiabilidad técnica y favorecer la apropiación ciudadana del sistema en línea MIDE.



ANEXO I. INSTRUMENTOS DE CONSULTA

Mesas sectoriales

Descripción del instrumento

Objetivos de las Mesas Sectoriales

> Verificar la pertinencia de las problemáticas identificadas en el PED 2030 o identificar nuevas.
>
> Generar ideas y propuestas innovadoras para atender las problemáticas de cada eje temático.
>
> Crear consensos sobre las alternativas de acción social y gubernamental que deben incluirse en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

Proceso metodológico de las Mesas Sectoriales

Diseño metodológico y facilitación de las mesas sectoriales, a partir de la convocatoria a agentes especialistas de la sociedad civil en los 25 temas que componen los cinco ejes para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo: Sustentabilidad y Medio ambiente; Gobierno; Justicia y paz; Desarrollo económico, y Desarrollo social.

Este instrumento de consulta se aplicó en un proceso de tres etapas:

> Diseño y aplicación de un instrumento escrito para la generación de ideas y propuestas por parte de los especialistas convocados y que debió insertarse en una página de internet previo a los talleres participativos.
>
> Talleres participativos que convocaron a expertos y especialistas –masa crítica– de los campos de acción social y de gobierno comprendidos en el PED. Los talleres se realizaron en sesiones intensivas de participación y diálogo entre los convocados. Los talleres tuvieron una logística especial basada en los principios de autogestión y construcción social del método "Planeación en sistema completo". El objetivo primordial del taller fue la búsqueda y definición de consensos por mesas temáticas.

Se publicaron los consensos en la página de internet después de la realización de los talleres y se invitó a un diálogo abierto vía internet para presentar nuevas propuestas individuales y proponer modificaciones a los consensos.

Población objetivo

Agentes de la sociedad civil que reúnan las siguientes características de especialistas en los 25 campos cubiertos por las mesas temáticas:

Profesional experto en una materia específica, sea por formación académica avanzada o experiencia profesional acumulada de 10 o más años de práctica especializada en campo, investigación o academia.

La práctica profesional en el campo de su especialidad tiene como área de aplicación alguna o varias zonas geográficas de Jalisco. Su práctica profesional en Jalisco es reciente.

En su producción especializada cuenta con grados académicos afines, proyectos realizados, investigaciones publicadas, casos atendidos, pertenencia a organismos o asociaciones afines a su campo que demuestren experiencia y pericia socialmente reconocibles.

Lineamientos para el Cuestionario de Propuestas de Especialistas

Las Mesas Sectoriales crearon un contexto plural y participativo para las producciones colaborativas entre los especialistas de los campos de acción social y de gobierno que constituyeron el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

El objetivo de esta fase de la consulta ciudadana fue convocar a especialistas cuyo conocimiento y prácticas especializadas pudieran generar nuevas alternativas de desarrollo para las regiones y comunidades del estado de Jalisco.

En esta parte de la consulta ciudadana se buscó conocimiento y prácticas especializadas que generen alternativas de desarrollo para todo el estado de Jalisco, con los siguientes atributos:

> Iniciativas de desarrollo socialmente construido, no impuesto, sino concertado u organizado por la diversidad de grupos de interés involucrados de facto en un campo específico.
>
> Iniciativas de desarrollo que vean en las prácticas tradicionales y las costumbres y aspiraciones de la gente no un obstáculo para el desarrollo, sino la raíz de la auténtica innovación social.
>
> Iniciativas de desarrollo que puedan incorporar los avances del conocimiento científico y tecnológico dentro de un campo determinado, mediante un proceso de adaptación al contexto cultural y social del medio en que se apliquen.

Ese cuestionario fue el instrumento de la primera fase del proceso de las Mesas Sectoriales. Permitió que los especialistas convocados a las Mesas Sectoriales elaboraran propuestas previas a su participación en los Talleres Participativos. En los talleres, segunda fase del proceso, se buscaron los consensos posibles entre especialistas del mismo campo. Finalmente, en la tercera etapa, los especialistas tuvieron la oportunidad de conocer la información acumulada en las etapas anteriores por medio de esa página de internet y aportar nuevas propuestas para la consulta ciudadana del PED.

