

“La Regionalización en Jalisco, hacia un modelo de integración territorial en busca de la competitividad”

Un Análisis del proceso de Regionalización en Jalisco a partir de 1995, visto a través del marco jurídico, la participación ciudadana, los mecanismos de asistencia técnica y los instrumentos para el financiamiento del desarrollo regional.



José de Jesús Ramírez Macías
José Martínez Graciliano

El presente documento fue preparado en el marco del "Seminario Internacional Pensamiento y Acción para el Desarrollo Económico Territorial" organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), a través de su Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

I. Introducción	3
II. ¿Qué es la Regionalización?	4
III. Antecedentes de la Regionalización en Jalisco	5
La Regionalización 1970 – 1995	5
La Regionalización 1995 – 2007	6
IV. Marco Jurídico	7
La Nueva Regionalización Administrativa	7
El subcomité Estatal de Desarrollo Regional	7
Los Subcomités Regionales	8
La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios	8
El Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios	9
Equipos Interinstitucionales	9
V. Los Mecanismos de Participación ciudadana	11
Los Subcomités Regionales	11
Estructura de los Subcomités Regionales	11
Incentivos a la participación ciudadana	12
La participación de la sociedad en los Subcomités Regionales	13
El funcionamiento de los Subcomités Regionales	14
VI. Los Mecanismos de Asistencia Técnica	15
Las oficinas Regionales de la Coordinación General del COPLADE	15
Los primeros Planes Regionales	15
La Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional	16
Herramientas y modelos de impulso al desarrollo municipal y regional	17
Fortalecimiento a la participación ciudadana	18
Fortalecimiento de las capacidades de Gestión en los Municipios y regiones	20
VII. Los Mecanismos de Financiamiento para el Desarrollo Regional	21
Proyecto de Acción Inmediata	21
El Fondo para el Desarrollo Regional	21
Reglas de Operación para el manejo del Fondo para el Desarrollo Regional	24
VIII. Conclusiones	26
La participación ciudadana	26
La Descentralización	26
La Coordinación Interinstitucional	27
Los organismos de la Coordinación de la planeación local y regional	27
El Financiamiento para el Desarrollo Regional	27
El marco jurídico	28
Los mecanismos de asistencia técnica	28
IX. Los desafíos que enfrenta la Regionalización	29
Fortalecer la participación ciudadana	29
Fortalecer la coordinación interinstitucional	29
Mejorar los sistemas de financiamiento	29
Fortalecer la descentralización y la desconcentración	29
Fortalecer la capacidad de Gestión	30
Referencias	31

Introducción

Jalisco es una de las entidades federativas más importantes de la República Mexicana. De ahí que el análisis de los procesos de regionalización en Jalisco sea sin duda un tema que aun si bien ha sido ya abordado por diferentes autores y expertos en la materia, consideramos relevante aportar nuestra visión acerca de este proceso. El presente documento no pretende ser un análisis exhaustivo y cronológico de la historia de la regionalización en Jalisco, aunque si bien en algunos momentos se mencionará parte de ella, solo se hará para contextualizar algunos de los puntos que estaremos analizando en este documento.¹

Nuestro análisis estará planteado desde la perspectiva de los efectos y avances registrados desde las primeras experiencias de Regionalización de los años 70, centrándonos después el modelo impulsado en 1997, que es cuando ocurren los primeros intentos de institucionalización del marco de Regionalización en nuestro Estado. Y es a partir de ahí, que entonces, se diseña un marco jurídico capaz de darle sustento, y que se diseñan y ponen en marcha mecanismos de participación ciudadana, dispositivos de financiamiento y herramientas de apoyo a la planeación y el desarrollo municipal y regional. En este contexto es que podremos hacer el análisis y reflexión de lo acaecido en el proceso de Regionalización a través de 4 grandes apartados: a) Diseño del Marco Jurídico, b) Impulso de mecanismos de participación ciudadana, c) Los mecanismos de asistencia técnica y, d) El financiamiento para proyectos

de desarrollo regional. A lo largo de este documento revisaremos cuales han sido los diferentes instrumentos que se han diseñado y puesto en práctica en el marco de estos 4 grandes apartados y que han marcado en gran medida la trayectoria de la regionalización en Jalisco.

Así, en el apartado de diseño del marco jurídico analizaremos los instrumentos legales promovidos para sustentar o fortalecer la regionalización en nuestro estado. Dentro del apartado de mecanismos de participación ciudadana, se hará una reflexión del funcionamiento, representatividad y operación de las estructuras de participación social regionales, hacemos especial hincapié en el papel de la sociedad en la toma de decisiones para el desarrollo regional. En el apartado correspondiente a mecanismos de asistencia técnica revisaremos las diferentes herramientas, instrumentos u organismos creados en apoyo al fortalecimiento técnico del desarrollo regional. Finalmente, examinaremos los mecanismos de financiamiento empleados, los recursos destinados al desarrollo de cada una de las Regiones a partir de 1997, y haremos una breve reflexión sobre el tipo de obras desarrolladas y su alcance regional.

En la parte final del presente documento haremos una reflexión de los aprendizajes adquiridos y los retos que plantea la regionalización a partir del 2007, año en el cual arribará una nueva administración estatal y nuevas administraciones municipales en Jalisco.

¹Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los compañeros Silvia Margarita Ortiz, Alberto Loza, Mauricio Delezé y a Miguel García de Haro, colegas y colaboradores nuestros. Su apoyo ha sido invaluable para integrar la información que da cuenta de los antecedentes de la Regionalización en Jalisco. Asimismo, agradecemos la colaboración de Lucy Rivera en el diseño y procesamiento electrónico de este trabajo.

¿Qué es la Regionalización?

Durante los últimos años la globalización ha dominado el panorama internacional, el proceso globalizador ha traído consigo la creación de escenarios regionales internacionales o bloques económicos, en donde las naciones buscan incorporarse a la producción y el comercio mundial.

Igualmente, hacia el interior de las naciones hemos presenciado la implementación de procesos regionalizadores, más o menos similares, en donde hemos podido apreciar en términos generales una tendencia que busca impulsar el desarrollo por áreas geográficas, una mayor apertura gubernamental a la participación social en cuestiones públicas y una tendencia descentralizadora y desconcentradora.

La globalización puede presentar diversas oportunidades de desarrollo para las regiones de un país, sin embargo puede también convertirse en una amenaza para aquellos sectores menos eficientes, por lo que los procesos regionalizadores toman una importancia trascendental y un reto local ante la globalización.

La regionalización puede definirse como una "delimitación geográfica, basada en elementos comunes de sus integrantes". La

regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación".¹

Sin embargo, la regionalización además de una delimitación territorial, es la estrategia y la política con que se lleva a cabo la descentralización.²

En términos generales la regionalización tiene como objetivo aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno. Desde el punto de vista administrativo su objetivo es establecer y mantener mecanismos de cooperación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.³

Los procesos regionalizadores son instrumentos con los que se busca el desarrollo de los territorios, el acercamiento de los servicios a la población, y una mayor participación social en asuntos públicos.

¹<http://www.definicion.org/regionalizacion>

²Austin Millán, Tomás, Descentralización y Regionalización en la Actualidad: <http://tomasaustrin.webcindario.com/deslocal/desloc.htm>

³Alfonso Iracheta Cenecorta, Planeación Regional en México.



Antecedentes de Regionalización en Jalisco

El Estado de Jalisco se localiza en el centro occidente de México, es uno de los Estados más importantes en el país por su población y actividad económica; tiene una población que supera los 6.5 millones de habitantes, esta integrado por 126 municipios y en su interior acoge rubros tan diversos como la industria de la electrónica, la agricultura, la ganadería, el turismo, la industria del zapato, la confección de ropa y blancos, la talabartería, la confección de muebles, etc.

La regionalización 1970 - 1995

La integración territorial de municipios en regiones para el caso de Jalisco se remonta a los años 70 con la creación del Plan Lerma Chapala en el cual los municipios del estado se agruparon en 5 grandes regiones para efectos de planeación. Para 1981 en el primer Plan formal de Desarrollo del Estado se retoma la regionalización como estrategia para el desarrollo del estado y se amplía el número de regiones pasando de 5 a 10, en dicho plan (metodológicamente bien estructurado) se profundiza en el análisis de la problemática regional y se plantea una serie de líneas y propuestas de proyectos para el desarrollo regional que aún se mantienen vigentes en nuestros días. Para 1984, en el mensaje

de presentación del Plan Jalisco (1984 – 1988), el Gobernador de entonces Enrique Álvarez del Castillo dentro de los 11 puntos en los cuales sintetiza la estrategia del Plan, destaca la planeación del estado por Regiones y el aprovechamiento de las potencialidades regionales, como factores importantes para el desarrollo del estado.

En el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1989 – 1995, dentro de sus objetivos generales se menciona nuevamente a las regiones como un factor elemental para el equilibrio económico y social.

Objetivos Generales del PED 1989-1995.

