

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	173
1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN SUR DE JALISCO, MÉXICO	173
1.1. Elementos de contexto del estudio de caso	173
1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales	175
2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO	176
2.1. Histórico de la constitución del territorio	176
2.1.1. <i>El territorio “construido”</i>	176
2.1.2. <i>El territorio “construido y definido”</i>	176
2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	178
2.2.1. <i>La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”</i>	178
2.2.2. <i>Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación</i>	179
2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	179
3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	180
3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo	180
3.1.1. <i>Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales</i>	180
3.1.2. <i>Grupos sociales involucrados e intereses colectivos</i>	181
3.1.3. <i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?</i>	181
3.1.4. <i>Reacción de los actores a los incentivos</i>	182

3.2.	Actores sociales no involucrados	183
3.2.1.	<i>Identificación de los actores sociales no involucrados</i>	183
3.2.2.	<i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?</i>	183
3.2.3.	<i>¿Que incentivos son necesarios para la participación de estos actores?</i>	184
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	185
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	185
4.1.1.	<i>Selección y delimitación de la región</i>	185
4.1.2.	<i>Identificación de áreas críticas y estratégicas</i>	186
4.1.3.	<i>Firma del acuerdo entre el gobierno de Jalisco y la FAO RLC</i>	186
4.1.4.	<i>Establecimiento formal de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco</i>	186
4.1.5.	<i>Identificación de los problemas estratégicos de la región</i>	186
4.1.6.	<i>Identificación de las potencialidades de la región</i>	186
4.1.7.	<i>Identificación de los vocacionamientos de la región</i>	186
4.1.8.	<i>Generación de las Estrategias de Desarrollo Regional⁷⁰</i>	186
4.1.9.	<i>Planteamiento de proyectos para cada Estrategia</i>	187
4.1.10.	<i>Diseño de los indicadores de operación y de impacto</i>	187
4.1.11.	<i>Diseño de la estructura operativa</i>	187
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	187
4.3.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza	188
4.3.1.	<i>Relaciones entre los componentes de la estructura</i>	189
4.3.2.	<i>Grado de participación de los actores</i>	189
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	190
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	191
4.5.1.	<i>Mecanismos de coordinación horizontal utilizados</i>	191
4.5.2.	<i>Mecanismos de coordinación vertical utilizados</i>	191
4.6.	Una tipología de los mecanismos de coordinación	192
5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	192
5.1.	Elementos (componentes) para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	192
5.2.	Análisis de contenidos de la Estrategia y de los proyectos respectivos	193
5.3.	Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	197
5.3.1.	<i>Plan Estatal de Desarrollo</i>	197
5.3.2.	<i>Plan de la Región Centro Occidente de México</i>	199
6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	200

⁷⁰ La Estrategia y sus componentes se analizan en la sección 5.

6.1.	Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	200
6.1.1.	<i>Rastro TIF</i>	200
6.1.2.	<i>Corredores turísticos histórico-culturales y ecológicos</i>	201
6.1.3.	<i>Teleférico Nevado de Colima</i>	201
6.1.4.	<i>Diplomado en Desarrollo Regional</i>	202
6.1.5.	<i>Uso de remesas de emigrados</i>	202
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	202
6.2.1.	<i>La producción de tomates al aire libre: un proyecto regional fallido</i>	203
6.2.2.	<i>La producción de hortalizas en invernadero: un proyecto exitoso al que le falta visión regional</i>	203
6.2.3.	<i>Las ideas de los empresarios: “consorcios tecnológicos”</i>	204
6.2.4.	<i>El intercambio regional de artesanías</i>	204
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	204
7.1.	Indicadores propuestos en las Estrategias	204
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	205
7.2.1.	<i>Grado de Intensidad Migratoria</i>	205
7.2.2.	<i>Índice de Marginación</i>	205
7.2.3.	<i>Grado de Desarrollo Humano</i>	206
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	206
7.3.1.	<i>Medir en forma adecuada y consistente</i>	206
7.3.2.	<i>Medir factores relevantes</i>	206
7.3.3.	<i>Medir sistemáticamente</i>	207
7.3.4.	<i>Hacer análisis comparativos válidos</i>	207
7.3.5.	<i>Tomar decisiones y realizar acciones cimentadas en los datos y análisis válidos y relevantes</i>	207
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	207
8.1.	Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial	207
8.1.1.	<i>Asegurar la continuidad</i>	208
8.1.2.	<i>Fortalecimiento institucional de la Alianza Regional</i>	209
8.2.	Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación	209
8.3.	Cambios en las posibilidades de acción colectiva	210
8.4.	Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio	210
8.4.1.	<i>Disminución del deterioro ambiental</i>	211
8.4.2.	<i>Mejoramiento de la calidad de vida y disminución de la emigración</i>	211
8.5.	Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo	211
8.5.1.	<i>Recomendaciones</i>	211
8.5.2.	<i>Uso de las inversiones públicas</i>	213
8.6.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial	213

9. PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	214
9.1. “Primero las Petunias”	214
9.2. Si no hay proyectos, no hay recursos disponibles	214
9.3. En los proyectos donde hay muchos jugadores, todos deben invertir	214
9.4. Los servicios a los habitantes cuestan y pueden ser rentables	214
9.5. Un árbol no deja ver el bosque	215
9.6. Relación campo-ciudad	215
ANEXO 1 - REEVALUACIÓN DE LOS AVANCES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO REGIONAL	216
ANEXO 2 - ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS ALIANZAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL	221
ANEXO 3 - REGIÓN SUR DE JALISCO LISTA DE ACTORES REGIONALES ENTREVISTADOS	224
ANEXO 4 - GUIA UTILIZADA COMO BASE PARA LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES	225
ANEXO 5 - LISTA DE INTEGRANTES DE LAS MESAS DE TRABAJO PARA LA PREPARACIÓN DEL PLAN REGIONAL	229
ANEXO 6 – POBLACION MUNICIPAL POR RANGOS DE EDAD EN LA REGION SUR	233

RESUMEN EJECUTIVO

A partir del análisis del Reporte Final de la región Sur de Jalisco⁷¹, y tomando como referencias de consulta el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007⁷² y el Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente de México⁷³, así como el Censo de Población y Vivienda 2000 y los Censos Económicos 2004⁷⁴, se estudia el contexto de la región Sur de Jalisco y los criterios que llevaron al gobierno del estado a decretar esta región. Conviene aclarar que se trata de una región que tiene varias “subregiones” o “microrregiones” y que cada una de ellas cuenta con características que la distinguen y con extensos antecedentes históricos, económicos y sociales. En consecuencia, aquí se comentan las ventajas y desventajas de decretar una región bajo estas condiciones y se realizan algunas recomendaciones posibles para su integración.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas individuales con personas representativas de la región y se realizaron reuniones con grupos focales de funcionarios municipales, empresarios e indígenas. Por otra parte, en ocasiones se utilizó además la técnica de la “observación participante”, en especial cuando se discutió con funcionarios municipales las posibilidades de continuidad del proceso de desarrollo regional y al revisar los proyectos clave para la región.

Más adelante, se analizará la actuación que tuvieron los diversos actores sociales de la región, desde los funcionarios públicos hasta los empresarios, ejidatarios y miembros de la sociedad civil en general, y se descubrirá con ello la importancia y el sentido de su participación en la Alianza para el Desarrollo Regional.

También se discute la importancia de los “no actores”, es decir, las personas que no participaron de la planificación inicial de la región Sur o que en la actualidad no participan en los grupos de trabajo. Con esto se busca mostrar que entre esas personas existe un enorme capital humano que es importante aprovechar.

A partir de la “Declaración de Sayula”, que es el documento inicial de la Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco, se revisaron las estructuras de operación de la misma y se encontraron ciertos puntos que conviene reforzar para asegurar la continuidad de este proceso.

La revisión de la Estrategia de Desarrollo Regional arroja puntos muy favorables y también debilidades, en particular en lo relacionado con los indicadores de resultados.

El análisis de la vinculación de los actores ofrece puntos muy interesantes y experiencias concretas que pueden ser aprovechadas por otras regiones.

Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones en relación con los cambios institucionales, con la competitividad territorial, con la acción colectiva y con la formulación de proyectos regionales.

1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN SUR DE JALISCO, MÉXICO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

México es una República Federal, con 31 estados y un Distrito Federal. Cada estado está encabezado por un gobernador, elegido por seis años (sin posibilidad de reelección), quien designa a los titulares de las Secretarías que forman su gobierno⁷⁵. El estado de Jalisco, ubicado en el centro-

⁷¹ Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

⁷² Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007, Gobierno del Estado de Jalisco, www.jalisco.gob.mx.

⁷³ Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente, FIDERCO, 2005, www.centrooccidente.org.mx.

⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), www.inegi.gob.mx.

⁷⁵ Para mayor información acerca de la estructura del gobierno del estado de Jalisco, consultar la página oficial www.jalisco.gob.mx.

oeste del país, está formado por 124 municipios libres⁷⁶, cuyos presidentes son elegidos por un período de tres años (sin derecho a reelección inmediata). Abarca una superficie aproximada de 80.000 km² (casi el 4% del total nacional) y, en el año 2005, su población era de 6.752.113 habitantes⁷⁷ (cerca del 6,5% del total nacional). El 85% de la población residía en 178 zonas urbanas y, aunque sólo el 15% restante vivía en áreas rurales, estaba distribuido en unas 11.000 localidades muy pequeñas. En la zona metropolitana de Guadalajara (la capital del estado) vivían en 2005 casi 3,8 millones de personas. La población total de la región Sur en 2005 era de 312.962 habitantes (para la población de cada municipio, ver el Anexo 6).

La economía del estado de Jalisco está bastante diversificada. Comprende la industria electrónica, la automotriz, el turismo y el comercio y aporta el 8,5% del PIB⁷⁸ nacional del sector agropecuario y el 13,5% del sector alimentario.

En el estado de Jalisco, la coordinación de la planificación general recae en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE)⁷⁹, pero la planificación por sector es responsabilidad de la Secretaría Estatal del ramo respectivo. En el nivel municipal, la planificación es coordinada por cada Comité de Planificación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

La estructura del COPLADE incluye un Consejo General, en el que participan el gobernador del estado, los secretarios de cada ramo, los representantes de organizaciones sociales y del sector privado, además de representantes de dependencias del Gobierno Federal, entre otros. Los COPLADEMUN tienen una estructura similar.

A pesar de que el nivel regional no está previsto en la legislación mexicana ni en la del estado de Jalisco, la administración estatal que estuvo en funciones entre los años 1995 y 2001 inició un proceso de regionalización. En 1997, decretó las doce regiones del estado⁸⁰, cada una de las cuales tiene una ciudad como cabecera regional. Se preparó un Plan de Desarrollo Regional para todas ellas⁸¹ y se encargó a un comité de Planificación para el Desarrollo Regional (COPLADEREG) la coordinación de la puesta en práctica del plan de las distintas regiones, con una estructura similar a la del COPLADE, aunque con una importante participación de los presidentes municipales de la región; *“... sin embargo, al igual que otros instrumentos de planeamiento disponibles en las regiones, los Planes de Desarrollo Regional no se han instrumentado adecuadamente; el desarrollo local y regional se ha ceñido a una limitada fuente de recursos financieros y no se conoce con claridad el impacto de las obras y acciones que se desarrollan en las regiones y los municipios en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes...”*⁸². A pesar de ello, las dependencias estatales y federales conservaron sus representantes en el COPLADEREG y algunas tienen sus propios consejos regionales del sector (por ejemplo, Salud, Educación, Desarrollo Rural, Cultura, Seguridad Pública, Protección Civil, etc.), que se constituyeron al amparo de la ley federal del ramo. En general, son una suerte de comités o consejos formados y operados esencialmente por instituciones gubernamentales, en los cuales también participan algunos miembros notables de la sociedad civil. En teoría, el COPLADEREG es el organismo de coordinación de la planificación y las acciones orientadas al desarrollo regional, pero en la práctica cada dependencia federal o estatal actúa en la región Sur conforme a sus propios planes y programas.

⁷⁶ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, Resultados preliminares, www.inegi.gob.mx.

⁷⁸ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa, 1993-1998.

⁷⁹ Ley de Planeación del Estado para Jalisco y sus municipios, www.congreso.jalisco.gob.mx.

⁸⁰ Estas son: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles, Ciénega y Centro del estado. Toman su nombre de las características de su entorno.

⁸¹ Para mayor información sobre este proceso de regionalización, ver Ruiz Durán Clemente, “Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco”, *México: El paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo*, Santiago, Chile, 2000, disponible en www.eclac.cl/id.asp?id=6079.

⁸² Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

Paralelamente al proceso de regionalización del estado de Jalisco que tuvo lugar en el período 1995-2001, el Gobierno Federal descentralizó algunas de sus dependencias, ya sea trasladando sus oficinas fuera de la Ciudad de México o descentralizando algunas funciones hacia los estados. Este proceso continuó durante la administración federal 2000-2006. Para el caso de Jalisco, implicó la transferencia del personal y de las funciones de los “Distritos de Desarrollo Rural” desde la SAGARPA⁸³ hacia el gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), lo cual generó sinergias a favor de la regionalización, ya que dichos Distritos casi coinciden con las doce regiones de Jalisco. Al mismo tiempo, tanto el Gobierno Federal como el Estatal hicieron un esfuerzo por incrementar los porcentajes de las partidas presupuestarias operadas directamente por los municipios, así como el fondo de desarrollo regional y los recursos destinados a la región Sur en general. Sin embargo, las partidas más importantes y los proyectos más costosos aún son operados por los niveles federal y estatal, además de estar presentes los remanentes de muchos años de decisiones centralizadas en el Gobierno Federal y en particular en la Ciudad de México y, en lo que respecta al estado de Jalisco, en su capital, la ciudad de Guadalajara.

1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales

En el año 2006, la región Sur de Jalisco conservaba los mismos municipios y la misma extensión que había decretado la administración en el período 1995-2001.

“La Región Sur se ubica en la parte sur del Estado de Jalisco (México) y se encuentra integrada por 16 municipios⁸⁴, tiene una extensión de 5.651 km², que representa el 7,05% de la superficie total del Estado de Jalisco y concentra el 4,8% (305.985 personas) de la población estatal. Con relación a la población de 1995 (302.048) la región apenas creció el 1,3%. El 48% de la población es masculina (146.940) y el restante 52% (159.045) es de sexo femenino. En lo que respecta a la composición de la población actual, más del 19,81% de la población está integrada por jóvenes de 15 a 24 años; un porcentaje muy similar a la media estatal (19,99%), lo que nos habla de una población de jóvenes. Sólo el 0,41% de la población mayor de 5 años habla alguna lengua indígena, mientras que el 96% pertenece a la religión católica.

De acuerdo con información del Consejo Estatal de Población, para el año 2000, de los 16 municipios que integran la región Sur, 2 de ellos tienen un grado de intensidad migratoria bajo, 7 un nivel medio, 6 presentan un alto grado y sólo 1 es clasificado con muy alto nivel de expulsión migratoria.

Con datos del Censo de Población y Vivienda de 1995 y del XII Censo General de Población, la región presentó una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 0,30. En el mismo periodo siete municipios presentaron tasas negativas. Los municipios con las mayores tasas de crecimiento son: Tapalpa con 2,21, Amacueca 1,91 y Atemajac de Brizuela 1,06⁸⁵.

Con 85.118 habitantes⁸⁶, Ciudad Guzmán, cabecera del municipio Zapotlán el Grande, es la ciudad más importante de la región Sur de Jalisco. Allí tienen sus sedes el Distrito de Desarrollo Rural y el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)⁸⁷, uno de los consejos regionales de sector que tiene mayor importancia debido a la fuerte actividad agropecuaria y forestal de la región Sur de Jalisco. Además, hay Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) en varios

⁸³ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Gobierno federal).

⁸⁴ Amacueca, Atoyac, Techaluta de Montenegro, Zacoalco de Torres, Atemajac de Brizuela, Tolimán, Tonila, Gómez Farías, Sa-yula, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, San Gabriel, Tuxpan, Zapotlán el Grande.

⁸⁵ Para mayor información acerca de las condiciones socioeconómicas de la región, ver Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

⁸⁶ INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, www.inegi.gob.mx.

⁸⁷ Creado bajo los Artículos 24 y 25 de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, <http://info4.juridicas.unam.mx>.

municipios de la región y en cada uno de ellos funciona un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

El COPLADEREG también tiene su sede en Ciudad Guzmán. Este organismo cuenta con un equipo de profesionales que forman la Unidad Técnica de Apoyo (UTEA). A su vez, estos tienen como auxiliares a los Equipos Técnicos Locales (de nivel municipal), que funcionan principalmente con el apoyo de profesionales prestadores de servicios técnicos y cuyos honorarios se pagan con recursos de los programas conjuntos de la SAGARPA (Gobierno Federal) y la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno estatal (SEDER) a través de la Alianza para el Campo⁸⁸.

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Histórico de la constitución del territorio

A continuación, se proponen dos grandes caminos que pueden conducir a la constitución de una región. El primero se basa en las condiciones físicas del territorio (clima, orografía, hidrología, etc.) y en los hechos históricos que dieron origen a las características particulares de sus habitantes, como las tradiciones, el lenguaje, las costumbres, las comidas, etc., por lo que puede decirse que el territorio fue “*definido*” por su historia y geografía. El segundo se vincula a las decisiones gubernamentales que, por distintos motivos –facilidades de comunicación, relaciones económicas y condiciones sociopolíticas, entre otros–, promueven la creación de una región cuyo territorio ha sido “*construido*” por un decreto. En ocasiones, ambos caminos confluyen en la constitución ya sea de una región completa o de algunas partes de ella; a estas últimas se las considera “subregiones” o “microrregiones”, aun cuando no tengan una delimitación oficial.

2.1.1. El territorio “construido”

En 1997, el gobierno de Jalisco decretó oficialmente la constitución de la región Sur, en el marco del proceso de regionalización que el estado de Jalisco venía impulsando. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) tuvo un papel muy importante en la conducción de ese proceso y contó con la participación de las demás dependencias del propio gobierno del estado, del gobierno federal y de la sociedad civil para la preparación del Plan de Desarrollo Regional. Este plan se siguió hasta el año 2000 y, a partir de 2001, fue prácticamente abandonado tras el cambio de administración estatal, aunque sus propuestas fueron luego recuperadas con la Alianza para el Desarrollo de la Región Sur.

El proceso se reactivó en 2004 a raíz del convenio firmado entre el Gobierno de Jalisco y la FAO RLC, luego de lo cual se realizaron una serie de mesas de trabajo (descritas con detalle en la sección 4) que, además de producir el diagnóstico regional, reavivaron entre los participantes el sentimiento de pertenencia a la región Sur.

2.1.2. El territorio “construido y definido”

La región Sur de Jalisco es una mezcla de territorio “construido” por decreto y de territorios “definidos” por la historia y la geografía, tal como se deriva de los siguientes factores:

⁸⁸ Para más detalles, ver www.sagarpa.gob.mx y www.jalisco.gob.mx.

- a) La lista de los municipios pertenecientes a la región Sur fue decretada por las autoridades estatales, previa consulta con las autoridades municipales de turno (en 1997) y con algunos miembros relevantes de la sociedad civil.
- b) Antes del proceso de regionalización de 1997, existieron otros intentos de impulsar el desarrollo de ciertos municipios (por ejemplo, Tuxpan en los años 80) bajo la denominación de “región Sur”, pero no existía una conciencia de pertenencia a una única región entre los habitantes de los 16 municipios. Por el contrario, los habitantes se sentían pertenecientes a una “subregión” y así lo expresaron diversos actores regionales.
- c) Las entrevistas a miembros de la sociedad civil y autoridades municipales indican que existe cierto grado de “identidad subregional” entre los habitantes de algunas de las subregiones de la región Sur.
 - La primera subregión podría denominarse “Las Lagunas” y comprende los municipios de Zacoalco de Torres, Teocuitatlán de Corona, Techaluta de Montenegro, Atoyac, Amacueca, Gómez Farías y Sayula. Los identifica el hecho de estar localizados en torno a una cuenca cerrada con lagunas intermitentes y humedales (que ahora forma parte de la Convención de Ramsar sobre Humedales⁸⁹). Además, son poblaciones con larga tradición artesanal (cada una dedicada a distintas clases de artesanías) e importante producción agrícola.
 - La segunda subregión, “La Sierra”, incluye los municipios de Tapalpa y Atemajac de Brizuela. Por encontrarse en las alturas, estos municipios están separados del resto de los municipios de la región. El clima y la vegetación facilitan su vocación forestal y turística.
 - La tercera subregión, llamada el “Llano en Llamas” en referencia al libro de Juan Rulfo, incluye los municipios de Zapotitlán de Vadillo, Tolimán y San Gabriel. Su situación geográfica detrás de las montañas (Volcán y Nevado de Colima) y de la sierra de Tapalpa los aísla del resto de los municipios de la región Sur. Hasta hace poco tiempo, el aislamiento era aún mayor a causa de la ausencia de carreteras pavimentadas que conectaran la subregión con otras. Sin embargo, en la actualidad están vinculados a la región vecina de Sierra de Amula a través de carreteras y relaciones comerciales importantes, lo que constituye cierto contrapeso respecto de su pertenencia a la región Sur.
 - La cuarta subregión está localizada al pie del Volcán y el Nevado de Colima, en el extremo sur de la región. Allí se encuentran los municipios de Tonila y Tuxpan. La gran proximidad del primero de ellos con la ciudad de Colima, capital del estado de Colima, funciona como un fuerte contrapeso respecto de su sentido de pertenencia a la región Sur de Jalisco. Por su parte, Tuxpan, por tratarse de un municipio habitado en gran medida por población de origen indígena, tiene identidad propia. Además, mantiene una importante relación comercial y agrícola con Tamazula, que pertenece a la vecina región Sureste.
 - El municipio de Zapotiltic constituye un caso particular. Debido a su cercanía a Tamazula, cabecera de la región Sureste, tiene con ese municipio una importante relación agrícola y comercial. Sin embargo, su proximidad con Ciudad Guzmán, cabecera de la región Sur, equilibra su sentido de pertenencia.
 - Finalmente, el municipio de Zapotlán el Grande ejerce una fuerte influencia en el resto de los municipios de la región, tanto a causa de su número de habitantes como de la cantidad de comercios y servicios establecidos allí. Esto no significa, sin embargo, que

⁸⁹ Para mayor información, ver www.ramsar.org.

los habitantes del resto de los municipios se identifiquen como pertenecientes a la misma región que los habitantes de la cabecera municipal y regional, Ciudad Guzmán.

Al principio del proceso, y de acuerdo con lo expresado por funcionarios del COPLADEREG, esta mezcla entre lo decretado y lo definido por la historia y la geografía no fue fácil de manejar. Sin embargo, en la actualidad se ha convertido en una riqueza para la región, ya que genera sinergias y una complementación de los proyectos (ver sección 6) entre las diversas subregiones.

El camino seguido requirió de una serie de reuniones de trabajo con personas de varios municipios y subregiones que, a medida que fueron conociéndose y descubriendo sus complementariedades, fueron dejando atrás los recelos iniciales.

2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

La actual administración estatal de Jalisco no modificó los criterios que había utilizado la administración anterior al decretar de manera simultánea las 12 regiones del estado, por lo que la problemática de origen continúa presente. Los criterios que desarrolló para ello el equipo interdisciplinario del Gobierno del Estado de Jalisco (no hay un acuerdo nacional al respecto) fueron los siguientes: cercanía geográfica a la futura cabecera regional (no más de una hora en automóvil); existencia de comunicaciones entre las diversas poblaciones, en especial carreteras pavimentadas (en caso de no haberlas, quedarían como acciones prioritarias para integrar la región); relaciones comerciales entre los diversos municipios de la futura región; problemática, costumbres e historia comunes. Además, se buscaba no decretar demasiadas regiones y obtener, al mismo tiempo, cierto equilibrio entre las diversas regiones del estado y entre las poblaciones con posibilidades de ser cabeceras regionales (las cuales, en algunos casos, mantenían cierto grado de competencia entre ellas).

Con el objetivo de seleccionar una región que participara en el presente proyecto con la FAO RLC denominado “Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional”, las autoridades estatales (a través de COPLADE) evaluaron distintas regiones hasta determinar las ventajas que representaba realizarlo en la región Sur de Jalisco. Estas ventajas son: su nivel medio de desarrollo, que proporciona un buen fundamento para iniciativas posteriores; buenas comunicaciones hacia la capital del estado y relativamente buenas en el interior de la región; potencial de proyectos conjuntos en diversos ramos de la economía y de la infraestructura pública; una ciudad de tamaño medio como cabecera regional; la existencia de instituciones de educación superior; presencia de diversos grupos y organizaciones de la sociedad civil y operación previa de varios consejos y organismos de nivel municipal y regional, entre otras.

2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”

Las entrevistas con las autoridades municipales y con miembros de la sociedad civil de la región indican que la identidad más importante es la pertenencia a su propio municipio. Por otra parte, a la mayoría de los entrevistados les resultó muy difícil especificar los problemas, las ventajas o los proyectos que comparten con otros municipios de la región. Por ejemplo, al preguntarles por algunos casos de proyectos “regionales”, en general mencionaron proyectos de alcance municipal.

Estrictamente hablando, no existe un sentido de pertenencia a la región Sur de Jalisco decretada por las autoridades. Sí se podría afirmar que esta pertenencia está “en construcción” con los componentes antes mencionados de las identidades subregionales “definidas” por la historia y la geografía. El resultado de la convergencia entre el territorio regional “construido” por decreto y el “definido” por los habitantes, su geografía e historia, dependerá de la eficacia de sus futuras acciones conjuntas.

2.2.2. Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación

La gran lección que se desprende de las opiniones vertidas en las entrevistas por los diversos funcionarios y miembros de la sociedad civil es que la existencia de una clara identidad regional no es una condición indispensable previa al inicio del proceso de desarrollo de la región. El verdadero desafío está en encontrar ciertos elementos comunes e impulsar intereses compartidos para promover el desarrollo de esa identidad, que a su vez apoyará las acciones conjuntas.

En el caso concreto de la región Sur de Jalisco, la identidad regional existía de manera muy incipiente antes de iniciar el proceso de regionalización en 1997. Sí se daban ciertos elementos comunes, como la cercanía geográfica, las comunicaciones, el intercambio comercial, la historia, la cultura y las costumbres compartidas, además de una problemática común y la posibilidad de encarar proyectos conjuntos, entre otros factores. La identidad regional se puede desarrollar utilizando diversos medios: educación, comunicación social, realización de los proyectos, intercambio cultural, etc.

Aún tomando en cuenta lo anterior, es importante dejar abierta la posibilidad de revisar la delimitación de la región Sur de Jalisco para evaluar las ventajas o desventajas de transferir a otras regiones vecinas algunos de los municipios que están menos identificados con esta región.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

Los criterios utilizados por las autoridades estatales para decretar la delimitación territorial en 1997 no incluyeron la existencia previa de una “identidad regional”, aun cuando en algunas de las 12 regiones del estado sí se tomaron en cuenta elementos tales como las costumbres y las tradiciones comunes.

Las entrevistas a diversas personas de la región indican que muy pocas de ellas son conscientes del importante impacto que pueden tener las alianzas entre municipios, organizaciones y personas de diversos lugares de esta región, por lo que se requiere un gran esfuerzo para que los habitantes identifiquen los proyectos de alcance regional, descubran sus beneficios y se comprometan con su puesta en práctica. Lo anterior podría ayudar a generar alianzas entre los habitantes de diversos municipios, en particular de aquellos que están menos identificados con la región Sur.

El Diplomado en Desarrollo Regional⁹⁰, impulsado por una alianza entre COPLADE y el Centro Universitario del Sur (CUSur) de la Universidad de Guadalajara, facilitará a su vez la creación de nuevas alianzas entre sus alumnos, que son funcionarios municipales de varios municipios de la región. Será conveniente realizar un seguimiento de estas alianzas a lo largo del tiempo para evaluar resultados.

Otro ejemplo de alianza que reforzaría la identidad regional podría ser la puesta en práctica del proyecto (en preparación por los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional) de varias rutas de turismo cultural en las que participen distintos municipios de diversas subregiones.

Un tema que no se estudió a fondo y que podría fortalecer las alianzas regionales es el comercio intrarregional. Se podría generar la matriz insumo-producto de la región para establecer a quién se vende y a quién se compra y, a partir de ello, reforzar los lazos regionales.

⁹⁰ Para más detalles, ver sección 6.1.4.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

3.1.1. *Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales*

Durante las giras en esta región fue posible identificar los siguientes actores:

- a) **Funcionarios Públicos.** Esta clasificación incluye a los funcionarios de COPLADE y de otras dependencias estatales que participan de manera activa en los procesos y organismos de la Alianza para el Desarrollo Regional. Por otra parte, se cuentan también algunos funcionarios del Gobierno federal que impulsaron los procesos de desarrollo regional.
- b) **Funcionarios estatales ubicados en la región Sur.** Comprende a los funcionarios de COPLADE en la región que han impulsado y coordinado los esfuerzos de la Alianza para el Desarrollo Regional y forman parte del COPLADEREG. También se incluye a los funcionarios de otras dependencias que operan en la región y que participan en el COPLADEREG, pero que no forman parte del equipo que conduce el proceso de la Alianza.
- c) **Presidentes municipales.** Los presidentes municipales tienen una clasificación especial, ya que constituyeron el corazón del equipo de conducción de la Alianza Regional junto con los funcionarios de COPLADE. Los presidentes eligen a uno entre ellos para que actúe como coordinador regional por un plazo de tiempo determinado⁹¹.
- d) **Funcionarios municipales.** Esta clasificación incluye a diversos funcionarios públicos que trabajan para los ayuntamientos y que tienen alguna relación con los proyectos de desarrollo regional. Un grupo especial lo constituyen los funcionarios que participan en el Diplomado en Desarrollo Regional.
- e) **Empresarios privados que participan en los organismos regionales.** Además de atender sus negocios privados, estos empresarios participan en los grupos de trabajo del COPLADEREG y/o en proyectos productivos o comerciales de impacto regional.
- f) Una categoría especial merecen los **académicos** del Centro Universitario del Sur (CUSur) de la Universidad de Guadalajara y del Tecnológico de Ciudad Guzmán.
- g) **Representantes de organizaciones civiles que participan en los organismos regionales.** En este grupo se encuentran los miembros y dirigentes de organizaciones o instituciones de la sociedad civil que participaron o continúan participando en la planificación de la región y en la preparación de proyectos y que influyen de alguna forma en la toma de decisiones. Además, existe una gran variedad de grupos sociales y organizaciones civiles⁹² cuyos intereses y actividades abarcan más de un municipio.

⁹¹ La estructura de la Alianza Regional y su forma de operación se describen en la sección 4.

⁹² El reporte de la región Sur muestra 159 asociaciones. Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

3.1.2. Grupos sociales involucrados e intereses colectivos

Entre otras, hay dos clasificaciones que son las más destacables:

- Mesas de Trabajo de alcance regional creadas por ordenamiento legal como parte del COPLADEREG. En estas mesas, participan representantes de las organizaciones de la sociedad civil.
- Organizaciones civiles con carácter regional o estatal que, sin participar directamente en el COPLADEREG, tienen cierto grado de influencia en las decisiones regionales.

3.1.3. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?

- a) El rol de los funcionarios de COPLADE ha sido el de diseñadores, promotores y coordinadores de la Alianza, mientras que los funcionarios de otras dependencias normalmente han participado como actores secundarios y, en ciertos casos, han promovido los proyectos de su propia dependencia sin coordinación expresa con el resto de las instituciones gubernamentales presentes en la región Sur.
- b) Los funcionarios de COPLADE ubicados en la región Sur jugaron un papel muy importante en la puesta en marcha de la Alianza Regional, ya que no sólo organizaron la participación de la sociedad civil en la planificación sino que, a lo largo del tiempo, funcionaron como animadores de los procesos sociales que impactan en el desarrollo de la región. Su relación de liderazgo amistoso con los actores de los proyectos regionales fue particularmente importante para este proceso.

El rol de los funcionarios de otras dependencias en la Alianza Regional fue secundario, aun cuando podrían participar más ampliamente, en especial aquellos funcionarios cuyas dependencias tienen consejos regionales de su propia especialidad (por ejemplo, salud, desarrollo rural, desarrollo económico, educación, etc.).

- a) El nivel de participación de los Presidentes Municipales fue muy variable, y abarcó desde un compromiso total con la Alianza hasta una colaboración muy periférica y sólo en el nivel formal. Pero cabe destacar que la actitud de la mayoría permitió desarrollar un ambiente de cordialidad y cooperación entre los Presidentes Municipales más allá de los colores de su partido político, y esto favoreció el avance de la Alianza Regional.
- b) En ciertos casos, la actitud de los funcionarios municipales que rodean al Presidente se tradujo en una participación entusiasta en los procesos de la Alianza Regional, aunque sin dejar de velar primero por su propio municipio. Esta actitud generó una sinergia con el Presidente Municipal e hizo posible que el ayuntamiento colabore más ampliamente en la Alianza. Los funcionarios que participan en el Diplomado forman un grupo con especial interés en el desarrollo regional, ya que además de diseñar proyectos con este enfoque territorial, generaron relaciones de amistad con los funcionarios de otros municipios. En el futuro, esto facilitará la puesta en práctica de proyectos conjuntos.
- c) La participación de los empresarios privados en proyectos productivos de alcance regional fue más importante que su intervención en los procesos de planificación. Entre estos proyectos se destaca el rastro⁹³ Tipo Inspección Federal (TIF) que se está construyendo en Cuatro Caminos, municipio de Tuxpan, y que involucra a porcicultores, mayoristas

⁹³ Matadero.

- y minoristas de carne de cerdo de diversos municipios. Se propone profundizar en los factores que influyeron en el correcto desarrollo de esta experiencia, ya que el modelo de organización y de trabajo que utilizaron podría proporcionar lecciones muy valiosas para futuros proyectos. Otras empresas privadas en las que se podría profundizar son las rutas turísticas regionales y en la producción de hortalizas, ya sea para encontrar nuevos caminos a seguir o para descubrir las causas que originan los fracasos.
- d) Los dirigentes de organizaciones civiles participaron en los procesos regionales promoviendo proyectos que benefician a sus agremiados. Por ejemplo, el plan turístico de El Divisadero, que incluye la construcción o reparación de caminos rurales y la creación de un parque con servicios para el turismo en un mirador natural. Otros casos incluyen la comercialización y/o el procesamiento de la Pitaya⁹⁴ y del café, en los que los dirigentes sociales tuvieron una fuerte influencia aunque aún no se alcanzaron resultados notables.
 - e) Los académicos participan junto con los funcionarios de COPLADE en la conducción del proceso de la Alianza Regional como maestros en el Diplomado en Desarrollo Regional y de forma importante en la planificación regional.

3.1.4. Reacción de los actores a los incentivos

Se propone (de manera preliminar) una tipología de los incentivos que han operado entre los actores de esta región. Posteriormente podrían agruparse en incentivos de nivel personal y de nivel social:

- a) **Posicionamiento político.** Durante las entrevistas a los Presidentes Municipales y a otros actores políticos de la región Sur, se expresó la necesidad de “cumplir primero con los compromisos con sus electores del municipio y en segundo término participar en proyectos regionales” cuyo impacto, en muchas ocasiones, no es valorado por los habitantes de la zona. Si los resultados obtenidos son positivos podrían constituir un escalón más para obtener nuevos puestos de elección popular o como funcionarios del servicio público, mientras que el fracaso en los proyectos regionales puede convertirse en un obstáculo para alcanzar futuras metas personales. A lo anterior se suma otro factor: en la actualidad las principales decisiones de la Alianza dependen del grupo de Presidentes Municipales, lo que les otorga mayor peso político a cada uno de ellos y al grupo en su conjunto
- b) **Posicionamiento social.** El reconocimiento social es un incentivo que opera principalmente con los empresarios y dirigentes sociales y que tiene su origen en el logro de las metas planeadas. Se incrementa la influencia y autoridad moral de estas personas, no sólo en su municipio sino en toda la región y aun a nivel estatal. El caso de los dirigentes del rastro TIF en Tuxpan es representativo, ya que sus dirigentes pasaron de ser empresarios con importancia local a convertirse en dirigentes de un proyecto regional con influencia a nivel estatal.
- c) **Satisfacción personal.** Este incentivo es válido para cualquier persona, pero un caso muy representativo es la actitud de los directivos de COPLADE, quienes se sienten orgullosos por los avances del proyecto de desarrollo regional.
- d) **Ventajas económicas.** Los municipios participantes han obtenido apoyos económicos de programas federales y estatales, lo que incrementó las obras de infraestructura y las acciones sociales de sus ayuntamientos.

Las estadísticas de apoyos federales y estatales⁹⁵ en los últimos años indican que la capacidad de la región (en su conjunto) para obtener estos recursos aumentó en comparación con otras regiones

⁹⁴ Fruta del cactus.

⁹⁵ Fuente: Procesamiento de COPLADE con datos de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Jalisco.

del estado. Hay que considerar que estas conclusiones son preliminares, ya que antes de sacar conclusiones es necesario darle seguimiento por un período más largo y evaluar otros factores que influyen en la orientación de las inversiones públicas.

Los proyectos productivos de carácter regional traerán incentivos económicos a los empresarios u organizaciones sociales participantes. Tal es el caso del rastro TIF, el proyecto turístico de El Divisadero, etc. Estos incentivos pueden traducirse en subsidios gubernamentales y también en ganancias futuras de los negocios que generen.

- e) **Mejoramiento de la calidad de vida.** Entre los planes que propone la Estrategia para el Desarrollo Regional, se encuentra la construcción de hospitales, carreteras, plantas procesadoras de basura, etc., que sin duda mejorarán la calidad de vida de los habitantes de la región. Esto también podría convertirse en un incentivo importante para lograr el apoyo de los habitantes de la región a los proyectos regionales.
- f) **Creación de fuentes de trabajo.** Algunos municipios de la región son fuertes expulsores de población. Quienes emigran se dirigen a las ciudades y hacia los Estados Unidos de América (EE.UU.), con todos los riesgos que eso conlleva, además de la pérdida de los recursos humanos de la región. Uno de los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Regional es generar fuentes de trabajo atractivas para los habitantes de la región, que mejoren sus ingresos y, en consecuencia, sus condiciones de vida, para de esta forma reducir la emigración.

3.2. Actores sociales no involucrados

3.2.1. Identificación de los actores sociales no involucrados

Aunque ninguna persona o institución resulta indispensable para el éxito de la Alianza regional, se puede afirmar que es deseable sumar voluntades a favor de la misma. En este sentido, a continuación se describen algunos de los actores que sería conveniente agregar a la lista de aliados:

- a) **Empresarios privados.** Muchos empresarios de la región Sur, en lugar de ser “actores sociales no involucrados”, funcionan como actores sociales que influyen de una manera “no concertada” con los demás actores. Pero a fin de cuentas sus acciones crean o reducen las fuentes de trabajo, generan riqueza o causan pobreza al reducir los empleos o los sueldos de sus empleados y son parte de una cadena que genera valor agregado en cada eslabón.
- b) **Emigrados.** Una clasificación especial entre los empresarios “no involucrados” es la de los empresarios emigrados (en particular, los residentes en EE.UU.) que alcanzaron cierto grado de éxito económico y desean invertir en sus municipios de origen.
- c) **Dirigentes y miembros de organizaciones civiles.** En la región Sur, existen diversas organizaciones sociales (por ejemplo, de artesanos, de productores agropecuarios, etc.) que no participan formalmente en las Mesas de Trabajo del COPLADEREG.
- d) **Funcionarios públicos.** En esta clasificación se pueden integrar muchos funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno que, por diversas razones, no participan formalmente en las Mesas de Trabajo del COPLADEREG.

3.2.2. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?

a) **Empresarios.** A partir de las entrevistas se podría decir que la mayoría de los empresarios son actores no involucrados o no concertados con el proceso regional. Un ejemplo concreto serían los empresarios de S. Gabriel, Atoyac y Ciudad Guzmán, cuyos productos se venden a nivel regional, estatal, nacional y en algunos casos incluso en el mercado internacional, pero que no participaron en

el proceso de planificación regional. Algunos de ellos expresaron opiniones muy valiosas para la Estrategia Regional y se mostraron interesados en participar en proyectos regionales.