Metodología de los Talleres Participativos de Análisis y Consensos

¿Qué es un Taller Participativo de Análisis y Consensos?

Una sesión de trabajo intensiva y altamente participativa entre representantes o agentes de los diversos grupos de interés que componen una organización, campo profesional o sistema social para encontrar un terreno común, sobre el cual definir consensos y formular propuestas; sobre el que se puedan construir soluciones para distintas problemáticas y procesos de producción socialmente organizados.¿Cuáles son los objetivos de un Taller Participativo de Análisis y Consensos?

La interacción organizada de una Comunidad de Propósito para analizar problemáticas y generar propuestas que sirvan para construir soluciones socialmente viables. En el caso del PED 2013-2033, esta Comunidad de Propósito estuvo integrada por agentes y especialistas de los 25 campos temáticos que componen los cinco ejes centrales del PED 2013-2033. Esos talleres sirvieron para crear un sentido de comunidad con objetivos comunes, sentido estratégico compartido y diseño de estrategias y procesos – organizados colectivamente– para alcanzar los propósitos esenciales de una colectividad u organización social.

El proceso de consulta por medio de talleres participativos para las mesas sectoriales se fundamentó en los siguientes principios metodológicos:

Sistema abierto: congregar a los especialistas de diversos enfoques y paradigmas en los temas comprendidos en el PED 2013-2033 para ampliar significativamente el círculo de participación e involucramiento social.

Trabajo comunitario: usar métodos participativos para conectar a tantos especialistas entre sí como sea posible, con sus ideas y propuestas intactas.

Diálogo simultáneo: propiciar que todos los participantes se escuchen entre sí, de forma rápida y eficiente.

Producción colectiva: desarrollar un proceso participativo para analizar la situación y producir una nueva visión y estrategias con soluciones comunitarias, viables y poderosas que puedan ser incorporadas al PED 2013-2033.

Valores comunitarios: robustecer el tejido social por medio de la interacción organizada de una comunidad de propósito, y confiar en que los talleres de alta participación fomentan los valores comunitarios.

Tiempos del proceso de consulta: el proceso de consulta de las Mesas Temáticas por medio de Talleres Participativos se realizó en un periodo de 45 días, del 20 de mayo al 1 de julio de 2013.

Foros regionales

Descripción del instrumento

Objetivos de los foros regionales. Con este instrumento se buscó identificar las principales necesidades y anhelos de los jaliscienses de cada una de las 12 regiones de Jalisco. Dadas sus características particulares, cada región vive una realidad distinta y con estos foros se atendió la consulta ciudadana en cada una de las regiones que conforman el estado de Jalisco, tratando siempre de incluir las participaciones de los líderes sociales, políticos y empresariales.

Se llevaron a cabo talleres para conocer la opinión de los ciudadanos en torno a cinco ejes temáticos: Desarrollo económico; Desarrollo social; Justicia y paz; Gobierno, y Sustentabilidad y Medio ambiente.

Para conocer la percepción de los jaliscienses en estos ámbitos se llevó a cabo la siguiente dinámica: se integraron equipos con los habitantes de cada región para discutir los principales problemas de la región. Después se identificaron los tres asuntos prioritarios de cada eje y se analizaron sus causas. Al final, se socializaban experiencias de vida de los jaliscienses invitados a los foros y se proponían soluciones acordes con la situación de cada región.

Proceso metodológico de los foros regionales. Talleres participativos de análisis y consulta con ciudadanos en foros multitudinarios. El taller deberá estar subdividido en fases para identificar nuevas problemáticas, priorizar y verificar problemáticas previamente encontradas en la región y conocer las experiencias de vida de los pobladores según los problemas seleccionados.

Objetivo general: conocer la percepción ciudadana en cada una de las 12 regiones sobre los temas de las cinco áreas temáticas, con lo que se obtuvo:

La identificación de nuevas problemáticas.