- 1.1. Fortalecer la democracia, la justicia, la seguridad pública y la libertad individual, esenciales para el desarrollo de la sociedad jalisciense.
- 1.2. Impulsar el crecimiento económico sostenido con base en una estructura productiva, eficiente y competitiva.
- 1.3. Elevar el nivel de bienestar social de los jaliscienses, principalmente de los más necesitados.
- 1.4. Lograr un mayor equilibrio económico y, social entre las áreas rurales y urbanas, y entre las regiones del estado.

Puntos que sintetizan la estrategia del Plan Jalisco 1984-1988:

1. Integrar la planeación del estado por Regiones.
2. Fortalecer las bases agropecuarias como parte del desarrollo rural.
3. Apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana industria.
4. Aprovechar los potenciales regionales que permitan alternativas de desarrollo a corto plazo.
5. Consolidar el desarrollo metropolitano de Guadalajara.
6. Proporcionar las condiciones técnicas y materiales para mejorar la calidad de vida de los sectores medios y populares.
7. Afirmar las estructuras estatales, para el bienestar social y el fortalecimiento cultural.
8. Manejar el gasto público y la inversión con criterios de coordinación y eficiencia.
9. Ampliar y fortalecer los sistemas de la administración de la justicia y de la seguridad pública.
10. Promover la participación ciudadana en el desarrollo estatal, regional y local.
11. Asegurar el papel del municipio en el desarrollo de las regiones, fortaleciendo su estructura.

La regionalización 1995 - 2007

En el año de 1995 llega a la gobernatura del estado de Jalisco una administración encabezada por un gobernador de una afiliación partidista (Partido de Acción Nacional) distinta a la que había gobernado Jalisco desde la posrevolución en México (Partido Revolucionario Institucional). A su llegada se incorporan en su mayor parte dentro de los niveles más importantes de la administración estatal funcionarios provenientes de la iniciativa privada que le dan una connotación diferente a la planeación y al desarrollo estatal en Jalisco. En el plan de desarrollo de Jalisco 1995 -2001, a diferencia de los planes de desarrollo estatales precedentes no se enmarca la regionalización como un objetivo, política o estrategia para el desarrollo del estado, la estructura del nuevo plan tiene un enfoque institucional y se pierde el enfoque de sector región que guardaban metodológicamente los planes anteriores. No es hasta 1997 cuando el nuevo gobierno estatal con la llegada a la Coordinación General del COPLADE de funcionarios con un perfil técnico político, que se impulsa un programa importante de regionalización en Jalisco. La nueva regionalización implicó integrar territorialmente los 124 municipios de Jalisco en 12 regiones administrativas; fomentar el proceso de descentralización y desconcentración hacia las regiones; e impulsar un proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica para desarrollar las regiones. A partir del nuevo gobierno estatal se institucionaliza formalmente la regionalización y se diseñan los mecanismos de participación ciudadana y financiamiento para el desarrollo regional.

Al término de la administración estatal 1995-2001, le sucede

una administración estatal procedente de un mismo partido político (Partido de Acción Nacional), la cual establece al desarrollo regional equilibrado y sustentable dentro de sus 5 grandes compromisos de gobierno (Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007). Durante la presente administración estatal, así como en la precedente, se han dado diferentes relevos en lo encargados de la conducción de la Planeación Estatal (Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado), lo cual ha determinado en gran medida el derrotero de la Regionalización en Jalisco. Del 2002 al 2005 se impulsa fuertemente una estrategia para fortalecer la planeación y el desarrollo municipal y regional en nuestro estado, dicha estrategia se enfocó a mejorar la incorporación social en la toma de decisiones y; dotar de herramientas metodológicas y asistencia técnica a las autoridades municipales y actores del desarrollo, para mejorar la canalización de los recursos y esfuerzos a las áreas críticas y estratégicas del desarrollo municipal y regional.

Como se puede apreciar en esta breve reseña, la integración territorial tiene una gran historia en nuestro estado y cada administración estatal en turno ha intentado hacer sus aportaciones para fortalecerla y adecuarla a las exigencias que los tiempos le van marcando. En los apartados siguientes se procurará hacer un análisis más profundo del marco jurídico, los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos de asistencia técnica y, los dispositivos empleados para el financiamiento del desarrollo regional en nuestro estado a partir de la nueva regionalización promovida desde 1997.

Marco jurídico

En la constitución política del Estado de Jalisco en su artículo 50, se establece dentro de las facultades del gobernador en su fracción VIII la expedición de los reglamentos que resulten necesarios, a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública. Por su parte en la fracción X del mismo artículo se señala la obligación de organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social; y finalmente en la fracción XX se establece dentro de las facultades del gobernador la expedición de decretos y acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Con base al anterior marco legal, durante la administración estatal 1995 -2001, el ejecutivo del estado (gobernador) emitió una serie de decretos, reglamentos y leyes que dieron sustento jurídico a la regionalización en Jalisco. Entre ellos destacan el acuerdo mediante el cual se establece La Nueva Regionalización Administrativa del Estado de Jalisco; el Acuerdo de Creación del Subcomité Estatal De Desarrollo Regional; el Acuerdo de Creación de los Subcomités Regionales; y la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

La nueva Regionalización Administrativa

En el mes de agosto de 1998, por acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del estado de Jalisco, se crea la nueva regionalización Administrativa del Estado de Jalisco, la cual tenía como propósito impulsar una gestión regional, integral, participativa y descentralizada de la acción institucional, buscando con ello la integración territorial de los 124 municipios de Jalisco agrupados en 12 regiones administrativas.

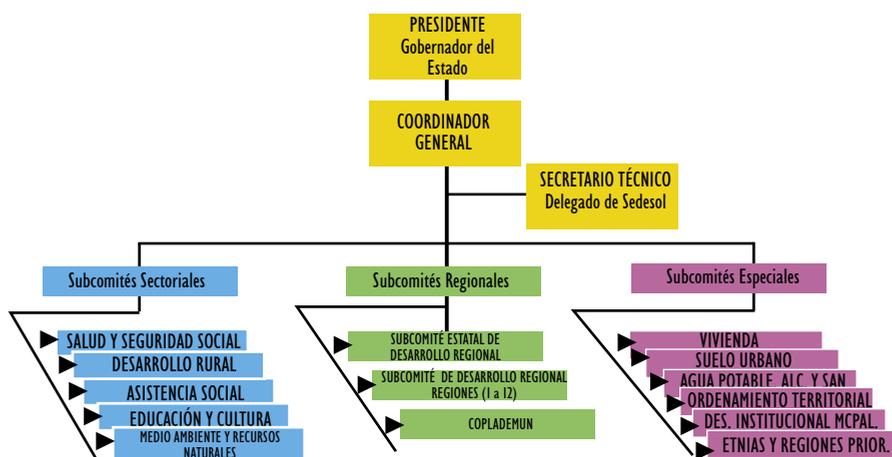
El Subcomité Estatal de Desarrollo Regional (SEDR)

Tres meses más tarde (octubre de 1998) se establece el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional como un órgano con carácter permanente y auxiliar del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, con el fin de promover, encauzar e instrumentar el desarrollo regional de la Entidad y coordinar e instrumentar la congruencia de ese desarrollo en el Estado, y su interrelación con los Subcomités Sectoriales, Especiales y Regionales integrados en ese entonces en el seno del COPLADE. El Subcomité estatal de desarrollo regional tenía como objetivo, facilitar el proceso de articulación entre el desarrollo regional y el desarrollo sectorial del estado.



Es importante apuntar que para efectos de coordinación institucional en el año de 1981 se constituyó en el Estado de Jalisco el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como el organismo estatal encargado de compatibilizar los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información como ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. Para efectos de operación, en el seno del CPOPLADE se integraron tres tipos de Subcomités: los Subcomités Sectoriales, los Subcomités Especiales y los Subcomités Regionales. En estos Subcomités los representantes de los tres órdenes de gobierno disertaban sobre las acciones a desarrollar para impulsar el desarrollo sectorial y regional del estado, así como para responder a problemas o situaciones muy puntuales para el desarrollo estatal.

Estructura del COPLADE 1995 – 2001



Los Subcomités Regionales

A finales de noviembre de 1998 en la misma línea de fortalecer la regionalización, el ejecutivo estatal emite un acuerdo mediante el cual se establece en cada una de las Regiones del Estado un Subcomité Regional. Estos organismos se constituyeron como un mecanismo de participación social, consulta ciudadana y de coordinación intermunicipal para las decisiones y la definición de proyectos regionales de desarrollo. La integración de los Subcomités Regionales tenía como objetivo incorporar la participación social en la determinación de las obras y acciones para el desarrollo integral de sus regiones.

La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios

Para concluir la administración estatal 1995 – 2001 se promulga la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, a partir de ella las Regiones y los Municipios adquieren una nueva dinámica, y se consolidan como los pilares para la planeación y gestión del Desarrollo. La ley fortalece la dinámica de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Se reconoce al municipio no solamente como un nuevo escenario de gestión sino como uno de los soportes principales para la cooperación y colaboración entre actores. La Regionalización adquiere un renovado espacio para la interacción de los municipios en la búsqueda de intereses comunes y complementarios a partir de la existencia de articulaciones económicas, socioculturales y político administrativas.

