



Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Centro Interdisciplinario de Posgrados
Investigación y Consultoría
Departamento de Ingeniería
Doctorado en Desarrollo Económico
y Sectorial Estratégico

**PROCESO DE DESARROLLO LOCAL Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA:
El caso del Municipio de Ameca, Jalisco (México).**

Tesis que para obtener el Grado de Doctor
en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico

Presenta
Erick Pablo Ortiz Flores



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

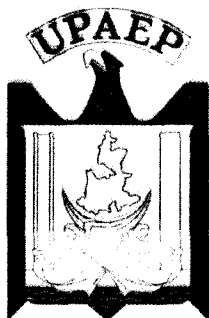
DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Centro Interdisciplinario de Posgrados, Investigación y
Consultoría.

Departamento de Ciencias Económico Administrativas

Doctorado en Desarrollo Económico y Sectorial
Estratégico.

SE APRUEBA LA TESIS:
**PROCESO DE DESARROLLO LOCAL Y PLANEACIÓN
ESTRATÉGICA: El caso del Municipio de Ameca, Jalisco
(México)**

DEL ALUMNO:
Erick Pablo Ortiz Flores

Comité Doctoral

Dra. María del Rosario Cota Yáñez

Director de Tesis

Dr. Juan Jorge Rodríguez Bautista

Asesor

Asesor

Puebla, México.

04 de marzo de 2014

DEDICATORIA

To God.

To Liliana, Juan Pablo†, Greta & Allisson. Thank you for making my life beautiful, I love you.

AGRADECIMIENTOS

El concluir un grado académico con una tesis, en muchas ocasiones inicia el estudio de un tema de investigación. El obtener el grado de Doctor, representa el logro de una meta en mi vida, la renovación de un compromiso para mejorar las condiciones de vida de mi país al ser mejor profesionista y ciudadano.

Este logro hubiese sido imposible sin la ayuda de otros, que sin esperar recompensa, confiaron.

Agradezco:

A Dios por la vida, salud y familia, por bendecirme y por estar a mi lado todo el tiempo.

A la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y la Coordinación del Doctorado en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico, por brindarme la oportunidad de participar en su programa de Doctorado.

A la Universidad de Guadalajara (UdeG) y al Centro Universitario de los Valles (CUValles) por su disposición y apoyo incondicional.

A mi directora de tesis, Dra. Rosario Cota Yáñez, por su amistad y tenerme paciencia al orientar mi trabajo de investigación, y sobre todo por su fortaleza, tiene usted mi admiración y respeto. A mi asesor externo, Dr. Juan Jorge Rodríguez Bautista, cuyos comentarios y observaciones durante el proceso de investigación enriquecieron el documento. Agradezco su disposición para leer el documento y sus comentarios.

A mi asesor interno, Dr. Vlashkiv Mosquera de la UPAEP, gracias por aceptar estar en mi comité de examen recepcional.

Por último, quiero agradecer a mi familia, por estar a mi lado y apoyarme con su paciencia y comprensión.

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN.....i

CAPÍTULO I. PROPÓSITO Y ORGANIZACIÓN

1.1. Planteamiento del problema.....	3
1.2. Preguntas de Investigación.....	5
1.3. Delimitación del problema de investigación.....	6
1.4. Propósito de la investigación.....	6
1.5. Objetivo general.....	9
1.6. Objetivos específicos.....	9
1.7. Justificación de la investigación.....	9
1.8. Viabilidad de la investigación.....	13
1.9. Alcances y limitaciones.....	14
1.10. Organización del estudio.....	14

CAPITULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 Estado y Desarrollo Económico Local.....	17
2.2 Desarrollo local endógeno y planificación estratégica.....	20
2.2.1. Territorio y desarrollo endógeno.....	21
2.2.2. Comunidades locales y planificación estratégica.....	37

CAPITULO III. MARCO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

3.1. La planeación nacional del desarrollo.....	60
3.2. La planeación estatal del desarrollo.....	64
3.3. La planeación municipal del desarrollo.....	66
3.3.1. El sistema municipal de planeación democrática.....	67
3.4. Planeación y presupuestación programática.....	73

CAPITULO IV. METODOLOGÍA

4.1. Alcances y enfoque de la investigación.....	75
4.2. Hipótesis.....	75
4.3. Diseño de la investigación.....	77
4.4. Selección de la muestra.....	77
4.5. Recolección de datos.....	78
4.5.1. Selección del instrumento.....	78
4.5.2. Aplicación del instrumento.....	79
4.5.3. Preparación de datos.....	80
4.6. Análisis de datos.....	80

CAPITULO V. POTENCIALIDAD PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE AMECA, JALISCO

5.1. Distribución espacial de la población.....	81
5.2. Estructura demográfica.....	82
5.3. Servicios básicos en la vivienda.....	83
5.4. Instrucción escolar y oferta educativa	84
5.5. Acceso a los servicios de salud.....	86

5.6. Principales indicadores socioeconómicos.....	86
---	----

CAPITULO VI. ANÁLISIS GENERAL DE LAS CAUSAS DE FALLA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE AMECA, JALISCO

6.1. La planeación como función del gobierno municipal.....	91
6.2. Contexto problemático municipal en materia de planeación.....	94
6.3. Caracterización de las causas de falla de la planeación municipal del desarrollo.....	100
6.3.1. Causas Intrínsecas de falla.	102
6.3.2. Causas Extrínsecas de falla.	106
6.4. Observaciones finales.....	112

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

REFERENCIAS

ANEXOS

Anexo A Cuestionario

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. “Factores y Agentes” Determinantes del Desarrollo Económico Local (DEL).....	16
Tabla 2. Fases Teóricas, Orientación de la Política Económica Local y Resultados en Eficiencia Económica de las Teorías DEL.....	17
Tabla 3. Factores clave que inciden en el acierto o falla de la planeación municipal.....	76
Tabla 4. Población Principales Localidades de Ameca, Jalisco.....	81
Tabla 5. Cobertura de los Principales Servicios en Ameca, Jalisco.....	83

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS

Figura 1. Modelo Estratégico de Harvard.....	49
Figura 2. Modelo de Análisis y Gestión Estratégica.....	51
Figura 3. Etapas en la metodología de Análisis y Gestión Estratégica.....	52
Figura 4. Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades.....	53
Figura 5. Determinación de la muestra.....	78
Cuadro 1. Operatividad de variables.....	79
Figura 6. La Conducción Planeada.....	92
Figura 7. Funcionalidad del Sistema Conducente (ayuntamiento).....	93
Figura 8. Principales Áreas Municipales a Reforzar.....	96

RESUMEN:

La falta de personal capacitado en la administración pública local y la escasez de estudios sistemáticos en relación con la planeación del desarrollo, dificulta aún más la realización de procesos de planeación exitosos por parte de las administraciones locales. Preguntas como: ¿Por qué si existen mecanismos, métodos y sistemas falla la planeación municipal? ¿Qué es lo que provoca esas fallas? ¿Pueden prevenirse o evitarse? ¿Qué es lo que distingue a una buena planeación de una mala planeación municipal? permanecen aún sin ser abordadas de manera clara y comprensible. Esta situación, constituye uno de los retos importantes que actualmente enfrenta el municipio mexicano.

ABSTRACT:

The lack of trained personnel and lack of systematic studies regarding development planning further hinders the implementation of successful planning processes by local governments. Questions like: Why in spite of systems and methods municipal planning fails? What is causing these failures? Can it be prevented or avoided? What distinguishes a good planning of poor municipal planning? remain unaddressed still in clear and understandable manner. This situation is one of the major challenges currently facing the Mexican municipality.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la planeación del desarrollo, pero muy poco existe sobre cuáles son los impedimentos principales y qué es lo que distingue a una buena planeación estratégica de una mala. Lo que constituye un plan es materia de controversia, pero el problema importante no es lo que realmente es un plan o lo que no lo es, el problema es más bien si la planeación es considerada como una función inherente a la práctica administrativa municipal.

Muchos países están viviendo procesos complejos (como la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales) y marcadas tendencias, que varían en su alcance y naturaleza, dependiendo de la región que se trate, y buscan fomentar el desarrollo desde una perspectiva local.

México no es la excepción, y actualmente cada vez con más fuerza se reconoce al municipio como pieza fundamental para alcanzar las metas de desarrollo nacionales. El municipio es reconocido como la instancia de poder público que tiene más contacto con la población, adquiriendo mayor responsabilidad en la atención de problemas simples y complejos, tendientes a equilibrar el bienestar de la comunidad. El gobierno federal poco a poco está dejando de ser visto como el principal o único promotor del desarrollo, y las nuevas estrategias cada vez más se sustentan en los potenciales de cada estado y municipio. Esto no demerita el papel de los gobiernos federal o estatal o de otras instituciones nacionales en el desarrollo municipal, sino que supone un mayor énfasis en ciertas funciones y responsabilidades.

En general, el esquema de la planeación municipal en el caso mexicano se encuentra también sujeto a vicios de actitud que caracterizan más una postura política que una verdadera estrategia de desarrollo. Así, aún y contando con un sistema de planeación bien delimitado, estructurado y estudiado, es importante concentrarse en el personal encargado de diseñar e implementar las políticas e instrumentos de planeación estratégica en los municipios. Este trabajo trata de mostrar que más importante que tener un instrumento es contar con personal capacitado en las administraciones públicas municipales.

CAPÍTULO I. PROPÓSITO Y ORGANIZACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

El esquema de planeación en México presenta una serie de inconsistencias que nunca se ha atendido, lo que permite una serie de anomalías y fallas que tiene que ver con los siguientes aspectos:

En primer lugar, según Madrigal (2013) la planeación sectorial practicada en el país se realiza en forma estrictamente vertical por cada sector, planteando sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir exclusivamente del plan nacional de desarrollo. Esto refleja una lógica que deja lagunas, vacíos y traslapes significativos en las acciones y la solución de problemáticas reales. Cada funcionario es responsable en forma jerárquica por el cumplimiento del plan concreto del sector, desde los niveles operativos hasta los ejecutivos, sin tomar en cuenta en lo absoluto colaboraciones con otras secretarías de estado en el ámbito operativo. Esto representa al final la sensación de aislamiento funcional entre los sectores, la falta de optimización de recursos humanos y materiales disponibles y lo que es peor aún el choque y la repetición de esfuerzos y recursos entre autoridades federales y autoridades estatales y municipales.

La planeación sectorial en México tiene sistemas jerárquicos que ponderan más la actuación de los grandes funcionarios que la actuación de los verdaderos actores operativos de las medidas, que son en realidad las presidencias municipales, los alcaldes de las grandes ciudades y las sociedades civiles. Estos últimos llegan inclusive a ser considerados funcionarios menores, sin posibilidades de intervención a nivel estatal, dado el carácter de mayor jerarquía de diputados, senadores, delegados estatales y gobernadores. Aunque se considera en el discurso oficial que los límites municipales y distritales son la división y el objetivo de la planeación regional oficial del estado, lo cierto es que operativamente no existen instrumentos ni mecanismos que estipulen funciones concretas con relación a un verdadero sistema de planeación (Madrigal, 2013).

De la misma forma, otra falla estructural de la planeación sectorial mexicana es su carencia absoluta de planteamientos y seguimientos a largo plazo que caracterizan en general los modelos de planeación sectorial y planeación regional en Europa y que en muchas ocasiones se traducen en experiencias acumuladas y sistemas de evaluación y seguimiento que permiten en realidad evaluar el grado de avance de los modelos y los planes de desarrollo y sancionar la actuación de los funcionarios. Esto se traduce inclusive a los niveles operativos básicos en donde existe personal y funcionarios que tienen una larga trayectoria de experiencias concretas en la solución de problemas.

Como contraparte en México, los cambios sexenales para los funcionarios de alto nivel y los cambios municipales trianuales, obstaculizan concretamente los esfuerzos por llevar a cabo políticas, proyectos y acciones concretas a mediano y largo plazo. Es por demás contraproducente los actuales procesos de renovación de proyectos y acciones que cada nuevo funcionario lleva a cabo, sin evaluar los avances de las administraciones anteriores, lo que a la larga conlleva un constante inicio y reinicio de iniciativas y el desperdicio de recursos humanos y materiales.

Lo anterior se complementa con la ausencia absoluta de mecanismos, instrumentos y organismos de evaluación con relación a los logros, balances financieros y materiales de cada programa con relación al planteamiento de los objetivos y las metas del plan respectivo del que cada sector parte, además de las sanciones de las cámaras y de la opinión pública en general. Por el contrario, el criterio que ha privado es el de no dejar claro ni tener la responsabilidad de los funcionarios, para presentar cuentas claras de los presupuestos ejercidos y el porcentaje de logro de cada programa, proyecto o acción emprendidos (Ávila, 1993).

En Estados Unidos, el propósito básico de las estrategias del New Deal, era el de capitalizar espacios y actividades económicas mediante sistemas de inversión pública y reorientación del capital privado, controlar los sectores básicos de la economía y proporcionar redes de infraestructura y sistemas de empleo que evitaran el éxodo masivo hacia las ciudades y la descapitalización del campo y de las actividades primarias (CEPAL, 1992). Por lo mismo, el optimizar la infraestructura de un aparato burocrático federal, combinado con la de los niveles estatales fue una prioridad básica del estado y de una economía de estado, como forma de controlar permanentemente la información sobre necesidades y la asignación de presupuestos para resolverlas, para lo cual se aplican todos los recursos técnicos, metodológicos y científicos disponibles. En México, la inversión tecnológica y científica en la infraestructura burocrática no ha sido una prioridad ni un atributo del aparato estatal, de tal manera que no posee los suficientes expertos, ni la información, ni el suficiente equipamiento técnico y científico para resolver en tiempo y forma las problemáticas más acuciantes, recurriendo así a los esquemas de corrupción asociados a la información para la planeación.

En general, el esquema de la planeación sectorial mexicano se encuentra también sujeto a vicios de actitud que caracterizan más una postura política que una verdadera estrategia de desarrollo. De éstos, el más nocivo es el que se refiere a la postura paternalista que impregna el desarrollo de las actividades económicas y la organización de los sectores populares. Si bien al principio de las estrategias revolucionarias, la tutela estatal significó una forma de conjuntar intereses para facilitar

la estabilización de los sectores disconformes, se convirtió en una forma crónica de mediatizar y controlar políticamente esos mismos sectores en beneficio nuevamente de los grandes terratenientes agrícolas, ganaderos, comerciales, bancarios e industriales. Es claro en ese sentido, que la primera estrategia fue la creación del sistema de reparto agrario basado en el ejido, que visto a un nivel de gran profundidad representó un atraso absoluto en los esquemas de explotación comercial de la tierra, aislado del contexto financiero, comercial y regional, resultando al final un paliativo con fines exclusivamente de auto subsistencia y condicionamiento político. Otro factor igualmente nocivo fue la orientación financiera del Estado y los vicios del capital bancario en México, que siempre ha utilizado hasta la fecha los montos de los préstamos internacionales para sostener el ritmo de la producción de los mismos sectores ya desarrollados, así como los rescates bancarios combinados con estos mismos, de manera tal que se desprecia al pequeño productor (en cualquier sector) y al pequeño ahorrador (Ávila, 1993).

Estos y otros vicios de la planeación mexicana, evitan que el estado conozca y desarrolle regiones deprimidas y pobres, aun cuando éstas posean recursos potenciales en los que se podría invertir en beneficio de la población. Por el contrario, el estado facilita y permite la penetración en áreas no desarrolladas cuando los proyectos proceden de grandes capitales (empresas turísticas o inmobiliarias) que van a desplazar y sustituir actividades de los sectores populares locales, desapareciendo todo vestigio de sus necesidades, luchas y requerimientos, exagerando los mecanismos de corrupción para adquirir las propiedades y aumentar su valor con las nuevas actividades.

La exageración de las políticas sectoriales provoca un fenómeno típicamente latinoamericano que es el aislamiento de las actividades económicas y la imposibilidad de estratificarlas en un mismo espacio, de tal modo que al saturarse una actividad económica primaria por sobrepoblación.

De dichas observaciones, y siendo este fenómeno el objeto de estudio, surgen las siguientes:

1.2. Preguntas de Investigación

¿Hasta qué grado puede la planeación estratégica permitir identificar tendencias y direcciones del municipio o de la ciudad y su entorno y asegurar que las actividades de la comunidad tengan un objetivo a largo plazo y que no se verán afectados por un cambio de liderazgo político?

¿Cuál es el proceso de la planeación en el municipio de Ameca, Jalisco?

¿Cuál es el contexto problemático en materia de planeación del desarrollo que se vive en el municipio de Ameca, Jalisco?

¿Cuáles son las causas principales de las fallas de la planeación en el municipio de Ameca, Jalisco?

1.3. Delimitación del problema de investigación

En esta investigación se busca entender, comprender y analizar el proceso de planeación dentro de un municipio rural como es el de Ameca, en el estado de Jalisco, con el fin de poder aplicar lo que los teóricos plantean en el sentido de aprovechar los recursos existentes, de una forma eficiente atendiendo los problemas de la comunidad buscan en todo por el bien de la colectividad

Se pretende elaborar la presente investigación en un lapso de 12 meses aproximadamente, ubicándose como área de estudio el municipio de Ameca, ubicado en la región Valles del estado de Jalisco.

1.4. Propósito de la investigación

Actualmente, el desarrollo constituye una de las principales preocupaciones a nivel mundial. La creciente desigualdad, el aumento de la pobreza y la inseguridad, han generado numerosas llamadas de alerta por parte de organismos internacionales, como la ONU y el PNUD.

Ante las evidencias de fracaso en los intentos por elevar el desarrollo de las naciones menos favorecidas, han comenzado a surgir nuevos enfoques y concepciones sobre la forma en que debe promoverse el desarrollo. Distintos organismos internacionales, así como numerosos intelectuales e investigadores, han propuesto y enfatizado por diversos medios que una respuesta local a los retos que actualmente enfrentan las sociedades es deseable para lograr mejores procesos de desarrollo, porque se incorporan las especificidades o particularidades de las localidades. En ese sentido, las iniciativas nacidas desde lo local, tienen la ventaja de ser concebidas, tomando en cuenta una mejor y mayor información que de sus propias necesidades y habilidades tienen los sectores social, privado y público de cada lugar. Asimismo, al permitir la participación de todos ellos en su diseño, ejecución y evaluación, existe un mayor estímulo y compromiso para alcanzar los objetivos de desarrollo que se planteen. Es decir, se pueden tomar decisiones con efectos más directos y controlados por los mismos actores.

Así, muchos países están viviendo procesos complejos (como la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales) y marcadas tendencias, que varían en su alcance y naturaleza, dependiendo de la región que se trate, y buscan fomentar el desarrollo desde una perspectiva local.

México no es la excepción, y actualmente cada vez con más fuerza se reconoce al municipio como pieza fundamental para alcanzar las metas de desarrollo nacionales. El municipio es reconocido como la instancia de poder público que tiene más contacto con la población, adquiriendo mayor responsabilidad en la atención de problemas simples y complejos, tendientes a equilibrar el bienestar de la comunidad. El gobierno federal está dejando de ser el principal promotor del desarrollo, y las nuevas estrategias cada vez más se sustentan en los potenciales de cada estado y municipio. Esto no demerita el papel de los gobiernos federal o estatal o de otras instituciones nacionales en el desarrollo municipal, sino que supone un mayor énfasis en ciertas funciones y responsabilidades.

Hoy en día el municipio enfrenta significativos retos como son: satisfacer necesidades cada vez mayores en materia de servicios públicos, ecología, salud, vivienda, educación, seguridad pública, tránsito, justicia etc., en una sociedad cada vez más plural y demandante. Todo ello en un ambiente de innegables limitaciones para cumplir su importante tarea, como son: la falta de recursos económicos, humanos, materiales, técnicos y de experiencia administrativa, prácticas centralistas, cacicazgos y la apatía por parte de la población. Pero sobre todo, no cuenta con una planeación adecuada que le permita aprovechar al máximo los recursos y potenciales que posee. La planeación del desarrollo es un instrumento indispensable, ya que permite a la administración realizar sus tareas de manera organizada, eficiente, eficaz y responsable, y es el instrumento mediante el cual se encausan y organizan los procesos y las acciones que pretenden mejorar el desarrollo y bienestar ciudadano. Es por ello que la planeación del desarrollo es trascendental en todos los rubros y propósitos del gobierno municipal.

En definitiva, es indiscutible la necesidad de planear en los gobiernos municipales, y es indiscutible también, que no puede pretenderse la realización de plan alguno que no responda a elementales técnicas de confección.

Desafortunadamente, gran cantidad de municipios en México, por sí mismos, no cuentan con la capacidad, herramientas y conocimientos suficientes, para dirigir procesos de planeación exitosos y elaborar un plan municipal de desarrollo de manera satisfactoria. De ahí que resulte bastante común

que los municipios contraten empresas de consultoría externa para la elaboración de su Plan Municipal de Desarrollo (PMD), muchas veces encontrándose con resultados desalentadores, ya que la empresa contratada adolecía de capacidad suficiente para realizar semejante tarea. La razón principal es que la planeación del desarrollo presenta aspectos y matices muy peculiares, y requiere de habilidades y métodos relativamente distintos de aquellos que utilizan las firmas consultoras, los cuales comúnmente tienen su inspiración en técnicas de planeación para el sector privado.

Por otro lado, en la investigación en relación con la temática municipal, predominan los escritos y estudios de tipo documental o básico. Cualquiera que explore la bibliografía sobre el municipio mexicano puede constatar que los trabajos se centran en temas como la evolución histórica, el federalismo, descentralización, y análisis jurídicos sobre su naturaleza y facultades. Los estudios de tipo económico no son tan frecuentes pero existen. Los estudios empíricos son pocos, y la ausencia más notable corresponde a los estudios relacionados con la planeación municipal del desarrollo, específicamente con los planes municipales de desarrollo. Aunado a lo anterior, las publicaciones existentes sobre el municipio, forman un conjunto muy heterogéneo donde confluyen estudios con diversos cuerpos teóricos y constataciones de muy diverso orden. Cuando se estudia la bibliografía relacionada, se entra en un mundo confuso y disperso, y algunas veces contradictorio.

Así, la falta de personal capacitado y la escasez de estudios sistemáticos en relación con la planeación del desarrollo, dificulta aún más la realización de procesos de planeación exitosos por parte de las administraciones locales. Preguntas como: ¿Por qué falla un PMD? ¿Qué es lo que provoca las fallas? ¿Pueden prevenirse o evitarse dichas fallas? ¿Qué es lo que distingue a un buen plan de un mal plan? permanecen aún sin ser abordadas de manera clara y comprensible. Esta situación, constituye uno de los retos importantes que actualmente enfrenta el municipio mexicano.

Es precisamente aquí donde radica el aporte de este trabajo de tesis. Basándose en un análisis del contexto problemático municipal en materia de planeación del desarrollo, la experiencia, y considerando los principios generalmente aceptados por la comunidad de estudiosos del tema, se propone un rediseño de procesos de la administración municipal del desarrollo, considerando como herramienta la planeación estratégica.

1.5. Objetivo general

Identificar y analizar las principales fallas en el proceso de planeación al largo plazo para lograr el desarrollo local en el municipio de Ameca, Jalisco.

1.6. Objetivos específicos

1. Revisar los elementos teóricos de la planeación estratégico con la intención de identificar las fallas que se realizan en un proceso de planeación local.
2. Explicar el panorama de la planeación en el municipio de Ameca, Jalisco.
3. Elaborar un inventario del contexto problemático en materia de planeación del desarrollo que se vive en el municipio de Ameca, Jalisco.
4. Identificar la visión objetivo del área de estudio desde la perspectiva de los ciudadanos.
5. Caracterizar las causas principales de las fallas de la planeación en el municipio de Ameca, Jalisco.

1.7. Justificación de la investigación

La crisis estructural de los años setenta, la reestructuración consiguiente y la emergencia de un nuevo orden mundial ha condicionado las estrategias desarrollistas de los distintos estados del denominado Tercer Mundo, al plantearse la cuestión de cómo escapar de la trampa del subdesarrollo y lograr iniciar sendas duraderas de crecimiento auto sostenido. El punto de partida de esta situación hay que situarla en la expansión del capitalismo a nivel mundial y el logro de un rápido proceso de innovación tecnológica. Estas fuerzas vienen observándose en cierta medida desde hace siglos, pero han aumentado su intensidad y escala en las décadas recientes. Basándose en estas fuerzas se destacan las nuevas estrategias de desarrollo, y ello bajo el paraguas ideológico del neoliberalismo. Así, en los años ochenta, resurgió con vigor el pensamiento neoclásico entre los economistas del desarrollo, criticando fuertemente la intervención gubernamental y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y defendiendo la redefinición del Estado y la apertura comercial y financiera en los países del Tercer Mundo.

La redefinición del papel del Estado alude a la progresiva reducción de la intervención del Estado en el proceso económico, cuyo aspecto más visible es el desarrollo del proceso de privatización. La promoción del proceso privatizador se ha efectuado bajo la ideología de "reinventar el gobierno".

Dicha ideología ha sido formulada por Osborne y Gaebler (1997) y Gore (1993) bajo la idea de que la Administración ha de volverse más empresarial, más administrativa y en base al supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas. Además, este ideario ve en la descentralización una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos. Si el ciudadano dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podría servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección surge en un contexto en el que “están cambiando la arquitectura de los Estados-nación y que están forzando a una reelaboración de la política pública así como a la imposición de recortes en los gastos internos de bienestar” (Duffield, 2004: 79). Y es en este contexto dónde emerge, se consolida y aplica la teoría de la gestión estratégica de las ciudades, que emerge en la Segunda Década del Desarrollo y ello en una realidad urbana más diversa y compleja. Una realidad en la que la estructura social y su expresión territorial se segmentan y polarizan, y la cultura experimentan una progresiva diversificación dando lugar a la dialéctica integración-exclusión. A su vez, cambian la interrelación entre lo local y lo global, el uso de la ciudad y de la vida cotidiana, la significación de los espacios públicos y privados y las características de la gobernanza, de la dinámica ciudadana y de los movimientos ciudadanos.