La priorización de temas en los cinco ejes.

La socialización de experiencias de vida. Se intenta corroborar la vigencia de los diagnósticos regionales previamente elaborados y también identificar nuevas problemáticas.

Población objetivo: población abierta del estado de Jalisco, atendiendo a cada una de las 12 regiones del estado.

Temática: El estudio se realizó conforme a cinco ejes programados:

a) Desarrollo económico
b) Desarrollo social
c) Justicia y paz
d) Gobierno
e) Sustentabilidad y medioambiente

Alcance del proyecto

1. Invitación a participantes claves
2. Elaboración del material de taller
3. Traslado y aplicación del foro
4. Análisis cuantitativo y cualitativo de los resultados del foro en cada región

Entregables solicitados

a) Lista de participantes en cada foro regional
b) Relación de instrumentos especializados y aplicados a cada región
c) Resultados de los foros en versión impresa y digital
d) Análisis cuantitativo y cualitativo de los foros, uno por cada región y uno global

Encuestas ciudadanas

Descripción del instrumento. Encuesta de opinión con resultados de tipo cuantitativo y preanálisis cualitativo de los reactivos abiertos.

Objetivo general de las encuestas ciudadanas. Conocer la percepción ciudadana en cinco áreas temáticas, para obtener la percepción de: 1) urgencia, 2) temporalidad, 3) visión de largo plazo, 4) corresponsabilidad, 5) priorización.

El estudio será aplicado para obtener datos comparativos que permitan establecer parámetros para estudios longitudinales de percepción para el periodo 2013-2033, aunque también hay la posibilidad de hacer cruces con otro tipo de encuestas de percepción aplicadas en zonas similares.

Proceso metodológico de las encuestas ciudadanas. Estudio de opinión utilizando la técnica de aplicación de entrevista a domicilio. El universo muestra es a nivel estatal, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error no mayor al ±1.7%. También debe considerar estimaciones con validez a nivel regional con margen de error mínimo de ±5.7%. El número de entrevistas calculado para conseguir los resultados de validez esperado es de 3,600 entrevistas, 12 muestras independientes con 300 casos cada uno.

Temática: el estudio se realizará de acuerdo con cinco ejes programados:

Desarrollo económico
Desarrollo social
Justicia y paz
Gobierno
Sustentabilidad y medioambiente

Duración: El estudio se aplicó entre el 1 de junio y el 1 de julio de 2013

Población objetivo. Población de la entidad de Jalisco y sus 12 regiones

Alcance del proyecto.

1. Levantamiento en campo, y
2. Procesamiento y análisis descriptivo de los resultados

Entregables solicitados. Formato ejecutivo de resultados

Reporte gráfico de resultados (estatal y regional si aplica)
Reporte con cruces demográficos (estatal y regional si aplica)
Base de datos electrónica en formato ASCII, SPSS, STATA y CVS (en su última versión)
Nota metodológica, libro de códigos, y tabulados

Entrevistas con líderes

Descripción del instrumento. Tipo de producto solicitado: análisis cualitativo con líderes. Mapeo de actores e identificación de temas prioritarios y estratégicos para Jalisco. La consulta ofrece la oportunidad de ser un espacio para la legitimación de acciones entre agentes de desarrollo.

Objetivo general de las entrevistas con líderes. Conocer la percepción de los líderes de opinión de acuerdo con los cinco ejes rectores a desarrollar en el PED.

Proceso metodológico de las entrevistas con líderes. Consiste en una invitación formal a los líderes de opinión del estado a una discusión guiada por un facilitador. Este instrumento se realizará a través de varias sesiones a conveniencia de los stakeholders.

Temática: el estudio se realizará conforme a cinco ejes programados:

a) Desarrollo económico
b) Desarrollo social
c) Justicia y paz
d) Gobierno
e) Sustentabilidad y medioambiente

Tiempos: El ejercicio se aplicó la última quincena de junio de 2013.

Población objetivo. Líderes de opinión de los sectores más estratégicos de la entidad.

Alcance del proyecto. Aplicación del instrumento y elaboración de reporte ejecutivo.