Una queja general de los empresarios entrevistados fue que las reuniones en los consejos municipales o regionales suelen ser muy largas, repetitivas y poco productivas y que eso los desanima a participar porque les toma un tiempo que de otra forma dedicarían a sus negocios. Este es un tema que deberá ser tomado en cuenta para la preparación de las agendas de las reuniones y en general para motivar a los empresarios a participar.

La región Sur también ha sido impactada por empresas (o empresarios) que redujeron sus operaciones (caso de la Fábrica de Papel de Atenquique) o se retiraron de la región (productores de Tomate de Sayula), porque a fin de cuentas la racionalidad económica, las fuerzas del mercado y/o la falta de sanidad vegetal prevalecieron sobre los intereses regionales.

b) **Emigrados.** Entrevistas y diversos contactos con emigrados que forman parte de las mesas directivas de las asociaciones de emigrados en algunos estados de EE.UU. permiten concluir que existe interés y recursos económicos disponibles para invertir en proyectos en la región Sur. A pesar de que se realizaron algunas inversiones en infraestructura social de nivel local y municipal con el apoyo del programa gubernamental 3x1⁹⁶, no hubo una participación organizada de los emigrados en la Alianza Regional. Algunos emigrados buscan oportunidades de inversión en negocios rentables y que generen fuentes de trabajo en sus poblaciones de origen, pero no encuentran caminos claros para lograrlo.

c) **Dirigentes y miembros de organizaciones civiles.** La actitud de los dirigentes y miembros de organizaciones civiles es crítica respecto de los planes y las acciones “del gobierno” (expresado así, en general) y consideran (también de manera general) que “el gobierno no los ayuda” a solucionar sus problemas. Estos problemas van desde las dificultades para conseguir materias primas, ya que los persiguen como delincuentes por la obtención de madera –en el caso de los artesanos que fabrican muebles en el municipio de Gómez Farias–, hasta la falta de apoyo para la comercialización de sus productos frente a la competencia internacional (este es el caso de los productores de frutas o de maíz).

d) **Funcionarios públicos.** Los orígenes de la no participación de algunos funcionarios públicos pueden residir, en parte, en su propia dependencia, puesto que las personas que los dirigen se resisten a coordinar sus acciones con otras instituciones gubernamentales. Esta posición ha disminuido en los últimos tiempos, pero no se solucionó de raíz.

3.2.3. *¿Que incentivos son necesarios para la participación de estos actores?*

A continuación, se exponen los requerimientos de cada uno de los actores.

a) **Empresarios**

- Invitaciones para participar en las mesas de planificación regional que produzcan resultados concretos en forma más o menos inmediata, es decir, proyectos específicos, con fechas, responsables, socios y montos a invertir.
- Impulso y apoyo gubernamentales a proyectos regionales de carácter privado, pero manteniendo esta característica por medio de aportes de capital a formas asociativas de tipo empresarial.
- Simplificación de los trámites ante las oficinas gubernamentales para poner en marcha los proyectos.

⁹⁶ Para mayor información sobre el programa 3x1, ver www.sedesol.gob.mx, www.fedjalisco.com y www.zapotiltic.net.

- Construcción y mantenimiento de la infraestructura pública, como carreteras, que permitan una comunicación ágil dentro de la región, con otras regiones y con todo el país, así como del servicio de agua potable y del tratamiento de drenajes, etc.
- Los empresarios consideran que existe seguridad pública en la región, pero al mismo tiempo indican que no se debe descuidar este asunto.

b) **Emigrados**

- Hacen falta mecanismos para promover una organización que permita impulsar las inversiones de los emigrados.
- Se sugiere la creación de fondos de inversión que faciliten la intermediación financiera, la reducción de riesgos y la canalización de los recursos de los emigrados hacia una cartera diversificada de proyectos productivos y que sean mecanismos institucionales que garanticen el retorno a las inversiones realizadas.
- La formulación y/o evaluación de proyectos productivos para asegurar la rentabilidad de los mismos. Para ello, se propone la capacitación de profesionales a nivel regional, que podrían formar despachos de consultoría especializados en diversos temas.

c) **Dirigentes y organizaciones de la sociedad civil**

Se requieren procesos de inducción y de capacitación con el objetivo de desarrollar las habilidades y actitudes adecuadas para participar en los procesos regionales y para que conozcan cómo acceder a los apoyos gubernamentales. La identificación y atracción de los dirigentes de esas organizaciones, con el fin de que apoyen la Alianza Regional, demanda un trabajo lento pero continuo de parte de la UTEA y de los ETL.

- d) Se recomienda implementar un proceso similar en el caso de los **funcionarios públicos**. Para ellos, el proceso debe apoyarse en un acuerdo político de alto nivel entre los directivos de las diversas instituciones gubernamentales para apoyar las Alianzas Regionales y para promover el objetivo de que sus subordinados y también sus contrapartes del Gobierno federal participen en los procesos de la región Sur.

4. **ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES**

4.1. **Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales**

La secuencia general para la creación de la Alianza Regional del Sur de Jalisco⁹⁷ incluyó los siguientes pasos.

4.1.1. **Selección y delimitación de la región**

Los funcionarios de COPLADE analizaron las 12 regiones de Jalisco siguiendo los criterios indicados en la sección 2 y determinaron que la región Sur era la más conveniente para poner en

⁹⁷ Para mayor información, ver "Presentación de avances de la región Sur de Jalisco.ppt", COPLADE, noviembre de 2005.

práctica el proyecto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional en conjunto con la FAO RLC.

4.1.2. Identificación de áreas críticas y estratégicas

A principios de 2004, el COPLADE, en coordinación con las autoridades municipales, inició un análisis de la problemática y de las potencialidades existentes en los municipios de la Región Sur de Jalisco.

4.1.3. Firma del acuerdo entre el gobierno de Jalisco y la FAO RLC

El esfuerzo mencionado en el punto anterior se fortaleció a mediados de 2004 con el apoyo de la FAO RLC.

4.1.4. Establecimiento formal de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco

En octubre de 2004, los actores más relevantes de la región y del estado de Jalisco firmaron la Declaración de Sayula. Con ello se estableció formalmente la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco como un mecanismo para:

- Fortalecer los vínculos, la coordinación y la cooperación de los diferentes agentes públicos, privados y sociales que operan en la región.
- Atender con oportunidad los principales problemas identificados y plasmados en la Agenda Regional del Sur de Jalisco.

4.1.5. Identificación de los problemas estratégicos de la región

Los equipos técnicos y las Mesas de Trabajo, en conjunto con la sociedad civil, identificaron los problemas estratégicos de la región. (Ver la lista de integrantes de las Mesas en el anexo 5.)

4.1.6. Identificación de las potencialidades de la región

También contando con la participación de equipos técnicos y de la sociedad civil, se identificaron las potencialidades regionales.

4.1.7. Identificación de los vocacionamientos de la región

En las Mesas de Trabajo también se descubrieron las vocaciones de la región.

4.1.8. Generación de las Estrategias de Desarrollo Regional⁹⁸

Se construyó una matriz con los problemas estratégicos, las potencialidades y los vocacionamientos con el objetivo de generar las Estrategias de Desarrollo de la región.

⁹⁸ La Estrategia y sus componentes se analizan en la sección 5.

4.1.9. Planteamiento de proyectos para cada Estrategia

Se formularon proyectos en función de cada Estrategia, que se encuentran en diversas etapas de preparación o implementación. En este punto, los Presidentes Municipales tuvieron un rol de gran importancia al proponer e impulsar tales proyectos.

4.1.10. Diseño de los indicadores de operación y de impacto

Para evaluar los resultados de la Alianza para el Desarrollo Regional se diseñó un conjunto de indicadores, que se proponía tanto verificar la buena operación como medir el impacto de las acciones y los proyectos.

4.1.11. Diseño de la estructura operativa

Por último, se diseñó una estructura destinada a poner en práctica todo lo mencionado en los puntos anteriores. La estructura (detallada en la sección 4.3) opera en la actualidad sólo de manera parcial y en gran medida depende del liderazgo de los funcionarios de COPLADE y de los Presidentes Municipales. Sin embargo, la supervivencia de la Alianza Regional puede encontrarse en una situación riesgosa si tomamos en cuenta que las administraciones municipales terminan su período el 31 de diciembre de 2006 y que la administración estatal lo hace el 28 de febrero de 2007.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

Según el reporte final que las autoridades de COPLADE-Jalisco enviaron a FAO RLC, hay 93 consejos o comités en los que participa la sociedad civil: *“Todas las autoridades municipales de la Región 06 Sur han abierto espacios de participación social a través de los cuales la sociedad se ha incorporado aunque de manera escasa e incipiente en el planteamiento de propuestas para dar solución a los problemas de sus comunidades. Si bien es cierto que las autoridades municipales han creado espacios para la participación ciudadana, no se dispone de los mecanismos apropiados que aseguren una participación constante y duradera (...) Más del 85% de los consejos de participación ciudadana establecidos por ordenamiento legal son presididos por el Presidente Municipal en turno, esta situación en la mayoría de los casos debilita la participación de la sociedad civil y pone en riesgo la continuidad de dichos organismos más allá de los periodos de gobierno establecidos para dichas autoridades. Más del 65% de los Consejos (municipales) de participación social estudiados no tienen una idea clara de su razón de ser, carecen de reglamentos de operación y agendas de trabajo”*⁹⁹.

El problema planteado en el reporte aparece de manera recurrente en las entrevistas realizadas a las personas de la sociedad civil y también a los Presidentes Municipales de la región Sur. A partir de sus opiniones, se puede concluir que existe una problemática similar en el nivel regional, debido a que la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en las Mesas de Trabajo Regionales se dio en un principio por invitación de las autoridades, tanto estatales (COPLADE) como municipales, y las convocatorias a las reuniones proceden de las mismas autoridades. Los entrevistados mencionan que no existen mecanismos formales para definir quién participa en las Mesas de Trabajo Regionales, ni tampoco se han creado los sistemas de renovación democrática de los representantes de la sociedad civil, lo cual hace peligrar la permanencia del proceso. Por otra parte, las Mesas de Trabajo Regionales no se reúnen de manera sistemática para darle continuidad al trabajo y asegurarse de que se cumplan las metas propuestas.

⁹⁹ Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rlc.fao.org.

Existen otros espacios de participación social relevantes en la región, como los Consejos especializados en asuntos de salud, educación, desarrollo rural, etc., pero presentan la misma clase de problemas que tienen las Mesas de Trabajo Regionales.

En un intento por descubrir el origen de esta problemática, se podría formular la siguiente hipótesis: la operación democrática de la estructura de la Alianza Regional no puede ser mejor que la operación de las organizaciones que la nutren con sus representantes. Si las organizaciones civiles no tienen un buen sistema de renovación de sus dirigentes y de sus representantes, estas personas llevarán a la Alianza Regional los mismos lastres, que se reflejarán en la forma de tomar las decisiones regionales. Este asunto requiere de un análisis profundo de parte de los dirigentes de la Alianza Regional y de una inmediata toma de decisiones.

4.3. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza

Los “compromisos” de la estructura operacional establecidos en el reporte final de la región Sur y firmados en la Declaración de Sayula son los siguientes:

- *“Promover la concurrencia y participación de todos los actores que, con el único interés de impulsar el desarrollo de la Región, se adhieran a esta Alianza Regional.*
- *Fortalecer los vínculos de los sectores sociales y productivos de la Región en la definición de proyectos que contribuyan al mejoramiento de la productividad y la competitividad regional.*
- *Coadyuvar al fortalecimiento de una instancia técnica regional que fortalezca el proceso de la toma de decisiones a nivel municipal y regional.*
- *Participar en la definición y en su caso financiamiento de los proyectos de carácter regional que mejoren la productividad y la competitividad regional.*
- *Contribuir a la coordinación intermunicipal e interregional y desplegar los esfuerzos necesarios para que los diversos actores encuentren siempre sobre puntos de convergencia que permitan encaminar sus esfuerzos a la elevación de los niveles de calidad de vida de los habitantes de la Región Sur.*
- *Consolidar todas las acciones tendientes a fortalecer las cadenas productivas de la Región, así como los circuitos turístico, histórico, cultural y religioso, y los demás que por temática y oportunidad de desarrollo se generen”¹⁰⁰.*

Sobre la base de estos “compromisos”, el reporte final de la región Sur muestra el organigrama propuesto para la estructura operacional de la Alianza:

Para la operación y funcionamiento de la Alianza Regional se establecerá una estructura **Consultiva y Deliberativa** y otra de carácter **Operativo**. La primera estará integrada por:

- (i) *El Coordinador Ejecutivo (Representante de la Sociedad, designado en el órgano **Consultivo-Deliberativo**).*
- (ii) *Los Presidentes Municipales en turno de los Municipios que integran la Región Sur de Jalisco.*
- (iii) *Los Coordinadores de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).*
- (iv) *Los Coordinadores de las Mesas de Trabajo que se integren al seno de la Alianza.*
- (v) *Un máximo de dos representantes por cada organización privada o social reconocida en la región y que se acrediten debidamente mediante acta de designación firmada por los miembros.*

¹⁰⁰ Ibid.

bros de su organización y avalada por la firma del Presidente Municipal del municipio al que pertenezca.

- (vi) *Los representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal y Federal, cuya responsabilidad operativa está circunscrita a la Región.*
- (vii) *Dos representantes por cada institución de educación superior de la Región.*
- (viii) *Los suplentes permanentes designados por las organizaciones de los sectores social, privado y público y que asistan en ausencia del integrante representante titular.*

Para apoyar la toma de decisiones y la conducción del desarrollo regional, se conformará un **Equipo Técnico Asesor** en el cual participarán los siguientes miembros:

- (i) *Un Secretario Técnico que será el representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) en la Región.*
- (ii) *La Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEA).*
- (xi) *Los Integrantes de los Equipos Técnicos Locales (ETL) de los municipios designados por el Presidente Municipal correspondiente.*
- (iii) *Los representantes de las instituciones de educación superior e investigación que decidan integrarse en este cuerpo operativo asesor.*
- (iv) *Los representantes de los Colegios de Profesionistas con presencia en la Región.*

La **Estructura Operativa** estará conformada en seis **Mesas de Trabajo** por cada uno de los rubros señalados a continuación:

- (i) *Para el Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo.*
- (ii) *Para el Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional.*
- (iii) *Para el Impulso a la Competitividad Regional.*
- (iv) *Para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.*
- (v) *Para la Atención de la Migración.*
- (vi) *Mesa para la Consolidación de la Infraestructura de Servicios”.*

4.3.1. Relaciones entre los componentes de la estructura

El documento acerca de la estructura de la Alianza no precisa un nivel de autoridad relativa entre los tres componentes: el Órgano Consultivo-Deliberativo, la Estructura Operativa y el Equipo Técnico Asesor. En apariencia, existe una autoridad igual entre los dos primeros mientras que el tercero, tal como lo dice su nombre, es sólo el operador de los acuerdos entre los dos primeros.

El mismo documento describe un puesto denominado “Coordinador Ejecutivo” cuyas funciones definidas le permiten “*representar a la Alianza...; definir las líneas de acción...; promover la celebración de acuerdos...; etc.*”. En los hechos, esto lo convierte en el “director” de la Alianza Regional. Dicho puesto lo ocupa un funcionario público (de tiempo completo), lo que le otorga todavía más peso al sector público en la estructura y la operación de la Alianza y reduce los espacios de participación de la sociedad civil.

4.3.2. Grado de participación de los actores

A partir de las diversas entrevistas realizadas en la región Sur de Jalisco, se puede concluir que, hasta la fecha, la participación de los habitantes de esta zona en la operación de la estructura antes descrita (adicionalmente al trabajo de tiempo completo que lleva a cabo el personal de la oficina regional y de la oficina estatal de COPLADE) fue, en orden de importancia y de tiempo, la siguiente:

directivos y docentes del CuSur de la Universidad de Guadalajara y del Tecnológico de Ciudad Guzmán; Presidentes Municipales de la región; funcionarios municipales de las áreas de planeamiento, desarrollo económico y de turismo, y directivos y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

En cierta manera, los distintos niveles de participación reflejan la importancia de cada uno de estos sectores en la estructura de la Alianza Regional, aun cuando no se expresa explícitamente en los documentos oficiales.

4.4. Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

El órgano “Consultivo-Deliberativo” podría llegar a ser una asamblea muy grande. Es posible sacar esta conclusión si se tiene en cuenta el reporte de la región Sur, donde se menciona que de las 159 organizaciones existentes en esta zona, cerca de cien participan en las Mesas de Trabajo, las cuales además forman parte del órgano “Consultivo-Deliberativo” (ver sección 5). Si se sumaran todos los participantes, las asambleas estarían constituidas por aproximadamente 150 personas, todas con voz y voto. Tal vez por esta razón, en la práctica las decisiones más importantes se concentraron en la reunión de Presidentes Municipales de la región, lo que les resta importancia a los demás miembros de ese órgano y reduce la participación democrática.

En un sentido estricto, la estructura de la Alianza Regional no establece que la junta de Presidentes Municipales debe ser la que tome las decisiones acerca de los proyectos a realizar, pero mientras no madure la participación de la sociedad civil, el peso específico del componente gubernamental continuará siendo de gran importancia.

No se tiene previsto crear una “Agencia de Desarrollo Regional”, por lo que las funciones de asesoría técnica, preparación y seguimiento de proyectos y secretaría técnica, entre otras, quedan en manos del “Equipo Técnico Asesor” (ETA). Este Equipo Técnico Asesor parece ser el engranaje de la estructura que funciona con mayor eficacia, ya que buena parte de sus miembros dedican el cien por ciento de su tiempo a las tareas regionales, mientras que otros participantes (por ejemplo, los Presidentes Municipales y los miembros de la sociedad civil) lo hacen sólo a tiempo parcial. Sin embargo, también es necesario destacar que el Equipo Técnico Asesor está conformado por funcionarios gubernamentales del COPLADE, por lo cual existe el riesgo de que peligre su permanencia ante la renovación de la administración estatal.

En lo que se refiere a las seis Mesas de Trabajo, sus funciones son:

- *Participar en la formulación de los Planes Operativos Anuales, velando su concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo de la Región Sur de Jalisco.*
- *Velar por que la elaboración del Plan Operativo Anual tenga un carácter participativo.*
- *Articular las demandas definidas por los diferentes sectores que integran la Mesa de Trabajo y cuidar que sean incorporadas a los Programas Operativos Anuales.*
- *Conocer, difundir y acompañar la ejecución de los programas y proyectos propuestos por la Mesa de Trabajo y que fueron incorporados a los Programas Operativos Anuales y reportar información permanentemente al Equipo Técnico Asesor.*
- *Elaborar el programa anual de trabajo de la Mesa correspondiente y ponerlo a consideración del Órgano Consultivo y de Deliberación a través de su Coordinador Ejecutivo.*
- *Elaborar el informe anual de actividades de la Mesa con su evaluación correspondiente y turnarlo al Órgano Consultivo y de Deliberación.*
- *Sugerir al Coordinador Ejecutivo las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento de la Alianza Regional”¹⁰¹.*

¹⁰¹ *Ibid.*

Las Mesas de Trabajo están compuestas por representantes de organizaciones empresariales, sociales y cívicas y por funcionarios de los tres niveles de gobierno que trabajan en las instituciones con presencia en la región. Después de haber participado en el diagnóstico regional y en el diseño de la estrategia de desarrollo, las Mesas tienen un funcionamiento más bien esporádico, en parte por la falta de tiempo de sus integrantes y también por la carencia de recursos económicos que permitirían concretar los proyectos que se proponen. Entonces, podría decirse que las Mesas funcionan más como órganos de consulta que como un lugar de toma de decisiones, ya que además la Declaración de Sayula no especifica cómo van a operar, ni si tienen capacidad ejecutiva; tampoco menciona cómo se nombran o se renuevan los representantes que las componen.

Lo anterior lleva a las siguientes propuestas:

- Diseñar con detalle cómo van a operar las Mesas de Trabajo, quiénes participan, cómo se nombran y se renuevan sus miembros, qué tipo de decisiones pueden tomar, a quién deben reportar sus avances, etc. Para ello se podrían aprovechar las experiencias de las Mesas de Trabajo que funcionaron a partir de 1997, durante el proceso de regionalización, y más recientemente la participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo Rural Regional y en los Comités de Planeación y Desarrollo Municipales (COPLADEMUN).
- Crear un cuarto organismo que forme parte de la estructura de la Alianza Regional y que sería un Fideicomiso con el objetivo de obtener, depositar y operar los recursos de diversos orígenes (federales, estatales, municipales, privados, internacionales, etc.). Este “brazo financiero” de la Alianza Regional permitiría aumentar la eficacia de las acciones de los otros tres órganos que integran su estructura. Por supuesto, antes de implementarlo será necesario estudiar las implicaciones jurídicas y prácticas del Fideicomiso Regional.

4.5. Análisis de los mecanismos de coordinación

4.5.1. Mecanismos de coordinación horizontal utilizados

- a) Hasta ahora, el principal mecanismo de coordinación regional ha sido los acuerdos entre los Presidentes Municipales, ya sean bilaterales o multilaterales, en la reunión de Presidentes.
- b) La coordinación entre los municipios para llevar a cabo proyectos conjuntos también se da por medio de los funcionarios de los departamentos especializados en el tema en cuestión, previo acuerdo entre los Presidentes Municipales. Tal como se mencionó anteriormente, la participación de funcionarios de varios municipios en el Diplomado en Desarrollo Regional facilitará esta coordinación.
- c) Las Mesas de Trabajo de la estructura regional podrían establecer una coordinación entre ellas para proyectos que involucren varios temas.
- d) De la misma forma, las organizaciones de la sociedad pueden establecer acuerdos entre ellas antes de las reuniones de las Mesas de Trabajo de la estructura regional.

4.5.2. Mecanismos de coordinación vertical utilizados

- a) Las solicitudes de apoyo y, en general, la relación entre los órganos de la estructura regional y el gobierno del estado de Jalisco o el Gobierno Federal, se canalizan ya sea a través de COPLADE o por medio de las gestiones directas de los Presidentes Municipales ante las diversas dependencias.
- b) Los Diputados del Congreso del estado de Jalisco o incluso los Diputados del Congreso Federal son otro conducto que, en muchas ocasiones, opera para la obtención de apoyos de los niveles estatal o federal. Hasta ahora no han intervenido expresamente para apoyar de forma directa la Alianza Regional.

- c) Legalmente no existe un mecanismo explícito para regular la existencia de la Región y, menos aún, para canalizar las solicitudes de apoyo de la misma, por lo que se requiere un trabajo legislativo al respecto.
- d) El mecanismo para llevar las propuestas de la sociedad civil de uno o varios municipios hacia el nivel regional se da en las Mesas de Trabajo por temas y de ahí se derivan al órgano Consultivo-Deliberativo.
- e) Los requerimientos de un Municipio en particular pueden ser expuestos por su respectivo Presidente Municipal ante el órgano Consultivo-Deliberativo o ante la reunión de Presidentes Municipales.

4.6. Una tipología de los mecanismos de coordinación

a) Oficial y extraoficial

La mayor parte de los mecanismos de coordinación utilizados hasta la fecha en la región Sur de Jalisco son de carácter “extraoficial”. Esto se debe a que las leyes mexicanas no consideran la Región como parte de la estructura legal del país. Sólo existen tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal. Los conductos “oficiales” son los ya mencionados a través de COPLADE.

b) Formal e informal

La Declaración de Sayula, que es el documento constitutivo de la Alianza Regional Promotora de Desarrollo del Sur de Jalisco, establece los órganos de la estructura de esta Alianza y las instituciones participantes. A partir de lo anterior, se podrían establecer mecanismos formales de coordinación conforme a las funciones de cada parte de la estructura.

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos (componentes) para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional

La Estrategia de Desarrollo Regional está basada en los siguientes componentes:

- a) Diagnóstico realizado con la participación de funcionarios y miembros de la sociedad civil de la región bajo la coordinación de COPLADE.
- b) El documento plantea siete “problemas estratégicos” para el desarrollo de la región:
 1. Bajo nivel educativo y de preparación
 2. Capacidad productiva limitada
 3. Baja competitividad
 4. Deterioro ambiental
 5. Calidad de vida aún insatisfactoria
 6. Insuficiente cobertura de servicios básicos
 7. Altos índices de expulsión migratoria
- c) Este documento detalla además cinco grandes “potencialidades” regionales:
 1. Ubicación geográfica

2. Infraestructura educativa de nivel superior
3. Sector agropecuario y forestal
4. Sector industrial
5. Sector de Comercio y Servicios
6. Sector de Turismo

Con los elementos anteriores y siguiendo la secuencia indicada en las secciones 4.1.1-4.1.10, el equipo de COPLADE preparó una Matriz para el Desarrollo de Estrategias en la cual aparecen verticalmente los “Problemas Estratégicos” y horizontalmente las “Potencialidades”. Al interior de la Matriz, se diseñaron Estrategias *“tendientes a disminuir o eliminar los problemas con base al aprovechamiento de las potencialidades propias de la Región, si bien es cierto que las estrategias están basadas fundamentalmente en el desarrollo endógeno, no será posible desarrollarlas sin la intervención de actores externos”*.

“Estrategias de la Región Sur:

1. **Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva** que consolide la articulación de la Región Sur con la Zona Metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las Regiones Sierra de Amula y Sureste.
2. **Impulsar un proceso de capacitación continuo** para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales.
3. **Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industria**, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas.
4. **Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial**, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios integrales de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios.
5. **Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región** a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios de la Región promover la producción y los servicios de la Región.
6. **Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región**, para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuará la infraestructura urbana e impulsará la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna”¹⁰².

5.2. Análisis de contenidos de la Estrategia y de los proyectos respectivos

1. *Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva*

El reporte final de la región indica que *“esta estrategia está orientada en principio a mejorar y ampliar la cobertura de los servicios básicos, principalmente el servicio de agua potable, el drenaje, la energía eléctrica, la alimentación, la salud y la educación; una segunda vertiente de la estrategia está orientada a mejorar la comunicación con las comunidades rurales de los munic-*

¹⁰² Ibid.

pios, a fortalecer la comunicación entre los 16 municipios de la Región y de estos con las regiones más próximas. Aprovechando la cercanía de la Región con el puerto de Manzanillo y la Zona Metropolitana de Guadalajara, la estrategia busca fortalecer y crear nuevas vías de comunicación que disminuyan los tiempos de traslado que tienen actualmente los municipios de la Región con estos puntos estratégicos”.

Análisis:

Los proyectos derivados de la primera parte de la Estrategia responden a necesidades urgentes de los habitantes de cada municipio. Este tema fue planteado por varios de los Presidentes Municipales en las entrevistas realizadas como la responsabilidad más importante ante sus electores. Se considera que son proyectos de nivel municipal pero que, al mismo tiempo, tienen carácter de requerimientos básicos para soportar los proyectos regionales –por ejemplo, los turísticos o industriales– y elevan la competitividad de la región en general.

Los proyectos referidos a las vías de comunicación también fueron planteados en las entrevistas tanto por los Presidentes Municipales como por los empresarios, debido a la necesidad de contar con buenas comunicaciones regionales para movilizar sus productos hacia los mercados, además de ser condición previa a los proyectos turísticos.

Un riesgo de esta Estrategia es que los proyectos de nivel municipal adquieran tal importancia que dejen sin recursos a los proyectos regionales, por lo cual se sugiere hacer un análisis integral de las inversiones propuestas antes de aprobarlas en los diversos niveles de gobierno.

2. *Impulsar un proceso de capacitación continuo*

El reporte menciona que *“esta estrategia busca mejorar la calidad de la mano de obra en la Región a través del establecimiento de convenios de cooperación con las instituciones educativas de nivel superior establecidas en la Región, en este caso con el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán y el Centro Universitario del Sur de Jalisco. Por otra parte, la estrategia está enfocada a mejorar el nivel educativo mediante la mejora de los centros educativos y la capacitación constante de los docentes en los diferentes niveles de estudio; en este mismo renglón su buscará fortalecer y adecuar los programas de estudio al vocacionamiento de la Región. Adicional a ello, se pondrán en marcha una serie de programas de carácter social que reduzcan la deserción escolar, mejoren el nivel de aprovechamiento y se apoye a jóvenes de escasos recursos a concluir la educación media superior”.*

Análisis:

Los proyectos que propone la Estrategia son pertinentes para proporcionar a la región los recursos humanos necesarios para impulsar su desarrollo. Al mismo tiempo, sería conveniente que, así como se hace referencia a los importantes acuerdos firmados con las instituciones de educación superior de la región, se formulen los acuerdos requeridos con la Secretaría de Educación y con la Secretaría de Desarrollo Humano del gobierno de Jalisco y con sus contrapartes federales para poner en marcha los *“programas de carácter social que reduzcan la deserción escolar”*, porque aun cuando este tipo de acciones recae en esas dependencias, sería posible establecer convenios que le permitan a la región hacerse cargo de las mismas y operar los recursos federales y estatales a través de un Fideicomiso Regional.

Este es un tema que debería interesar a los empresarios de la región, ya que sus respectivas empresas se verían beneficiadas y se volverían más competitivas al contar con un personal capacitado acorde a sus necesidades. Por lo anterior, se sugiere otorgar mayor importancia a la participación de los representantes de los organismos empresariales en las Mesas de Trabajo de esta Estrategia.

3. **Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial**

De acuerdo con el reporte de la región Sur, “esta estrategia está enfocada a fortalecer la producción y la industrialización de la producción primaria, para ello se diseñaran una serie de instrumentos de fomento a la producción de cultivos alternativos, se trabajará intensamente en la integración y capacitación constante de cooperativas y cadenas de producción. Para tal fin se establecerán en la Región organismos que asesoren a los productores agropecuarios sobre las oportunidades de inversión, los apoyen en el diseño de proyectos, los orienten sobre las fuentes de financiamiento públicas y privadas disponibles y les faciliten el acceso a ellas. Además de lo anterior, la estrategia está orientada a mejorar la tecnificación de procesos productivos. Para ello se promoverán reuniones de intercambio de experiencias a través de las cuales los productores del campo de Jalisco conozcan de experiencias exitosas sobre la utilización de tecnología o procesos productivos que han contribuido a mejorar la productividad en otros estados del país u otros países”.

Análisis:

Sería conveniente considerar, en el diseño de los proyectos de esta Estrategia, lo planteado en el Plan Estatal de Desarrollo referido al Desarrollo Rural y también en el Programa Nacional Agroalimentario, con el objetivo de alinear las Estrategias regionales de acuerdo con dichos planes.

Por otra parte, es indispensable considerar que la mayoría de las acciones mencionadas en esta Estrategia quedarían a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), con sede en Ciudad Guzmán, y de los Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) diseminados en la región Sur. Por ello, y considerando además que no existe una Agencia de Desarrollo Regional, se plantea la necesidad de formular un acuerdo de concertación entre la SEDER y la región Sur para coordinar las acciones. Igualmente existen organizaciones de productores¹⁰³ que tienen un asiento en el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de la Región Sur (creado por mandato de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable) y a las cuales sería necesario tomar en cuenta para tener éxito en los planteamientos propuestos. Se sugiere la firma de un acuerdo con dicho Consejo para integrarlo oficialmente a la Alianza para el Desarrollo Regional.

Esta podría ser una oportunidad para que los habitantes de la región Sur tengan mayor participación en las decisiones que llevan a la aplicación de los presupuestos federal y estatal dedicados al campo.

4. **Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial**

“Esta estrategia está encaminada a fortalecer la micro y pequeña empresa, en particular la actividad artesanal tan rica y variada de la Región. Para ello se buscará la integración y capacitación constante de cooperativas de producción, para tal fin se promoverá en la Región el establecimiento de organismos que asesoren a los pequeños empresarios desde el manejo de su contabilidad hasta el diseño de proyectos de mejora de procesos productivos, comercialización y estrategias de venta. Las instituciones de educación superior establecidas en la Región jugarán un rol importante en el desarrollo de la Región, particularmente en la presente y en la estrategia número 3 citada anteriormente”.

Análisis:

En esta Estrategia se presenta una situación similar a la anterior, pero ahora en relación con la Secretaría de Promoción Económica (SEPROE) y con el Plan Estatal de Desarrollo en lo relativo

¹⁰³ La representación de los productores en el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de la Región Sur incluye a los dirigentes de las cadenas productivas, de las organizaciones ejidales y de los pequeños propietarios.

al desarrollo económico. Se requiere instrumentar un convenio con la SEPROE para realizar los proyectos a nivel regional.

Las entrevistas a empresarios de la región Sur indican que no consideran que “el gobierno” los haya apoyado y en general prefieren mantenerse alejados de los organismos gubernamentales. Por lo dicho anteriormente, es importante diseñar una estrategia de acercamiento con los empresarios para lograr que se adhieran a la Alianza para el Desarrollo Regional.

5. *Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región*

“A fin de fortalecer la comercialización y la difusión de los productos de la Región, se crearán los espacios físicos y virtuales a través de los cuales los habitantes del estado, de otros estados y de otros países conozcan y se interesen en la compra de los productos regionales. Para ello se promoverán ferias y se constituirá entre otras cosas un centro de exposiciones regional. En algunas de las ferias nacionales e internacionales se gestionarán espacios para la difusión en conjunto de los productos y servicios de la Región, también se diseñará un sitio Web para que los usuarios de Internet den un paseo virtual por la Región y hagan sus compras”.

Análisis:

Se sugiere complementar los proyectos derivados de esta Estrategia con la realización de estudios de mercado para, a partir de ellos, mejorar el diseño de los productos que haga posible una mejor comercialización nacional e internacional.

Las tareas indicadas en esta Estrategia son responsabilidad de la SEPROE, por lo que sería necesario establecer convenios con esa dependencia estatal.

En relación con los comentarios de empresarios y funcionarios respecto de la comercialización de los productos regionales, a lo largo de las entrevistas realizadas hubo algunos empresarios y artesanos que “esperaban que las autoridades facilitaran la comercialización de los productos regionales” (en la mayoría de los casos, no pudieron precisar cómo debían hacerlo), lo cual no se había realizado hasta la fecha, por lo que se propone que las Mesas de Trabajo II (Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional) y III (Impulso a la Competitividad Regional) diseñen propuestas concretas respecto de los apoyos esperados de parte de la SEPROE y otras entidades de gobierno.

6. *Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región*

“Aprovechando las riquezas naturales, la ubicación estratégica de la Región, sus edificios históricos, su gastronomía y la riqueza de sus artesanías se continuará impulsando el modelo de circuito histórico, el cual busca aprovechar los recursos turísticos de la Región de manera integral, para ello se continuará con el fortalecimiento de la infraestructura urbana, el mejoramiento de los sitios históricos y la rehabilitación de edificios históricos culturales. Adicional a las obras de infraestructura se continuará trabajando en el rescate de las tradiciones y la cultura regional, la formación de mano de obra y la conservación de los recursos naturales”.

Análisis:

Nuevamente el mismo comentario, pero en relación con la Secretaría de Turismo del Gobierno de Jalisco (SETUJAL). En este caso, se presenta una circunstancia similar a la de las anteriores Estrategias, pero ahora la dependencia responsable de la promoción turística es la Secretaría de Turismo, aunque fue mencionada como una dependencia participante en el desarrollo regional por los

funcionarios de COPLADE. Las entrevistas indican que los empresarios, e incluso los funcionarios municipales, no tienen muy claro cuál podría ser el rol de SETUJAL en el desarrollo turístico de la región Sur. Se sugiere entonces establecer una coordinación con dicha institución para que los proyectos turísticos de la región se elaboren de manera conjunta entre las autoridades y los empresarios.

5.3. Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

5.3.1. Plan Estatal de Desarrollo

Este Plan establece los siguientes puntos en relación con el desarrollo regional¹⁰⁴:

“Objetivo general 3. Desplegar las potencialidades de las regiones mediante la autogestión de las comunidades y su articulación con proyectos integrales.

Estrategia 3.1. Consolidar la política de regionalización en el Estado

La promoción de la gestión regional intermunicipal ha sido uno de los programas estratégicos del Estado. Con la vigencia de la nueva Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, este programa adquiere un papel más relevante como uno de los pilares del proceso de planeamiento.

La regionalización se consolidará con los siguientes propósitos

Fortalecer la integración territorial de los 124 municipios en las 12 regiones del estado con fines de planeamiento y coordinación intermunicipal.

Promover, a través de las regiones, la integralidad en la gestión del desarrollo sustentable en el Estado.

Desarrollar las capacidades locales, las vocaciones y potencialidades de las regiones que les permitan posicionarse competitivamente en cuanto a sus actividades productivas y su participación en los flujos de inversión y de intercambio comercial.

Reforzar la identidad regional y los valores de los jaliscienses a través de un proceso que concilie un desarrollo económico competitivo y la inclusión social.

Estos propósitos se impulsarán bajo los siguientes lineamientos:

Línea de acción 1: La participación social.

Efectiva integración y participación de la sociedad en las decisiones respecto de la gestión del desarrollo de su propia región.

Fortalecimiento de las capacidades locales que posicionen competitivamente a las regiones como oportunidades de inversión.

Implantación de un proceso de planeamiento integral que promueva la interacción entre el ámbito rural y el urbano.

Creación de nuevas formas de colaboración entre los actores públicos y privados.

Línea de Acción 2: Descentralización y planeamiento regional del desarrollo.

Generación de las condiciones necesarias para el cabal cumplimiento del marco jurídico de planeamiento vigente, de su reforma y de la gestión para avanzar en el proceso de descentralización y desconcentración de recursos y toma de decisiones.

Fortalecimiento de los subcomités regionales de planeamiento en la toma de decisiones y su coordinación con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano.

Impulso al sistema de información regional en el Estado.

¹⁰⁴ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007, Gobierno del Estado de Jalisco, www.jalisco.gob.mx.

Promoción de la descentralización de las dependencias gubernamentales hacia las regiones. Delegación de responsabilidades y capacidad de decisión a los representantes del Gobierno en las regiones.

Línea de acción 3: *Programación y financiamiento de las propuestas de desarrollo regional. Rediseño del Sistema Estatal de Planeación, Programación y Presupuestación para incluir la dimensión regional con el fin de que las dependencias estatales elaboren sus programas presupuestales e incluyan las propuestas de las regiones.*

Implantación de la evaluación socioeconómica de proyectos de manera formal y sistemática como elemento de toma de decisiones del gasto público estatal.

Creación de un organismo central coordinador que actualice y ofrezca un seguimiento para la generación de estudios y proyectos y que ofrezca información pública integrada.

Promoción de un mecanismo que facilite la incorporación del sector privado en la ejecución de proyectos regionales.

Impulso al proceso de descentralización de la programación del gasto.

La política de Regionalización se orientará a las siguientes metas:

Operación de los doce subcomités de planeamiento regional en el estado.

Actualización y formalización de los planes de desarrollo regional para cada una de las regiones del estado.

Integración de una cartera de proyectos de coinversión con al menos diez proyectos por región.

Operación de por lo menos cuatro Unidades Regionales de Servicios Estatales para la desconcentración de funciones administrativas a las regiones de la entidad.

Establecimiento del Sistema Estatal de Programación y Presupuestación del Gasto Público.

Suscripción de un acuerdo con el Gobierno Federal para la integración del Programa de Regiones Prioritarias para el Desarrollo Social a la Política de Regionalización estatal.

Establecimiento del Sistema de Información Regional de Jalisco a través del Instituto de Información Territorial y el Sistema Estatal de Información (SEIJAL).

Ejecución de centros intermunicipales de confinamiento de residuos en las doce regiones”.

A continuación, se ofrece un ejemplo de las propuestas del Plan Estatal de Desarrollo para esta región:

“Línea de Acción 4. Regiones Sur y Sureste. *La estrategia se centrará en el desarrollo sustentable de la industria forestal y maderera, así como del potencial agropecuario. Será necesario diversificar cultivos y el aprovechamiento alternativo de la caña de azúcar, fomentando el potencial hortofrutícola. Se impulsará la mayor accesibilidad de la región sureste y el desarrollo turístico de las zonas de montaña”.*

Comentarios:

Los autores del Plan de Desarrollo de la región Sur hacen mención de lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo para cumplir con el “*Compromiso por un Desarrollo Regional Equilibrado y Sustentable*”. Lo planteado en el Plan Estatal de Desarrollo permite suponer que las diversas dependencias del Gobierno del estado de Jalisco y del Gobierno Federal podrían tener una buena disposición para convenir la descentralización hacia la región Sur de muchas de las decisiones que afectan a esta región, en especial en todo lo relacionado con la orientación de las inversiones públicas y específicamente acerca de los proyectos a realizar.