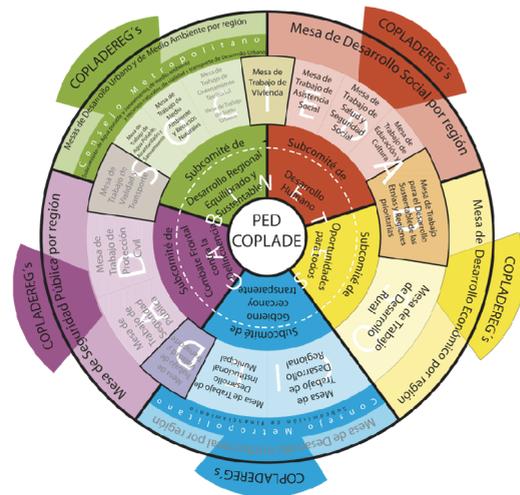
El Reglamento de La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios

En la presente administración estatal (2001–2007) se promulgó el reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, con lo cual se precisa muchos puntos citados de manera general en la LPEJM emitida por la administración estatal anterior. En la actualidad se discute sobre una posible reforma a la Ley de Planeación estatal vigente.

Los equipos interinstitucionales

A principios del 2002 en aras de reorganizar y fortalecer las instancias de coordinación para el desarrollo de nuestro estado (Subcomités), se presenta en base a los 5 compromisos del nuevo gobierno estatal una propuesta que consideraba la integración de 5 grandes Subcomités (Desarrollo humano, Oportunidades para todos, Gobierno cercano y transparente, Combate frontal contra la delincuencia y Desarrollo regional equilibrado y sustentable). Esta propuesta nuevamente buscaba lograr la tan anhelada articulación del desarrollo regional con el desarrollo sectorial de Jalisco, desafortunadamente solo quedó en una buena intención, al no ser aprobada por el ejecutivo estatal.

Propuesta de integración de Subcomités para el Estado de Jalisco Enero 2002



Fuente: Dirección General de Planeación del COPLADE 2002

Los esfuerzos realizados en materia jurídica durante la administración estatal 1995 – 2001, indudablemente que han contribuido a mantener y fortalecer la integración territorial en nuestro estado, sin embargo las estructuras de coordinación y apoyo (Subcomités) creadas quedaron paralizadas a la llegada de nueva administración estatal (2001-2007), lo cual ya se venía venir, pues a finales de la administración 1995-2001, el funcionamiento de los diferentes subcomités se había convertido en una serie de reuniones poco productivas. El Subcomité Estatal de Desarrollo Regional dejó de operar en la presente administración, sin embargo durante su efímera operación no se lograron concretar acuerdos para articular el desarrollo regional con el sectorial como estaba previsto debido a la falta de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos que eran tomados por sus integrantes. La comisión permanente del subcomité estaba conformada por funcionarios del gobierno del estado, los cuales además de realizar las actividades propias del Subcomité, tenían las responsabilidades laborales de sus respectivas dependencias; al

respecto, es importante anotar que la gran mayoría de los miembros del Subcomité eran funcionarios que ocupaban cargos importantes dentro de su dependencia. Dentro del SEDR no se previó integrar ninguna estructura dedicada de forma exclusiva y permanente al desahogo y seguimiento de los acuerdos que pudieran haber contribuido a vincular y concretar las demandas surgidas de los Subcomités Regionales y Especiales creados. De hecho de 1995 a julio de 2006, no se ha realizado ninguna reunión que involucre a los diferentes Subcomités en la discusión y planteamiento de acciones en beneficio del desarrollo integral del estado.

Hoy en nuestros días se mantiene vigente el marco legal que dio sustento al SEDR y a los Subcomités Regionales, sin embargo a pesar de los esfuerzos e intentos realizados por la presente administración aun queda pendiente la articulación del desarrollo regional con el desarrollo sectorial en nuestro estado.

Los Mecanismos de Participación Ciudadana

Los Subcomités Regionales

A finales de noviembre de 1998 el ejecutivo estatal establece por decreto la integración de un Subcomité Regional para cada una de las Regiones del Estado, dichos Subcomités se constituyeron en estructuras regionales de participación ciudadana para la definición de propuestas de acciones y proyectos para el desarrollo regional. De acuerdo a su decreto de creación, a los Subcomités Regionales se les estableció como meta el diseño de instrumentos para la promoción del desarrollo económico y social; la validación de los programas inter e intrasectorial, regionales e intermunicipales; la definición de las prioridades regionales, y la determinación de las políticas de orientación del Gasto Público Federal, Estatal y Municipal; y la coordinación con los sectores de la sociedad civil organizada y la iniciativa privada para contribuir al desarrollo y bienestar social.

Estructura de los Subcomités Regionales

La estructura de los 12 Subcomités Regionales de acuerdo al marco legal vigente se encuentra conformada por:

- Una Asamblea Plenaria: Máxima autoridad del Subcomité Regional encargada de la conducción y definición de los objetivos, metas, estrategias y acciones específicas para el desarrollo regional y; la promoción de la participación social en la Planeación del Desarrollo de la Región.

- Una Comisión Permanente: Tiene a su cargo la coordinación de esfuerzos de los diferentes actores del desarrollo regional y; la elaboración y actualización permanente y evaluación de la instrumentación y ejecución de la planeación regional de desarrollo.

- Secretariado Técnico: Tiene como función proporcionar al Subcomité asistencia técnica para el cumplimiento de sus objetivos.

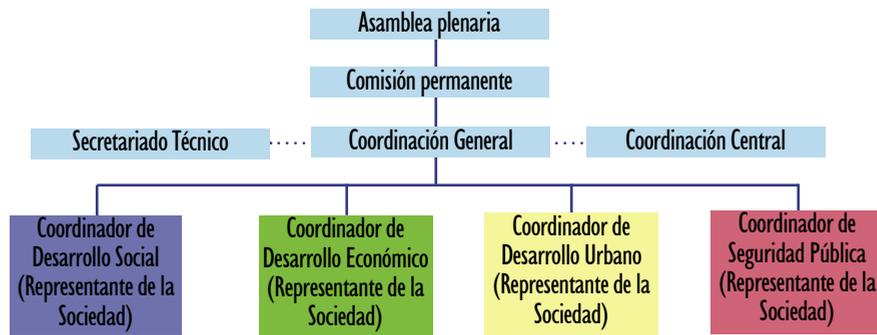
- Coordinador Regional. Tiene como función el propiciar, motivar y dirigir la participación activa de todos los integrantes del Subcomité para la consecución de sus objetivos. Esta función recaía en un presidente municipal y tiene carácter de rotativa.

- Coordinador Central. Tiene como función la articulación de las demandas regionales con las dependencias federales y estatales integradas en los Subcomités Regionales y Especiales.

- Mesas de Trabajo: Tiene la función de disertar sobre la problemática regional y proponer acciones y propuestas para su atención y desarrollo municipal y regional.

A los Subcomités Regionales se les asignaron grandes responsabilidades en el desarrollo regional, pero no se les dotó de las herramientas, instrumentos y tecnología para su cumplimiento.

Estructura de los Subcomités Regionales



Incentivos a la participación ciudadana

Para 1998 se crea el Fondo para el Desarrollo Regional (FONDEREG) como un mecanismo temporal para financiar el desarrollo regional y la vez para motivar la participación ciudadana. A cada una de las regiones se le asignó una pequeña bolsa de recursos lo cual permitió que por primera vez en la historia de Jalisco, a nivel regional la sociedad organizada determinara obras en beneficio de sus regiones. Este proceso de asignar un fondo

regional se mantiene en nuestros días, la administración estatal 2001-2007 ha incorporado ajustes importantes en la operación del Fondo y ha incrementado en forma considerable su cantidad. Sin embargo, en la misma medida que se ha eficientado y crecido los recursos del FONDEREG, se ha perdido la participación ciudadana dentro de los Subcomités Regionales. La decisión de las obras a ejecutarse con los recursos del FONDEREG se ha dejado exclusivamente en manos de las autoridades municipales.

La participación de la sociedad en los Subcomités Regionales

En las primeras reuniones de los Subcomités Regionales, motivados posiblemente por la novedad, se dio una participación activa y copiosa de la sociedad, la cual fue organizada en mesas de trabajo constituidas en torno a cuatro ejes de desarrollo – Social, Económico, Institucional y Seguridad Pública –. En esta primera fase bajo las directrices de la Coordinación General del COPLADE se efectuaron una serie importante de talleres regionales mediante los cuales los representantes sociales de forma coordinada con las autoridades municipales plantearon obras y acciones para el desarrollo de sus Regiones.