De acuerdo con la teoría del desarrollo endógeno, una estrategia política para el desarrollo local ha de nacer del reconocimiento de las peculiaridades de los diferentes sistemas locales que configuran el territorio del que ellos tienen la responsabilidad política, con el fin de definir iniciativas a medida para cada uno de ellos. Iniciativas que han de mirar a valorar las potencialidades locales haciendo surgir las fuerzas latentes, o bien, en el caso de que la línea de acción no fuera realista, tales iniciativas deberían mirar a radicar en la realidad social actividades capaces de generar efectos de emulación por parte de las fuerzas locales. Esta estrategia se basa en la transferencia de conocimientos específicos disponibles localmente con el fin de activar procesos de auto-organización que, según Sforzi (1999b), favorezcan la interdependencia tanto entre las empresas como entre éstas y la comunidad de personas. Comunidad que ha de recibir el apoyo consciente del conjunto de las instituciones locales y, a su vez, que llevan a una implicación progresiva de las personas (cohesión social) hasta hacerlas asumir una común orientación en la producción.

Desde el enfoque de las capacidades de Sen (1999) el capital humano constituye un elemento definitorio del propio desarrollo, de ahí que se insista en el incremento de los gastos educativos, sobre todo alrededor de la enseñanza primaria y secundaria. En palabras de Sen (1999), el énfasis que se ha asignado al capital humano –en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población- ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo. Y es que la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría al ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas. Por ello, si bien la interpretación tradicional del concepto de capital humano tiende a concentrarse en la función de generar ingresos, este autor plantea que es necesario añadir a los ingresos los beneficios y las ventajas de tipo directo o primario. El supuesto básico de este enfoque es considerar que el patrón de crecimiento económico está en la reducción de la pobreza y la creación de empleo. La argumentación de Sen (1999) es la siguiente: la primacía del concepto de acumulación de capital ha sido una característica permanente del pensamiento económico de posguerra, remontándose cuando menos a Nurkse, Lewis y Baran. En aquel entonces reinaba, advierte Sen, una perfecta armonía en la literatura sobre el “óptimo de acumulación”, y las “trayectorias de crecimiento óptimo” implicaban a menudo limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener mayores beneficios en el futuro. Sin embargo, ciertas variantes de este enfoque equiparaban la noción de acumulación de capital con la formación de capital físico, obviando la importancia de los recursos humanos.

La hipótesis de partida del desarrollo local está en establecer que cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. En este sentido, se insiste en que en un momento histórico concreto, una ciudad o región, por iniciativa propia y como respuesta a los desafíos globales, puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar (o continuar por) la senda del desarrollo competitivo. Unas se dirigirán a la mejora de las infraestructuras que sirvan “de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo” (Vázquez Barquero, 1999:48). Otras acciones tratarán de suplir las carencias respecto a

los factores inmateriales del desarrollo, y otros se propondrán fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Y es que en el centro de la nueva política de desarrollo regional “están las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo. Consiste en mejorar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región y le permite dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Ésta es una cuestión crítica para competir, por lo que las políticas de Desarrollo Local, sobre todo en las áreas más desarrolladas, inciden de forma particular sobre la organización” (Vázquez Barquero, 1999:50).

No hay bienestar local sin un sistema productivo capaz de generar innovaciones y actores del desarrollo. Un desarrollo que depende de los procesos de acumulación de capital en los sistemas productivos locales. De ahí que el desarrollo local sea una estrategia para la acción, ya que la “política económica activa que no se abandona al libre juego de las fuerzas de mercado se convierte forzosamente en política de localización. Debe crear condiciones atractivas para las inversiones, ya sean endógenas o exógenas. Tanto si quieren como si no, las regiones tienen tendencia a transformarse desde subdivisiones de estructuras de Estado nacionales a agentes independientes en la competencia internacional. En este proceso, la pérdida de los paraguas protectores nacionales y el drástico cambio de las premisas de competencia para las regiones conducen a reestructuraciones territoriales de ámbito mundial y generan no pocas regiones en declive. En este sentido se puede hablar de la paradoja de que las localidades son a la vez menos importantes y más importantes que antes” (Köhler, 1999:96).

El redescubrimiento de la particularidad nacional, regional o local, ha estado determinado por la competencia global, ya que la globalización es “un proceso mediado localmente de formas diversas, no una fuerza homogénea y preexistente en el vacío. La globalización da forma a ciudades, regiones y Estados, los transforma y los reconfigura, y que, a su vez, las ciudades, regiones y Estados articulan los procesos de globalización y les dan forma, en un movimiento dialéctico y mutuamente constitutivo. En esto consiste, en definitiva, la interrelación entre fuerzas globales y condiciones locales (...) y que produce resultados específicos” (Del Cerro, 2004:210-211). Y es que con la globalización la unidad territorial que ha entrado en crisis como unidad adecuada es el Estado. El Estado “ha sido retado en dos direcciones completamente competibles entre sí: por una parte, hacia un territorio más amplio, que desde el punto de vista político corresponde a entidades supra-estatales (por ejemplo, la Unión europea) y desde el punto de vista económico a la economía-mundo, y por otra, hacia un territorio más reducido, el de la economía-local, que corresponde a una unidad de participación económica, pero que no se identifica sistemáticamente con una única

unidad de participación política (¿es el municipio o la región, o bien otra entidad política que se sitúan entre ellas?)” (Sforzi, 1999b:20).

Algunos de los ingredientes que permiten hablar de desarrollo endógeno e interpretar el desarrollo económico local desde una perspectiva territorial son la reelaboración del concepto de distrito industrial de Marshall (1963), realizada por Becattini (1979), la noción de entorno innovador, llevada a cabo por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI), la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, desarrollada por Piore y Sabel (1990) y la discusión sobre los *clusters* realizada por Porter (1990).

Básicamente, según Camagni (2003), la planificación estratégica es uno de los instrumentos que parece haber tenido más éxito, porque está basada en las nuevas tareas y es lo suficientemente flexible como para acoger nuevos métodos de gobernabilidad. Se la puede definir como la construcción colectiva de una visión compartida del futuro de un determinado territorio, mediante procesos de participación, discusión y capacidad de escuchar. Se trata de un pacto entre administradores, sujetos, ciudadanos y socios para llevar a la práctica dicha visión a través de una estrategia y una consecuente serie de proyectos, conectados de forma diversa, justificados, valorados y compartidos. Es la coordinación de las responsabilidades asumidas por parte de los distintos sujetos en la realización de tales proyectos. Por tanto, la planificación estratégica: 1) privilegia el análisis prospectivo y de escenarios; 2) reconduce la complejidad y especificidad locales a un único proyecto estratégico; 3) opera en una dimensión abiertamente pragmática, a sabiendas de que actúa en un contexto de limitada racionalidad, por lo que asume, en consecuencia, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la definición de objetivos y actuaciones; 4) se apoya en procesos de aprendizajes y revisión iterativos; 5) promueve ampliamente la consulta y la participación de la sociedad civil; 6) valora los proyectos a partir de su coherencia con la estrategia general y de los principios de compatibilidad urbanística y sostenibilidad; 7) otorga una importancia estratégica a las fases de actuación del plan, y 8) otorga una función eminentemente persuasiva y promocional a los documentos del plan.

1.8. Viabilidad de la investigación

Es factible el presente trabajo, ya que para la realización de esta investigación se cuenta con el apoyo financiero, material y humano por parte de la Universidad de Guadalajara, de la cual el autor

forma parte; por otro lado se contará con el apoyo de prestadores de servicio social para la realización del trabajo de campo, así como la vinculación que se tiene con los alumnos para la realización de prácticas profesionales, teniendo como ventaja que los participantes en el proyecto conocen el área de estudio y el contexto por pertenecer al mismo. Por otra parte, es importante resaltar en contacto directo que se tiene con los actores políticos claves para la obtención de información.

1.9. Alcances y limitaciones

Los alcances territoriales contemplados en el proyecto son en primera instancia el municipio de Ameca, Jalisco enclavado en la región Valles.

Las limitaciones a las que se enfrenta el proyecto son a la falta de información por parte de las instituciones gubernamentales de información actualizada, asimismo, en términos de un cambio de estructuración en el proceso de la planeación, a las barreras propias que se generan al intentar cambiar un paradigma.

1.10. Organización del estudio

La presente investigación está integrada por seis capítulos, organizados de la siguiente manera:

El primer capítulo comprende el propósito y organización de la investigación, donde se expone el planteamiento de problema, el objetivo general y los específicos, la pregunta de investigación, la justificación y el alcance.

La primera parte del segundo capítulo tiene por objeto la noción de desarrollo. La segunda parte describe la crisis estructural de los años setenta, la reestructuración consiguiente y la emergencia de un nuevo paradigma al introducir enfoques del ámbito privado en la administración pública.

El tercer capítulo contiene todo lo relacionado al marco normativo de la planeación municipal: la planeación nacional del desarrollo, la planeación estatal del desarrollo, la planeación municipal del desarrollo, una explicación del sistema de planeación democrática y la planeación y presupuestación programática.

El cuarto capítulo contiene todo lo relacionado a la metodología, donde se determina: el alcance y enfoque de la investigación, la hipótesis, el diseño de la investigación, la selección de la muestra, el instrumento para la recolección de datos y los resultados.

En el quinto capítulo se presenta un diagnóstico de las potencialidades para el desarrollo del área de estudio, a partir de datos obtenidos en fuentes secundarias.

El sexto capítulo con el fin de obtener un panorama comprensible de las causas que originan que un PMD falle, se proporciona una noción básica de la planeación como función del gobierno municipal. A partir de esta noción básica, se plantea el contexto problemático general en materia de planeación en que se desenvuelven las administraciones municipales mexicanas, y se sientan las bases para examinar la manera en la cual dicho contexto se traduce en problemas específicos del PMD. Con base en la perspectiva general de la función de planeación y la problemática municipal asociada, se plantea que es durante los procesos de elaboración y ejecución del plan, cuando se manifiestan de manera clara los problemas que generan la falla del plan. Finalmente, se procede a categorizar los problemas que originan la falla de un PMD, se define cada una de las categorías y se describe la manera en que se manifiesta la falla.

En el séptimo capítulo se muestran conclusiones a las que se llegaron por objetivos, así como las recomendaciones.

Por último se presentan las referencias bibliografías consultadas así como los anexos.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

El proceso de desarrollo económico de los países en desarrollo, incluyendo México, ha seguido las corrientes establecidas por las teorías de desarrollo económico. El entendimiento del proceso de descentralización en México y en los países de América Latina (Finot, 2001) conjuntamente con el potencial marco conceptual basado en las teorías de Desarrollo Económico Local (DEL) requieren necesariamente el conocimiento de las teorías de desarrollo económico a nivel de país. La lista a manera de referencia de texto y la descripción sucinta de estas teorías es el objetivo del presente capítulo. Dicha lista y descripción no pretenden ser exhaustiva, detallada o comparativa entre las diversas teorías que se presentan. Más aún, no distingue las diferencias o similitudes de las contribuciones de los autores representativos de las teorías (Tabla 1).

El capítulo se divide en tres partes, en la primera se presenta el papel del Estado en el desarrollo económico local. La sección 2 sintetiza el desarrollo local y la planeación estratégica, finalmente en el punto tres se ofrecen una lista de reflexiones finales sobre el capítulo.

Tabla 1. “Factores y Agentes” Determinantes del Desarrollo Económico Local (DEL)

Autores Representativos	Factores Determinantes del DEL	Agentes y Descripción de la Teoría DEL
I. AGENTES DEL		I.1 Empresas capitalistas y los entes que las representan; I.2 Unidades productivas no capitalistas y entes que las representan; I.3 Capital Social y los entes que lo representan; I.4 Los diversos estamentos del Estado (gobiernos central, regional y local) y los entes que los representan; I.5 Las universidades y centros de investigación (privados y estatales) y los entes que los representan; I.6 El resto de instituciones, agentes y entes no incorporados en los agentes anteriores
II. Teorías Desarrollo Económico Local		
II.1 Lösch (1953), Isard (1956), Thisse (1987), Christaller (1966), Mulligan (1984), II.2 Rives-Heaney (1995), Eberts (1991), Rietveld (1989), III.3 Brülhart (1998), Ottaviano Puga (1998), Krugman (1991), II.4 i) Richardson (1969), Andrews	1. Factores de Localización Tangibles e Intangibles (ejemplos, ubicación geográfica y el medio ambiente, dotación de recursos humanos no humanos, infraestructura, etc.)	II.1 Teorías de Localización (Ubicación) y Espacio: i) Teorías del Lugar Central; II.2 Teorías de los Impactos de la Infraestructura sobre el Desarrollo Regional; III.3 Teorías de la Geografía Económica; II.4 Teorías de Desarrollo Regional: i) Teorías de la Base

(1953), Sirkin (1959), Tiebout (1956), ii) Vernon (1966a), iii) Porter (1995), Cuomo (1999)		ii) Económica, Teorías del Ciclo de Productos, iii) Teorías de los Mercados Nuevos o las Ciudades Internas
II.5 i) Weiler (2000), Gibbs-Tanner (1997), Bartik (1990), Scorsone-Weiler (2004), ii) Moulaert-Sekia (2003), Morgan (1997)	2. Factores de la Organización e Instituciones en los Mercados	II.5 i) Teorías de Fracazos de Mercados y de Información, ii) Instituciones y Modelos de Innovación
II.6 i) Maitland (1985), Gray-Lowery (1988), ii) OECD (2003), iii) Trigilia (2001), iv) Blumenberg (1998)	3. Comportamiento, Acciones e Interacciones de los Agentes Privados	II.6 i) Grupos de Interés y Desarrollo Regional, ii) Empresas y DEL, iii) Capital Social y DEL, iv) Mujeres y DEL
II.7 Wink-Steven (1998), Cox-Wood (1994), Bartik (1993,2003), Fleischmann-Green-Kwong (1992)	4. Intervenciones de los Estamentos del Estado en los mercados	II.7 Estado y DEL
II.8 Porter (1998,2000), Wong (1998), Feser (1998), Meyer-Stamer (2004)	5. Multifactorial	II.8 Clusters, competitividad y DEL

Fuente: Elaboración propia

2.1. Estado y Desarrollo Económico Local (DEL)

Las teorías DEL tienen su origen en la práctica de los gobiernos locales, en los países desarrollados, de incidir en el proceso de desarrollo de las áreas locales. Así, desde sus inicios el Estado a través de sus entes gubernamentales (central, regional y local) ha tenido un papel central en el desarrollo económico local de las áreas locales de dichos países. En los países desarrollados, en particular en los Estados Unidos este agente DEL ha tenido diversas formas de intervención. La Tabla 2 resume los tres principales grupos/modas u olas de intervenciones de los estamentos del gobierno en los Estados Unidos y países industrializados en función del desarrollo económico de áreas geográficas específicas.

Tabla 2. Fases Teóricas, Orientación de la Política Económica Local y Resultados en Eficiencia Económica de las Teorías DEL

Fase	Principales Modelos Teóricos	Orientación de las Políticas e Instrumentos DEL	Resultados en Eficiencia Económica
1 (1930-1970s)	Teorías de Locación y del Espacio (se analizan los costos de transportes y la localización de las firmas); Teoría Regional y Desarrollo Comunal	Incentivos para atraer firmas en áreas de población en pobreza; persecución contra los contaminadores del ambiente, promoción de la demanda a través de redistribución, la principal meta fue equidad. Los instrumentos usados fueron:	Sumas "Cero o Negativas". Los beneficios de un área geográfica son iguales o menores que las pérdidas de otras. No efectos sobre el crecimiento del país;

		subsidios a los préstamos, transferencias directas, incentivos de localización. Una de las principales metas de esta política es la generación de empleo.	
2 (1980s-Mid90s)	Tradicionales y Nuevas Teorías de Desarrollo a Nivel de País, Tradicionales y Nuevas Teorías de Crecimiento Económico; Imperfecciones del Mercado	Creación de nuevas empresas, promoción de incubadora (en particular pequeñas y medianas empresas); modernización de los negocios, mejoras institucionales; actividades de desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología, Los programas que se establecieron fueron: capacitación laboral, desarrollo de empresas, programas de cooperación entre gobierno y sector privado y transferencia de tecnología. Las metas principales son eficiencia y la innovación tecnológica.	Suma no cero: los beneficios de las localidades contribuyen al crecimiento del país;
3 (Fines de los 90s-Hoy)	Cluster Análisis; Competitividad Local	Cooperación Regional, Construcción de interrelaciones (eslabonamientos) y/o coordinaciones entre empresas, instituciones (públicas y privadas); la principal meta es la calidad de vida de los habitantes de las regiones. Los programas son básicamente estrategia de promoción industrial. El principal objetivo de estas políticas es el crecimiento resultante de la eficiencia de los clusters y el desarrollo de la competitividad local.	Suma no cero: los beneficios de las localidades contribuyen al crecimiento del país;

Fuente: Elaboración Propia. Bingham-Mier (1993); Blair, J., (1999).

En los trabajos de Blair (1999); Bartik (2003), Meyer-Stamer (2003), Bartik (2002), Reese-Fasenfest (1999), Blakely-Bradshaw (1999), Samli-Donaldson (1997), Plosila (2004) y en la revista

Economic Development Quarterly del año 2001¹ se analizan las diversas políticas de gobierno que inciden en el desarrollo económico local. Sujeto a las limitaciones del método para evaluar la efectividad de las políticas del Estado sobre el DEL (Reese-Rosenfeld, 2001), entre las principales proposiciones que se derivan del análisis de las políticas del gobierno para el DEL, destacan las siguientes:

- i. Las políticas para el desarrollo económico local (Políticas DEL) requieren tener: objetivos generales y específicos definidos, formas de evaluar o de dar un seguimiento de la efectividad de los instrumentos, y programas implementados por los diversos estamentos del Estado. Los objetivos definidos requieren establecer “metas” de las variables de incidencia del proceso DEL;
- ii. Desde inicios del siglo XX, la literatura sobre políticas DEL ha seguido tres tipos de modas u olas de intervención. La primera ola tenía como objetivo general el atraer inversión a las áreas geográficas determinadas en función de la dotación de los factores de localización de dichas áreas. La segunda ola tiene como objetivo general el desarrollo interno de las áreas geográficas en función del crecimiento interno de dichas áreas. La tercera ola tiene como objetivo general incidir en sectores específicos bajo estrategias industriales e internas a las áreas geográficas;
- iii. En general, no existe evidencia sistemática que sostenga que las políticas DEL han sido efectivas en los países desarrollados y en desarrollo (Meyer-Stamer, 2003);
- iv. Mayer-Stamer (2003) y Bartik (2003) sugieren una lista de políticas DEL con el objetivo de tener una mayor efectividad de estas. Meyer-Stamer (2003) se concentra en políticas de localización. Estas políticas son clasificadas en tres tipos:
 - a. Políticas genéricas de localización que tienen por objetivo generar un clima favorable a la inversión y negocios en general,
 - b. Políticas estratégicas de localización que tienen por objetivo promover ciertos sectores industriales a través de clusters, y las
 - c. Políticas reflexivas de localización que se ubican entre los dos anteriores tipos de política y tienen por objetivo generar un clima de reflexión de los agentes en la determinación de sus acciones dentro de un área geográfica determinada.

Bartik (2003) se concentra en instrumentos y programas específicos que tengan una mayor efectividad. Entre los principales instrumentos/programas, que destaca Bartik (2003), están: los fiscales, los programas de empleo, los programas que eliminan las distorsiones del mercado, los

¹ Los cuales incluyen los trabajos de: Basolo-Huang; Reese-Rosenfeld; Clarke; y Bowman.

programas de atracción a la inversión y creación de negocios, los programas que inciden a las pequeñas empresas, los programas que desarrollan la tecnología, y aquellos programas que mantengan el desarrollo de forma sostenible.

2.2. Desarrollo local endógeno y planificación estratégica

La redefinición del papel del Estado alude a la progresiva reducción de la intervención del Estado en el proceso económico, cuyo aspecto más visible es el desarrollo del proceso de privatización. La promoción del proceso privatizador se ha efectuado bajo el lema y/o ideología de "reinventar el gobierno". Dicho supuesto ha sido formulado por Osborne y Gaebler (1997) y Gore (1993) bajo la idea de que la Administración ha de volverse más empresarial y con base en el supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas. Además, este lema y/o ideología ve en la descentralización una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales.

Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos. Si el ciudadano dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podría servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección surge en un contexto en el que “están cambiando la arquitectura de los Estados-nación y que están forzando a una reelaboración de la política pública así como a la imposición de recortes en los gastos internos de bienestar” (Duffield, 2004). Es en este contexto dónde emerge, se consolida y aplica la teoría de la gestión estratégica de las ciudades o territorios, que emerge en la Segunda Década del Desarrollo y ello en una realidad urbana más diversa y compleja. Una realidad en la que la estructura social y su expresión territorial se segmentan y polarizan, y la cultura experimenta una progresiva diversificación dando lugar a la dialéctica integración-exclusión. A su vez, cambian la interrelación entre lo local y lo global, el uso de la ciudad y de la vida cotidiana, la significación de los espacios públicos y privados y las características de la gobernanza, de la dinámica ciudadana y de los movimientos ciudadanos².

²Castells (2000); Alabart (2003).

2.2.1. Territorio y desarrollo endógeno

En lo que respecta a la idea de desarrollo, la perspectiva de la modernización como la crítica a la misma realizada desde las teorías del intercambio desigual y de la dependencia, a pesar de sus diferencias, compartían una serie de exaltaciones sobre el desarrollo que en la actualidad están en desuso. Estas, según Gimeno y Monreal (1999), incluyen la idea de que el desarrollo debiera ser algo parecido a lo que eran los EE.UU. y los países europeos, quizás incluyendo la URSS; la presunción de la existencia de una relación automática entre crecimiento económico y redistribución social; la idea de que el desarrollo es nacional, no regional ni local; que si había algún obstáculo, éste nunca sería de tipo natural; que antes o después se daría una igualación entre países y que, una vez alcanzado, el desarrollo era un estado permanente e irreversible.

Las anteriores asunciones del concepto de desarrollo contrastan con el contenido que adquiere en la Segunda Década del Desarrollo. Así, en los foros internacionales de la década de los noventa fue cobrando fuerza la necesidad de ligar el desarrollo a la sostenibilidad³ y a la dimensión humana de la vida. Vinculada esta dimensión a las prácticas cotidianas y al uso de los recursos y conocimientos locales y regionales como eje de un desarrollo endógeno, más que a nivel nacional⁴. Se empezó a percibir la necesidad de colocar a las poblaciones locales en el centro del desarrollo, invertir el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, incorporar un enfoque “abajo a arriba”, e introducir en las agencias de desarrollo expertos y su agenda en ciencias sociales que complementen a los tecnócratas, economistas, médicos e ingenieros.

Para Esteva (1996) fueron los expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) los que promovieron el concepto de desarrollo endógeno, pero, lo que dio lugar a la formación del paradigma del desarrollo endógeno fue la confluencia de dos líneas de investigación: Una de carácter empírico, que

³Con sostenibilidad “nos referimos a la perdurabilidad de los sistemas físicos que son soporte de la actividad humana y a las funciones que encaminadas adecuadamente lo hacen posible. La infinita perdurabilidad o sostenibilidad de tales sistemas dependerá de la posibilidad que tienen de abastecerse de recursos y de deshacerse de residuos, así como de su capacidad para controlar las pérdidas de calidad (tanto interna como ‘ambiental’) que afectan a su funcionamiento (...) La organización social depende de los recursos naturales y éstos son por tanto un problema de organización social. los recursos naturales son en definitiva el soporte de la actividad humana, pero tienen una capacidad limitada de carga o una ‘capacidad de sustentación’ ” (Alguacil, 2000:50).

⁴Gimeno y Monreal (1999); Paluzie (2002); Camagni (2003).

surge como consecuencia de la interpretación de los procesos de desarrollo industrial en localidades y regiones del sur de Europa, y otra de carácter teórico, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera la acción pública para el desarrollo de localidades y regiones retrasadas. Estas propuestas surgen como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta⁵. Es por ello que esta concepción parecía claramente herética, en abierta contradicción con la concepción convencional. De hecho a partir de una crítica rigurosa de la hipótesis del desarrollo en etapas de Rostow, la teoría del desarrollo endógeno rechazó la necesidad o la posibilidad - por no hablar de la conveniencia - de imitar mecánicamente a las sociedades industriales. Propuso, en vez de ello, tomar debidamente en cuenta las particularidades de cada nación, de las particularidades de las diversas culturas y de sus diferentes sistemas de valores, ya que cree que de ellas surgirá necesariamente el desarrollo o incluso un impulso que lleve en esa dirección.

El redescubrimiento de la particularidad nacional, regional o local, ha estado determinado por la competencia global, ya que la globalización es “un proceso mediado localmente de formas diversas, no una fuerza homogénea y preexistente en el vacío. La globalización da forma a ciudades, regiones y Estados, los transforma y los reconfigura, según ha indicado acertadamente Roger Kiel, y añadiríamos que, a su vez, los municipios, regiones y Estados articulan los procesos de globalización y les dan forma, en un movimiento dialéctico y mutuamente constitutivo. En esto consiste, en definitiva, la interrelación entre fuerzas globales y condiciones locales (...) y que produce resultados específicos” (Del Cerro, 2004). Y es que con la globalización la unidad territorial que ha entrado en crisis como unidad adecuada es el Estado. El Estado “ha sido retado en dos direcciones completamente compatibles entre sí: por una parte, hacia un territorio más amplio, que desde el punto de vista político corresponde a entidades supra-estatales (por ejemplo, la Unión europea) y desde el punto de vista económico a la economía-mundo, y por otra, hacia un territorio más reducido, el de la economía-local, que corresponde a una unidad de participación económica, pero que no se identifica sistemáticamente con una única unidad de

⁵Vázquez Barquero (1999).

participación política (¿es el municipio o la región, o bien otra entidad política que se sitúan entre ellas?)” (Sforzi, 1999b).

La complejidad de los sistemas económicos y territoriales se ha visto incrementada por los procesos de globalización, y sus efectos se han amplificado y acelerado en los sistemas locales⁶, y es que a pesar del progreso de la globalización, existe cierto margen para las iniciativas locales; “el *margen de maniobra* de los responsables locales y regionales no es despreciable, como lo demuestra su muy diversa evolución en las diferentes regiones, dentro de un mismo país, o entre países de dimensiones parecidas. Reconocidos como agentes decisivos del desarrollo, estos actores locales deben encontrarse en el centro de toda política de cooperación, lo cual confiere un papel esencial a la cooperación llamada descentralizada” (Vernières, 1998), y la incorporación del espacio en la teoría económica. Dicha incorporación ha sido intentada por la teoría de la localización desde una óptica microeconómica y por la teoría del desarrollo regional desde una óptica macroeconómica” (Paluzie, 2002)⁷.