Sería necesario que la Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEA) y los Equipos Técnicos Locales de nivel municipal (ETL), con el apoyo de las Mesas de Trabajo, diseñen los

mecanismos concretos para poner en práctica lo antes dicho, proponiendo los organismos que participarían en las decisiones y los canales adecuados para los recursos financieros (por ejemplo, un Fideicomiso Regional).

5.3.2. *Plan de la Región Centro Occidente de México*¹⁰⁵

“En 1999 se puso en marcha un proceso de promoción del desarrollo regional en el que participan los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. El propósito central de esta iniciativa es construir una visión regional compartida por los estados y definir una estrategia integral para el desarrollo regional, con la que contribuiremos en la construcción del proyecto nacional...”

“La interacción de redes de funcionarios estatales ha propiciado el establecimiento de convenios para la acción conjunta, la elaboración de una estrategia regional, el diálogo como región con dependencias federales y la puesta en marcha de acciones y proyecto interestatales”.

“La vocación regional en el siglo XXI.

La vocación territorial de la región Centro Occidente la ubica como enlace interoceánico entre el norte desarrollado y el sur en vías de desarrollo. También puede seguir siendo plataforma para la desconcentración del Valle de México y aprovechar su sistema de ciudades para generar un desarrollo más equilibrado. Sus fortalezas humanas y económicas la ubican en un perfil cada vez más industrial, de servicios y turístico, en contraste con un decaimiento en la participación de las actividades primarias...”

“... Simultáneamente se crea el Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente que tiene como finalidad impulsar el desarrollo de proyectos estratégicos en la región e impulsar el desarrollo de la misma”.

La región Sur de Jalisco forma parte de esa gran región Centro-Occidente de México y por ello comparte características generales, vocación y estrategias. En relación con las estrategias compartidas con esta región, sobresalen los siguientes temas:

“Estrategia 1: Impulso a la inserción global de la región”

Esta estrategia incluye el “macroproyecto” del Corredor Manzanillo-Tampico. Es importante tener en cuenta que la región Sur de Jalisco es atravesada de norte a sur por este corredor mediante la autopista Guadalajara-Manzanillo.

Por lo anterior, resulta indispensable para la región Sur insistir en los planteamientos ante el Gobierno Federal para se concluya la obra de esa autopista con cuatro carriles en toda su longitud. Otro componente de esta estrategia está relacionado con considerar la migración internacional como un detonador de procesos de desarrollo, fortaleciendo la vinculación con los “paisanos” emigrados.

“Estrategia 2: Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional”

Entre los componentes de esta estrategia, se menciona el rescate y la difusión de la historia, la cultura y las tradiciones regionales, así como del patrimonio cultural. Por este motivo, es importante para la región Sur no sólo la promoción de los corredores turísticos y culturales dentro de la propia zona, sino que se sume a los macroproyectos de la región Centro-Occidente para generar sinergias y atraer más turismo de manera conjunta. Esto no está previsto en los proyectos de la Estrategia 6 de la región Sur de Jalisco, por lo que sería necesario agregarlo.

“Estrategia 3: Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente”

Uno de los componentes de esta estrategia es la evaluación de las capacidades ambientales y la equidad en el aprovechamiento de los recursos naturales. Entre los macroproyectos no está in-

¹⁰⁵ Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, FIDERCO, 2005, www.centrooccidente.org.mx.

cluida la región Sur de Jalisco, pero esta estrategia es válida, en particular para la cadena de lagunas temporales que se encuentra en la región Sur y también para sus recursos forestales.

“Estrategia 4: Reversión del deterioro ambiental y social”

Los componentes relativos a la gestión sustentable del territorio y a la gestión integral de cuencas también son muy pertinentes para diversas microrregiones de la región Sur, por lo que será necesario obtener apoyos federales y estatales para ponerla en práctica.

“Estrategia 5: Nueva institucionalidad para el Desarrollo Regional”

Para la región Sur, aunque en una escala más pequeña, son válidos los componentes de esta estrategia de la región Centro-Occidente, ya que se requiere la adecuación del marco jurídico para la gestión regional, el diseño de mecanismos operativos e instituciones de nivel regional, creación de mecanismos para el financiamiento, capacitación para el desarrollo regional, la apertura de canales de participación social, etc. Por ello, se sugiere la conveniencia de intercambiar experiencias e ideas con los funcionarios del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO)¹⁰⁶ y consultar otras fuentes de información¹⁰⁷ acerca de experiencias de desarrollo regional para definir cómo conectar las estrategias de la región Sur de Jalisco con las de Centro-Occidente.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1. Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

Se podría calificar de “proyectos innovadores” a aquellos que se caracterizan por brindar nuevos aportes a la región Sur, ya sea en virtud de los objetivos que se proponen, las nuevas formas de organización, el impacto social o económico que tendrán, el plan de negocios, la incorporación de nuevos actores, etc.

Es importante destacar que la Alianza para el Desarrollo Regional del Sur de Jalisco ha tenido una fuerte influencia en los ejemplos que se presentan en las secciones siguientes, en algunos casos en lo que hace a la planificación del proyecto y en otros en la gestión, la animación y la obtención de recursos.

Algunos de estos proyectos innovadores fueron calificados como “proyectos de alto impacto” (ver 7.1) en la región. A continuación, se analizan algunos de ellos. La forma en que los actores sociales se vinculan a estos proyectos es muy variable, pero es posible encontrar ciertos puntos en común.

6.1.1. Rastro TIF

Los actores tienen intereses comunes en el sentido de que esperan obtener un porcentaje más importante del valor agregado en la cadena productiva de la carne de cerdo. Hasta el momento, su participación tuvo que ver con la producción y venta de animales vivos, mientras que la comercialización de la carne al detallista (propietario de carnicerías) y de ahí al consumidor final la realizan distintos intermediarios.

¹⁰⁶ FIDERCO, www.centrooccidente.org.mx.

¹⁰⁷ Centro Lindavista, *Factores de éxito en el desarrollo regional. Una visión internacional*, Adalberto Saviñón, México D.F., 1998 y *Construir las regiones*, Héctor Ferreira, México D.F., 2005, administrador@centrolindavista.org.mx.

La forma de organización atrae a los productores primarios y se combina con una estructura financiera en la que todos los participantes aportan capital. Al mismo tiempo, forman parte de la sociedad algunos comercializadores y engordadores de ganado, lo cual los vincula con el proyecto, logrando con ello su colaboración en lugar de su resistencia. Finalmente, participan algunos detallistas, lo que vincula el proyecto con el consumidor final.

Aún no se ha concluido la construcción del rastro, motivo por el que la prueba de fuego de la puesta en marcha de este proyecto todavía está pendiente... Sería muy interesante para otros proyectos similares en esta y otras regiones hacer un estudio detallado de este caso para precisar los pasos que han dado, los roles de los diversos participantes y los factores que hacen al éxito del proyecto.

6.1.2. Corredores turísticos histórico-culturales y ecológicos

Las entrevistas a diversos actores regionales indican que “empiezan a descubrir la vocación turística del pueblo”, tal como afirma el Párroco de Amacueca, y, en algunos casos, tienen ya una visión regional y no sólo municipal. Esto queda demostrado con el proyecto de una ruta turística cultural preparado por los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional. En ciertos casos, lograron incluso contactos internacionales, por ejemplo, el hotel-spa de tipo naturista ubicado en el municipio de Amacueca.

Poco a poco van surgiendo diversos servicios para los turistas: hoteles, restaurantes, construcción de casas de descanso, servicios mecánicos para automóviles, venta de artesanías, etc.

Al mismo tiempo, se abrieron al servicio del turismo algunos atractivos naturales, históricos, culturales y artesanales en cada municipio que, lentamente, se van incorporando a una red regional, por ejemplo, el mirador panorámico llamado El Divisadero, que tiene acceso desde los municipios de Atemajac de Brizuela, Techaluta de Montenegro y Amacueca. Otros proyectos están fase de estudio, como la Ruta Turística Juan Rulfo, que aprovecha la historia personal de este reconocido escritor que transcurrió en varios lugares de la región y la ubicación de sus escritos en una de las microrregiones, el “Llano en Llamas”.

Un componente fundamental de la infraestructura regional es la red de carreteras. Aun cuando se cuenta con la autopista Guadalajara-Manzanillo, que atraviesa toda la región, un comentario repetido por varios de los entrevistados (particularmente, los empresarios) es la necesidad de mejorar las carreteras intrarregionales. Consideran que son angostas, están en mal estado y carecen de las debidas señalizaciones. Esto no sólo dificulta el tránsito de vehículos de carga y hace peligrosa la circulación en general, sino que disminuye la atracción de turistas. Cabe señalar que también mencionaron los nuevos tramos carreteros que se están construyendo, como Sayula-Tapalpa, que facilitarán la creación de circuitos turísticos.

Ya que aún falta mucho para completar una red regional de atractivos turísticos, se sugiere constituir un grupo de trabajo especializado en este tema (podría ser la Mesa III Competitividad Regional o la VI Infraestructura de Servicios), en el que se incorporen las personas emprendedoras o representantes de grupos interesados en proyectos turísticos con el fin de complementarse, generar sinergias e intercambiar experiencias.

6.1.3. Teleférico Nevado de Colima

Este es un proyecto muy ambicioso que puede impactar directamente en cinco municipios y tener efectos multiplicadores en el flujo turístico de toda la región, impulsando la creación de diversos servicios tales como hoteles, cabañas, restaurantes, comercios, etc.

De acuerdo con la información proporcionada por los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional, que están preparando e impulsando este proyecto, ya cuentan con ofertas de distintos inversionistas dispuestos a participar en él.

Un tema que no aparece claro en el anteproyecto presentado por sus promotores es el impacto ambiental que tendría el teleférico en la zona no sólo durante su construcción, sino también por el fuerte incremento en el número de visitantes que tendrá el área natural protegida del Nevado y del Volcán de Colima. Por este motivo, se sugiere profundizar en el estudio de impacto ambiental y en las propuestas de mitigación.

6.1.4. Diplomado en Desarrollo Regional

El Diplomado en Desarrollo Regional fue creado a instancias de COPLADE y es operado por el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara (CUSur). Los participantes de la primera generación son funcionarios de los municipios de la región, pero los organizadores del diplomado tienen planeado abrir el curso a empresarios y dirigentes de organizaciones sociales. Este diplomado es un factor que en poco tiempo *será fundamental para la región* por el valor agregado que puede proporcionar, por ejemplo:

- a) Se establece una relación cercana entre funcionarios de varios municipios que tratan temas de interés común en un ambiente sin protocolo.
- b) Por medio del trabajo en equipos, se generan lazos regionales de manera interdisciplinaria, ya que en cada equipo participan funcionarios con diversos antecedentes de preparación profesional y que trabajan en distintos departamentos de sus respectivos municipios. Todo esto enriquece la visión de los miembros de cada grupo.
- c) El diplomado ha proporcionado metodologías de trabajo para materializar proyectos integrales con un enfoque interdisciplinario.
- d) El trabajo en equipos alrededor de proyectos que benefician a varios municipios permitirá generar un efecto positivo para toda la región.

Se sugiere reforzar el número de docentes del CUSur, ya que en este momento una parte de los profesores son al mismo tiempo funcionarios de COPLADE, lo que podría verse afectado luego del próximo cambio de administración estatal.

6.1.5. Uso de remesas de emigrados

El uso de remesas de emigrados es un tema aún incipiente pero que ya está en la mente de muchos de los actores entrevistados, que advierten el impacto que puede tener la canalización de estos recursos hacia proyectos de desarrollo y de inversiones en proyectos productivos que generen fuentes de trabajo, en lugar de dedicarse básicamente al consumo, que es lo que sucede en la actualidad.

Entre los entrevistados se incluyó a uno de los directivos de la Federación de Clubes Jaliscienses en California, quien estaba buscando proyectos en los que invertir. Este directivo señalaba la necesidad de formular proyectos con viabilidad económica y de diseñar mecanismos que den seguridad a los inversionistas, ya que “hay recursos pero no hay en qué invertir con seguridad...”.

Se sugiere constituir un grupo de trabajo, tal vez la Mesa Trabajo V (Atención a la Migración), que se dedique exclusivamente a explorar este tema, tanto para la formulación de proyectos de inversión como para el diseño de los mecanismos financieros necesarios para llevarlos a la práctica.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

Estas redes regionales son todavía muy incipientes, pero se pueden mencionar algunas que tienen un futuro prometedor, además de las ya comentadas con anterioridad (porcicultores-comercializadores de carne de cerdo y las redes de servicios turísticos):

6.2.1. La producción de tomates al aire libre: un proyecto regional fallido

Hace algunos años, llegaron a la región Sur (específicamente a la microrregión de Sayula) algunas empresas productoras de hortalizas, en especial de tomates. Estas empresas generaron fuentes de trabajo y un importante movimiento económico en la zona. Sin embargo, al mismo tiempo originaron problemas tales como la contaminación del ambiente, un mal manejo del combate de plagas y enfermedades y atrajeron trabajadores emigrantes (muchos originarios del sur de México) a quienes los municipios de la región no podían proporcionar los servicios que requerían como salud, educación, seguridad pública, etc.

A pesar de la intervención de las autoridades de los tres niveles de gobierno, con el tiempo estos problemas fueron agravándose. Por otra parte, la construcción de presas en los municipios de Teocuitatlán de Corona y Atoyac parecía augurar el crecimiento sin control de las áreas sembradas por esas empresas. Pero antes de poder disponer de esa agua, la situación fitosanitaria de los cultivos se agravó tanto que obligó a las empresas a dejar de sembrar en la zona y dejar tras de sí un desastre ambiental y desempleo.

Lecciones aprendidas:

En un comienzo, la instalación de estas empresas se percibió como un beneficio porque no se evaluó el impacto ambiental y social que traería aparejada. Por este motivo, en futuras ocasiones será necesario evaluar con cuidado dichos impactos antes de autorizar cualquier proyecto.

Por otra parte, fue notorio que la intervención gubernamental no resolvió la problemática generada, en parte por carecer de la legislación adecuada y también por la falta de coordinación entre las autoridades de las diversas dependencias que hacían las acciones confusas. A esto hay que agregar la falta de decisión de las propias autoridades para aplicar la ley. Se requiere trabajar para mejorar los soportes legales y la coordinación a nivel local en su aplicación.

6.2.2. La producción de hortalizas en invernadero: un proyecto exitoso al que le falta visión regional

Durante los últimos diez años se instalaron en la región varias empresas dedicadas a la producción de hortalizas en invernaderos. De esta forma, la región Sur llegó a tener la superficie de invernaderos más grande del país. Estas empresas hicieron importantes inversiones, emplean la tecnología más avanzada y tienen las conexiones necesarias con el mercado mundial de hortalizas. Además, generan un importante número de plazas de trabajo permanentes, por lo que requieren trabajadores de diversos municipios de la región y la derrama económica en lo referente a sueldos es grande.

Lecciones aprendidas:

La parte menos luminosa de estos proyectos es que están “desconectados” de la región, ya que prácticamente no tienen proveedores de insumos ni de servicios en los municipios en los que están instalados. Además, su contribución a los ingresos municipales es muy pequeña (sólo el impuesto predial) y la existencia de empresas regionales que podrían hacer alianzas con las grandes empresas exportadoras de hortalizas es muy incipiente.

Se recomienda crear un grupo de trabajo en el que participen representantes de las empresas mencionadas y funcionarios municipales y regionales para estudiar qué incentivos pueden funcionar para el desarrollo de proyectos de proveeduría de insumos y servicios originados en la región, así como para la transferencia de tecnología a otros actores, tal como ha sucedido en otras regiones del mundo con producciones en invernaderos.

6.2.3. *Las ideas de los empresarios: “consorcios tecnológicos”*

Algunos de los empresarios entrevistados consideran que el modelo de desarrollo de la región no ha funcionado en parte porque se conservan sistemas productivos ancestrales que provocan daños ambientales, no se renuevan las tecnologías de producción para mantenerse competitivos a escala global, se producen *commodities* a las cuales no se les da valor agregado, se desperdician “ventanas de mercado”, etc.

Lecciones aprendidas:

Por lo antes dicho, los empresarios proponen la creación de “consorcios tecnológicos” en los que participen empresas, universidades, centros de investigación, instituciones gubernamentales y actores sociales. Estos consorcios funcionarían como “Centros de Articulación Productiva”¹⁰⁸ que podrían apoyar a las empresas pequeñas y medianas de la región en la transferencia de tecnología, vinculación con los mercados, financiamiento de proyectos, etc. Este sería un esquema de cooperación regional (una especie de “agencia de desarrollo regional”) en el que los actores de la sociedad civil podrían participar. El proyecto podría ser apoyado por SEPROE y la Secretaría de Economía.

6.2.4. *El intercambio regional de artesanías*

El comercio de artesanías producidas en la región es una actividad que tiene siglos de tradición. Por este motivo, se lo considera como “algo normal”. Sin embargo, la globalización trajo cambios fundamentales y obligó a competir a los cuchillos de Sayula con los fabricados en China y a las canastas de Gómez Farías con las producidas en Malasia. Incluso los “equipales” (sillones de madera y piel) de Zacoalco enfrentan la competencia de copias producidas en otros lugares.

Lecciones aprendidas:

Tal como se mencionó en la sección 5.2.5, algunos artesanos afirman que no reciben suficiente apoyo gubernamental. Por otra parte, la apertura de los mercados genera nuevas situaciones que cambian velozmente, por lo que los artesanos requieren mayor capacidad de respuesta que la acostumbrada.

Esta problemática podría abordarse en un grupo de trabajo de nivel regional que promueva la participación de los artesanos en la solución de sus propios problemas con el apoyo de las autoridades y la colaboración del sector comercial, en especial de las cadenas de tiendas de autoservicio.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las estrategias

Los técnicos de COPLADE han preparado una gama muy completa de “Indicadores de Impacto” para los Proyectos de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco. También formularon los “Indicadores de Éxito”, que están asociados a las distintas estrategias y

¹⁰⁸ Para mayor información sobre Centros de Articulación Productiva, ver documento de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, www.contactopyme.gob.mx/pdp/Presentacion4.ppt.

cada uno cuenta con una fórmula para calcularlo. Además, se mencionan las fuentes que proporcionarán los datos para este cálculo. Adicionalmente, se diseñaron “Indicadores de Gestión” para medir la calidad de la operación general de la Alianza Regional.

Los Indicadores forman parte de la Estrategia Regional¹⁰⁹. Este avance en relación con la evaluación se debe en especial al interés de los directivos de COPLADE en dicho tema.

7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

Los técnicos de COPLADE adoptaron también un conjunto de tres “Índices para medir el desarrollo” de la región Sur. Estos son:

7.2.1. Grado de Intensidad Migratoria

El Grado de Intensidad Migratoria es una medida que integra la evidencia diversa de la migración al país vecino por medio de una fórmula que “se construye a partir de cuatro indicadores: Porcentaje de Hogares que reciben remesas (hogares con remesas/total de hogares) *100, porcentaje de hogares con emigrantes en Estados Unidos (hogares con emigrantes en Estados Unidos/Total de hogares), porcentaje de hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior (hogares con migrantes circulares /total de hogares) *100 y porcentaje de hogares con migrantes de retorno (hogares con migrantes de retorno /total de hogares) *100. Se aplica la técnica de componentes principales que se desarrolla a partir de la técnica de matriz de correlaciones. Con estos coeficientes se obtiene el Índice de Intensidad Migratoria como una combinación lineal de los indicadores estandarizados”¹¹⁰. Este índice lo calcula el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a partir de los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda, de los Conteos Quinquenales y de los Informes Municipales y Estatales.

7.2.2. Índice de Marginación

Con este índice se calcula el porcentaje de población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

“Para el cálculo del índice de marginación se utilizan nueve variables: Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada, porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes y porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Es decir, el índice de marginación es una combinación lineal de las nueve variables estandarizadas”¹¹¹.

Este índice lo calcula CONAPO a partir de los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda.

¹⁰⁹ La descripción detallada de los Indicadores se encuentra en Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.rtc.fao.org.

¹¹⁰ Fuente: CONAPO, citado en el Reporte Final de la Región Sur de Jalisco, 2005, ver www.conapo.gob.mx.

¹¹¹ *Ibid.*

7.2.3. Grado de Desarrollo Humano

El Grado de Desarrollo Humano “Es una medida de potenciación que indica que los individuos, cuando disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas, (vida larga y saludable, conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, disponer de recursos suficientes para disfrutar de un nivel de vida digna) están en condiciones de aprovechar otras muchas opciones. Estimación a través del Índice de Desarrollo Humano calculado por CONAPO. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) comprende tres dimensiones esenciales: la esperanza de vida al nacer [$IEV = (e_0 - 25) / (85 - 25)$]; la capacidad para adquirir conocimientos, que se obtiene mediante una combinación del grado de alfabetismo de los adultos y el nivel de asistencia escolar conjunto de niños, adolescentes y jóvenes (de 6 a 24 años) [$IE = (2 \times IA + IAE) / 3$] y la medición del PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar en los Estados Unidos [$IPIB = \{(\ln(PPC) - \ln(100)) / \{\ln(40000) - \ln(100)\}\}$ Es decir: $IDH = (IEV + IE + IPIB) / 3$ ”¹¹².

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

La utilización de “Indicadores de Éxito” enfrenta varios desafíos, por ejemplo:

7.3.1. Medir en forma adecuada y consistente

Esto implica una medición exacta de los indicadores sociales y económicos que no distorsione la realidad que se refleja en dichos indicadores, así como realizar esta medición siempre de la misma forma para que los datos sean comparables.

Algunos de los indicadores planteados en el reporte de la región Sur son difíciles de calcular sin introducir distorsiones por factores subjetivos, ya que no se clarifica con precisión en qué consiste el factor a medir, por ejemplo:

- a) Al estimar el porcentaje de poblaciones rurales mayores de 100 habitantes que “estén comunicadas todo el año”: ¿qué significa esta frase?, ¿se refiere a que sea posible pasar con un vehículo de doble tracción o con un autobús o un automóvil de pasajeros?
- b) Al medir el porcentaje de carreteras en “mal estado”, ¿en qué momento se puede empezar a decir que una carretera se encuentra en mal estado?
- c) Al hablar de alianzas con instituciones educativas y mencionar el número de convenios firmados, ¿de qué tipo de convenio se está hablando?, ¿cuáles deberían ser los términos del convenio?

7.3.2. Medir factores relevantes

Cuando se habla del incremento en la productividad y se menciona el promedio de toneladas producidas por hectárea. Este dato aislado no es un indicador relevante, ya que no refleja el costo de producción; se podría producir más por hectárea pero elevar el costo por tonelada producida a tal grado que no resulte competitivo.

En lugar de referirse al número de empresas agroindustriales instaladas en cierto período, el dato podría ser más relevante si se midiera el número de empleos permanentes generados en cada estrato salarial.

¹¹² Ibid.

7.3.3. *Medir sistemáticamente*

Esto significa que los cálculos deben repetirse en períodos previamente determinados y utilizando las mismas técnica de medición. Para ello se deberá contar con personal especializado, equipos de cómputo y software, o depender de las mediciones que hagan otras instituciones y organismos.

¿Cómo podrían medirse en forma sistemática los resultados de los “cursos de ventas y comercialización”? Más que medir el número de personas que pasan por los cursos, habría que verificar los resultados en las ventas de sus respectivas empresas, en períodos semestrales o anuales.

7.3.4. *Hacer análisis comparativos válidos*

Una vez obtenidos los datos teniendo en cuenta las características mencionadas anteriormente, el siguiente paso es comparar los cambios de un mes a otro o entre semestres o de un año al siguiente, es decir, en períodos que reflejen ciclos completos de preparación, producción, cosecha, venta, cobranza, etc.

7.3.5. *Tomar decisiones y realizar acciones cimentadas en los datos y análisis válidos y relevantes*

Los directivos de la Alianza Regional deberán tomar decisiones y ponerlas en práctica evaluando los costos sociales, políticos, ambientales, etc.

En lo que se refiere a los “índices” para medir el desarrollo de la región Sur, la ventaja consiste en que los origina la CONAPO y que utilizan técnicas mundialmente aceptadas. Sin embargo, depender de otras instituciones para obtener esta información, que a su vez depende de los datos obtenidos en los Censos Nacionales, puede retrasar considerablemente la toma de decisiones.

En vista de las dificultades que significa diseñar y poner en práctica un sistema de medición de “Indicadores” de la Alianza Regional, se vislumbran las siguientes perspectivas:

- a) Revisar a fondo cada uno de los “Indicadores de Éxito” propuestos para modificarlos donde sea necesario o bien para iniciar su utilización de inmediato.
- b) Establecer un equipo de trabajo que opere el sistema de información de la región Sur y cuente con computadoras y el software requerido.
- c) Diseñar medios concretos para transmitir la información generada a los directivos de la Alianza Regional para que les llegue a tiempo y en la forma adecuada para su utilización.
- d) Diseñar formas específicas para la toma de decisiones basadas en la información estadística.
- e) Diseñar medios para realizar el seguimiento, evaluar y retroalimentar los resultados (ver sección 8.6).

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial

La situación en la región Sur *antes de poner en marcha la Alianza* para el Desarrollo Regional era la siguiente:

“Desde su elaboración, los planes de desarrollo regionales han representado para los Subcomités Regionales (órganos encargados de la planeamiento regional integrados por las autoridades municipales actuales y miembros de la sociedad), un instrumento de planeamiento que les ha permitido identificar las acciones y proyectos a ejecutar para desarrollar sus regiones. Sin embargo, al igual que otros instrumentos de planeamiento disponible en las regiones, los PDR no se han instru-

mentado adecuadamente; el desarrollo local y regional se ha ceñido a una limitada fuente de recursos financieros y no se conoce con claridad el impacto de las obras y acciones que se desarrollan en las regiones y los municipios en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

La identificación actual de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios se convierte en un ejercicio simple de priorización en el cual se carece de información y de elementos técnicos que facilite a los tomadores de decisiones determinar cuáles son los proyectos más viables a desarrollar; esta ausencia de elementos técnicos para la toma de decisiones ocasiona estériles debates entre los miembros de los subcomités regionales; demoras en la ejecución de los proyectos y el desconocimiento del impacto que su ejecución tendrá en el desarrollo de la Región y sus municipios.

Por otra parte, los Subcomités Regionales, incluyendo el Subcomité de la Región 06 Sur, carecen de representatividad social, la composición de este organismo en su mayoría lo conforman funcionarios del gobierno municipal y estatal”¹¹³.

Al ponerse en marcha la Alianza para el Desarrollo Regional se lograron los siguientes avances, que permiten cimentar firmemente los proyectos regionales:

“Con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos municipales, en el marco de la estrategia para el fortalecimiento de la planeamiento y el desarrollo municipal, el COPLADE ha puesto en marcha la integración de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS) y los Equipos Técnicos Locales (ETL), estos organismos tienen como finalidad facilitar el proceso de la toma de decisiones de los órganos de planeamiento regionales y municipales; detectando por un lado las necesidades y demandas regionales y locales, prestándoles todo el apoyo técnico y de asesoría posible para la realización de las actividades municipales relevantes. Por otro lado, realizando funciones de coordinación y complementariedad interinstitucional con las dependencias estatales, federales y otros agentes regionales y municipales para facilitar la aplicación de los recursos públicos a los problemas y oportunidades de desarrollo de cada Región y municipio. En este sentido, a esta fecha se tienen 12 UTEAS y 83 ETL integrados [en todo el estado de Jalisco]”¹¹⁴.

8.1.1. Asegurar la continuidad

Al mismo tiempo, se presentan desafíos importantes ante los cambios de administraciones municipales, estatales y federales que tendrán lugar luego de las elecciones realizadas en julio de 2006:

¿Cómo garantizar la continuidad de la Alianza Regional ante estos cambios? ¿Cómo transferir a las próximas autoridades la información para lograr lo anterior? ¿Cómo asegurar la neutralidad del proceso de desarrollo regional frente a las diversas tendencias políticas? ¿Cómo reforzar la participación de los miembros de la sociedad civil en la conducción de los procesos de la Alianza Regional? ¿Qué hacer frente a la falta de soporte jurídico de la “región” en las leyes mexicanas?

Estas y otras preguntas fueron planteadas a los actores regionales y la respuesta generalizada fue de confianza en que podrán responder positivamente a estos desafíos. A partir del procesamiento de sus respuestas, se plantean las siguientes recomendaciones en relación con la gobernabilidad territorial:

- a) Es necesario capturar y sistematizar la información referente tanto a la fase de planificación como a la puesta en práctica de las estrategias para que se pueda transmitir fácilmente a quienes no estuvieron involucrados en las primeras etapas.
- b) En algún momento posterior a las elecciones de julio de 2006, cuando ya se conozcan los resultados definitivos de las mismas pero antes de que tomen posesión de sus cargos las nuevas autoridades, se recomienda realizar una serie de reuniones en las que participen los Presiden-

¹¹³ Región Sur de Jalisco, Reporte Final, COPLADE, 2005, www.ric.fao.org.

¹¹⁴ *Ibid.* 44.

tes Municipales actuales junto con los recién electos para presentarles los avances de la Alianza Regional y lograr su compromiso de darle continuidad a este proceso. No se realizaría una entrega de información a los candidatos para evitar que se identifique la Alianza Regional con alguno de los bandos.

- c) Es importante identificar con más detalle a los actores de la sociedad civil en cada uno de los municipios y en especial a aquellos que forman parte de redes y/o proyectos de carácter regional o estatal con el fin de invitar a esas personas a formar parte de los grupos de trabajo de la Alianza Regional.
- d) Se hace necesario promover el trabajo legislativo ya sea a nivel estatal o federal para preparar leyes o modificar las ya existentes en el sentido de darle existencia legal y mayor capacidad de gestión a la región.
- e) La continuidad del proceso de desarrollo de la región Sur dependerá en buena parte de la disponibilidad de recursos para realizar los proyectos planteados en cada punto de la estrategia. Por este motivo, resulta indispensable contar con el instrumento financiero adecuado, que bien podría ser un Fideicomiso Regional, en el que podrían depositar recursos para fines específicos (por ejemplo, un proyecto en concreto) los tres niveles de gobierno, las instituciones internacionales y el sector privado, contando desde luego con los mecanismos de control adecuados para asegurar el buen uso de los depósitos.

8.1.2. Fortalecimiento institucional de la Alianza Regional

Como se dijo con anterioridad, la Alianza Regional depende básicamente de la iniciativa y el impulso de los funcionarios de COPLADE tanto de nivel estatal como regional, ya que son quienes reciben un apoyo muy importante de los académicos del Tecnológico de Ciudad Guzmán y del CU-Sur de la Universidad de Guadalajara, así como de los Presidentes Municipales.

Se sugiere hacer un esfuerzo para el desarrollo en los siguientes puntos:

- a) Establecer claramente qué organizaciones de la sociedad civil tendrán representantes en los organismos directivos de la Alianza.
- b) Definir las formas de elección de los representantes de las organizaciones civiles, los períodos de su permanencia en la Alianza y la forma de renovación.
- c) Precisar cómo funcionarán las Mesas de Trabajo y el alcance de sus facultades.
- d) Diseñar los incentivos que se utilizarán para lograr la participación de la sociedad civil en las Mesas de Trabajo y otros organismos de la Alianza.
- e) Estudiar las ventajas y desventajas de crear una Agencia de Desarrollo Regional con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- f) Para todo lo anterior se propone la formación de un grupo especializado en el tema de fortalecimiento institucional.

8.2. Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación

De acuerdo con los planes regionales, el vocacionamiento de la región Sur incluye los siguientes rubros: centro educativo y de formación profesional, industria, agricultura, turismo histórico, cultural y ecoturismo. Sin embargo, para poner en práctica sus vocaciones, la región Sur se enfrenta a la competencia global.

La apertura comercial impulsada por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la globalización en general obligaron tanto a las autoridades de los tres niveles de gobierno como a los empresarios a prestar atención a un concepto que antes no existía en su lenguaje: la “competitividad territorial”.

El problema es que la mayor parte de los actores regionales no tienen una idea clara de qué significa esta competitividad ni de cómo lograrla. Algunos empresarios mencionaron en las entrevistas el tema de la competitividad pero sólo a nivel de la empresa, no de la región en su conjunto. Sólo uno de los empresarios entrevistados abordó este tema con pleno conocimiento. En la región existen empresas que actualmente exportan o venden al mercado nacional o internacional hortalizas, forrajes, papas y pelotas; otras empresas planean hacerlo en el futuro cercano (como las que se dedican a la carne de cerdo), mientras que en el sector turístico son pocas las que atraen clientes de lugares más alejados que la ciudad de Guadalajara.

Algunos de los funcionarios y empresarios entrevistados mencionaron puntos concretos que es urgente atender para mejorar la competitividad territorial, tales como mejorar las carreteras secundarias para facilitar el tránsito de vehículos de carga y también para el turismo; ampliar la red de servicios turísticos (hoteles, restaurantes, médicos, etc.); mejorar el diseño y la comercialización de las artesanías de la región; diseñar y poner en marcha campañas de información acerca de la región; completar la autopista Guadalajara-Manzanillo con cuatro carriles en toda su extensión; mejorar la red telefónica y de Internet, desarrollar el capital humano, etc.

Parece necesario formar un grupo de trabajo regional que se dedique a analizar y proponer acciones para mejorar la competitividad de la región en el que participen personas de diversas disciplinas y con distintas experiencias. Además de darles a conocer las experiencias realizadas en otras regiones que desarrollaron su nivel competitivo para descubrir nuevas formas de alcanzar sus objetivos.

8.3. Cambios en las posibilidades de acción colectiva

Tres ejemplos ya mencionados anteriormente (el Rastro TIF, el Diplomado en Desarrollo Regional y el proyecto turístico El Divisadero) indican algunos caminos que ya están recorriendo los habitantes de la región Sur para mejorar la acción colectiva:

- a) La organización de los porcicultores y comercializadores de carne de cerdo alrededor de un proyecto que los une para lograr objetivos comunes genera sinergias que, junto con un liderazgo firme, los anima a invertir sus recursos en un negocio rentable dejando atrás divisiones y competencias internas que los debilitan frente a la competencia nacional y global.
- b) La participación de funcionarios de diversos municipios de la región en un diplomado que los hace trabajar juntos en forma interdisciplinaria e intermunicipal en proyectos de beneficio regional. Esta tarea se lleva a cabo en un ambiente de alto nivel académico pero que, al mismo tiempo, es distendido y de confianza, lo que les permite diseñar soluciones muy creativas.
- c) La suma de esfuerzos de ejidatarios, de funcionarios de tres municipios y de funcionarios estatales ha permitido que un proyecto turístico difícil de realizar sea posible gracias a que cada uno aportó su parte en tarea conjunta, por ejemplo, recursos para el mejoramiento de los caminos vecinales, abrir el acceso a la propiedad ejidal, proporcionar seguridad pública, etc.

Estos tres ejemplos plantean nuevas formas de colaboración que se están explorando en la región Sur de Jalisco y que es conveniente sistematizar para lograr que estas formas de acción colectiva sean transmitidas a otros actores regionales.

8.4. Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio

Además de los temas analizados anteriormente, también es importante tener en cuenta los siguientes asuntos, que están relacionados con algunos de los “Problemas Centrales” que tiene la región Sur:

8.4.1. Disminución del deterioro ambiental

Uno de los temas mencionados por diversos funcionarios municipales durante las entrevistas fue la necesidad de mejorar el manejo de la basura y los drenajes municipales, ya que prácticamente todos los municipios tienen problemas con la disposición de los desperdicios sólidos y el tratamiento de sus aguas residuales.

Estos problemas restan competitividad a la región en su conjunto, por lo que se hacen necesarias acciones inmediatas para resolverlos. Es muy probable que cada municipio en forma aislada no tenga la capacidad técnica ni económica para enfrentarlos, por lo que se sugiere formar un equipo de trabajo con representantes de todos los municipios para buscar soluciones.

8.4.2. Mejoramiento de la calidad de vida y disminución de la emigración

El fenómeno de la emigración tiene orígenes complejos y no es atribuible a una única causa aislada. Entre otros factores, intervienen la baja calidad de vida en sus lugares de origen, los bajos ingresos, la falta de oportunidades laborales atractivas, la influencia del “sueño americano” unida a la del “emigrado exitoso”, las presiones de familiares ya emigrados, además de factores de tipo personal, etc.

Por todo esto, resulta necesario atacar en forma simultánea varios de los factores mencionados para así incidir de manera consistente en los índices migratorios. Ya que las estrategias planteadas por la región Sur tienen este enfoque, sólo se podría agregar que es necesario considerar que los empleos que se generen en la región están compitiendo en calidad e ingresos con los empleos que podría encontrar el emigrado en los Estados Unidos. De hecho, un empresario de San Gabriel comentaba en la entrevista que su empresa tiene empleos disponibles pero que los jóvenes de esa población “preferían emigrar al Norte porque esperan ganar mucho más dinero y obtener más rápidamente un mejor nivel de vida. Si a eso le agregamos que en San Gabriel no hay oferta de créditos para construcción o compra de vivienda...”.

Se sugiere que se forme un grupo de trabajo con empresarios de la región para buscar soluciones para estos problemas y que se invite al INFONAVIT¹¹⁵ a promover créditos para la vivienda en cada cabecera municipal de la región Sur.

8.5. Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo

En la sección 5.2 se hizo un primer análisis de cada una de las estrategias planteadas por la región Sur, enfatizando la necesidad de establecer convenios de concertación con las instituciones estatales responsables de los temas de cada estrategia específica para facilitar la puesta en práctica de la misma y la canalización de recursos hacia la región. A continuación se proponen algunas recomendaciones para cada estrategia.

8.5.1. Recomendaciones

Estrategia 1: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y productiva así como de la red de carreteras. Esto requiere el seguimiento de un “Plan Maestro” por todo el conjunto de municipios de la región. No es algo que se pueda realizar en el período de tres años de una administración municipal, sino que debe ser la suma de una multitud de pequeñas acciones orientadas a un mismo fin.

¹¹⁵ Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, www.infonavit.gob.mx.

Por lo antes dicho, se propone que se renueve la firma de la Declaración de Sayula con los nuevos Presidentes Municipales (en enero de 2007) y posteriormente se sumen los nuevos funcionarios estatales (en marzo de 2007) para establecer el compromiso de realizar acciones concertadas por medio del Plan de Desarrollo de la región Sur y no desviar recursos humanos y económicos en proyectos que sólo tratan de resaltar la imagen personal y dejar la huella del funcionario público de turno. Lo anterior será el resultado del trabajo durante el período de transición para darle continuidad a la Alianza Regional que se describió en la sección 8.1 (b).

Estrategia 2: Tanto la educación como la capacitación deben estar “conectadas” con la vida real para ser pertinentes y útiles en el desarrollo regional. Al mismo tiempo, esta “conexión” con la vida diaria de la región ayudará a reducir la deserción escolar. Esto no es algo nuevo, ya que fue planteado por Paulo Freire, pero es obvio que no resulta fácil ponerlo en práctica. En consecuencia, se sugieren algunas pistas:

- a) Investigar el porcentaje de los egresados de las carreras técnicas y profesionales de las instituciones de educación superior de la región que ocupan puestos de trabajo relacionados con su preparación profesional.
- b) A partir de lo anterior, rediseñar los currículos de las carreras técnicas o profesionales de manera que respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo regional. Para realizar este trabajo se cuenta con la ventaja de que tanto el CUSur como el Tecnológico de Ciudad Guzmán ya participan en la Alianza Regional.
- c) Incluir como parte fundamental de cada currículo la realización de “experiencias de campo”, es decir, que el alumno ponga prueba en empresas o proyectos reales la teoría aprendida o las hipótesis planteadas en las aulas. Esto podría suceder varias veces a lo largo del año o del semestre escolar.
- d) Establecer bolsas de trabajo municipales que estén relacionadas con una bolsa de trabajo regional que facilite la colocación de los egresados en los puestos de trabajo de su competencia y que permita a las empresas obtener los mejores recursos humanos en cada caso.