En 1999 en el marco de un proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica, la administración estatal impulsa la integración de los Planes de Desarrollo Regionales. Para llevar a cabo esta importante tarea se contrata los servicios de diversos consultores para estructurar de acuerdo a los términos de referencia establecidos por el gobierno estatal, los planes regionales del estado de Jalisco. En este proceso los Subcomités Regionales fueron partícipes de la aprobación de sus respectivos planes.

A lo largo de la administración estatal 1995 – 2001, los ánimos de las autoridades municipales y la participación ciudadana en los Subcomités Regionales fue aminorando en función de los escasos resultados. Las propuestas planteadas por la sociedad había que traducirlas a proyectos y este proceso propicio demoras considerables en su preparación y ejecución. Aunado a ello, había que sortear una serie de trámites burocráticos para liberar los recursos.

En la actualidad las reuniones de los subcomités regionales se han limitado a la participación de funcionarios del gobierno municipal, estatal y federal. A las reuniones de los Subcomités Regionales desde el 2002, ya no son convocados los representantes sociales, inclusive las reuniones del Subcomité Regional que anteriormente se celebraban en las Regiones para decidir las obras del FONDEREG, ahora se celebran en las oficinas centrales de la Coordinación General del COPLADE.

Los Subcomités Regionales se han limitado a priorizar obras (no necesariamente regionales), pero solo una ínfima parte del total de obras que se realizan en las Regiones. La decisión de los verdaderos proyectos regionales se mantiene centralizada en las esferas gubernamentales.

El funcionamiento de los Subcomités Regionales

- La Asamblea Plenaria: Solo fue desarrollada una asamblea plenaria por Subcomité, y esta se dio cuando fue constituido. Los objetivos, metas, estrategias y acciones específicas para el desarrollo regional se encuentran enmarcados en los Planes de Desarrollo Regionales, los cuales no han sido tomados en cuenta para la asignación de recursos en las regiones del estado.
- La Comisión Permanente: La comisión permanente ha quedado integrada solo por funcionarios del gobierno municipal, estatal y federal. Sus actividades se han restringido a priorizar obras del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. Aun cuando en diversas ocasiones sus miembros han discutido con profundidad sobre el desarrollo integral de las Regiones y planteado propuestas interesantes para su desarrollo, no han sido atendidas sus demandas.
- Secretariado Técnico: Se ha limitado a formular actas y elaborar oficios de invitación para las reuniones del subcomité.
- Coordinador Regional: Se ha limitado a presidir las reuniones de los Subcomités Regionales.
- Coordinador Central: Es una figura que en la presente administración estatal dejó de funcionar dentro de los Subcomités Regionales.
- Mesas de Trabajo: Desde el año 2002 dejaron de operar, hoy en las reuniones del Subcomité solo participan las autoridades municipales y representantes de las dependencias federales y estatales.

Los Mecanismos de Asistencia Técnica promovidos

Las oficinas regionales de la Coordinación General del COPLADE

En 1996, en el marco de la nueva regionalización, la Coordinación General del COPLADE establece una representación en cada una de las Regiones del estado. Estas representaciones se establecieron con la finalidad de apoyar técnicamente la conducción del desarrollo regional. Sin embargo, sus tareas fueron reducidas a la aprobación y supervisión de obras de los fondos conveniados con la federación. El papel de las oficinas de COPLADE dentro de la regionalización se limitó a convocar y participar en las reuniones de los Subcomités Regionales, toda la operación y seguimiento del programa de regionalización se mantuvo centralizado en las oficinas de la Coordinación General del COPLADE.

Con la llegada de la administración estatal 2001- 2007, hubo cambios dentro de las oficinas regionales del COPLADE, pero solo de personal, las funciones de las oficinas regionales no han cambiado mucho desde que estas se crearon, las tareas de los representantes regionales se han confinado al seguimiento y supervisión de las obras ejercidas con los recursos del FONDEREG y los fondos conveniados con la

federación. Algunos representantes regionales han tenido un papel más protagónico dentro de la regionalización, sin embargo las decisiones y los acuerdos relevantes sobre las obras y acciones a conveniar con los municipios, se siguen manteniendo en las oficinas centrales de la Coordinación General del COPLADE.

Los primeros Planes Regionales

Durante la administración estatal 1995 - 2001 en apoyo al desarrollo regional se elaboraron los planes de desarrollo regionales, estos documentos se crearon con un sentido altamente sectorizado; los objetivos, estrategias y "programas" se clasificaron en cuatro sectores: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo territorial y el desarrollo institucional; el plan no consideró ningún tipo de articulación entre estos ejes de desarrollo. Otro de las grandes deficiencias encontradas en los planes regionales fue la información estadística utilizada en la formulación de los diagnósticos, el cual contenía datos de 1995, y de mayor antigüedad.

Los planes regionales una vez concluidos y aprobados fueron distribuidos entre los diferentes actores del desarrollo regional, sin embargo no fueron instrumentados apropiadamente.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

Es un espacio que anima e impulsa la planeación democrática del Desarrollo Municipal, mediante la acción concertada entre el Ayuntamiento, los grupos ciudadanos y las autoridades Estatales y Federales. Busca el desarrollo territorial, en este caso el municipio; mediante procesos participativos, pero sobre todo busca el desarrollo de las personas, reconociendo su capacidad de decisión, de gestión y su representatividad.

Los COPLADEMUN están enmarcados en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, como organismos auxiliares de los municipios en la planeación y programación de su desarrollo

La Estrategia para el fortalecimiento del Desarrollo Municipal y Regional

Como se ha podido observar a lo largo de este documento, una de las principales deficiencias en el funcionamiento de la regionalización, ha tenido que ver con la ausencia de mecanismos de asistencia técnica. Los grandes retos en materia de regionalización al término de la administración estatal 1995-2001 pueden resumirse en tres grandes aspectos:

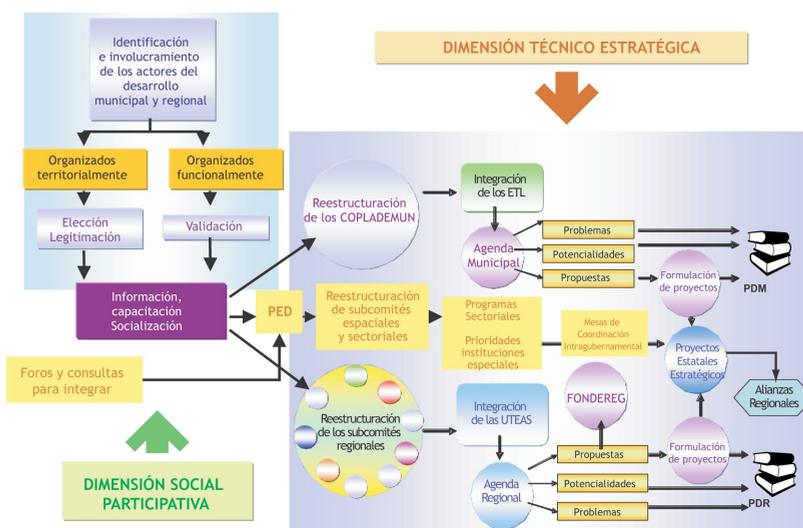
- Las herramientas de planeación disponibles (Plan de desarrollo regional y Plan de desarrollo municipal) no se instrumentaron adecuadamente; el desarrollo local y regional se suscribió al FONDEREG y no fue posible determinar con claridad, el impacto de las obras y acciones que se desarrollaban en las regiones y los municipios.
- La identificación de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios, se convirtió en un ejercicio simple de priorización ausente de la participación ciudadana y carente de información y elementos técnicos que facilitaran la toma de decisiones para determinar los proyectos más viables a desarrollar.
- Los recursos económicos destinados a la Regionalización carecían de reglas claras para su operación, esta situación originó que una parte importante de los proyectos desarrollados fueran de alcance municipal y perdieran el espíritu regional.

En el año 2003 el Gobierno del Estado con la finalidad de fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y mejorar la capacidad de gestión de las autoridades municipales, pone en marcha a través de la Coordinación General del COPLADE la Estrategia Para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional de Jalisco.

Principios de la Estrategia para el fortalecimiento del Desarrollo Municipal y Regional.

- Respeto y fortalecimiento de los Coplademunes y los Subcomités Regionales.
- Redimensionar el Coplademun y los Subcomités Regionales en la máxima instancia de participación social para la toma de decisiones y orientación de los recursos a nivel municipal.
- Lograr la plena coordinación institucional, para dar respuesta a la problemática regional.
- La implementación de un proceso de desarrollo y planeación integral que promueva una interacción óptima entre lo urbano y lo rural.