Estos dos esfuerzos no consiguieron llevar, como así lo hace la nueva geografía económica, las preocupaciones geográficas o espaciales al corazón del análisis económico. Además, el “análisis de la nueva geografía económica cumple los requisitos que se exigen a un modelo económico moderno que explique comportamientos macroeconómicos con fundamentos microeconómicos adecuados” (Paluzie, 2002). Según Lira Cossio (2003), “se asiste en la actualidad a una revalorización de la geografía económica en disciplinas tan diversas como las teorías de la localización, el urbanismo, el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, el marketing estratégico, la historia económica, y otras. Ello ocurre por la simple constatación que la economía mundial parece comportarse como un mundo dinámico, guiado, en lo fundamental, por procesos acumulativos de concentración territorial, más que por una tendencia a la reducción de las desigualdades. Esta revalorización de la geografía económica es contemporánea a una revalorización del territorio en cuanto actor, y no sólo soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local

⁶Sachs (1996); Camagni (2003); Gimeno y Monreal (1999).

⁷La mayoría de los análisis empíricos de este enfoque han sido realizados tomando como objeto de estudio el análisis de la especialización industrial y la concentración geográfica de las industrias.

y regional, integración fronteriza y competitividad internacional, habida cuenta de los procesos de descentralización que surgen en el continente a partir de los noventa. Es, asimismo, contemporánea al surgimiento de una nueva esfera de acción pública: el ordenamiento del territorio que rescata la planificación urbana y la complejiza con la planificación ambiental”.

Se trata de un enfoque teórico que considera que el desarrollo económico y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado. Según Moncayo Jiménez (2002) “el concepto de crecimiento endógeno tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico (...) A partir de los modelos de crecimiento endógeno (MCE) y utilizando un modelo evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica (NGE). La NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lôsh), los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según Krugman (1997) y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores”.

El supuesto central de la nueva geografía económica es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular o lógica circular⁸, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se auto fortalece progresivamente. Más concretamente los grupos de empresas como los distritos y los clusters tienen como fuerza aglutinadora a las economías externas pecuniarias y tecnológicas de alcance espacial local o regional que se derivan de la aglomeración. Un proceso que tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las externalidades (congestión y contaminación). La

⁸Fujita, Krugman y Venebles (2000).

interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía.

La nueva geografía económica sostiene, por otra parte, que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor. Esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas, dado que se ve en el capital humano, el conocimiento y la infraestructura los factores más determinantes del crecimiento territorial. Además, este enfoque presupone que únicamente compiten entre sí las empresas y no los territorios, y únicamente las empresas utilizan la localización como instrumento competitivo y que los territorios de localización son comunidades constituidas por sujetos económicos que actúan en interés propio intentando mantener o atraer empresas.

En este sentido, estos agentes pueden alcanzar su objetivo no sólo compitiendo en precios y salarios con otras comunidades, sino también mejorando su capital humano y capital social. El capital social, que genera externalidades para todo el sistema productivo, se define como el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los distintos agentes sociales y la cohesión global de la sociedad, es decir, el capital social constituye el elemento aglutinador de toda sociedad. Según Camagni (2002a), para el economista esto incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo social. Además, a este concepto se le debería asimilar a un elemento muy conocido en economía, es decir, el nivel de conocimientos tecnológicos que, en una función productiva, eleva la productividad total de todos los factores productivos. Y es que las empresas locales necesitan cada vez más bienes externos seleccionados y recursos específicos, que las lleva a cooperar con otras empresas, con actores institucionales y con la administración pública local.

Por tanto en las últimas décadas del siglo XX se ha asistido, desde la nueva geografía económica, a un importante cambio en la conceptualización del desarrollo económico.

Frente a la visión del desarrollo exógeno, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha ido abriendo camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio. Según Vázquez Barquero (2002), “el desarrollo endógeno se puede conceptualizar como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales, con fuerte demanda en el mercado. Todos estos procesos contienen, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los emprendedores locales demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia”. Más concretamente, se puede definir el desarrollo económico local “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” (Vázquez Barquero, 1999)⁹. Algunos de los ingredientes que permiten hablar de desarrollo endógeno e interpretar el desarrollo económico local desde una perspectiva territorial¹⁰ son la reelaboración del concepto de distrito industrial de Marshall (1963), realizada por Becattini (1979), la noción de entorno innovador, llevada a cabo por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI), la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, desarrollada por Piore y Sabel (1990) y la discusión sobre los *clusters* realizada por Porter (1990).

Marshall (1963) pone en duda que el sistema fabril, con la concentración de todas las operaciones productivas bajo un mismo techo y la integración vertical, es necesariamente superior a los métodos de producción más dispersos por el territorio y menos integrados¹¹.

⁹Moncayo Jiménez (2002).

¹⁰Vázquez Barquero (2000).

¹¹Sforzi (1999a); Vázquez Barquero (1999); Becattini (2002).

Cree que, al menos para ciertos tipos de producción, existen dos posibilidades para alcanzar la eficiencia productiva: la de las grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior, y la de la concentración de muchas pequeñas unidades especializadas en las distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial limitado¹². De esta manera, de los trabajos de Marshall (1920; 1923), Young (1928) y Stigler (1951) se ofrece la tesis central de que la descentralización productiva puede interpretarse como una consecuencia de la expansión del mercado y de la división del trabajo. La característica básica de este enfoque es la introducción en el análisis de la noción de economías externas o externalidades que justifica la coexistencia entre pequeñas y grandes empresas o, dicho en otros términos, entre descentralización productiva e integración vertical. Se asocia la obtención de rendimientos crecientes a la existencia de economías de especialización y la cooperación entre empresas, generadas por la desintegración vertical de procesos complejos en otros más simples y por las economías de aprendizaje. Economías derivadas de las ventajas de la acción conjunta que la aglomeración sectorial y geográfica favorece y generando eficiencia colectiva activa.

Para Marshall las economías externas permiten a las empresas organizarse de forma alternativa a las producciones de gran escala manteniendo los niveles de eficiencia. Para Costa Campi (1999), las economías, asociadas al tamaño del mercado, determinan que las empresas se especialicen en aquellas funciones de producción más rentables. Las empresas, en presencia de economías externas, alcanzan un nivel óptimo de eficiencia si recurren al mercado para obtener aquellos suministros y servicios que en caso de fabricación interna afectaría de forma negativa a la tasa de beneficios. Se configuran sistemas industriales locales en torno a una actividad industrial, que, en el caso de abarcar todas las actividades conexas y de apoyo forman sectores verticalmente integrados. En la medida en que las economías externas son, fundamentalmente, internas a la industria generan proceso de localización entre empresas con actividades distintas y complementarias, que en su conjunto forman un mismo proceso productivo y dan lugar a una especialización industrial territorial. Además, la existencia de economías externas constituye un factor de atracción de

¹²Ya Hebert Spencer (1972:9) había ofrecido una sugerente afirmación en los primeros años del siglo XX sobre la localización industrial: "Si nos lo permitiera el espacio, podríamos mostrar cómo la localización de industrias en partes especiales de un reino, tanto como la menuda subdivisión del trabajo en la fabricación de cada género, son cosas determinadas de igual manera".

la localización industrial e impulsan, a su vez, un modelo organizativo de la industria basado, simultáneamente en relaciones de cooperación y competencia.

Basándose en esta consideración, Marshall aportó a la teoría económica el concepto de distrito industrial y el principio de que la producción podía organizarse de forma eficiente entre unidades productivas de pequeña escala¹³. De este modo, distingue entre las economías que dependen del desarrollo general de la industria, a las que define como externas, y las economías internas que dependen de los recursos internos de las empresas, su organización y de la eficiencia de la dirección. Desde la perspectiva marshalliana, “cuando un determinado territorio tiene un mercado local de mano de obra especializada que permanece de forma estable, adaptándose –e impulsando– los cambios tecnológicos que sigue la industria, dispone de un mercado de suministros –cuya extensión asegura un proceso de crecimiento y de división del trabajo dentro de la industria local– y se produce de manera espontánea una difusión del conocimiento sobre innovaciones de proceso y de producto, el conjunto de la industria local alcanza rendimientos crecientes externos –economías externas” (Costa Campi 2002).

En el modelo descrito por Marshall (1963), la atmósfera industrial local es el elemento reproductor de las economías externas. La especialización del trabajador no se pierde desde el punto de vista del distrito cuando el trabajador pasa de una empresa a otra. Por ello, concede una importancia central al capital humano como factor de producción, pues no sólo está incorporado a la maquinaria, sino sobre todo a los trabajadores especializados. De este modo, el capital humano tiene como producto al conocimiento, mientras que el proceso necesario para su creación es el aprendizaje¹⁴. La especialización de los trabajadores sigue formando parte del bien público que Marshall denomina atmósfera industrial¹⁵. A partir de la noción de atmósfera industrial, se ha desarrollado la noción de distrito industrial. Definida como un sistema productivo localizado geográficamente, donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en sus distintas fases, de un producto homogéneo, formando un todo social y económico. Esto quiere decir que existe una

¹³Pyke y Sengenberger (1993).

¹⁴Muñiz Olivera (2002).

¹⁵Becattini (1992).

estrecha interrelación entre las esferas social, política y económica; donde el funcionamiento de una de ellas está determinado por el funcionamiento y organización de las otras¹⁶.

El éxito de los distritos no depende sólo del campo de lo económico; son igualmente importantes los aspectos más amplios sociales e institucionales. Becattini (1992) define a los distritos industriales como “una entidad socioterritorial que se caracteriza por la presencia activa tanto de una comunidad de personas como de un conjunto de empresas en una zona natural e históricamente determinada. En el distrito, al contrario que en otros ambientes, como las ciudades industriales, la comunidad y las empresas tienden a fundirse”. En este sentido, el concepto de distrito industrial “va más allá de la proximidad geográfica y especialización sectorial señaladas por A. Marshall y que incluye características como el predominio de pequeñas empresas, una estrecha colaboración entre ellas, competencia a través de la innovación y no mediante el recorte de salarios, alto grado de confianza entre empleadores y trabajadores cualificados, prestación de servicios colectivos mediante la organización de sistemas de autoayuda y una administración pública regional y municipal activa que refuerza la capacidad innovadora de la industria local” (Larrea, 2003).

No existe un modelo único de distrito industrial, ya que no hay unos componentes definidos y característicos, que hagan de estos sistemas una forma de organización industrial que pueda reproducirse a voluntad en cualquier lugar. Esto es debido, entre otros factores, a que en los distritos se da un proceso evolutivo de adaptación permanente a las demandas del entorno. Sin embargo, la experiencia de los distritos industriales aporta enseñanzas para el desarrollo de otras zonas¹⁷. Los distritos industriales, compuestos por empresas especializadas en las diferentes fases del proceso de producción, consiguen coordinar un sistema integrado y viable mediante una mezcla de colaboración y competencia. La

¹⁶Pyke y Sengenberger (1993).

¹⁷Vázquez Barquero (1999).

reducción en los costes medios se explica mediante la generación de externalidades marshallianas equiparables a las economías internas a escala de que goza la gran empresa¹⁸.

Pyke y Sengenberger (1993) sostienen que existen tres motivos para estudiar los distritos industriales en el contexto del desarrollo económico local: 1) los distritos industriales son emblemáticos de la profunda reconversión industrial (reemergencia de las pequeñas unidades de producción, difusión de la subcontratación y reorganización geográfica de la economía) que se ha registrado en prácticamente todos los países industrializados desde 1975; 2) poder identificar tipos de organización industrial que combinen objetivos económicos, como la eficiencia y la flexibilidad, con objetivos sociales, como una alta remuneración, buenas condiciones de trabajo, participación y equidad, y 3) examinar más de cerca los distritos industriales porque podrían decirnos algo acerca de las perspectivas y elementos del *desarrollo*. La promoción de un ‘desarrollo equilibrado y sostenible’ ocupa un lugar cada vez más predominante en las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es un concepto que va más allá del objetivo puramente cuantitativo de crecimiento económico.

El relativo agotamiento del concepto de distrito industrial condujo a una visión más dinámica de los factores que explican el desarrollo regional. En esta nueva visión el énfasis se desplaza desde la localización de las actividades industriales propio de las primeras teorías de la acumulación flexible, hacia los sectores terciarios avanzados y sus lógicas empresariales y espaciales. Piore y Sabel (1990) desarrollaron el concepto de acumulación o especialización flexible, apelando a conceptos de la regulación francesa y sobre todo a los trabajos de los sociólogos italianos abocados a la investigación de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia. Piore y Sabel plantean que a la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, iba a seguir un modelo basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo. Los rasgos más definitorios de esta forma

¹⁸Según Muñiz Olivera (2002), la vitalidad de los distritos depende también de la conveniente interacción del carácter social de la producción y el sentido de comunidad; de la generación de externalidades cognoscitivas (atmósfera industrial); y de la flexibilidad de los procesos de segmentación de la producción.

de organización industrial serían: la concentración de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes); fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa) entre ellas; interrelación estrecha con la comunidad local, y economías de aglomeración (a la Marshall).

La acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo. De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas, por trabajadores semi-calificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios cualificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las pymes, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación. Era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación. Piore y Sabel (1990) plantean que la difusión de la especialización flexible sugiere que la salida de la crisis de los años setenta exige un cambio del paradigma tecnológico y un nuevo sistema de regulación. Sin embargo, “y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación flexible, no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma”.

En la medida en que los procesos de innovación tecnológica tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo, ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el locus de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados. Estas localizaciones son las regiones innovadoras que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse de forma creciente, a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación, de las regiones meramente adaptativas y, más aún, de las dependientes¹⁹. Desarrollos posteriores de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de

¹⁹Moncayo Jiménez (2002).

de organización industrial serían: la concentración de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes); fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa) entre ellas; interrelación estrecha con la comunidad local, y economías de aglomeración (a la Marshall).

La acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo. De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas, por trabajadores semi-calificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios cualificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las pymes, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación. Era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación. Piore y Sabel (1990) plantean que la difusión de la especialización flexible sugiere que la salida de la crisis de los años setenta exige un cambio del paradigma tecnológico y un nuevo sistema de regulación. Sin embargo, “y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación flexible, no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma”.

En la medida en que los procesos de innovación tecnológica tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo, ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el locus de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados. Estas localizaciones son las regiones innovadoras que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse de forma creciente, a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación, de las regiones meramente adaptativas y, más aún, de las dependientes¹⁹. Desarrollos posteriores de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de

¹⁹Moncayo Jiménez (2002).

medio o entorno innovador. Según Vázquez Barquero (2002) la teoría del entorno innovador redefine la interpretación del desarrollo local, al precisar la relación entre desarrollo y nuevas tecnologías. Su aportación más original consiste en haber puesto en evidencia las relaciones entre el carácter espacial del desarrollo y el surgimiento del cambio tecnológico en el propio territorio, asociado con el saber hacer local, la importancia del Investigación y Desarrollo (I+D) y la valorización de los recursos humanos. “El componente estratégico de la dinámica territorial lo constituye la introducción de innovaciones en el sistema productivo, que favorezcan el aumento de la productividad y de la competitividad del sistema de empresas locales. Pero la dinámica de la economía local gira alrededor de la organización del *milieu*, en el que se establecen redes de relaciones de todo tipo entre las empresas, los proveedores y los clientes, que tienden a reducir los costes de transacción. La dinámica de aprendizaje permite a los agentes locales transformar su comportamiento en función de las transformaciones del entorno”.

Un término, con connotaciones asociadas a las nociones de distrito y entorno innovador, es el de cluster. Dicho término fue introducido por Porter (1990; 1991), quien lo define como un conglomerado o grupo de empresas relacionadas comercial y tipológicamente, las cuales se ubican en una misma zona geográfica. Un cluster es una actividad productiva geográficamente determinada en la que se da entre las empresas concentradas especialmente cierta interacción o relación. Para Porter (1990) los cluster pueden aparecer en ámbitos geográficos muy diferentes: ciudades, comarcas, regiones, países e incluso países vecinos. Por otra parte, según el tipo de relación, se distingue entre cluster basado en la interdependencia y cluster basado en la similitud. El primero parte de la idea de que las empresas son y tienen requerimientos diferentes y de que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. El segundo, parte de la idea de que las empresas se agrupan en base a que las actividades económicas presentan condiciones o requerimientos equivalentes: en investigación, habilidades de fuerza de trabajo, proveedores especializados, etc²⁰.

²⁰Brunet y Vidal (2004).

El concepto de cluster permite a Porter considerar en el análisis de la competitividad de la empresa factores vinculados al territorio de ubicación de la misma, como sus infraestructuras, actitudes sociales, promoción económica local, facilidades para la obtención de capital, existencia de recursos humanos especializados y cualificados, abundancia de empresas proveedoras, características del suelo industrial, dotación de recursos naturales, nivel educativo de la población y grado de difusión tecnológica y científica, etc., además de los factores más directos y tradicionales como los recursos utilizados y el comportamiento estratégico de la propia empresa. Es decir, incorpora en el análisis, además de los factores microeconómicos o de nivel empresarial, los factores socioeconómicos del ámbito local donde realiza sus actividades la empresa, como elemento explicativo de su capacidad competitiva y, por ende, de su desempeño.

Según Porter las empresas competitivas surgen en entornos determinados que interrelacionan distintas variables -a las que el propio autor denomina economías de aglomeración- que influyen recíprocamente en su capacidad competitiva²¹. Además del concepto de cluster, Porter también puso de relieve las ventajas competitivas de regiones y ciudades²². En muchas ocasiones los *clusters* están localizados en una sola ciudad o región, como es el caso de los textiles en Italia o los químicos en Alemania, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades. Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, como se vio más arriba, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la acumulación flexible o posfordista, en los cuales Porter se basa ampliamente.

Las propuestas de la teoría territorial del desarrollo, con representantes como Friedman y Weaver (1981)²³, surge como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera, que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta. Se trata de una aproximación voluntarista al desarrollo, la búsqueda de un nuevo paradigma que se articula alrededor de tres grandes cuestiones: el concepto de desarrollo,

²¹Costa Campi (2002).

²²Moncayo Jiménez (2002).

²³Pero, también, autores como Sach, Stöhr, Tödtling y Taylor.

los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo y, por último, las formas más eficaces de actuación de los actores económicos y sociales. Concretamente, consiste en una aproximación territorial al desarrollo y al funcionamiento del sistema productivo²⁴. El territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de recursos y de actividades económicas, ya que las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad. El punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo²⁵. Son precisamente las pequeñas y medianas empresas las que, con su flexibilidad y su capacidad empresarial y organizativa, están llamadas a tener un papel protagonista en los procesos de desarrollo endógeno.

Por ello los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Además, las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio. Como señala Porter (1990), la convicción de que el sistema de producción no se puede considerar separadamente de las características locales y de los factores humanos que contribuyen a su realización, refuerza el reconocimiento de que el sistema productivo como el mercado de trabajo son locales al tender a ubicarse en la misma zona geográfica y a compartirla. Todo ello ha supuesto poner el énfasis en el elemento territorial del desarrollo industrial, dado que en áreas concretas se localizan fenómenos de relaciones interindustriales altamente densificadas, las cuales presentan oportunidades para un mayor desempeño de las empresas involucradas.

Dicho fenómeno surge por una inevitable búsqueda de nuevas fórmulas organizativas por parte de las empresas para hacer frente y protegerse de la creciente incertidumbre y

²⁴Becattini (1979) afirma que el territorio no es tan sólo un marco de la economía, sino un recurso económico. Por ello, “la calidad del territorio es lo que permite a una tecnología cruzarse con una determinada cultura; a las empresas encontrar un ambiente específico; al mercado traducir la competencia en cooperación; y a la economía, movilizar a la sociedad y las intenciones de cada uno de sus miembros. Consecuentemente, el pensamiento económico que se priva de la dimensión territorial pierde el eslabón que posibilita estas conexiones” (Larrea, 2003:141).

²⁵Vázquez Barquero (1999).

turbulencia del entorno, así como a la creciente intensidad competitiva. Es por ello que, en los últimos tiempos, ha surgido un interés por analizar las agrupaciones sectoriales territoriales de empresas (AST). Al respecto, no existe un consenso absoluto sobre la terminología a utilizar, pero en todo caso, y sea cual sea la denominación que se utilice, parece claro que en dichas aglomeraciones empresariales se comparten recursos entre las empresas localizadas en un mismo entorno geográfico. A este respecto se establece que la aptitud para crear una concentración de capacidades locales, tecnología local, infraestructura local y proveedores locales en campos específicos, constituye la clave para el éxito competitivo de los territorios. Territorios que en la lucha generalizada por la competitividad han de forzarse a ser diferentes de sus rivales. Ser diferentes en base a sus capacidades endógenas y, concretamente, a sus redes de empresas que atesoran un conocimiento tácito en lo que respecta a tecnología, competencias, productos y procesos que suelen ser específicos de dichas redes y que se va acumulando a lo largo de un extenso período histórico²⁶.

En el ámbito de las aglomeraciones industriales se producen relaciones productivas interempresariales de cierta intensidad y consistencia. Relaciones cuya eficacia está en función de la densidad de la red de cooperación creada, que determinará el volumen de economías apropiables por el conjunto de empresas cooperantes. Este elemento territorial como integrador de externalidades a la producción es el componente central del concepto denominado como sistema productivo local, y que puede explicarse como un modelo de red organizativa de empresas que comparten una serie de recursos y capacidades. Dicha cooperación puede contemplarse como una opción estratégica para conseguir recursos y capacidades que una empresa individual no posee o no puede adquirir, pero también se entiende como una manera de coordinar varias empresas sus actividades de una manera más estable que la transacción en el mercado. De ahí se desprende que el territorio o el entorno espacial en el que desempeña su función la empresa se convierta en una variable clave para explicar su desempeño.

²⁶Farinelli (1999).

Camisón (1993) ha denominado a la teoría de los sistemas productivos locales como Teoría Territorial de la Cooperación y en la que las redes se ven como una alternativa al mercado, menos costosa en términos de identificación, acceso e intercambio de bienes, servicios o conocimientos entre empresas. Ello es debido a que “la pertenencia a un mismo ámbito espacial, en el que existe una cierta homogeneidad idiomática, cultural e institucional, y en el que los intercambios se convierten en habituales y repetitivos, genera un clima general de confianza y entendimiento que ayuda a reducir los comportamientos indebidos, impulsa a que voluntariamente se ofrezca información fiable, conduce a que los acuerdos se cumplan, sitúa a los negociadores en la misma onda y facilita que se comparta el conocimiento tácito” (Navarro, 2003). Además, las concentraciones empresariales se explican por la aparición de economías de aglomeración, provocadas por potentes externalidades surgidas, precisamente, de la existencia de una concentración de empresas en un territorio determinado. Fina (2002) sostiene que el ámbito local ha sido señalado como el más adecuado para abordar problemas de desempleo y problemas sociales tan diversos como la pobreza, la marginación, la delincuencia o el racismo. Además, se ha reconocido que los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio.

En definitiva, sobre políticas de desarrollo local o regional cabe destacar dos enfoques muy diferenciados: 1) los polos de desarrollo de las décadas de los sesenta y setenta y 2) los distritos, clusters y entornos innovadores de la década de los ochenta y noventa del siglo XX. El primero de los enfoques correspondería al denominado desarrollo exógeno, y el segundo al denominado desarrollo endógeno. El primero corresponde a un esquema centralista dominado por el estado autoritario burocrático; el segundo, corresponde a un modelo territorial en el que los agentes locales y regionales están insertos en un proceso más democrático. Los polos de desarrollo hacen referencia a una planificación indicativa interpretada como anti-azar y que supuso un intento de aplicar políticas económicas

altamente complejas y técnicamente usadas en la asignación de recursos sectorial y espacialmente. El polo de desarrollo “partía de la idea de explotar los vínculos económicos hacia delante y hacia atrás que supuestamente generaría en un territorio el establecimiento de una empresa grande, casi con seguridad pública, gracias al empleo directo creado y la demanda directa e inducida asociada. El mecanismo teóricamente expansivo del *polo de desarrollo* tenía más que ver con el multiplicador keynesiano que con las economías externas de los modelos actuales de cluster. El tiempo mostró que la implantación de una empresa grande, típicamente del sector de la industria pesada o la química industrial, en una zona con limitada experiencia industrial previa no era suficiente para atraer más inversión privada y formar un cluster” (Callejón, 2003). De acuerdo con este planteamiento teórico, el desarrollo local “se realiza por efecto de la acción de una gran empresa (motriz en el modelo del polo de desarrollo) que genera una concentración local, la cual, por consiguiente, se mantiene gracias a las economías internas de escala (es decir, gracias a la acción y al control ejercido directamente por la empresa sobre la comunidad local). Los beneficios que la empresa recibe de las características del lugar donde ésta se localiza no cuentan, por tanto son virtualmente inexistentes” (Sforzi, 1999b).

2.2.2. Comunidades locales y planificación estratégica

De acuerdo con la teoría del desarrollo endógeno, una estrategia política para el desarrollo local ha de nacer del reconocimiento de las peculiaridades de los diferentes sistemas locales que configuran el territorio del que ellos tienen la responsabilidad política, con el fin de definir iniciativas a medida para cada uno de ellos. Iniciativas que han de mirar a valorar las potencialidades locales haciendo surgir las fuerzas latentes, o bien, en el caso de que la línea de acción no fuera realista, tales iniciativas deberían mirar a radicar en la realidad social actividades capaces de generar efectos de emulación por parte de las fuerzas locales. Esta estrategia se basa en la transferencia de conocimientos específicos disponibles localmente con el fin de activar procesos de auto-organización que, según Sforzi (1999b), favorezcan la interdependencia tanto entre las empresas como entre éstas y la comunidad de personas. Comunidad que ha de recibir el apoyo consciente del conjunto de las instituciones locales y, a su vez, que llevan a una implicación progresiva de las personas (cohesión social) hasta hacerlas asumir una común orientación en la producción.