Estrategia 3: El fortalecimiento de la producción, de la industrialización y de la comercialización agropecuaria y el desarrollo de cadenas productivas requiere de servicios especializados que podrían ser proporcionados por la estructura recientemente transferida desde la Secretaría de Agricultura del Gobierno Federal (SAGARPA) hacia el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SEDER.

En la región Sur, dicha estructura consta de una oficina del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), ubicada en Ciudad Guzmán, y de varios Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), localizados en diversos municipios de la región.

Se propone que el DDR y sus CADER deben convertirse en los aliados fundamentales de la región para poner en práctica esta estrategia que permita que las diversas cadenas productivas de la región (por ejemplo, de carne de cerdo, de frutas o de hortalizas) desarrollen sus propias estructuras de apoyo a sus asociados. Estas estructuras darán como resultado el fortalecimiento de todas las cadenas de valor.

Estrategia 4: Para asegurar el éxito del “Centro para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa” que se propone en esta estrategia, se sugiere la creación de una alianza en la que participen las instituciones de educación superior, los organismos empresariales, la SEPROE y la Secretaría de Economía del Gobierno Federal. Cada miembro de esta alianza deberá aportar recursos humanos, económicos y conocimientos que generarán sinergias con los demás para así enriquecer los resultados a favor de las PyMES de la región

Estrategia 5: Los alumnos del Diplomado en Desarrollo Regional prepararon el proyecto para el recinto de la Feria de la región Sur. Para complementar los procesos de comercialización, esta estrategia propone la creación de un centro de acopio y comercialización regional y un centro de artesanías.

Se sugiere que la operación del centro de acopio y comercialización sea como el de las alhóndigas que funcionan en España o la bolsa internacional de flores en Holanda, en las cuales los productores establecen el contacto con los compradores en un proceso de compra-venta en forma de subastas.

Por lo que se refiere al centro de artesanías, la sugerencia es asociarlo a los servicios turísticos como hoteles, restaurantes, espectáculos, etc.

Estrategia 6: Un proyecto turístico aislado difícilmente puede sobrevivir. Por este motivo resulta indispensable generar cadenas de valor entre los diferentes proyectos turísticos de la región y establecer alianzas con mayoristas de turismo para asegurar la promoción en todo el país y en el extranjero. Para conseguirlo resulta fundamental el apoyo de la SETUJAL.

8.5.2. *Uso de las inversiones públicas*

El análisis comparativo de las inversiones públicas en la región Sur durante los años 2003-2005 indica que en 2005 la orientación del presupuesto fue similar a la de los dos años anteriores. Es decir, los recursos fueron aplicados principalmente en proyectos de nivel familiar y/o municipal. En la actualidad, aún no se dispone de información oficial acerca de las inversiones realizadas durante 2006, por lo que será necesario esperar antes de verificar si la aplicación de las Estrategias Regionales modificó el uso del presupuesto.

Se recomienda crear un índice adicional entre los medios de evaluación de la Alianza Regional para comprobar la orientación del gasto público hacia proyectos regionales.

8.6. **Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial**

Además de lo ya mencionado en la sección 7.3 para establecer y hacer funcionar en forma consistente un sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial, se requiere además de una fuerte dosis de decisión política.

Por este motivo, los primeros convencidos de la bondad de ese sistema deberían ser los Presidentes Municipales y, en general, los directivos de la Alianza Regional, por lo cual los responsables del sistema de información, seguimiento y evaluación necesitan habilidades de comunicación social para transmitirles ese mensaje.

Por otra parte, los habitantes de la región deben ser informados en tiempo y forma a cada tipo de auditorio, de tal manera que se fortalezca el respaldo social a la Alianza y sus proyectos.

NOTA IMPORTANTE: En varios de los puntos anteriores se recomienda la formación de grupos de trabajo con temas específicos, tomando en cuenta que tanto el Plan de Desarrollo Regional como la estructura de la Alianza Regional no son productos terminados, sino procesos que deben continuar.

9. PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

9.1. “Primero las Petunias”

Guillermo Peñaloza, uno de los promotores del mejoramiento urbano y ambiental de la ciudad de Bogotá, decía en una conferencia que van “primero las Petunias...”. Los ciudadanos comunes necesitan ver acciones y resultados inmediatos, por lo que hay que dar prioridad a proyectos pequeños, que rápidamente sean apreciados por los habitantes de la región. Los proyectos más difíciles o que requieren más tiempo pueden realizarse luego, basados en el apoyo social logrado previamente. Entre los proyectos que se proponen en la Estrategia de la región Sur hay algunos de este tipo, a los que se podrían dedicar esfuerzos y recursos en forma inmediata para *lograr resultados antes de que terminen las actuales administraciones municipales*.

9.2. Si no hay proyectos, no hay recursos disponibles

Existen muchas fuentes de recursos para realizar proyectos, algunas en forma de subsidios y otras en forma de créditos, algunas locales, otras nacionales y las demás internacionales, pero en todos los casos comparten una característica: *no fluyen si no hay un proyecto bien formulado* y que brinde la seguridad de que será aplicado en un proyecto viable.

Por estos motivos, la Alianza Regional deberá contar ya sea con un equipo propio o con consultores externos capaces de preparar los proyectos de acuerdo con los requerimientos de la fuente de recursos.

Será necesario invertir en la preparación de proyectos, en especial para el caso de obras de mayor envergadura, por ejemplo, presas, carreteras, sistemas de tratamiento de drenajes, etc., cuya realización puede requerir un largo tiempo de preparación.

En la región Sur existen varios casos de presas construidas en los últimos dos años cuyos proyectos se iniciaron hace cinco a siete años.

9.3. En los proyectos donde hay muchos jugadores, todos deben invertir

El caso del rastro TIF es un buen ejemplo de esta recomendación, ya que todos los interesados compraron acciones de la empresa. De esa forma se estableció el porcentaje de votos de cada participante en la toma de decisiones, además de que, al invertir sus propios recursos, los participantes demostraron que efectivamente estaban interesados en la realización del proyecto.

Si no se establecen desde el principio las reglas para la toma de decisiones, las asambleas pueden convertirse en un caos, no se llega a resultados concretos y se desanima el interés de los participantes.

9.4. Los servicios a los habitantes cuestan y pueden ser rentables

En muchas ocasiones, los proyectos se formulan basados en la suposición de que el costo del servicio será subsidiado por alguna entidad del gobierno. Tal vez esto fue posible en el pasado, pero en la actualidad los gobiernos no disponen de recursos para subsidiar servicios tales como el manejo y disposición de la basura, el tratamiento de drenajes o el suministro de agua potable. Esta es la causa por la que los proyectos deberán contemplar no sólo el repago de la inversión inicial, sino también el pago de los costos de operación.

Este es un tema que fue abordado durante las entrevistas por varios Presidentes Municipales de la región. Algunos de ellos argumentaron que los habitantes no pueden pagar el costo real de los

servicios municipales. Entonces se sugiere evaluar posibles alianzas con instituciones y/o empresas privadas para realizar las inversiones y proporcionar los servicios. Otra posibilidad es que la Alianza Regional promueva soluciones conjuntas entre varios municipios de la región para ofrecer servicios tales como la recolección y procesamiento de la basura (siguiendo ejemplos exitosos como el de los municipios de la zona conurbana de Monterrey, Nuevo León y México).

9.5. Un árbol no deja ver el bosque

Los proyectos *parecen* tener una parte más importante: en unos casos es lo social, en otros lo económico, también puede ser lo ambiental, lo urbano, lo rural, lo político, etc. Sin embargo, *parece* que a fin de cuentas todas las facetas del proyecto son importantes y que es necesario verlas en conjunto para apreciar las interrelaciones sistémicas.

Gracias a esto se podría descubrir que un aspecto aparentemente secundario puede resultar fundamental, al punto que si se lo descuida podría hacer fracasar todo el proyecto.

Un caso ejemplar en la región Sur es el de las plantaciones de tomates al aire libre. En dicho proyecto, el manejo de los desperdicios de la cosecha anterior no fue suficientemente cuidado; esto provocó altos niveles de plagas y enfermedades que finalmente destruyeron la rentabilidad de las plantaciones y trajeron aparejadas otras consecuencias económicas, sociales y ambientales.

9.6. Relación campo-ciudad

Aun cuando en la región Sur sólo el 23,4% de la población ocupada se dedica al sector primario, es muy importante el porcentaje de personas de los sectores secundario y terciario cuyas actividades están relacionadas con alguna cadena productiva que se inicia en el campo. De hecho, la Estrategia para el desarrollo regional se basa en esta realidad, que fue corroborada por las opiniones expresadas por las personas entrevistadas.

Por ello, se sugiere que en la formulación de proyectos para la industrialización o comercialización de productos regionales no se pierda de vista que las raíces de la economía, la historia y de diversos factores sociales de las poblaciones y ciudades de la región Sur de Jalisco están en su campo.

Una vez más se recomienda un enfoque sistémico en la formulación de los proyectos para integrar todos los factores que intervienen en ellos.

ANEXO 1

REEVALUACIÓN DE LOS AVANCES DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

1. ¿Cuál es el valor agregado de las acciones de la Alianza versus otros arreglos existentes? ¿Por qué llevar a cabo las acciones en la Alianza y no de otras formas? En resumen, ¿qué valor agrega la Alianza a la operación de proyectos y programas de desarrollo?

Las formas tradicionales (en el estado de Jalisco) de impulsar el desarrollo regional se podrían resumir en los siguientes puntos:

- Preparación del Plan de Desarrollo Regional bajo la conducción del gobierno estatal y con cierto grado de participación de los actores locales.
- Preparación y realización de proyectos por parte de las dependencias del gobierno estatal y con algún nivel de consulta a los actores locales.
- En casos aislados, promoción de algunos proyectos de carácter regional por parte de los Presidentes Municipales de la región.
- Participación marginal de los miembros de la sociedad civil en la preparación, promoción y realización de proyectos de impacto regional.

La Alianza en la región Sur de Jalisco ha sido más que un sistema de planificación, ha servido para “refrescar” el tipo de proyecto a impulsar y las fuentes de financiamiento para el desarrollo regional, porque el procedimiento para solicitar y proporcionar apoyos estaba muy “establecido” o anquilosado, sin nuevas opciones. Las solicitudes que estuvieran fuera de lo tradicional quedaban sin posibilidades de obtener apoyos. Con la Alianza se han generado nuevos tipos de proyectos (por ejemplo: turístico-culturales y el turismo como alternativa para el combate a la pobreza).

Además se han encontrado nuevas alternativas de fuentes financieras. La Alianza también permitió obtener recursos de SEDESOL (50%) y del programa de “Incentivos Estatales” (50%) para reforzar la infraestructura carretera (por ejemplo para terminar el camino de la sierra de Tapalpa al puerto de Manzanillo) y para otros proyectos.

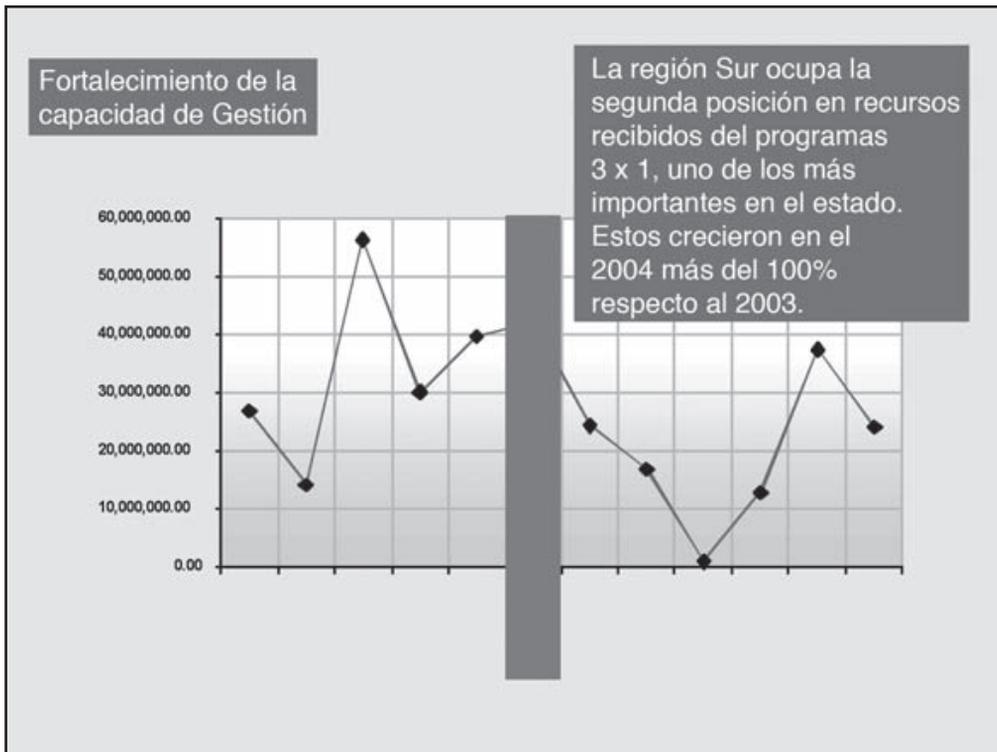
También se han “refrescado” las formas de participación de la sociedad civil. Por ejemplo, se impulsó una incubadora de negocios en coordinación con Tecnológico de Ciudad Guzmán, con el apoyo de la Secretaría de Economía (70%) y de Incentivos Estatales (30%), al servicio de la estrategia regional para crear empresas del ramo turístico y de artesanías.

La Alianza ha sido la “palanca” para obtener apoyos financieros y también políticos y morales, tanto a nivel local, como estatal y federal. Igualmente ha permitido sensibilizar a los funcionarios para que apoyen los proyectos regionales.

2. Una evaluación más explícita de la sostenibilidad de la Alianza, analizando su viabilidad y posibilidades de mantenerse en lo largo plazo, y qué medidas serían necesarias para que puedan ser más sostenibles.

Como acuerdo o pacto político la Alianza ha sido un buen espacio de negociación. Por otra parte la Alianza es bienvenida por todos los actores porque no se identifica con el “gobierno” ni con algún partido político.

La viabilidad de la Alianza a mediano y largo plazo depende en buena parte del financiamiento disponible. Hasta el momento se han quedado cortos en el financiamiento para los proyectos regionales, el cual ha dependido principalmente de lo que ha obtenido COPLADE en sus gestiones



ante los tres niveles de gobierno. Hasta ahora no han pensado en la iniciativa privada como una fuente de financiamiento.

Por ejemplo, obtuvieron recursos de la Comisión Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) para la restauración del templo y el ex-convento de Amacueca, sin aportaciones del sector privado. Pero también hay proyectos que no han encontrado financiamiento como es la reparación de la pista del aeropuerto de Zapotiltic que requiere \$24 millones de pesos.

Durante el segundo semestre de 2006 trabajarán con las autoridades electas (en julio de 2006), antes de que tomen posesión de sus nuevos cargos. Lo anterior con el objeto de darles a conocer la Alianza para el Desarrollo Regional y lograr su apoyo para los siguientes 3 años (en el caso de los Presidentes Municipales y Diputados) o en los próximos 6 años (para el Gobernador y sus colaboradores).

Hacia finales de 2006 se realizará un evento público con los Presidentes Municipales actuales y los recién electos para reafirmar su apoyo a la Alianza, firmar el nuevo convenio regional y celebrar junto con la sociedad civil la continuidad de la Alianza en la región.

Un apoyo fundamental para la sostenibilidad de la Alianza a mediano y largo plazo, serán los egresados del Diplomado de Desarrollo Regional, quienes trabajan en diversos Ayuntamientos como funcionarios de primero y segundo nivel. Además estas personas serán invitadas a participar en la Maestría de Desarrollo Regional en coordinación con la Alianza. Esto mismo es aplicable a los equipos técnicos locales en cada municipio.

Otro elemento importante para la sostenibilidad será el Centro de Documentación Regional e Información Estratégica que permitirá socializar los proyectos y en forma general la información relacionada con la Alianza, sobre las fuentes de financiamiento, informar a las autoridades entrantes, transparentar y hacer públicos los proyectos, etc. La sistematización de la información impedirá que ésta sea controlada en forma exclusiva por un funcionario. Al mismo tiempo los centros univer-

sitarios de la región (Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara-CUSUR y el Tecnológico de Ciudad Guzmán) quedarán como depositarios de la base de datos para asegurar su supervivencia y buen uso.

La permanencia de los funcionarios de COPLADE de segundo y tercer nivel es importante para lograr la continuidad de la Alianza, ya que ha sido esta institución la que ha impulsado este proceso. La profesionalización del equipo humano de COPLADE por medio de la Maestría de Desarrollo Regional facilitará la institucionalización del servicio civil de carrera.

Otras formas que estando utilizando para asegurar la permanencia de la Alianza incluyen la “atracción de los reflectores” hacia la misma, por ejemplo por medio de la Cátedra FODEPAL en el CUSUR, o la puesta en marcha de proyectos de turismo cultural, por ejemplo la ruta Juan Rulfo que permite visitar los lugares donde vivió este escritor y donde se desarrollan sus escritos.

En último término son los resultados los que apoyan la sostenibilidad de la Alianza y hasta el momento el balance es positivo.

3. Un análisis más explícito del proceso de validación (social) de la Alianza, identificando los actores participantes y los que no participaron.

Tal como se indica en el capítulo 3 los principales actores de la Alianza para el desarrollo regional han sido los funcionarios de COPLADE, los Presidentes Municipales de la región Sur de Jalisco así como algunos funcionarios de los propios ayuntamientos, ciertos docentes del CUSUR y del Tecnológico de Ciudad Guzmán y algunos miembros relevantes de la sociedad civil.

La acción del gobierno en sus tres niveles ha sido discontinua, con épocas de gran apoyo alternadas con otras de alejamiento o apoyo nulo, dependiendo principalmente de la presión ejercida por los funcionarios de COPLADE o los Presidentes Municipales y en general de los vaivenes de la política.

La participación social en la Alianza para el desarrollo de la región Sur de Jalisco ha sido en forma intermitente, en función de los proyectos que estén en marcha o sean impulsados en determinado momento. Algunos empresarios “no-participantes” indican que no han participado en la Alianza simplemente porque no han sido invitados o no han encontrado formas concretas de intervenir en los proyectos de la misma, pero hacen notar que están interesados en participar, pero hay obstáculos en el camino, por ejemplo hasta la fecha (junio/06) no existe una organización que represente a la sociedad civil de manera formal ante la Alianza.

Finalmente, la validación social de la Alianza regional ha tenido altas y bajas originadas principalmente por los resultados obtenidos, pero en general la opinión pública ha sido favorable a la Alianza.

4. Detallar el flujo de toma de decisiones al interior de la Alianza, separando el funcionamiento de las instancias deliberativas y ejecutivas.

El capítulo 4 de este Reporte y en particular las secciones 4.3, 4.4 y 4.5 describen cómo se diseñaron las estructuras de la Alianza regional. En teoría en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADEREG) se tendrían que definir cuales proyectos regionales se van a realizar, a partir de las propuestas de las diversas mesas de trabajo y del equipo técnico asesor.

La estructura del COPLADEREG hasta esta fecha ha tenido un carácter consultivo, mientras que las decisiones acerca de las inversiones públicas se han tomado en las reuniones plenarias de Presidentes Municipales de la región y en las dependencias gubernamentales que proporcionan los recursos para determinado proyecto, porque la Alianza no cuenta con recursos propios debido a que los presupuestos federal y estatal de egresos 2006 no asignan una partida específica para las regiones del estado y no se han explorado otras alternativas de financiamiento.

5. Análisis de los balances de poder al interior de la Alianza.

Al interior de la Alianza se reproducen las asimetrías que existen en relación a los niveles de ingresos de los municipios. Es decir, los municipios con mayores ingresos generalmente tienen más influencia en la toma de decisiones. COPLADE corrige esas asimetrías con prácticas compensatorias en las inversiones estatales, apoyando en la obtención de recursos adicionales a los municipios más débiles o proporcionando directamente apoyos de otros programas. Obviamente la visión e iniciativa de cada Presidente Municipal es un componente básico en la obtención de recursos y/o proyectos. En general se puede decir que las decisiones para la asignación de recursos han sido influidas más por aspectos técnicos que políticos. Además ha habido buena actitud de los Presidentes Municipales de la región para que el reparto de recursos y proyectos se equitativo.

Por otra parte COPLADE ha disminuido el papel protagónico de sus funcionarios con la participación de las instituciones educativas (CUSUR y Tecnológico) en la planificación general, el diseño de proyectos y ahora en la creación de la base datos con la información regional.

Un punto pendiente es la necesidad de reforzar la participación de la sociedad civil, para lo cual todavía no encuentran fórmulas viables.

6. Explicitar la relación “simbiótica” entre Alianza y Estrategia de Desarrollo. Desde el inicio, el Proyecto de Desarrollo Regional puso énfasis en esa relación de interdependencia entre Alianza y la Estrategia elaborada en las regiones.

La diferencia cualitativa más importante de la Alianza respecto de esfuerzos anteriores para impulsar el desarrollo regional, reside en que anteriormente existía descoordinación y falta de claridad entre los actores más importantes.

Es importante señalar que la Alianza en cierta forma “adoptó” el anterior Plan de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo Municipal para el diseño de la Estrategia regional, pero la Alianza ha permitido ver los problemas desde una perspectiva más amplia y ha generado sinergias donde antes había fuerzas antagónicas. La Alianza le ha dado sentido al desarrollo al ligarlo con el territorio.

Por ejemplo la conexión entre la construcción de la infraestructura carretera y la gestión territorial ha generado integración entre diversos municipios y apropiación de los proyectos por los actores regionales. (Caso de la carretera sierra de Tapalpa a Manzanillo). Las dependencias estatales que construyen infraestructura (Secretaría de Desarrollo Urbano y Secretaría de Desarrollo Rural) han participado en forma importante en la puesta en práctica de la Estrategia de Desarrollo, mientras que las de carácter normativo se han mantenido al margen de la Alianza.

Al analizar esta relación “simbiótica” entre Alianza y Estrategia, nuevamente surge la necesidad de integración de la iniciativa privada y de diversos sectores sociales en la puesta en práctica de la Estrategia de desarrollo regional.

ANEXO 2**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS ALIANZAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

A partir del análisis realizado en las regiones Sur de Jalisco y Cañón de Juchipila, ambas en México, surgen las siguientes preguntas y propuestas:

- ¿Cómo conocer y evaluar los impactos de los cambios originados por la operación de las Alianzas en el desarrollo y la competitividad de las regiones?
- ¿Cómo puede sobrevivir una Alianza Regional a los cambios de las administraciones públicas federales, estatales o municipales?
- ¿Cómo construir las Alianzas Regionales para disminuir su dependencia de las instituciones de gobierno y fortalecer su supervivencia?

Para contestar las preguntas anteriores se proponen las siguientes investigaciones:

1 Investigación y análisis de factores que hacen perdurar a lo largo del tiempo a las Alianzas para el Desarrollo Regional y/o descubrir:

- ¿Cuales son los factores que las hacen caducar rápidamente?
- ¿Cómo deberían renovar los dirigentes de una Alianza Regional para no hacer depender a las instituciones regionales de unas cuantas personas?
- ¿Cómo lograr que los miembros de la Sociedad Civil de la región se “apropien” de la Alianza Regional?

Profundizar acerca de:

- a) El exceso de dependencia respecto de las intervenciones de funcionarios públicos o de los apoyos de los gobiernos (en cualquiera de sus niveles) que podrían hacer que una Alianza para el Desarrollo Regional no perdure por los vaivenes políticos o los cambios de las administraciones públicas.
- b) La dependencia respecto de las inversiones de una o muy pocas empresas particulares que también podrían hacer muy vulnerable a una Alianza para el Desarrollo Regional.

2. Investigación y análisis de los factores que hacen perdurar a lo largo del tiempo a las Alianzas para el Desarrollo Regional y/o descubrir:

- ¿Cuales son los factores que las hacen caducar rápidamente?

Profundizar en:

- a) La capacidad de renovación de los dirigentes de la Alianza Regional (en forma institucional) sin perder la experiencia de sus cuadros directivos realizando esos cambios de manera escalonada. Los procesos de capacitación y desarrollo de nuevos dirigentes pueden ser también un factor muy importante. (Para que no se conviertan en los “eternos” dirigentes regionales)
- b) La “apropiación” de los planes de desarrollo regional por parte de los habitantes de la propia región, puede ayudar a mantener el rumbo a lo largo del tiempo. (De tal manera que la Alianza no sea “propiedad exclusiva de los funcionarios públicos o de los dirigentes regionales)

3. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Profundizar en el impacto en el desarrollo regional originado por la emigración del campo hacia las zonas urbanas y a otros países:

- a) La emigración del campo hacia las ciudades y su influencia en los procesos de desarrollo regional tema para investigación y análisis.
- b) En diversas regiones se presenta este fenómeno: la emigración de los jóvenes hacia las zonas urbanas o hacia otros países ante la falta de oportunidades y el deseo de mejorar su nivel vida.
- c) Investigar y analizar consecuencias inmediatas, tales como la falta de mano de obra a nivel local; tierras y otros recursos naturales ociosos; impacto en el comercio local y regional; etc.
- d) Otros impactos en la Región como los flujos de remesas o flujos migratorios de regreso, cuando estos jóvenes han acumulado recursos económicos y traen a sus lugares de origen nuevas costumbres, nuevas ideas, rompimiento de las tradiciones, nuevas tecnologías y conocimientos, etc.

4. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Profundizar en los detonadores del desarrollo de una región:

- Factores con mayor relevancia para iniciar el y/o promover el desarrollo de una región. Existen casos que pueden ser estudiados para confirmar la hipótesis de que estos factores son “detonadores” del desarrollo y estas son algunas ideas al respecto:
 - a) Las comunicaciones, particularmente los caminos rurales (internos en una región) y las carreteras que conectan a la región con el resto del estado o del país
 - b) La creación de proyectos turísticos (Sería necesario incluir en las investigaciones que tipo de desarrollo turístico es el más adecuado)
 - c) La formación de cadenas productivas (cadenas de valor), agrupamientos o “clusters” en relación con algun(os) recurso(s) naturales de la región
 - d) La existencia de “capital social” en la región, incluyendo la organización social necesaria para promover y apropiarse de los planes de desarrollo

5. Investigación acerca de la influencia los puntos anteriores en la competitividad de una región.

A partir de un intento de definición:

¿Esto es “Competitividad Regional”?+

- Capacidad para atraer inversiones públicas
- Capacidad de atracción de inversiones privadas
- Capacidad para retener e invertir sus propios capitales y remesas y generar empleos en la región
- Capacidad para atraer recursos humanos
- Capacidad para retener sus propios recursos humanos
- Capacidad para utilizar de manera sustentable sus recursos naturales

- Capacidad para generar valor agregado en la Región
- Capacidad para desarrollar el capital social regional
- Capacidad para promover la participación social
- Capacidad para mejorar la calidad de vida de sus habitantes
- ¡Y un largo etc...!

6. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Análisis comparativo del impacto de un factor, por ejemplo:

- Comparar el nivel de desarrollo de varias regiones en las cuales existan ejemplos con comunicaciones suficientes y casos de regiones incomunicadas, establecer criterios, no sólo respecto a la extensión de los caminos y carreteras, sino también respecto a su calidad, utilidad, impacto, etc. para poder generar más adelante propuestas al respecto.
- Comparar el “antes” y “después” del establecimiento de un factor “detonador” del desarrollo regional. Por ejemplo: En que situación se encontraba la región antes de iniciar los proyectos turísticos o la cadena de valor de cierto producto de la región. A partir de lo anterior generar propuestas en relación a la utilización de determinado factor.
- Comparar el nivel de desarrollo de varias regiones relacionándolo con la existencia de “capital social” y estudiar la manera en que éste se ha ido desarrollando. Proponer acciones para fortalecer el “capital social” en otras regiones.

7. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Análisis de relevancia:

- Diseñar una matriz para presentar las hipótesis respecto de los factores que han intervenido en el desarrollo (o falta de éste) en varias regiones.
- Que en la propia matriz sea posible evaluar el impacto de cada factor y su relevancia en el desarrollo regional, para obtener conclusiones que podrían ser útiles en otras regiones.

8. Investigación y análisis de los factores que influyen a las Alianzas para el Desarrollo Regional

Análisis de la supervivencia

- Utilizar una matriz o cuadro comparativo de varias regiones cuyas Alianzas para el Desarrollo Regional tengan diversa antigüedad (o incluso algunas alianzas ya inoperantes)
- Descubrir cuales factores han intervenido en la supervivencia de unas alianzas o en el fracaso de otras
- Conclusiones que podrían ser aplicables a otras regiones.

ANEXO 3
REGIÓN SUR DE JALISCO
LISTA DE ACTORES REGIONALES ENTREVISTADOS

Nombre	Institución o Representación	Municipio
Samuel Rivas Peña	Presidente Municipal	Sayula
Dr. Jesús González Guardado	Presidente Municipal	Amacueca
Luis Enrique Calvario Cabrera	Presidente Municipal	Techaluta de Montenegro
Ing. Gerardo Medina Chávez	Presidente Municipal	Tuxpan
Esther León Dávila	Presidente Municipal	Atemajac de Brizuela
Javier Ramos Flores	Presidente Municipal	San Gabriel
Ing. Sergio Antonio Retolosa Macías	Presidente Municipal	Tonila
C. Victor Diego Cano	Presidente Municipal	Gómez Farías
Lic. Miguel Santa Ana Rodríguez	Director General de Ciudad Guzmán	Ciudad Guzman
Antonio Vazquez Romero	Unión de Comunidades Indígenas Nahuatl del Sur de Jalisco	Tuxpan
José María Santana	Párroco	Amacueca
Biólogo Jesús Espinoza	Investigador CUSur U. de G.	Ciudad Guzman
Mtro. Noe Celis Crisóstomo	Investigador Tecnológico Cd. Guzmán	Ciudad Guzman
Luis César Cervantes González	Investigador Tecnológico de Cd. Guzmán	Ciudad Guzmán
Juan Manuel Flores Aguilar	Representante del Consejo Estatal de Pitayeros	Techaluta de Montenegro
Miguel Angel Yáñez Rivera	Empresario (Industria)	San Gabriel
José María Santana	Representante de cafetaleros	Amacueca
Carmen Eleves	Empresaria (Hotelería)	Amacueca
J. Rosario Jiménez Castañeda	COPLADE Región Sur	Regional
J. Natividad Chávez Díaz	Director de Promoción Municipal	San Gabriel
Gerardo Cabrera Sánchez	Secretario General del Ayuntamiento	Techaluta de Montenegro
José Manuel Santacruz	Director de Catastro Municipal	Techaluta de Montenegro
Jesús Avalos Álvarez	Artesano	Gómez Farías
Pedro Gaeta	Investigador	Estatad
Grupo de estudiantes del Diplomado en Desarrollo Regional	Funcionarios Municipales	Toda la región
Grupo de Funcionarios Municipales	Funcionarios Municipales	Techaluta de Montenegro
Jesus Aranda Cisneros	Empresario y Artesano	Gómez Farías
Grupo de Presidentes Municipales	Presidentes Municipales	Toda la región
Sr. Jose Ojeda Larios	Artesano	Sayula
Ramón Sotil	Empresario	Atoyac
Jesús Ramírez Macías	Director General COPLADE	Estatad
José Martínez Graciliano	Director COPLADE	Estatad

ANEXO 4

GUIA UTILIZADA COMO BASE PARA LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES¹¹⁶

NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

MUNICIPIO:

ACTIVIDAD Y/O PUESTO:

1. Descripción de los criterios de identificación del territorio. Se busca aquí tener claro las características constituyentes del territorio y los procesos de su conformación y selección. Para tal se considerarán los siguientes elementos:
 - 1.1 ¿Cuáles fueron los criterios adoptados para la delimitación del territorio considerado y por qué? Verificar si coinciden con demarcaciones administrativas y/o políticas.
 - 1.2 ¿Cuál es la extensión del territorio considerado?
 - 1.3 ¿Cómo la delimitación del territorio afecta los procesos de coordinación horizontal y vertical en el ámbito de las Alianzas?
 - 1.3.1 ¿Cuál es la distancia máxima a recorrer de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.2 ¿Tiempo máximo de recorrido terrestre de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.3 ¿Existen obstáculos naturales que dificultan la comunicación interna en la Región?
 - 1.3.4 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre para llegar a la población que es el centro de la Región?
 - 1.3.5 En promedio ¿Cuántas veces por mes se reúne el equipo de coordinación regional?
 - 1.3.6 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre desde la Región hasta la capital estatal?
 - 1.3.7 ¿Cuántas veces por mes se reúnen los directivos de nivel regional con el equipo estatal de promoción y coordinación?
 - 1.3.8 ¿Se utiliza el servicio telefónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.3.9 ¿Se utiliza el servicio de correo electrónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.4 ¿En qué medida la delimitación del territorio influenció la construcción de la Alianza?
 - 1.4.1 ¿Cuáles son los factores de unión entre los habitantes de esta Región?
2. Descripción del proceso de formación de la Alianza y análisis de la estructura propuesta, funcionalidad, mecanismos de coordinación vertical (entre distintos niveles territoriales de gobierno) y horizontal (entre actores que actúan en el mismo territorio) establecidos y mecanismos de representación.

Con respecto al proceso de formación de la Alianza Promotora del Desarrollo Regional, apoyarse en las siguientes preguntas:

- 2.1 ¿De qué sector/actores partió la iniciativa de proponer la Alianza y por qué?
- 2.2 ¿Cuáles fueron los incentivos principales (económicos, sociales, políticos u otros) a la formación de la Alianza?

¹¹⁶ No se aplicó como cuestionario formal, solamente se utilizó como guía para las entrevistas.

- 2.3 ¿Cómo se dio la participación de la sociedad civil y del sector privado en el proceso de formación/propuesta de la Alianza?
- 2.4 ¿Cuáles fueron los incentivos a la participación de la sociedad civil y del sector privado en la formación de la Alianza?
- 2.5 ¿Qué rol tuvieron los distintos niveles de gobierno (local, estatal/regional y nacional) en el proceso de formación de la Alianza?

Con respecto a la estructura propuesta para la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.6 ¿Cuál es el formato institucional de la Alianza y por qué de su elección?
- 2.7 ¿El formato institucional se empalma en una estructura organizacional formal?
- 2.8 ¿Cuáles fueron las opciones de estructuras organizacionales alternativas y por qué no fueron adoptadas?
- 2.9 ¿La Alianza tiene una estructura ejecutiva propuesta o ya en marcha? En caso positivo, ¿cuál?
- 2.10 ¿La Alianza posee estructura jurídica que le permita realizar contratos, manejar recursos e implementar proyectos?

En caso positivo: ¿Cómo es la estructura jurídica?

Con respecto a la funcionalidad de la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.11 ¿Hay mecanismos formales de división de responsabilidades entre los miembros de la Alianza con respecto a la gestión, implementación y evaluación de las acciones programadas?
- 2.12 ¿Cuáles son los mecanismos que establecen las responsabilidades de las distintas estructuras de la Alianza (administrativa y ejecutiva)?

Con respecto a los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.13 ¿Cuáles son los mecanismos formales de la Alianza para la coordinación vertical y horizontal entre proyectos, programas y acciones entre los distintos actores del territorio?
- 2.14 ¿Hay mecanismos formales para la división de responsabilidades con respecto a la implementación y gestión de los proyectos y programas que exijan actuación conjunta de varios actores?

Con respecto a los mecanismos de representación, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.15 ¿Qué sectores y actores están representados en el “Máximo Organismo Directivo” (Por ejemplo: Asamblea Regional, Consejo Regional, etc.) de la Alianza?
- 2.16 ¿Cómo se divide el peso de la representación del sector público, privado y sociedad civil?

Considerar si la representación es equilibrada entre los tres sectores.

- 2.17 ¿Cómo se divide el peso de la representación entre mujeres y hombres?

2.18 ¿Cuáles son los mecanismos de elección/selección de los miembros de la Alianza?

Para el caso de elección: Especificar como se realiza y quienes votan

2.19 ¿Existen mandatos formales de los miembros de la Alianza dado por sus organizaciones?

En caso positivo, especificar por cuanto tiempo es el período del mandato para los representantes de:

2.19.1 Sector público

2.19.2 Sector privado

2.19.3 Sociedad civil

2.20 ¿Hay mecanismos formales de reporte de las decisiones de la Alianza por parte de los representantes de las organizaciones participantes?

En caso positivo:

3. Descripción del proceso de formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional y análisis de su contenido, integralidad, sinergia y articulación con los demás planes y estrategias regionales y nacionales.

Con respecto a la formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional

3.1 ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional?

3.2 ¿Cuál(es) actor(es) lideraron la elaboración de la Estrategia?

3.3 ¿Cuál fue el rol de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en la elaboración de la Estrategia?

Diseñador de Estrategias (DE); Impulsor de Estrategias (I); Participante en la Alianza (P)

Con respecto al análisis del contenido de la Alianza, considerar los siguientes aspectos:

3.4 Articulación con las estrategias de otros niveles territoriales (local, regional, estatal y nacional).

La Estrategia de la Alianza está articulada con las estrategias de:

3.5 ¿Qué tipo (entre qué actores) y nivel (político, administrativo, ejecutivo) de coordinación (horizontal y/o vertical) se requiere para lograr los objetivos propuestos en la Estrategia?

Para el logro de los objetivos regionales deben participar los siguientes actores:

(En cada caso especificar cuál es su rol en el logro de los objetivos)

3.6 ¿Cuáles son los proyectos y programas propuestos en la Estrategia que exigen actuación conjunta de más de un actor o sector?

Especificar proyectos y/o programas regionales en esta situación:

3.7 Visión de largo plazo de la Estrategia.

¿Cuáles son los principales elementos de la visión Regional de largo plazo para el sector del entrevistado?

3.8 Reconciliación de las dimensiones territorial y sectorial.

¿De que manera se tomaron en cuenta las condiciones del Territorio para establecer la Estrategia Sectorial (para el caso del entrevistado) en la región?

3.9 Vinculación entre lo urbano y lo rural.

¿Que relación tienen entre sí el sector urbano y el sector rural en la Región? y

¿Cómo influye esta relación en la Estrategia Regional?

- 3.10 Integración del territorio a mercados dinámicos.
¿Cómo se plantea en la Estrategia Regional la incorporación de los productos de la Región a nuevos mercados?
 - 3.11 Incorporación de los sectores más marginados.
¿Cómo se propone en la Estrategia Regional la incorporación de los sectores marginados?
 - 3.12 Sostenibilidad de las iniciativas propuestas.
¿Cómo se incorpora Sostenibilidad de los proyectos propuestos en la Estrategia Regional?
4. Análisis del impacto (o de su potencial) de la operación de la Alianza en la gobernanza local y regional.
 - 4.1 ¿Cuáles son (o podrían ser) los impactos de la Alianza en la coordinación horizontal y vertical entre la labor de las distintas agencias públicas que actúan en el territorio?
 - 4.2 ¿Qué impactos se pueden (o se podrían) sentir en la articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil fruto del funcionamiento de la Alianza?
 - 4.3 Señalar los cambios (reales o posibles) en la institucionalidad local como resultado de la formación y/o operación de la Alianza (surgimiento y/o alteración en la estructura de consejos municipales o regionales, de estructuras para el manejo de recursos comunales, etc.).
 - 4.4 Señalar los cambios (reales o posibles) en los programas gubernamentales (formulación, implementación o evaluación) como resultado de la operación de la Alianza.
5. Recomendaciones para mejorar los procesos de gestión, implementación y evaluación de la Alianza así como de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Regional.
 - 5.1 ¿Qué arreglos o cambios institucionales, jurídicos o políticos fueron, son o serán necesarios para lograr la coordinación horizontal y vertical entre los distintos actores, programas y políticas incidentes sobre el territorio?
 - 5.2 Señalar los mecanismos innovadores de coordinación horizontal y vertical.
 - 5.3 Señalar los sistemas de incentivos a la participación del sector privado y de sectores marginados en este proceso.
 - 5.4 ¿Cómo garantizar la continuidad de la Alianza ante los cambios de las administraciones públicas municipales, estatales o federales?

