



Planificación para el desarrollo

Modelo de consulta ciudadana,
integración y socialización,
divulgación y monitoreo



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

Planificación para el desarrollo. Modelo de consulta ciudadana, integración y socialización, divulgación y monitoreo.

Fecha del estudio: 20 de agosto de 2015

Investigación a cargo de:

Dr. Oliver David Meza Canales

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Av. Abedules No. 565. Col. Los Pinos. Entre Av. Manuel Acuña y calle Jesús de Rojas.
C.P. 45120 Zapopan, Jalisco, México.

Más información: <http://www.cesjal.org/>

Este estudio se generó gracias a la gestión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue financiado con recursos del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL) y realizado con la coordinación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Estado de Jalisco (SUBSEPLAN).

DIRECTORIO CESJAL

PRESIDENTE

Jaime Enrique Michel Velasco

MESA DIRECTIVA

Adalberto Ortega Solís

Eliseo Zuno Guzmán

Arturo Guillén Arámbula

SECRETARIO GENERAL

Óscar Ábrego de León

CONSEJEROS TITULARES

Juan Alonso Niño Cota

Marcelo Garcíarce Muñiz / José María Andrés Villalobos

Óscar Benavides Reyes / José Medina Mora Icaza

Otilio Valdés Correa / Jacobo Efraín Cabrera Palos

Abelardo Díaz de León

Salvador Hernández Navarro / Miguel Gracián Ramírez

Rafael Yerena Zambrano

Óscar Preciado Serrano

Héctor Prado Vázquez

Roberto de Alba Macías

Andrés Ramos Cano

Rubén Cobián Corona

Luis Fernando Méndez López

Sergio Negrete Cárdenas / Karina Hermosillo Ramírez

Andrés Canales Leño

Alfredo Molina Ortiz

José Manuel Peña Maeda

Estela Flores Ramos

Ixáñar Uriza Soto

CONSEJEROS SUPLENTE

Eliseo Zuno Guzmán

Francisco Beckmann González / Fernando Topete Dávila

Luis del Valle López

Uriel Díaz Santana / Miguel Ángel Landeros Volquarts

Ramiro Martín Barba

Armando Zaragoza Quintero

Rubén Méndez García / Julio César Navarro Minjarez

Carlos Arias Hernández

Manuel Velázquez Castro

Mario David Mora Vázquez / María Elena González Mercado

Samuel Francisco Gutiérrez Lizarde

Alejandro Chávez Flores / Marco Damían Orozco Llamas

Adrián de León Arias

Manuel Flores Robles

José Antonio Leño del Castillo

Gerardo Velasco Gutiérrez

Francisco de Asís de la Rosa Patrón

Lucina Bravo Chávez

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
¿A QUIÉN VA DIRIGIDO?	6
¿QUÉ CONTIENE?	6
¿CÓMO FUE REALIZADO?	7
ANTECEDENTES DE AMÉRICA LATINA	9
PARADIGMA TRADICIONAL EN LA PLANIFICACIÓN	10
¿CÓMO SE PLANIFICA EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO?	12
MARCO ANALÍTICO Y CONCEPTUAL	16
PLANIFICAR EN CLAVE DE GOBERNANZA.....	16
CORRESPONSABILIDAD	18
COLABORACIÓN	18
LA PLANIFICACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
CAPTURANDO LA VISIÓN DEL CIUDADANO DE MODO INTEGRAL	21
TIPOS DE CIUDADANO	21
MODELO GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN	24
CONSULTA CIUDADANA	27
INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL PLAN.....	39
DIVULGACIÓN Y MONITOREO	51
ANEXOS	61
ANEXO I INSTRUMENTOS DE CONSULTA	61
MESAS SECTORIALES.....	61
FOROS REGIONALES.....	64
ENCUESTAS CIUDADANAS.....	66
ENTREVISTA CON LÍDERES	67
GRUPOS FOCALES	69
CUESTIONARIO ONLINE	69
URNA ELECTRÓNICA	72
TALLERES INTERGUBERNAMENTALES.....	73
ANEXO II LISTADO DE TEMAS/PROBLEMA	75
ANEXO III GANTA FASE INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN	76
ANEXO IV ESTRUCTURA DEL PED JALISCO 2013-2033	78

INTRODUCCIÓN

El lector tiene en manos un Modelo de Planificación Democrática para el Desarrollo diseñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tomando como base la experiencia en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED Jalisco). El Modelo está compuesto por tres fases; consulta ciudadana, integración y socialización, y divulgación y monitoreo.

El documento ofrece una guía general para la aplicación de un modelo de planificación para el desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza y del ciclo de las políticas públicas. El trabajo pretende ofrecer una guía práctica para desarrollar el proceso descrito sin dejar de lado el marco teórico que ofrece la base de la guía.

¿A QUIÉN VA DIRIGIDO?

El documento va dirigido a funcionarios de gobiernos subnacionales (regionales, estatales y municipales). En específico el documento está diseñado para ofrecer una perspectiva general a los funcionarios de alto nivel y una guía metodológica para los gerentes directivos y operativos involucrados en el proceso de elaboración del plan.

El documento va dirigido, también, a la sociedad organizada que incide y participa en los procesos de toma de decisiones en gobiernos. Contiene información útil para académicos, estudiantes, investigadores, consultores, organismos de la sociedad civil, *thinktanks*, grupos o comisiones gubernamentales y no gubernamentales.

¿QUÉ CONTIENE?

Derivado de la experiencia de planificación para el desarrollo del estado de Jalisco en México, se identificaron dos componentes que distinguen éste proceso de otros en la región.

1. Es participativo y ofrece una perspectiva de planificación bajo premisas de gobernanza.
2. Está diseñado para orientar directamente el ciclo de las políticas públicas.

El contenido que aborda es el siguiente:

- a) Un apartado que explica las innovaciones conceptuales en la tarea de planificación para el desarrollo.

- b) Tres apartados con lineamientos para el gerenciamiento y la operación de los procesos de consulta ciudadana, integración y socialización, y divulgación y monitoreo.
- c) Cada apartado se acompaña con ejemplos de instrumentos para el proceso de planificación.
- d) Un apartado de anexos con ejemplos de prácticas empleadas durante el proceso en Jalisco.

¿CÓMO FUE REALIZADO?

Un trabajo de sistematización consiste en reconstruir los hechos y analizar los mismos para identificar aspectos extrapolables y replicables a otros contextos. Esto se hizo tomando como base 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.

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, memos u oficios, directorio de participantes, material fotográfico, material administrativo, etc. Así también se realizó una encuesta electrónica al equipo encargado de la elaboración del Plan, y se realizaron entrevistas a profundidad con informantes clave y participantes que tuvieron un papel directo en el proceso de planificación.

El vaciado de los hallazgos fue organizado por fase dentro del Modelo de Planificación Democrática. Se estableció una serie de preguntas que cada fase responde. El cuadro 1 muestra cómo fueron organizadas estas preguntas y ofrece indicios de los contenidos que cada apartado expone.

Cuadro 1. Preguntas detonantes

	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	¿Qué significa integrar y socializar un plan según la gobernanza?	¿Qué significa divulgar y monitorear el Plan? ¿Cuál es la importancia de la

	Consulta ciudadana	Integración y socialización	Divulgación y monitoreo
	<p>políticas públicas?</p> <p>¿Qué implicaciones tiene y cómo cambia las prácticas recurrentes?</p>	<p>¿Qué implicaciones tiene hacer una integración mediante la socialización del Plan?</p>	<p>divulgación y el monitoreo en la apropiación social el Plan?</p>
B. Descripción del proceso	<p>¿Cómo se visualiza una consulta en pasos mínimos a seguir?</p>	<p>¿Cómo se visualizan los pasos a seguir durante la integración y socialización del Plan?</p>	<p>¿Cómo se visualizan los pasos mínimos que implica la fase de divulgación y monitoreo?</p>
C. Actores y recursos	<p>¿Quiénes son los actores clave que participan durante la consulta?</p> <p>¿Qué alianzas son necesarias para lograr los obtener los diferentes recursos necesarios?</p>	<p>¿Quiénes son los actores principales y que recursos atraen cada uno para lograr una integración y socialización del Plan?</p>	<p>¿Quiénes son los actores más importantes en esta fase?</p> <p>¿Qué recursos son necesarios garantizar para esta fase?</p>
D. Aspectos clave de la implementación	<p>¿Cuáles son las condiciones organizacionales y el marco institucional que hace posible realizar una consulta con clave de gobernanza?</p>	<p>¿Qué condicionantes organizacionales, legales y ambientales son premisas para realizar una integración y socialización con éxito?</p>	<p>¿Qué condicionantes organizacionales, legales y ambientales son premisas para realizar la divulgación y el monitoreo con éxito?</p>

ANTECEDENTES DE AMÉRICA LATINA

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”.¹ No obstante las maneras en que esta actividad se ha realizado han cambiado a lo largo de los siglos. 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 que los seres humanos tienen la capacidad y la inteligencia para mover los designios de la sociedad², sirvió de base para que gobiernos en las naciones incurrieran con mayor ahínco en procesos institucionales de planificación para el desarrollo.

Existen un número de ejemplos de planificación moderna para el desarrollo a lo largo de 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, y financiados por Estados Unidos y demás organismos internacionales, para la reconstrucción de la región después de la II 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, México promulgó la Ley de Planeación General que dio pie a la formulación de los primeros planes sexenales.³ 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 Aparelhamento da Defesa Nacional (Leiva, J, 2012)⁴. Aunque estos instrumentos son diversos entre sí, se trata de ejemplos que constituyen los primeros esfuerzos en América Latina de planificación gubernamental.

Para mediados del siglo XX, frente a la consolidación del conjunto de instituciones internacionales del Sistema Bretton Woods, los esfuerzos nacionales de planificación

¹ 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.

² De Mattos, Carlos A. (2004). De la Planificación a la Governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. Brasil: Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 107, p. 9 – 23.

³ 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.

⁴ 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.

comenzaron a incluir lineamientos derivados de estas organizaciones. Así lo reflejan los planes elaborados por México, Argentina, Brasil y Chile entre las década de los 50's y 60's.⁵ Instrumentos que por un lado 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 sirvieron como emisores de señales políticas frente al nuevo régimen internacional.