Entregables solicitados

a) Reporte cualitativo
b) Grabaciones y versiones estenográficas

Grupos especiales

Descripción del Instrumento. Tipo de diagnóstico: Grupos de enfoque por segmento de población específicos con resultados de tipo cualitativo, sobre la percepción que tienen en varios temas.

Objetivo general de los grupos focales. Conocer la percepción ciudadana en cinco áreas temáticas. Conocer la urgencia, temporalidad, visión a largo plazo, corresponsabilidad y prioridad de las problemáticas del estado.

Proceso metodológico de los grupos focales. Estudio cualitativo de percepción y visión de los ejes según el grupo/población objetivo. Se realizó mediante una charla informal pero con la guía proporcionada de un moderador. Se realizaron ejercicios con diferentes grupos según las poblaciones objetivo. El número de grupos focales en total es de cinco, uno por cada población objetivo.

Población objetivo. Indígenas, diversidad sexual, mujeres, población con discapacidades y población correspondiente a la tercera edad.

Cuestionario en línea

Descripción del instrumento. Tipo de producto solicitado: sito web 2.0 para consulta, difusión de los trabajos del PED, así como la programación para la aplicación del instrumento de consulta. La consulta debe ofrecer resultados cuantitativos y cualitativos sobre la percepción de la ciudadanía en los temas establecidos por el equipo del PED.

Objetivo general del cuestionario en línea. Conocer la percepción ciudadana en cinco áreas temáticas, para obtenerla percepción de corresponsabilidad y priorización.

Proceso metodológico del cuestionario en línea. Consideraciones futuras: El estudio será aplicado para obtener datos comparativos que permitan establecer parámetros de percepción para el periodo 2013-2033. Pero también la posibilidad de hacer cruces con otro tipo de instrumentos de percepción aplicados, incluyendo el estadístico y el cualitativo vía internet.

Temática: el estudio se realizará de acuerdo con cinco ejes programados:

a) Desarrollo económico
b) Desarrollo social
c) Justicia y paz
d) Gobierno
e) Sustentabilidad y medioambiente

Tiempos: el estudio se aplicará, incluyendo la entrega de resultados, entre el 1 de junio al 1 de julio de 2013.

Población objetivo. Población abierta del estado de Jalisco. La consulta es un estudio de opinión y el número de visitantes estará determinado por aquellos con acceso a internet.

Alcance del proyecto. 1) Recolección de información a través de internet; 2) resultados estadísticos a partir de las encuestas contestadas en las fechas predeterminadas; 3) diseño de la página de internet, y 4) validación de la Subseplan del diseño y encuesta.

Entregables solicitados

a) Motor de encuestas
b) Administración (alta, baja y modificación) de ejes temáticos.
c) Administración (alta, baja y modificación) de problemáticas asociadas con cada eje temático.
d) Administración (alta, baja y modificación) de preguntas asociadas a cada problemática.
e) El motor de encuestas debe de tener la capacidad de gestionar preguntas interrelacionadas entre sí en una secuencia de pasos lógicos.
f) El motor de encuestas deberá permitir que el participante pueda agregar si es su elección una temática que él considere importante.
g) El motor de encuestas deberá tener la capacidad de gestionar agradecimientos a aquellas personas que contesten las encuestas, así como recordatorios a quienes no completaron la información.
h) Motor estadístico capaz de generar estadísticas de las respuestas recibidas en el instrumento de encuesta. Los resultados deberán desplegarse en modo de tabla estadística con gráficas y con la posibilidad de exportar a Excel. El motor estadístico deberá poder enviar a cada actor que decida participar, un resumen de sus resultados y respuestas.

Urna electrónica

Descripción del instrumento. Tipo de producto solicitado: consulta pública a través de urnas electrónicas colocadas en espacios públicos, parques y plazas en toda la entidad.

Objetivo general de la urna electrónica. Conocer la percepción ciudadana en cinco áreas temáticas, obteniendo datos comparativos que permitan establecer parámetros de percepción para el periodo 2013-2033, incluida la percepción de prioridad y corresponsabilidad.