La hipótesis de partida del desarrollo local está en establecer que cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. En este sentido, se insiste en que en un momento histórico concreto, una ciudad o región, por iniciativa propia y como respuesta a los desafíos globales, puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar (o continuar por) la senda del desarrollo competitivo. Unas se dirigirán a la mejora de las infraestructuras que sirvan “de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo” (Vázquez Barquero, 1999). Otras acciones tratarán de suplir las carencias respecto a los factores inmateriales del desarrollo²⁷, y otros se propondrán fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Y es que en el centro de la nueva política de desarrollo regional “están las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo. Consiste en mejorar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región y le permite dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Ésta es una cuestión crítica para competir, por lo que las políticas de Desarrollo Local, sobre todo en las áreas más desarrolladas, inciden de forma particular sobre la organización” (Vázquez Barquero, 1999).

No hay bienestar local sin un sistema productivo capaz de generar innovaciones y actores del desarrollo²⁸. Un desarrollo que depende de los procesos de acumulación de capital en los sistemas productivos locales²⁹. De ahí que el desarrollo local sea una estrategia para la acción, ya que la “política económica activa que no se abandona al libre juego de las fuerzas de mercado se convierte forzosamente en política de localización. Debe crear

²⁷Los factores inmateriales, “lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos de desarrollo y que tienen un carácter inmaterial. Se incluyen las medidas que inciden sobre los factores como la cualificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población” (Vázquez Barquero, 1999:48).

²⁸Vázquez Barquero (1999:29) sostiene que “el desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en la división internacional o nacional del trabajo como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad. Ello conduce a diferentes senderos de desarrollo, según sean las características y capacidades de cada economía y sociedad local”.

²⁹Garofoli (1992); Saxenian (1994).

condiciones atractivas para las inversiones, ya sean endógenas o exógenas. Tanto si quieren como si no, las regiones tienen tendencia a transformarse desde subdivisiones de estructuras de Estado nacionales a agentes independientes en la competencia internacional. En este proceso, la pérdida de los paraguas protectores nacionales y el drástico cambio de las premisas de competencia para las regiones conducen a reestructuraciones territoriales de ámbito mundial y generan no pocas regiones en declive. En este sentido se puede hablar de la paradoja de que las localidades son a la vez menos importantes y más importantes que antes” (Köhler, 1999:96).

Las comunidades locales tienen una identidad propia que les obliga a lanzar iniciativas para el desarrollo de la comunidad local. Cuando han desarrollado sus capacidades organizativas pueden evitar que las empresas y organizaciones externas limiten sus potencialidades de desarrollo y entorpezcan el proceso de desarrollo propio. La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de su potencial de desarrollo, es lo que permite dar a esta forma de desarrollo el calificativo de desarrollo endógeno. Köhler (1999:99), apoyándose en Hernes y Selvik (1988), califica a esta forma de desarrollo con el término de corporativismo local, que expresa los esfuerzos *ad hoc* e institucionales para incorporar las organizaciones empresariales y laborales en los programas políticos a nivel municipal y en una acción concertada respecto a las autoridades nacionales³⁰.

El planteamiento de Köhler respecto de que la existencia de jerarquías estructurales no garantiza un modelo integral de desarrollo local, ha llevado a que se tome en consideración a todos los actores del desarrollo, sin excepción ni exclusividad, ya que *“el territorio es un proceso en permanente construcción, un espacio-tiempo en expansión, no un dato que tomar como objetivo al margen de nuestra actividad. Somos parte de ese proceso y con nuestra praxis estamos siempre construyendo los datos del territorio, los que queremos y los que no queremos (cursiva del autor). Podemos hacer abstracciones académicas*

³⁰El corporativismo “es más que un peculiar modelo de articulación de intereses, es un modelo institucionalizado de formación de políticas en el cual grandes organizaciones de intereses cooperan con otras y con las autoridades públicas no sólo en la articulación (o incluso en intermediación) de intereses, sino –en su forma desarrollada– en la ‘asignación autoritaria de valores’ y en la implementación de tales políticas” (Lehmbruch 1977, 94; citado en Köhler y Martin, 2005:207). Para Köhler (1999:40) el corporativismo “designa una estrategia/estructura política vinculada a específicas condiciones sociales, políticas y económicas. Es estrategia en la medida en que designa una variante de la acción política y una meta a alcanzar –junto a otras posibles– de actores netamente definibles; y es estructura en la medida en que gracias a ella se fijan reglas estables de acción y acuerdos para un prolongado período de tiempo”.

objetivistas, mapas, pero estos ya están proyectando sentidos sobre el territorio. Los síntomas los podemos abstraer, como en este texto, pero con tal operación estamos desencadenando nuevos procesos, nuevas praxis, que sin duda desbordan lo que pretendíamos acotar” (Villasante, 1999).

De acuerdo con Villasante (1999), somos sujetos en proceso³¹, es decir, atravesamos por diversos procesos ecológicos y sociales con los que tenemos que estar construyendo lo que vamos a hacer y ser. Los propios datos son también una construcción social, que pueden tener diversos sentidos, de tal forma que donde a uno le entra el miedo para hacer tal tarea, a otro es lo que le anima para superar tal carencia. Además, sostiene este autor, este síntoma, la explotación de nosotros mismos, tiene el problema de la interiorización personal y/o grupal de las conductas y de los hábitos, y por eso necesita de prácticas en lo cotidiano y en lo grupal que ayuden a romper inercias. Acciones des bloqueadoras en lo cotidiano pueden ayudar a crear sinergias grupales o de movimientos sociales para mover energías muy paralizadas. Todos estos síntomas manifestados en nuestras sociedades, en las redes sociales, hacen que nos planteemos, para este autor, cómo podemos actuar en esas redes, para construir otros desarrollos alternativos posibles, tanto desde lo local como desde lo global³². Por ello, “la crítica del ‘desarrollo local’ no puede quedarse en mostrar la ambigüedad de sus dos conceptos, ha de ser también una apertura de nuevas vías superadoras, de nuevas redes de sujetos y colectivos activos, que muestren las programaciones integrales que están intentando. Con esto no se plantea que exista un nuevo paradigma, o que ya vislumbremos hacia donde caminamos. No existe faro alguno, ni meta cierta a donde enfocarnos, pero sí existen actores e iniciativas (locales y globales) que no se quedan pensando o debatiendo sobre sesudas teorías explicativas de todo, porque tienen urgencia de tomar caminos resolutivos de sus graves problemas vitales, que no pueden dejar para mañana” (Villasante, 1999).

Estas nuevas iniciativas o redes para hacer transformaciones sustentables que logren estilos de vida para vivir mejor, se apoyan, para Villasante (1999), en los siguientes sistemas que muestran los movimientos sociales realmente existentes: 1. Un primer síntoma podría

³¹Ibáñez (1979; 1985).

³²Veanse, Villasante (1998a; 1998b); Navarro (2003); Clark (1999); del Río (1999); Alguacil (2000).

agrupar el amplio campo de lo territorial, es decir, las preocupaciones de los movimientos populares urbanos, los ecologistas, etc. Los síntomas no los determinamos nosotros sino que es la propia sociedad la que los muestra a través de aquellas expresiones populares de protesta, o de innovaciones que plantea por sí misma; 2. Otro síntoma de nuestro tiempo es la explotación del trabajo que desde hace tanto tiempo tratan de combatir los movimientos obreros y campesinos. La apropiación de la plusvalía para la acumulación del capital al margen de los intereses y control de los propios trabajadores ha generado, y sigue haciéndolo, fuertes movimientos laborales en todos los países y diversos síntomas preocupantes tanto para la economía como para la calidad de vida de la población; 3. Otro síntoma es el de las relaciones de poder, la explotación de los otros por ser diferentes del modelo dominante. Su dominación por el hecho de estar en otras redes culturales sometidas y que no están emancipadas de los patrones de conducta de la sociedad y estado constituidos. Es el poder del patriarcado no sólo en cuestión de género, sino también sobre los hijos, y sobre cualquier otro proponiendo un modelo único de conducta y de éxito en nuestra sociedad: hombre maduro, blanco, ejecutivo, rico, etc. Por ello, lo personal es político, es poder en las relaciones cotidianas. Está en el Estado y en la sociedad porque ha sido construido desde lo micro, en las relaciones diarias. Y desde lo macro se vuelve a lo local y cotidiano a través de los ejemplos propuestos por los medios de comunicación. Pero el poder no tiene porqué ser solo dominación de un modelo sobre los otros posibles, puede ser también entendido como potencia, como capacidad de complejizarse y complementarse desde las diferencias, para ser más adecuado a las características peculiares de cada situación, y ser así también más eficaces; 4. Entre los síntomas de explotación no se debe olvidar el de la explotación de uno mismo, esto es, los miedos que se transmiten de generación en generación y que nos paralizan personal y grupalmente. Los hombres estamos muy atados no solo por razones territoriales, económicas o de poder, sino también por el temor a los ancestros y la presencia de ritos, dogmas, costumbres y tabús que no nos atrevemos a superar, y que se instalan más allá de los controles racionales de cada persona y de cada grupo social. No obstante, no es en la simplicidad de un modelo a imitar donde podemos encontrar nuestras posiciones propias, sino en la complejidad de relaciones, en contrastes y paradojas de las relaciones con los otros, donde podemos plantearnos la

creatividad de nuevos procesos plurales y abiertos y así desarrollar todas nuestras capacidades.

A su vez Cachón (1999) plantea que existen cuatro vías para el desarrollo local: “La ‘vía sur’ que hace hincapié en la necesidad de fortalecer el tejido social; una ‘vía norte’ pondría el acento en el tejido productivo porque su sociedad (socioeconómica) civil está bien estructurada; una ‘vía oeste’ es posible que acentúe los aspectos de innovación tecnológica y una ‘vía este’ podría recordar la relevancia que tienen aspectos directamente políticos para el desarrollo (económico) local”. La vía sur la describe Cachón en forma preceptiva con los siguientes diez mandamientos: 1) crear un clima social cooperativo en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo estén implicados. Las redes que se establecen en esta cooperación son claves en la consolidación de un tejido social (y económico) sólido, es decir, en la vertebración de una colectividad en auténtica “comunidad”; 2) el desarrollo local debe situarse adecuadamente en el contexto económico, sea dinámico, moroso o depresivo. El entorno económico —estructural y coyuntural— marca el límite de lo que es suicida y “quema” posibilidades futuras de desarrollo; 3) elaborar una estrategia global. Esto conlleva diagnosticar los problemas que hay que afrontar, auditar las intervenciones existentes; evaluar los recursos disponibles, formular con precisión los objetivos perseguidos, establecer un plan de acción, y fijar un sistema de seguimiento y evaluación. Además, no hay que olvidar que la elaboración de esta estrategia global no puede ser sólo una tarea técnica; 4) desarrollar instrumentos institucionales adecuados para la intervención que se persigue; instrumentos que deben ser estables, flexibles y profesionalizados; 5) enraizar localmente el proyecto de desarrollo, pues la especificidad de la perspectiva “desarrollo local” es que persigue una solución endógena que va más allá de la dimensión económica; 6) contar con liderazgos adecuados, tanto en el nivel político como técnico, porque una implicación personal y fuerte de líderes políticos o líderes de opinión puede dar notoriedad y “personalidad” al desarrollo local y actuar como elemento(s) aglutinador(es) de energías y voluntades; 7) favorecer un clima “emprendedor”, pues lo que diferencia una economía en expansión de una en declive no es la tasa de paro sino el espíritu de innovación, por lo que las políticas de desarrollo local no deben dedicarse tanto a fijar objetivos en términos de empleos cuanto a crear un

“environment” propicio a la difusión de los valores emprendedores; 8) abrir canales de comunicación, porque de esta manera se pueden dar a conocer los objetivos, estimular la participación, reforzar la identidad local y hacer evolucionar las mentalidades, mejorar la autoestima local y mejorar la imagen exterior; 9) estimular la construcción de una “sociedad activa”, en la que todas las personas e instituciones pueden hacer algo por el desarrollo local; 10) partir de las realidades locales, de las limitaciones para superarlas, de las posibilidades para multiplicarlas y hacer de ellas palancas de desarrollo. Como este marco de limitaciones y de posibilidades es diferente en cada caso, y es lo que hace que el desarrollo local tenga manifestaciones tan diversas, es imprescindible reconocer la diversidad de las diferentes situaciones.

La vía sur de Cachón impone reconocer que lo local y lo global resultan hoy tan interpenetrados que resulta difícil separarlos para poder hacer propuestas. Sin embargo, para Villasante (1999) hay al menos cuatro ámbitos diferentes en que nos mueven, o nos movemos, los humanos, no solo lo local y lo global: 1) el más inmediato son las redes personales, familiares, de trabajo, etc., en la que nuestra vida cotidiana se ve todos los días influenciada por las nuevas orientaciones de la globalización; 2) luego está el ámbito local, barrio, pueblo, ciudad, comarca, según el hábitat en que vivamos, que es donde tenemos que resolver los problemas de servicios de calidad de vida, y que en general se nos presenta con pocas posibilidades de decidir por sí solo; 3) luego está un ámbito más amplio de tipo regional o metropolitano, donde parece que se puede hacer algo más, pero que está en conflicto con otros vecinos y con otras localidades más alejadas, pues nos cuentan que todas han entrado en competitividad sin tregua, y 4) el ámbito mundializado que es donde tales conflictos parece que se dirimen según la ideología de la globalización, aunque las estrategias de resistencia y alternativas parece que se vienen construyendo sobre todo desde los ámbitos más locales. Por ello, para este autor, lo que podemos construir es lo que ya se está construyendo en alguna parte, aunque sea en embrión y aisladamente, y entonces la tarea es generalizarlo, adaptando tal experiencia a otros contextos.

Lo que podemos construir es lo que las redes sociales están dispuestas a asumir y a desarrollar a partir de sus problemas más sentidos, a partir de sus contradicciones y

necesidades, abriendo así una pluralidad de alternativas y procesos diversos que se irán definiendo, recortando o mejorando, según se vayan construyendo. Las redes de tipo local (redes asociativas y del tercer sector), como las del tipo personal-grupal, son las que van a abrir las perspectivas sobre cómo podemos operar desde nuestra vida cotidiana, en comparación con lo que están haciendo muchos grupos, asociaciones y movimientos sociales en todo el mundo. Pero donde no se suele reparar tanto desde las conductas locales es en los ámbitos regionales y globales, donde los aspectos de coordinación, y de nuevas propuestas de valores y de economías, no están tanto a la orden del día, y no cabe duda de la importancia, en un mundo globalizado, concluye Villasante (1999), de las redes supra-locales cuando puedan dar sentido a las tareas que se vienen desarrollando en ámbitos más concretos y locales.

Villasante (1999) plantea las siguientes cuatro redes en las que se apoyan las experiencias de lo cotidiano y local:

1) Foros Alternativos (Redes internacionales de pensamiento/acción). Estos Foros se sustentan en la idea de juntarse desde todas las corrientes de tendencias emancipadoras, construidas desde lo local, para ir hasta reuniones, talleres, coordinadoras o foros internacionales donde discutir y reenfocar los sentidos que puedan tener sus movimientos. Foros que ejercitan el “pensar globalmente”, y que está sirviendo para delimitar un cierto campo, área, o espacio donde poner en común valores alternativos a los del actual sistema dominante. Así, cada vez que se juntan en una reunión mundial los jefes de Estado u organismos financieros internacionales, también se articula en paralelo un Foro Alternativo, donde asociaciones, movimientos y personalidades de todo el mundo tratan de dar contestación a los graves problemas de la humanidad.

2) Plataformas Cívicas (Redes regionales de economías populares sustentables). Estas plataformas se orientan desde una nueva lógica, para impulsar economías locales o regionales, más allá de los micro-emprendimientos que se quedaban en experiencias interesantes pero muy limitadas por el tamaño de la producción, del consumo y de la financiación. En estos casos hay un papel importante del Estado regional o local, pero siempre para hacer una planificación muy participativa, donde las decisiones se toman auto o co-gestionadas con el tercer sector civil, e incluso donde bastantes empresas locales

acuerdan estrategias con el tercer sector y el gobierno local. La formulación de estas prácticas suele responder a un frente socio-político que en cada circunstancia tiene un nombre diferente, pero cuyas ideologías han aceptado compartir el poder con las organizaciones populares, y retroalimentarse con las experiencias de los movimientos concretos que salen desde las redes civiles, como pueden ser: a) el “presupuesto participativo” en Porto Alegre y otras metrópolis de Brasil donde el presupuesto de inversión municipal se somete a discusión descentralizada por barrios y luego se decide en foros paralelos a la propia cámara municipal; b) un foro del tercer sector como en Seattle (EE UU) donde se vienen construyendo los “indicadores de calidad de vida” (según la Agenda 21 de Río de Janeiro) participativamente, y con los que la prensa y los ciudadanos van a juzgar las políticas públicas; c) sistemas de auto-gestión urbana, y d) “planes estratégicos” de algunas ciudades donde participan los pequeños empresarios, la economía social, las universidades, los sindicatos y las asociaciones de base, para poder defenderse de la globalización y apoyarse en los recursos locales, y aprovechar las sinergias internas para poder hacer un desarrollo endógeno y sostenible.

3) Programaciones integrales (Redes asociativas del tercer sector/tercer sistema). Las redes de tipo internacional y de tipo regional o metropolitano tienen varios problemas para consolidarse y extenderse, ya que se mueven en un medio muy adverso, el de la globalización neoliberal. Por eso estas redes deben retroalimentarse constantemente con las redes más locales desde desarrollos alternativos, pues estas últimas redes de experiencias locales, son la fuente de innovación y construcción social de cualquier otro proceso de cambio supra-local. Al mismo tiempo, las experiencias locales, los micro-emprendimientos, las asociaciones de base, etc., necesitan de redes más amplias para no quedarse aisladas.

4) Rebeldías cotidianas (Redes informales y conductas transversales). La mayoría de las decisiones que adoptamos están tomadas en función de las construcciones sociales dominantes en nuestro entorno vital (trabajo, familia, amistades, vecindad, propaganda, etc.), donde el utilitarismo tiene que ver tanto como las convenciones solidarias, o como “el qué dirán”. La lógica de los pequeños grupos y de las redes informales, de los estilos de vida y de las conductas cotidianas pasa a tener así un valor central para plantear adecuadamente las formas de las transformaciones sostenibles.

Köhler (1999) divide la estrategia del corporativismo local en las siguientes cuatro fases: 1) creación de un consenso local alrededor de los objetivos políticos-estratégicos, es decir, una construcción local entre los actores relevantes: administración, patronal, sindicatos, cámaras de comercio, Universidad, etc.; 2) elaboración de un análisis específico local de los problemas/carencias/necesidades y potenciales/ventajas comparativas locales; elaborar un catálogo de objetivos prioritarios; 3) plan de actuación con una parte estratégica a largo plazo y una parte operativa a corto plazo (proyectos concretos), y un acuerdo dentro de la concertación local sobre su seguimiento con compromisos de todos los agentes locales implicados, y 4) mejora continua de los programas y formas de su realización. Pues bien, estas fases nos remiten claramente a la llamada planificación estratégica, que proviene, tal y como indicamos en la Introducción, de corrientes de pensamiento relativas a las prácticas de la gestión empresarial.

Camagni (2003) argumenta que la teorización sobre la planificación territorial ha puesto de manifiesto la crisis de un planteamiento racional-global, basado en una racionalidad de carácter sustantivo como el que en la mayoría de los países generó la actuación territorial hasta finales de los años setenta. En el caso de la planificación estratégica se han de tener en cuenta todos los elementos de incertidumbre que rodean las decisiones del sector privado, y, además de los objetivos de eficacia, también han de tener en cuenta objetivos de equidad. Para este autor, lo que ha llevado a una detención del proceso de plan, especialmente a lo largo de los años noventa, son las siguientes evidencias: 1) la de la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones; 2) la de la complejidad de la tarea de definir analíticamente no sólo los respectivos modelos de comportamiento sino también sus propios valores y objetivos, y 3) la de la incertidumbre estructuralmente presente cuando se trata de prever o definir los resultados de cada alternativa de las opciones a tomar, sobretodo en el tema medioambiental. Y si a estos elementos se añade las demandas de los procesos de desregulación que surgieron en los años ochenta en casi todos los países avanzados, así como las exigencias que llegan desde varias áreas para ampliar los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y las nuevas tareas relacionadas con la aparición de la globalización, que naturalmente han sido confiadas a la planificación, se pueden comprender las razones por las que desde distintas entidades, en particular desde algunas organizaciones internacionales como la OCDE³³, se hayan lanzado numerosas indicaciones a favor de nuevos modelos de gobernabilidad urbana y metropolitana.

³³OCDE (1997; 2001; 2002).

Básicamente, según Camagni (2003), la planificación estratégica es uno de los instrumentos que parece haber tenido más éxito, porque está basada en las nuevas tareas y es lo suficientemente flexible como para acoger nuevos métodos de gobernabilidad. Se la puede definir como la construcción colectiva de una visión compartida del futuro de un determinado territorio, mediante procesos de participación, discusión y capacidad de escuchar. Se trata de un pacto entre administradores, sujetos, ciudadanos y socios para llevar a la práctica dicha visión a través de una estrategia y una consecuente serie de proyectos, conectados de forma diversa, justificados, valorados y compartidos. Es la coordinación de las responsabilidades asumidas por parte de los distintos sujetos en la realización de tales proyectos. Por tanto, la planificación estratégica: 1) privilegia el análisis prospectivo y de escenarios; 2) reconduce la complejidad y especificidad locales a un único proyecto estratégico; 3) opera en una dimensión abiertamente pragmática, a sabiendas de que actúa en un contexto de limitada racionalidad, por lo que asume, en consecuencia, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la definición de objetivos y actuaciones; 4) se apoya en procesos de aprendizajes y revisión iterativos; 5) promueve ampliamente la consulta y la participación de la sociedad civil; 6) valora los proyectos a partir de su coherencia con la estrategia general y de los principios de compatibilidad urbanística y sostenibilidad; 7) otorga una importancia estratégica a las fases de actuación del plan, y 8) otorga una función eminentemente persuasiva y promocional a los documentos del plan.

Los modelos de planificación estratégica más utilizados en España son el Modelo Estratégico de Harvard³⁴, adoptado por Arthur Andersen y Price Waterhouse, utilizado para la elaboración y la ejecución del plan de Bilbao, de Barcelona y otros planes importantes del territorio español y el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica³⁵, elaborado por Inmark y utilizado sobre todo en la puesta en marcha de planes en el territorio gallego y en otras ciudades de Europa e Iberoamérica³⁶.

La metodología del Modelo Estratégico de Harvard tiene un reparto de tareas que se coordinan desde las fases del Análisis y Diagnóstico, de la Formulación de la Estrategia y

³⁴Mintzberg (1990).

³⁵Vázquez Barquero (1993).

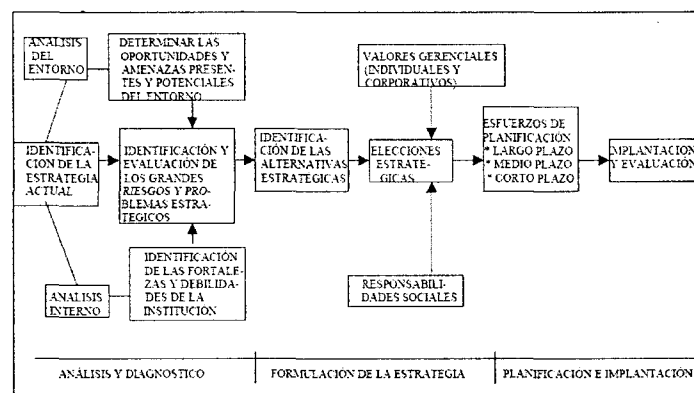
³⁶Wilson (1993).

de la Planificación e Implantación (Figura 1.). En este modelo tiene una escasa participación la población y se le ha dado poca importancia a la organización del proceso, aspectos que en cierto sentido se relacionan con el dinamismo y la forma de trabajo de las organizaciones empresariales. Estos dos aspectos son la base de las máximas críticas y posteriores transformaciones del modelo para su utilización en planes estratégicos reales, pues se lo considera teórico y poco funcional. Esta debilidad puede influir positivamente en la rapidez del proceso, pero repercute muy negativamente en el consenso, la negociación, la participación y la posterior puesta en funcionamiento de las actuaciones y acciones decididas a lo largo del proceso estratégico.

En este mismo sentido, podemos observar la importancia que le otorga el modelo a la fase de diagnóstico, concediéndole un peso mucho mayor que al resto de las actuaciones del proceso a las tareas orientadas a la determinación de las oportunidades y amenazas en el ámbito del entorno y de las fortalezas y debilidades con las que cuenta el territorio. Por ello, los numerosos autores y técnicos que han utilizado dicha metodología han ido flexibilizándola y orientándola hacia la realidad con la que se iban encontrando, intentando salvar las deficiencias anotadas anteriormente. Respecto a las deficiencias, Martínez López (1999) argumenta que “el modelo de Harvard consistía básicamente en operar una clara división epistemológica positivista entre unos sujetos investigadores y un objeto finito a investigar (la empresa, la ciudad o el municipio). A raíz de ello, la Planeación Estratégica (PE) sigue concibiendo una división temporal entre, primero, investigar y, después, actuar, al igual que la planificación tradicional (aunque la PE no deje de insistir en actuar constantemente, sin dilaciones). En segundo lugar, el sentido pragmático de la investigación está también dirigido a ofrecer informaciones confiables a los dirigentes políticos que vayan a tomar las decisiones de planificación y gestión, ya que, en todo momento la Administración Local tendrá un papel protagonista en el proceso (si bien las decisiones las compartirá y consensuará con algunos de los agentes privados y públicos que le acompañan, pero en última instancia en su poder e iniciativa reside la llave maestra del proceso”.

Los axiomas en los que se apoya el modelo de Harvard son: 1) la planificación se parece cada vez más a los resultados de una investigación sobre las posibilidades de desarrollo urbano y se parece menos a la enunciación de métodos y criterios legales para conseguir una utilidad social redistributiva o a una programación de actuaciones, pues se trata de que la ciudad o la región urbano-funcional aprovechen las oportunidades y neutralicen las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando los puntos fuertes de la organización pública y neutralizando/superando las debilidades intrínsecas, y 2) la metodología de investigación es sumamente descriptiva y objetivista y establece interpretaciones muy dependientes de una visión economicista del futuro urbano y social, simplificando los factores de desarrollo urbano. Las rápidas y no siempre previsibles transformaciones que se están produciendo en la economía mundial han puesto en tela de juicio los sistemas de planificación cerrada por su rigidez e inadaptación a las nuevas condiciones. Surgió así la necesidad de diseñar nuevos modelos de análisis, que además de los factores objetivos tuvieron en cuenta a los agentes sociales, de cuyas decisiones individuales depende en gran parte el futuro de la ciudad. La planificación estratégica deja de lado el hecho de que quien investiga y planifica también actúa, así como que las ciudades y los procesos sociales no responden a una simple racionalidad económica privada, ni siquiera privada-pública, y su complejidad de manifiesta en el carácter abierto, interrelacionado y dinámico de los sistemas que los forman.