Poco después en América Latina avanzó el desarrollo entorno a la institucionalización de la hechura de planes. Con ello vino la creación de juntas y consejos nacionales encargados de elaborar y dar seguimiento a los planes presidenciales. Mecanismos que originalmente descansaron en grupos cercanos al seno de la autoridad en el país. En efecto, la planificación se institucionalizó desde una postura predominantemente vertical en dirección de arriba a abajo y con un fuerte componente presidencialista.

PARADIGMA TRADICIONAL EN LA PLANIFICACIÓN

Ahora 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 existe la visión que busca un gobierno eficaz mediante la capacidad de éste en la interacción que tenga con otros agentes para lograr objetivos públicos. Estas dos visiones, acaso más complementarias que distintas, por lo general termina una 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 ser mejor gobierno y para contar con mejores capacidades. Esta premisa no se discute aquí, el problema está en que la institucionalización de la planificación se ha enfocado casi exclusivamente en las capacidades de los gobiernos y deja 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 existe la planificación en dos claves; el de gobernabilidad y el 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

⁵ Leiva L., Jorge. (2012). Op. Cit.

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 técnicas ampliamente difundidas y utilizadas en las actividades de planificación de los gobiernos.

La caja de herramientas adquirida a través de la planificación con clave de gobernabilidad ha sido crucial pero 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 atribuirle a estas innovaciones los avances en el desarrollo de los países, regiones o localidades. Existen mejores capacidades para la toma de decisiones pero hace falta que las tareas se conviertan en mejores resultados. De ahí, en parte, el descrédito que actualmente sufren los trabajos de planificación hechos desde los gobiernos.

Las hipótesis para explicar la desvinculación entre estas tendencias en la planificación con mejores resultados son varias, 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 lo acompañan.

Premisa.

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

Supuestos.⁶

- e) *Capacidad*. El gobierno tiene la capacidad de planificar mejor con ayuda de instrumentos sofisticados.
- f) *No ambigüedad en la definición de problemas*. Conoce los problemas como si fueran fenómenos claros y sin ambigüedades, y esta claridad es apoyada por extensos diagnósticos que arriban a conclusiones invariables.
- g) *No incertidumbre de medios y fines*. El gobierno planifica estratégicamente como si también existiera completa certidumbre en los medios que deberá

⁶ Estas premisas están basadas en los autores clásicos como Herbert Simon, y más reciente en investigaciones desarrolladas por Noordegraaf, M. y Abma, T. Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity. Public Administration. Vol81(4) P.853-871

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.

- h) *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 lo 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 consultacomó en todas las que la preceden. La siguiente sección describe brevemente cómo se planifica en México y América Latina, y posteriormente se desarrolla el marco teórico para lograr una planificación en clave de gobernanza.

¿CÓMO SE PLANIFICA EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO?

Los procesos de planificaciones llevan consigo avances importantes en cuanto a la institucionalización de esta tarea, sin embargo, esto que significa una ventaja estambién un gran reto. Romper esquemas y paradigmas en decadencia requiere abundantes recursos y un modelo claro hacia dónde ir. Al día de hoy, una buena parte de los planes en México y América Latina todavía reproducen con regularidad los aprendizajes del paradigma tradicional de planificación. No obstante se empiezan a observar prácticas innovadoras y alentadoras que podríanredimensionar la relevancia de la planificación en los procesos de la política pública.

El análisis hecho para una muestra de países en América Latina permite ver que la mayoría de estos instrumentos se realizan aún con una visión estado-céntrica. Los planes de desarrollo en realidad son planes de gobierno que cambian con cada administración en turno. El cuadro 2 permite conocer la vigencia que los planes tienen. Con esto, el riesgo principal es la escasa continuidad en los proyectos establecidos cuando al cambio de administraciónle acompaña un cambio de partido político.

De lo anterior se sugiere que la tendencia aún predominante es realizar planes de gobierno en lugar de planes de desarrollo que posibilite la apropiación social. Por planes de gobierno se entiende que los instrumentos orientadores van dirigidos a señalar aquello que el gobierno realizará durante su gestión. El contenido es eminentemente político y la alusión hecha sobre la corresponsabilidad que tiene los demás sectores de la sociedad en el desarrollo es por lo general retórica.

Es alentador observar que la mayor parte de los planes incluyen objetivos de desarrollo y algún tipo de monitoreo para el seguimiento de los objetivos. Esto es sin duda uno de los desarrollos más innovadores de los últimos años, aunque todavía es temprano para saber que incidencia tienen en la elaboración de políticas públicas. Cabe señalar que el monitoreo es crítico para la apropiación de un plan, sin embargo funciona siempre y cuando en esta tarea participe activamente la sociedad, o algunos grupos de ella, que permitan socializar los avances en torno a los planes de desarrollo.

Cuadro 2. Planificación en América Latina (Muestra)

País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Venezuela
Plazo	2016	2022	2014-2018	2010-2014	2011-2014	2013-2018	2013-2019
Tipo de plan	de gobierno	de la sociedad	de gobierno	de gobierno	de gobierno	de gobierno	de gobierno
Planeación estratégica	No	No	No	No	Si	No	No
Objetivos de Desarrollo	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Sistema de Monitoreo y Evaluación	Si	No	No	Si	Si	Si	Si
Instrumentos de consulta	Si	No	No	No	Si	Si	No
Preponderancia	Técnico	Técnico	Técnico	Técnico	Participativo	Participativo	Técnico

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos planificadores

Fue difícil saber cómo fueron estos planes configurados y qué papel jugó la sociedad en su elaboración. Algunos planes son explícitos en cuanto a los instrumentos empleados para el diagnóstico y la consulta, ello permitió saber el nivel de involucramiento de la sociedad, sin embargo estos fueron la minoría. Otros planes mantuvieron oculta esta información. Lo cierto es que la mayor parte de ellos, en América Latina, son hechos preponderantemente con una visión técnica de los asuntos públicos. Ello no les quita rigurosidad, ni por ello son de menor calidad pero mantienen inamovible el supuesto que arriba se expuso con respecto a tratar los problemas públicos como si fueran observaciones objetivas, carente de ambigüedad y de incertidumbres.

Una indagación adicional relacionada a la participación ciudadana es que por lo general ésta se utiliza para legitimar el proceso en lugar de ser considerado una fuente valiosa de investigación. Los planes de desarrollo que emplean la participación ciudadana exclusivamente en términos políticos desaprovechan la fuerza social más importante que existe para el cambio del *status quo*.

México y Costa Rica entre otros, elaboraron planes vanguardistas. Durante ésta última versión, el PND Mexicano empleó instrumentos para la consulta ciudadana, y el plan contó

con objetivos de desarrollo e indicadores para evaluar y medir los resultados del instrumento. Otro ejemplo interesante es el de Costa Rica, país que al parecer logró la inclusión de diversos actores en la elaboración del plan además del grupo de expertos. La planificación en América Latina está cambiando y cada vez avanza determinadamente en mejorar los instrumentos que brindan capacidades técnicas pero también en aquellos que permiten mayor inclusión de la sociedad en sus designios.

Cuadro 3. Planificación subnacional

Estado	¿Cuenta con área específica para planificación?	¿Existe el área de planeación en cada dependencia del gobierno?
Aguascalientes	Sí	Sí
Baja California	Sí	-
Baja California Sur	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí
Chiapas	Sí	-
Chihuahua	Sí	-
Coahuila	Sí	Sí
Colima	Sí	No
Distrito Federal	Sí	Sí
Durango	Sí	-
Estado de México	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	-
Guerrero	Sí	-
Hidalgo	Sí	No
Jalisco	Sí	Sí
Michoacán	Sí	No
Morelos	No	Sí
Nayarit	Sí	Sí
Nuevo León	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	Sí
Puebla	Sí	Sí
Querétaro	Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	-
San Luis Potosí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí

Estado	¿Cuenta con área específica para planificación?	¿Existe el área de planeación en cada dependencia del gobierno?
Sonora	Sí	Sí
Tabasco	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos planificadores

El México subnacional también planifica. Ésta labor por lo general se lleva a cabo mediante dependencias estatales avocadas al tema. Cada estado cuenta con alguna institución encargada de la planificación, con excepción del estado de Morelos, según las entrevistas realizadas con las entidades.

Entre las entidades de la federación se identifican diferentes tipos de dependencias encargadas de la planificación. Existen comités específicos, coordinaciones, direcciones, institutos, unidades, secretarías, subsecretarías y en ocasiones es directamente el despacho del gobernador del estado quien realiza esta operación. Es importante mencionar que en la mayoría de los estados existe un área de planificación en cada dependencia de gobierno lo que facilita en buena medida la planificación para el desarrollo a nivel estatal.

El breve diagnóstico de la planificación en América Latina y México es alentador. Los instrumentos utilizados son cada vez más sofisticados, los contenidos en los planes responden mejor al ciclo de políticas públicas, las redes de expertos se amplían. Algunos de estos instrumentos incluyen activamente la participación ciudadana. Sin embargo, hace falta avanzar con mayor determinación y para ello es necesario identificar las nuevas tendencias y hacerlas explícitas. El siguiente apartado tiene el objetivo de esclarecer hacia dónde puede avanzar la institucionalización de la planificación de acuerdo a los nuevos retos de los gobiernos que buscan ser más eficaces y de las aspiraciones de las naciones que buscan ser más democráticas.

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 normalización⁷ la popularidad del término ha permitido que gobernanza sea empleada desde varias perspectivas. Tal es el caso del uso que organismos internacionales hacen del mismo 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,⁸ etc. 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 claramente han señalado. Gobernanza es el fenómeno, cada vez más evidente, en que el acto de gobernar involucra más actores extragubernamentales, sin renunciar al hecho que los gobiernos sean actores clave para el desarrollo.⁹ En la noción más básica y fundamental del término descansa en la idea 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 a una organización eminentemente directora, con un individuo o persona al frente que da órdenes, que gobierna y que por lo tanto define rumbos. Ello parece tener mayor compatibilidad con una visión tradicional de la planificación, especialmente del tipo estratégico, pues como ha sido explicado anteriormente, 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 estadio, y que finalmente establece las estrategias que habrán de implementar para alcanzar las metas. Así pues el acto de planificar estratégicamente, cobija una visión estado-céntrica 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

⁷ Un trabajo reciente en español sobre la normalización del término lo ofrece Luis F. Aguilar (2009) *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADES Ed. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. Barcelona.