ANEXO 5**LISTA DE INTEGRANTES DE LAS MESAS DE TRABAJO PARA LA PREPARACIÓN DEL PLAN REGIONAL (fuente: COPLADE)*****Mesa: Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo******Consejos creados por ordenamiento legal:***

Comité Municipal de Educación de los Municipios de Atemajac, Atoyac, Amacueca, Techaluta, Zapotitlán de Vadillo, Tolimán, Tonila y San Gabriel.

Consejo Municipal para el Fomento de la Cultura de los Municipios de Atoyac, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Tapalpa y Tuxpan.

Instituto Educativo del Bosque Tapalpa A.C. del Municipio de Amacueca.

Consejo Municipal para la Cultura y las Artes A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Organismos de la Sociedad Civil:

Grupo Cultural Arquitrabe de Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.

Jalsur Grupo Impulsor A.C. (Crecimiento Sociocultural) del Municipio de Ciudad Guzmán.

Taller Libre de Arte Altamira del Municipio de Ciudad Guzmán.

Proyecto Zapotlán A.C. (Inglés, Intercambios Culturales) del Municipio de Ciudad Guzmán.

Unión de Compositores e intérpretes de la Música Mexicana A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Centro de Bachillerato Técnico Agrario A.C. del Municipio de Sayula.

Centro Universitario del Sur (Universidad de Guadalajara)

Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán.

Colegio Sierra de Tapalpa A.C. del Municipio de Tapalpa.

Patronato de Arte y Cultura Juvenil del Municipio de Tapalpa.

Ballet Folklórico de Tonila del Municipio de Tonila.

Patronato Pro-Preparatoria de Tonila, Jal., A.C. del Municipio de Tonila.

Mesa: Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitlán de Corona y Tonila.

Consejo de Cadenas Productivas del municipio de Techaluta de Montenegro.

Consejo de Desarrollo Agropecuario del municipio de Atoyac, Tonila y Tolimán.

Organismos de la Sociedad Civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.

Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca, A.C. del Municipio de Amacueca.

Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Atoyac.

Asociación Ganadera de Atoyac A.C. del Municipio de Atoyac.

Colegio Médico de Veterinarios Zootecnistas del Sur de Jalisco del Municipio de Ciudad Guzmán.

Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.

Desarrollo Rural de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.

Fomento y Desarrollo de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.

Asociación Ganadera de Techaluta A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.

Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Dulces y Tamaritos de Tamarindo Doña Sofía, S.P.R. DE R.L. del Municipio de Tolimán.
 Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
 Asociación Ganadera Local de Zapotiltic (A.G.L.) del Municipio de Zapotiltic.
 Fundación Produce A.C. del Municipio de Zapotiltic.
 Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, Pescadores de Gómez Farías, S.C. DE R.L. del Municipio de Gómez Farías.
 Grupo Techalotl (Asesoría al Desarrollo Integral) del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Fondo de Aseguramiento Agropecuario, A.C. del Municipio de Tuxpan.

Mesa: Impulso a la Competitividad Regional Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
 Consejo de Seguridad Pública de los Municipios de Atemajac, Teocuitatlán de Corona y Tolimán.
 Consejo de Desarrollo Agropecuario de los Municipios de Atoyac, Tonila y Tolimán.
 Consejo de Promoción Económica del Municipio de Atoyac.

Organismos de la Sociedad Civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. Del Municipio de Amacueca.
 Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
 Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Amacueca.
 Asociación Ganadera de Atoyac A.C. del Municipio de Atoyac.
 Cámara de Comercio de Atoyac del Municipio de Atoyac.
 Cámara Nacional de Comercio de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio de Arquitectos del Sur del Estado de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio de Ingenieros Civiles A.C. Del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas Zona Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Colegio Médico de Veterinarios Zootecnistas del Sur de Jalisco del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
 Cámara Empresarial de Comercio Servitur- Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
 Desarrollo Rural de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
 Fomento y Desarrollo de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
 Asociación Ganadera de Techaluta A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
 Asociación Ganadera Local de Zapotiltic del Municipio de Zapotiltic.
 Fundación Produce A.C. del Municipio de Zapotiltic.
 Plataforma de Profesionistas y Técnicos A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, Pescadores de Gómez Farías, S.C. DE R.L. del Municipio de Gómez Farías.
 Grupo Techalotl (Asesoría al Desarrollo Integral) del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Fondo de Aseguramiento Agropecuario A.C. del Municipio de Tuxpan.

Mesa: Conservación y aprovechamiento de los Recursos Naturales Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
 Consejo de Regulación de Predios del Municipio de Atemajac.
 Consejo de Regularización de Fraccionamientos irregulares en el Municipio de Techaluta.

Organismos de la Sociedad Civil:

Sociedad Ecológica De Rescate A.C. del Municipio de Tapalpa.
 Grupo Ambiental Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.

Mesa: Consolidación de la Infraestructura de Servicios Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo Municipal para la Salud de los Municipios de Atemajac, Atoyac, Amacueca, Gómez Farías, Techaluta, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan y San Gabriel.
 Consejo de Colaboración Municipal en Atoyac y Zapotitlán de Vadillo.
 Consejo Municipal de la Familia en el Municipio de Amacueca.
 Consejo Catastral del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Consejo de Regularización de Fraccionamientos Irregulares del Municipio de Techaluta de Montenegro.
 Consejo de Desarrollo Social del Municipio de Tonila.
 Consejo de Regularización de Predios del Municipio de Atemajac.

Organismos de la sociedad civil:

Club de Leones de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Club de Leones de Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Club Rotario de Ciudad Guzmán A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Unión de Colonias Populares Ing. Francisco Javier Cárdenas Ochoa A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Unión de Comunidades Indígenas Náhuatl de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Club de Leones Zacoalco de Torres del Municipio del Zacoalco de Torres.
 Asociación de Comerciantes y Prestadores de Servicio de Zapotiltic, A.C. (AC.P.S.A.C.).
 Club de Leones de Zapotiltic, A.C. del Municipio de Zapotiltic.
 Mujeres Unidad de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
 Grupo Unido por una Vivienda Digna A.C. del Municipio de Gómez Farías.
 Vivienda Solidaria Tolimán A.C. del Municipio de Tolimán.
 Unión de Colonos Libres de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Poder Ciudadano Zapotiltic del Municipio de Zapotiltic.
 Pro Vivienda Popular del Municipio de Ciudad Guzmán.
 Unión de Colonias Populares Ing. Francisco Javier Cárdenas Ochoa A. C. Del Municipio de Tuxpan.
 Unión de Comunidades Indígenas Náhuatl de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
 Cooperativa de Vivienda A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.

Mesa: Atención de la Migración Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
 Consejos Municipales de Promoción Económica

Coordinador de los Comités de Planeación Municipal.
Consejo Regional de Seguridad Pública
Consejo de Seguridad Pública de los Municipios de Atemajac, Teocuitatlán de Corona y Tolimán.

Organismos de la sociedad civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Amacueca.
Asociación Ganadera de Atoyac, A.C. del Municipio de Atoyac.
Cámara de Comercio Atoyac del Municipio de Atoyac.
Cámara Nacional del Comercio de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco, A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
Cámara Empresarial de Comercio SERVITUR-Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Desarrollo Rural de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Fomento y Desarrollo de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Asociación Ganadera de Techaluta, A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
Asociación Ganadera Local de Zapotiltic (A.G.L.) del Municipio de Zapotiltic.
Plataforma de Profesionistas y Técnicos A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Fundación PRODUCE A.C. del Municipio de Zapotiltic.
Consejo de Cadenas Productivas (Techaluta), del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Consejo de Promoción Económica (Atoyac), del Municipio de Atoyac.
Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.

ANEXO 6

POBLACION MUNICIPAL POR RANGOS DE EDAD EN LA REGION SUR

Municipio	Grupo de edad				
	Total	0 - 14 años	15 - 64 años	65 y más años	No especificado
Entidad	6 752 113	2 060 172	4 100 568	383 947	207 426
Acatic	18 551	6 567	10 718	1 161	105
Acatlán de Juárez	22 540	8 474	12 714	1 191	161
Ahualulco de Mercado	21 465	6 557	12 382	1 737	789
Amacueca	5 065	1 565	2 998	500	2
Amatitán	13 435	4 787	7 810	791	47
Ameca	54 161	16 009	32 665	4 655	832
San Juanito de Escobedo	8 379	2 789	4 788	762	40
Arandas	80 193	27 612	46 898	4 437	1 246
El Arenal	15 064	5 112	8 868	858	226
Atemajac de Brizuela	6 236	2 367	3 382	434	53
Atengo	4 918	1 454	2 833	606	25
Atenguillo	4 107	1 131	2 397	563	16
Atotonilco el Alto	52 204	17 166	31 096	3 512	430
Atoyac	7 870	2 386	4 549	885	50
Autlán de Navarro	53 269	15 406	32 627	4 002	1 234
Ayotlán	35 150	12 170	20 458	2 323	199
Ayutla	12 221	3 837	6 987	1 308	89
La Barca	59 990	18 860	35 960	4 393	777
Bolaños	5 019	2 152	2 577	278	12
Cabo Corrientes	9 034	3 046	5 172	804	12
Casimiro Castillo	18 913	5 993	11 338	1 423	159
Cihuatlán	30 241	9 936	18 157	1 686	462
Zapotlán El Grande	96 050	27 015	60 907	5 875	2 253
Cocola	25 119	7 520	15 051	2 434	114
Colotlán	16 404	5 194	9 478	1 464	268
Concepción de Buenos Aires	5 221	1 621	3 062	506	32
Cuauteitlán de García Barragán	16 408	6 077	9 009	1 248	74
Cuautla	2 024	602	1 144	277	1
Cuquío	16 236	5 381	9 433	1 345	77
Chapala	43 345	12 905	25 082	3 691	1 667
Chimaltitán	3 382	1 238	1 770	359	15
Chiquilistlán	5 098	1 937	2 684	425	52
Degollado	19 173	6 334	11 040	1 463	336
Ejutla	1 888	494	1 119	274	1

Encarnación de Díaz	47 397	15 582	27 441	3 037	1 337
Etzatlán	17 564	5 584	9 965	1 402	613
El Grullo	21 825	6 353	13 243	1 798	431
Guachinango	4 138	1 219	2 318	573	28
Guadalajara	1 600 940	413 968	1 020 357	108 433	58 182
Hostotipaquillo	8 228	2 919	4 557	736	16
Huejúcar	5 236	1 422	2 975	762	77
Huejuquilla el Alto	7 926	2 627	4 285	886	128
La Huerta	20 161	6 603	11 570	1 526	462
Ixtlahuacán de los Membrillos	23 420	7 860	13 954	1 381	225
Ixtlahuacán del Río	18 157	5 926	10 726	1 434	71
Jalostotitlán	28 462	9 944	16 084	1 918	516
Jamay	21 223	7 003	12 603	1 404	213
Jesús María	17 884	6 381	10 013	1 431	59
Jilotlán de los Dolores	8 579	2 972	4 925	636	46
Jocotepec	37 972	12 829	21 517	2 649	977
Juanacatlán	11 902	3 972	7 140	735	55
Juchitlán	5 282	1 563	3 030	644	45
Lagos de Moreno	140 001	48 201	82 030	7 157	2 613
El Limón	5 410	1 348	3 166	841	55
Magdalena	18 924	6 570	10 790	1 308	256
Santa María del Oro	2 653	912	1 474	262	5
La Manzanilla de la Paz	3 623	1 076	2 162	380	5
Mascota	13 136	3 966	7 430	1 515	225
Mazamitla	11 671	3 685	7 027	869	90
Mexicacán	6 084	1 732	3 609	707	36
Mezquitic	15 674	6 768	7 629	921	356
Mixtlán	3 279	991	1 866	403	19
Ocotlán	89 340	28 192	55 159	4 840	1 149
Ojuelos de Jalisco	28 081	10 913	15 233	1 696	239
Pihuamo	11 681	3 455	6 958	1 246	22
Poncitlán	43 817	16 282	24 481	2 543	511
Puerto Vallarta	220 368	67 302	136 891	7 132	9 043
Villa Purificación	10 975	3 779	5 988	1 163	45
Quitupan	8 491	2 450	4 852	1 007	182
El Salto	111 436	40 280	65 160	3 445	2 551
San Cristóbal de la Barranca	3 207	1 122	1 823	242	20
San Diego de Alejandría	6 181	2 149	3 521	492	19
San Juan de los Lagos	57 104	19 284	34 086	2 993	741
San Julián	12 974	4 072	7 955	908	39

San Marcos	3 533	1 158	2 009	322	44
San Martín de Bolaños	3 205	1 077	1 768	334	26
San Martín Hidalgo	24 127	6 877	14 493	2 607	150
San Miguel el Alto	26 971	8 984	15 921	1 737	329
Gómez Farías	12 720	3 881	7 774	917	148
San Sebastián del Oeste	5 626	1 836	3 163	606	21
Santa María de los Angeles	3 687	1 102	1 969	570	46
Sayula	34 755	10 219	20 101	2 242	2 193
Tala	56 291	18 203	33 349	3 632	1 107
Talpa de Allende	13 612	4 646	7 667	1 179	120
Tamazula de Gordiano	35 987	10 207	21 752	3 343	685
Tapalpa	16 057	5 960	9 191	869	37
Tecalitlán	16 042	5 080	9 275	1 410	277
Tecolotlán	14 984	4 538	8 750	1 621	75
Techaluta de Montenegro	3 044	911	1 780	340	13
Tenamaxtlán	7 047	2 143	4 037	852	15
Teocaltiche	36 976	12 301	21 593	2 960	122
Teocuitatlán de Corona	10 226	2 837	6 030	1 283	76
Tepatitlán de Morelos	126 625	42 238	75 520	7 210	1 657
Tequila	38 534	14 171	21 863	2 068	432
Teuchitlán	7 743	2 326	4 587	741	89
Tizapán el Alto	19 076	6 292	11 019	1 631	134
Tlajomulco de Zúñiga	220 630	75 069	119 131	6 602	19 828
Tlaquepaque	563 006	186 407	341 186	19 534	15 879
Tolimán	8 756	2 974	4 993	774	15
Tomatlán	31 798	11 179	18 352	2 121	146
Tonalá	408 729	136 976	244 470	11 345	15 938
Tonaya	5 557	1 435	3 402	673	47
Tonila	7 179	2 145	4 342	666	26
Totatiche	4 217	1 149	2 345	704	19
Tototlán	19 710	6 511	11 621	1 487	91
Tuxcacuesco	3 770	1 054	2 252	452	12
Tuxcueca	5 765	1 862	3 254	592	57
Tuxpan	32 462	9 915	19 743	2 418	386
Unión de San Antonio	15 484	5 390	8 811	1 201	82
Unión de Tula	13 133	3 866	7 731	1 496	40
Valle de Guadalupe	6 052	1 885	3 666	491	10
Valle de Juárez	5 218	1 512	3 138	560	8
San Gabriel	13 378	4 005	8 030	1 304	39
Villa Corona	15 196	4 555	9 143	1 449	49

Villa Guerrero	5 182	1 610	2 776	737	59
Villa Hidalgo	17 291	6 031	9 622	984	654
Cañadas de Obregón	3 978	1 042	2 238	516	182
Yahualica de González Gallo	22 920	6 442	13 322	2 465	691
Zacoalco de Torres	25 529	7 903	14 983	2 517	126
Zapopan	1 155 790	336 532	723 250	45 973	50 035
Zapotiltic	27 290	8 117	16 587	2 131	455
Zapotitlán de Vadillo	6 345	2 249	3 416	674	6
Zapotlán del Rey	16 274	5 511	9 522	1 202	39
Zapotlanejo	55 827	18 909	32 485	3 280	1 153

NOTA: Cifras al 17 de octubre.

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2005.

REGIÓN CAÑÓN DE JUCHIPILA, ZACATECAS, MÉXICO¹¹⁷

ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, en el Estado de Zacatecas, México, surge en el año 2005 como consecuencia de un acuerdo firmado entre el gobierno de Zacatecas, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), y la FAO-RLC. Según este acuerdo, quedó a cargo del Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN), de la Universidad Autónoma de Chapingo, tanto el diagnóstico como la preparación de las estrategias de desarrollo.

Siguiendo la política del gobierno del Estado de Zacatecas de promover la participación “desde la base hacia arriba”, el CRUCEN impulsó la intervención de los habitantes de la región en las diversas fases de preparación de dicho plan.

En este documento se realiza un análisis del reporte de los avances emitido por la SEDAGRO hacia finales de 2005 y se presentan sugerencias para complementarlo, teniendo en cuenta los cambios que tuvieron lugar hasta septiembre de 2006. Además, se ofrecen distintas recomendaciones que podrían ser utilizadas por la región del Cañón de Juchipila o por otras regiones con similares objetivos.

¹¹⁷ Este capítulo fue desarrollado por Rodrigo Diez de Sollano. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	243
1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN CAÑÓN DE JUCHIPI- LA, ZACATECAS, MÉXICO	243
1.1. Elementos de contexto del estudio de caso	243
1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales y político-institucionales	244
2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITO- RIO	245
2.1. Histórico de la constitución del territorio (regional)	245
2.1.1. <i>El territorio “decretado”</i>	246
2.1.2. <i>El territorio: ¿“decretado” o “definido” por la historia y geografía?</i>	246
2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	246
2.2.1. <i>La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”</i>	246
2.2.2. <i>Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación</i>	247
2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	247
3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS	248
3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regio- nales promotoras del desarrollo	248
3.1.1. <i>Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, guber- namentales y no gubernamentales</i>	248
3.1.2. <i>Grupos sociales involucrados e intereses colectivos</i>	248
3.1.3. <i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?</i>	249
3.1.4. <i>Reacción de los actores a los incentivos</i>	250

3.2.	Actores sociales no involucrados	251
3.2.1.	<i>Identificación de actores sociales no involucrados</i>	251
3.2.2.	<i>Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?</i>	251
3.2.3.	<i>¿Qué incentivos son necesarios para impulsar la participación de estos actores?</i>	251
4.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES	252
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	252
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	254
4.2.1.	<i>Comisiones regionales por eje estratégico del Plan de Desarrollo</i>	255
4.2.2.	<i>Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila A. C.</i>	255
4.2.3.	<i>Fideicomiso para la administración de los recursos del Plan</i>	256
4.2.4.	<i>Agencia de Desarrollo Económico Local</i>	256
4.3.	Análisis de la Estructura Operacional propuesta para la Alianza	257
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	259
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	260
4.5.1.	<i>Mecanismos de coordinación horizontal utilizados</i>	260
4.5.2.	<i>Mecanismos de coordinación vertical utilizados</i>	260
4.6.	Una tipología de mecanismos de coordinación	261
5.	ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL	261
5.1.	Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	261
5.1.1.	<i>Plan Estatal de Desarrollo</i>	261
5.1.2.	<i>Problemática de la región</i>	262
5.1.3.	<i>Potencialidades regionales</i>	262
5.1.4.	<i>Objetivo general</i>	262
5.1.5.	<i>Ejes de Desarrollo</i>	262
5.1.6.	<i>Estrategias</i>	263
5.2.	Análisis del contenido de la Estrategia	263
5.2.1.	<i>Recursos naturales</i>	263
5.2.2.	<i>Opciones productivas y agregación de valor</i>	264
5.2.3.	<i>Infraestructura hidroagrícola</i>	264
5.2.4.	<i>Infraestructura y capacidad para el turismo rural</i>	265
5.2.5.	<i>Recursos de los emigrantes</i>	265
5.2.6.	<i>Infraestructura regional de servicios básicos</i>	266
5.3.	Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	266
5.3.1.	<i>El Plan Estatal de Desarrollo establece:</i>	266
5.3.2.	<i>Plan de la Región Centro Occidente de México</i>	268

6.	ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	270
6.1.	Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	270
6.1.1.	<i>Agencia de Desarrollo Regional</i>	270
6.1.2.	<i>Fideicomiso regional</i>	270
6.1.3.	<i>Saneamiento del río Juchipila</i>	271
6.1.4.	<i>Planta Regional Procesadora de Basura</i>	271
6.1.5.	<i>Rastro TIF</i>	271
6.1.6.	<i>Procesamiento de Guayaba</i>	271
6.1.7.	<i>Zonas de riego</i>	272
6.1.8.	<i>Producción de mezcal</i>	272
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	273
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES	273
7.1.	Indicadores propuestos en las Estrategias	273
7.2.	Indicadores Propuestos por la Alianza	274
7.2.1.	<i>Mecanismos</i>	274
7.2.2.	<i>Indicadores para evaluar los proyectos</i>	274
7.2.3.	<i>Evaluación anual</i>	274
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	275
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	275
8.1.	Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial	275
8.2.	Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación	276
8.3.	Cambios en las posibilidades de acción colectiva	276
8.3.1.	<i>Inversiones con recursos de emigrados</i>	276
8.3.2.	<i>Riego tecnificado... y algo más</i>	277
8.4.	Recomendaciones para mejorar la Gestión del Territorio	277
8.5.	Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo	278
8.5.1.	<i>Red de Especialistas</i>	278
8.5.2.	<i>Grupos de Trabajo</i>	278
8.6.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial	278
8.7.	Sostenibilidad de la Alianza	279
9.	PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	279
9.1.	Cada municipio tiene sus propios intereses	279
9.2.	“No hay recursos disponibles para los proyectos...”	279
9.3.	¡Después de mí... el diluvio!	280
9.4.	¡Hay que empezar ya!	280

9.5.	Una metáfora del desarrollo regional sustentable	280
9.6.	Visión integral	280
ANEXO 1		281
ANEXO 2		282
ANEXO 3		286
ANEXO 4		290

RESUMEN EJECUTIVO

La región del Cañón de Juchipila, ubicada en el Estado de Zacatecas, tiene una larga historia que se inicia en los tiempos prehispánicos, continúa durante la colonia española y sigue hasta nuestros días. En los distintos períodos, la región contó con características propias tanto en su topografía como en la hidrología, clima, costumbres, tradiciones, así como en las actividades productivas y relaciones económico-sociales, todo lo cual responde, al menos en parte, a cierto aislamiento que la región tiene con sus vecinas.

Estas condiciones particulares hicieron que el gobierno del Estado de Zacatecas, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), seleccionara esa región para establecer un convenio con la FAO-RLC para realizar una experiencia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional. La experiencia se inició a principios de 2005 y contó con la participación del Centro Regional Universitario Centro Norte (CRUCEN), de la Universidad Autónoma de Chapingo, que realizó el diagnóstico de la región mediante reuniones de trabajo con los habitantes de los diferentes municipios.

Posteriormente, el propio CRUCEN, con la contribución de la sociedad civil, preparó el documento del Plan de Desarrollo de la Región en el que se incluía la problemática, potencialidades, ejes de desarrollo, estrategias, proyectos y estructura para la operación y las distintas formas de evaluación de los avances que se fueran produciendo. El documento se presentó a las organizaciones de la sociedad civil de la región y al Gobierno del Estado para su evaluación, revisión y aprobación final.

Con el objetivo de transferir los resultados a otras regiones de América Latina, la FAO-RLC busca sistematizar las experiencias de estas características y la metodología utilizada para llevarlas a la práctica. En el presente trabajo se realiza un análisis del Plan de Desarrollo Regional, de los avances y de las lecciones aprendidas hasta la fecha durante el proceso, partiendo de los criterios que se utilizaron para seleccionar este territorio y tomando en cuenta quiénes fueron los actores sociales involucrados en la formación de alianzas, cuáles fueron sus intereses y qué los incentivó a actuar. También se analizan los no actores, es decir, aquellas personas y organizaciones que por alguna razón no se involucraron en el desarrollo de la región del Cañón de Juchipila, para descubrir sus motivaciones y cuáles serían sus incentivos.

Más adelante, se revisan los mecanismos de representación social en la Alianza Regional y, aun cuando todavía no entran en funciones, se examinan la estructura operacional propuesta y las formas de coordinación horizontal y vertical previstas. Además, se estudia la Estrategia de Desarrollo y sus articulaciones con la realidad regional y las redes de actores involucrados. Se analizan los indicadores propuestos para la evaluación del impacto de la Estrategia en el desarrollo de esta zona y los desafíos derivados de su utilización. Finalmente, se llega a conclusiones y recomendaciones aplicables no sólo en la región del Cañón de Juchipila, sino también en otras regiones.

Para ello, además del análisis del Plan de Desarrollo, el método de trabajo incluye entrevistas a individuos, a grupos focales y a informantes clave, junto con la observación participante y consultas a diversas fuentes secundarias.

1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: REGIÓN CAÑÓN DE JUCHIPILA, ZACATECAS, MÉXICO

1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

En la planificación para el desarrollo del estado de Zacatecas intervienen varias dependencias del gobierno¹¹⁸, en especial la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), de la

¹¹⁸ Para mayor información acerca de la estructura del gobierno del estado de Zacatecas, ver la sección "Gobierno" de www.zacatecas.gob.mx, que incluye las funciones, programas, organigrama y servicios de cada dependencia estatal.

que depende el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ). EL COPLADEZ, a su vez, incluye los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) de cada una de las diez regiones del estado y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). También realizan tareas de planificación en sus campos de acción específicos otras secretarías del gobierno estatal, tales como la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO). Además, intervienen las Secretarías del gobierno federal que tienen presencia en las diversas regiones del estado, entre las que se destaca la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que realiza labores de planificación y tiene organismos locales y regionales (los Distritos y los Consejos de Desarrollo Rural Regional) para poner en práctica los planes y estrategias de desarrollo¹¹⁹.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, el gobierno del estado asignó a la SEDAGRO para establecer un convenio con la FAO-RLC con el fin de realizar una experiencia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional. Con la participación del Centro Regional Universitario Centro-Norte (CRUCEN), SEDAGRO inició las tareas a principios de 2005. El primer paso fue realizar el diagnóstico de la región mediante reuniones de trabajo con habitantes de sus diferentes municipios y “partiendo de la base hacia arriba”, tal como lo plantea el Plan Estatal de Desarrollo¹²⁰. Debido al carácter interdisciplinario e integral del “enfoque territorial y regional”, fue necesario que el diagnóstico y las estrategias de desarrollo resultantes rebasaran el ámbito meramente rural y abarcaran otros campos de acción, tales como el turismo, el desarrollo económico y social, la educación, etc.

1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales y político-institucionales

“Zacatecas es un estado ubicado en el centro de México, caracterizado por una economía con predominio del sector primario y con fuertes flujos migratorios... [La región del Cañón de Juchipila] cuenta con una superficie de 4.332 km², distribuidos en los 10 municipios siguientes: Tabasco, Huanusco, Jalpa, Apozol, Juchipila, Moyahua de Estrada, Mezquital del Oro, Nochistlan de Mejía y Apulco, así como los ejidos de Tayahua y San Miguel del municipio de Villanueva¹²¹. Al sur colinda con el estado de Jalisco, al oriente con los estados de Aguascalientes y Jalisco¹²²...

...En términos políticos, Zacatecas realizó elecciones generales en julio de 2004, siendo en septiembre del mismo año que tomaron posesión los nuevos alcaldes municipales¹²³. En la región hay pluralidad de partidos políticos en el gobierno, dos municipios son administrados por el PAN, dos por el PRI, cinco por el PRD y uno es gobernado por una alianza de partidos entre el PRI, el PT y el PVE¹²⁴.

...Tiene un clima cálido con precipitaciones entre los 600 y 800 mm anuales, la existencia de aguas termales, con una vegetación de selva baja y en las partes altas se ubican bosques de pino-encino.

...Las actividades económicas que predominan son la agricultura y la ganadería, que aportan principalmente guayaba, hortalizas y ganado de carne. De hecho esta región hace que Zacatecas sea el tercer productor nacional de guayaba, después de Michoacán y Aguascalientes.

¹¹⁹ Para mayor información acerca de los consejos y comités regionales y municipales, ver la sección 4.

¹²⁰ Para consultar el texto completo del Plan Estatal de Desarrollo, ver www.zacatecas.gob.mx.

¹²¹ La población total de la región en 2005 era de 126.286 habitantes. Para obtener datos por municipio, ver Anexo 4.

¹²² Para mayor información acerca de las características y diagnóstico del territorio, ver el Plan de Desarrollo Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org, y también el “Sistema Municipal de Base de Datos” en www.inegi.gob.mx.

¹²³ Los presidentes municipales son electos cada tres años y no pueden reelegirse en el período inmediato, sino hasta tres años después de dejar el cargo. El gobernador es electo por seis años y no puede reelegirse.

¹²⁴ Para mayor información acerca de los resultados electorales en la región, consultar la página del Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx/portal/site/ife) y del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (www.ieez.org.mx).

...El Cañón de Juchipila comprende un angosto valle intermontano alargado de norte a sur, limitado al oriente por la Sierra Fría y la Sierra de Nochistlán y al occidente por la Sierra de Morones. Estas características orográficas determinan que en la región se registren variaciones altimétricas muy marcadas que van desde menos de 1.100 msnm en la parte sur del valle, hasta poco más de 2.600 msnm en las sierras de Morones y Nochistlán.

...La región es atravesada por el río Juchipila que, junto con sus múltiples afluentes, hacen que esta región tenga un buen número de pequeñas presas y grandes obras de captación como las presas Julián Adame, El Chique, Moraleños y Achoquen¹²⁵.

...Los manantiales y los embalses de agua ofrecen la oportunidad de desarrollar la acuicultura, una actividad que genera empleo a las familias rurales y que se liga con el turismo rural mediante la venta de comidas típicas y la práctica de la pesca y de deportes acuáticos.

...La ubicación del Cañón de Juchipila le permite tener acceso a mercados importantes como la ciudad de Guadalajara y Aguascalientes por lo que, al dar valor agregado a sus productos, existe la posibilidad de satisfacer la demanda de alimentos y servicios que tienen las zonas urbanas cercanas a la región.

La historia del Cañón de Juchipila se remonta a varios siglos antes de la conquista por los españoles, siendo los Caxcanes los primeros pobladores. Posteriormente, durante la conquista, se registran hechos importantes, por ejemplo:

Una de las grandes batallas de las que se tiene memoria es la guerra del Mixtón, acción bélica que se presentó en el año 1541. Refiere la historia que el indomable Tenamxtle fue hecho prisionero por las tropas de Cristóbal de Oñate, y que con la intención de que se rindieran los indios de la Región se les permitió a los Caxcanes que platicaran con su jefe de guerra. Ellos, por el contrario, pelearon históricamente hasta liberar a su líder. Sin embargo, la superioridad del ejército español logró finalmente derrotar a los Caxcanes. Cuentan los historiadores que muchos de los indios prefirieron arrojar al abismo antes que ser capturados por los europeos. Al fin, con la fusión de las dos culturas, nacen los pueblos que conforman esta Región del Sur de Zacatecas¹²⁶.

“...Definida la batalla del Mixtón a favor de los españoles en diciembre de 1541, ante la repugnante orden de Mendoza de matar a todos los indios sobrevivientes que hubieran quedado escondidos en los arroyos, los frailes franciscanos Antonio de Segovia y Miguel de Bolonia suplicaron al Virrey que perdonara la vida a esos infelices que todo lo habían perdido y dijeron que ellos subirían al cerro a bajarlos en son de paz. Luego de estos ruegos y súplicas convencieron al Virrey Antonio de Mendoza, logrando bajar alrededor de seis mil indígenas con los cuales fundaron la villa de Juchipila en el mes de enero de 1542...”¹²⁷

2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Histórico de la constitución del territorio (regional)

A lo largo de este trabajo se entiende por “territorio construido” una región que ha sido decretada por alguna institución gubernamental para facilitar sus labores administrativas. Esto quiere decir que la región fue “construida” por un decreto. Un “territorio definido”, en cambio, es aquella región

¹²⁵ Ver nota 5.

¹²⁶ Programa de Inversiones de la Región 09, Cañón de Juchipila, 2005-2010, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, www.zacatecas.gob.mx.

¹²⁷ Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Zacatecas, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2004, www.inafed.com. Otras fuentes de información acerca de la región pueden encontrarse en los sitios www.paraisocaxcan.com.mx y www.juchipila.com y en varios sitios web creados por personas originarias de la región y que actualmente residen en Estados Unidos.

que ha ido formando sus características propias a lo largo del tiempo y como consecuencia de su geografía y/o de su historia. Esto quiere decir que la región fue “definida” por su historia y geografía.

2.1.1. El territorio “decretado”

Con fines administrativos, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) del gobierno del estado de Zacatecas decretó que la región del Cañón de Juchipila comprende solamente nueve municipios, dejando el municipio de Villanueva en otra región. En cambio, para la Secretaría de Agricultura del Gobierno Federal (SAGARPA), esta región es un Distrito de Desarrollo Rural (DDR), que incluye sólo una parte del municipio de Villanueva, el cual se encuentra en el extremo norte del Cañón de Juchipila, por lo que sus características se asemejan a las del semidesierto.

2.1.2. El territorio: ¿“decretado” o “definido” por la historia y geografía?

Las características geográficas de la región la mantuvieron relativamente aislada del resto del estado y de la nación, y esto impulsó el sentimiento de pertenencia de sus pobladores como habitantes del Cañón de Juchipila. Por todo lo anterior, puede considerarse que esta región fue “definida” por su historia y geografía más que por los decretos gubernamentales.

“Esta región tiene una identidad propia desde tiempos prehispánicos. Perteneció a la frontera norte de Meso América y es asiento de la cultura Cazcana, cuyos pobladores habitaron en Nochistlán, Juchipila, Jalpa, Moyahua, Tenayuca, Apulco y se extendían hasta el Cañón de Tlaltenango. Los Cazcanes fueron los primeros grupos indígenas del norte que tuvieron contacto con los españoles y dieron una gran batalla en defensa de su territorio ante la conquista, siendo famosa la batalla del Mixtón¹²⁸”.

2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

Con fines administrativos, el estado de Zacatecas está dividido en diez regiones, una de las cuales es el Cañón de Juchipila. Para el Cañón de Juchipila, la división regional identifica un valle muy largo y flanqueado por cadenas de montañas, lo que origina el nombre de “Cañón”, el cual se distingue claramente del resto de la geografía del estado.

El Cañón de Juchipila está comunicado internamente por la carretera 54, que corre de norte a sur y conecta las cabeceras municipales de siete de los diez municipios. También existen carreteras que lo comunican con las otras cabeceras municipales y caminos vecinales de tierra (sin pavimento de concreto o asfalto) llamados de “terracería”. Todo esto facilita el funcionamiento del territorio como una única región.

2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”

Como ya se dijo anteriormente, entre los habitantes del Cañón de Juchipila existe un sentimiento de pertenencia que tiene su origen en situaciones históricas y geográficas. Aun así, para la mayoría de las personas entrevistadas fue difícil describir algún proyecto de carácter regional; en cambio, sí mencionaron proyectos de nivel municipal. Por todo esto, podría afirmarse que la pertenencia a la región queda en el sentimiento de sus pobladores, sin que derive en acciones concretas con impacto regional.

Si a esto se agrega que el Plan de Desarrollo Regional es de reciente factura (finales de 2005) y que todavía no se ven acciones y, menos aún, resultados concretos, esto impide que se refuerce una

¹²⁸ Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org.

identidad regional que al mismo tiempo impulse las acciones individuales o grupales que la plasmen en algo tangible.

Aunque lo antes dicho puede parecer incongruente, una variedad de motivos lo explican, tales como el individualismo, la falta de educación cívica, la carencia de proyectos conjuntos lo suficientemente atractivos, el aislamiento de los pueblos, que genera localismos extremos, etc. En consecuencia, se recomienda incluir una investigación respecto de estas circunstancias como parte del proyecto regional.

2.2.2. Principales lecciones y desafíos para promover la convergencia: perspectivas operacionales para la delimitación

- a) En el Cañón de Juchipila, la identidad regional existía desde largo tiempo atrás.
- b) La delimitación oficial de la región se corresponde con bastante cercanía a lo que los habitantes sienten como “su región”.
- c) En la mayoría de los habitantes, la identidad regional es sólo un sentimiento que no se convierte en acciones concretas.
- d) Existen elementos que harían posible que del sentimiento se pase a la acción comunitaria para beneficio de la región y de sus habitantes. Además de las costumbres, tradiciones, lenguaje, comidas, etc., hay un interés común por lograr una mejoría en la situación económica y en la calidad de vida en general.
- e) Es urgente “aterriar” las propuestas del Plan de Desarrollo Regional para reforzar con ello la identidad regional y generar un círculo virtuoso que refuerce las acciones conjuntas para generar mayor identidad regional y así sucesivamente.
- f) Los emigrados ya empezaron a realizar acciones concretas por su región. Los clubes de zacatecanos emigrados a los Estados Unidos anuncian en su página web¹²⁹ algunos productos del Cañón de Juchipila.

2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación

A partir de las entrevistas a diversos actores, tanto del gobierno del estado como a habitantes de la región, es posible deducir que no hubo obstáculos importantes para establecer alianzas que permitieran formular estrategias de desarrollo regional. La mayor dificultad fue buscar acuerdos para definir en qué lugares se establecerán los diversos proyectos que hacen “aterriar” las estrategias.

Durante la reunión con el grupo focal compuesto por presidentes municipales y funcionarios de primer nivel de los ayuntamientos del Cañón de Juchipila, se hizo patente que cada uno de ellos busca el beneficio directo de su respectivo municipio y que en los proyectos de carácter regional (por ejemplo, una planta procesadora de guayaba o un rastro TIF) difícilmente ven el impacto positivo si se pretende situar ese proyecto en otro municipio.

Debido a los costos y a las economías de escala, entre otros factores, en la mayoría de los proyectos de alcance regional no es posible construir dos instalaciones. Además, la región es lo suficientemente compacta y cuenta con comunicaciones relativamente buenas como para que no se justifique duplicar los proyectos.

Conforme al Plan de Desarrollo Regional, se podrían explorar algunos proyectos que faciliten la cooperación regional. Si, por ejemplo, se parte del turismo con el que ya cuenta el balneario Paraíso Caxcan, al que visitan más de 80.000 personas por año¹³⁰, se podrían promocionar rutas turísticas

¹²⁹ Ver www.federacionzacatecana.org.

¹³⁰ Fuente: Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org. Ver también www.paraisocaxcan.com.mx.

por otros municipios, que en principio serían de un solo día y luego, conforme se vaya desarrollando la infraestructura de servicios necesaria, se extenderían a dos días o más. Al mismo tiempo, puede avanzarse en la capacitación del personal para dichos servicios, haciendo alianzas con la Universidad Autónoma de Zacatecas Campus Jalpa y con el Tecnológico de Nochistlán.

3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo

3.1.1. *Hacia una tipología de actores sociales: públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales*

Los actores sociales en la región Cañón de Juchipila pueden clasificarse de la siguiente forma:

- a) **Funcionarios públicos estatales.** Esta clasificación incluye a los funcionarios del Gobierno del Estado, especialmente a los de SEDAGRO y en particular a los funcionarios de los primeros niveles.
- b) **Funcionarios estatales y federales ubicados en el Cañón de Juchipila.** Los funcionarios de SEDAGRO que viven en la región, además de los funcionarios federales (particularmente de SAGARPA), ubicados tanto en las oficinas (regionales) del DDR, en la ciudad de Jalpa, como en las oficinas de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), distribuidos en diversos municipios.
- c) **Presidentes municipales.** Los presidentes han sido actores muy importantes tanto por su participación en la preparación del Plan de Desarrollo Regional como por ser miembros del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
- d) **Funcionarios municipales.** En este grupo puede incluirse a aquellos funcionarios de los primeros niveles del municipio que están a cargo de los departamentos de desarrollo económico o de desarrollo rural.
- e) **Empresarios privados participantes y representantes de organizaciones civiles participantes en los organismos regionales.**
- f) Los miembros del CRUCEN de la Universidad de Chapingo.

3.1.2. *Grupos sociales involucrados e intereses colectivos*

Existen organizaciones que tienen membresía en toda la región o, al menos, en varios municipios, por lo cual son actores básicos del desarrollo regional. Por ejemplo:

- a) Las organizaciones de productores de agave (agaveros), de ganaderos, de productores de guayabas, cooperativas y sociedades de producción rural y la sociedad civil en general que participan en los COPLADEMUN.
- b) Organizaciones similares a las antes mencionadas pero que participan en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable¹³¹, es decir, grupos que tienen membresía e influencia a nivel regional.