Figura 1. Modelo Estratégico de Harvard



Fuente: Mintzberg (1990).

Por su parte, el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se basa mucho más en la concepción del desarrollo desde la óptica de la base de un sistema de ciudades y en la asimilación del territorio a la idea de empresa. Al respecto, Camagni (2003) señala que hay que “relacionar el rol económico de los espacios urbanos con las nuevas lógicas que gobiernan los procesos de decisión en condiciones de incertidumbre dinámica y de considerar todos los efectos multiplicadores de desarrollo que se generan en las ciudades globales como consecuencia del crecimiento de las funciones de control y de alta dirección, vinculadas a las funciones simbólicas de la ciudad”³⁷. Concretamente, este autor argumenta que el nuevo papel de las ciudades (globales) debe ser alcanzado si se integran las siguientes dos dimensiones lógicas: 1) una lógica espacial que distingue dos enfoques teóricos: el territorial, que interpreta la ciudad como un lugar en un espacio bidimensional y el enfoque de red (enfoque reticular) que considera la ciudad como un nodo de la red global de las relaciones tras territoriales, y 2) una lógica cognitiva que se refiere a las diversas formas de racionalidad implícita en la toma de decisiones de los agentes económicos. Se define una racionalidad sustantiva que implica un enfoque funcional orientado a la optimización entre alternativas perfectamente conocidas y una racionalidad de proceso orientada a un enfoque simbólico, típico o característico de las situaciones de información imperfecta y de incertidumbre respecto a las alternativas, a las decisiones de los otros agentes y a los posibles efectos de las decisiones actuales.

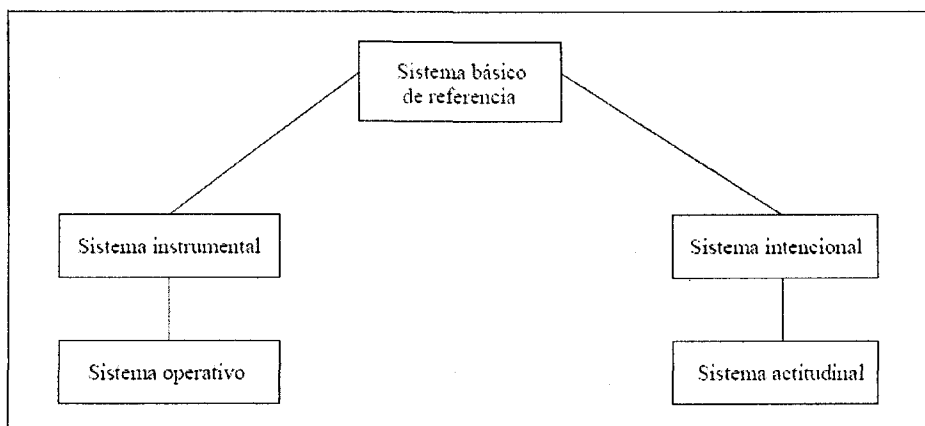
Para la definición de la estrategia, en el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se plantea el paralelismo entre ciudad/municipio y empresa, donde la alta dirección estará formada por el gobierno municipal, los ciudadanos van a constituirse como consumidores y propietarios y donde la ciudad tendrá que competir con otras ciudades para alcanzar los beneficios reconocidos de los visitantes e inversores³⁸. Según propone este modelo la planificación y gestión del territorio se realiza a través de un sistema multidimensional, estructurado en cinco subsistemas interrelacionados entre sí (Figura 2): 1) en el Subsistema Básico de Referencia se intenta ahondar en los aspectos que caracterizan la ciudad que tenemos sobre el papel para conseguir el diagnóstico estratégico territorial necesario para su posterior análisis y propuesta de acciones inmediatas y a largo plazo; 2) en el Subsistema

³⁷Veanse, también, van der Berg et al. (2002); Levy (2003).

³⁸Fundación Kaleidos.red (2003).

Intencional, se pretende recoger las características ideales que desean los actores de su propia ciudad. En este apartado empezamos a dar forma al horizonte que satisfaga las necesidades de estos actores, aspecto y objetivos a satisfacer en el camino estratégico que se emprende; 3) para conseguir acercarnos lo más posible a la idea plasmada en el subsistema intencional hemos de contar con un abanico de instrumentos estratégicos oportunos y el capital humano específico que incorporaríamos a los resultados del Subsistema Instrumental; 4) en la misma línea es preciso fabricar el modelo de gestión de desarrollo con el que vamos a contar y que nacería como respuesta del Subsistema Operativo, y 5) en el Subsistema Actitudinal se trata de conocer la identidad de la actitud estratégica tomada por los actores locales ante esta estrategia de desarrollo, pues las actuaciones del capital humano marcarán fuertemente los pasos a seguir. Estos cinco subsistemas intentan dar respuesta a una serie de preguntas estratégicas que obtendrán como resultado la definición de los proyectos locales más oportunos, eficaces y eficientes para la dinamización del territorio.

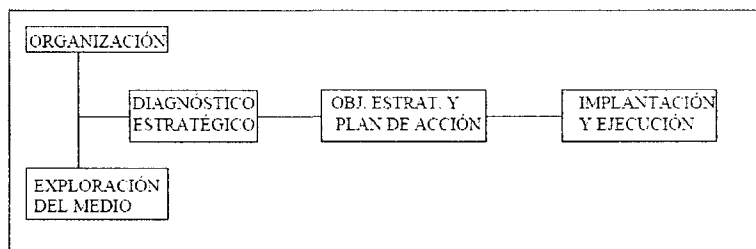
Figura 2. Modelo de Análisis y Gestión Estratégica



Fuente: Vázquez Barquero (1993).

Como podemos ver en la figura anterior, todos los subsectores estarán interrelacionados para conseguir la dinamización de las economías locales donde se interpreten las alternativas estratégicas de desarrollo. Sin embargo, la principal crítica hecha a este modelo es que se le otorga un peso sobredimensionado al diagnóstico frente al diseño de las políticas y programas de actuación (Figura 3.).

Figura 3. Etapas en la metodología de Análisis y Gestión Estratégica

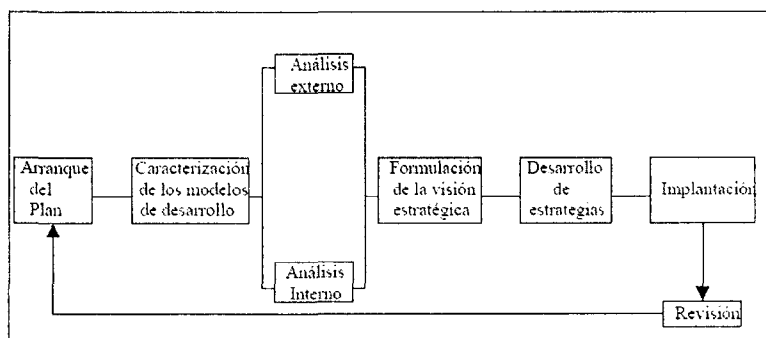


Fuente: Barroso González (1999).

En la actualidad, tanto la metodología de Harvard como la del Análisis y Gestión se funden en un proceso de planificación estratégica que consta de cuatro grandes etapas³⁹, tal como queda expuesto en la Figura 4. La planificación estratégica efectiva requiere una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo. El proceso en sí es más importante que el producto terminado. La metodología de un plan estratégico, su calendario y su aplicación se deben realizar de una manera flexible. Una metodología bien concebida para la planificación estratégica ayudará a los líderes de la comunidad a tratar temas críticos para su futuro. El resultado debería ser el enunciado de estrategias que capitalicen las fortalezas de la comunidad y que reconozcan la importancia de las diversas partes interesadas. Existen algunas variaciones según cada autor. Por ejemplo, Pascual i Esteve (1999; 2002), sostiene que las fases de la planificación estratégica en su proceso de elaboración son: 1) organización e identificación de temas críticos; 2) diagnóstico interno y externo del municipio; 3) objetivo central del plan y líneas estratégicas, y 4) elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa. Respecto al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan, existen las siguientes fases: 1) presentación y difusión del plan; 2) elaboración del programa de actuación; 3) organización de la ejecución; 4) evaluación del plan y reprogramación.

³⁹Fernández Güell (1997); Blanco (2003); Antúnez y Galilea (2003).

Figura 4. Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades



Fuente: Fernández Güell (1997).

1) La etapa inicial se centra en dos aspectos muy importantes. Por un lado, la organización directiva del plan, donde un “Comité de Seguimiento” de tamaño manejable debería formarse como alma del proceso de planificación estratégica. Aunque sus funciones y responsabilidades variarán, según las necesidades particulares de cada comunidad, el papel del comité debe incluir: a) desarrollar un calendario y un presupuesto, y supervisar el progreso del plan; b) desarrollar el diseño del plan, e invitar a otros a participar en las diversas fases del mismo; c) asegurar que los puntos de vista de las partes interesadas y de los agentes decisores están representados; d) resolver los conflictos y las inconsistencias que aparezcan durante el desarrollo del plan; e) actualizar el plan después de su terminación inicial. El Comité de Seguimiento establece objetivos preliminares, que sientan las bases para desarrollar metas y estrategias consistentes con la dirección general de la comunidad. Al establecimiento de objetivos le sigue la determinación del alcance del plan, es decir, se definen el marco temporal, objetivos y área geográfica a cubrir por el planteamiento⁴⁰.

Andersen (1989) plantea que en esta fase se realiza una exploración del entorno para obtener una visión comprensiva de la comunidad a la vista de tendencias pasadas, condiciones actuales y posibilidades futuras. Su propósito es identificar temas que sean de interés para el futuro de la comunidad, y tendencias que representen oportunidades y limitaciones. Esta exploración debe considerar las condiciones en el entorno externo –los acontecimientos y tendencias cambiantes, a nivel local, regional y nacional, pues es particularmente útil a la hora de identificar las interrelaciones entre temas estratégicos. Los

⁴⁰ Asimismo, en esta fase se identifican las fuentes de información externa e interna.

indicadores externos también sirven como puntos de referencia para identificar la posición relativa propia, facilitando las bases para evaluaciones comparativas. Los resultados de una exploración comprensiva del entorno pueden servir como base para seleccionar los temas de mayor importancia para el futuro de la comunidad. La limitación del número de temas estratégicos es esencial para obtener el compromiso necesario para implantar las estrategias definitivas. Por otro lado, es la etapa de la sensibilización, información y motivación de la población; en ellas se trata de implicar a todos los afectados en el proceso y se trata de otorgarles un papel importante y primordial en el futuro del plan estratégico. Si esto se consigue en buena forma, se tendrá un avance bastante considerable en el resultado final. Esta etapa, está ausente en las primeras fases del Modelo de Harvard, que no necesitaba como aspecto fundamental del consenso y la participación de los agentes afectados.

2) La segunda etapa es la que podemos identificar como el diagnóstico de la realidad social, profesional y económica del municipio, tanto en su ámbito interno como lo que se produce a su alrededor y puede llegar a influir el municipio. El análisis externo señala “las mayores oportunidades y amenazas ofrecidas por el entorno. Analiza aquellos factores externos que la comunidad no puede controlar, pero afectarán a su capacidad para alcanzar las metas estratégicas. Las tendencias principales relativas a cada tema estratégico serán examinadas en detalle. Una vez identificados, los factores externos que afectan a los temas estratégicos deben ser priorizados. Los dos criterios clave para su priorización son la posibilidad de que el acontecimiento realmente ocurra y el impacto que podría tener sobre la comunidad” (Andersen, 1989).

El análisis interno aporta una comprensión de los factores controlables de la comunidad, identificando aquellos que tendrán mayor impacto a largo plazo sobre su posición. El objetivo de este análisis es precisar los principales puntos fuertes y débiles de la comunidad con respecto a cada uno de los temas estratégicos. La utilidad del análisis interno depende de su objetividad y detalle al identificar los puntos fuertes y débiles. El análisis comparativo entre comunidades similares permite un estudio objetivo, particularmente en áreas tales como el desarrollo económico, donde hay competencia directa por los mismos negocios o trabajos. Una vez identificados los puntos fuertes y débiles de una comunidad, también deben ser priorizados, basándose en la probabilidad de cambio para cada uno de ellos y en el impacto potencial sobre el horizonte de planeamiento. Hay que tener en cuenta

que estamos siempre hablando de un análisis global y multidimensional que abarcaría todos los aspectos inherentes a la sociedad y población del territorio. Esta fase permite identificar los problemas y debilidades con las que se encuentran los agentes y de la misma forma, intentan tomar las decisiones oportunas que se llevarán a cabo para la utilización óptima de las potencialidades del entorno.

3) El análisis externo identifica y predice los temas clave, y resume las principales oportunidades y amenazas. El análisis interno precisa los puntos fuertes y débiles de la comunidad. En conjunto, los análisis externo e interno sientan las bases para desarrollar metas realistas y alcanzables y objetivos cuantificables. Por tanto, se pasa a seleccionar las metas y objetivos críticos y el planteamiento de las diferentes alternativas que se puedan realizar para ir creando y elaborando el proyecto de ciudad que los distintos agentes han ido confeccionando a lo largo de las numerosas sesiones de trabajo realizadas. En esta etapa tenemos que identificar y escalonar todas las actuaciones a corto y largo plazo que se tengan que iniciar en el Plan de desarrollo del municipio⁴¹. De este modo, las comunidades deben establecer una serie de criterios o prioridades para guiar su proceso decisorio. Una vez que las prioridades han sido establecidas, las estrategias a ejecutar son seleccionadas mediante la contrastación con los recursos disponibles. Los costes y otros recursos exigidos por cada estrategia deben definirse.

4) Una vez que las estrategias han sido seleccionadas⁴², debe desarrollarse un plan detallado que documente el análisis externo y las predicciones, el análisis interno y el diagnóstico, las metas y los objetivos, y la lista de estrategias priorizadas. Según Andersen (1989) la divulgación del plan estratégico “es crítica para asegurar la participación y cooperación de todos los agentes públicos y privados. La publicación de un plan documentado incentiva la

⁴¹Para Andersen (1989:6) las estrategias son “las acciones específicas que definen cómo deben ser alcanzadas las metas y los objetivos. La comunidad debería centrarse en estrategias que sean consistentes con los objetivos que haya establecido y que presenten niveles de riesgo aceptables. El desarrollo de estrategias debería capitalizar las oportunidades externas más importantes y los puntos fuertes internos, mientras que debería evitar las amenazas externas y los puntos débiles más serios. Generalmente, se desarrollarán más estrategias de las que una comunidad puede llevar a cabo con sus recursos. Por ello, la priorización de estrategias es crítica para la implantación realista del plan”.

⁴²Según Pascual i Esteve (1999:72), en un proceso de planificación estratégica de un municipio “es importante por parte del ayuntamiento que promueve el plan iniciar un proceso de planificación estratégica en el interior de su misma organización, debido a dos razones: la primera por avanzarse al proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y poder ejercer el liderazgo en tal proceso; y en segundo lugar, porque hay que adaptar la organización municipal a las transformaciones previstas en el plan, a la realización de los objetivos que se propone y, sobre todo, porque la organización en su conjunto debe seguir los cambios en las relaciones, y en especial las relaciones de colaboración, que se establecen entre los diferentes agentes y entidades económicas y sociales y el ayuntamiento en el proceso de elaboración del plan”.

formación de nuevas coaliciones para llevar a cabo las estrategias. Las acciones coordinadas de muchos individuos y organizaciones son vitales para la acertada implantación del plan. Los diversos agentes, públicos y privados, necesitan unas metas comunes para trabajar en la misma dirección”. Para que la planificación estratégica tenga éxito, debe estar orientada a la acción y centrada en la asignación de recursos escasos a los temas críticos. En la implementación se llega a la etapa donde se pone en práctica la estrategia de desarrollo consensuada para el municipio. La ejecución, control y evaluación han de ser muy exhaustivos y a la vez flexibles para ir consiguiendo paralelamente una desviación mínima entre los objetivos iniciales y los resultados que se van consiguiendo la vez que la implantación se va realizando.

En definitiva, la fase de implantación es la etapa más crucial del proceso de planificación. La implantación efectiva depende en gran medida del mismo proceso de planificación, por lo que un proceso efectivo resultará en un amplio consenso, referente a los temas clave a tratar, a cómo el entorno externo afectará a la comunidad, y a los aspectos fuertes y débiles de ésta. Sin embargo, como señala Martínez López (1999), hay que analizar “las implicaciones sociales derivadas de la adopción de modelos de PE, en un momento en que su uso se hace más progresivo en las ciudades y el urbanismo tradicional se integra en prácticas más generales de gestión de asuntos sociales y económicos”. Concretamente, Martínez López (1999) se hace las siguientes dos preguntas, ¿qué significa el cambio de énfasis desde la planificación normativa a la gestión urbana y/o planificación estratégica? ¿Qué modos de organización y de dominación políticas están relacionados con la aplicación de la planificación estratégica?

Las respuestas que da Martínez López se apoyan en las siguientes tres hipótesis: 1) la primera es que siempre el urbanismo tradicional fue estratégico, pues se debe considerar que en el planteamiento urbano clásico, moderno y normativo, existía simultáneamente una imposición estatal y vertical de un orden inteligible sobre el espacio y las poblaciones, a la vez que su operatividad siempre ha sido dependiente de estrategias de desarrollo económico productivista y de estrategias de control social sobre las poblaciones administradas. Por estas razones será preciso delimitar mejor las diferencias y semejanzas entre ambas

modalidades de planificación; 2) el relativo giro producido en la presente década con la adopción del planeamiento estratégico se explica como consecuencia de la crisis del urbanismo extensivo en los años setenta, aproximadamente (globalizante para toda la ciudad y pensando en largas ondas de tiempo) y el paso al urbanismo intensivo en los años ochenta. Pero también por las insuficiencias estratégicas del urbanismo clásico para construir una ciudad subordinada a las relaciones de capital, y para superar los conflictos sociales de sus deficiencias planificadoras, como son el carácter formalizado de la participación ciudadana, el desentendimiento práctico de necesidades básicas como la vivienda y la floja articulación entre planeamiento-programación-gestión; y 3) el planeamiento estratégico vendrá a subordinar la planificación a la gestión, pero esto de un modo paradójico, porque el planeamiento estratégico también aspira a una planificación omnipotente, más globalizante en sus áreas de preocupación y más intensiva. Se necesita, pues, señalar los numerosos exponentes de esta ambición teórica y algunos de los ejemplos empíricos puntuales que la van reforzando.

Martínez López (1999) afirma que la planificación estratégica puede entenderse de dos maneras, 1) como un estilo de gestión más para enmarcar y desarrollar la planificación normativa, y 2) como una especie de virus anti-planificador que se inyecta en el mismo proceso de planificación normativa para hacer de ésta algo adaptable a las condiciones políticas del entorno. Y uniéndolas a ambas, planificación estratégica sería sobre todo una gestión flexible, esto es, una planificación tan flexible y adaptable a su entorno que constantemente debería gestionarse a sí misma. Esto tiene dos consecuencias, una evidente y otra más oculta: 1) los objetivos deseables a largo plazo o en general, dejarían de tener primacía a favor de rentabilidades más inmediatas, a corto plazo, por lo que no se puede afirmar estrictamente que con la planificación estratégica se planifique para un largo periodo de tiempo, ya que las previsiones siempre estarán sometidas a servidumbres más inmediatas en cada momento; 2) es cierto que la planificación estratégica sustituye el criterio tecnocrático de concentrar las decisiones para abrir un espacio de consenso social donde decidan varios agentes sociales, pero eso no significa que las percepciones dejen de ser parciales, es decir, dependientes sólo de quienes consensuen en cada momento la definición de la situación a planificar y gestionar, simultáneamente. Este uso ambiguo de la

noción de planificación estratégica conlleva un pragmatismo útil tanto para quien desea imponer sus objetivos realistas a toda costa, como para quien no desea planificación ajena alguna pero tiene poder suficiente para definir los objetivos mínimos que aquélla debe cumplir en cada momento.

Gelman y Negroe (1982), indican que el concepto que en inglés se denota con el término *management*, no cuenta en español con una palabra que lo defina en su totalidad, sino que constituye un conjunto de significados que cubren aspecto tales como regulación, gobernación, manejo, administración, control, gerencia, conducción, dirección, mando, guía y los verbos *timonear* y *regir*; por lo que consideraron como apropiado el término de *conducción* para denotar mejor la acepción mediante el cual lo usan. La función de la planeación como proceso básico de dirección en un municipio. De acuerdo con estos investigadores, la concepción de un organismo gubernamental, como agente de cambio y desarrollo del sistema socioeconómico, implica la necesidad de usar un enfoque sistémico para analizar las relaciones de conducción entre el organismo gubernamental, como sistema conducente, y su sistema focal u objeto conducido. El organismo gubernamental, en este caso, el ayuntamiento elegido, es un subsistema del sistema focal.

Se puede decir que la conducción consiste en un proceso de cambio controlado del objeto conducido (municipio), según ciertos objetivos, a través de actividades que lo garanticen, y sirve para seleccionar y realizar la trayectoria adecuada de cambio.

Para Ackerman, L.D. (2000), la planeación se considera una actividad adicional, que apoya al proceso de conducción, visualiza y especifica el objeto conducido, los objetivos de la conducción y las actividades que permiten realizar el cambio; de manera directa, a través de programas y proyectos, e indirecta, mediante criterios adoptados por el sistema conducente en turno. Dentro del sistema conducente pueden identificarse procesos, y el proceso fundamental es el de toma de decisiones, que se especifica en dos aspectos. El primero actúa según el momento presente y el corto plazo, sus problemas son los que van surgiendo en el tiempo.

El segundo de los aspectos, que de alguna manera se desvincula de las acciones inmediatas que requiere el sistema, se orienta hacia la construcción de objetivos y su logro a más largo plazo, tratando de obtener soluciones integrales. El primer vínculo, la información, permite al proceso de toma de decisiones y al de planeación conocer los elementos necesarios para desempeñar sus funciones (Ackerman, L.D. 2000).

La debilidad de la planificación estratégica está en la identificación del territorio (todo) con la empresa posfordista (una parte de este). Esta identificación “no puede eludir su carácter metonímico arbitrario, pero en la práctica comparte con el procedimiento metafórico el hecho de conducir hacia una comprensión simple (y simplificada) de una realidad cotidiana. A este tipo de metáfora la denomino pragmática ya que más que asociar dos cosas cotidianas, fuerza nuestra percepción común de la empresa y del municipio para construir eficazmente una nueva realidad. Permite convencer de la identificación cuando no hay más que un desplazamiento, y permite actuar en coherencia con ella a la hora de planificar o gestionar la ciudad. La novedad de estos fenómenos que ayudan a justificar la primacía de la ‘gran empresa’ como (gran) ‘estrategia’ ante cualquier crisis histórica, tampoco puede llevarnos a afirmar que el urbanismo estratégico adopte una visión postmoderna recaudadora del progreso y de la ciencia predictiva, sino que más bien considera posible y necesario para el progreso un tipo particular de predicción: la prospección fundamentada en los diagnósticos antedichos: ‘trata de anticipar el futuro para competir más ventajosamente en el mercado (...) Entiende que la comunidad local se mueve en un sistema cada vez más competitivo, por lo que se concibe a la región y/o a la ciudad compitiendo en el sistema regional o urbano con las demás regiones o ciudades’ ” (Martínez López, 1999).

El marco referencial del documento, se divide entonces, en tres partes: en la primera se presenta el papel del estado en el desarrollo económico local [Krugman (1997), Cagmani (2003) y Vázquez Varquero (2002)], la segunda sintetiza el desarrollo local [Köhler (1999) y Villasante (1999)], y por último la planeación estratégica [Cagmani (2003) y Martínez López (1999)].

Capítulo 3. Marco normativo de la planeación municipal

3.1. La planeación nacional del desarrollo

En México, la planeación del desarrollo se realiza en tres niveles distintos que corresponden con los niveles de gobierno existentes. Así, existe planeación a nivel federal, estatal y municipal. Las directrices de la planeación del desarrollo en todos los niveles se ajustan a lo marcado por la rectoría del Estado⁴³.

México cuenta con un sistema de planeación que fue creado durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y se llama Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). El SNPD busca el desarrollo integral y sustentable del país, contemplando la articulación de programas para dar congruencia al Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo y aprovechar eficientemente la inteligencia de los tres órdenes de gobierno.

La definición de planeación nacional del desarrollo se proporciona en el artículo tercero de la Ley de Planeación⁴⁴:

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

⁴³ Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma publicada el 9 de abril de 2012.

⁴⁴ Párrafo reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del 2002.

La organización del SNPD tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El SNPD es un conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre éstas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades estatales y municipales, con el fin de actuar de común acuerdo. Este sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales, los grupos organizados de la sociedad y la población en general toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo, al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos. Esta estructura gubernamental ordena la actividad, tanto de las áreas que llevan a cabo las actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, como la de las dependencias que realizan lo planeado, y proporcionan elementos para controlar y evaluar todo el proceso, desde su preparación hasta su ejecución. El objetivo fundamental es dirigir las acciones que se realizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo⁴⁵.

El SNPD está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal; por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios y por la representación de los grupos sociales que actúan a través de unidades de planeación, gabinetes especiales, comisiones intersectoriales, y foros de participación social.

El SNPD actúa en tres ámbitos:

- a) **Nivel global.** La secretaría de hacienda tiene la responsabilidad de proyectar y coordinar las actividades más generales de la planeación nacional. A la secretaría de Desarrollo Social, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, le corresponde proyectar y coordinar la planeación regional. A la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le compete coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental.

⁴⁵ Como se advierte, en esta definición está presente el conjunto de componentes de todo sistema de esta naturaleza, mismos que la Ley de Planeación se encarga de conjugar para materializar la ley y traducirla en práctica.