⁸ 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/>

⁹ Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México Fondo de Cultura Económica.

ejemplo la sociedad civil y su participación con la administración gubernamental en los asuntos públicos para el co-diseño y la co-producción de soluciones, pero también en la definición de problemas de maneras más constructivas¹⁰. En otras palabras, la gobernanza significano solamente la posibilidad de establecer soluciones en maneras colaborativas entre la sociedad y el gobierno, ni tampoco exclusivamente en la coproducción de los bienes públicos que el Estado podría realizaren alianzas público-privadas. Si se toma la idea de gobernanza como premisa fundamental, la definición misma de los problemas tendría que formar parte del proceso en como las sociedadesparticipan 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 estos últimos no son sucesos objetivos,¹¹ percibidos de la misma manera por la gran variedad de actores y mucho menos son fenómenos carentes de ambigüedades, contradicciones o incertidumbres.

Habiendo 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 estado-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 corre a partir de los nuevos modelos del desarrollo y las corrientes más recientesque señalan la necesidad de contar con el conjunto de actores en una sociedad para lograr modificar el estatus 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 de término *gobernanza*por sobre las perspectivas normativas. El punto es señalar que gobernanza describe un hecho y no dogma. En todo nivel de desarrollo, ya sea benigno o insuficiente, el gobierno no actúa de manera aislada, y no esresponsable 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 factosu*cede bajo un esquema de gobernanza. Aceptar dicha premisa permite entender la importancia en modificar los procesos de planificación para el desarrollo, y verlos a la luz del fenómeno de la gobernanza.

¹⁰ Subirats H, Joan et al. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. España: Ariel Ciencias Sociales.

¹¹ 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.

CORRESPONSABILIDAD

Para efectos de los trabajos de planificación es importante desglosar el término gobernanza en pedacitos 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, si son premisas fundamentales que dentro del proceso de planificación vale tenerlos presentes.

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 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 nuestra 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 poca injerencia y que exige atención desde el individuo, los hogares, empresas y la sociedad en su conjunto. Las soluciones al fenómeno de la obesidad infantil exigen corresponsabilidad de una constelación de actores, entre ellos, uno más es el gobierno.

COLABORACIÓN

El otro concepto 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, es condición necesaria de 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 *sine qua non* para que 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 se encuentran trabajando en el desarrollo de la sociedad desde diversas trincheras. La participación del ciudadano es esencial. Se reafirma en el artículo 2do 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".¹² 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 público¹³.

A lo largo de 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. Esta guía pretende responder a la pregunta ¿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 hecho organismos internacionales y organismos *thinktanks*, la distinción entre política (*politics*) y política (*policy*) queda mejor establecida. El primer término está más asociado al proceso de deliberación pública de la que están encargados los actores políticos. Estos 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 acciones con la intención de resolver problemas públicos. Ambos están estrechamente relacionados y por lo tanto es fácilmente apreciar el razonamiento detrás de la confusión. ¿Qué acaso las decisiones de gobierno no fueron, o incluso son, elementos constantes en debate político?

Las políticas públicas son decisiones o intervención del Estado dirigidas a atender fenómenos calificados como problemas públicos.¹⁴ Éstas tienen dos características. Son elementos políticos pues tienen la intención de modificar el *status 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 didácticamente se define como un proceso circular, pero que en la realidad es sincrónico, anárquico hasta cierto punto y multidireccional, no obstante ofrece 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

¹² 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.

¹³ 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

¹⁴ Merino, Mauricio. Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en los problemas públicos. Ediciones CIDE, 2013.

solución que se implementa por parte del gobierno y frecuentemente con ayuda de organismos no gubernamentales, y que finalmente se tiene que evaluar para verificar si la política funcionó o no¹⁵. A este proceso técnico-político se le conoce como el ciclo de políticas públicas y resulta útil tener dicho marco presente para el proceso mismo de la planificación para el desarrollo.

Planificar bajo el marco de las políticas públicas exige integrar al instrumento planificador elementos que el proceso de planificación tradicional no incorpora y que son necesarios para el ciclo de las políticas públicas. Estos elementos son 1) definiciones de problemas socialmente construidos, 2) identificación de soluciones provenientes de diversos actores en una sociedad, 3) sentidos claros sobre el quehacer público, 4) 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 en activo. Esto es, que las políticas públicas atiendan un problema lo mejor definido posible, que a su vez las políticas definan el alcance que tiene el gobierno y los demás actores en la resolución del problema público y que existan formas aceptadas para verificar, evaluar, qué tan efectivas son las acciones tomadas en la resolución del problema. Se habla de un ciclo pues las políticas, al transcurrir el ciclo, pretenden ser más efectivas y ser modificadas en atención a la evolución del problema. Habiendo aceptado lo anterior, la planificación adquiere una dimensión antes desatendida. Se vuelve el momento, dentro del ciclo integral de políticas públicas para 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 en la definición de los problemas apremiantes y conocer todas, o las más posible, 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 de la misma, incluido el gobierno como agente clave más no único, del desarrollo, d) discutir, con el alcance definido, que indicadores serán empleados para medir el desempeño del gobierno pero también para conocer que avances se tienen con respecto al problema en general. Esta nueva propuesta llama a poner al centro los trabajos de planificación y los llama a volverse un proceso más relevante para la definición, diseño y evaluación de las políticas públicas.

¹⁵ Subirats H, Joan et al. (2008). Op. Cit.

CAPTURANDO LA VISIÓN DEL CIUDADANO DE MODO INTEGRAL

Planificar desde los gobiernos operando los conceptos de gobernanza en las políticas públicas modifica las formas 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 sofisticada para la identificación de la visión del ciudadano. Éste simplemente realiza 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 determina aquello que el ciudadano quiere. El acercamiento con el ciudadano 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 que éste genere. Este diagnóstico lo hace gracias a la aportación de datos duros que generalmente otras dependencias de gobierno acercan o bien que otros organismos internacionales, bases de datos y demás repositorios, puedan 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 actúa a través de la concepción que tiene de su contexto. Los ciudadanos *“se preocupan no sólo del consumo de valores materiales, sino también de la realización de valores simbólicos, sociales y normativos”*. (Alford, 2002)¹⁶ A través de la consulta ciudadana el individuo interactúa activamente y participa en gobernanza de acuerdo a sus expectativas y características propias. Sin embargo, la diversidad de tipos de ciudadanos hace complicado el rescate de las perspectivas ciudadanas, e imposible la identificación de una sola visión. Es por ello 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 CIUDADANO

Según afirma John Alford¹⁷ 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

¹⁶ Alford, John. (2002). *Defining the Client in the Public Sector: A Social – Exchange Perspective*. Australia: Universidad de Melbourne. *Public Administration Review* May / June, Vol. 62, No. 3.

¹⁷ Alford, John. (2002). *Op.Cit.*

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, cuando éste tiene competencia, al consumir el bien producido por otras fuentes. El caso ejemplar sería elegir la educación de escuelas privadas sobre las escuelas públicas. Sin embargo ¿cómo se consigue la perspectiva del ciudadano frente a bienes que no tienen mercado y cuya única distribución es el Estado?

La ciudadanía tiene la facultad de expresar sus preferencias y necesidades al gobierno a través de un proceso político democrático como lo son las elecciones. Dicho evento, sin embargo, difícilmente arrojaría toda la información pertinente para la elaboración de políticas públicas. Pero para responder la pregunta, será necesario ahondar en los diversos tipos de ciudadanos que enfrentaría cualquier consulta pública.

Entre las diversas clasificaciones empleadas para observar a ciudadanos, todas las consultas ciudadanas enfrentan por lo menos una tipología similar a ésta:

- a) Ciudadano de la calle,
- b) Ciudadano marginado,
- c) Ciudadano experto,
- d) Ciudadano participativo,
- e) Ciudadano representativo,
- f) Ciudadano líder de opinión,

Cada uno carga consigo información necesaria para la elaboración del Plan sin embargo no todos estarán dispuestos o preparados para ofrecerla de manera inmediata y sin costos. Este es el caso por ejemplo de los ciudadanos de la calle y los ciudadanos marginados. Los primeros son aquellos que no presentan algún interés en participar en la consulta, sin embargo lo harán si ello implica un bajo costo en términos de tiempo y recursos. Algunos serán efusivos y generosos en sus respuestas pero otros serán cautelosos. Inclusive el tipo de información solicitada implicaría costos que este tipo de ciudadano sopesará para terminar anticipadamente su participación.

Por otro lado está el ciudadano comúnmente marginado. No se trata de aquellos que por falta de recursos les impida participar, sino que también los instrumentos de consulta no están preparados para atender a estas poblaciones, o bien sus respuestas no serían emitidas con facilidad al ser solicitadas frente a otros grupos con quienes tengan poca afinidad. A este grupo pertenecen sociedades étnicas, minorías en general o poblaciones cuyas características hacen que sean marginadas o se auto marginen (población de la tercera edad, población con discapacidad, mujeres frente al maltrato, comunidad homosexual, etc.) y que por lo tanto un instrumento participativo o aleatorio no permite exponer sus puntos de vista.

El ciudadano experto es por otro lado uno de suma importancia para la elaboración del plan en términos más técnicos. 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 son profesionistas, académicos, investigadores o profesionistas en funciones (gobierno o sector privado). Este ciudadano es variado en cuanto a su disponibilidad a participar. Generalmente se muestran con mayor proclividad a emitir opinión cuando son tratados de manera diferenciada o específica, y cuando su opinión es solicitada en temas precisos y correspondientes a su *expertise*.

El ciudadano participativo es por otro lado aquel que se mantiene informado y activo la mayor parte del tiempo pero que además asiste a los eventos 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 ciudadano representativo es aquel que es elegido para actuar y tomar decisiones a nombre de otros. Representa intereses gremiales, políticos o de grupos bien definidos y su influencia está respaldada por la capacidad que tenga para moviliza masas o influir en las conciencias en un sector de la población. Su legitimidad puede venir también del sufragio en caso de tratarse de un representante político como 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.