¹³¹ Este Consejo fue constituido conforme a la Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable. Para conocer el texto completo de esta ley, ver www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/.

- c) Organizaciones de emigrados en los Estados Unidos que son originarios de diversos municipios y localidades del Cañón de Juchipila, cuyos miembros tienen contacto permanente con la región y su problemática¹³².

3.1.3. Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan los actores?

- a) Los funcionarios del Gobierno del Estado tuvieron una participación muy activa en la preparación del Plan de esta Región, primero como firmantes de los acuerdos con la FAO-RLC, luego como impulsores de la preparación del Plan de Desarrollo Regional y que participaron activamente de las reuniones de intercambio con otras regiones América Latina. Ahora su rol evoluciona para impulsar la creación de la Agencia de Desarrollo Económico Local, que sería la encargada de darle seguimiento al Plan Regional y de asegurar el soporte económico de la misma.
- b) Los funcionarios estatales y federales que trabajan en el Cañón de Juchipila tienen una relación cercana con el Plan de Desarrollo de la Región y además asisten a las reuniones del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable. Conocen a los habitantes de la zona y su problemática y participan en la aplicación de los presupuestos federal y estatal para la región.
- c) Los presidentes municipales son funcionarios electos por tres años, sin posibilidad de reelección inmediata y, según lo expresado por uno de ellos en las entrevistas, sienten la obligación de cumplir, en primer lugar, sus compromisos con los electores (de nivel municipal), por lo que de alguna forma los proyectos regionales quedan relegados a un segundo lugar. Lo anterior se refiere en especial a la aplicación de recursos, más si se tiene en cuenta que estos municipios tienen ingresos propios escasos y dependen principalmente de los aportes federales y estatales. Aun así, la mayoría de los presidentes municipales participaron en la preparación del plan de la región y algunos toman parte en las reuniones regionales. A pesar de las diferencias políticas (las administraciones municipales de la región tienen origen en diversos partidos), los presidentes municipales pudieron realizar un trabajo conjunto, gracias a que se percataron de las ventajas que pueden obtener para sus respectivos municipios mediante los proyectos regionales.
- d) Algunos funcionarios municipales participan en las reuniones de nivel regional en representación de su respectivo Presidente Municipal. Los aportes de estos funcionarios a la estrategia regional fueron muy valiosos.
- e) El Plan de Desarrollo Regional contempla que empresarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil participen tanto en la Comisión Intermunicipal Pro-Desarrollo del Cañón de Juchipila¹³³ como en la Comisión por el Eje de Desarrollo (Eje Estratégico). Debido a que aún no se formaron estos organismos regionales, su participación se concentró en la preparación del Plan de la Región y en la generación de propuestas para nuevos proyectos (algunos se encuentran en proceso de realización).
- f) Los funcionarios del CRUCEN de la Universidad de Chapingo¹³⁴ tienen a su cargo la preparación y el seguimiento del proceso de desarrollo regional. Como animadores de la Alianza Regional son actores fundamentales en la región. Es probable que, junto con universidades locales¹³⁵, quede a su cargo la operación de la Agencia de Desarrollo Económico Local.

¹³² Para mayor información ver www.federacionzacatecana.org.

¹³³ La estructura de la Alianza Regional se analiza en la sección 4.

¹³⁴ Para mayor información ver www.chapingo.mx.

¹³⁵ Ver comentario acerca de la operación de la Agencia de Desarrollo en la sección 4.2.4.

- g) El rol de los emigrados es muy importante en este proceso, tanto por las remesas económicas que envían a sus familiares (cerca de U\$S500 millones por año a todo el estado)¹³⁶ como por la influencia que esto genera en los asuntos locales y regionales. Por otra parte, algunos de los emigrados realizaron inversiones en proyectos de infraestructura social (agua potable, drenaje, pavimento, centros de salud, etc.) y otros (en menor número) en proyectos productivos¹³⁷, incluso unos cuantos compiten directamente en las elecciones para funcionarios públicos, principalmente de nivel municipal.

3.1.4. *Reacción de los actores a los incentivos*

Para los actores de esta región, los tipos de incentivos que operan son básicamente los mismos que en otras regiones del Centro Occidente de México¹³⁸:

- a) *Posicionamiento político*
Ya se mencionaba en la sección 3.1.3. la posición que toman los presidentes municipales respecto de sus electores. Los actuales presidentes de los municipios del Cañón de Juchipila terminarán su administración a finales de 2007, por lo que cuentan con tiempo suficiente como para lograr metas que les permitan acceder a un nuevo cargo, ya sea por elección popular o por nombramiento.
- b) *Posicionamiento social*
Es el caso de los dirigentes de proyectos tales como la planta procesadora de guayaba o de los proyectos sociales financiados por emigrados, ya que por participar en estos emprendimientos obtienen cierto reconocimiento social.
- c) *Satisfacción personal*
Es el caso de los miembros del CRUCEN de la Universidad Autónoma de Chapingo, que se sienten conformes por sus logros en la región.
- d) *Ventajas económicas*
Los participantes en los proyectos de procesamiento de agave o de guayaba obtendrán beneficios económicos gracias a la operación de las plantas procesadoras, ya sea por las utilidades de los negocios o por los subsidios que puedan obtener de los 3 niveles de gobierno. Por otra parte, la SEDAGRO anunció la transferencia de recursos estatales y federales hacia los municipios para ser utilizados en proyectos de carácter regional¹³⁹.
- e) *Mejoramiento de la calidad de vida*
Uno de los proyectos del Plan Regional es el saneamiento de las aguas del río Juchipila, que atraviesa toda la región y que en este momento recibe los drenajes de muchas poblaciones. En consecuencia se plantea la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en todas las cabeceras municipales. A fin de cuentas, esto mejorará la calidad de vida de todos los habitantes de la zona.

¹³⁶ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx.

¹³⁷ Para mayor información sobre la participación de los emigrados en los programas 3x1 y 4x1 ver www.federacionzacatecana.org y del Programa 3x1 para Migrantes en www.sedesol.gob.mx.

¹³⁸ Ver Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional-Región Sur de Jalisco-FAO-RLC-2006.

¹³⁹ Durante la reunión en Jalpa, Zac. del 16 de febrero de 2006 con presidentes municipales de la región y representantes de organizaciones de productores, el Secretario de SEDAGRO propuso que de los recursos del Programa de Desarrollo Rural que serán municipalizados se asigne un porcentaje para constituir el Fideicomiso Regional. La SEDAGRO haría un aporte adicional como contrapartida a la de los municipios. (Fuente: Minuta de la reunión.)

f) *Creación de fuentes de trabajo*

La región del Cañón de Juchipila en su conjunto y cada uno de los municipios que la forman expulsan a su población hacia los Estados Unidos y hacia otros estados. Entre 1990 y 2000¹⁴⁰, en todos los municipios disminuyó el número de habitantes, por lo que la creación de fuentes de trabajo (bien remuneradas) en la región ayudará a reducir la emigración.

3.2. Actores sociales no involucrados

3.2.1. *Identificación de actores sociales no involucrados*

La fase inicial de preparación del Plan de Desarrollo Regional involucró a los grupos de personas mencionados anteriormente. Sin embargo, la gran mayoría de la población de esta zona no se involucró en dicha etapa y sigue sin participar y/o sin tener información acerca del proceso que se ha iniciado, por lo cual se puede considerar que la mayor parte de los habitantes son “no-actores” del desarrollo regional.

En esta clasificación se incluyen empresarios, miembros de organizaciones civiles, funcionarios públicos, emigrados, etc.

3.2.2. *Racionalidad e intereses: ¿cómo se comportan estos actores?*

- a) **Empresarios.** Lo normal es que los empresarios busquen la máxima rentabilidad para sus inversiones sin tener en cuenta el impacto que puedan tener en el territorio. Un buen ejemplo de esto son las plantaciones de agave en lugares inadecuados o la descarga de drenajes sin tratar a los ríos de la región.
- b) **Emigrados.** Es necesario distinguir entre los diversos comportamientos de los emigrados. Como ya se dijo, los directivos de los clubes de emigrados en los Estados Unidos realizaron un gran esfuerzo por canalizar inversiones a la región, mientras que la gran mayoría envía sus remesas para sostener los gastos familiares.
- c) **Miembros de organizaciones de productores.** Los miembros de organizaciones de productores suelen defender los intereses más inmediatos. Por ejemplo, los productores de agave promueven la construcción de plantas procesadoras en sus respectivos municipios pero no consideran las economías de escala que podrían obtenerse con una procesadora de nivel regional. Otro problema es la falta de credibilidad de sus propias organizaciones y dirigentes, lo que lleva al productor a concentrarse en los proyectos individuales o familiares.
- d) **Funcionarios públicos.** Existe cierta competencia entre las dependencias estatales y federales para encabezar los esfuerzos hacia el desarrollo regional, lo que en algunos momentos provoca que se dupliquen o incluso que se contrapongan las acciones.

3.2.3. *¿Qué incentivos son necesarios para impulsar la participación de estos actores?*

- a) **Empresarios.** El sector privado actúa con su propia lógica, sin atender los intereses generales de la región, por lo que será necesario buscar formas de “conectar” esos dos campos de acción para encontrar intereses comunes. Una alternativa sería apoyar a los empresarios en la búsqueda de proyectos con rentabilidad económica, social y ambiental.
- b) **Emigrados.** Es necesario buscar alternativas para involucrar al emigrado común en proyectos productivos, ya sea en forma de inversión directa o por medio de fondos de inversión. Para

¹⁴⁰ Información procesada por SEDAGRO con datos de INEGI.

- esto sería importante ofrecerles una cartera de proyectos previamente estudiados que aseguren su rentabilidad y disminuyan el nivel de riesgo para el posible inversionista.
- c) Se requiere un esfuerzo conjunto de las **universidades** y de las **instituciones de gobierno** para apoyar el desarrollo de las organizaciones de productores, de tal manera que lleguen a tener un dirigencia adecuada y autonomía en la operación.
 - d) También es indispensable un esfuerzo de coordinación entre las **instituciones gubernamentales federales y estatales** para impulsar el desarrollo regional en forma conjunta y en una misma dirección.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1. Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

A continuación, se describen la estructura y los mecanismos de representación de la región tal y como fueron diseñados por el equipo de trabajo de SEDAGRO-CRUCEN Chapingo, ya que, exceptuando las Mesas de Trabajo que prepararon el diagnóstico regional inicial, hasta la fecha operaron en esta región sólo los organismos establecidos por la legislación federal. Se ha programado iniciar durante 2006 la operación de algunas de las comisiones del nivel regional propuestas por el Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila¹⁴¹.

La Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable¹⁴² ordena la constitución del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece en su artículo 25 que:

“Serán miembros permanentes de los Consejos Distritales (CDDRS) los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes podrán presidirlos; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

La integración de los Consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus Comisiones.

La organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades

¹⁴¹ A lo largo de la sección 4 se describe y analiza la estructura y forma de operación teórica de la Alianza para el Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila. Aún es temprano para hacer un análisis más profundo de las fuerzas y debilidades de esta Alianza, porque el proceso de puesta en práctica de la misma recién se está iniciando. Conforme vaya avanzando la implementación, será posible analizar los resultados de dicha Alianza.

¹⁴² Para mayor información sobre esta y otras leyes, ver Cámara de Diputados-Leyes federales vigentes: www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/.

federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia, para la atención de los asuntos de su competencia”.

En algunos municipios operan tanto el COPLADEMUN como el CMDRS. En ciertos momentos, esto genera que se dupliquen las propuestas y las acciones, en especial en los municipios cuyas actividades económicas tienen relación principalmente con el sector agropecuario (como es el caso de los municipios del Cañón de Juchipila) porque los integrantes de ambos comités son casi las mismas personas.

La forma de operar de ambos comités es similar: las organizaciones sociales o económicas más relevantes del municipio tienen sus respectivos representantes, quienes presentan ante el comité las propuestas de proyectos que podrían beneficiar a sus asociados o al municipio en general. Los proyectos se discuten en el seno del comité, ya sea en sesiones plenarios o en pequeños grupos, y se toman decisiones acerca de qué proyectos serán apoyados con fondos municipales o con los recursos que canalizan las dependencias federales o estatales hacia el municipio. En algunos casos se vuelve necesario solicitar recursos adicionales a las instancias estatales o federales, para lo que la intervención del Presidente Municipal es fundamental. Posteriormente, el mismo comité o un subcomité realizan el seguimiento de los proyectos aprobados.

A fin de cuentas, las diferencias básicas entre el COPLADEMUN y el CMDRS se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) El COPLADEMUN tiene su origen en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas y depende del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (del Gobierno de Zacatecas)¹⁴³.
- b) El CMDRS se origina en la Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable¹⁴⁴ y se relaciona con la Secretaría Federal del Ramo Agropecuario (SAGARPA) y con la SEDAGRO.
- c) Tanto el COPLADEMUN como el CMDRS no dependen jerárquicamente de dichas secretarías, aunque para los efectos prácticos sí existe una relación de dependencia, ya sea por el origen de los recursos que manejan los comités mencionados como por la asistencia técnica que les proporcionan el gobierno del estado o el gobierno federal.
- d) Conforme lo indica la Ley de Planeación (estatal), el COPLADEMUN está encabezado por el Presidente Municipal y se forma con representantes de los diversos sectores socioeconómicos del respectivo municipio. Es decir, se trata de un organismo de planeación general del municipio. La participación popular se lleva a cabo a través de comités especializados en distintos temas.
- e) La Ley (federal) de Desarrollo Rural Sustentable establece que los presidentes municipales “podrán presidir” los CMDRS. Esto deja abierta la posibilidad de que un representante de la sociedad civil, en este caso algún agricultor, ganadero o productor rural, pueda presidir el CMDRS. Por otra parte, se trata de un organismo orientado básicamente a la planeación del desarrollo rural y agropecuario del municipio, pero en muchos municipios donde las actividades económicas más importantes son de tipo agropecuario, aborda todos los temas de interés para los habitantes.

Es posible suponer que la propia SAGARPA preveía la duplicación de las funciones y la posibilidad de que se generaran problemas entre ambos organismos ya que emitió un documento de esa dependencia federal llamado “Instrumentos Normativos y Organizacionales para el Fortalecimiento Municipal para el Desarrollo Rural”, en el que se indicaba lo siguiente:

¹⁴³ Para mayor información ver www.zacatecas.gob.mx en la sección “Leyes”.

¹⁴⁴ Ver nota 25.

“La creación de los CMDRS como órganos consultivos del Ayuntamiento para la planeación y definición de políticas y estrategias del gobierno municipal en dicha materia plantea la disyuntiva de gestión en la articulación de mecanismos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la medida en que desde 1983 en todas las entidades federativas se promovió la creación de los COPLADEMUN. Dichos órganos cumplen funciones equivalentes a las de los CMDRS, sólo que lo hacen con relación a todos los procesos de planeación, programación y presupuestación del Ayuntamiento y especialmente en la definición de decisiones para orientar los recursos del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este modelo se exponen algunas previsiones de orden organizacional y administrativo para articular los trabajos del CMDRS con respecto al ámbito de actuación y funciones del COPLADEMUN, especialmente en la concatenación de procesos donde se definen programas, proyectos y la provisión de bienes y servicios para la población rural, ya que en términos de las competencias de ambos órganos es inevitable que en diversos asuntos queden entreverados dichos temas, por lo que se requiere precisar líneas de trabajo conjuntas o, de otra manera, proponer un esquema organizativo que integre en un solo cuerpo al CMDRS y al COPLADEMUN”.

4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

El Plan Regional¹⁴⁵ expone cómo se constituirá la estructura de la Alianza Regional:

“Como se ha descrito con anterioridad, en los municipios operan varios consejos y comités con funciones similares y con integrantes que participan en varios de ellos. Indudablemente esta situación no es la mejor para coordinar un proceso de desarrollo regional, en el que los actores principales serán los productores, sus organizaciones y demás agentes participantes en el proceso de desarrollo.

Para la ejecución y seguimiento del presente Plan de Desarrollo, sin aumentar el número de organismos, garantizando la participación de la sociedad, se propone como base de trabajo a los Consejos Municipales y el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, ya que estos organismos se han renovado recientemente y la política del Gobierno del Estado es impulsar su consolidación como instancias de planeación y participación¹⁴⁶.

Sin embargo, es pertinente incluir en estos Consejos a los sectores u organizaciones que hasta ahora no están registrados como consejeros, pero que requieren representarse para la adecuada ejecución y seguimiento de los proyectos enmarcados en los ejes de desarrollo aquí definidos, donde participan los productores agropecuarios, pero también los sectores de comercio, las manufacturas y el turismo, entre otros. Al mismo tiempo, es necesario contar con instancias que aseguren una continuidad en los trabajos del plan, sin verse seriamente afectados por los cambios trianuales y sexenal de los gobiernos municipales y estatal.

Sin suplir las funciones de los Consejos Municipales y Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, conferidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se propone crear 4 instancias¹⁴⁷ coadyuvantes para la ejecución del Plan”.

¹⁴⁵ Plan de Desarrollo Regional del Cañón de Juchipila, Zacatecas, SEDAGRO, 2005, www.rlc.fao.org.

¹⁴⁶ La decisión de utilizar al CDDRS y los CMDRS como bases de la Alianza para el Desarrollo del Cañón de Juchipila en lugar del COPLADER y los COPLADEMUN, tiene su origen en la importancia del sector agropecuario en esta región y en que los dos primeros ya estaban operando cuando se inició la Alianza.

¹⁴⁷ Se refiere a las siguientes instancias: 1) Comisiones por Eje de Desarrollo o Eje Estratégico, 2) Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila A. C., 3) Fideicomiso para la Administración de Recursos Regionales y 4) Agencia para el Desarrollo Económico Local.

4.2.1. Comisiones regionales por eje estratégico del Plan de Desarrollo

La representación y participación social se dará mediante una Comisión para cada uno de los 6 Ejes de Desarrollo (ver sección 5.1.5): “*Este nivel de planeación y seguimiento es el más importante en la estructura de la Alianza y representa el espacio para la planeación y el seguimiento de ‘abajo hacia arriba’*”¹⁴⁸, cumpliendo así con lo planteado en el Plan Estatal de Desarrollo¹⁴⁹ respecto a la gobernabilidad con participación ciudadana y reafirmado, durante las entrevistas, a los coordinadores de este proceso.

Las Comisiones estarán constituidas por 2 miembros por cada municipio, lo que significa 20 miembros por Comisión y una membresía total de 120 personas para las 6 Comisiones. El Plan Regional prevé las condiciones para ser miembro, los tiempos y algunos mecanismos de renovación para asegurar la continuidad, así como la organización interna y las funciones de cada Comisión.

Comentarios a la estructura propuesta:

No queda clara la forma en que se elegirán los miembros, ya que se establece que “*los integrantes de la comisión provienen de la sociedad y son nombrados por el conjunto de productores, organizaciones, empresas e instituciones académicas que participan en un eje de desarrollo dentro de cada municipio*”¹⁵⁰. Esto podría dar origen a confusiones y controversias. Sería conveniente establecer con mayor precisión el procedimiento para el nombramiento o elección de dichos cargos, así como quiénes votan, entre otras especificaciones.

4.2.2. Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila A. C.

Esta Comisión es el órgano directivo de la Alianza Regional. Cuenta con un total de 12 miembros, de los cuales dos son los representantes de cada Eje de Desarrollo. El Consejo Directivo encabeza la Comisión, tiene responsabilidades ejecutivas y está constituido por un Presidente, Secretario y Tesorero. Está prevista la renovación escalonada de estos organismos con el objetivo de reducir el impacto de los cambios de las administraciones tanto municipales como estatales. Se plantea que la Comisión sea liderada por los presidentes municipales de la región. El Plan propone que los miembros de la Comisión Intermunicipal formen parte del CDDRS para ser los representantes de la Alianza Regional ante dicho Consejo.

Comentarios a la estructura propuesta:

Nuevamente surge la necesidad de precisar de qué forma serán elegidos los miembros de la Comisión, ya que el Plan Regional no lo expresa con claridad. Por otra parte, la inclusión de los miembros de esta Comisión en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) requiere de un proceso de negociación con los miembros actuales y es posible que implique algunas modificaciones a la estructura formal del mismo.

Así como se propone que formen parte del CDDRS, los miembros de esta Comisión Intermunicipal también podrían participar en otros consejos que existan en la región, por ejemplo en los de desarrollo económico, de salud, de educación, de turismo, etc., porque aunque los temas agropecuarios son fundamentales para la zona, no son la única actividad económica de sus habitantes. Otra alternativa sería promover la fusión de los diversos Consejos en un único Consejo Regional, lo cual también traería aparejadas ciertas dificultades.

¹⁴⁸ Ver nota 28.

¹⁴⁹ Ver nota 19.

¹⁵⁰ Ver nota 28.

4.2.3. Fideicomiso para la administración de los recursos del Plan

Este fondo se constituye ante un banco que actúa como “Fiduciario”, con aportes de los “Fideicomitentes” que pueden ser gobiernos municipales, estatales, federales, agencias internacionales y empresas privadas. Esto permitirá realizar proyectos a favor de los “Fideicomisarios” que sean aprobados por el “Comité Técnico del Fideicomiso”, el cual estará formado por miembros de la SEDAGRO, la Contraloría del Estado y de la Comisión Intermunicipal.

Comentarios en relación al Fideicomiso Regional:

El Fideicomiso puede convertirse en una estupenda palanca para el desarrollo de la región del Cañón de Juchipila, siempre y cuando se maneje de manera eficiente, transparente, honesta y con reglas claras. De lo contrario, puede convertirse en la manzana de la discordia porque, al haber recursos disponibles, su control se vuelve muy deseable. Por todo esto es necesario que se redacten con cuidado las “Reglas de Operación” del Fideicomiso, y que para hacerlo se cuente con el apoyo de personas con experiencia en este tipo de organismos para, de esa forma, definir cómo se tomarán las decisiones para la aplicación de recursos, cuándo y cómo se renovarán los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso, etc.

4.2.4. Agencia de Desarrollo Económico Local

“Para dar soporte técnico a toda la Alianza Regional se requiere un equipo interdisciplinario con alta capacidad técnica y liderazgo profesional, que puede estar constituido como una Asociación Civil, donde se agrupa un despacho de asesoría, los prestadores de servicios profesionales (PSP) de la región y apoyados por las universidades o centros de investigación. Para este caso, el apoyo técnico, de capacitación y de planeación, se propone a la Universidad Autónoma Chapingo a través del CRUCEN. La función principal de la Agencia es “lubricar” todo el engranaje de la Alianza Regional”¹⁵¹.

Comentario a la Agencia de Desarrollo:

La Agencia será un factor clave para el buen funcionamiento de la Alianza Regional, por este motivo habrá que ser muy cuidadosos en la selección del personal que la constituya. Por otra parte, es importante que el sector social de la Alianza, mediante la Comisión Intermunicipal, no pierda el control sobre los profesionales que trabajarán en la Agencia, quienes siempre deberán tener presente que dicha Agencia y su equipo de profesionales están al servicio de los habitantes de la región del Cañón de Juchipila.

Es indispensable que el Plan de Desarrollo Regional exprese claramente estas relaciones de dependencia y esto requiere de un trabajo de educación para que los habitantes de la región participen en las decisiones relativas a su propio desarrollo, lo cual implica un proceso a largo plazo. Mientras tanto, y a cambio de la eficacia momentánea, el liderazgo de la Alianza Regional continuará en manos de los funcionarios estatales y de los presidentes municipales, así como de los académicos que la diseñaron.

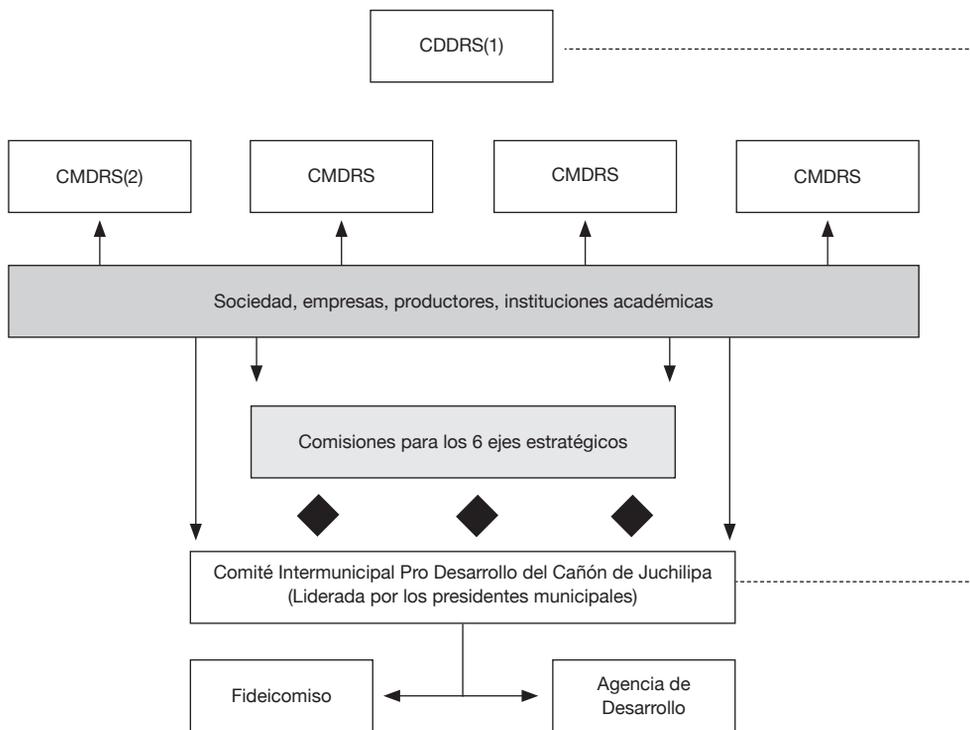
Asignar la operación de la Agencia de Desarrollo a una determinada universidad ofrece ciertas ventajas, ya que se cuenta con respaldo académico, además de con los recursos y las instalaciones de la misma institución; pero también puede tener desventajas, como inhibir la participación del personal de otras instituciones académicas o de profesionales independientes que pudieran aportar puntos

¹⁵¹ Ver nota 28.

de vista distintos. Frente a la posibilidad de que el control político de la Agencia dependa de un partido o de un grupo de poder, que lo haga la universidad tiene claras ventajas, sin embargo no hay que olvidar que la misma institución universitaria podría convertirse en uno de los grupos en discordia.

Para disminuir los riesgos antes mencionados, se decidió incluir la participación de tres instituciones universitarias distintas: El CRUCEN, de la Universidad de Chapingo; la Universidad Autónoma de Zacatecas campus Jalpa, y el Tecnológico de Nochistlán. Estas instituciones tienen diversos incentivos para participar, entre ellos, la posibilidad de influir en las decisiones referidas al Desarrollo Regional, la posibilidad de que sus alumnos, maestros y egresados formen parte de algunos de los proyectos regionales y el prestigio que implica formar parte de un proceso tan importante para la región. Adicionalmente, algunos de los programas de investigación de la universidad pueden relacionarse con los proyectos de la zona.

ESTRUCTURA DE LA ALIANZA REGIONAL



(1) Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
 (2) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

4.3. Análisis de la Estructura Operacional propuesta para la Alianza

En el Cañón de Juchipila “Estos seis Ejes de Desarrollo serán puestos en práctica por una Alianza Regional basada en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, pero con instancias de participación activa como las Comisiones por eje estratégico, una Comisión Intermunicipal que impulsa la ejecución del plan en su conjunto, un Fideicomiso que administra los recur-

sos y una Agencia de desarrollo económico local como agente técnico”¹⁵². Para esta fecha (marzo de 2006) la estructura descrita aun no fue construida, por lo que se realizará a continuación un análisis teórico a partir de lo planteado en el Plan de Desarrollo Regional, que establece que el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable es el responsable de:

- *“Sancionar el compromiso de los actores locales mediante la evaluación del cumplimiento de los acuerdos en los Consejos Municipales y el Programa Operativo Anual (POA) de la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila.*
- *Vigilar la aplicación de los reglamentos de trabajo y mecanismos de solución de conflictos entre los distintos actores de la Alianza Regional.*
- *Realizar la función de coordinación interinstitucional y de gestión de recursos de todas las dependencias con programas afines al plan de desarrollo regional definido.*
- *Analizar y sancionar el informe técnico y financiero que presenta la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila, con respecto al fideicomiso donde se radican los recursos económicos gestionados para el plan.*
- *Dar seguimiento a todas las acciones del Plan de Desarrollo, con la Agencia de Desarrollo Económico local cumpliendo el papel de staff técnico.*
- *Hacer una evaluación anual del plan de desarrollo contratando un agente externo y diferente a la agencia de desarrollo de la Alianza Regional. La evaluación se hace en torno a tres dimensiones de desarrollo: ambiental, económica y social”¹⁵³.*

Mientras que las funciones de la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila (CIPDCJ) son:

- *“Representar a la Alianza Regional dentro del CDDRS y ante el Gobierno del Estado, con el fin de realizar las gestiones necesarias. En este sentido, el Presidente del Consejo Directivo funge como representante legal y ejecutivo de la Alianza Regional que lleva a cabo el plan de desarrollo. El Secretario lleva el seguimiento de actas y acuerdos de la comisión intermunicipal y de las comisiones por eje de desarrollo. El tesorero se asegura de que el Banco y la Agencia de Desarrollo elaboren los informes financieros”¹⁵⁴.*
- *Elaborar un Programa Operativo Anual, donde se integren las propuestas de las Comisiones por eje estratégico y los trabajos de la Agencia de desarrollo.*
- *Realizar una reunión trimestral con todos los Consejos Directivos de los ejes estratégicos para evaluar el avance del plan, aprobar los nuevos proyectos regionales y acordar las gestiones necesarias.*
- *Apoyándose en la Agencia de desarrollo como staff técnico, recibir la información de cada una de las Comisiones por Eje de Desarrollo sobre el avance de los proyectos y acciones en marcha, así como las necesidades y/o problemas existentes para la buena marcha del Plan.*
- *Con apoyo de la Agencia de desarrollo, elaborar cada semestre un informe técnico que incluya, entre otras cosas, el número y calidad de los proyectos ejecutados, cobertura de los servicios, recursos gestionados, indicadores de participación de la sociedad, listado de proyectos futuros e indicadores de éxito por eje estratégico de desarrollo.*
- *Administrar el fideicomiso firmando, tanto el Presidente como el Tesorero, las autorizaciones de recursos para los programas y proyectos del plan de desarrollo.*
- *Elaborar un informe financiero semestral de las acciones ejecutadas y los recursos ejercidos para presentar al CDDRS, a los Consejos Municipales y a las Comisiones por Eje de Desarrollo.*

¹⁵² Ver nota 28.

¹⁵³ Ver nota 28.

¹⁵⁴ Ver nota 28.

- *Publicar en impreso y en la página web de la Alianza Regional los informes técnicos y financieros para su consulta por todos los actores locales con el objetivo de que en las reuniones de las distintas instancias se dé la retroalimentación y toma de decisiones pertinentes.*
- *Informar a las Comisiones por Eje de Desarrollo sobre los acuerdos y lineamientos que tome/ emita la Alianza Regional y el Consejo Distrital en torno al Plan Regional de Desarrollo.*
- *Recabando la opinión de todos los actores en la Alianza Regional, elaborar los reglamentos y mecanismos de solución de conflictos para que las distintas instancias normen su actuación”.*

Se podría considerar que, para efectos prácticos, la estructura propuesta dejaría a la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila (CIPDCJ) la representación y coordinación política (a cargo de los presidentes municipales que la forman), mientras que el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) tendría la representación de la sociedad civil y, de alguna forma, validaría las decisiones de la CIPDCJ.

La ventaja que tiene esta estructura es que podría establecer “balances” de poder entre el grupo de los presidentes municipales (que son electos en votación directa por los ciudadanos) y el grupo que representa a los diversos sectores productivos de la región. Mientras que la desventaja es que el proceso de toma de decisiones se hace largo y complicado y podría dejar muchas de las decisiones en manos de arreglos establecidos fuera de las sesiones públicas, con los riesgos que esto implica.

Se sugiere simplificar la estructura de la Alianza Regional y explorar otras formas más ágiles para la toma de decisiones. Son varias las opciones que se podrían analizar, por ejemplo, la formación de una asociación de municipios, la fusión entre los CMDRS y los COPLADEMUN, así como la fusión entre el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable y el Comité Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila para constituir un consejo directivo de la Alianza Regional del que dependerían tanto el Fideicomiso como la Agencia de Desarrollo Regional, etc.

4.4. Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza

La estructura y las funciones descritas en el apartado 4.3 hacen suponer que, en ciertos momentos, podrían presentarse conflictos por el traslape de los niveles de autoridad o de las funciones entre el CDDRS y la CIPDCJ. Por ejemplo: el Consejo Distrital es responsable de “vigilar la aplicación de los reglamentos de trabajo y mecanismos de solución de conflictos entre los distintos actores de la Alianza Regional¹⁵⁵” y la Comisión Intermunicipal debe “representar a la Alianza Regional dentro del CDDRS y ante el Gobierno del Estado, con el fin de realizar las gestiones necesarias”. Entonces ¿cuál de estos dos organismos tiene autoridad sobre el otro? Situaciones similares pueden presentarse entre las Comisiones Regionales por Eje de Desarrollo y los grupos de trabajo internos del CDDRS.

Para prevenir posibles conflictos entre los organismos de la Alianza Regional y modificar lo que resulte necesario, se propone una revisión detallada de la estructura y su forma de operación.

Por otra parte, tampoco se aclara si el CDDRS cuenta con los mecanismos institucionales formales necesarios para “realizar la función de coordinación interinstitucional y de gestión de recursos de todas las dependencias con programas afines al plan de desarrollo regional definido” o si, en su caso, la CIPDCJ contaría con dichos mecanismos.

¹⁵⁵ Ver nota 28.

4.5. Análisis de los mecanismos de coordinación

4.5.1. Mecanismos de coordinación horizontal utilizados

Ni la Constitución del Estado de Zacatecas ni la Constitución Mexicana¹⁵⁶ (federal) legislan la existencia de la “región”, por lo que legalmente sólo existen los 3 niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Esto requiere de trabajo legislativo tanto a nivel estatal como federal. Mientras tanto, y con el objetivo de oficializar la existencia de la “Alianza Regional”, se sugiere formalizar un “Convenio” o “Acuerdo” entre los municipios de la región. Además se propone solicitar la ratificación de cada uno de los cabildos o ayuntamientos para asegurar la continuidad del Convenio cuando cambien las administraciones municipales.

Las formas de coordinación horizontal utilizadas hasta el momento son “informales”, en el sentido de que no están previstas en la estructura que se diseñó para la Alianza Regional.

En la actualidad, la forma de coordinación horizontal más utilizada son las reuniones de presidentes municipales de la región, de las que han surgido propuestas de proyectos tales como el saneamiento del río Juchipila. Los presidentes municipales también establecieron la coordinación entre sus respectivos departamentos de seguridad pública lo cual, según indican ellos mismos, tuvo buenos resultados. Aparentemente esto no se repite de forma explícita entre otros departamentos municipales, por lo que se sugiere iniciar procesos de coordinación, en especial entre las áreas de aseo público, agua y saneamiento, que podrían ayudar a solucionar problemas de nivel regional.

Un mecanismo de coordinación horizontal ya existente es el que funciona a través de las organizaciones de productores de agave, ganado, guayaba, miel, etc. La mayoría de estas organizaciones son de nivel municipal, pero tienen cierto grado de coordinación regional entre ellas. Se sugiere impulsar dicha coordinación regional y, de ser posible, promover la creación de organizaciones regionales en los sectores productivos que no cuenten con ellas.

4.5.2. Mecanismos de coordinación vertical utilizados

- a) *Las relaciones entre la región como un conjunto y el gobierno del estado se canalizan a través de la SEDAGRO. Por este mismo conducto llegan al nivel estatal y federal las propuestas regionales generadas por las organizaciones de productores presentadas ante el CDDRS.*
- b) *Los municipios tienen relación directa con las diversas dependencias estatales por medio de su respectivo Presidente Municipal y, en algunas ocasiones, intervienen los diputados tanto del Congreso local como los del federal.*
- c) *Por otra parte, “La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su Artículo 27, fracciones II y IV, faculta a la SEPLADER para coordinar el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Regionales y Sectoriales, propiciando la participación de los Sectores Social, Público y Privado. Además de asesorar y apoyar técnicamente a los Municipios para la elaboración de sus Planes y Programas de Desarrollo... Integrándose y funcionando los Consejos de Planeación y Desarrollo Regional (COPLADER), elaborando y aprobando los programas Regionales y Sectoriales, estableciendo sus áreas prioritarias o estratégicas de la Región, los Programas Sectoriales y Regionales tendrán vigencia durante el periodo Gubernamental”¹⁵⁷.*

Cada COPLADER tiene su base en los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). La preparación del Programa de Inversiones de la Región 09 (Cañón de Juchipila) estuvo a cargo del COPLADER al inicio de la actual administración estatal.

¹⁵⁶ Para mayor información ver UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, www.juridicas.unam.mx.

¹⁵⁷ Programa de Inversiones de la Región 09-Cañón de Juchipila 2005-2010, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, www.zacatecas.gob.mx.

4.6. Una tipología de mecanismos de coordinación

- a) Los mecanismos de coordinación horizontales pueden darse entre entidades gubernamentales (como es el caso de los departamentos de seguridad pública de los municipios de esta región) y entre entidades civiles (por ejemplo, entre los productores de guayaba para la construcción de una planta procesadora).
- b) Los mecanismos de coordinación vertical pueden ser formales (tal es el caso del CDDRS con la SEDAGRO y la SAGARPA) o informales (como los que establecen los presidentes municipales con diversas entidades del gobierno estatal).

5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

5.1. Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional

De acuerdo con los testimonios verbales de los distintos actores regionales, el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo de la Región del Cañón de Juchipila partió de una iniciativa de SEDAGRO, que promovió la adhesión de los presidentes municipales para la realización de foros a nivel municipal que contaran con la participación de los habitantes de cada municipio. Estos foros generaron información que fue utilizada por el CRUCEN para hacer el diagnóstico regional, a partir del cual el equipo del CRUCEN preparó una propuesta para el Plan Regional que fue presentada al titular de la SEDAGRO y, posteriormente, a los presidentes municipales, quienes la aprobaron.

La propuesta contempla la aplicación de una parte de los recursos federales y estatales de la “Alianza para el Campo”¹⁵⁸, en particular de los programas de desarrollo rural, que se descentralizarían hacia los municipios. Hasta el momento, no se ha llegado a un acuerdo para concretar la forma en que se llevaría a cabo la descentralización y la aplicación de dichos recursos.

Resulta obvio que no se siguió el proceso ideal para generar un ambiente que promueva la participación de los habitantes. Es posible que las discusiones acerca de la localización de los proyectos más importantes a nivel regional puedan solventarse mediante Mesas de Trabajo en las que se analicen las ventajas y desventajas de cada sitio. Esta será una tarea que deberá abordar la Agencia de Desarrollo Regional cuando inicie sus operaciones.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Regional no es inamovible, por lo que a medida que los actores de la región vayan teniendo más participación en la toma de decisiones podrán realizarle modificaciones o incluso rehacerlo completamente.

5.1.1. Plan Estatal de Desarrollo

La Estrategia de Desarrollo Regional está enmarcada por el Plan Estatal de Desarrollo. El gobierno del estado plantea en el Plan Estatal de Desarrollo: “...Mejorar el nivel de vida de las zacatecanas y zacatecanos actuando desde lo local; considerando las múltiples realidades regionales que conforman nuestra entidad, en lo económico, lo agroclimático, lo político, lo social y lo cultural, adecuando las políticas y los programas a las condiciones y potencial de cada municipio y comunidad; promoviendo la participación ciudadana en la planeación y toma de decisiones de inversión; la concurrencia de acciones de los tres niveles de gobierno y de las distintas dependencias y fortaleciendo la capacidad de gestión del desarrollo de los gobiernos municipales”¹⁵⁹. También plantea

¹⁵⁸ Para más información acerca de los programas de la Alianza para el Campo ver www.sagarpa.gob.mx.