Proceso metodológico de la urna electrónica. Temática: el estudio se realizó de acuerdo con cinco ejes programados: a) Desarrollo económico, b) Desarrollo social, c) Justicia y paz, d) Gobierno, y e) Sustentabilidad y medioambiente.

Tiempos: el estudio se aplicó entre el 1 de junio y el 27 de julio de 2013

Actividades previas del proveedor: trabajar en conjunto con la Subsecretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco (SubSeplan) el cuestionario a aplicar. El proveedor deberá entregar un cuestionario-tipo 15 días antes para ser validado por parte del equipo técnico del PED.

Población objetivo. Población abierta del estado de Jalisco. La consulta es un estudio de opinión y el número de visitantes estará determinado por aquellos con acceso a la urna.

Alcance del proyecto. 1. Levantamiento de información a través de urnas. 2. resultados estadísticos a partir de las encuestas contestadas en las fechas predeterminadas.

Entregables solicitados. a) Resultados en tiempo real con cortes parciales durante el periodo que dure la consulta; b) Reporte ejecutivo de los resultados cuantitativos y cualitativos y c) Base de datos en versiones CVS, STATA, Excel, u otros similar y compatible.

Talleres intergubernamentales

Descripción del instrumento. Talleres dirigidos y operados por y para funcionarios públicos del gobierno ejecutivo del estado.

Objetivo general de los talleres intergubernamentales. Conocer desde la perspectiva de la función pública los problemas más importantes del estado, la priorización, los cursos de acción planeados, áreas de oportunidad y propuestas institucionales.

Proceso metodológico de los talleres intergubernamentales. Taller participativo de análisis y consulta. Previo al taller se tendrá que identificar un grupo de expertos susceptibles a ser invitados. De antemano se les hará llegar información con los diagnósticos oficiales sobre el tema. Durante el taller se discuten los diagnósticos y se llegan a consensos sobre las problemáticas y las posibles soluciones, las estrategias para combatir estos problemas también son fundamentales. Se hace un seguimiento con los participantes en caso de que deseen colaborar con proyectos más concretos.

Temática
Principales reactivos

Problemática
Priorización
Áreas de oportunidad
Propuestas
Tiempos

El estudio que se aplicará deberá incluir la entrega de resultados, entre el 8 y el 15 de julio de 2013.

Consideraciones futuras. El estudio deberá aportar información desagregada por taller que ayude a ser procesada e integrada en el PED. El estudio también deberá identificar aquellas áreas de oportunidad que pueden ser integradas en la agenda de gobierno.

Población objetivo. Entidades del gobierno del estado (20 entidades).

Alcance del proyecto. Diseño metodológico y facilitación de las mesas sectoriales. También deberá incluir una síntesis de los resultados cualitativos más sobresalientes y los acuerdos obtenidos en cada mesa temática.

Entregables solicitados. Formato ejecutivo de resultados

ANEXO II. LISTADO DE TEMAS/PROBLEMA

Eje de desarrollo	Núm.	Tema
Desarrollo social	1	Desarrollo cultural y creativo
	2	Deporte y actividad física
	3	Conservación del patrimonio
	4	Equidad de género
	5	Integración familiar
	6	Atención a grupos vulnerables
	7	Migración
	8	Distribución de la población
	9	Pobreza, desigualdad y marginación
	10	Pueblos indígenas
	11	Cobertura y servicios de calidad en salud
	12	Infraestructura y calidad educativa
	13	Prevención de adicciones
	14	Apoyo a la vivienda
Desarrollo económico	1	Financiamiento e impulso a las empresas
	2	Mejora de condiciones laborales
	3	Desarrollo rural y productivo
	4	Impulso a la agenda digital y electrónica
	5	Impulso a la investigación e innovación en productos
	6	Comercio informal o ilegal
	7	Competitividad económica
	8	Empleo y condiciones laborales
	9	Polos de desarrollo y clústers industriales
	10	Atracción de inversión productiva
	11	Infraestructura en telecomunicaciones e inversión pública
	12	Mejora regulatoria
	13	Ingresos y salarios
	14	Desarrollo de sectores tradicionales
	15	Movilidad urbana, transporte público y colectivo
	16	Desarrollo turístico tradicional y alternativo