El ciudadano líder es aquel que tiene capacidades de motivación en un grupo de personas. Puede ser este representante de una asociación civil o un grupo de colonos, aunque no tiene, necesariamente, la conferencia de 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 en la capacidad de convocatoria, la facilidad de palabra y la creatividad de las propuestas.

Esta clasificación no es exhaustiva y tampoco es excluyente entre sí, sin embargo es útil para entender las múltiples facetas que el ciudadano tiene. Cada uno requiere de instrumentos precisos y específicamente diseñados para capturar su perspectiva. De ahí la importancia que tiene tener conciencia del tipo de ciudadano. La tipología arriba descrita es aplicable a cualquier región aunque existe la posibilidad de hacer otras más precisas acorde con las circunstancias locales. Identificar los agentes del desarrollo, los ciudadanos 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.

MODELO GENERAL DE LA PLANIFICACIÓN

Esta sección pretende hacer un paneo a lo largo y ancho del modelo general de planificación entendido éste como una sucesión de tres fases; 1) Consulta ciudadana, 2) Integración y socialización, 3) Divulgación y monitoreo.

La información a lo largo de estas tres fases se organiza en cuatro grandes ámbitos que a su vez se subdivide en otros más específicos. La intención con esto es ofrecer al lector los elementos claves y las piezas fundamentales que podrá utilizar y acoplar, según sea posible, de acuerdo a las características particulares que enfrente, los recursos y actores disponibles y de acuerdo a los marcos legales y el medio ambiente socio-político y organizacional que determine el margen de maniobra del equipo consultor.

Cuadro 4. Contenidos para Modelo General de Planificación

A. Definiciones de partida	A.1 Conceptos aplicables
	A.2 Objetivo de la fase
	A.3 Productos esperados
B. Descripción del proceso	B.1 Flujo de procesos
	B.2 Narrativa
C. Actores y recursos	C.1 Actores
	C.2 Recursos
D. Aspectos clave de la implementación	D.1 Capacidades organizacionales
	D.2 Medio ambiente institucional
	D.3 Caja de herramientas

Fuente: Elaboración propia

El primer apartado, *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 define los objetivos que deben lograrse al transcurrir la fase correspondiente seguida del tercer elemento que enlista los productos esperados al finalizar la fase correspondiente. Por lo general, estos productos serán parte de los insumos para los trabajos de la siguiente fase.

El segundo apartado, *Descripción del proceso*, corresponde a la explicación de los pasos a seguir al interior de cada fase. Esta explicación se hace a manera de pasos sin embargo el orden cronológico es acaso 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 formas gráficas y narrativa, sirve para mostrar la lógica que tiene detrás la fase en general.

El tercer apartada, *Actores y recursos*, elabora 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*. A lo largo de esta empresa, los gerentes públicos necesitan observar señales de aquellos grupos de actores inscritos en cada una de estas arenas; actores políticos, actores gubernamentales u organizacional, y actores ciudadanos¹⁸, donde se encuentran también expertos en los temas, académicos especializados, líderes de opinión y medios masivos, grupos sociales y regionales¹⁹, etc.

Cuadro 5. Actores

Políticos. Miembros del Poder Ejecutivo, Gobernador y miembros en posiciones jerárquicos altos (Gabinete), cabezas del Poder Judicial, dirigentes de partidos políticos.

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en IADB, 2006

Además de los actores, el equipo consultor debe procurar y acercarse determinado tipo de recursos. JoanSubirats, Kpnofle y otros autores²⁰ señalan que la elaboración de políticas públicas tiene por lo general un presupuesto que aborda recursos más allá de los financieros. Esta subsección destaca aquellos más importantes para llevar a buen término los procesos de la planificación. El aseguramiento de estos recursos se logra con ayuda de los actores arriba mencionados, de ahí la unión de ambos elementos en un mismo apartado, porque entre ellos existen sinergias considerables. El apartado en cuestión servirá para que el equipo consultor tenga presente y elabore su propio presupuesto de actores y recursosque necesitará desplegar al momento de realizar las tareas de planificación.

¹⁸ Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Estados Unidos: Library of Congress Cataloging in Publication Data.

¹⁹ IADB (2006) *The politics of policy: Economic and social progress in Latin America*: Washington DC David Rockefeller Center for Latin American Studies.

²⁰ Subirats H, Joan et al. (2008). *Op. Cit.*

Cuadro 6. Recursos

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

Técnicos. Derivados del *expertise* técnico o académico, 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 al interior 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 fueron necesarios 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 Subirats²¹

El cuarto apartado, *Aspectos clave de la implementación*, consiste en la enunciación de factores de éxito que se encontraron al estudiar el caso particular de Jalisco. Se trata de factores que por un lado podrían ser específicos al caso en cuestión pero servirá para que el lector determine la comparabilidad y la compatibilidad con el lugar objetivo. En otras palabras, con este apartado podrá evaluar la transferibilidad de las acciones en el caso estudiado con las circunstancias que afronta en el sitio objetivo. De haber niveles aceptables de transferibilidad, el lector podrá utilizar estas lecciones empíricas para su propio provecho.

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 concierne a 1) la calidad y capacidad de los recursos humanos; 2) a las estructuras formales e informales al interior de una organización para compaginar responsabilidades con tareas específicas; y 3) a los marcos normativos que posibilitan, restringen o guían los procesos o acciones de gobierno y planificación.

Factores adicionales a considerar en toda empresa pública es el ambiente institucional que rodee a las entidades que tengan intenciones de incidir en lo público. Christensen, Laegridy otros autores²² identifican que las organizaciones públicas, independientemente de sus capacidades organizacionales, ven modificados sus comportamientos según el ambiente institucional que lo 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

²¹ Subirats H, Joan et al. (2008). Op. Cit.

²² Christensen, Tom, et al. (2007). *Organization theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Reino Unido: Routledge. Taylor and Francis Group.

importancia por el gobierno, o bien servirá como una medida para evaluar la factibilidad de las acciones diseñadas para atender problemas.²³

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. Aquellas fases cuyas tareas permitan interactuar en ambientes con grupos de actores distintos requiere 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 modificados siempre que éste no sea necesario.

Por último, la caja de herramientas consiste en una sección que expone herramientas empleadas y observadas en el caso de estudio para cada una de las fases. En ocasiones éstas son muy simples y sólo tienen la intención de ilustrar al 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.

CONSULTA CIUDADANA

A. DEFINICIONES DE PARTIDA

La definición de Consulta de la Real Academia Española puede resumirse como el acto de solicitar información de algún tema específico y cuyas fuentes pueden ser varias; documentos, bases de datos, un grupo de personas expertas en la materia. Una consulta ciudadana significa entonces solicitar información al ciudadano, y como tal, existe diferentes tipos de ciudadano, todos ellos indispensables para recabar la información necesaria. Con lo anterior surgen preguntas. ¿Cómo hacer dicha solicitud de información y a quién específicamente preguntar frente al hecho que ciudadano es concepto agregado, amplio y abstracto?

²³ Majone, G. (2007) La factibilidad de las políticas sociales en Aguilar L.F. La hechura de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa: México.

Cuadro 7. 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: Real Academia Española

El propósito en esta sección es mostrar un proceso general de consulta ciudadana que opere bajo las premisas de la gobernanza y que sea útil para el ciclo de las políticas públicas. Este modelo ofrece ideas para realizar una consulta ciudadana desglosando esto último de maneras más concretas y por lo tanto mejor operables.

A.1 CONCEPTOS APLICABLES

Hacer una consulta ciudadana en clave de gobernanza significa recoger información útil para entender la definición de los problemas, la jerarquía que estas 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 esta consulta arroje información útil para alimentar el ciclo de las políticas públicas. Esto significa que las fuentes consultadas y las formas en que ésta se realice deberán estar diseñadas para extraer elementos específicos que se utilizan en la elaboración de las políticas públicas. Estos elementos son problemas con sus aparentes causas y consecuencias; objetivos y visiones deseadas 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 se debe hacer, cómo avanzar hacia, y qué aportes hace cada uno hacia un mejor estado de desarrollo.

Cuadro 8. 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 acorde a los valores preponderantes en el tiempo y a 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. De la administración anterior a la presente, 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 a lo largo y ancho de 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 el tema ha tenido en la agenda pública por un gran número de expertos, universidades y organizaciones de la sociedad civil, ahora recogidas 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

A.2 OBJETIVO DE LA FASE

El objetivo general en la fase de la consulta es responder cinco preguntas: ¿Cuál es el problema? ¿Qué solución tiene y quien 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 los éxitos.

A.3 PRODUCTOS ESPERADOS

El ciudadano es un concepto complejo y variado. Una consulta hecha bajo 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 consultor 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 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.²⁴
- 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.

Ejemplos de los productos obtenidos en el caso Jalisco pueden ser observados en la sección de anexos al final de este documento. Es importante no olvidar que estos productos son apenas una propuesta de la versión definitiva que quedará en el documento final. Es mejor ver estos productos como insumos de trabajo que serán empleados en las fases subsecuentes y que servirán de base para seguir afinando los contenidos del Plan.