¹⁵⁹ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del estado de Zacatecas, 2005, www.zacatecas.gob.mx.

la disminución de las diferencias entre las regiones mejorando la distribución de los programas y presupuestos.

5.1.2. Problemática de la región

El Plan de Desarrollo de la Región del Cañón de Juchipila parte de la siguiente Problemática (contenida en el Diagnóstico):

- Organizaciones de productores con problemas de competitividad.
- Desaprovechamiento y deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura.
- Bajo valor agregado a los productos y deficiente comercialización.
- Alto índice de migración y bajo aprovechamiento de las remesas en proyectos productivos.
- Escasez de mano de obra.
- Infraestructura municipal deficiente.
- Deficiente asistencia técnica, capacitación y adopción tecnológica.

5.1.3. Potencialidades regionales

El Plan Regional también parte de las Potencialidades de la región:

- Clima con potencial productivo y captación de agua.
- Importante producción de guayaba, ganado, agave y hortalizas.
- Historia, cultura, paisajes y recursos naturales disponibles.
- Ubicación geográfica con acceso a mercados importantes.
- Montos significativos de remesas de los emigrantes.

5.1.4. Objetivo general

A continuación se plantea el objetivo general del Plan:

“Impulsar el desarrollo económico y social de la región mediante el aumento creciente de las capacidades de los agentes locales, para aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y productivos con que se cuenta y así lograr el mejoramiento en la calidad de vida de mujeres y hombres de la región del Cañón de Juchipila, Zacatecas”¹⁶⁰.

5.1.5. Ejes de Desarrollo

De todo lo anterior surgen los seis Ejes del Desarrollo para la región:

“El Plan tiene un enfoque multisectorial porque incluye acciones en lo agropecuario, turismo y las manufacturas; pero también es multidimensional ya que abarca lo natural, social y económico. En el plan se definen seis ejes de desarrollo que dan coherencia a los proyectos y acciones estratégicas. Los ejes son:

- *Conservación y recuperación de los recursos naturales.*
- *Nuevas opciones productivas y agregado de valor a los productos de la región.*
- *Consolidación de la infraestructura hidroagrícola.*

¹⁶⁰ *Ibíd.*

- *Crear infraestructura y capacidad para el turismo rural.*
- *Aprovechar los recursos de los migrantes en proyectos productivos.*
- *Consolidar la infraestructura regional de servicios básicos¹⁶¹.*

5.1.6. Estrategias

Cada Eje de Desarrollo incluye varias Estrategias:

- *Conservación y recuperación de los recursos naturales.*
- *Recuperación y saneamiento de la cuenca del río Juchipila.*
- *Reforestación de los bosques de pino azul y encino.*
- *Manejo holístico de agostaderos.*
- *Nuevas opciones productivas y agregado de valor a los productos de la región*
- *Estudios de mercado y planeamiento de la producción.*
- *Mejora del capital humano.*
- *Equipamiento y tecnología para la microindustria.*
- *Construcción de parques industriales.*
- *Agroindustria.*
- *Acceso al crédito.*
- *Consolidar compras de insumos.*
- *Comercialización.*
- *Consolidación de la infraestructura hidroagrícola.*
- *Construcción de presas, bordos y canales.*
- *Sistemas de riego, acolchados, invernaderos.*
- *Crear infraestructura y capacidad para el turismo rural.*
- *Rescate de historia, cultura y tradiciones.*
- *Construir infraestructura turística.*
- *Alianzas estratégicas y desarrollo de productos.*
- *Capacitación.*
- *Promoción de actividades turísticas.*
- *Aprovechar los recursos de los emigrantes en proyectos productivos.*
- *Promoción de la inversión productiva de los emigrantes*
- *Participación como intermediarios financieros.*
- *Exportación de productos de la región para los emigrantes.*
- *Apoyo a jóvenes y mujeres emprendedores.*
- *Fomento de esquemas de apoyo para la salud.*
- *Consolidar la infraestructura regional de servicios básicos.*
- *Aumentar la cobertura de servicios básicos.*
- *Infraestructura carretera.*
- *Construir centrales de abasto y comercialización.*

5.2. Análisis del contenido de la Estrategia

5.2.1. Recursos naturales

Teniendo en cuenta el actual desaprovechamiento y deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura, se propone la recuperación y saneamiento de la cuenca del río Juchipila, la

¹⁶¹ Ver nota 28.

reforestación de los bosques de pino azul y encino y del manejo holístico de agostaderos. Todo esto es posible gracias a las potencialidades de la región en cuanto a clima, agua, paisajes, remesas de emigrados, etc.

Comentarios al Eje de Desarrollo y sus estrategias:

Los presidentes municipales mencionaron la contaminación del río Juchipila como un problema fundamental de la región, ya que además de los problemas de salud pública que trae aparejada, impide que el río pueda aprovecharse con fines turísticos. Todos aceptan que además es urgente la reforestación. Sin embargo, manifiestan que, en ambos casos, el problema es que las inversiones requeridas están fuera del alcance de los municipios. Por este motivo se requiere del apoyo de programas estatales y federales ya existentes que podrían complementarse con otras fuentes de recursos.

El buen manejo de los “agostaderos” (praderas para el ganado) es factible y ya se cuenta con ejemplos relativamente cercanos de explotaciones ganaderas sustentables en climas similares gracias a la utilización del sistema “holístico”.

Por otra parte, un riesgo que no se ha tomado en cuenta son las plantaciones de agave en pendientes muy pronunciadas y con sistemas inadecuados, lo cual trae como consecuencia una fuerte erosión y pérdida de suelos. Dado el crecimiento tan importante de estas plantaciones en toda la región¹⁶², es urgente que se adopten sistemas productivos sustentables que cuiden el recurso suelo.

5.2.2. Opciones productivas y agregación de valor

Los problemas de las organizaciones de productores con baja competitividad, el desaprovechamiento y deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura, el bajo valor agregado de los productos, la comercialización deficiente que genera un alto índice de migración y el bajo aprovechamiento de las remesas en proyectos productivos, se atacan con nuevas opciones productivas y agregación de valor a los productos de la región. Para esto se utilizan estudios de mercado y un planeamiento de la producción, junto con la mejora del capital humano, el equipamiento y la tecnología para la microindustria, la construcción de parques industriales, la creación de agroindustrias, las facilidades de acceso al crédito, la consolidación de compras de insumos y una buena comercialización.

Comentarios al Eje de Desarrollo y sus estrategias

Aunque la solución planteada a la problemática inicial pueda parecer obvia y fuera de discusión, lo difícil es poner en práctica todo lo propuesto, en especial porque se trata de un proceso largo y que requiere una fuerte dosis de consistencia en la aplicación de las estrategias. El rol de la Agencia de Desarrollo será fundamental para concretarlo y las alianzas con las universidades y centros de educación superior son esenciales para darle soporte a este Eje. Otras alianzas para el éxito de las estrategias son los emigrados y otros posibles inversionistas nacionales y extranjeros. Además hay que tener en cuenta que los procesos de organización de los productores son el punto de partida para las nuevas opciones productivas y para agregar valor.

5.2.3. Infraestructura hidroagrícola

El desaprovechamiento del agua y el deterioro de los recursos naturales por falta de infraestructura hidroagrícola se enfrentan con la construcción de presas, bordos y canales, además de sistemas de riego, acolchados e invernaderos.

¹⁶² Agave: 3.369 ha sembradas en la región. Fuente: Plan de Desarrollo Cañón de Juchipila.

Comentarios a este Eje de Desarrollo y sus estrategias:

La región cuenta con 11 presas importantes¹⁶³ que permiten el riego de 10,155 ha. Sin embargo, en su mayor parte se utiliza el sistema de “riego rodado”, que desperdicia mucha agua y, en algunos casos, deteriora el suelo. Por ello es muy importante la construcción de sistemas de riego modernos y la utilización de tecnología agrícola avanzada.

Las inversiones requeridas son importantes y nuevamente se necesita el apoyo de recursos federales, estatales y del sector privado, que pueden generar negocios rentables si van acompañados de una buena comercialización de los productos agrícolas. Son necesarios los proyectos integrales y de largo plazo, de tal manera que las inversiones sucesivas tengan continuidad.

5.2.4. Infraestructura y capacidad para el turismo rural

El alto índice de emigración¹⁶⁴ y la consecuente escasez de mano de obra son el reverso de la medalla de las potencialidades de la región en cuanto a su historia, cultura, paisajes y recursos naturales disponibles, así como de su ubicación geográfica con acceso a mercados importantes y de los montos significativos de las remesas de los emigrantes. Todo esto lleva a que el Eje de Desarrollo proponga la creación de infraestructura y generar la capacidad para explotar el turismo rural como recurso. Esto generaría fuentes de empleo alternativas al sector agropecuario gracias al rescate de la historia, la cultura y las tradiciones. También sería necesaria la construcción de infraestructura turística, las alianzas estratégicas, el desarrollo de productos, la capacitación y la promoción de las actividades turísticas disponibles.

Comentarios a este Eje del Desarrollo y sus estrategias:

Pasar de una economía basada en el sector agropecuario a una economía cimentada en los servicios turísticos, implica cambios sociales importantes que toman mucho tiempo y requiere consistencia en las acciones que permitan cumplir con un plan previamente trazado. Una vez más, el rol de la Agencia de Desarrollo y sus alianzas serán fundamentales para el éxito de este Eje. Entre las alianzas más importantes están las relacionadas con las cadenas de hoteles y restaurantes, ya que un proyecto turístico aislado no tiene posibilidades de supervivencia.

Por otra parte, es necesario considerar que las fuentes de trabajo del sector turismo deben competir con la demanda de personal para puestos productivos de las ciudades cercanas y de los Estados Unidos, por lo que para arraigar a los jóvenes en sus lugares de origen el nivel de ingresos que se ofrezca deberá ser muy atractivo. En lugar de que los jóvenes se conviertan en empleados de las empresas turísticas, una alternativa interesante que debe ser considerada es promover el desarrollo de emprendimientos propios en la región.

5.2.5. Recursos de los emigrantes

Revertir el alto índice de emigración y el bajo aprovechamiento de las remesas¹⁶⁵ en proyectos productivos puede convertirse en una enorme oportunidad para el desarrollo de la región mediante la promoción de la inversión productiva de los emigrantes, la participación de los mismos como

¹⁶³ Ver nota 28.

¹⁶⁴ Cerca de 800.000 zacatecanos residen permanentemente en Estados Unidos. Fuente: García Zamora, citado en el Plan de Desarrollo Cañón de Juchipila, www.migracionydesarrollo.org.

¹⁶⁵ El total de remesas recibidas por Zacatecas en 2003 fue de U\$S481 millones. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo, Gobierno del Estado de Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx.

intermediarios financieros, la exportación de productos de la región para los emigrantes, el apoyo a jóvenes y mujeres emprendedores y el fomento de esquemas de apoyo para la salud.

Comentarios a este Eje de Desarrollo y sus estrategias:

“Aprovecharemos nuestra condición de estado binacional para fomentar el desarrollo económico. Empezaremos acciones que favorezcan la canalización de los recursos que envían nuestros paisanos radicados en Estados Unidos para el financiamiento de proyectos productivos. En esta tarea buscaremos la participación activa de los clubes de zacatecanos en el exterior, quienes ya han demostrado un fuerte compromiso con sus comunidades de origen. Igualmente trabajaremos para que los zacatecanos migrantes sean quienes nos abran otras puertas para la exportación a uno de los mayores mercados del mundo: los Estados Unidos de América... No se trata de un flujo inagotable de recursos: las tendencias demográficas y el cambio en el patrón migratorio están provocando una disminución en el monto per cápita de las remesas percibidas, que podría repercutir en una eventual caída del volumen total del flujo”¹⁶⁶. Tal vez la cuenta regresiva ya ha comenzado...

Por lo tanto urge convertir a los emigrantes en inversionistas, lo que implica darles la seguridad de que sus capitales estarán invertidos en proyectos rentables, y que serán manejados con eficiencia y con honestidad.

Hasta ahora, la mayor parte de las remesas se dedican al consumo y a la infraestructura social en forma de donaciones sin retorno que sólo requieren cuentas claras en relación con la aplicación de los recursos. Las inversiones productivas requieren la intervención de profesionales y la creación de instrumentos adecuados para su manejo. La propuesta incluida en el Plan de Desarrollo Regional para la constitución de un fideicomiso puede ser muy útil para lograr éxito en este Eje de Desarrollo.

5.2.6. Infraestructura regional de servicios básicos

La infraestructura municipal deficiente provoca una baja calidad de vida para los habitantes de la región, siendo esa una de las causas de la emigración. Este es el motivo por el que el Eje de Desarrollo propone consolidar la infraestructura de servicios básicos, aumentando la cobertura de servicios, mejorando las carreteras y construyendo centrales de abasto y de comercialización de productos de la región.

Comentarios al Eje de Desarrollo y sus estrategias:

El mejoramiento de las condiciones de vida en cada uno de los municipios de la región es una de las condiciones básicas para reducir la emigración y atraer inversiones productivas. La construcción de esa infraestructura requiere de inversiones muy importantes que rebasan la capacidad económica de los municipios, por lo que serán necesarias otras fuentes de recursos y un plan de mediano plazo que permita ir construyendo las obras en forma ordenada.

5.3. Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

5.3.1. El Plan Estatal de Desarrollo establece:

“... Al gobierno del estado le corresponde la promoción de la participación activa de la sociedad en el manejo eficiente de los recursos productivos, naturales, tecnológicos y humanos con que

¹⁶⁶ Ver nota 40.

cuenta cada una de las regiones, municipios y comunidades de nuestro estado; los objetivos de su intervención se orientan a obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento... El desarrollo que promoveremos es integral porque es articulador del progreso en todo lo humano, en lo económico, lo político, lo ambiental, lo social y lo cultural. Será generado desde lo local para considerar el potencial de cada región, municipio y comunidad, reconociendo la diversidad de realidades que convergen en el territorio zacatecano.

... Nuestro compromiso es con un desarrollo sustentable que aproveche adecuadamente los recursos naturales y que le dé permanencia a los procesos socioeconómicos del desarrollo; que promueva la participación de la gente en la planeación y se apoye en la concertación entre los hombres y mujeres del municipio o la comunidad y las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, para la formulación y operación de los programas; que promueva la equidad, porque consideramos que los apoyos subsidiarios deben destinarse prioritariamente a quienes más los necesitan, para equilibrar sus oportunidades y porque la distribución presupuestal se realiza de acuerdo con las necesidades y potenciales de cada región, municipio y comunidad... Trabajaremos para disminuir las diferencias regionales en el nivel de desarrollo de Zacatecas. Impulsaremos una mejor distribución de programas y presupuestos estatales y municipales en función de criterios de equidad social y territorial. Daremos apoyo prioritario a las comunidades con alto potencial desaprovechado y a las que se encuentren en condiciones de marginalidad.

...Consideraremos las opiniones de la ciudadanía en el planeamiento de acciones, en la identificación de los mejores proyectos, en la toma de decisiones sobre inversiones y en la supervisión y seguimiento. Por eso, fortaleceremos la participación ciudadana con la constitución de espacios que permitan una democratización de la toma de decisiones públicas desde cada municipio, potenciando la acción articulada de los consejos de desarrollo.

Promoveremos la concurrencia y coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno y de las distintas dependencias para actuar sobre cada municipio y comunidad de Zacatecas, evitando ineficiencias y duplicidades de esfuerzos. Promoveremos la coordinación y colaboración intergubernamental entre el estado y el municipio para la implementación de proyectos de desarrollo local, con un enfoque subsidiario y promotor de las capacidades municipales.

...Se crearán agencias de desarrollo local donde se conformarán Consejos Locales de Desarrollo, con la representación gubernamental y la participación de profesionales, empresarios, académicos, trabajadores y líderes comunitarios. Ahí se identificarán los mejores proyectos, se contará con asesoría especializada para elaborarlos, se promoverá su financiamiento y su puesta en marcha.

Daremos plena vigencia a la operación del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable para constituirlo en los hechos como el máximo órgano colegiado de decisión del sector rural de Zacatecas, haciéndolo un espacio de coordinación de esfuerzos entre las dependencias de los tres niveles de gobierno y los representantes de la sociedad rural; para que en esa instancia se planifique democráticamente la acción gubernamental en el campo de Zacatecas, se diseñen programas y proyectos de desarrollo rural, se adapten las reglas de operación de los programas de inversión rural a las necesidades específicas del estado y de sus regiones, y para que se supervise la correcta aplicación de los recursos en el medio rural, contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas”¹⁶⁷.

Estos extractos del Plan Estatal de Desarrollo expresan la voluntad política del gobierno de Zacatecas de apoyar el planeamiento y el desarrollo regional, la creación de agencias de desarrollo local, la participación ciudadana, el rol fundamental del Consejo Estatal de Desarrollo Rural y los consejos locales además de la coordinación interinstitucional, que es indispensable para conseguir todo lo anterior.

¹⁶⁷ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Gobierno del Estado de Zacatecas, www.zacatecas.gob.mx.

Queda como una tarea para los participantes de la Alianza Regional del Cañón de Juchipila concretar en su propia región lo expresado en el Plan Estatal. Para lograrlo, podrían utilizar distintos caminos, entre ellos, promover la descentralización de los recursos de la Alianza para el Campo, no por medio de los municipios sino a través del Fideicomiso y de la Agencia de Desarrollo Regional. De esta forma se fortalece la Alianza Regional y le proporcionan recursos para proyectos de impacto regional en lugar de utilizarlos para proyectos de nivel municipal o familiar.

Las decisiones para la aplicación de los recursos federales o estatales, operados por la Agencia de Desarrollo Regional, podrían tomarse en las estructuras propias de la Alianza (ver 4.3.1 y 4.3.2) siempre que en ellos participen de manera equilibrada las autoridades y la sociedad civil, actuando en congruencia con lo expresado en el Plan Estatal de Desarrollo. Realizar lo anterior sería equivalente a validar en cada proyecto (según se apruebe o desaprovebe) lo que plantea el Plan de Desarrollo Regional.

La participación de la sociedad puede ser más efectiva si se realiza a través de las organizaciones de cada cadena productiva de la región (por ejemplo, los productores de guayaba, de agave, etc.) puesto que pueden proponer y realizar proyectos concretos que apliquen las estrategias planteadas (ver 5.2.1 a 5.2.6).

5.3.2. *Plan de la Región Centro Occidente de México*¹⁶⁸

“En 1999 se puso en marcha un proceso de promoción del desarrollo regional en el que participan los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. El propósito central de esta iniciativa es construir una visión regional compartida por los estados y definir una estrategia integral para el desarrollo regional, con la que contribuiremos en la construcción del proyecto nacional...”

“La interacción de redes de funcionarios estatales ha propiciado el establecimiento de convenios para la acción conjunta, la elaboración de una estrategia regional, el diálogo como región con dependencias federales y la puesta en marcha de acciones y proyectos interestatales”.

“La vocación territorial de la región Centro Occidente la ubica como enlace interoceánico entre el norte desarrollado y el sur en vías de desarrollo. También puede seguir siendo plataforma para la desconcentración del Valle de México y aprovechar su sistema de ciudades para generar un desarrollo más equilibrado. Sus fortalezas humanas y económicas la ubican en un perfil cada vez más industrial, de servicios y turístico, en contraste con un decaimiento en la participación de las actividades primarias...”

El Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente de México está formado por 5 Estrategias. Cada una de estas estrategias cuenta con varios Componentes que, a su vez, implican una serie de Macroproyectos que abarcan diversas áreas de esa gran región y se relacionan con el estado de Zacatecas en los siguientes temas:

“Estrategia 1: Impulso a la inserción global de la región”

Un Macroproyecto de esta Estrategia es el Corredor Querétaro-Guadalajara-Zacatecas-Ciudad Juárez (carretera 45) con la que se conecta el Cañón de Juchipila por medio de las carreteras 54 y 70. Los presidentes municipales del Cañón de Juchipila indicaron en las entrevistas que el mejoramiento de estas vialidades es un factor indispensable para el progreso de su región.

Además, la Estrategia 1 menciona la necesidad de aprovechar la migración hacia los Estados Unidos como un factor para insertar a los estados de la región Centro Occidente en el proceso de globalización. Este factor se presenta de manera importante en el Cañón de Juchipila, por lo cual la dinámica de la globalización podría favorecerla.

¹⁶⁸ Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, FIDERCO, 2005, www.centrooccidente.org.mx.

“Estrategia 2: Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional”

Los componentes de esta Estrategia incluyen:

- Integración del sistema productivo regional
La producción de guayaba del Cañón de Juchipila podría ser procesada y comercializada en conjunto con la del área de Calvillo (estado de Aguascalientes). También el procesamiento de carne en el rastro TIF, proyectado en la región, podría procesar productos de algunas áreas del estado de Jalisco.
- Desarrollo social como soporte para el desarrollo sustentable
Este es un planteo importante tanto del Plan Estatal de Desarrollo como del Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila. En consecuencia, y considerando que también es parte de la Estrategia 2 de la región Centro Occidente, pueden gestionarse apoyos federales para este fin.
- Rescate y difusión de la historia, la cultura y las tradiciones regionales, así como del patrimonio cultural

La promoción de corredores turísticos y culturales en conjunto con otros estados de la región Centro Occidente puede generar sinergias y fortalecer los destinos turísticos del Cañón de Juchipila.

“Estrategia 3: Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente”

La evaluación de las capacidades ambientales y la equidad en el aprovechamiento de los recursos naturales forman parte de los Componentes de esta Estrategia. Entre sus Macroproyectos se incluye al Cañón de Juchipila y la posibilidad del desarrollo urbano-industrial de la región. Esto abre la posibilidad de obtener apoyos federales para llevar adelante dicho proyecto, el cual se relaciona con proyectos similares de los estados vecinos.

“Estrategia 4: Reversión del deterioro ambiental y social”

Los Componentes de la Estrategia 4 incluyen la gestión sustentable del territorio, la gestión integral de cuencas y el aprovechamiento eficiente de los recursos hidráulicos y energéticos. Todo lo anterior coincide con las estrategias planteadas en el Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila, por lo que también en este caso se abren posibilidades de apoyos con recursos federales.

“Estrategia 5: Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Regional”

Esta estrategia plantea la necesidad de adecuar el marco jurídico para darle soporte a la gestión regional. Tal como se mencionaba anteriormente, en el nivel estatal sus regiones y micro-regiones no tienen existencia legal, por lo que los trabajos legislativos pueden realizarse simultáneamente. A nivel de la región Centro Occidente se propone la firma de un convenio de desarrollo regional, que puede ser repetido al nivel de la región del Cañón de Juchipila con el objetivo de institucionalizarla. Por este motivo se sugiere intercambiar experiencias e ideas con los funcionarios del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO)¹⁶⁹ y de otras instituciones¹⁷⁰ interesadas en el desarrollo regional en México y en otros países de América Latina y Europa¹⁷¹.

¹⁶⁹ FIDERCO: www.centrooccidente.org.mx.

¹⁷⁰ Centro Lindavista, *Construir las regiones*, Héctor Ferreira, México D.F., 2005.

¹⁷¹ Centro Lindavista, *Factores de éxito en el desarrollo regional—Una visión internacional*, Adalberto Saviñón, México D.F., 1998.

6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA

6.1. Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?

El Plan de Desarrollo de esta región se preparó por iniciativa de la SEDAGRO, con la conducción del personal del CRUCEN, de la Universidad Autónoma de Chapingo, y la participación de habitantes de la región, en especial de productores agropecuarios y de los ayuntamientos, en reuniones de trabajo realizadas en diversos municipios. A partir de sus aportes, el personal del CRUCEN redactó la primera versión del documento. Esta versión fue presentada a los presidentes municipales de la región para su aprobación, quienes a su vez añadieron diversos proyectos que consideraron importantes para sus respectivos municipios y además solicitaron que se instale una Agencia de Desarrollo Regional para darle seguimiento al Plan¹⁷².

Algunos de los proyectos regionales están en preparación, pero la mayoría aún sólo son “ideas generales”, por lo que será necesario un esfuerzo adicional para convertirlas en proyectos, con todo lo que esto significa. Para lograrlo, se requieren (tal como lo indicaron algunos de los entrevistados) reuniones de trabajo con los grupos interesados, por ejemplo, con los ganaderos o productores de guayaba, primero a nivel local y luego a nivel regional o incluso estatal.

Teniendo en cuenta todo esto, a continuación se describen en forma breve las propuestas consideradas como innovadoras en la región, independientemente del grado de concreción o no en el que se encuentre cada una:

6.1.1. Agencia de Desarrollo Regional

La propuesta de crear la “Agencia de Desarrollo Económico Local” está planteada en el Plan Estatal de Desarrollo (de enero de 2005) y en el Plan de Desarrollo de la Región, pero todavía no se concretó. Su puesta en marcha será un hito muy importante no sólo para esta región sino para todo el estado de Zacatecas, ya que marcará el rumbo a seguir en otras regiones. Tanto la SEDAGRO como la Universidad de Chapingo tienen la decisión tomada de crear esta agencia y sólo falta definir con precisión el monto y cómo serán cubiertos sus costos de operación.

Según informes (septiembre de 06) de la SEDAGRO, a finales de 2006 se invertirá un monto equivalente a US\$ 65.000 para poner en marcha la Agencia.

6.1.2. Fideicomiso regional

También en este caso la región del Cañón de Juchipila podría ser una punta de lanza en todo el estado de Zacatecas en lo referente a la constitución de fondos regionales. La SEDAGRO ya informó a los presidentes municipales acerca de la transferencia de recursos estatales hacia los municipios y les solicitó que una pequeña parte de esos recursos sean canalizados hacia este fideicomiso¹⁷³.

¹⁷² Los presidentes municipales han sido actores principales en el proceso de creación de la Alianza Regional y además fueron consultados por el Secretario de SEDAGRO acerca de la pertinencia de crear la Agencia de Desarrollo Regional. También les propuso el aporte de recursos municipales al Fideicomiso Regional. Los presidentes municipales acordaron estudiar los montos a aportar por cada municipio, pues argumentan la falta de recursos (posiblemente este sea el mayor obstáculo para la instalación de la Agencia y el avance de la Alianza Regional). El organigrama de la Alianza Regional mostrado en 4.2.4 indica que los presidentes municipales tendrán autoridad directa sobre el Fideicomiso y sobre la Agencia, por lo que no hubo oposición de los mismos para la creación de estos organismos.

¹⁷³ *Ibid.*

6.1.3. Saneamiento del río Juchipila

Este proyecto es fundamental para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida a lo largo de toda la cuenca del río Juchipila. Los presidentes municipales así lo reconocen y están decididos a concretarlo. El problema principal son las inversiones requeridas, por lo que se sugiere analizar una experiencia similar llevada a cabo en la cuenca del río Ayuquila¹⁷⁴, que atraviesa varios municipios del sur del estado de Jalisco y del estado de Colima.

En ese caso, los presidentes municipales realizaron una alianza con entidades del gobierno federal y del estado, así como con una universidad, y crearon un fideicomiso con aportes de fuentes múltiples con el que han estado financiando las acciones del proyecto. En 2005, la “Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila” ganó el premio *Gobierno y Gestión Local*, otorgado por el Presidente de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Fundación Ford.

6.1.4. Planta Regional Procesadora de Basura

El manejo y el aprovechamiento de la basura es un problema recurrente en muchos municipios de México, y los de esta zona no son la excepción. Por este motivo los presidentes municipales buscan una solución de fondo que les permita ofrecer el servicio que esperan los habitantes y, al mismo tiempo, operar con resultados económicos positivos.

Está disponible la tecnología apropiada y existen empresas dedicadas al reciclado de basura, por lo que una alianza regional para resolver esta problemática en forma conjunta dará a los municipios del Cañón de Juchipila capacidad de negociación para obtener el servicio que requieren.

6.1.5. Rastro TIF

Los ganaderos de la región y los presidentes municipales están muy interesados en este proyecto ya que hasta hoy venden su ganado en pie principalmente a engordadores e introductores de la Ciudad de México, y no participan del valor agregado que se consigue en la cadena productiva.

Actualmente se discute la ubicación definitiva del rastro, pero antes será necesario realizar estudios que permitan tomar una decisión con fundamentos técnicos. Por otra parte sería interesante que los ganaderos entren en contacto con productores del estado de Tabasco o del sur de Jalisco que han realizado proyectos similares para conocer sus experiencias.

6.1.6. Procesamiento de Guayaba

Ante la necesidad de ser competitivos a la hora de vender fruta fresca y otros productos con valor agregado, los productores de guayaba ya están construyendo una planta procesadora en las cercanías de Huanusco. Esta empresa producirá pulpa de fruta que será envasada en tambores para ser vendida a plantas procesadoras de bebidas, postres, etc., tanto a nivel nacional como para la exportación.

El primer obstáculo que tuvieron que sortear fue la falta de credibilidad que tenían ante sus propios compañeros productores, quienes no los creían capaces de organizarse y construir un proyecto integral que contemplara desde el mejoramiento en la producción agrícola, pasando por el manejo, selección y comercialización de la fruta, hasta el procesamiento, envasado y venta de los productos procesados.

¹⁷⁴ Ver Fideicomiso del río Ayuquila, www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/home.php# y www.ine.gob.mx/dgoece/cuencas/download/gest_cuencas.pdf.

Sin embargo, lograron unir ocho sociedades de producción rural que hoy conforman una empresa integradora que procesa y comercializa tanto fruta fresca como procesada. Tiene un Consejo de Administración, Gerente General y Gerencias de Administración y Finanzas, de Comercialización y de Organización y Capacitación.

Entre sus metas más cercanas se encuentran las siguientes:

- Tecnicar el cultivo; contar con un centro de acopio, selección y empaque; compra de insumos en conjunto a través de un centro regional de distribución para disminuir costos; disponer transporte especializado y bodegas refrigeradas; buscar mejores canales de distribución para obtener una parte más importante del valor agregado en la comercialización; llegar al consumidor final con marca propia en lugar de con un *commodity*; industrializar el 30% de su producción; exportar un porcentaje importante de los productos procesados; obtener créditos oportunos y a tasas y plazos adecuados.

Ya han establecido contactos con empresas procesadoras de alimentos que pueden utilizar la pulpa de la fruta en sus productos y por otra parte han establecido bodegas de distribución en algunas ciudades importantes de México.

Los productores de guayaba que son socios de esta empresa se benefician con un mercado estable para su producto y mejores ingresos tanto en fruta fresca como en procesados. Aunque han avanzado mucho, todavía les queda un largo camino por recorrer, por ejemplo, en lo relacionado con la disponibilidad de crédito, la operación de la empresa, la programación de las cosechas para tener presencia permanente en el mercado, entre otros aspectos.

6.1.7. Zonas de riego

Con el apoyo del programa federal-estatal “Alianza para el Campo”¹⁷⁵ los productores rurales han estado construyendo zonas de riego para sembrar hortalizas y frutas. Una parte muy importante de estos proyectos es el uso eficiente del agua por medio de diversas tecnologías adecuadas para cada tipo de producto.

Durante los próximos años serán necesarias inversiones adicionales, no sólo para terminar los sistemas en construcción sino también para ampliar las áreas con riego tecnificado.

6.1.8. Producción de mezcal

Los productores rurales de esta región vieron en la siembra de agave¹⁷⁶ una oportunidad de negocios muy interesante cuando los valores de este producto eran muy altos. Sin embargo, el exceso de siembras originó una importante caída de los precios. Por otra parte, el Cañón de Juchipila se encuentra fuera de la zona denominada “de origen del Tequila”¹⁷⁷, por lo que el agave de la región no puede ser utilizado para la producción de la bebida. Por estas razones los productores de agave de la zona decidieron organizarse para instalar plantas procesadoras de Mezcal¹⁷⁸ (bebida destilada derivada de jugos fermentados del agave) en cuya zona denominada “de origen” sí se encuentra el estado de Zacatecas.

¹⁷⁵ Para más información acerca de los programas de la Alianza para el Campo ver www.sagarpa.gob.mx

¹⁷⁶ Ver nota 28.

¹⁷⁷ Respecto a la denominación de origen ver Consejo Regulador del Tequila www.crt.org.mx.

¹⁷⁸ Para mayor información ver Consejo Regulador del Mezcal, www.oaxaca.gob.mx/mezcal.

6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial

En general, los productores de la región prefieren los proyectos individuales o familiares. Sólo recientemente comenzaron a agruparse para concretar proyectos de mayor tamaño como la planta procesadora de guayaba ya mencionada o las zonas de riego donde, por otro lado, es indispensable hacer un proyecto conjunto debido a las economías de escala.

La mayoría de los programas propuestos en la Estrategia de Desarrollo de la Región son de nivel municipal, ya sea para proyectos productivos o de infraestructura social, y son pocos los de nivel realmente regional. Esto se justifica por la necesidad de satisfacer las carencias inmediatas de los habitantes de cada municipio y también para proporcionar servicios indispensables para los proyectos turísticos y otras inversiones.

Sin embargo, se sugiere explorar las posibilidades de poner en marcha uno o dos proyectos de carácter regional que sean la muestra del impacto que puede lograrse con programas de este tipo. Un buen ejemplo sería el saneamiento de la cuenca del río Juchipila que, aunque está compuesto por obras y acciones en cada municipio, estas generan una sinergia regional muy importante.

Otros proyectos de similares características serían la planta procesadora de basura, la construcción de un hospital regional de tercer nivel¹⁷⁹, la construcción de un rastro TIF, la creación de una red de rutas turísticas en toda la región que parta del balneario Paraíso Caxcán, la construcción de una o varias plantas productoras de Mezcal y su comercialización bajo una sola marca colectiva¹⁸⁰ que sea propia de la región, etc.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES

7.1. Indicadores propuestos en las Estrategias

El Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila establece las responsabilidades de los diversos organismos de la Alianza Regional respecto de la evaluación:

“Para evaluar el plan de desarrollo es necesario tener claro el papel que le toca desempeñar a cada participante en la Alianza Regional y que se ha descrito en las secciones anteriores. Adicionalmente, se debe considerar el diagrama de flujo de la información y toma de decisiones en las distintas instancias como se indica en la figura siguiente. Aquí es claro que la sociedad es la que participa en los diferentes órganos de representación como las Comisiones y los Consejos Municipales para que de manera participativa se analicen los problemas y se diseñen las soluciones.

En la Comisión por Eje Estratégico corresponde la evaluación del cumplimiento de metas y correcta aplicación de los recursos en los proyectos prioritarios para el desarrollo del eje o cadena productiva. Para ello se hace un seguimiento mensual de los proyectos y cada trimestre se prepara un informe que se pone a consideración de la Comisión Intermunicipal y de todos los participantes en la Alianza.

A la Comisión Intermunicipal le corresponde validar los proyectos, priorizar las acciones, autorizar los financiamientos y hacer la evaluación del logro de los objetivos del plan en su conjunto. Cada semestre entrega un informe técnico y financiero de los recursos en el Fideicomiso.

Al Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, le compete evaluar el cumplimiento de los compromisos de todos los actores locales y hacer la evaluación anual del desarrollo en las tres dimensiones de análisis: ambiental, económica y social. Para la evaluación del plan de desarrollo es

¹⁷⁹ Mencionado como una necesidad por los presidentes municipales y por SEPLADER. (Ibid. 40.)

¹⁸⁰ Para mayor información sobre marcas colectivas ver Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, www.impi.gob.mx.

necesario que las Comisiones analicen los indicadores que recaba la Agencia de Desarrollo Económico Local, que es la encargada de realizar las mediciones, los recorridos de campo, las encuestas, la captura en las bases de datos y todo aquello que le permita generar los informes que muestren en qué medida se están ejecutando las acciones y alcanzado los objetivos”¹⁸¹.

7.2. Indicadores Propuestos por la Alianza

7.2.1. Mecanismos

También establece el mecanismo a seguir conforme al siguiente ejemplo:

- Partiendo de cada Eje de Desarrollo, ejemplo: Conservación y recuperación de los recursos naturales.
- Se sigue con una de sus Estrategias, ejemplo: Recuperación y saneamiento del río Juchipila.
- Cada Estrategia tiene Indicadores de Operación, ejemplo: Número de plantas de tratamiento de drenajes.
- Y también Indicadores de Impacto, ejemplo: Volumen de aguas tratadas/ Volumen de aguas no tratadas, para conocer la calidad del agua.
- Se utilizan medios de verificación, ejemplo: Mediciones en las plantas de tratamiento.

El Plan de Desarrollo Regional propone algunos Indicadores Operación y también Indicadores de Impacto, pero se requiere diseñar un conjunto completo de Indicadores, tarea que estará a cargo de la Agencia de Desarrollo.

7.2.2. Indicadores para evaluar los proyectos

En el Plan también se propone la forma en que deben cumplirse los requisitos establecidos por las normas de las instituciones que aportan recursos:

“De acuerdo con los lineamientos de las dependencias que canalizan recursos para el desarrollo rural, los proyectos de inversión se estructuran en un documento que de manera general cumple con el siguiente contenido y que sirve para evaluar la viabilidad e importancia del proyecto...”

7.2.3. Evaluación anual

Se plantea una evaluación anual que *“...incluye el análisis de la eficacia en el cumplimiento de metas y objetivos, así como la eficiencia en la aplicación oportuna de los recursos, aspectos que se vienen informando por las Comisiones por eje y por la Comisión Intermunicipal como ejecutiva del plan. Adicionalmente, esta evaluación mide los avances que el plan ha tenido en las dimensiones ambiental, económica y social; para ello se contrata un equipo técnico externo a la Alianza Regional. A continuación se mencionan algunos indicadores que son pertinentes en cada dimensión de análisis”*.

El Plan propone la utilización de “Indicadores Ambientales” tales como: Biomasa en los bosques; diversidad biológica; Calidad del suelo y del agua; regeneración de agostaderos y evolución de rendimientos de los sistemas productivos. También se propone la implementación de “Indicadores Económicos”, por ejemplo: PIB del sector rural; tasa de participación económica en relación con la Población Económicamente Activa (PEA); tasa de ocupación de la PEA; Valor agregado a los productos; inversiones en bienes de capital y en infraestructura estratégica; inver-

¹⁸¹ Ver nota 28.

siones de los emigrantes; relación costo/beneficio por cadena productiva; ingresos netos por cadena productiva; indicadores incremento o disminución del empleo; indicadores de diversificación productiva; grado de adopción de tecnología; índice de precios de insumos y productos; volumen de ventas y exportaciones.

Por otro lado, son necesarios “Indicadores Sociales” como: Cobertura de los programas; grado de participación de la sociedad rural (pasiva, funcional, interactiva y autodesarrollo); indicadores de organización; índices de calidad de vida (ingresos, servicios básicos, escolaridad, nutrición, marginación, analfabetismo, esperanza de vida, etc.); capacitación y generación de conocimientos; diversos indicadores demográficos; marco jurídico.

7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios

El uso de los “Indicadores de Éxito” antes mencionados presenta varios desafíos:

Es necesario tener una batería completa de indicadores y seleccionar los que son realmente relevantes para la toma de decisiones con el objetivo de no dedicar demasiados recursos humanos y económicos en la recolección de información, procesamiento y transferencia de datos. Algunos de los indicadores (ambientales, económicos y sociales) son especialmente difíciles de medir en la realidad, por lo que es necesario analizar la posibilidad de modificarlos o eliminarlos. Por otra parte, se requiere ser constantes en la medición para obtener datos comparables con los anteriores y que formen una serie consistente. Finalmente, es necesario que quienes toman las decisiones utilicen la información procesada para cimentar las pautas que guiarán sus acciones.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Cambios institucionales: evidencias y desafíos para la gobernabilidad territorial

Uno de los problemas centrales para conseguir un grado importante de gobernabilidad es la disminución del número de habitantes de la región, emigración que se origina en especial por la calidad de vida. Actualmente, los niveles de bienestar son los siguientes:

“Se parte de una distribución geográfica de la población equiparable a la del estado de Zacatecas con la Región, caracterizada por la concentración-dispersión y disminución de la población; lo primero en los municipios de Nochistlán y Jalpa, que registran más de 45.000 habitantes, el municipio con mas disminución en su población es Juchipila, los municipios con mayores rezagos dentro de la Región son Mezquital de Oro, Apulco, y Huanusco que no cuentan con el nivel de equipamiento para satisfacer las necesidades sociales que demanda la comunidad. El grado general de marginación en los municipios que conforman la Región es como sigue, 4 de ellos su nivel es media, 4 baja, 1 muy baja”¹⁸².