Estrategia para el fortalecimiento del Desarrollo Municipal y Regional



En el marco de esta estrategia se han diseñado una serie de herramientas y mecanismos que han contribuido a fortalecer la participación ciudadana, la capacidad de gestión de los municipios, y avanzar en el fortalecimiento del desarrollo regional en nuestro estado; parte de éstos resultados se muestran a continuación:

HERRAMIENTAS Y MODELOS DE IMPULSO AL DESARROLLO MUNICIPAL Y REGIONAL

LOS PLANES DE DESARROLLO:

Con la participación activa de la sociedad se procedió a la actualización de los planes regionales elaborados entre 1999 y 2000. La metodología utilizada en la actualización de los Planes ha permitido tener una visión

más integral y no sectorizada de los problemas y potencialidades de las Regiones; el diseño de las estrategias de desarrollo encuadran los problemas, las potencialidades y el vocacionamiento de cada Región con las iniciativas de inversión pública y privada; los proyectos estratégicos contenidos en los planes actuales están plenamente articulados a los problemas, potencialidades y vocacionamiento de las Regiones; como resultado de los ejercicios de validación se ha incluido en los planes regionales un programa estratégico de corto plazo, así como un programa de acción estratégico para la concertación social; finalmente se llevó un proceso de revisión y validación plenamente participativo al ponerse a consideración de las autoridades municipales, funcionarios y representantes de la sociedad los planes regionales.

LAS AGENDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Con la finalidad de eficientar la orientación de los recursos públicos a los problemas más relevantes de los municipios y las regiones, se integró para cada una de las 12 regiones y en 93 de los 124 municipios del Estado, un documento denominado Agenda de Desarrollo, en el cual se establecen los principales problemas y potencialidades que tienen los municipios y regiones, así como las propuestas de proyecto que han sido planteadas por la propia ciudadanía para dar respuesta a dichos problemas o bien para aprovechar las potencialidades.

FORTALECIMIENTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

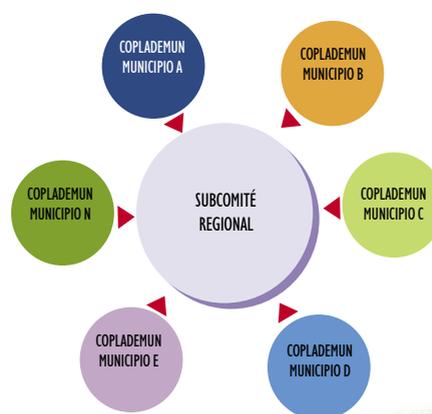
LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Para responder a los tiempos actuales en los que existen mayores responsabilidades y deseos de participación de los actores sociales; y conscientes del potencial creativo de la sociedad en el planteamiento de soluciones para el desarrollo de sus barrios, colonias y

comunidades; se han fortalecido los espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones establecidos a nivel municipal, hoy a diferencia de las administraciones anteriores, todos los municipios del estado cuentan con un Comité de Planeación Municipal. A través de estas estructuras la sociedad dispone de mayores oportunidades para opinar y sugerir nuevas iniciativas que vengan a mejorar el desarrollo de sus municipios.

Si bien se avanzó en la integración de los órganos de planeación municipales, no se ha logrado lo mismo en cuanto a los Subcomités Regionales, dentro de las expectativas de la Coordinación General del COPLADE se espera que a finales de la administración estatal, se logren articular e incorporar los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal a los Subcomités Regionales, a fin de fortalecer la participación social a nivel regional.

Incorporación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en los Subcomités Regionales



Fuente: Propia – Articulación de los COPLADEMUN en los Subcomités Regionales

ALIANZA PROMOTORA DEL DESARROLLO REGIONAL

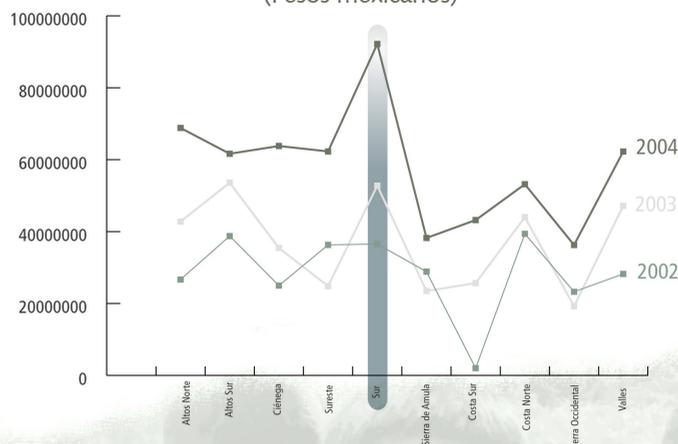
Con el apoyo de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de América Latina, se puso en marcha en la región Sur de Jalisco un proyecto piloto de coordinación intermunicipal para el desarrollo regional.

En el mes de octubre del 2004, en la población de Sayula, los representantes de las principales organizaciones sociales y autoridades municipales de los 16 municipios de la Región Sur, firmaron La Alianza Regional promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco. Por primera vez en la historia de Jalisco se establece un pacto entre las autoridades y miembros de la sociedad a favor del desarrollo de una Región. Con la integración de la alianza se vio fortalecida la capacidad de gestión de las autoridades de la Región; los recursos invertidos en 2004 se incrementaron más del 70% respecto al 2003.

En el marco de este Proyecto se ha desarrollado una serie de alianzas a favor del desarrollo regional. En coordinación con las instituciones educativas de nivel superior establecidas en la Región Sur; la Coordinación General del Coplade ha impulsado un programa de formación de recursos humanos en la Gestión del Desarrollo Local y Regional. En el mes de marzo del 2006, se concluyó el primer diplomado en la Gestión de Proyectos para el Desarrollo Local y Regional en el cual participaron 40 funcionarios municipales de 20 municipios del Sur de Jalisco, actualmente se trabaja en el diseño de una maestría en Gestión Pública, la cual será impartida de manera coordinada entre profesores e investigadores del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara y el Tecnológico de Cd. Guzmán; ambas instituciones educativas se encuentran en el Sur de Jalisco.



Inversión Estatal por Región 2002 – 2004
(Pesos mexicanos)



Fuente: COPLADE – Dirección General de Desarrollo Regional



CÁTEDRA FODEPAL

En el marco de la Alianza Promotora para el Desarrollo del Sur de Jalisco, se inscribe otro proyecto interesante para el fortalecimiento del desarrollo regional, en particular para el Sur de Jalisco. La Dirección General del Desarrollo Técnico Metodológico de la Coordinación General del COPLADE, en alianza con el Departamento de Desarrollo Regional y Bienestar Social del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara; elaboraron una propuesta conjunta que resultó ganadora en el concurso de asignación de una de las 2 cátedras FODEPAL que otorgó el presente año la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en coordinación con la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

La Cátedra FODEPAL es un espacio institucional auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que incluye investigación, formación, foros de debate y articulación con Instituciones vinculadas a la gestión de políticas públicas a favor del Desarrollo Rural, la Seguridad Alimentaria, la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y el Comercio Agrícola Internacional.

FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN EN LOS MUNICIPIOS Y REGIONES

GUÍAS METODOLÓGICAS

Convencidos de la importancia que representa la planeación para el desarrollo, la Coordinación General del COPLADE, ha formulado y puesto en marcha diversos instrumentos que han auxiliado a los municipios del estado de Jalisco a optimizar la canalización de recursos y esfuerzos a las áreas críticas o estratégicas del desarrollo municipal y regional, entre ellos se pueden citar: Metodología para la identificación de los problemas y áreas críticas del desarrollo municipal y regional, Guía Metodológica para la formulación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Municipal, Guía metodológica para la formulación de proyectos; Guía para la elaboración de los Programas Operativos Municipales; Guía Metodológica para la Evaluación de los Planes de Desarrollo Municipales, entre otros. Estas herramientas han facilitado entre otras cosas, elaborar

y mejorar el contenido de los planes de desarrollo municipales, formular proyectos, elaborar programas de gobierno e integrar las Agendas de Desarrollo.

LAS UNIDADES TÉCNICAS DE APOYO AL DESARROLLO REGIONAL (UTEAS) Y LOS EQUIPOS TÉCNICOS LOCALES (ETL)

A fin de fortalecer la capacidad técnica de las autoridades municipales, se integró a nivel municipal y regional un grupo de asistencia técnica encargado de asistir a las autoridades municipales en la conducción del desarrollo municipal y regional. Estos grupos han sido los encargados de formular entre otras cosas los planes de desarrollo municipales y diseñar una parte importante de los proyectos que hoy se desarrollan en los municipios y regiones. Todas las regiones cuentan con una Unidad Técnica Regional y a nivel local se han conformado 88 Equipos Técnicos locales.

Las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional fueron diseñadas para llenar el vacío técnico mostrado en la operación de los Subcomités Regionales, este equipo interdisciplinario integrado por técnicos municipales ha contribuido entre otras cosas a la formulación de proyectos, y proveer información para la toma de decisiones. Actualmente se trabaja en su capacitación a través de las alianzas que ha establecido la Coordinación General de COPLADE con Centros Educativos de Nivel Superior.