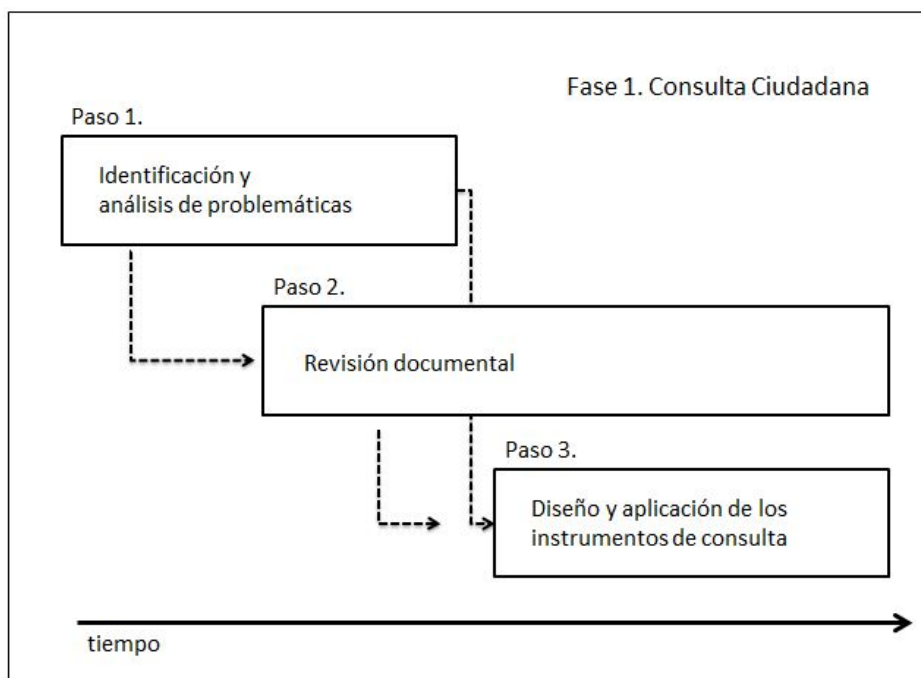
B. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La tarea de la consulta puede ser una que requiere una gran cantidad de recursos económicos y organizacionales como se describe en la sección de recursos más adelante. Es importante, no obstante, señalar que en términos operativos esta gran tarea debe ser atendida de manera programada y con equipos específicos para cada tarea. Ello permitirá reducir las responsabilidades a tamaños que puedan ser atendidos de manera simultánea y ágil.

Cabe señalar la importancia de considerar los esfuerzos de planificación que anteceden el ejercicio en curso. En ellos se deposita una parte del conocimiento, constructos sociales y políticos, de las problemáticas que impiden avanzar en el desarrollo. Es preferible 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*. A continuación se describe el flujo de procesos de la fase de consulta. Primero se expone una versión gráfica seguida de la explicación narrativa de la misma.

²⁴ La sección de anexos incluye fichas técnicas de los instrumentos empleados para la fase de consulta.

B.1 FLUJO DE PROCESOS



B.2 NARRATIVA

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

Paso 1. 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 estos han sido definidos y atendidos. 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 pasadas, etc., todos aquellos materiales oficiales de donde se puedan inferir los temas/problema. También entran dentro de este 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 permitan dirigir esfuerzos y focalizar temas para el desarrollo. Ejemplo de estos 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 (ver anexo ii).

Paso 2. Revisión documental. La revisión documental corre de manera simultánea a otros procesos pero es recomendable iniciar con este de manera temprana. Una vez obtenida 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 guía a 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, estos pueden ser temáticos o generales. Las universidades y los *thinktanks* locales son por lo general proveedores de esta información a través 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 y aplicación de instrumentos de consulta. Una vez iniciada la revisión de documentos de diagnóstico de la región disponibles 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's), Redes sociales y aplicaciones, etc.).

La revisión documental que el paso 2 explica y el paso 3 puede correr en paralelo pero se recomienda iniciar antes con el paso dos.

C. ACTORES Y RECURSOS

C. 1 ACTORES

Como se expuso anteriormente, 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 destinan al aseguramiento de la participación ciudadana. Existe una idea hasta cierto punto *rosada* 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 grupo consultor podrá enfrentar una sociedad poco dispuesta a participar en el proceso. Sin embargo la ciudadanía no es homogénea entre sí, y el equipo consultor 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 con mayores dificultades en alcanzar, el equipo deberá emplear técnicas de investigación más sofisticadas. Sin embargo, la importancia de tener una caja de herramientas completa es una condición necesaria para la elaboración de una consulta exitosa. Ello permitirá por un lado alcanzar auditorios difíciles de contactar, así como corregir sesgos que se generen al emplear técnicas participativas que por ejemplo terminen 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 consultor debe estar preparado para aplicar diversos tipos de instrumentos en atención a la diversidad del ciudadano. Las tecnologías de la información, por ejemplo, han ampliado los límites de la consulta y la participación. Este tipo de instrumentos, con los que ciudadanos están cada día más familiarizados, puede ser utilizado para los fines de la consulta. La sección de anexos, al final de este documento, enlista una serie de instrumentos y fichas técnicas para emplear en procesos de consulta y planificación ciudadana.

Cuadro 9. Alianzas y TIC's

El caso Jalisco es pionero en la utilización de técnicas de consulta a través de redes y medios informáticos para elaboración del Plan. El conjunto de herramientas que pudieron ser desplegadas mediante canales virtuales y electrónicos permitió recabar la perspectiva de ciudadanos que generalmente quedan marginados de este tipo de procesos, o bien que de otra manera tendrían que incurrir en desplazamientos costosos para participar. Así pues, las tecnologías de la información sirven para abaratar los costos de transacción que incurren ciudadanos en procesos participativos pero al mismo tiempo para localizar a ciudadanos cuya perspectiva hubiera quedado fuera.

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 al instrumento y 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 distinguible. 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 estos eventos

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 y/u operativo. Este aspecto paradójico reside en que a través de este diálogo se consolida una alianza que permite mantener el flujo de recursos necesarios para realizar con éxito el proceso de la consulta. Así entonces, 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 eventos exógenos, una comunicación cercana con el grupo político permitirá, hasta cierto punto, blindar el proceso de estos factores que pudieran 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 esta fase, la importancia de éste grupo recaen dos tareas que realiza el equipo de funcionarios a cargo de la consulta. Una primera tarea es la de rescatar la información proveniente de diversas fuentes. Se trata de un primer ejercicio analítico que permitirá familiarizar al equipo en 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 10. Alianzas intergubernamentales

El grupo de actores en gobierno ofrecen información de primera mano que no puede ser obtenida de otras fuentes, pero también resulta ser una gran aliada para contactar a personas de la sociedad civil que tengan *expertise* en temas específicos. En el caso Jalisco, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) y la Secretaría de Cultura (SC) fueron aliados clave para reunir expertos ambientalistas y expertos en temas culturales de la región para la realización de mesas temáticas de consulta (ver anexo ficha técnica). En estas mesas se reunieron para discutir temas muy específicos con la ayuda de expertos de la sociedad civil que difícilmente hubieran sido contactos y convocados 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 pieza clave.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio de caso

C.2 RECURSOS

Una correcta disponibilidad de recursos permitirá transformar una idea en un proyecto factible. Por lo general la palabra recursos nos 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 arriba enunciados permitieron asegurar otros, por lo que a continuación describo 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 encuentran fuera del control directo del equipo consultor. Para lo anterior, el recurso político es de gran ayuda. No solamente 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 logra convenciendo a los mandos más altos dentro de la organización gubernamental, que tengan poder e influencia sobre la estructura administrativa en general. En el acarreo de este recurso la intervención e iniciativa de la cabeza directiva e institucional del equipo que realiza la consulta es clave. Por lo general esta responsabilidad

recae sobre los hombros del 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 a los perfiles y las tareas que se tengan que realizar. Aspectos más detallados sobre las capacidades organizacionales serán expuestos en la siguiente sección, 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. Por lo general este recurso se subestima 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 de manera simultánea se realicen, y también dependiendo del número de instrumentos de consulta que se tenga estimado realizar. Aunque los tiempos pueden estar sujetos adicionalmente a especificaciones legales, éstos por lo general son conocidos y pueden las actividades pueden ser programadas con antelación a los límites legales.

Finalmente 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 a través de 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 utilización de relaciones como recurso para la consulta. En este sentido, relaciones establecidas permitieron acarrear recursos técnicos para la elaboración del plan que difícilmente hubiera sido posible reemplazar, 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 apoyo de las nuevas tecnologías, las dependencias o el equipo consultor puede tener contacto frecuente y de manera económica con grupos cuya localización sea lejana o bien difícil de atraer mediante otros canales de comunicación.

D. ASPECTOS CLAVE DE LA IMPLEMENTACIÓN

Existe una larga historia detrás de estas prácticas tanto a nivel federal, estatal y municipal en México. En Jalisco estas tareas no son del todo 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.

D.1 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 hacer 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 al instrumento y que permitió recabar información de ciudadanos en las calles.

Estructura homogénea a lo ancho de 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.

D. 2 MEDIO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Marco legal apropiado. La estructura orgánica como la arriba mencionada 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 obliga al mismo a interactuar con ciertos grupos de actores como son 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. Ello es fruto de una larga tradición en elaboración de planes de desarrollo que dio inicio en la administración (1994-2000) con procesos participativos. 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 ambiente para echar andar proceso de este tipo, los medios de comunicación retoman en acto 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.

D.3 CAJA DE HERRAMIENTAS

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

Cuadro 11. Instrumento para trabajar con temas/problemas

FUENTE	DESCRIPCION	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	Agua	Economía

FUENTE	DESCRIPCION	PROBLEMA	TEMA	EJE DE DESARROLLO
		(FODA.		
PED 2007	Alta tasa de desempleo.	Desempleo	Empleo	Economía
PED 2007	Insuficiente descentralización administrativa.	Concentración administrativa.	Administración pública	Gobierno
PED 2007	Insuficiente infraestructura hidráulica.	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

INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL PLAN

A. DEFINICIONES DE PARTIDA

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 simple suma de las partes.

Cuadro 12. Definiciones Integrar

<p>Integrar. (Del lat. integrāre).</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 (ll 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: 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 integra y socializa 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.

A.1 CONCEPTOS APLICABLES

Integrar un documento útil dentro del ciclo integral de las políticas públicas y en clave de gobernanzarequiere 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 separada, los problemas que se observan en el desarrollo de la región.

De acuerdo a los paradigmasanteriores de planificación, la integración de un plan se lograba gracias a la racionalidad e inteligencia de un grupo de expertos quienes hacían una lectura de la problemática de una región mediante un diagnóstico intenso y extenso. Integrar en clave de gobernanza es evitar esta caja oscura que procesa insumos y arroja 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, quien participó en él, qué información entróy 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 13. 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 estos instrumentos. La secuencia es simple, 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 estas nuevas formas de integrar planes representan avance sustantivo en las democracias del siglo XXI, parten del supuesto que los problemas públicos son fenómenos cuya interpretación carece de ambigüedad e incertidumbre, y que son visibles a todas luces de la misma manera por todos los agentes del desarrollo. Dado que lo anterior no se cumple, la integración resulta ser un paso crucial en la que se resuelven o mitigan los inconvenientes asociados al hecho de tener problemas públicos caracterizados por su dificultad en la definición, en su conceptualización y en el conocimiento de sus causas y efectos.