Eje de desarrollo	Núm.	Tema
Gobierno	1	Capacitación de los servidores públicos
	2	Simplificación y modernización administrativa
	3	Confianza en autoridades
	4	Continuidad en las acciones de gobierno
	5	Coordinación entre instituciones y niveles de gobierno
	6	Austeridad presupuestal del gobierno
	7	Combate a la corrupción
	8	Participación y acceso a las decisiones del gobierno
	9	Planeación de las acciones de Gobierno
	10	Calidad de los servicios públicos
	11	Transparencia y rendición de cuentas
Seguridad, justicia y paz	1	Respeto y promoción de los derechos humanos
	2	Accidentes viales
	3	Atención a víctimas del delito
	4	Prevención y readaptación social
	5	Coordinación y profesionalización de los cuerpos policiacos
	6	Respeto a las leyes
	7	Procuración de justicia
	8	Prevención del delito
	9	Protección civil
	10	Seguridad pública
Sustentabilidad y medioambiente	1	Ordenamiento territorial y desarrollo urbano
	2	Agua
	3	Cambio climático
	4	Conservación y aprovechamiento del medio ambiente
	5	Reciclaje
	6	Energía sustentable y alternativa
	7	Manejo integral de basura y otros residuos
	8	Control de emisiones

ANEXO III. CRONOGRAMA DE LA FASE DE INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

Fase 3 PED Jalisco 2013 - 2033														
Mes	Septiembre				Octubre					Noviembre				Diciembre
Semana	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1ra Semana
Días (Lunes a Domingo)	2a8	9a15	16a22	23a29	30a6	7a13	14a20	21a27	28a3	4a10	11a17	18a24	25a30	
Versión 1.1														
Re adecuación de la estructura en función de "Gobernanza"														
Elaboración de diagnóstico. Tema "Recreación y esparcimiento"														
Revisión interna y estructura del PED														
Síntesis y reducción del apartado regional														
Versión 1.2														
Envíos a revisión externa (dependencias) de los diagnósticos														
Envíos a revisión de Dimensiones del Bienestar a expertos metodológos														
Envíos a revisión de consistencia por expertos metodológicos														
Incorporación de observaciones de las dependencias														
Incorporación de recomendaciones de los expertos														
Entrega e incorporación de observaciones Congreso del Estado					E3		E2		E1					
Versión 1.3 FINAL														
Corrección de estilo														
Diseño y maquetado final														
Imprimir														
E-book														
Presentación														

ANEXO IV. ESTRUCTURA DEL PED JALISCO 2013-2033

Marco conceptual y analítico
Fundamentos metodológicos de la consulta
Marco jurídico
Evaluación y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo

Entorno y vida sustentable
Aprovechamiento y conservación de la biodiversidad
Protección y gestión ambiental
Cambio climático y energías renovables
Agua y reservas hidrológicas
Planeación urbana y territorial
Movilidad sustentable
Economía próspera e incluyente
Empleo y capital humano
Financiamiento y emprendurismo
Desarrollo rural
Infraestructura e inversión pública
Competitividad y crecimiento económico
Desarrollo turístico
Innovación, ciencia y tecnología

Equidad de oportunidades
Salud y seguridad social
Vivienda
Educación
Pobreza y cohesión social
Grupos prioritarios
Migración

Comunidad y calidad de vida
Deporte
Recreación y esparcimiento
Desarrollo cultural y creativo
Hogar y cohesión comunitaria

Garantía de derechos y libertad
Seguridad ciudadana
Justicia y Estado de Derecho
Derechos humanos
Protección civil

Instituciones confiables y efectivas
Participación ciudadana
Gobierno abierto y rendición de cuentas
Gobernabilidad democrática
Administración pública
Hacienda pública
Vinculación y cooperación internacional

Temas transversales
Igualdad de género
Gobernanza ambiental
Apartado territorial
Regiones (12 apartados)

Áreas metropolitanas

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en http://seplan.app.jalisco.gob.mx/ebookped/

REFERENCIAS

Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

——— (2009). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Barcelona: ESADES Ed. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática.