La Alianza Regional pretende modificar paulatinamente pero de forma radical las condiciones de vida de la región. Para conseguirlo, se propone una visión de futuro descrita en los siguientes términos:

“Para revertir la problemática detectada y aprovechar las potencialidades de la región, los actores locales se comprometen a impulsar la siguiente visión de desarrollo: Ser una región integrada económica y socialmente, en la que sus distintos agentes comparten un mismo sentido de pertenencia e identidad cultural, que participan activamente para imprimir un renovado impulso al desarrollo económico y social de la región, a favor de más y mejores opciones productivas y de empleo, enmarcados en esquemas sustentables de uso de los recursos, para lo cual promueven la

¹⁸² Ver nota 40.

armonización de las aspiraciones y voluntades, así como la confluencia de recursos de los distintos agentes sociales y privados locales, de los tres niveles de gobierno, agencias de desarrollo y clubes de zacatecanos emigrantes, para lograr incidir favorable y sustantivamente en la dinámica y direccionalidad de su desarrollo, partiendo de los elementos endógenos de la región y orientado hacia la sustentabilidad, la equidad y la igualdad de oportunidades para el desarrollo de las mujeres y hombres de la región”¹⁸³.

Por otra parte, se requiere de un esfuerzo continuado en materia de educación para la participación, de esa forma se logrará que los organismos regionales realmente sean operados por la sociedad civil.

Entonces, se sugiere que las inversiones promuevan prioritariamente el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes como uno de los medios para disminuir la emigración.

8.2. Cambios en la competitividad territorial: ritmo y orientación

El Plan de Desarrollo de la Región indica que, de ser esencialmente agrícola y ganadera, esta zona puede evolucionar hasta llegar a convertirse una región de industria agroalimentaria (incluyendo selección, procesamiento y empaque) y también un componente de ecoturismo y turismo cultural.

La competitividad de la región, especialmente frente a la apertura comercial y a la globalización, será posible en la medida en que fortalezca la producción de frutas y hortalizas. Esto siempre y cuando aproveche mejor el agua disponible con sistemas de riego tecnificados y que cuente con tecnologías modernas, tanto para la producción agrícola como para la selección, procesamiento y empaque. Otro sector de importancia puede ser la ganadería, impulsando la producción local de forrajes, dando valor agregado y aprovechando la reducción de aranceles para la exportación hacia los Estados Unidos.

En cualquier región, la disponibilidad y calidad de los servicios básicos, además de la red de carreteras, son factores fundamentales para incrementar la competitividad regional (que en el caso del Cañón de Juchipila es baja) ya que a su vez permiten la comercialización de productos de la región y la atracción del turismo. Para desarrollar la competitividad en este último sector, y proporcionar los servicios indispensables, se requieren importantes inversiones en infraestructura, porque esta región entrará en competencia con otras zonas de México y del mundo.

El Cañón de Juchipila compite con otras regiones en la atracción de las inversiones de los emigrados. Un emigrado podría escoger otra zona, ya que no es un hecho que el único elemento que consideran al elegir dónde hacer sus inversiones es ser nativos de la zona.

8.3. Cambios en las posibilidades de acción colectiva

Como ya se dijo anteriormente, las acciones para poner en práctica el Plan de Desarrollo Regional apenas se inician, de cualquier forma, existen algunos indicios acerca de cuáles serían los caminos a seguir para la acción colectiva:

8.3.1. Inversiones con recursos de emigrados

Las inversiones con recursos de los emigrados es un tema que figura en todas las conversaciones con los actores regionales, también forma parte del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Cañón de Juchipila. El punto más importante en relación con este asunto es definir cómo se pueden canalizar estos ingresos en forma segura para el inversionista y en proyectos rentables. Se

¹⁸³ Ver nota 28.

trata de un tema que aún no está resuelto y que requerirá de la creación de un grupo especializado de trabajo.

Aun sin contar con los instrumentos financieros adecuados, los emigrados empezaron a hacer aportes en la región. Al recorrer esta zona es posible detectar restaurantes y bares cuya inversión inicial tiene este origen. Incluso existen algunos con la estética de las cafeterías universitarias de auto-servicio (al estilo americano) pero el menú sólo incluye platillos locales, por lo que nos encontramos ante la fusión de dos culturas.

Se propone la creación de un fondo de inversiones para los emigrados que les permita invertir sus ahorros en forma segura y que el fondo se utilice para financiar proyectos que generen fuentes de trabajo en la región y que proporcionen ingresos adecuados a los trabajadores e inversionistas. Estas inversiones podrían complementarse con recursos de la “Alianza para el Campo” (ver Anexo 3).

8.3.2. *Riego tecnificado... y algo más*

Las inversiones en la tecnificación del riego, con el apoyo de la “Alianza para el Campo” (ver Anexo 3), constituyen los primeros pasos para hacer más competitiva la producción de guayaba o de hortalizas. Esto, a su vez, abrirá el camino para la instalación de plantas procesadoras que dejarán más valor agregado en la región y para la creación de comercializadoras que harán posible la entrada en los mercados nacional e internacional.

Este es un proceso de largo plazo, pero la experiencia en diversos lugares ha demostrado que da buenos resultados.

8.4. **Recomendaciones para mejorar la Gestión del Territorio**

Tomando en cuenta que los Ejes de Desarrollo indicados en el Plan Regional son el origen de todas las Estrategias y de los Proyectos, se sugieren los siguientes puntos (además de los ya mencionados anteriormente) para llevarlos adelante:

- *Conservación y recuperación de los recursos naturales*
Reducir la plantación de agave en zonas con grandes pendientes. En áreas ya plantadas con agave, y para reducir la erosión, se recomienda utilizar el sistema de terrazas. Evaluar la posibilidad de inversiones privadas en las plantas de tratamiento de drenajes de las cabeceras municipales.
- *Nuevas opciones productivas y agregación de valor a los productos de la región*
Evaluar la producción de maíz para forraje más que para grano, considerándolo parte de una cadena de valor agregado.
- *Consolidación de la infraestructura hidroagrícola*
Consolidar la compra de equipos y tecnología de riego con el fin de obtener mejores precios y condiciones de los proveedores. Considerar los proyectos de infraestructura hidroagrícola sólo como el primer paso de un proyecto integral que termina en la mesa del consumidor final.
- *Crear infraestructura y capacidad para el turismo rural*
Aprovechar los restos de haciendas y trapiches antiguos para construir hoteles y restaurantes; mejorar la información turística de la región; mejorar las carreteras secundarias y los caminos vecinales.
- *Consolidar la infraestructura regional de servicios básicos*
La falta de servicios básicos y la contaminación ambiental restan competitividad a la región. Por este motivo resulta urgente canalizar inversiones a estos rubros. Con el objetivo de obtener los recursos necesarios, sería conveniente evaluar la posibilidad de aceptar inversiones privadas para algunos servicios básicos o, por lo menos, para la construcción y arrendamiento

de la infraestructura, por ejemplo, el suministro de agua potable, tratamiento de drenajes, hospitales, etc. Esto significará que los servicios públicos tendrían que cobrarse a los usuarios en su valor real.

- *Aprovechar los recursos de los emigrantes en proyectos productivos*
Se podrían canalizar las inversiones de los emigrados a la construcción y/u operación de los servicios básicos mencionados en el punto anterior, además de a proyectos productivos.

8.5. Recomendaciones para mejorar la implementación de Estrategias Territoriales de Desarrollo

8.5.1 Red de Especialistas

La puesta en marcha del Plan Regional dependerá de muchos actores, pero la Agencia de Desarrollo Regional deberá jugar un papel de primera importancia en la implementación de las Estrategias.

Dada la multiplicidad de los temas que se abordan en las Estrategias, será necesario contar con muchos especialistas, aunque sería imposible tenerlos de manera permanente en la Agencia. Para resolver este dilema se sugiere que, en lugar de contar con una organización compuesta por un gran número de personas, se constituya un pequeño grupo pero con múltiples contactos, es decir, que los convocados sean capaces de crear una red de especialistas al servicio de la región, cuándo y de la forma en que lo requiera, sin necesidad de que se conviertan en empleados de la Agencia.

8.5.2 Grupos de Trabajo

La creación de alternativas para la región no es un proceso exclusivo para profesionales y especialistas. Los habitantes de la región y, en particular, los interesados directos en un problema, pueden y deben aportar ideas, soluciones, proyectos, etc. Se propone crear grupos de trabajo mixtos, en los que formen un único equipo los profesionales y quienes se vean afectados por el problema o el proyecto en cuestión. De esta forma, unos podrán aportar su experiencia de vida en relación al tema y los otros podrán ofrecer su conocimiento teórico, científico o tecnológico. Estos equipos podrían ser coordinados por personal de la Agencia de Desarrollo Regional.

8.6. Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial

La sección 7.3 termina mencionando un punto clave: los tomadores de decisiones deben cimentarlas en las evaluaciones ya que, si no se utiliza la información generada con este fin, no tiene ningún sentido dedicar recursos a la evaluación.

Por este motivo se requiere que, antes de iniciar el proceso, la Comisión Intermunicipal Pro Desarrollo del Cañón de Juchipila, los miembros del Consejo Distrital de Desarrollo Rural, los miembros de las diversas Comisiones, etc., conozcan, acepten y aprueben el uso de determinadas herramientas de evaluación y se comprometan a utilizar la información generada para las decisiones que vayan a tomar en el futuro.

Esa misma información puede servir de base para crear campañas de comunicación social dirigidas a la población en general, ya que es indispensable mantenerla bien informada de los avances de cada proyecto y de la Alianza Regional en su conjunto.

8.7. Sostenibilidad de la Alianza

Los presidentes municipales terminan su administración a mediados de 2007, por lo que tienen aproximadamente un año para consolidar lo avanzado. Con el apoyo de la Universidad de Chapingo y de la SEDAGRO, pueden además lograr que queden establecidos el Fideicomiso Regional y la Agencia de Desarrollo, e incluso poner en marcha varios proyectos regionales para demostrar que la Alianza sí opera. Lo anterior, de alguna forma, asegura la permanencia de la Alianza para el Desarrollo Regional.

Un factor fundamental para la sostenibilidad de la Alianza es la participación de los miembros de la sociedad civil en la estructura de la misma como representantes de las organizaciones de productores agrícolas o ganaderos, de prestadores de servicios turísticos, etc., lo cual dará mayor continuidad a los proyectos regionales.

Por lo anterior se sugiere que se refuerce en la estructura de la Alianza la participación de los miembros de la sociedad civil previendo la renovación escalonada de sus representantes.

9. PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

9.1. Cada municipio tiene sus propios intereses

Las reuniones con los presidentes municipales de la región dejaron en evidencia que cada uno de ellos busca llevar hacia su municipio la mayor cantidad de proyectos, tanto de infraestructura social como de empresas productivas, lo cual es muy loable, ya que están cumpliendo la tarea para la que fueron electos por sus conciudadanos.

El problema es que no es posible o rentable construir varios rastros TIF regionales o dos hospitales de tercer nivel y sí es necesario tomar decisiones para localizar el proyecto en un municipio en particular, aun cuando prestará sus servicios a toda la región.

La preparación de información técnica y financiera que soporte las decisiones tendrá que quedar a cargo de la Agencia de Desarrollo Regional pero, al final, serán los miembros de la Comisión Intermunicipal quienes deberán tomar decisiones atentos al beneficio de toda la región y no sólo al de un municipio en particular. Para lograrlo será necesario cambiar una tendencia actualmente muy fuerte que consiste en dedicar la mayor parte del presupuesto estatal y federal a proyectos individuales y familiares (ver Anexo 3), y reorientar las inversiones públicas hacia proyectos de carácter regional.

9.2. “No hay recursos disponibles para los proyectos...”

El planteo de muchos de los presidentes municipales gira alrededor de la falta de recursos para realizar los proyectos regionales y municipales. Además consideran, con justa razón, que no pueden utilizarse los pocos recursos que reciben del nivel estatal y federal más que para paliar las necesidades apremiantes de quienes viven en la región.

Ya se mencionó que el estado de Zacatecas recibe una enorme cantidad de remesas de sus emigrados en los Estados Unidos¹⁸⁴, estas remesas podrían canalizarse como inversiones. Por otra parte, muchos de los recursos federales, en particular los de la “Alianza para el Campo”, podrían transferirse como créditos en lugar de ser subsidios. Esto los convertiría en la semilla de un fondo “revolvente” que podría ser utilizado muchas veces por diversos acreditados en lugar de ser aprove-

¹⁸⁴ Ver nota 48.

chado una única vez por alguien que recibe un subsidio (ver Anexo 3). El Plan Estatal de Desarrollo menciona en varias oportunidades la creación de un fideicomiso estatal y de fondos municipales de garantías. Se sugiere que estos fondos sean de nivel regional.

9.3. ¡Después de mí... el diluvio!

Los proyectos de tipo “ambiental”, como el saneamiento del río Juchipila, la reforestación, el buen uso del agua, etc., generalmente se enfrentan con actitudes irresponsables ya que cada habitante de la región utiliza el recurso en forma no sustentable y los costos que genera el mal uso los deja a cargo de los habitantes que viven más abajo en la cuenca o de las siguientes generaciones...

Para generar consensos alrededor de estos proyectos se requiere un largo trabajo previo de comunicación social y de educación ambiental, cuyos costos deberán ser previstos y cargados a la cuenta del proyecto respectivo. Estas campañas serían diseñadas para los diversos actores sociales, empezando con los alumnos de las escuelas de la región hasta llegar a las autoridades municipales.

9.4. ¡Hay que empezar ya!

En una reunión celebrada el 15 de febrero de 2006 con presidentes municipales y productores de la región, el titular de la SEDAGRO indicaba hasta qué punto resulta urgente iniciar las acciones necesarias para poner en práctica el Plan de Desarrollo con la constitución de la Agencia de Desarrollo, de un pequeño fondo regional y la realización de los primeros proyectos regionales, ¡aun cuando sean pequeños! Las actuales administraciones municipales todavía tienen tiempo para hacer realidad el Plan y no se debe permitir que cunda el desánimo antes de haber empezado.

9.5. Una metáfora del desarrollo regional sustentable

El desarrollo regional sustentable se podría comparar a un asiento que tiene tres “patas”: si falta uno de los tres soportes, el asiento pierde estabilidad y cae. En el caso del desarrollo regional sustentable estos soportes son:

- La metodología y certificación proporcionada por la FAO-RLC.
- La formación de las personas a cargo de las universidades locales y de FODEPAL.
- El financiamiento y las inversiones, para lo cual se debe contar con varias fuentes de recursos aliadas, incluyendo a los emigrados, el BID, los gobiernos federal y estatal, los propios habitantes de la región, inversionistas privados, etc.

9.6. Visión integral

Cada proyecto deberá ser diseñado con una visión integral y de largo plazo para de esta forma no encontrarse con problemas que obliguen a dejarlo inconcluso, ya sea por falta de recursos, problemas ambientales, rechazo social, problemas técnicos, falta de mercado, falta de autorizaciones gubernamentales, etc.

Esto significa que la Agencia de Desarrollo Regional deberá incluir, en la etapa de diseño, la evaluación previa que se realizó sobre los diversos factores críticos para el proyecto. Por otra parte, será necesario que la misma considere que las empresas no viven de subsidios, por lo cual la rentabilidad económica es una condición fundamental para el éxito.

ANEXO 1
ACTORES REGIONALES CONTACTADOS¹⁸⁵

Lic. Melchor Vazquez Guerrero. Presidente Municipal de Huanusco.
C. Martín Carvajal Martínez. Presidente Municipal de Apulco.
Ing. Francisco Javier Figueroa Flores. Presidente Municipal de Jalpa.
Sr. Luís Humberto Medina Jiménez. Presidente Municipal de Tabasco.
Sr. Ramón Jiménez Fuentes. Presidente Municipal de Nochistlán
M.C. Daniel O. Fajardo Ortiz. Secretario de Desarrollo Agropecuario de Zac.
Ing. Gerardo Leyva Hernández. Subsecretario de Desarrollo Rural.
Dr. Nicolás Morales Carrillo. Investigador del CRUCEN y asesor de SEDAGRO.
Ing. Luís Felipe Medina Guerrero. Jefe del DDR-Jalpa.
Raymundo Rodríguez García. Coordinador de SEDAGRO- Jalpa
Ing. Hugo Vázquez Elizalde. Coordinador de Fomento SAGARPA-Jalpa
Ing. Ernesto Tizcareño González. Presidente de los Productores de Guayaba
Sr. Santos Quezada Macias. Secretario de la Unión Ganadera Regional.
Sr. Jorge Ascencio A. Director de Desarrollo Económico- Juchipila
Sr. José Alfredo Bueno M. Director de Desarrollo Económico y Social- Juchipila
Sr. Julio Flores Ibarra. Secretario de Gobierno- Mezquital del Oro
Lic. Benjamín Reyes Silva. Secretario Particular del Pdte. Mpal.-Nochistlán
Prof. Miguel Saldívar. Síndico- Nochistlán
Saúl Gutiérrez Domínguez. Director Desarrollo Social- Moyahua

¹⁸⁵ Ya sea individualmente o en forma de grupo focal.

ANEXO 2**GUIA UTILIZADA COMO BASE PARA LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES Y GRUPALES¹⁸⁶**

1. Descripción de los criterios de identificación del territorio. Se busca aquí tener claro las características constituyentes del territorio y los procesos de su conformación y selección. Para tal se considerarán los siguientes elementos:
 - 1.1 ¿Cuáles fueron los criterios adoptados para la delimitación del territorio considerado y por qué? Verificar si coinciden con demarcaciones administrativas y/o políticas.
 - 1.2 ¿Cuál es la extensión del territorio considerado?
 - 1.3 ¿Cómo la delimitación del territorio afecta los procesos de coordinación horizontal y vertical en el ámbito de las Alianzas?
 - 1.3.1 ¿Cuál es la distancia máxima a recorrer de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.2 ¿Tiempo máximo de recorrido terrestre de extremo a extremo de la Región?
 - 1.3.3 ¿Existen obstáculos naturales que dificultan la comunicación interna en la Región?
 - 1.3.4 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre para llegar a la población que es el centro de la Región?
 - 1.3.5 En promedio ¿Cuántas veces por mes se reúne el equipo de coordinación regional?
 - 1.3.6 ¿Cuál es la distancia y el tiempo máximo de recorrido terrestre desde la Región hasta la capital estatal?
 - 1.3.7 ¿Cuántas veces por mes se reúnen los directivos de nivel regional con el equipo estatal de promoción y coordinación?
 - 1.3.8 ¿Se utiliza el servicio telefónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.3.9 ¿Se utiliza el servicio de correo electrónico como medio de comunicación entre los miembros del equipo regional?
 - 1.4 ¿En qué medida la delimitación del territorio influenció la construcción de la Alianza?
 - 1.4.1 ¿Cuáles son los factores de unión entre los habitantes de esta Región?
2. Descripción del proceso de formación de la Alianza y análisis de la estructura propuesta, funcionalidad, mecanismos de coordinación vertical (entre distintos niveles territoriales de gobierno) y horizontal (entre actores que actúan en el mismo territorio) establecidos y mecanismos de representación.

Con respecto al proceso de formación de la Alianza Promotora del Desarrollo Regional, apoyarse en las siguientes preguntas:

- 2.1 ¿De qué sector/actores partió la iniciativa de proponer la Alianza y por qué?
- 2.2 ¿Cuáles fueron los incentivos principales (económicos, sociales, políticos u otros) a la formación de la Alianza?
- 2.3 ¿Cómo se dio la participación de la sociedad civil y del sector privado en el proceso de formación/propuesta de la Alianza?
- 2.4 ¿Cuáles fueron los incentivos a la participación de la sociedad civil y del sector privado en la formación de la Alianza?

¹⁸⁶ No se aplicó como cuestionario formal, solamente se utilizó como guía para las entrevistas.

- 2.5 ¿Qué rol tuvieron los distintos niveles de gobierno (local, estatal/regional y nacional) en el proceso de formación de la Alianza?

Con respecto a la estructura propuesta para la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.6 ¿Cuál es el formato institucional de la Alianza y por qué de su elección?
2.7 ¿El formato institucional se empalma en una estructura organizacional formal?
2.8 ¿Cuáles fueron las opciones de estructuras organizacionales alternativas y por qué no fueron adoptadas?
2.9 ¿La Alianza tiene una estructura ejecutiva propuesta o ya en marcha? En caso positivo, ¿cuál?
2.10 ¿La Alianza posee estructura jurídica que le permita realizar contratos, manejar recursos e implementar proyectos?

En caso positivo: ¿Cómo es la estructura jurídica?

Con respecto a la funcionalidad de la Alianza, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.11 ¿Hay mecanismos formales de división de responsabilidades entre los miembros de la Alianza con respecto a la gestión, implementación y evaluación de las acciones programadas?
2.12 ¿Cuáles son los mecanismos que establecen las responsabilidades de las distintas estructuras de la Alianza (administrativa y ejecutiva)?

Con respecto a los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.13 ¿Cuáles son los mecanismos formales de la Alianza para la coordinación vertical y horizontal entre proyectos, programas y acciones entre los distintos actores del territorio?
2.14 ¿Hay mecanismos formales para la división de responsabilidades con respecto a la implementación y gestión de los proyectos y programas que exijan actuación conjunta de varios actores?

Con respecto a los mecanismos de representación, se solicita considerar los siguientes cuestionamientos:

- 2.15 ¿Qué sectores y actores están representados en el “Máximo Organismo Directivo” (Por ejemplo: Asamblea Regional, Consejo Regional, etc.) de la Alianza?
2.16 ¿Cómo se divide el peso de la representación del sector público, privado y sociedad civil? Considerar si la representación es equilibrada ente los tres sectores.
2.17 ¿Cómo se divide el peso de la representación entre mujeres y hombres?
2.18 ¿Cuáles son los mecanismos de elección/selección de los miembros de la Alianza? Para el caso de elección: Especificar como se realiza y quienes votan
2.19 ¿Existen mandatos formales de los miembros de la Alianza dado por sus organizaciones?

En caso positivo, especificar por cuanto tiempo es el período del mandato para los representantes de:

- 2.19.1 Sector público 2.19.2 Sector privado 2.19.3 Sociedad civil
 2.20 ¿Hay mecanismos formales de reporte de las decisiones de la Alianza por parte de los representantes de las organizaciones participantes?

En caso positivo:

3. Descripción del proceso de formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional y análisis de su contenido, integralidad, sinergia y articulación con los demás planes y estrategias regionales y nacionales.

Con respecto a la formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional

- 3.1 ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional?
 3.2 ¿Cuál(es) actor(es) lideraron la elaboración de la Estrategia?
 3.3 ¿Cuál fue el rol de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en la elaboración de la Estrategia?

Diseñador de Estrategias (DE); Impulsor de Estrategias (I); Participante en la Alianza (P)

Con respecto al análisis del contenido de la Alianza, considerar los siguientes aspectos:

- 3.4 Articulación con las estrategias de otros niveles territoriales (local, regional, estatal y nacional).

La Estrategia de la Alianza está articulada con las estrategias de:

- 3.5 ¿Qué tipo (entre qué actores) y nivel (político, administrativo, ejecutivo) de coordinación (horizontal y/o vertical) se requiere para lograr los objetivos propuestos en la Estrategia?
 Para el logro de los objetivos regionales deben participar los siguientes actores:
 (En cada caso especificar cuál es su rol en el logro de los objetivos)
- 3.6 ¿Cuáles son los proyectos y programas propuestos en la Estrategia que exigen actuación conjunta de más de un actor o sector?
 Especificar proyectos y/o programas regionales en esta situación:
- 3.7 Visión de largo plazo de la Estrategia.
 ¿Cuáles son los principales elementos de la visión Regional de largo plazo para el sector del entrevistado?
- 3.8 Reconciliación de las dimensiones territorial y sectorial.
 ¿De que manera se tomaron en cuenta las condiciones del Territorio para establecer la Estrategia Sectorial (para el caso del entrevistado) en la región?
- 3.9 Vinculación entre lo urbano y lo rural.
 ¿Que relación tienen entre sí el sector urbano y el sector rural en la Región? y
 ¿Cómo influye esta relación en la Estrategia Regional?
- 3.10 Integración del territorio a mercados dinámicos.
 ¿Cómo se plantea en la Estrategia Regional la incorporación de los productos de la Región a nuevos mercados?
- 3.11 Incorporación de los sectores más marginados.
 ¿Cómo se propone en la Estrategia Regional la incorporación de los sectores marginados?

- 3.12 Sostenibilidad de las iniciativas propuestas.
¿Cómo se incorpora Sostenibilidad de los proyectos propuestos en la Estrategia Regional?
4. Análisis del impacto (o de su potencial) de la operación de la Alianza en la gobernanza local y regional.
 - 4.1 ¿Cuáles son (o podrían ser) los impactos de la Alianza en la coordinación horizontal y vertical entre la labor de las distintas agencias públicas que actúan en el territorio?
 - 4.2 ¿Qué impactos se pueden (o se podrían) sentir en la articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil fruto del funcionamiento de la Alianza?
 - 4.3 Señalar los cambios (reales o posibles) en la institucionalidad local como resultado de la formación y/o operación de la Alianza (surgimiento y/o alteración en la estructura de consejos municipales o regionales, de estructuras para el manejo de recursos comunales, etc.).
 - 4.4 Señalar los cambios (reales o posibles) en los programas gubernamentales (formulación, implementación o evaluación) como resultado de la operación de la Alianza.
5. Recomendaciones para mejorar los procesos de gestión, implementación y evaluación de la Alianza así como de la implementación de la Estrategia de Desarrollo Regional.
 - 5.1 ¿Qué arreglos o cambios institucionales, jurídicos o políticos fueron, son o serán necesarios para lograr la coordinación horizontal y vertical entre los distintos actores, programas y políticas incidentes sobre el territorio?
 - 5.2 Señalar los mecanismos innovadores de coordinación horizontal y vertical.
 - 5.3 Señalar los sistemas de incentivos a la participación del sector privado y de sectores marginados en este proceso.
 - 5.4 ¿Cómo garantizar la continuidad de la Alianza ante los cambios de las administraciones públicas municipales, estatales o federales?

ANEXO 3

GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS

SECTOR AGROPECUARIO

INVERSIÓN APLICADA EN LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN AL CAÑÓN DE JUCHIPILA¹⁸⁷ (2005-2006)

La actividad agropecuaria de Zacatecas se ve afectada debido a las difíciles condiciones climatológicas, económico-políticas y geofísicas. Por ello, los grandes retos que enfrentamos es encontrar las condiciones para lograr un creciente desarrollo rural sustentable que se refleje en la calidad de vida de su población. Para ello, se aplica una política de Estado diferente en su concepción, cobertura y enfoques, que articula los esfuerzos de los tres ordenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto y que asegura la participación de la población rural a través de sus organizaciones, en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones a fin de lograr las metas de bienestar social en el campo.

De septiembre de 2005 y hasta Agosto de 2006 se destinaron recursos por **35.79 millones de pesos** para los municipios que integran al cañón de Juchipila como a continuación se desglosa:

En el municipio de Tabasco se entregaron recursos por **3.39 millones de pesos**

- En desarrollo rural se apoyaron 28 proyectos en beneficio de 168 productores con una inversión de **1.23 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 2,000 postes y 74 rollos de alambre en beneficio de 40 productores (**131 mil pesos**).
- Apoyos para 97 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 97 productores (**565 mil pesos**)
- En fomento agrícola se apoyaron 6 proyectos en beneficio de 22 productores que adquirieron 3 tractores, 1 seleccionadora de pepino, 1 tractor y 2 implementos en labranza de conservación. (**212 mil pesos**)
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 10 toneladas de maíz en beneficio de 320 productores para 666 hectáreas (**180 mil pesos**)
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 37 proyectos en beneficio de 42 productores que adquirieron 3 sementales, 3 proyectos integrales y realizaron 2 bordos. (**513 mil pesos**)
- En reconversión productiva se apoyaron 2 proyectos en beneficio de 31 productores para 106 hectáreas de semilla para perennes y 39 bordos de abrevadero (**269 mil pesos**)
- En maquinaria pesada se realizó un dren en beneficio de 10 familias (**9mil pesos**)
- Se apoyó una granja acuícola los sauces con **295 mil pesos**.
- En reforestación se entregaron 2,252 árboles (3 mil pesos)

En el municipio de Nochistlán se entregaron recursos por **6.54 millones de pesos**

- En FAPRACC (Fondo de Contingencias Meteorológicas) se beneficio a 465 productores con una inversión de **2.29 millones de pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 21 proyectos en beneficio de 126 productores con una inversión de **1.74 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 4,000 postes y 154 rollos de alambre en beneficio de 80 productores (**265 mil pesos**).

¹⁸⁷ Fuente: Gobierno del Estado de Zacatecas-2° Informe de Gobierno (sep05-ag06) www.zacatecas.gob.mx.

- Apoyos para 213 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 109 productores (**761 mil pesos**)
- En fomento agrícola se apoyaron 3 proyectos en beneficio de 15 productores que adquirieron 3 tractores (**225 mil pesos**)
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 29 toneladas de maíz en beneficio de 700 productores para 1,941 hectáreas (**524 mil pesos**)
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 30 proyectos en beneficio de 32 productores que adquirieron 20 sementales, 1 corral, 4 papalotes, 1 pila de almacenamiento, 235 cámaras de cría, 1 extractor y una desperculadora (**352 mil pesos**)
- Se entregaron 200 paquetes de aves en beneficio de 200 familias
- En reconversión productiva se apoyaron 5 proyectos en beneficio de 78 productores para 87 hectáreas de semilla para perennes, 2 kilómetros de barreras vivas, 5 kilómetros de cercos divisorios y 8 bordos de abrevadero (**374 mil pesos**)
- En reforestación se entregaron 56,668 árboles (**58 mil pesos**)

En el municipio de Huanusco se entregaron recursos por **3.19 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 114 productores con una inversión de **547 mil pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 14 proyectos en beneficio de 84 productores con una inversión de **1.3 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 300 postes y 9 rollos de alambre en beneficio de 6 productores (**19 mil pesos**).
- Apoyos para 85 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 82 productores (**448 mil pesos**)
- En fomento agrícola se apoyaron 5 proyectos en beneficio de 26 productores que adquirieron 5 sistemas de riego y un tractor en labranza. (**49 mil pesos**).
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 18 proyectos en beneficio de 60 productores que adquirieron 8 sementales, 5 proyectos integrales, 3 corrales, y 1 molino. (**402 mil pesos**)
- Se entregaron 200 paquetes de aves en beneficio de 200 familias
- En reconversión productiva se apoyaron 3 proyectos en beneficio de 81 productores para 40 hectáreas de semilla para perennes, 8 kilómetros de cercos divisorios y 8 bordos de abrevadero (**252 mil pesos**)
- En reforestación se entregaron 3,589 árboles (**4 mil pesos**)

En el municipio de Jalpa se entregaron recursos por **8.63 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 442 productores con una inversión de **2.47 millones de pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 12 proyectos en beneficio de 72 productores con una inversión de **1.83 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes en beneficio de 20 productores (**49 mil pesos**).
- Apoyos para 92 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 92 productores (**652 mil pesos**).
- En fomento agrícola se apoyaron 25 proyectos en beneficio de 79 productores que adquirieron un equipo complementario para la industrialización de guayaba, 6 tractores y 18 sistemas de riego (**2.62 millones de pesos**).
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 14.6 toneladas de maíz en beneficio de 400 productores para 976 hectáreas (**264 mil pesos**)

- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 16 proyectos en beneficio de 109 productores que adquirieron 5 sementales, 1 proyectos integral, 5 corrales, 2 bodegas, semilla de alfalfa, 25 cámaras de cría y 1 extractor. **(497 mil pesos)**
- Se entregaron 430 paquetes de aves en beneficio de 430 familias
- En reconversión productiva se apoyaron 2 proyectos en beneficio de 71 productores para 166 hectáreas de semilla para perennes y 15 bordos de abrevadero **(251 mil pesos)**
- En reforestación se entregaron 12,866 árboles **(14 mil pesos)**

En el municipio de Juchipila se entregaron recursos por **3.65 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 62 productores con una inversión de **376 mil pesos.**
- En desarrollo rural se apoyaron 10 proyectos en beneficio de 67 productores con una inversión de **1.2 millones de pesos.**
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes en beneficio de 20 productores **(49 mil pesos).**
- Apoyos para 181 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 148 productores **(522 mil pesos).**
- Rehabilitación de zona de riego el ranchito **(400 mil pesos).**
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 6.6 toneladas de maíz en beneficio de 200 productores para 442.5 hectáreas **(120 mil pesos)**
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 6 proyectos en beneficio de 40 productores que adquirieron 2 sementales, 1 proyectos integral, 140 cámaras de cría. **(277 mil pesos)**
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 48 productores para 181 hectáreas de semilla para perennes **(200 mil pesos)**
- En desarrollo forestal se apoyaron 6 proyectos en beneficio de 12 productores **(676 mil pesos)**
- En reforestación se entregaron 38,588 árboles **(39 mil pesos)**

En el municipio de Mezquital del Oro se entregaron recursos por **2.43 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 38 productores con una inversión de **257 mil pesos.**
- En desarrollo rural se apoyaron 5 proyectos en beneficio de 32 productores con una inversión de **953 mil pesos.**
- Apoyos para 68 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 67 productores **(449 mil pesos).**
- En fomento agrícola se apoyo 1 proyecto para agroindustria de mezcal **(423 mil pesos).**
- En el programa de refrescamiento de semilla se entregaron 3.6 toneladas de maíz en beneficio de 103 productores para 241 hectáreas **(65 mil pesos)**
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 4 proyectos en beneficio de 2 productores que adquirieron 1 semental y 1 corral. **(48 mil pesos)**
- En reconversión productiva se apoyaron 3 proyectos en beneficio de 34 productores para 8.5 hectáreas para plantas forestales, 13 hectáreas de nopal y 3 kilómetros de línea de conducción de agua **(244 mil pesos)**

En el municipio de Moyahua se entregaron recursos por **2.8 millones de pesos**

- En FAPRACC se beneficio a 172 productores con una inversión de **1 millón de pesos.**
- En desarrollo rural se apoyaron 6 proyectos en beneficio de 37 productores con una inversión de **1 millón de pesos.**

- Apoyos para 62 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 50 productores (**460 mil pesos**).
- En fomento agrícola se apoyó 2 proyectos para 1 motocultor y 1 sistema de riego (**78 mil pesos**).
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 6 proyectos en beneficio de 6 productores que adquirieron 4 sementales, 1 molino y línea de conducción. (**41 mil pesos**)
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 109 productores para 467 hectáreas de semilla para perennes y 6 bordos (**236 mil pesos**)
- En reforestación se entregaron 650 árboles

En el municipio de Apozol se entregaron recursos por **2.39 millones de pesos**

- En FAPRACC se benefició a 12 productores con una inversión de **69 mil pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 12 proyectos en beneficio de 37 productores con una inversión de **1.16 millones de pesos**.
- Apoyos para 92 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 91 productores (**495 mil pesos**).
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes en beneficio de 20 productores (**49 mil pesos**).
- En fomento ganadero se entregaron apoyos para 4 proyectos en beneficio de 12 productores que adquirieron 2 sementales y 2 proyectos integrales. (**70 mil pesos**)
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 109 productores para 75 hectáreas de semilla para perennes y 18 bordos (**238 mil pesos**)
- Una granja acuícola en Achoquen con una inversión de **318 mil pesos**
- En reforestación se entregaron 1,986 árboles

En el municipio de Apulco se entregaron recursos por **2.77 millones de pesos**

- En FAPRACC se benefició a 194 productores con una inversión de **749 mil pesos**.
- En desarrollo rural se apoyaron 17 proyectos en beneficio de 37 productores con una inversión de **1.15 millones de pesos**.
- En el programa de rehabilitación de cercos se entregaron 1,000 postes y 37 rollos de alambre en beneficio de 25 productores (**66 mil pesos**).
- Apoyos para 122 implementos agropecuarios en atención a la sequía en beneficio de 73 productores (**395 mil pesos**).
- 338 paquetes de pollos
- En reconversión productiva se apoyó 1 proyecto en beneficio de 109 productores para 75 hectáreas de semilla para perennes y 18 bordos (**255 mil pesos**)
- Una granja acuícola en Achoquen con una inversión de **318 mil pesos**
- En reforestación se entregaron 1,040 árboles

ANEXO 4.
POBLACIÓN POR MUNICIPIO EN ZACATECAS (2005)
Población total por municipio según grandes grupos de edad, 2005

Municipio	Grupo de edad				
	Total	0 - 14 años	15 - 64 años	65 y más años	No especificado
Entidad	1 367 692	448 920	811 825	96 032	10 915
Apozol	5 898	1 810	3 419	656	13
Apulco	4 801	1 650	2 624	447	80
Atolinga	2 738	691	1 563	473	11
Benito Juárez	3 904	1 314	2 187	403	
Calera	36 106	12 922	21 347	1 554	283
Cañitas de Felipe Pescador	7 893	2 464	4 683	692	54
Concepción del Oro	11 857	3 455	7 220	1 133	49
Cuauhtémoc	11 272	4 034	6 447	761	30
Chalchihuites	10 519	3 303	6 063	1 136	17
Fresnillo	196 538	65 629	117 654	10 838	2 417
Trinidad García de la Cadena	2 964	842	1 719	392	11
Genaro Codina	7 369	2 721	4 053	578	17
General Enrique Estrada	5 639	1 882	3 343	390	24
General Francisco R. Murguía	21 021	6 797	12 272	1 922	30
El Plateado de Joaquín Amaro	1 619	347	930	339	3
General Pánfilo Natera	21 398	7 834	11 983	1 557	24
Guadalupe	129 387	41 881	80 039	4 325	3 142
Huanusco	4 239	1 229	2 430	579	1
Jalpa	22 909	7 436	13 042	2 367	64
Jerez	52 594	15 675	31 470	5 282	167
Jiménez del Teul	4 855	1 835	2 579	428	13
Juan Aldama	18 498	6 203	10 717	1 493	85
Juchipila	11 603	3 307	6 835	1 427	34
Loreto	43 411	15 820	25 126	2 269	196
Luis Moya	10 982	3 621	6 507	819	35
Mazapil	15 589	4 915	9 113	1 532	29
Melchor Ocampo	2 506	826	1 484	190	6
Mezquital del Oro	2 475	783	1 414	275	3
Miguel Auza	20 683	7 600	11 739	1 267	77
Momax	2 684	738	1 575	365	6
Monte Escobedo	8 855	2 448	5 128	1 246	33
Morelos	10 543	3 353	6 542	625	23
Moyahua de Estrada	4 600	1 199	2 673	723	5

Nochistlán de Mejía	26 195	8 010	15 201	2 899	85
Noria de Angeles	13 197	4 774	7 490	918	15
Ojocaliente	37 545	14 052	21 072	2 278	143
Pánuco	14 897	5 131	8 984	740	42
Pinos	66 174	23 706	37 812	4 495	161
Río Grande	57 708	19 044	34 512	3 862	290
Saín Alto	19 333	6 808	11 006	1 482	37
El Salvador	2 866	859	1 660	346	1
Sombrerete	58 201	19 140	34 399	4 439	223
Susticacán	1 235	386	663	181	5
Tabasco	14 806	4 973	8 414	1 389	30
Tepechitlán	7 965	2 374	4 611	960	20
Tepetongo	7 080	1 766	4 123	1 170	21
Teul de González Ortega	5 279	1 569	3 018	614	78
Tlaltenango de Sánchez Román	21 636	6 758	12 984	1 822	72
Valparaíso	32 499	10 606	18 017	3 806	70
Vetagrande	8 358	2 782	5 079	475	22
Villa de Cos	30 420	10 321	18 021	2 012	66
Villa García	16 540	5 976	9 438	1 095	31
Villa González Ortega	11 856	4 280	6 679	827	70
Villa Hidalgo	17 195	6 385	9 789	972	49
Villanueva	28 760	8 860	16 583	3 201	116
Zacatecas	132 035	37 383	85 864	6 590	2 198
Trancoso	15 362	5 620	8 969	689	84
Santa María de la Paz	2 601	793	1 517	287	4