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

A.2 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 del instrumento planificador.

El proceso también ayuda a resolver muchos de los asuntos derivados de un instrumento técnico-político. Algunas de estos 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, finalmente 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 estos beneficios.

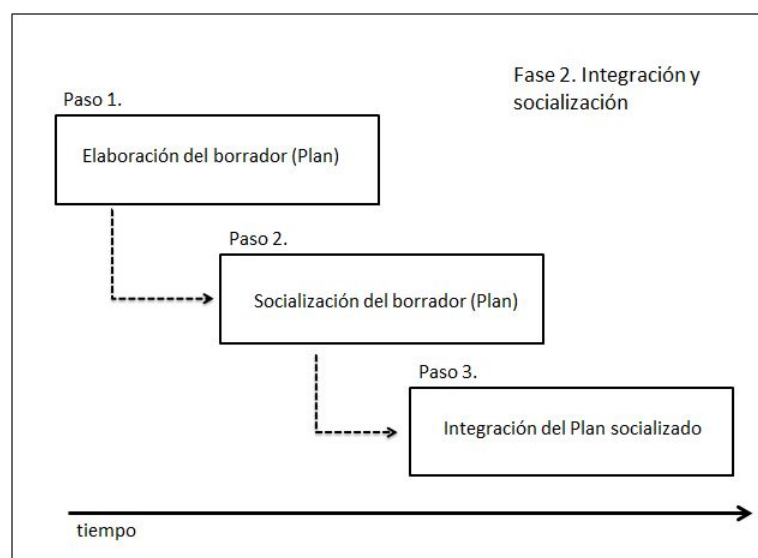
A.3 PRODUCTOS ESPERADOS

1. Instrumento planificador validado que contenga por lo menos:
 - a. Marco conceptual
 - b. Marco metodológico
 - c. Diagnósticos temáticos
 - d. Problematización
 - e. Listado de propuestas y mejores prácticas
 - f. Apartado estratégico
 - g. Indicadores para el monitoreo
2. Listado de red de actores (gobierno, sector económico, y sector civil) que contribuyeron al desarrollo de la integración del Plan.

B. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La fase de integración y socialización requiere de una gran capacidad de coordinación y comunicación al interior 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 la población también pero los procesos de integración, a diferencia de la consulta, tienen un margen de maniobra más acotado. Ello significa que debe existir una profunda comunicación al interior del equipo integrador para lograr completar un plan bajo un mismo hilo discursivo y una lógica integradora.

B.1 Flujo de procesos



B.2 NARRATIVA

La fase de integración y socialización tiene 3 pasos. Los inicios de cada paso llevan un orden cronológico pero es inevitable los traslapes a la mitad de su operación.²⁵ Esto es así porque primero se tiene que hacer una propuesta de integración del plan que consecutivamente se socializará a diferentes sectores de la población. 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 será variante dependiendo del compromiso de los diversos agentes de desarrollo y la apertura del equipo nuclear que realice esta fase de integración. El equipo, como más adelante se explicará, deberá estar preparado para entablar relación con actores con puntos de vista heterogéneos sin perder de vista la integralidad del documento. Los pasos son como sigue:

Paso 1. Elaboración del Plan borrador. 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 recuadro 14 expone con detalle cómo se puede estructurar el diagnóstico temático de un instrumento planificador.

²⁵ 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.

Paso 2. Socialización del Plan borrador. 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, a los diferentes grupos organizados, expertos en las materias, 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 2, se realiza el paso 3. Ambos pasos están íntimamente relacionados incluso pudiendo 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 contundente con los aspectos no resueltos. Sin embargo, 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 14. Tematización y estructura de diagnósticos

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 inclusive 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 la tematización y la elaboración de los diagnósticos, además de ser técnicamente competentes, también deben ser claros, intuitivos y que políticamente represente el menor riesgo o ruido 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 la utilización de cinco dimensiones para agrupar 59 temáticas de problemas. A lo largo de 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 6 temáticas en promedio cada uno (ver anexo IV). De tal manera que en total el documento del Plan reportó diagnósticos para 37 temas, y estas al interior fueron organizadas de manera homogénea tomando como referencia técnicas conocidas y empleadas con frecuencia, por ej. Árbol de Problemas y Marcos Lógicos.

La estructura optada fue la siguiente:

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

Áreas de oportunidad que rescatan experiencias y mejores prácticas relevantes.

Objetivos y estrategias que atiende a las causas de los problemas identificados.

Indicadores y sus metas que se emplean para identificar los avances.

Los beneficios fueron evidentes. La utilización de temáticas claras permitió atraer la atención de especialistas y ciudadanos con intereses específicos a los diagnósticos sin necesidad de tener que leer el documento entero. 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.

C. ACTORES Y RECURSOS

C. 1 ACTORES

Para la integración socializada del Plan, todos los actores ofrecen una contribución particular. En esa dirección van los comentarios del equipo que estuvo a cargo de este proceso en el caso Jalisco. Coincide 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 mejor afinado y más completo, no obstante existe un tipo de actor que para este proceso representa un gran aliado y que sin embargo es frecuentemente hecho a un lado.

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 estratégicas, los objetivos y los indicadores, los actores gubernamentales ayudan a definir los problemas desde una perspectiva realista de cómo el gobierno puede comprometerse en la resolución del problema público indicado. Hacer 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 por lo tanto que gozará de poca o nula factibilidad.

Cuadro 15. 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 publiadministrativa 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.

C.2 RECURSOS

Es bastante intuitivo considerar un presupuesto constituido por casi todos los recursos que el recuadro 6 muestra. Especialmente es clara la necesidad de contar con la presencia de los recursos de tipo económico, técnico y relacional a lo largo del proceso de integración y socialización del Plan. Sin embargo existen otros que por la sutileza de su contribución, aunque cruciales para la ejecución de esta fase, requerirán mayor detenimiento. 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 podrá ser entendible hasta este punto, la capacidad que tenga 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 consultor. Se trata del tiempo que se destine para la espera de las recomendaciones, especialmente para aquellas provenientes de actores clave que sin su apoyo simplemente el Plan correría grandes riesgos. Es importante que el equipo consultor elija y acomode muy bien los tiempos ofrecidos a los actores con quien interactúe para la integración y la socialización. No sólo en términos de la amplitud de la ventana que ofrezca 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 con 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 gant similar al empleado por el equipo en Jalisco para este efecto.

Interactuar con los demás actores en la integración del Plan muchas veces no se trata de un lujo que pueda o no ser atendido por el equipo consultor. Por el contrario, será 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 realizar consulta al congreso y el poder judicial sobre la elaboración del Plan. La ley no estipula mayores alcances sin embargo el equipo consultor tomó ventaja de este 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 estos importantes actores, se logró una mayor legitimación del instrumento planificador.

D. 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. A lo largo de esta fase será necesario aprovechar aspectos organizacionales e institucionales que podrían facilitar el camino del equipo consultor.

D.1 CAPACIDADES ORGANIZACIONALES

Capital humano. Es necesario tomar en consideración el capital humano instalado 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 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 el hecho de estar en constante discusión e interacción con diversos actores en escena, los conceptos adquieren nuevos significados y los alcances sobre la incidencia que hace la sociedad en la integración del plan se cuestionan día con día. Esto representa un grave problema al considerar que el Plan debe ser un documento integral y armónico al interior. Para ello será importante que el equipo integrador defina desde temprano los alcances y los conceptos fundamentales de la planificación. Una manera de realizar 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 consultor deberá ser capaz de identificar aquellos elementos que conciernen a la integración 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.

D. 2 MEDIO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Instrumentos legales disponibles. 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 profusamente; influencia instrumental e influencia normativa²⁶. 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. De tal manera que la ley puede también ser una fuente de inspiración en los equipos consultores, que al sujetarse a la misma, pueden innovar en sus prácticas y procedimientos. La ley en Jalisco permitió cierto margen y orientación al equipo consultor 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.

D.3 CAJA DE HERRAMIENTAS

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

Cuadro 16. Herramientas para registrar la relación de cambios

SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN									
Relación de comentarios y/o mejoras realizadas a las temáticas del PED 2013-2033									
				Si	No				
1	01. Ecosistemas y biodiversidad	SEMADET	Mejoras realizadas con base a las aportaciones de 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 a las aportaciones de SEMADET	X		Se adecuó el índice y formato del documento	No	25-ago	Esteban Rodríguez

²⁶ Christensen, Tom, et al. (2007).Op. Cit.

SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN

3	01. Ecosistemas y biodiversidad	SEMADET	Mejoras realizadas con base a las aportaciones de SEMADET	X		La parte de la introducción se redujo a cuartilla y media. Ya que la propuesta de SEMADET estaba extensa y con 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 sub apartado de los temas abordados. A continuación se ofrece un instrumento de meta-evaluación que permitió mantener la integralidad del instrumento en su totalidad.

Cuadro 17. 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 a 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. Ello significa que por cada diagnóstico se identificó uno o más problemas, se soportó con datos duros o evidencia, y se ajustó uno o varios objetivos en atención a los problemas identificados.

Revisión:

Introducción

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

Diagnóstico de problemas

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

Área de oportunidades

- 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.
- Se elimina la tabla de oportunidades. Se guarda para el e-book.