Los Mecanismos de Financiamiento para el desarrollo regional

Proyecto de Acción Inmediata

En el año de 1997 la administración estatal establece un fondo de 24 millones de pesos para iniciar el desarrollo de obras priorizadas por los recién creados Subcomités Regionales, 25% de los recursos (6 millones) fueron canalizados a la elaboración de los Planes de Desarrollo Regionales, los 18 millones restantes fueron distribuidos en partes iguales a las 12 regiones. El proceso de selección de las propuestas de proyectos a realizar se efectuaba a través de la Comisión Permanente del Subcomité de Planeación Regional. Las propuestas de proyectos priorizados y elegidos para su realización durante 1997, carecían de una serie de elementos sustanciales para que pudiera ejecutarse en el mismo año, pues había que pasar a una etapa previa de diseño del proyecto. A continuación se presentan algunos de los obstáculos que demoraron la ejecución de las obras:

- No se contaba con los documentos que acreditaran la propiedad del terreno donde se ubicaría el proyecto.

- No existían los estudios técnicos requeridos (de mecánica de suelos, topográficos, etc.)

- En general no se tenía una adecuada preparación del proyecto.

Finalmente una parte importantes de los 18 millones de pesos programados, no fueron ejercidos y pasaron a formar parte del Fondo para el Desarrollo Regional que se conformaría a partir de 1998.

El Fondo para el Desarrollo Regional (FONDEREG)

En 1998 con una bolsa de 96 millones de pesos se crea el Fondo para el Desarrollo Regional como un mecanismo de financiamiento para asegurar la ejecución de los proyectos estratégicos de impacto regional. De acuerdo a su concepción, el FONDEREG en años futuros se constituiría en una gran bolsa de recursos regionales integrada por fondos federales, estatales y organismos de cooperación internacional. Esta ambiciosa propuesta, como más adelante lo analizaremos quedo reducida a papeles y buenos deseos.

Desde 1998 y hasta el año 2006, con excepción del año 2001; los Subcomités Regionales han dispuesto de una bolsa de recursos sobre los cuales han discutido y priorizado obras anualmente, la distribución de estos recursos a las regiones se ha hecho por igual sin importar su número de municipios y población. Tratando de remediar esta situación, la Coordinación General del COPLADE en el 2003 elaboró una propuesta de distribución buscando apoyar con más recursos a las regiones con mayores rezagos y necesidades, esta propuesta no fue aprobada por el Ejecutivo Estatal y se continuó distribuyendo en partes iguales los recursos del FONDEREG a cada una de las Regiones del Estado.

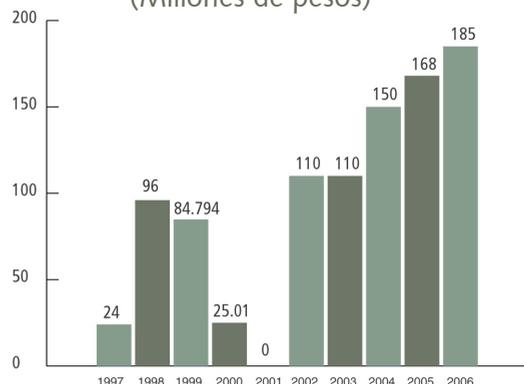
En el siguiente cuadro podemos apreciar la distribución que se ha hecho de los recursos del FONDEREG durante el periodo del 2002 al 2006, obsérvese que la Región Sur que concentra 16 municipios ha recibido menos que la región Costa Norte integrada por 3 municipios. En cuanto a población, la Zona Centro ha recibido menos que la Región Altos Sur, Costa Norte, Valle y Ciénega a pesar que concentra el 60% de la población estatal. Si observamos la canalización de recursos para al abatimiento de la pobreza y marginación, observamos que las regiones más pobres del estado (Norte, Sureste, Sierra de Amula, Costa Sur y Sierra Occidental) son las que han recibido menos recursos del Fondo para el Desarrollo Regional.

Distribución de los recursos del FONDEREG por región

No.	Región	Municipios	Población	% población estatal	Recurso Recibidos (pesos)	% Recurso Recibidos
1	Norte	10	76,002	1.20%	82,442,568	6.02%
2	Altos Norte	8	332,502	5.26%	122,264,444	8.93%
3	Altos Sur	11	346,262	5.48%	134,454,751	9.82%
4	Ciénega	13	454,088	7.18%	128,976,333	9.42%
5	Sureste	10	124,151	1.96%	107,758,273	7.87%
6	Sur	16	305,985	4.84%	122,269,798	8.93%
7	Sierra de Amula	11	94,700	1.50%	104,036,235	7.60%
8	Costa Sur	6	155,723	2.46%	100,517,935	7.34%
9	Costa Norte	3	228,190	3.61%	130,428,687	9.53%
10	Sierra Occidental	8	62,884	0.99%	76,350,367	5.58%
11	Valles	14	311,341	4.92%	134,203,523	9.80%
12	Centro	14	3'830,174	60.58%	125,236,199	9.15%
	Total general	124	6'322,002	100.00%	1,368,939,113	100.00%

Fuente: Propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2000 INEGI y cifras del COPLADE.

Fondo para el Desarrollo Regional 1997 – 2006 (Millones de pesos)



Fuente: Propia datos obtenidos del COPLADE.

A pesar que los recursos del FONDEREG han crecido de forma importante en los últimos 5 años (lo cual ha propiciado un incremento en la cantidad de recursos otorgados por Región pasando de poco más de 9 mdp en el 2002 hasta llegar a más de 15 mdp en el 2006), el porcentaje que representa el FONDEREG con respecto la inversión pública

Estatad, ha ido disminuyendo, ya que ha pasado de un 17.2% en el 2002 a un 8% en el 2006. Esto se debe fundamentalmente a que los excedentes petroleros que se han obtenido en los años recientes, se han dedicado a inversión pública, pero no se ha incrementado los recursos del FONDEREG en la misma proporción.

Comparación entre inversión pública y recursos del FONDEREG (pesos)

Año	Inversión Pública (capítulo 6000)	FONDEREG Bolsa Estatal	FONDEREG por región	FONDEREG /inversión pública (%)
2002	\$ 640,701,858 ¹	\$ 110,000,000	9,166,667	17.17%
2003	\$ 860,668,500 ¹	\$ 110,000,000	9,166,667	12.78%
2004	\$ 1,476,496,349 ¹	\$ 150,000,000	12,500,000	10.16%
2005	\$ 2,647,285,086 ²	\$ 168,000,000	14,000,000	6.35%
2006	\$ 2,317,766,525 ³	\$ 185,000,000	15,416,667	7.98%

Fuente: Elaboración propia con datos de COPLADE, INEGI y Secretaría de Finanzas.

¹Recursos ejercidos, fuente INEGI. ²Secretaría de Finanzas - Presupuesto ejercido al cierre de diciembre del 2005. ³ Secretaría de Finanzas - Presupuesto aprobado al 15 de Julio del 2006.

REGLAS DE OPERACIÓN PARA EL MANEJO DE FONDEREG

En el año 2003 con la finalidad de eficientar y clarificar el uso de los recursos del FONDEREG, por iniciativa de la Coordinación General del COPLADE, el Congreso del Estado emite nuevas reglas de operación para el uso de los recursos del FONDEREG. Desde el 2003 a la fecha se han venido reformado y perfeccionando año con año sobre todo en la aportación de recursos y la ejecución de obras. A continuación se presenta una tabla resumen que muestra los cambios en las reglas de operación de los años 2003 y 2005.

Elemento	Reglas de Operación 2003	Reglas de Operación 2005
Aportaciones	Esquema peso a peso	Esquema peso a peso
Tipos de aportaciones permitidas	Pecuniaria del municipio	Pecuniaria, en especie o mano de obra. Exención de aportación, vía dictamen de la Secretaría de Finanzas
Ejecución del proyecto	Dependencias del Gobierno del Estado	Prioridad al municipio; dependencias del Gobierno del Estado si declina municipio.
Recursos para estudios y proyectos	5% del Fondo	5% del Fondo
Alcance regional	Que beneficie dos o más municipios	Que generen un impulso al desarrollo de la región

Fuente: Propia en base a las reglas de operación emitidas por el Congreso del Estado de Jalisco 2003 – 2005.

Aportaciones:

Desde el año 2002 las obras que se realizan con los recursos del FONDEREG se llevan bajo un esquema de peso a peso, el gobierno del estado aporta un peso y los municipios beneficiados aportan otro peso. Para asegurar la aportación municipal, se promovió la celebración de convenios mediante los cuales los ayuntamientos aprobaron la retención de los recursos vía participaciones. Si bien es cierto que el esquema de peso a peso ha permitido incrementar la bolsa de recursos, también es cierto que la mayoría de las obras del FONDEREG se han concentrado en los municipios económicamente más fuertes. Dentro de los 10 municipios mayormente beneficiados con los recursos del FONDEREG durante el periodo 2002 – 2006, siete de ellos son cabeceras regionales.