- b) **Nivel sectorial.** A las distintas entidades de la administración pública federal que se encargan de los aspectos específicos de la economía y la sociedad les corresponde la operación en el nivel sectorial. Dentro de cada dependencia la responsabilidad recae en el titular, apoyado por la unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva. Cada secretaría está obligada a ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, a elaborar programas a mediano plazo y programas operativos anuales, a establecer el marco de referencia para la planeación del nivel institucional, y a asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas a mediano plazo. Además, como coordinadora de sector, cada secretaría debe ordenar las actividades de planeación de las entidades paraestatales ubicadas en su esfera reacción, comprobar periódicamente que cumplan con lo establecido en sus programas y verificar el estado que guardan éstos en relación con sus presupuestos.
- c) **Nivel institucional.** A las entidades paraestatales que se integran a la planeación global a través de los programas sectoriales, les compete participar en la elaboración de dichos programas, preparar cuando así lo determina el Ejecutivo Federal sus propios programas institucionales, elaborar los programas anuales para la ejecución de unos y otros, así como sus presupuestos, y atender, a través de la dependencia coordinadora de sector, las propuestas de los gobiernos estatales en relación con la cobertura territorial de su gestión.

La planeación gubernamental en México, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales considerados de validez general⁴⁶.

- a) El **principio de racionalidad** se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente.
- b) El **principio de la previsión** indica que los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante.
- c) El **principio de universalidad** nos dice que la planeación debe abarcar todas las fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

⁴⁶ Martner (1981), Chapoy (2003).

- d) Como consecuencia del **principio de la unidad**, se desprende la necesidad de que los planes programas y proyectos estén coordinados entre sí, con el objeto de formar un todo orgánico y compatible.
- e) El **principio de continuidad** se refiere a que la planeación es un proceso permanente porque así lo es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de recursos siempre escasos, lo que cambia es la forma de obtenerlos y el destino que se les da.
- f) El **principio de inherencia** indica que la planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración.

Los principios anteriores deben acatarse en el desenvolvimiento de todas las etapas del proceso de planificación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática para su organización y aplicación, distingue cuatro etapas: Formulación, Ejecución, Control y Evaluación, para asegurar la congruencia entre las actividades cotidianas y los objetivos previstos en el plan y en los programas a mediano y corto plazo, y para evitar desviaciones en la realización de lo proyectado.

A nivel federal es el único al que se le reconoce la categoría de plan. El Plan Nacional de desarrollo es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el período de gestión del presidente que lo elabora. En él se delinean las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno. En él se establece una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prelación, por una parte, y los recursos disponibles, por la otra. Asimismo, se determinan las distintas formas en que han de emplearse dichos medios para satisfacer esas carencias, considerando todas las inversiones que requiere el desarrollo del país para el período al que el plan se refiere, definiendo sus propósitos y la estrategia general que habrá de seguirse para cumplirlo.

El plan comprende tanto el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país, como la selección de las acciones perentorias para conducir su desarrollo integral, así como la determinación de los medios que han de emplearse para lograrlo, mismos que con mayor detalle se expresan posteriormente en programas a mediano plazo diseñados para cubrir las necesidades económicas y sociales de la población. En dicho documento, que orienta las acciones de la planeación, sectorial e institucional, así como las que efectúan los estados y los municipios, se designa a los responsables de su ejecución.

Los programas sectoriales, institucionales y regionales, elaborados para las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; en ellos se señalan los procesos, programas y proyectos que han de realizarse.

3.2. La planeación estatal del desarrollo

Según Chapoy (2003), no existe una definición general y homogénea de planeación estatal del desarrollo. Al revisar las leyes de planeación estatal se puede constatar que algunas leyes incluyen una definición y otras no. En buen número de las leyes que no incluyen una definición puntual, la esencia puede intuirse partiendo de distintas aseveraciones enunciadas en varios de sus artículos iniciales.

Una definición representativa de planeación estatal, es la que proporciona la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, en su artículo tercero:

Artículo 3.- Por planeación estatal del desarrollo se entiende la ordenación racional y sistemática de las acciones que la sociedad de las distintas jurisdicciones estatales realiza para transformar la realidad de su entidad, con apego a las leyes locales y en coordinación con la planeación nacional. Mediante ella se fijan objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignan recursos, se determinan responsabilidades, se fijan tiempos de ejecución, y se evalúan los resultados de la ejecución del plan de desarrollo y de los programas de él emanados.

La planeación estatal del desarrollo tiene bases jurídicas, tanto en el nivel federal como local (Chapoy, 2003):

a) Bases jurídicas a nivel federal.

El desarrollo de la planeación en los estados de la república es influido por normas contenidas en varios textos jurídicos del nivel federal: La constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, El Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos y el Acuerdo del Poder Ejecutivo federal acerca de los criterios y fórmulas para la distribución entre los estados y municipios de los recursos de los fondos de aportaciones federales.

b) Bases jurídicas a nivel estatal.

Los principios conforme a los cuales se planea el desarrollo en las entidades federativas, están establecidos en sus respectivas Constituciones, en sus leyes orgánicas de la administración pública, y en sus leyes de planeación.

El Sistema Estatal de Planeación está integrado por el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él derivan; por los programas de las representaciones del gobierno federal en el estado; por los mecanismos de coordinación entre la Federación, el estado y sus municipios; y por los convenios de concertación entre los sectores público, social y privado. También por los planes municipales de desarrollo y los programas de ellos emanados, los cuales se analizarán más adelante.

El fundamento de la organización de cada sistema estatal de planeación lo constituye el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). A este organismo le corresponde, entre otras, las funciones de coordinar el desarrollo integral, de evaluar el cumplimiento de los Convenios de Desarrollo Social, y de coadyuvar a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El vínculo entre las necesidades estatales de recursos y la programación anual del gobierno federal son los programas regionales, y el instrumento que hace compatibles en el nivel local los esfuerzos de planeación de los tres órdenes de gobierno es el COPLADE.

Los COPLADE, que en coordinación con la federación ordenan el desarrollo social en los estados, son organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, que cuentan con personalidad jurídica así como patrimonio y régimen jurídico propios. En ellos el gobernador del estado funge como presidente, el titular de la dependencia a cargo de la planeación como secretario general, y como secretario técnico su homólogo de la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social; también forman parte de ellos otros titulares de las dependencias del ejecutivo estatal, los presidentes municipales que hayan sido invitados por el gobernador, representantes de la sociedad, así como de instituciones de educación superior, y legisladores tanto federales como locales.

Los comités operan mediante una asamblea plenaria, una comisión o consejo permanente, subcomités sectoriales, subregionales y especiales, así como grupos de trabajo.

De acuerdo con las normas y lineamientos de la Secretaría de Hacienda, los COPLADE integran el Anteproyecto de Egresos de la Federación al ámbito de su jurisdicción; ajustan y negocian los montos, localización y calendarización de las inversiones federales en la entidad respectiva, y establecen la contribución de esta última a la consecución de las metas prioritarias de los programas respectivos, en función de las cuales el estado organiza sus propias prioridades y metas de resultado.

Para llevar a la práctica las acciones previstas en la planeación estatal, los ejecutivos locales cuentan con el Plan Estatal de desarrollo, los programas de él derivados, las leyes estatales de coordinación, los convenios de coordinación, los convenios de concertación, las medidas de inducción, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los convenios de desarrollo social (Vega y Rodríguez, 1997).

3.3. La planeación municipal del desarrollo

En materia de planeación para el desarrollo la posición del municipio es muy importante, ya que su área geográfica constituye la jurisdicción en la que materialmente se hace

realidad lo planeado y programado en los tres niveles de gobierno, pues allí se construyen las obras y se prestan los servicios previstos en los planes y programas del gobierno federal, del gobierno estatal, y de su propio gobierno, y por lo mismo es donde ha de verificarse que lo allí ejecutado se ajusta en volumen, extensión y calidad a lo previsto en los respectivos presupuestos.

3.3.1. El sistema municipal de planeación democrática⁴⁷.

En el ámbito municipal, la integración de la planeación estatal y federal dentro de los programas locales, corresponde a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), órganos auxiliares del municipio que el presidente municipal tiene la obligación de convocar al inicio de cada período de gobierno, y cuyo reglamento interior y recursos deben ser aprobados por el cabildo. Dichos organismos son los encargados de transmitir, tanto a las autoridades del estado como a las federales, las necesidades locales, y funcionan como órganos colegiados integrados por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal, y representantes de los sectores social y privado.

Al formular el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas que en él tienen origen, sectoriales, regionales, intermunicipales, institucionales, microrregionales y especiales; cada COPLADEMUN, actuando dentro del marco del Sistema Municipal de Planeación Democrática, lleva a cabo el proceso de planeación considerando las actividades a largo, mediano y corto plazo. Los programas respectivos deben contener los objetivos primordiales del desarrollo municipal, la compatibilización del programa operativo anual con el plan de desarrollo, las estrategias y medidas que se pretende seguir para alcanzar el cumplimiento de las metas programadas, los responsables de su ejecución, y las posibles fuentes para su financiamiento.

Para que la planeación del desarrollo resulte eficaz, debe reconocer la pluralidad étnica, lingüística, cultural y política existente en cada municipio, fomentar la participación de todos los integrantes de la comunidad en la toma de decisiones y en la ejecución del plan de desarrollo, e incorporar esta heterogeneidad en los programas para promover un desarrollo

⁴⁷ Resumen de la obra de Chapoy (2003).

integral de acuerdo con los principios convenidos en el plan de gobierno. Así entendido, el Plan Municipal de Desarrollo emanado de la realidad municipal, puede dar inicio a un proceso ideológico que genere un consenso que legitime la actividad del ayuntamiento, y dé respuesta a las necesidades de la población.

Esto implica el diagnóstico sobre los aspectos geográficos y demográficos del municipio; el estudio socio-económico por sectores, considerando las condiciones imperantes en el momento, y previendo las que sea posible conjeturar; la especificación de las estrategias y principales líneas de acción que van a seguirse –tomando en cuenta que el período de gobierno es de tres años–; y las propuestas de inversión pública coordinada de los tres niveles de gobierno. A partir de este análisis de las características de cada municipio y del conocimiento de sus problemas particulares, es como se pueden ponerse en práctica medidas públicas eficientes, integrando programas específicos para cada sector que respondan mejor a las demandas de la comunidad.

Conciliando los distintos puntos de vista de la población, y a través de propuestas claras, viables y precisas, para que la población sepa hacia dónde la encausa el gobierno y con qué fines, en el plan de desarrollo municipal deben definirse los compromisos de las autoridades y las prioridades y objetivos decididos en respuesta a las demandas de los habitantes de la circunscripción, con el fin de elevar su calidad de vida mejorando las condiciones económicas, la prestación de servicios públicos, la salubridad del entorno preservando el medio ambiente, y garantizando la seguridad pública.

Sea que la normatividad de la planeación municipal se encuentre integrada en la ley de planeación estatal, o cuente el municipio con regulación jurídica propia en esta materia, la planeación municipal para el crecimiento es el proceso mediante el cual, delimitando responsabilidades, mecanismos, instrumentos y procedimientos en materia de planeación, se fija la base, la organización y el funcionamiento del Sistema Municipal de Planeación Democrática, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del estado del que el municipio es parte integrante, la ley de

planeación federal, la ley de planeación estatal, la normatividad municipal en materia de planeación, y la ley orgánica municipal.

El objetivo de la planeación municipal para el desarrollo es prever las acciones y recursos necesarios para el desenvolvimiento integral del municipio, programar de acuerdo con un orden de prelación las acciones del gobierno municipal –coordinadas en su caso con las del estado para determinar la inversión regional o sectorial-, y promover la participación democrática de la sociedad de manera organizada.

Encabezados por los respectivos presidentes municipales, en el nivel de las subdivisiones políticas de los estados, son los COPLADEMUN, los que como instancia propositiva y ordenadora impulsan el desenvolvimiento integral de los municipios, fungiendo adicionalmente como orientadores en los planes intermunicipales y regionales. Son también los que establecen los vínculos de comunicación y coordinación entre los sectores público, privado y social, con el propósito de que sus representantes participen en la elaboración, control y evaluación del Plan Municipal del Desarrollo, y en la de los programas que en él tienen origen.

Conforme a lo dispuesto en las leyes estatales de planeación y en la normatividad respectiva en el nivel municipal, corresponde a los ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo municipal. Por consiguiente, por conducto del COPLADEMUN, cada ayuntamiento tiene a su cargo elaborar el diagnóstico integral de la situación real del municipio, que debe incluir tanto la detección de las carencias que han de resolverse mediante la actividad conjunta de la sociedad y del gobierno, como la enumeración jerarquizada de dichos problemas, y las perspectivas de solución deseables y factibles.

La administración municipal en coordinación con el respectivo COPLADEMUN, elabora el Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las entidades y dependencias municipales, estatales y federales, así como los planteamientos formulados por los grupos interesados. Dentro de un plazo que varía de cuatro a seis meses (dependiendo del municipio que se trate) contados a partir de la inauguración del

ayuntamiento que lo elabora, dicho documento –en el que deben constar las carencias de la jurisdicción, así como las áreas susceptibles de ser desarrolladas, y las estrategias y medidas para solucionar aquéllas y para aprovechar éstas-, debe estar aprobado y publicado en el periódico oficial del estado del que el municipio forma parte, sin que su vigencia pueda exceder del período que dicho ayuntamiento le corresponda.

Una vez aprobados el plan y los programas, su cumplimiento es obligatorio para las dependencias de la administración pública municipal; con las autoridades estatales y federales su ejecución debe convenirse; y concertar su cumplimiento respecto al sector social y los articulares.

a) Cumplimiento obligatorio.

En el ámbito de sus respectivas competencias, las dependencias de la administración pública municipal deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y metas primordiales de la planeación del desarrollo. Por lo tanto en los proyectos de iniciativas de leyes, y en los de los reglamentos, decretos y acuerdos que prepare el ayuntamiento, deben señalarse las relaciones que existen entre los proyectos de que se trata, y el plan y los programas que de él emanan.

En cumplimiento de esta disposición, al enviar a los respectivos congresos estatales sus iniciativas de leyes de hacienda e ingresos, deben informarles el contenido general de ellas y su relación con el programa operativo anual elaborado para la ejecución del Plan Municipal de desarrollo.

b) Cumplimiento coordinado.

Dado que en el nivel municipal se ejecutan no sólo el plan de desarrollo municipal y los programas que en él se originan, sino las acciones previstas en programas federales y estatales preparados específicamente para remediar las carencias de los municipios, las autoridades locales tienen que actuar en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, y son los ayuntamientos los que están a cargo de promover la celebración de esos acuerdos.

Para ajustar los recursos estatales y federales a las necesidades municipales, se precisa de una coordinación interinstitucional que haga compatibles las políticas públicas de la Federación y de los estados con las exigencias básicas de las subdivisiones políticas de éstos, con el fin de impulsar el desarrollo regional y fortalecer a las entidades federadas mejorando sus condiciones económicas, es imprescindible que los respectivos ayuntamientos promuevan el desarrollo municipal por medio de planes en los que atendiendo las demandas de sus comunidades, se prevean acciones basadas, tanto en los recursos propios como en los apoyos estatales y federales.

Dichos pactos implican una concentración de esfuerzos y de recursos financieros, por lo tanto, al preparar el presupuesto municipal deben considerarse, tanto las acciones coordinadas, como las obras y servicios de competencia municipal incluidas en los respectivos planes estatales de desarrollo o en el Plan Nacional de desarrollo, sea que su realización vaya a ser totalmente costada por los gobiernos estatales o el federal, o que éstos sólo apoyen parcialmente su financiamiento.

c) Cumplimiento concertado.

Con el fin de conjuntar esfuerzos para procurar el progreso de los municipios, debe darse a la participación ciudadana un impulso que se refleje en un mayor número de obras y acciones comunitarias, tanto en la planeación como en la ejecución y la vigilancia de las obras y los servicios municipales, por lo que es importante vincular a la sociedad con las acciones de gobierno, con el propósito de que participe en la ejecución del plan y sus programas, y determine la eficacia de las acciones administrativas, ya que la población es la única que puede precisar si la operación del programa coincidió con los objetivos previstos.

Es atribución de los ayuntamientos concertar las acciones con los interesados –ya se trate de grupos sociales, o de particulares- para responder a las exigencias de la sociedad vinculadas al proceso de planeación municipal. Cumpliendo con ella, y para fomentar la participación de las organizaciones sociales en diversos campos, como en el de la

educación, la cultura, el deporte, la salud, el desarrollo integral de la familia, la acción juvenil y la ecología, la dependencia a cuyo cargo está el desarrollo social debe promover la participación social, impulsando la concertación, el diálogo y el respeto tanto entre las autoridades municipales y los representantes de organismos no gubernamentales económicos y políticos, como entre los grupos vecinales formales e informales de servicio social.

Para darle validez a la planeación y confrontar los resultados con los objetivos, la ciudadanía debe poder constatar en todo momento si la aplicación de los programas operativos anuales concuerda con los objetivos previstos en el plan de desarrollo.

Con este propósito, es importante evaluar periódicamente el funcionamiento de las acciones gubernamentales y verificar los resultados de las medidas aplicadas y el grado de satisfacción para los habitantes del municipio, determinando a qué sectores se benefició, y cuáles fueron las necesidades que no fue posible solucionar; para que tomando en cuenta las dificultades que se presentaron y considerando las características de cada municipio, con el fin de superar rezagos o carencias de cada sector en particular, en la planeación futura se incluyan distintas opciones o variaciones a los programas.

La verificación del cumplimiento de Plan Municipal de Desarrollo se hace tanto en el nivel administrativo como legislativo para lo cual existen diferentes mecanismos de control.

a) Control administrativo.

Con el fin de cerciorarse de los avances logrados, el COPLADEMUN lleva a cabo la evaluación y seguimiento de la ejecución del plan y de los programas que de él derivan, para lo cual verifica periódicamente la relación existente entre los resultados del cumplimiento de los programas y del ejercicio del presupuesto, con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

b) Control legislativo.

Para que el Congreso del estado esté en condiciones de evaluar el resultado de las acciones realizadas en relación con las necesidades señaladas como prioritarias en el plan municipal de desarrollo, cuya satisfacción se constituyó como meta del Sistema Municipal de Planeación, la Cuenta Pública que el municipio rinda debe relacionarse con las decisiones tomadas para la ejecución del Pan Municipal de desarrollo, y la de los programas a los que el mismo de surgimiento.

Concatenando los planes estatales y municipales de desarrollo con la planeación global, sectorial e institucional de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas pretenden promover y administrar su propio proceso de desarrollo. Al organizar sistemas de planeación dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, los estados y municipios buscan evolucionar a la par que el gobierno federal.

3.4. Planeación y presupuestación programática.

Para la ejecución en el nivel estatal y municipal de los respectivos planes y programas en ellos originados, las dependencias y entidades de esos niveles –al igual que las del nivel federal en su ámbito de acción- elaboran programas operativos anuales en los que constan la orientación de las actividades económicas y sociales, el detalle de las acciones que han de realizarse, y las metas que han de cumplirse. Una vez que a esos programas se les calcula un costo al determinar los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para llevarlos a cabo, constituyen los anteproyectos de presupuesto.

De esta manera, existe una liga entre la planeación y la presupuestación a través de la programación, tal como se explica en los párrafos siguientes.

Hasta 1976, la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, porque se basaba en un proceso empírico, mecánico y unitario de presupuestación que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones. Es por ello que en 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de orientación programática, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara

la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera la que actualmente está en vigor. Esta nueva ley implantó en la administración federal el presupuesto por programas.

El sistema de presupuesto por programas es un proceso con base técnica que asigna recursos a los proyectos de acuerdo con sus metas y previo cálculo de sus costos unitarios, y que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hace resaltar la duplicación de funciones. Asimismo, al prever el control de la ejecución, la verificación de las realizaciones físicas, y la medición de los resultados, hace posible fincar responsabilidad si la gestión administrativa no se ajusta a lo programado y no se alcanzan las metas.

Como se ha visto, cada presidente de la república, gobernador de un estado o presidente municipal, decreta un plan de desarrollo al iniciar su período en el gobierno. La etapa crucial de proceso de planeación es la transformación de éste en una serie de presupuestos anuales, condición indispensable para llevarlo a la práctica, porque el presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción. En otras palabras, el presupuesto por programas une de manera sistemática la planeación a mediano y largo plazo con los programas anuales de trabajo.

La relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto es muy estrecha, porque este último es la exposición financiera del plan anual de trabajo del gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a mediano y largo plazo en objetivos inmediatos para hacerlas realidad, especificando las acciones para llevarlos a la práctica, y los recursos necesarios para hacerlo. Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo – nacional, estatal o municipal, según el caso- en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación programática se integra en el proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado.

CAPITULO IV. METODOLOGÍA

En este capítulo se plantea lo referente al proceso metodológico donde se define el alcance, el enfoque, la hipótesis, las variables, el diseño del instrumento, las partes y las etapas en que se integró el mismo, así como el análisis de los datos, lo anterior para medir el logro de los objetivos planteados en esta investigación.

4.1. Alcances y enfoque de la investigación

El alcance de la presente investigación es descriptiva, al pretender recolectar información sobre factores que inciden en la planeación del gobierno local, el proceso y la participación ciudadana, obteniendo un diagnóstico de la situación que guardan y buscando evidenciar los ángulos o dimensiones del contexto a analizar; de la misma forma correlacional ya que se pretende encontrar la relación o grado de asociación que existe entre dos o más variables mediante un patrón en la planeación del municipio de Ameca, Jalisco.

Según Hernandez, et al. (2010), es posible que una investigación pueda incluir diferentes alcances y para efectos de esta investigación se pretende la combinación descriptiva-correlacional por las características del estudio, siendo esta la que mejor se adapta a las necesidades del mismo.

El enfoque de este estudio es cuantitativo ya que se pretende establecer hipótesis y determinar variables que puedan ser medibles aplicado a una muestra determinada para recolectar datos y analizarlos a través de métodos estadísticos y establecer conclusiones con respecto a ellos.

4.2. Hipótesis

La hipótesis diseñada para esta investigación, se considera causal multivariada, al establecer, causas y efecto en el tema de investigación y multivariada al contemplar la relación entre variables independientes y una dependiente.

H1.

Al no existir planeación estratégica en el municipio de Ameca, los planes se limitan a pensar en programas proyectos y acciones a ejecutar durante el periodo de gobierno del alcalde en turno, sin tener en cuenta su trascendencia ni impacto en el largo plazo; no tienen ni dejan a futuras administraciones una visión de lo que podría ser un proceso de desarrollo continuo del municipio, con una línea clara basada en sus potencialidades.

H2.

Los objetivos de desarrollo en el municipio de Ameca no se alcanzan, porque el plan no se pone en práctica, se ejecuta mal, o porque los programas y proyectos que se marcan en el plan no son acordes con la realidad.

Al pretender determinar ciertos factores claves que inciden en el acierto o falla de la planeación para generar mejores condiciones de vida de los habitantes del Municipio de Ameca, Jalisco, y con base en la revisión teórica, se identificaron como principales:

- i) Factores intrínsecos;
- ii) Factores extrínsecos;

Tabla 3. Factores clave que inciden en el acierto o falla de la planeación municipal

Causas Intrínsecas	Causas Extrínsecas
Elaboración del plan en su conjunto	Conocimiento y métodos sobre el proceso de planeación
Diagnósticos municipal	Disponibilidad de la información
Nivel de participación de la población	Factores administrativos y organizacionales
Selección y preparación de proyectos	Aspectos jurídicos y políticos
Categorías o clasificaciones de problemas específicos	Factores financieros
Definición de objetivos y medios	Ética
Revisiones constantes del plan	Eventos inesperados
Medición del conflicto y la incertidumbre del plan	
Marco de referencia para el diseño de los planes	
Orientación a largo plazo	

Fuente: Elaboración propia.

De las cuales se han ubicado cuatro variables las cuales se presentan en a continuación, con las que se pretende obtener información importante que nos permita generar un análisis

amplio y significativo de donde se obtengan insumos para el análisis de la planeación del municipio de Ameca, Jalisco.

Se consideró una variable dependiente; El acierto o la falla de la planeación municipal para la mejora en las condiciones de vida de los habitantes del municipio de Ameca, Jalisco, tema central de este trabajo de investigación, y en esta es donde se determinará la incidencia de los factores identificados como claves, pretendiendo identificar los factores internos y externos.

4.3. Diseño de la investigación

El modelo metodológico que se asumió en esta investigación, según Hernández (2010), se enmarca en el diseño no experimental ya que no se pretende manipular las variables, de tipo transeccional descriptivo debido a que cada variable o concepto se trata individualmente, no se vinculan variables; y transeccional correlacionales-causales, al pretender describir la relación entre variables en un momento determinado en función de la relación causa-efecto y recabar los datos en un único momento.

4.4. Selección de la muestra

El universo objeto de este estudio, son los funcionarios de primer nivel (Regidores del Ayuntamiento) del municipio de Ameca ya que son los responsables de la planeación y de quienes depende la aplicación de esta y cuyas acciones afecta o beneficia el proceder del gobierno. De acuerdo con los datos revisados, Ameca cuenta con 8 regidores de mayoría relativa y 3 regidores de representación proporcional. Si tomamos en cuenta que se estará analizando los últimos seis periodos contamos con una población de 66 funcionarios de primer nivel. El tamaño de muestra para un nivel de confianza del 95% es de 25 funcionarios.

Figura 5. Determinación de la muestra

Tamaño de la Población (N)	66
Error Muestral (E)	0.05
Proporción de Éxito (P)	0.9
Proporción de Fracaso (Q)	0.1
Valor para Confianza (Z) (1)	1.28

Tamaño de Muestra	
Fórmula	39
Muestra Óptima	25

(1) Si:	Z
Confianza el 99%	2.32
Confianza el 97.5%	1.96
Confianza el 95%	1.65
Confianza el 90%	1.28

Fuente: Elaboración propia



4.5. Recolección de datos

Como paso siguiente, se procede a la recolección de datos, determinando las fases que se siguieron para integrar el instrumento, así como las partes que lo componen y que se aplicara para la obtención de la información con respecto a la planeación municipal y su funcionamiento en los ayuntamientos, de igual forma en este apartado se irá dando parte de la aplicación del instrumento, así como la preparación y análisis de los datos.

4.5.1. Selección del instrumento

El instrumento que se utilizó para la recolección de datos fue el cuestionario estructurado, tipo Likert, que según Hernández (2010), consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir, el cual contiene preguntas cerradas dicotómicas, por contener varias opciones de respuesta y presentar mayor facilidad de decodificar y de analizar; así como preguntas abiertas ya que se desea profundizar en las opiniones.