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

- Objetivo de desarrollo
- Objetivos sectoriales
- 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 claros y explícitos 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 18. Reglas para la revisión de consistencia

Clase de observación	Correcciones o situación ideal	Problemas identificados
Títulos de problemáticas	Enunciar el fenómeno de manera sobria (sin adjetivos), sucinta y clara.	Confusos, Ambiguos, Desarticulación con el cuerpo del apartado.
Cuerpo de problemáticas	Problemáticas son observaciones del status quo del tema correspondiente que señala una situación no deseada o una posición que por diversas fuentes es considerado como un problema público, y que por lo tanto debe ser corregido, evitado o mitigado. 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 sub apartados 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 al mismo nivel.
Definición de área de oportunidad	Se entiende por áreas de oportunidad aquellas condiciones dadas, y/o propuestas factibles y verificadas, cuyo aprovechamiento o puesta en marcha mueve el status quo en dirección que marca el objetivo de desarrollo.	Los ejemplos observados en áreas de oportunidad no son homogéneos, dificulta la inferencia de la definición de área de oportunidad. Parecen propuestas, estrategias, etc.
Áreas de oportunidad	Se re frasean los apartados para que coincidan con la definición dada (ver arriba) Si el contenido no lo permite, se re formula a manera de estrategia.	Los ejemplos observados en áreas de oportunidad no son homogéneos, dificulta la inferencia de la definición de área de oportunidad. Parecen propuestas, estrategias, etc.
Títulos en áreas de oportunidad	Enunciar el fenómeno de manera sobria, sucinta y clara.	Confusos, Ambiguos, Desarticulación con el cuerpo del apartado.
Objetivos	Por el momento se identificarán los que necesiten cambios o re fraseos.	Contienen justificaciones, "para", u otros criterios que se asemejan a estrategias.
Estrategias	Por el momento se identificarán los que necesiten cambios o re fraseos.	Contienen justificaciones.

DIVULGACIÓN Y MONITOREO

A. DEFINICIONES DE PARTIDA

La definición dada por la Real Academia Española al término divulgación es poner al alcance del público algo. La palabra monitoreo no tiene aún reconocimiento por parte de

esta institución. Lo más cercano es la palabra *monitor* que tiene acepciones diversas, desde una persona encargada de sancionar, hasta un esclavo que acompañaba a los señores para recordar los nombres de las personas que iban pasando. Para efectos de este documento, la acción de monitoreo se asocia a la acción de supervisar o revisar algo. En este caso se trata del ejercicio que ciudadanos pueden hacer con respecto al desempeño de la región en términos de su desarrollo.

Cuadro 19. Definiciones Divulgar

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

Fuente: 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 igualmente 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 alcanzar una gran audiencia. Por otro lado la parte de monitoreo abre en la continuidad del proceso un esfuerzo nuevo y de mayor aliente para dar seguimiento participativo a los compromisos generados en el plan y al avance del mismo.

A.1 CONCEPTOS APLICABLES

Por lo general una simple divulgación queda cubierta con la publicación de un documento sin que necesariamente esto signifique una apropiación social del instrumento. Cabe señalar, la expectativa para que un documento elaborado por el gobierno sea apropiado por la sociedad es un objetivo ambicioso al cuál los gobiernos subnacionales o las administraciones en turno renuncian antes de hacer intento alguno. Hacer que la sociedad se apropie de un instrumento planificador, 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 para 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 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 *stakeholders* información sobre las intervenciones, progresos y logros de objetivos con los recursos asignados.²⁷

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 permita 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 queda fuera del alcance de este documento.

A.2 OBJETIVO DE LA FASE

El objetivo general de la fase de divulgación y monitoreo es la apropiación social del instrumento planificador por todos los agentes del desarrollo. Estos agentes gubernamentales y no gubernamentales, en el proceso de divulgación y monitoreo, debe ser uno que permita la colaboración de las partes y por lo tanto que tenga utilidad para conocer 1) que se tiene que hacer para lograr un mejor desarrollo según los señalamientos capturados por el Plan, 2) que tiene que suceder para verificar el avanza un 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 a lo largo de esta fase.

A.3 PRODUCTOS ESPERADOS

1. Plan de desarrollo.
2. Contenidos para la divulgación. Memes, infografías, etc.
3. Redes formales e informales de seguimiento (físicas y digitales).
4. Plataformas electrónicas (difusión y monitoreo).
5. Calendarios de trabajo.

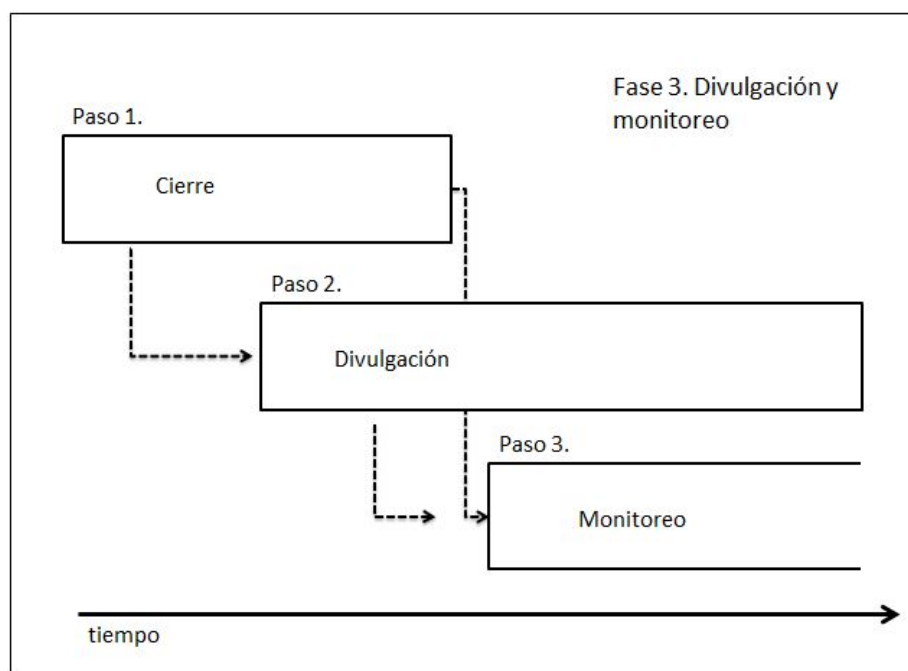
B. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La divulgación y el monitoreo es la fase en que culmina el proceso de planificación e inicia el proceso de la apropiación mediante el monitoreo del plan. Ambas tareas se ubican en la

²⁷ Görgens, Marelize y Jody ZallKusek.(2009). Making Monitoring and Evaluation Systems Work.A CapacityDevelopmentToolkit. Banco Mundial, Washington DC.

misma fase pues es necesario hacer una transición tersa entre uno y el otro. En lugar de hacer un evento que culmine un proceso lo ideal es hacer uno que dé pie al que sigue como lo es el monitoreo una vez establecido el Plan.

B.1 FLUJO DE PROCESOS



B.2 NARRATIVA

La fase de divulgación y monitoreo tiene 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 al monitoreo del instrumento planificador.

Paso 1. Cierre. Este paso consiste en hacer una revisión final del Plan. La revisión se hace tanto a nivel sustantivo de los contenidos como a nivel adjetivo de los formatos, los ajustes y correcciones editoriales. De preferencia esta fase tendría que realizarse con ayuda de profesionales en letras distintos a los que han estado integrando el documento desde sus inicios. Lo anterior por dos razones. Primero, el equipo que ha venido trabajando 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 en las que el personal ha estado expuesto por mucho tiempo. En segundo lugar, la revisión por parte de una tercera persona es necesaria para homogenizar el estilo a lo largo del documento entero. Estas diferencias suceden por el hecho de tener un equipo numeroso haciendo integraciones en la escritura del Plan.

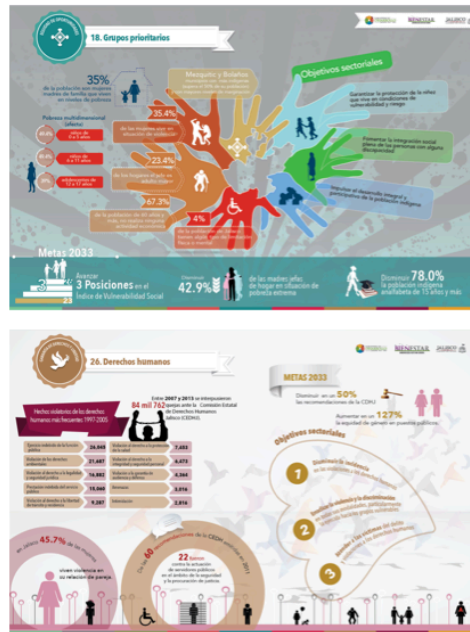
Paso 2. Divulgación. Este paso conlleva una serie de actividades que culmina en un evento público. Este evento termina con la fase de planificación e inicia con el de monitoreo. Mientras el cierre se realiza por parte de una tercera persona, el resto del equipo puede concentrarse en la divulgación. Ello implica retomar elementos clave del Plan para ser convertidos en contenidos amigables y fáciles de entender, pero sobre todo manejables para la distribución y divulgación. El equipo que estuvo 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, comunicarlas a un equipo dedicado a la elaboración de elementos para la divulgación. Estos elementos pueden ser infografías, memes²⁸, fotografías, gráficos, videos-clips, galerías de fotos, presentaciones, etc. La utilización de medios electrónicos y redes tales como Twitter y Facebook resultan convenientes en la distribución de este tipo de material. Sin embargo, este material puede ser incluido dentro de las versiones impresas del Plan o a manera de posters, postales o flyers.

Finalmente, habiendo obtenido terminado los elementos para la de divulgación y habiendo terminado el documento planificador, se tienen todos los trabajos necesarios para realizar un último evento. Este evento tiene la finalidad dual de anunciar la terminación del proceso de planificación y anunciar el inicio del monitoreo del Plan. El evento debe ser organizado de manera formal con la presencia de las autoridades más importantes de la región. Se trata de un evento de amplio alcance que sirva a su vez de plataforma mediática para la difusión de dicho acontecimiento.

²⁸ Según Wikipedia, un meme es, en las teorías sobre la difusión cultural, la unidad teórica de información cultural transmisible de un individuo a otro, o de una mente a otra, o de una generación a la siguiente. La utilización de memes es ampliamente observable en las redes sociales en internet y se caracterizan por la facilidad que tienen para transmitir y difundir ideas.