Relación de Municipios mayormente beneficiados con Recursos del FONDEREG 2002 - 2006

Municipio Beneficiado	Cabecera Regional	Recursos Recibidos (pesos)	Obras Realizadas
Puerto Vallarta	SI	64,113,432	15
Tomatlán	NO	40,515,255	13
Tamazula de Gordiano	SI	35,974,940	13
Autlán de Navarro	SI	33,364,938	14
Ameca	SI	32,705,000	10
Lagos de Moreno	SI	28,850,000	6
El Grullo	SI	28,531,784	14
Tepatitlán de Morelos	SI	27,360,162	8
Encarnación de Díaz	NO	26,681,112	11
Tonalá	NO	26,008,964	5

Fuente: Recursos FONDEREG 2002-2006.

Otra reforma importante realizada a las reglas de operación y que entró en operación y aplicación a partir de 2005, consiste en que la aportación municipal no necesariamente es económica, esta puede hacerse en especie o mano de obra. Con esta medida seguramente los recursos del FONDEREG llegarán a un mayor número de municipios.

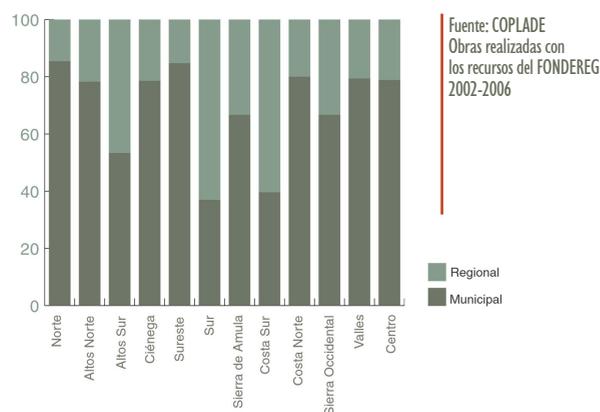
Ejecución de los proyectos

Hasta el 2004 la ejecución de los proyectos priorizados en el seno de los Subcomités Regionales estaba a cargo de las dependencias estatales, esta situación llegaba a elevar los costos del proyecto hasta un 50%. Con las reformas realizadas a las reglas de operación del FONDEREG, a partir del 2005 la ejecución de las obras quedaron a cargo de los municipios de la Región, esta reforma ha permitido reducir los costos de los proyectos, generado nuevas fuentes de empleo y contribuido a mejorar la actividad económica en la Región, pues ahora los se contrata para su ejecución empresas y mano de obra de la Región.

El Alcance de las obras del FONDEREG

A finales del 2000, una parte importante de los recursos del FONDEREG terminaron prácticamente siendo distribuidos entre los municipios y el fondo originalmente establecido para proyectos regionales, terminó siendo utilizado para obras de alcance local; para remediar esta situación, por iniciativa de la Coordinación General del COPLADE el Congreso del Estado emite en el 2002 una serie de reglas de operación para el

uso del FONDEREG, en el cual quedó establecido que las obras y acciones a desarrollar con el fondo, debería “beneficiar a dos o más municipios”. Sin embargo se continuaron desarrollando obras de alcance municipal; para justificar este tipo de obras, en las reglas de operación emitidas en el 2005, se indica que las obras a desarrollar con el FONDEREG “será aplicado en obras y acciones que generen impulso equilibrado y sustentable al desarrollo de las regiones del Estado”, esta modificación ha permitido que nuevamente con los recursos del FONDEREG se desarrollen obras y acciones de alcance local, llevándole a perder el espíritu regional para el cual fue concebido.



Indudablemente que los mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional en Jalisco se han venido perfeccionando a la largo de la presente administración estatal, sin embargo como se ha podido observar, el FONDEREG representa una mínima parte del total de los recursos que se invierte en las Regiones. Las decisiones reales sobre las obras y acciones a realizar en las regiones, no esta en manos de los Subcomités Regionales, estas se mantienen en las esferas gubernamentales del gobierno estatal y federal.

Conclusiones

La experiencia de la Regionalización en Jalisco como todas las experiencias en las que interviene el ser humano, ha tenido una serie de aciertos y desaciertos. En este apartado haremos una breve reflexión de los productos que han contribuido a fortalecer el desarrollo regional en nuestro estado, y de aquellas otras situaciones que se recomienda mejorar para alcanzar un desarrollo más integral y ordenado de las regiones de Jalisco.

La participación ciudadana:

La participación ciudadana es tema pendiente en la regionalización de Jalisco. La comunidad receptora pasiva del trabajo gubernamental ya no tiene cabida en la realidad actual, las políticas públicas decididas desde la perspectiva e interpretación gubernamental para resolver problemas sociales no funcionan, las políticas públicas no pueden ser impuestas de arriba hacia abajo. La Planificación debe ser participativa porque solo así se asegura que la inversión esté dirigida a solucionar las aspiraciones prioritarias de la población.

El grado de incorporación social en la toma de decisiones dentro del programa de regionalización en Jalisco, ha estado de cierta forma sujeto al tipo de gestión impulsada por la administración estatal en turno. Durante la administración estatal 1995 -2001, se diseñó una serie importante de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal y regional que a la fecha se mantienen vigentes. La presente administración estatal se ha caracterizado por tener un escaso acercamiento con la sociedad, y mostrar poco interés por incluir la participación ciudadana en la toma de decisiones. Hoy las estructuras

de participación social regionales (Subcomités Regionales) han quedado reducidas a la participación de los funcionarios públicos.

La descentralización.

El programa de Regionalización planteado en 1997, conllevó un proceso de descentralización. Una parte importante de las dependencias estatales en el marco de la Regionalización establecieron oficinas regionales, otras sin llegar a establecer oficinas regionales, nombraron responsables para dar seguimiento al programa de regionalización. Uno de los ejemplos de la descentralización promovida fue la construcción en el año 2000 de la Unidad Regional de Servicios del Estado (UNIRSE) en la Región Norte. En esta Unidad se encuentran establecidos representantes de las diversas dependencias estatales que prestan a los ciudadanos servicios anteriormente reservados a las oficinas centrales del gobierno estatal.

La UNIRSE ha brindado grandes beneficios para la Región Norte, sus habitantes han ahorrado desde entonces tiempo y recursos que ahora pueden destinar en la mejora de sus condiciones de vida. Una de las grandes ventajas que la UNIRSE ofrece, es que alberga en un solo espacio a los representantes de las diferentes dependencias estatales, lo que les permite un mayor acercamiento y el desarrollo coordinado de actividades a favor del desarrollo regional.

Con la llegada de la nueva administración estatal 2001 –2007, el proyecto de construcción de Unidades Regionales quedó suspendido, y el

proceso de descentralización de las dependencias gubernamentales ha venido avanzando lentamente.

La coordinación interinstitucional

Una de las cosas que ha caracterizado la regionalización del estado, es la falta de coordinación institucional. A pesar de los diversos mecanismos de coordinación que se han instituido no se ha podido establecer una sólida coordinación de esfuerzos a favor del desarrollo regional; esta falta de coordinación no solo se presenta entre las diferentes dependencias estatales, y estas con la federación; la descoordinación también se da al interior de una parte importante de las dependencias estatales.

Los diferentes organismos de coordinación establecidos no han logrado concretar sus acuerdos por la falta de un sistema eficiente de seguimiento. Por otra parte, el tipo de gestión gubernamental centralizado no ha contribuido al fortalecimiento de la coordinación institucional. Los esfuerzos de coordinación entre las dependencias gubernamentales para el desarrollo de proyectos de forma conjunta, se han dado de manera aislada, no como una política o estrategia establecida para el desarrollo regional y estatal.

Los organismos encargados de la Coordinación de la Planeación Local y Regional.

De acuerdo al marco jurídico vigente¹ el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, es el organismo responsable de coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo. A lo largo de las dos últimas administraciones estatales se han dado 7 relevos en la Coordinación

General del COPLADE, estos relevos han venido acompañados de cambios en la estructura y operación general del COPLADE. Los avances más significativos que se han alcanzado en regionalización están altamente correlacionados con el nivel de involucramiento, la capacidad técnica, el capital político y el nivel de influencia del Coordinador General del COPLADE con el ejecutivo estatal. Cuando se han conjuntado estos cuatro elementos se han logrado establecer acuerdos y alianzas importantes en favor del desarrollo regional de Jalisco.

El Financiamiento para el Desarrollo Regional

En la etapa de conceptualización de la estrategia para el desarrollo regional establecida en 1997, se planteaba la integración de un gran fondo para el desarrollo regional integrado por recursos federales, estatales y organismos de cooperación internacional. A lo largo de las dos últimas administraciones el financiamiento del Desarrollo Regional sobre el cual deciden los Subcomités Regionales, se ha confinado al Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG), el cual apenas representó en el 2006, el 8% de la inversión pública estatal. El 92% restante sigue siendo decidido desde la perspectiva gubernamental.

Dentro de este mismo tema, es importante subrayar las modificaciones que el Congreso del Estado ha realizado a las reglas de operación del FONDEREG a solicitud de la Coordinación General del COPLADE; las cuales han contribuido a reducir los costos de los proyectos, generar nuevas fuentes de empleo y flexibilizar las aportaciones municipales.