Para la obtención y la recopilación de datos, se diseñó un instrumento que permitiera medir diferentes aspectos de la planeación desarrollada por las administraciones del ayuntamiento del municipio de Ameca, Jalisco. Este cuestionario dirigido a los funcionarios de primer nivel de la administración municipal de los últimos seis periodos gubernamentales consta de 10 reactivos y está integrado por cuatro partes que a continuación se detallan:

- a) En la primera parte, se integran preguntas para obtener información sobre el Marco Normativo y Reglamentario en relación con las funciones administrativas y la

planeación del desarrollo a) Plan de Desarrollo, b) Reglamento de Planeación, c) Estructuras funcionales y operativas de la planeación y finalmente d) Existencia y/o actualización de reglamentación interna de la administración municipal.

- b) En la segunda parte se integran preguntas para determinar el grado de escolaridad de los funcionarios y su experiencia laboral previa a ser electos.
- c) La tercera parte la constituyen preguntas que generan información referente a: a) rotación de titulares de las áreas administrativas municipales entre periodos y b) existencia de un área específica para cuestiones de desarrollo del municipio.

Cuadro 1. Operatividad de variables

Variable	Dimensión	Indicadores	Ítem
Marco Normativo de la planeación municipal	Gobierno local	Plan de Desarrollo	1 al 4
		Reglamento de Planeación	
		Estructuras funcionales y operativas para la planeación	
		Reglamento interno de administración municipal	
Caracterización de los funcionarios	Funcionarios	Grado de Escolaridad	5 al 7
		Experiencia laboral en el sector público	
		Conocimientos básicos sobre planeación	
Operatividad de la planeación de desarrollo	Gobierno local	Rotación de personal de mandos medios entre periodos	8 al 10
		Área específica para cuestiones de desarrollo	

Fuente: Elaboración propia.

4.5.2. Aplicación del instrumento

Se aplicó el instrumento a 24 funcionarios en la cabecera municipal y 3 localidades del municipio de Ameca, Jalisco en los meses de agosto y septiembre del 2013, el instrumento fue aplicado a través de entrevista personal, distribuyendo a los alumnos los cuestionarios con respecto a la cercanía geográfica de lugar de procedencia para abarcar las localidades mencionadas.

4.5.3. Preparación de datos

Una vez recolectados los datos, se procedió a elaborar una matriz o base de datos en Excel, el cual contiene y describe la localización de las variables de investigación, las preguntas, y las categorías.

4.6. Análisis de datos

Los métodos estadísticos contribuyen a tabular los datos obtenidos y establecer las generalizaciones apropiadas a partir de estos, por lo que en este estudio se empleó la estadística descriptiva para representar los niveles de las variables.

CAPÍTULO V. POTENCIALIDAD PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE AMECA

El diagnóstico socioeconómico efectuado para el municipio de Ameca, pretende establecer un perfil de las principales características demográficas de sus habitantes. Aspectos tales como la distribución poblacional, el acceso a los servicios básicos, el nivel de instrucción escolar, el grado de marginación o los niveles de bienestar social son indicadores que permiten calificar objetivamente el grado de desarrollo alcanzado por este territorio.

El análisis de los aspectos socioeconómicos a esta escala, ha permitido por igual detectar y comprender la especificidad del municipio con respecto a otros municipios de la región Valles del estado de Jalisco. Aspecto fundamental en la planificación estratégica y la toma de decisiones. La evaluación que aquí se plantea, será útil al momento de identificar las potencialidades endógenas del municipio; haciendo posible la orientación selectiva de estrategias para el desarrollo local de la zona en estudio.

5.1. Distribución espacial de la población

De acuerdo con los datos censales de 2010 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Ameca cuenta con 57,340 habitantes. Respecto a la distribución espacial de la población, los topes demográficos de Ameca se reparten en 183 localidades. La densidad de ocupación del espacio para el municipio de Ameca no sobrepasan los 80 habitantes por unidad de superficie.

Ameca sigue siendo el municipio con la mayor localidad urbana de la región. La cabecera municipal del mismo nombre supera los 36 mil habitantes, concentrando poco más de 63% de la población.

Tabla 4. Población Principales Localidades de Ameca, Jalisco.

Localidad	Población Total	Porcentaje
AMECA	36,156	63%
EL CABEZÓN (EL LIMÓN)	2,683	5%
SAN ANTONIO MATUTE	2,225	4%
SAN ANTONIO PUERTA DE LA VEGA	1,077	2%

LOS POCITOS	1,019	2%
LABOR DE SOLÍS	879	2%
SAN NICOLÁS	773	1%
EL PORTEZUELO	649	1%
JAYAMITLA (COLMENAR)	616	1%
BUENOS AIRES	602	1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos censales de 2010 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Al no existir un balance entre los pesos poblacionales y los rangos por tamaño de localidad, se acelera la concentración humana en sólo algunos cuantos asentamientos, dando origen a la polarización urbana; mientras que el resto de la población se dispersa en localidades menores a 100 habitantes. Y sin duda, este factor imposibilita una adecuada distribución de recursos para atender las necesidades básicas de las personas.

Para el caso de Ameca, los registros censales indican que un total de 82 localidades superan los 100 habitantes. Sin embargo, a excepción de la cabecera municipal que se ubica como la principal concentradora, el resto de los asentamientos no sobrepasa el rango de los 2,700. De hecho, 91% de las localidades no excede el umbral de los 600 habitantes. El dominio indiscutible que ejerce la cabecera municipal sobre el resto de los asentamientos de Ameca, evidencia una centralidad geográfica que dificulta los patrones de difusión del desarrollo económico sobre el territorio.

En definitiva, la escasez de localidades intermedias restringe el acceso a algunos servicios básicos y complementarios para la población restante. La falta de jerarquía en la red de asentamientos no contribuye, además, con el desarrollo de interrelaciones entre los centros urbanos. Los intercambios económicos entre ellos no suelen ser intensos y, por consiguiente, la mayoría de las localidades es incapaz de ejercer una influencia definitiva sobre sus propios territorios. En suma, se puede decir que la tendencia general del municipio apunta hacia una dinámica urbana que seguirá alimentando el crecimiento poblacional cuando menos para la cabecera municipal.

5.2. Estructura demográfica

De acuerdo a los últimos eventos censales de 1990, 2000 y 2010 el municipio de Ameca está experimentando un retroceso en sus cargas demográficas. No obstante que entre 1990 y 2000 la

población escasamente se incrementó a un ritmo de .38% medio anual, la tasa de crecimiento para para 2010 se presenta una tasa de crecimiento de .12% anual con respecto al 2000⁴⁸.

El examen de la estructura demográfica por grupos de edad aplicado al municipio también revela cambios significativos en la distribución de la población, mismos que reflejan inequívocamente la contracción del crecimiento. Las bases piramidales son comparativamente angostas en los dos primeros grupos de edad, ampliándose ligeramente hacia los rangos de entre 10 y 19 años. Para Ameca, la población se estrecha de manera abrupta a partir de las clases mayores a los 20 años, mostrando una tendencia más sesgada hacia los hombres que hacia las mujeres. Estos escalones en la pirámide representan una ruptura importante en la distribución demográfica tanto por edad como por sexo.

Además, al estimar la edad mediana de la población en el corto periodo de 2000 a 2010, se revela una leve propensión al envejecimiento. La edad demográfica para el municipio se incrementó en poco más de dos años, pasando de 21.7 a 24.3 en promedio. Además la proporción entre hombres y mujeres muestra una distribución desigual. En general a partir de los 15 años el número de hombres se mantiene por debajo del registrado por su contraparte femenina. Esta relación se conserva prácticamente a lo largo de la escala de edades hasta alcanzar los 59 años, donde incluso para algunos rangos la diferencia es tal que supera 15%.

5.3. Servicios básicos en la vivienda

La distribución y cobertura de los servicios básicos en la vivienda suele ser un excelente marcador sobre las condiciones generales de desarrollo de la población. Para el caso de Ameca, más de 88% de las 15,559 viviendas habitadas registradas para 2010 cubrían satisfactoriamente las necesidades de estos servicios⁴⁹.

Tabla 5. Cobertura de los Principales Servicios en Ameca, Jalisco.

Vivienda y Urbanización		
	Datos	%
Total de viviendas particulares habitadas, 2010	15554	

⁴⁸Según los censos generales de población y vivienda del INEGI, la población se incrementó en 659 habitantes en el periodo 2000-2010.

⁴⁹Viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje.

Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas, 2010	3.7	
Viviendas particulares habitadas con piso diferente de tierra, 2010	15177	97.6%
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, 2010	14017	90.1%
Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, 2010	15077	96.9%
Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario, 2010	15050	96.8%
Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica, 2010	15319	98.5%
Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, 2010	14383	92.5%
Viviendas particulares habitadas que disponen de televisión, 2010	14909	95.9%
Viviendas particulares habitadas que disponen de lavadora, 2010	12240	78.7%
Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora, 2010	3827	24.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos censales de 2010 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

No obstante, existen algunas brechas en la dotación de los satisfactores básicos por tipo de servicio. Mientras que más de 98% de las viviendas para el municipio cuentan con energía eléctrica, por ejemplo, el rezago para algunos servicios como el agua potable sigue siendo mayor a 9% de las viviendas. En términos generales, el déficit de servicios para la presente década se sitúa en el orden de 12% para el total de las viviendas habitadas⁵⁰. En efecto, para 2000, los porcentajes del cubrimiento de servicios eran muy inferiores a las cifras que se reportan actualmente. Ameca, no se encontraba en una mejor situación, el déficit en el servicio simplemente era mayor a 30%.

El avance sustancial en el cubrimiento de las demandas básicas de la población representa una significativa mejora en su calidad de vida, y con ello, los habitantes elevan sus indicadores de bienestar. Tales condiciones socioeconómicas se traducen en pequeñas ventajas comparativas que en su conjunto pueden representar factores favorables al desarrollo social. Basta con señalar que en el año 2000, cuatro de cada cien hogares tenían computadora, mientras que para 2010 la cifra alcanza el 24.5% del total de viviendas habitadas.

5.4. Instrucción escolar y oferta educativa

Según los datos proporcionados por el INEGI, para 2010 los habitantes de Ameca, presentaban una situación idéntica respecto a los años promedio de instrucción escolar con

⁵⁰De un total de 15,559 viviendas particulares habitadas un total de 1,429 no cuentan con los servicios de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje.

ocho grados aprobados, es decir, igual a la media para el estado de Jalisco. La condición de analfabetismo para el mismo periodo tampoco muestra grandes variaciones. Ameca registra respectivamente 5.74% de su población que no saben leer y escribir. El escaso nivel en los años promedio de escolaridad que presenta el municipio implica que casi una tercera parte de la población no cuente con la instrucción básica terminada. Así por ejemplo, para el caso de Ameca la proporción se estima en 29.1% de las personas mayores a 15 años que no terminaron la instrucción primaria⁵¹.

Al analizar la distribución de los niveles de instrucción escolar en el municipio, se encuentra que los valores para el rango de la población con la primaria completa se mantienen entre 18% y 20%, la variación correspondiente para el grupo con secundaria terminada se incrementa hasta tres unidades porcentuales; donde se registran valores que oscilan entre 17% y 19%. Para el siguiente escalón educativo, Ameca contabiliza 13% de la población mayor a 18 años con instrucción media superior. Finalmente en el intervalo que se refiere a la instrucción superior, Ameca consigue 7%. La oferta educativa de acuerdo a los registros que se desprenden de las estadísticas básicas de la Secretaría de Educación Jalisco, ubican a Ameca en el con 16,618 estudiantes. La planta docente mantiene un comportamiento muy similar. Aparece en la lista Ameca con 968 maestros profesores. En lo que respecta a planteles educativos el municipio de Ameca registra 162. No obstante que en los tres primeros niveles de formación se mantiene una proporción similar de escuelas con respecto a otros municipios de la región Valles⁵², el número de centros destinados a la instrucción media superior en Ameca es de tres.

En cuanto a la educación superior, Ameca brinda tal oferta académica en tres centros docentes. La matrícula en este rubro asciende a 1,602 alumnos y la planta de profesores a 116. En el municipio se destaca además la presencia del Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara, que no solamente atiende la demanda local en la formación de profesionistas, sino que su ámbito de cobertura se extiende prácticamente por

⁵¹Cifra obtenida con la suma de población de 15 años y más con primaria incompleta, sin escolaridad y analfabeta.

⁵²Según Cota Yáñez et al. (2011) donde se realiza una comparación entre el municipio de Ameca y otros tres municipios pertenecientes a la región Valles.

toda la región. Ofreciendo a la población estudiantil la posibilidad de cursar hasta once licenciaturas.

5.5. Acceso a los servicios de salud

Uno de los factores socioeconómicos que genera mayor diferenciación entre los municipios es el que se refiere a los servicios de salud e infraestructura hospitalaria. Un déficit importante en la cobertura de la atención médica sitúa a Ameca con un 56.7% de la población como derechohabiente al esquema de seguridad social. No obstante, el rezago en materia de salud para la población se mantiene en una elevada cifra que varía en el orden de 40% y 60% para el conjunto municipal. Respecto al número de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Ameca registra a 6,411 empleados, cantidad que representa 35.7% de la población ocupada, mientras que los menos de mil trabajadores asegurados. Como resultado, los porcentajes de la población derechohabiente al Seguro Social también son significativamente bajos. Ameca consigue 40.8% de inscritos.

Las tasas de mortalidad infantil del municipio Ameca se sitúa en 24.5 muertes infantiles por cada mil niños nacidos vivos. Sin embargo, respecto al número de establecimientos que brindan servicios médicos a la población local, el municipio de Ameca es el que disfruta de una mayor infraestructura en la región. Su territorio alberga un total de 29 centros de atención, de los cuales 28 están clasificados como módulos y unidades de salud y uno más como hospital.

5.6. Principales indicadores socioeconómicos

Con el propósito de establecer un parámetro respecto a la calidad de vida que ofrece a sus habitantes el municipio, se analizan cinco de los principales indicadores socioeconómicos que reflejan inequívocamente las condiciones generales de desarrollo en que se encuentra la población: el nivel de bienestar, el grado de desarrollo humano, el grado de desarrollo social, el grado de marginación y el rezago educativo.

Los niveles de bienestar calculados por el INEGI a partir de indicadores de educación, salud, ocupación, vivienda, servicios a la vivienda y el acceso a bienes duraderos, sirven

para medir las condiciones económicas y sociales de la población. La calificación de este índice sitúa al municipio de Ameca en condiciones idénticas al promedio estatal con un nivel de bienestar alto, sin ninguna diferencia aparente en relación a sus horizontes de desarrollo social y su calidad de vida.

Por el contrario, al estimar el grado de desarrollo humano para el estado de Jalisco, el Consejo Nacional de Población (Conapo) ubica al municipio en el nivel medio-alto de la escala, una posición por debajo del valor registrado por la entidad que simplemente alcanza el valor más alto. Este indicador busca medir el progreso socioeconómico considerando tres dimensiones esenciales: la capacidad de gozar de una vida larga y saludable, la capacidad de adquirir conocimientos y la capacidad de contar con el acceso a los recursos que permitan disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso. De hecho, es justo en esta última dimensión donde se presentan diferencias sustantivas entre los municipios y entre éstos y el propio estado. Mientras que el PIB per cápita para Jalisco en el año 2000 ascendía a los 7,412 dólares, el municipio de Ameca, apenas alcanza los 4,906 dólares anuales por persona. Aquí las diferencias respecto a Jalisco son del orden de 33%.

Por su parte, el grado de desarrollo social —también calculado por el Conapo— contribuye a identificar los avances y rezagos vinculados al desarrollo pleno de las capacidades y opciones de las personas. Tomando en cuenta para ello distintas aptitudes socioeconómicas de la población como: la protección, la salud, la educación, el trabajo, el salario y la vivienda; que en este caso reflejan un desarrollo social de tipo medio para los municipios analizados. Dicho escenario se puede explicar a partir del escaso grado de calificación laboral, el bajo nivel de instrucción escolar y el consiguiente diferencial en las percepciones salariales de la población en su conjunto. Al evaluar el grado de marginación del INEGI, Ameca registra un valor muy bajo, menor que la media estatal, en un rango bajo. El peso relativo de los indicadores socioeconómicos que se refieren al cubrimiento de los servicios dentro de la vivienda y el nivel de urbanización que alcanza el municipio, contribuye significativamente a elevar las condiciones de vida de la población. Incluso el hecho de contar con la localidad más poblada de la región, sitúa a Ameca en una posición un poco más favorable que la obtenida por el resto de la región.

Por último, el rezago educativo en la población es un índice desarrollado por el INEGI, que se refiere a los hombres y mujeres de 15 años y más que no terminaron su educación básica obligatoria correspondiente a la secundaria. Y no obstante que Ameca se ubica por encima del promedio estatal con un valor medio, las cifras correspondientes a la población en condiciones de rezago educativo son indiscutiblemente elevadas. Sin duda este factor limita las oportunidades de poder acceder al bienestar individual, familiar y social, reduciendo de manera considerable su calidad de vida y ampliando la brecha de la equidad social. En tales circunstancias, los habitantes del municipio de Ameca registran un rezago educativo de 61.8%. Con esta cantidad, el déficit en la instrucción escolar se convierte en una seria desventaja que vulnera la capacidad de las personas para insertarse en la ruta del desarrollo.

Capítulo VI. Análisis general de las causas de falla de los planes municipales de desarrollo en el municipio de Ameca, Jalisco

En un municipio, el medio de que se vale la administración municipal para organizar y encauzar las acciones hacia la búsqueda del desarrollo local es la planeación, que también se da a la tarea de indicar la manera en que se pretende lograrlo.

La organización de los procesos y acciones de desarrollo, resulta siempre una actividad compleja, por lo que surge la necesidad de contar con un recurso que facilite la organización clara y sistemática de toda la información relacionada con el proceso de planeación municipal, que permita lidiar con la naturaleza y condicionamientos que acompañan las decisiones en las distintas áreas municipales. Dicho recurso lo constituye el documento conocido como Plan Municipal de Desarrollo o PMD, donde se traduce y plasma la actividad de planeación. La planeación del desarrollo municipal no es lo mismo que un Plan de Desarrollo Municipal.

Los que confunden ambos, cometen el error de considerar el producto del proceso de planeación con el proceso en sí. La planeación municipal es un proceso, y es una condición indispensable para formular programas y proyectos de desarrollo efectivos, así como sus mediciones. Si las bases, razonamientos y descripción de las políticas y proyectos, así como sus sistemas de medición deben trasladarse al papel es un asunto aparte.

La planeación municipal es más que un plan, de manera que la planeación no necesariamente requiere de un PMD formal. Sin embargo, hay que destacar que la preparación de un documento que englobe los resultados de la planeación del desarrollo municipal tiene muchas ventajas, porque proporciona un enfoque sistemático que permite coordinar las decisiones del desarrollo y mejorar o corregir las decisiones que se tomaron con anterioridad. Por otra parte, se ha encontrado que los PMD son herramientas útiles para iniciar o estimular el proceso de desarrollo.

La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo constituye una de las principales actividades que deben realizar los gobiernos municipales durante sus primeros meses de gestión. Las normatividades locales indican claramente la obligación del ayuntamiento de presentar ante el Congreso local el PMD en un lapso determinado de tiempo, que generalmente varía de 4 a 6 meses. Este documento maestro debe plantear las acciones de desarrollo que el gobierno local tendrá en un periodo determinado o durante toda su gestión.

En nuestro país, la experiencia indica que los ayuntamientos que cuentan con un PMD, son más efectivos para impulsar el progreso y el desarrollo del municipio. Sin embargo, la distancia entre los beneficios teóricos de los planes de desarrollo municipal y los resultados observados en la práctica ha sido muy amplia. Muchos gobiernos municipales supuestamente comprometidos con el desarrollo, en realidad han contribuido al estancamiento. Parte de la explicación de esta situación se debe a fallas durante el proceso de planeación del desarrollo. Estas fallas pueden atribuirse a deficiencias técnicas del grupo que planea, así como a factores externos que quedan fuera de su control.

Con el fin de obtener un panorama comprensible de las causas que originan que un PMD falle, es pertinente contar con una noción básica de la planeación como función del gobierno municipal. A partir de esta noción básica, se plantea el contexto problemático general en materia de planeación en que se desenvuelve la administración municipal, y se sientan las bases para examinar la manera en que dicho contexto se traduce en problemas específicos del PMD. Con base en la perspectiva general de la función de planeación y la problemática municipal asociada, se plantea que es durante las fases específicas de los procesos de elaboración y ejecución del plan, cuando se manifiestan de manera más clara los problemas que generan la falla del plan. Finalmente, se procede a categorizar los problemas que originan la falla de un PMD, se define cada una de las categorías y se describe la manera en que se produce la falla.

6.1. La planeación como función del gobierno municipal

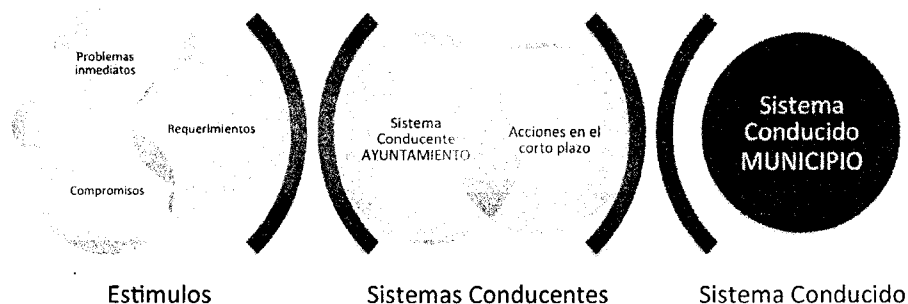
Utilizaremos las ideas de Gelman y Negroe (1982), para exponer la función de la planeación como proceso básico de dirección en un municipio. De acuerdo con estos investigadores, la concepción de un organismo gubernamental, como agente de cambio y desarrollo del sistema socioeconómico, implica la necesidad de usar un enfoque sistémico para analizar las relaciones de conducción entre el organismo gubernamental, como sistema conducente, y su sistema focal u objeto conducido. El organismo gubernamental, en este caso, el ayuntamiento elegido, es un subsistema del sistema focal.

El proceso de conducción se manifiesta como la relación determinante entre el sistema conducente (ayuntamiento) y el objeto conducido (municipio). Esta relación se visualiza a través del análisis y contraposición de dos paradigmas: conducción correctiva y conducción.

Gelman y Negroe (1982), indican que el concepto que en inglés se denota con el término management, no cuenta en español con una palabra que lo defina en su totalidad, sino que constituye un conjunto de significados que cubren aspecto tales como regulación, gobernación, manejo, administración, control, gerencia, conducción, dirección, mando, guía y los verbos timonear y regir; por lo que consideraron como apropiado el término de conducción para denotar mejor la acepción mediante el cual lo usan.

La conducción correctiva se define por las presiones del momento, trata de mantener al objeto conducido en un estado deseado y lograr su optimización local. Ver figura 5.

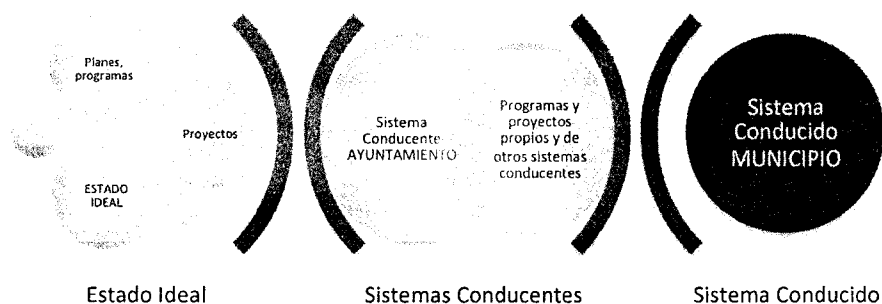
Figura 5. La Conducción Correctiva



Fuente: Elaboración propia con base en Gelman y Negroe (1982).

El otro tipo de conducción se presenta cuando se ha preestablecido un estado futuro deseado del objeto conducido, así como ciertos criterios para seleccionar y organizar las actividades adecuadas, en forma de programas y proyectos, que contribuyan al cambio del estado actual al deseado. Ver figura 6.

Figura 6. La Conducción Planeada



Fuente: Elaboración propia con base en Gelman y Negroe (1982).

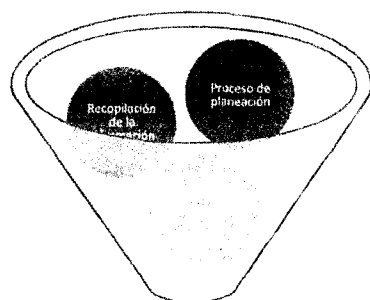
Se puede decir que la conducción consiste en un proceso de cambio controlado del objeto conducido (municipio), según ciertos objetivos, a través de actividades que lo garanticen, y sirve para seleccionar y realizar la trayectoria adecuada de cambio.

Con este marco de referencia, la planeación se considera una actividad adicional, que apoya al proceso de conducción, visualiza y especifica el objeto conducido, los objetivos de la conducción y las actividades que permiten realizar el cambio; de manera directa, a través de programas y proyectos, e indirecta, mediante criterios adoptados por el sistema conducente en turno.

Dentro del sistema conducente pueden identificarse procesos, y el proceso fundamental es el de toma de decisiones, que se especifica en dos aspectos. El primero actúa según el momento presente y el corto plazo, sus problemas son los que van surgiendo en el tiempo.

El segundo de los aspectos, que de alguna manera se desvincula de las acciones inmediatas que requiere el sistema, se orienta hacia la construcción de objetivos y su logro a más largo plazo, tratando de obtener soluciones integrales. Los procesos del sistema conducente se definen al analizar sus vínculos con el sistema conducido. Ver figura 7.

Figura 7. Funcionalidad del Sistema Conducente (ayuntamiento).



Sistema Conducido (municipio)

Fuente: Elaboración propia con base en Gelman y Negroe (1982).

El primer vínculo, la información, permite al proceso de toma de decisiones y al de planeación conocer los elementos necesarios para desempeñar sus funciones. Es necesario en cualquier momento conocer el estado actual del sistema conducido, de manera que el sistema conducente capte la información a través de indicadores relevantes que provengan no únicamente del sistema conducido, sino de otros sistemas vinculados, de modo que la toma de decisiones sea adecuada al medio en que funciona el sistema.