Cuadro 20. 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 esta información en elementos para la divulgación y distribución. Uno de los elementos de divulgación más exitosos fueron las infografías. Ambos grupos se reunieron periódicamente a lo largo de dos semanas para discutir cómo se podría 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 con que 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 dialogo constante para rendir cuentas. Las partes son 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 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 lograr cumplir con las expectativas. En un proceso de planificación tradicional, el gobierno no tendría incentivos para echar a andar esta actividad pues el supuesto es que él tiene ciento por ciento la responsabilidad de los avances conforme al Plan. Pero en la planificación con claves de gobernanza lo anterior no aplica. Se trata de un proceso en la 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 monitorea aquellos avances que como sociedad se logran.

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 estos medios es todavía incipiente por lo que existe dificultad de acceder aun cuando estas plataformas sean públicas y abiertas. Sin embargo los medios masivos son, para este caso, uno de los consumidores más asiduos. Es a través de éstos que la mayoría de la gente puede conocer el desempeño del gobierno y el avance en cuanto a los indicadores de desarrollo asociados al Plan. Las organizaciones civiles y los *thinktanks* 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 esta 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 que como 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 constante. Difícilmente los agentes involucrados activamente en el desarrollo destinan tiempo en 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.

C. ACTORES Y RECURSOS

C. 1 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 consultor del plan, que puede ser o no parte de la administración gubernamental. No obstante este equipo, bajo este 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 en las temáticas del Plan.

Sin embargo el objetivo de la fase trasciende aquel de divulgar y está dirigido a hacer que el Plan sea apropiado por la sociedad en su conjunto. Para esta tarea los dos actores más importantes son los políticos y la sociedad civil. Será el diálogo entre estos dos grupos de actores los que mantendrán 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 este sistema. Mantener la participación de la sociedad en general, no obstante, en actividad como ésta es difícil. Hacer el monitoreo requiere disponer recursos como tiempo y *expertise* que impone costos elevados a los participantes e impiden mantener activa el sistema de monitoreo. Los medios masivos y los organismos no gubernamentales como *ThinkTanks* 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.

C.2 RECURSOS

Distinguir qué recursos son los más importantes a lo largo de esta fase es prácticamente imposible. El reporte del equipo encargado de esta fase distingue dos recursos clave; el recurso de 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 hacer obtener convocatorias nutridas por medio del cual se haga la difusión del 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 clave para la implementación de un sistema de monitoreo. El mantenimiento de buenas las relaciones con las universidades y organizaciones de la sociedad civil hace posible convocar a expertos que den seguimiento periódico a la plataforma de monitoreo. Estos traen consigo un par de recursos adicionales que son el técnico y que de otra manera sería posible obtener, así como el de la legitimidad que estos ofrecen al proceso. La suficiencia de recursos organizacionales será necesaria para realizar las tareas en la administración del sistema de monitoreo.

D. ASPECTOS CLAVE DE LA IMPLEMENTACIÓN

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

D.1 CAPACIDADES ORGANIZACIONALES

Un primer condicionante es la capacidad técnica y operativa del personal. La traducción a imágenes de 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 pero 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 este contacto y diálogo con la ciudadanía a través de plataformas y medios electrónicos reaccione rápido y adecuadamente.

Finalmente el cierre del Plan exige habilidades en 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.

D. 2 MEDIO AMBIENTE INSTITUCIONAL

En apartados anteriores se ha expuesto cómo 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. Las mismas restricciones legales y culturales que las fases anteriores tengan, esta fase las tendrá, sin embargo sólo ésta podrá ser beneficiada de las dos fases anteriores.

D.3 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. A continuación se presenta el formato empleado para trabajar infografías.

Cuadro 21. Formato general para infografías



Fuente: Copia original de archivos del caso de estudio

ANEXOS

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 y/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 a incluirse en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

PROCESO METODOLÓGICO DE LAS MESAS SECTORIALES

Diseño metodológico y facilitación de las mesas sectoriales convocando a agentes especialistas de la sociedad civil en 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 un sitio web previamente 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 el sitio web posteriormente a la realización de los talleres y se invitó a un diálogo abierto por 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 perito 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 del estado 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 un *expertise* socialmente reconocible.

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 el 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 conteniendo los siguientes atributos:

- 1) 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.

2) 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.

3) 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.

Este 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 buscó 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 vía de este sitio web 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 intensiva y altamente participativa de trabajo entre representantes o agentes de los diversos grupos de interés que componen una organización, campo profesional, o sistema social para encontrar terreno común, definir consensos, y formular propuestas sobre el cual construir soluciones a una problemática, y procesos de producción socialmente organizados.

¿Cuáles son los objetivos de un Taller Participativo de Análisis y Consensos?

La interacción intencionada y 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. Estos 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 Mesas Temáticas por medio de Talleres Participativos se realizó en un periodo de 45 días entre el 20 de mayo al 1 de julio de 2013.

FOROS REGIONALES



DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO

Objetivos de los foros regionales

Con este instrumentó se buscó identificar las principales necesidades y anhelos de los jaliscienses de cada Región del Estado. Dadas sus características particulares, cada región

vive una realidad distinta y con estos foros se atendió la consulta ciudadana en cada una de las 12 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 sobre 5 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 3 asuntos prioritarios de cada eje y se analizó su causa. Finalmente, se socializaban experiencias de vida de los jaliscienses invitados a los foros y se proponían soluciones acordes a 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 problemas seleccionados.

Objetivo general: Conocer la percepción ciudadana en cada una de las doce regiones sobre los temas de las cinco áreas temáticas obteniendo:

- 1) identificación de nuevas problemáticas
- 2) priorización de temas en los cinco ejes
- 3) 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 doce regiones del estado.

Temática: El estudio se realizó conforme a 5 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 clave
- 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 aplicados especializados 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 pre-análisis cualitativo de los reactivos abiertos.

OBJETIVO GENERAL DE LAS ENCUESTAS CIUDADANAS

Conocer la percepción ciudadana en cinco áreas temáticas obteniendo 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. Pero también la posibilidad de hacer cruces con otro tipo de encuestas de percepción aplicados 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; doce muestras independientes con 300 casos cada uno.

Temática: El estudio se realizará conforme a 5 ejes programados:

1. Desarrollo Económico
2. Desarrollo Social
3. Justicia y Paz
4. Gobierno
5. Sustentabilidad y Medioambiente

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

POBLACIÓN OBJETIVO

Población de la entidad de Jalisco y sus doce 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.

ENTREVISTA CON LÍDERES



DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO

Tipo de producto solicitado: Análisis cualitativo con stakeholders. Mapeo de actores e identificación de temas prioritarios y estratégicos para el estado. 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 a 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 5 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 FOCALES

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. De las problemáticas del estado conocer urgencia, temporalidad, visión de largo plazo, corresponsabilidad y priorización.

PROCESO METODOLÓGICO DE LOS GRUPOS FOCALES

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

POBLACIÓN OBJETIVO

Indígenas, diversidad sexual, mujeres, población en condiciones de discapacidad y población correspondiente a la tercera edad.

CUESTIONARIO ONLINE



DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO

Tipo de producto solicitado: Sitio 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 ONLINE

Conocer la percepción ciudadana en cinco áreas temáticas obteniendo la percepción de corresponsabilidad y priorización.

PROCESO METODOLÓGICO DEL CUESTIONARIO ONLINE

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 web.

Temática: El estudio se realizará conforme a 5 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) Levantamiento de información a través de internet; 2) resultados estadísticos a partir de las encuestas contestadas en las fechas predeterminadas; 3) diseño de la página web 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 a 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 de permitir que el participante pueda agregar si es su elección una temática que él considere importante.
- g) El motor de encuestas deberá de tener la capacidad de gestionar agradecimientos a aquellas personas que contesten las encuestas así como recordatorios a aquellas personas que 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 de poder enviar un resumen con los resultados contestados por sí mismo a cada actor que decide participar contestando la encuesta.

URNA ELECTRÓNICA



DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO

Tipo de producto solicitado: Consulta pública a través de urnas electrónicas desplegadas en espacios públicos, parques y plazas a lo largo y ancho de 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 incluyendo la percepción de priorización y corresponsabilidad.

PROCESO METODOLÓGICO DE LA URNA ELECTRÓNICA

Temática: El estudio se realizó conforme a 5 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 primero 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 a lo largo del periodo que dure la consulta, b) Reporte ejecutivo de los resultados cuantitativos y cualitativos, 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 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:

- a) Problemática
- b) Priorización
- c) Áreas de oportunidad
- d) Propuestas

Tiempos.

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

Consideraciones futuras.

El estudio deberá arrojar información desagregada por taller que ayude a ser procesada e integrada en el PED. El estudio también deberá identificar aquellas áreas de oportunidad que pudieran 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	No.	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 y/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
Gobierno	1	Capacitación de los servidores públicos

EJE DE DESARROLLO	No.	TEMA
	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
2		Accidentes viales
3		Atención a víctimas del delito
4		Prevención y readaptación social
5		Coordinación y profesionalización de los cuerpos policíacos
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 GANTA FASE INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

ANEXO III GANTA FASE INTEGRACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

Fase 3 PED Jalisco 2013-2033													
Mes	Septiembre			Octubre			Noviembre			Diciembre			
	Semana Días (Lunes a Domingo)	1 2 a 8	2 9 a 15	3 16 a 22	4 23 a 29	5 30 a 6	6 7 a 13	7 14 a 20	8 21 a 27	9 28 a 3	10 4 a 10	11 11 a 17	12 18 a 24
Versión 1.1													
Re adecuación de la estructura en función de "Gobernanza"													
Elaboración de diagnóstico. Tema "Recreación y esparcimiento"													
Revisión interna y estructurada 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													
Envíos a revisión de consistencia por expertos metodólogos													
Incorporación de observaciones de las Dependencias													
Incorporación de recomendaciones de los expertos													
Entrega e incorporación de observaciones Congreso del Estado						E 3		E 2		E 1			
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 el sitio web:

<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/ebookped/>

Con autorización del CESJAL, el formato de este documento se homologó de acuerdo con los criterios de estilo institucional de SUBSEPLAN definidos para esta colección. El texto y los contenidos se mantienen como fueron entregados por su(s) autor(es).



PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

Subsecretaría
de planeación
y evaluación

Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
Magisterio 1499, primer piso, colonia Miraflores C.P. 44270
Guadalajara, Jalisco, México.
<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>



PLANEACIÓN
ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS

Subsecretaría
de planeación
y evaluación