Elementos que han determinado el rumbo de la regionalización.



¹Fuente: Ley de planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios.

El marco jurídico

Uno de los logros más importantes que han contribuido al fortalecimiento y consolidación de la Regionalización, ha sido el marco jurídico que se ha creado alrededor de ella. El marco jurídico ha venido a fortalecer la dinámica de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado; se han institucionalizado los órganos de coordinación intergubernamental y social para el desarrollo de las Regiones; se ha reconocido al municipio no solamente como un nuevo escenario de gestión sino como uno de los soportes principales para la cooperación y colaboración entre actores, y finalmente con la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la Regionalización adquiere un renovado espacio para la interacción de los municipios en la búsqueda de intereses comunes.

Los mecanismos de asistencia técnica

Uno de las grandes carencias a las que se ha enfrentado la regionalización a lo largo de las 2 últimas administraciones estatales, tiene que ver con la ausencia de herramientas y mecanismos de asistencia técnica. Con la Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional puesta en marcha en el 2003, se han creado una serie de documentos y metodologías destinadas a mejorar la orientación de los recursos y esfuerzos a las áreas críticas y estratégicas para el desarrollo municipal y Regional, sin embargo, muchos de estos documentos no han sido divulgados y socializados entre los principales actores del desarrollo municipal y Regional.

Por otro lado, en el marco de la misma estrategia, y a fin de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las autoridades municipales; se ha impulsado la integración de los Equipos Técnicos Locales y las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional, no obstante, hasta el momento no habido consistencia en los trabajos de estas estructuras, y no existe al respecto ningún proyecto de largo plazo para su consolidación.

Las alianzas establecidas con las instituciones educativas de nivel superior han dado sus primeros frutos, en el proyecto piloto puesto en marcha en la Región Sur de Jalisco, se ha logrado preparar a más de 30 funcionarios municipales, todos ellos forman parte de una nueva generación de funcionarios técnicamente mejor preparados y con una concepción más amplia del desarrollo regional. Para concluir quisiera citar parte de los comentarios que un alumno externo cuando en alguna ocasión se le pregunto acerca de los beneficios que él veía con la puesta en marcha del programa de capacitación "El Diplomado en la Gestión de Proyectos que realiza el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara en coordinación con el COPLADE, nos ha hecho pensar y trabajar en equipo y de manera coordinada en beneficio de nuestra región".

Los desafíos que enfrenta la Regionalización

Después de lo que se ha venido comentando a lo largo del documento, la regionalización en Jalisco a pesar de los esfuerzos que se han realizado, aún enfrenta grandes retos:

- **Fortalecer la Participación ciudadana:** A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, falta un camino largo por recorrer en lo que respecta a la inclusión social en la toma de decisiones. Al respecto, se deberán de fortalecer y articular las estructuras de participación social que han sido creadas a nivel municipal y regional. También se deberá impulsar y reglamentar que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, y los Subcomités Regionales, se constituyan en los grandes consejos articuladores de los esfuerzos que realizan los diferentes actores del desarrollo a nivel municipal y regional respectivamente.
- **Fortalecer la coordinación interinstitucional:** En el año de 1981 se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado como el órgano encargado de la coordinación y compatibilización de esfuerzos en materia de planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la Entidad. Durante los últimos 10 años no ha sesionado en ninguna ocasión. Los diferentes subcomités en los cuales se encuentra constituido el COPLADE, no han logrado conciliar esfuerzos para atender de manera coordinada los problemas y las áreas de oportunidad que presentan las Regiones del Estado. Sobre este particular, se deberá hacer un análisis profundo de la operación

de los órganos de coordinación vigentes, a fin de proponer nuevos esquemas de coordinación que permitan articular los esfuerzos del gobierno, la sociedad, la iniciativa privada, las instituciones educativas, y de aquellos actores que son relevantes para el desarrollo estatal y regional.

- **Mejorar los sistemas de financiamiento:** El Fondo para el Desarrollo Regional representa no más del 10% de la inversión estatal, la asignación de dicho fondo se distribuye por igual a las 12 Regiones del Estado sin importar su población, número de municipios, o condiciones socioeconómicas. Esta forma de asignar los recursos no responde a una política de desarrollo regional. Sobre el tema, habrá que pensar en la integración de presupuestos regionalizados; que toda la inversión pública estatal y federal, así como la inversión privada sea orientada de manera estratégica al desarrollo regional, para dar respuestas a las demandas más sentidas de la sociedad y aprovechar las áreas de oportunidad que son muchas y que actualmente desafortunadamente se encuentran desaprovechadas.

- **Fortalecer la descentralización y la desconcentración.** A partir de febrero del 2001 quedo abandonado un proyecto de descentralización emprendido en la Región 01 Norte, la construcción de las Unidades Regionales de Servicios del Estado (UNIRSE). Este proyecto ha traído grandes beneficios no solo para los habitantes de la Región, el cual les ha permitido ahorrar tiempo y recursos

que antes invertían en los traslados que realizaban a la capital del estado para la obtención de servicios públicos ofrecidos por el Gobierno Estatal; el proyecto también ha generado ahorros importantes para el gobierno del estado por concepto de renta de oficinas y espacios de trabajo. Sobre este asunto, habrá que revisar la conveniencia de retomar nuevamente el proyecto, pues en todas las regiones del estado se ha avanzado en el establecimiento de oficinas regionales, aunque éstas no se encuentren ubicadas en un mismo sitio como sucede en la Región 01 Norte. Por otro lado, es importante que se asignen mayores responsabilidades y facultades para la toma de decisiones a los representantes regionales de las dependencias gubernamentales, pues en la actualidad, las decisiones relacionadas con el desarrollo regional se mantienen centralizadas a nivel estatal.

- **Fortalecer la capacidad de Gestión**

A pesar de los diferentes instrumentos y organismos que se han creado encaminados a fortalecer la capacidad de Gestión de las autoridades municipales, no se ha logrado alcanzar los resultados esperados. Los planes y las agendas municipales y regionales no han sido empleados como herramientas de apoyo en la orientación de los

recursos públicos, tampoco han permeado lo suficiente entre los diversos actores del desarrollo local y regional. Los esfuerzos en el fortalecimiento de la estructura de apoyo al desarrollo local y regional, como son los Equipos Técnicos Locales y las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional, han sido aislados, y están a la deriva de los cambios de administración estatal y municipal. Para aliviar esta situación, es importante continuar con las alianzas que se han venido estableciendo con diferentes instituciones educativas; así como ampliarlas con otros organismos nacionales e internacionales especializados en la formación de gestores del desarrollo local y regional. Por otra parte, será importante revisar algunas experiencias que se han dado en América Latina y Europa sobre la integración de estructuras técnicas en apoyo al desarrollo local y regional como las Agencias de Desarrollo y el programa Leader de la Unión Económica Europea; con el fin de asegurar la continuidad más allá de los cambios de administración de las estructuras de apoyo que han sido creadas para asistir técnicamente la conducción del desarrollo local y regional.

Estos grandes desafíos que enfrenta la Regionalización, dependerán en gran medida de la voluntad política de las futuras administraciones estatales y municipales en Jalisco.

Referencias:

- Alfonso Iracheta Cenecorta, (1999) "Planeación Regional en México" Ponencia presentada en el marco del Congreso: Gobierno locales, el futuro político en México, celebrado en septiembre de 1999 en Guadalajara Jalisco.
- Austin Millán, Tomás, (1991) "Descentralización y Regionalización en la Actualidad"
- Congreso del Estado de Jalisco (2001), "Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios", Guadalajara Jalisco, México.
- Congreso del Estado de Jalisco (2001), "Periódico Oficial del Estado de Jalisco", 29 de diciembre de 2001, No.19, Sección X. Guadalajara, Jalisco, México.
- Congreso del Estado de Jalisco (2002), "Periódico Oficial del Estado de Jalisco", 24 de diciembre de 2002, No.23, Sección IV. Guadalajara, Jalisco, México.
- Congreso del Estado de Jalisco (2003), "Periódico Oficial del Estado de Jalisco", 30 de diciembre de 2003, No.32, Sección X. Guadalajara, Jalisco, México.
- COPLADE, (2003) "Manual de Operación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional 2003", Guadalajara, Jalisco, México.
- COPLADE, (2005) "Manual de Operación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional 2005", Guadalajara, Jalisco, México.
- Gobierno de Jalisco (1984), "Plan Jalisco", Guadalajara, Jalisco, México.
- Gobierno de Jalisco (1989), "Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1989 – 1995", Guadalajara, Jalisco, México.
- Gobierno de Jalisco (1995) "Plan de desarrollo de Jalisco 1995 -2001", Guadalajara, Jalisco, México.
- Gobierno de Jalisco (2001) "Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007", Guadalajara, Jalisco, México.

<http://www.definicion.org/regionalizacion>

<http://tomasAustin.webcindario.com/deslocal/desloc.htm>