Alford, John (2002). "Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective." Public administration review vol. 62(3), pp. 337-346. Universidad de Melbourne, *Public Administration Review*, mayo-junio, vol. 62, núm. 3.

Casar, Ma. Amparo y Claudia Maldonado (2006). "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política", Documentos'de'trabajo'CIDE, Departamento de Administración Pública.

Ceceña, José Luis (1983). La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. El caso de México. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Christensen, Tom., Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2007). (2007) Organization theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth. Reino Unido: Routledge. Taylor and Francis Group.

De Mattos, Carlos A. (1979). "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 8, pp. 79-96.

———(2004). "De la Planificación a la Governance: implicancias para la gestión territorial y urbana", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm. 107, p. 9-23, Brasil.

Görgens-Albino, Marelizely & Kusek, J. Z. (2009). Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit. World Bank Publications.

IADB (2006). *The politics of policy: Economic and social progress in Latin* America. Washington, DC. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Leiva L., Jorge. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América* Latina. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.

Majone, Giandomenico (2007). "La factibilidad de las políticas sociales", en L. F. Aguilar. *La hechura de las políticas públicas. México:* Miguel Angel Porrúa.

Martínez, Luisa Ma. (2013). "La planificación en el siglo XXI. Desafíos institucionales y claves para un nuevo enfoque". Panamá: CLAD. XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Martner Fanta, Ricardo, y Máttar, Jorge (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*. CEPAL-ONU; Santiago de Chile.

Máttar, Jorge y Perrotti, Daniel (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: Tendencias y desafíos*. CEPAL-ONU; Santiago de Chile.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación altadir.

Merino, Mauricio (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del*

Estado en los problemas públicos. Ediciones CIDE; Ciudad de México.

Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Estados Unidos: Library of Congress Cataloging in Publication Data.

Noordegraaf, Mirko, y Abma, Tineke (2003). "Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity". *Public Administration*. Vol. 81(4) P.853-871.

PNUD (s.f.). 3 *Sistematización para Transferir Conocimiento*. Unidad de Gestión de Conocimiento Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y Caribe. Fecha última consulta: 19 de abril de 2016 en http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=55713

Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*. Madrid.

Sandoval, Carlos (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. CEPAL-ONU; Santiago de Chile.

Sandoval, Carlos, Sanhueza, Andrea, y Williner, Alicia (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. CEPAL-ONU; Santiago de Chile.

Subirats, Joan; Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Sociales.

Velarde Cortázar, Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (2014). *Una década de reformas del servicio civil en américa latina (2004–13)*. Banco Interamericano de Desarrollo; Washington.

DIRECTORIO

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Silvia Rucks
Representante Residente a.i.

Katyna Argueta
Directora de País

Javier González
Director del Programa de Gobernabilidad Democrática

Gobierno del Estado de Jalisco

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Héctor Rafael Pérez Partida
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

David Gómez-Alvarez Pérez
Subsecretario de Planeación y Evaluación

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL)

Jaime Enrique Michel Velasco
Presidente

Óscar Ábrego de León
Secretario General

Roberto Orozco Gálvez
Director de Estudios Estratégicos

La planificación participativa desde lo subnacional: el caso de Jalisco, México

La impresión de *La planificación participativa desde lo subnacional: el caso Jalisco, México* estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, mayo de 2016, con un tiraje de 200 ejemplares impresos en papel bond de 90grs. Portada impresa en selección de color en papel couché de 250grs.
El cuidado de la edición corrió a cargo de Mexitli López; el diseño de cubiertas y diagramación por Carlos Ulloa.

JALISCO
GOBIERNO DEL ESTADO

La planificación participativa desde lo subnacional: el caso de Jalisco, México

JALISCO
GOBIERNO DEL ESTADO

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

cesjal
NUESTRO CONSEJO CIUDADANO