Para el proceso de planeación es necesario adicionar información acerca del desarrollo del sistema conducido, información proveniente de los procesos de toma de decisiones y la de otros sistemas relacionados.

La efectividad del proceso de toma de decisiones y el de planeación depende de la información disponible en el momento oportuno, de ahí la importancia de contar con un diseño conceptual del proceso de información (que bien puede considerarse un subsistema), que permita captar, generar, seleccionar, transmitir procesar y presentar la información. Este subsistema información puede emplearse como retroalimentador del proceso de toma de decisiones al proporcionar información respecto del estado actual del sistema, los resultados de las acciones ejecutadas y las condiciones de sistemas exteriores influyentes. El segundo vínculo entre el sistema conducido y el subsistema conducente es la implementación o ejecución de acciones, como resultado de los procesos de planeación y toma de decisiones.

6.2. Contexto problemático municipal en materia de planeación

De la compleja problemática existente, lo primero que salta a la vista es la gran diversidad municipal a nivel nacional. Las características sumamente heterogéneas se observan, tanto en su estructura organizacional, como en la prestación de servicios, en las formas de funcionamiento, en las formas de planeación y de toma de decisiones, y por supuesto en las capacidades económicas, políticas, técnicas o financieras.

En materia de desarrollo humano, algunos municipios cuentan con indicadores (IDH) similares a los observados en los países más desarrollados del mundo, mientras que en otros, el índice se parece al de algunas regiones de centro América.

Los sistemas de rendición de cuentas más avanzados y confiables se pueden encontrar en este nivel de gobierno, pero, al mismo tiempo, los casos de menor transparencia e

incapacidad administrativa también los encontramos en municipios del país (Cabrero, 2004).

De los tres órdenes de gobierno, las autoridades municipales son las más cercanas a la población y, por lo tanto, las que tienen mejor oportunidad para conocer sus necesidades y expectativas. Esto hace que en los gobiernos locales sea donde se ejerce más presión ciudadana directa y donde se perciba de manera palpable toda índole de carencias e incapacidades.

Es posible afirmar que en lo conceptual, orgánico y funcional, existe una crisis de las administraciones públicas locales, que se hace evidente ante la falta de una política administrativa explícita, la limitada eficacia de la mayoría de las entidades públicas, la discontinuidad en los procesos de cambio administrativo, el agotamiento de los modelos administrativos en uso, la escasez de recursos humanos y tecnológicos para el desarrollo institucional y un marco legal y estructural rebasado por la realidad.

En el municipio de Ameca en particular, estas situaciones se revelan claramente en los resultados de la Encuesta a Presidentes Municipales y Regidores del municipio de Ameca para el periodo 1997-2013 (6 periodos):

A. Hasta el año 2013, la gran mayoría de los ayuntamientos en Ameca se caracterizó por un muy débil marco normativo y reglamentario en relación con las funciones administrativas y la planeación del desarrollo municipal.

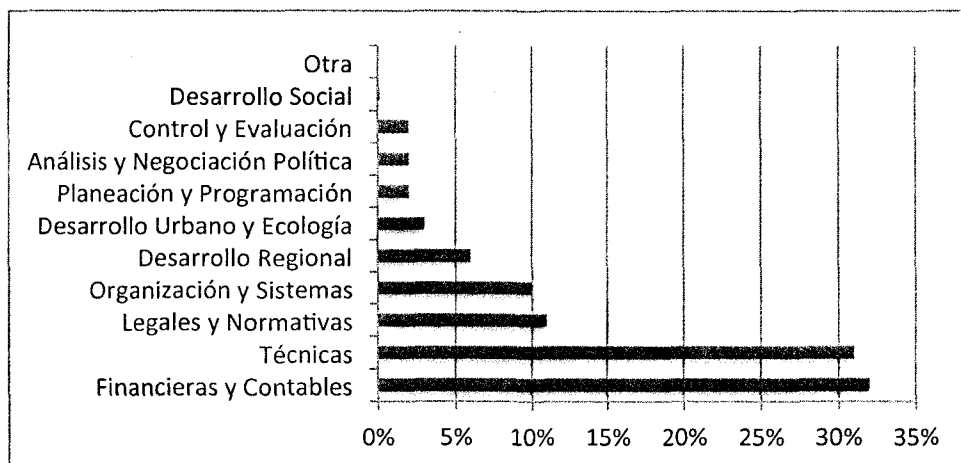
- En el 20.1% de los casos se menciona no había un Plan de Desarrollo o se desconocía por parte de los encuestados.
- Alrededor del 80% de los encuestados refiere que no había un reglamento para la planeación, ni se tenían estructuras funcionales y operativas institucionalizadas para fortalecer esta tarea.
- En 62.5% menciona que no existía siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y el 25% que no estaba actualizado. Es decir, alrededor

del 87.5% refieren que no se contaba con una normatividad administrativa interna de base.

- B. El 50% de los presidentes municipales carecía de estudios universitarios (Licenciatura, equivalente o posgrado): El 33.3% con escolaridad de preparatoria, técnica o comercial y el 16.6% con escolaridad de secundaria o menor.
- C. El 50% de los titulares de las unidades administrativas carecía de estudios universitarios (licenciatura, equivalente o posgrado): El 18% con escolaridad de preparatoria, técnica o comercial y el 32% con escolaridad de secundaria o menor.
- D. El 66.6% de los funcionarios de primer nivel afirmó no poseer experiencia laboral en el sector público.
- E. Refieren que la rotación de los titulares de las áreas administrativas municipales era de aproximadamente 83.3%.
- F. El 95.8% refiere que no se contaba con un área dedicada a las cuestiones del desarrollo y si existía no funcionaba.

De acuerdo con la opinión expresada por los presidentes y regidores municipales las principales áreas a reforzar son las mostradas en la figura 8.

Figura 8. Principales Áreas Municipales a Reforzar



Fuente: Elaboración propia.

Las estadísticas anteriores revelan un panorama de muchos retos, por ejemplo, cuando se planteó la pregunta de lo que se entendía por planeación, los funcionarios contestaron cosas muy distintas, la mayoría de ellas relacionadas con las leyes locales de planeación. De manera general, todos tenían idea de que se debe hacer planeación, pero no sabían cómo hacerla, desconocían las técnicas existentes para ello.

- En el desarrollo de un municipio, el principal motor es el factor humano, pero prácticamente los ayuntamientos empiezan desde cero en cada nueva administración, ya que se pierde el know-how al existir un índice de rotación de directores y jefes de área en alrededor del 84% en las administraciones municipales.
- El perfil profesional de los funcionarios municipales es un factor determinante de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Este aspecto es importante para el caso que nos atañe, ya que más de la mitad de los presidentes municipales no cuenta con experiencia en administración municipal, lo que sumado a la falta de preparación académica adecuada de la mitad de los presidentes y funcionarios municipales de primer nivel, predisponen una gestión municipal más difícil.
- Aunque los datos indican que el 83.3% de las administraciones contaban con un PMD, la encuesta no evaluó en ningún sentido la calidad y factibilidad de los planes. Parece ser que se consideró como PDM cualquier documento que pareciera tener forma de plan.
- Se ve también que en el 96% de las administraciones no se tenía un área dedicada al desarrollo, y que el 80% no contaba con un reglamento de planeación. Parece ser que la planeación del desarrollo no es considerada una función relevante dentro de la gestión municipal. Esto puede resultar un tanto contradictorio, ya que la función elemental del ayuntamiento como sistema conducente es buscar el continuo desarrollo municipal, y es aceptado de manera unánime por los estudiosos que la planeación es el principal medio para lograrlo.
- En relación con las principales áreas a reforzar, se constata que sólo el 4% de los funcionarios consideró a la planeación como área prioritaria. Esta respuesta un tanto desconcertante, puede tener su origen en la difusa conceptualización o incluso ignorancia, que los funcionarios municipales tienen de la función de planeación.

- Muy probablemente, el 31% de los presidentes que contestó que se necesitaba reforzar las áreas técnicas, también se referían a las técnicas específicas relacionadas con la práctica de la planeación. Los que es más, la práctica financiera y contable en un municipio (que es considerada la principal área a reforzar) esta íntimamente relacionada con las tareas de programación y presupuestación, las cuales son fases del proceso de planeación municipal.

Para un planeador competente con visión sistémica es evidente que las principales áreas a reforzar, observadas en la gráfica, están íntimamente relacionadas con el proceso continuo de la planeación municipal. Separar las funciones de áreas que están íntimamente relacionadas, como si se tratase de cosas distintas o procesos independientes, es una de las principales causas de las dificultades estructurales en un municipio. Por ejemplo, en el municipio el área de planeación se considera como un departamento independiente de la tesorería, cada una realizando funciones al margen de la otra.

La planeación municipal es la actividad donde se encuentran y confluyen el acto de planear y el de ejecutar, donde aparece el realismo de los planeadores o su desubicación. Por este motivo, la importancia de la planeación municipal adquiere gran relevancia; y es, en cierto sentido, más fácil, porque la realidad es más comprensible y accesible, el ámbito de acción es más delimitado, y los programas, proyectos y acciones, están más vinculados a situaciones reales dentro de la dinámica municipal. Sin embargo, a pesar de esta facilidad, también las exigencias son mayores. Por un lado los problemas reales están continuamente interpelando y cuestionando los objetivos y resultados de la planeación.

Por otro lado, los efectos de la planeación deben percibirse en un tipo de resultados cualitativos y cuantitativos, para que puedan ser claramente evaluados de acuerdo con indicadores precisos previamente diseñados.

Actualmente, existe una crisis de legitimidad en el proceso de la planeación del desarrollo, ya no se cree en él. Aunque una de las principales limitaciones es la falta de plena voluntad política, también son muy importantes las limitaciones metodológicas, técnicas, y de

personal: hacen falta métodos, técnicas, guías, manuales y personal especializado (Velasco 1999).

Uvalle (1999), enfatiza que la gestión pública contemporánea debe ser capaz de combinar la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Toda administración local moderna debe ser capaz de plantear y solucionar los siguientes aspectos: primero, ¿qué debe hacerse? Segundo, ¿cómo se puede hacer y quién tiene la mayor capacidad para hacerlo? Tercero, ¿cuál es la mejor forma de hacerlo? Y cuarto, ¿cómo y quién controlará y evaluará los avances y resultados, en especial, por lo que concierne a su impacto social? Para contestar estas preguntas, se requiere planear, resulta claro que la planeación aparece como una función inherente a todo proceso de acción o de actividades municipales que procuran alcanzar determinados objetivos. Sin embargo, tal como lo indican los datos anteriormente expuestos, gran cantidad de administraciones no tuvieron suficiente capacidad para realizar procesos de planeación exitosos, lo cual constituye un grave inconveniente.

Esta situación no es privativa de México, sino que es un problema y reto que se presenta en casi todos los países latinoamericanos. Velasco (1999), caracteriza el contexto interno y externo en el que se desenvuelven las administraciones locales, contexto que, según el autor, inclusive podría generalizarse a otros países de la región:

- Desequilibrios sociales y económicos. El mal funcionamiento de los mercados y los problemas estructurales de la economía han llevado a la concentración de la riqueza y al incremento de la población en condiciones de pobreza extrema.
- Crisis de la Planeación. La planeación sufre una crisis de legitimidad, que reclama una revisión de sus bases jurídicas, procesos y mecanismos, para encontrar modelos más efectivos y participativos.
- Desfasamiento del marco jurídico. El marco jurídico que sustenta la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas, en muchos casos, se ha visto rebasado por la realidad.
- Limitación de recursos. Por razones económicas y por el comportamiento de los ingresos, del gasto y de la deuda pública, la limitación de los recursos se ha convertido en un factor estructural.

- Personal burocratizado. Las actitudes y aptitudes del personal son limitadas y sus funciones están exageradamente acotadas a lo exclusivamente marcado por reglamentos o normas.
- Estructuras orgánicas rígidas y jerarquizadas. La mayoría de las estructuras corresponden a modelos tradicionales, que limitan su adaptación a nuevas condiciones.
- Limitaciones para la participación y la coordinación. Los instrumentos y mecanismos actuales no propician la plena participación social, además de dificultar la coordinación y la cooperación intergubernamental.
- Bajos niveles de productividad en el gasto público. Las estructuras programático presupuestales y las formas para ejercer el gasto público no permiten una mayor productividad del mismo.
- Sistemas de control limitados. El control está orientado al cumplimiento de normas y no a la evaluación del desempeño.
- Disfuncionalidad de los mecanismos de apoyo. Falta racionalidad y agilidad en los procedimientos de apoyo y gestión interna.

6.3. Caracterización de las causas de falla de la planeación municipal del desarrollo

Un plan municipal de desarrollo, PMD, es un documento donde se plasma la actividad de planeación municipal y mediante el cual se pretenden organizar todas las actividades que, de acuerdo con los que elaboraron el plan, son necesarias para alcanzar ciertos estados de desarrollo deseados que fueron previamente fijados. Así pues, la finalidad de un plan o la justificación de su existencia, es que facilita el alcance de objetivos de desarrollo.

Si después de ejecutar los proyectos del plan, no se alcanzan los objetivos de desarrollo que cada proyecto marcaba, se dice que el plan falló en mayor o menor grado. Luego entonces, consideramos que el éxito o el fracaso de un PMD deben juzgarse en términos del alcance de objetivos de desarrollo previamente fijados. Por otro lado, muchas veces el plan o los proyectos de un plan, no son implementados en la realidad o se ejecutan de manera inadecuada. En este caso se dice que el plan no se operó o se operó de manera inadecuada,

consecuentemente tampoco se alcanzan los objetivos de desarrollo tal y como estaban marcados en el plan.

Considerando el párrafo anterior y para efectos de este trabajo, definiremos como falla de un PMD, cuando se elabore un plan específico para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo, y éstos no sean alcanzados por la causa que fuere. Sin embargo, es importante distinguir si no se alcanzan objetivos de desarrollo por causas imputables al mismo plan o por causas ajenas al plan. Decir solamente que un plan falló, sin especificar las causas, es una afirmación aventurada que puede carecer de sentido. En otras palabras, los objetivos de desarrollo no se alcanzan, ya sea porque el plan jamás se puso en práctica, se ejecutó mal, o porque los programas y proyectos que marcaba el plan por alguna razón no eran acordes con la realidad. Por otro lado, puede intuirse que existirán niveles de falla, lo cual dependerá del alcance que cada proyecto individual tenga en relación con sus objetivos particulares.

Si se toma en cuenta que el propósito de la planeación es transformar deliberadamente la realidad, la planeación municipal comprende tres partes que se relacionan mutuamente:

1. El sistema conducido (Municipio).
2. El sistema conducente (Ayuntamiento)
3. El medio de conducción (la planeación, específicamente su herramienta principal: el Plan Municipal de Desarrollo)

El medio de conducción implica la elaboración del PMD, así como su ejecución. Es precisamente, durante los procesos de elaboración y ejecución del PMD, que se manifiestan claramente los problemas específicos que provocan la falla del plan. A su vez, estos problemas causantes de falla tienen su origen en la difusa y compleja problemática municipal.

Muchos autores han estudiado y analizado desde distintos ángulos y puntos de vista la problemática municipal en materia de planeación. Entre los que han hecho recopilaciones interesantes podemos mencionar a Mejía (1997,1994); Rodríguez (2000); Uvalle (1999);

Velasco (1999); Anaya (2002); García (1999), Cabrero (1995, 1997), y Waterston (1965), entre otros. Un análisis de los distintos trabajos pone de relieve numerosas coincidencias entre ellos. Estos investigadores estudian la problemática de la planeación de forma general, pero no caracterizan las causas de falla ni identifican claramente los efectos negativos observados en el PMD. Por ejemplo, muchos de estos investigadores afirman que una de las principales causas que originan que un PMD falle es la falta de presupuesto. Pero una falta de presupuesto puede tener diversos efectos, entre otros podemos mencionar un diagnóstico mal elaborado, tal vez porque no se quiso invertir en la contratación de recursos humanos capaces para hacerlo. A su vez, un diagnóstico mal elaborado no solamente puede deberse a falta de presupuesto, sino a una infinidad de otras causas.

En síntesis, hay que saber diferenciar entre las causas de falla, y la falla observada; tener muy presente que estamos tratando con problemas multi-causales y multi-efecto, y estar conscientes que en la práctica no siempre es fácil identificar que causa o causas originan tal falla. Es por ello que es necesario utilizar el enfoque sistémico cuando se abordan situaciones de esta naturaleza. Así, considerando lo anterior y la definición de falla de un PMD expuesta más arriba, nosotros caracterizaremos las causas de falla de un PMD como Causas intrínsecas de falla de un PMD y Causas extrínsecas de falla de un PMD.

6.3.1. Causas Intrínsecas de Falla.

Están relacionadas con la estructura esencial, fundamental del plan; así como con el proceso de elaboración del plan.

Entre las causas intrínsecas de falla más comunes están las siguientes:

- a) Planes demasiado ambiciosos. Son grandiosos en el diseño, con objetivos maravillosos, pero demasiado vagos en las actividades específicas para alcanzar dichos objetivos. Los planes maravillosos surgen porque no se hace un análisis de factibilidad y viabilidad del plan. Así, muchos PDM de la actualidad más que planes constituyen catálogos de buenos deseos.
- b) Planes incompletos. En general, atendiendo a la teoría de la planeación, en todo PDM debe plasmarse el proceso de planeación. Un PDM debe contener un análisis de la

situación (diagnóstico), formulación de objetivos, evaluación y selección de alternativas para alcanzar los objetivos, programación, presupuestación, control y evaluación de resultados. Es común observar PMD que carecen de diagnóstico y de control de resultados y es muy raro encontrar planes que cuenten con la etapa de evaluación de resultados.

- c) Diagnósticos mal elaborados. Existe demasiada tendencia a centralizarse en la descripción de los problemas, sin establecer su contexto, ni su ubicación espacio-temporal. Es decir, se describen los problemas, pero no se señalan los elementos e interrelaciones causantes que influyen en él. Así, se listan problemas de todo tipo sin orden alguno. Por otro lado, no existe un balance comprensible de las debilidades y fortalezas del ayuntamiento, así como de las amenazas y oportunidades que enfrenta el municipio. Los pronósticos y proyecciones se encuentran altamente relegados. En general, los diagnósticos no plasman de manera clara la situación global del municipio.
- d) Planes y proyectos no participativos. No se considera la participación amplia y orgánica de todos los involucrados, como un requisito necesario del proceso de planeación, ni en la etapa de análisis, formulación de propuestas, opciones y programas, ni en la fase de aplicación, control y evaluación. No se consideran las opiniones de otras fuerzas sociales que también planean desde perspectivas e intereses diferentes a los del grupo en el poder, por lo que de ninguna manera el plan es la expresión del resultado de la negociación entre fuerzas sociales. En el nivel más operativo es común que en la práctica se tomen muy poco en cuenta a los actores implicados que podrían impulsar o afectar negativamente la implementación de un proyecto. También es muy raro que se considere la opinión de los futuros beneficiarios de un proyecto. No se fijan prioridades. Los proyectos y programas no están priorizados. Al no existir prioridades, no se pueden establecer puntos de equilibrio entre aquellos objetivos que se contraponen. En la práctica, se trata de lograr demasiados objetivos a la vez, sin considerar que algunos de los objetivos compiten entre sí o incluso pueden entrar en conflicto. Muchas veces ciertos objetivos sectoriales pueden entrar en conflicto con los objetivos establecidos para otros sectores, o con intereses de actores sociales al margen del PMD.
- e) Inadecuada selección y preparación de los proyectos. Esta es la razón más común del fracaso de un PMD. Este punto está muy relacionado con los dos incisos anteriores y

con la fase de evaluación y selección de alternativas del proceso de planeación. Por un lado, fijar o definir la mejor manera de resolver un problema o alcanzar un objetivo es una tarea difícil que requiere de análisis concienzudo. Además lo que puede ser una solución deseable para cierto grupo de implicados, puede resultar indeseable para otro grupo. De esta manera, es imperativo incluir la opinión de los beneficiados o afectados directos de un programa o proyecto y escoger de manera participativa y consensuada la mejor manera de ejecutarlo. Son raros los PMD que consideran estos aspectos. Por otro lado, la gran mayoría de los planes no incluyen una evaluación previa de los proyectos que se ha decidido realizar, por lo que no se cuenta con una estimación del tiempo necesario para las tareas, ni se conocen los requerimientos de recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura, así como el perfil del personal necesario para el éxito del proyecto. La evaluación previa de un proyecto puede arrojar datos reveladores en relación con su viabilidad y factibilidad.

- f) Utilización de categorías o clasificaciones muy gruesas. Se trabaja con áreas o sectores muy extensos, por ejemplo “transporte” o “sector industrial”, sin considerar que contienen heterogeneidades muy marcadas. Así, se especifican programas y proyectos para los sectores, sin definir claramente el área específica de aplicación. Se puede decir que se trata a las categorías como si fueran modelos de caja negra. Hay que apuntar aquí que cuando se intentan definir categorías más específicas y homogéneas, la disponibilidad de información ha limitado seriamente el intento porque no hay estadísticas o datos suficientes necesarios para elaborar desagregaciones confiables de mayor nivel.
- g) Confusión entre objetivos y medios. Enunciados como: “contar con personal calificado”, “ahorrar y usar eficientemente los recursos”, “fomentar la participación privada”, “desarrollar la infraestructura” etc., han sido considerados en uno u otro momento como objetivos de desarrollo, cuando en realidad son medios. Ciertamente son cosas útiles e indispensables, pero deben considerarse como partes de un proceso necesarias para alcanzar objetivos más lejanos. Así, existen planes que contienen gran cantidad de objetivos relacionados directamente con el ayuntamiento, pero se pierde de vista la manera en que el alcance de esos objetivos internos beneficiará al desarrollo del municipio como un todo.

- h) No existe una revisión constante del plan. Una vez formulado el plan éste permanece inmutable hasta el momento de su culminación. No se revisa ni se corrobora que lo propuesto sea acorde con la nueva dinámica municipal, que continuamente se encuentra cambiando. En la práctica, el plan es reformulado cada tres años, a la llegada de una nueva administración. Cabe mencionar aquí un problema grave: la discontinuidad. Raramente un plan toma en consideración el plan o los planes anteriores. Así, proyectos que se quedaron “a medias” en el cambio de ayuntamiento, son abandonados por el nuevo gobierno, aun cuando prometan mucho. Se prefiere partir de cero, porque comúnmente la nueva administración se empeña en marcar distancias respecto a la precedente.
- i) No se reconoce el conflicto ni la incertidumbre. Cuando se elabora el plan se privilegian los instrumentos cuantitativos no probabilísticos, el análisis de las tendencias y las extrapolaciones correspondientes. Así, es común encontrar planes que no incorporan elementos adecuados ni para anticipar, extrapolar o crear escenarios y situaciones futuras probables y deseadas, ni para reconocer y tratar el conflicto y la incertidumbre.
- j) Diseño del plan basándose solamente en los lineamientos de las leyes locales de planeación. La estructura de un PMD está regida por cuadros directores constituidos en las Leyes Estatales de Planeación y reglamentos locales. En general, dichas leyes exigen que los PMD cuenten con los siguientes componentes: estrategias, programas, proyectos y líneas de acción. Un plan con un diseño tal, no tiene aplicación en la práctica porque sólo indica el qué y no el cómo. Muchos gobiernos municipales sólo cumplen con estos requisitos mínimos que les exige la ley, por lo que en realidad no cuentan con una herramienta útil que les permita organizar adecuadamente las actividades pretendidas.
- k) El plan no tiene una orientación clara a futuro. Este punto está directamente relacionado con la misión y visión municipales. Uno de los grandes defectos detectados en gran parte de los planes es que se limitan a pensar en programas proyectos y acciones a ejecutar durante el período de gobierno del alcalde, sin tener en cuenta su trascendencia ni impacto en el largo plazo; no tienen ni dejan a futuras administraciones una visión de lo que podría ser un proceso de desarrollo continuo del municipio, con un norte claro basado en sus potencialidades. Este tipo de planes repite proyectos comunes, sin tener

en cuenta la integralidad de los mismos ni su contribución hacia un futuro mejor, por lo tanto el impacto de estos proyectos es mínimo. Está generalmente aceptado la utilidad y conveniencia de establecer una misión y visión municipales, porque en ellas se expresan de manera amplia los fines del ayuntamiento y se marca la orientación el rumbo de la organización. Muchos PMD no incluyen una visión ni una misión.

En general, se tiene consenso en que todo PMD debe hacerse con base en un buen diagnóstico; debe fijar objetivos y metas claras indicando su priorización; definir los programas, proyectos y líneas de acción necesarios para alcanzarlos; y vincularlos con las estimaciones presupuestales, de tiempo, de recursos humanos y de infraestructura necesarios; indicar la manera de implementación de los proyectos, así como contar con los sistemas de monitoreo y control de actividades y de evaluación de resultados. La gran mayoría de los PMD en las administraciones del municipio de Ameca, Jalisco son débiles en varios de estos puntos.

6.3.2. Causas Extrínsecas de falla.

Son factores externos que afectan, condicionan o restringen de manera negativa el proceso de elaboración de un PMD, su correcta implementación o ambos. Se pueden caracterizar como:

- A. Problemas de conocimiento y método. Son errores que se cometen o situaciones problemáticas que surgen como consecuencia de deficiencias en los conocimientos y/o habilidades necesarias en el personal que elabora o ejecuta un PMD.

La elaboración de un plan es una tarea que requiere de sólidos conocimientos técnicos de planeación; y la implementación del plan exige en los ejecutores capacidad de gestión, así como ciertos conocimientos mínimos de administración, proyectos y planeación. La planeación y administración de proyectos son áreas donde existen gran cantidad de metodologías y técnicas.

La administración de recursos y proyectos lleva consigo casi siempre la exigencia de determinados requisitos de aptitudes y capacidades en el personal operativo.

Cuando se conocen los requerimientos y perfiles necesarios en la gente que ejecutará las distintas tareas, se puede evitar que el personal operativo resulte desbordado por exigencias superiores de las que son capaces de sobrellevar.

En muchas ocasiones un PMD que parece prometedor, resulta decepcionante o difícil de ejecutar, debido a que el personal encargado de dirigir y realizar las actividades propuestas carece del conocimiento o habilidades necesarias para desenvolverse de manera eficiente. En consecuencia, se incurre en errores que pueden ir desde atrasar un proyecto, hasta hacerlo fracasar.

- B) Disponibilidad de información. Son errores que se cometen, o situaciones problemáticas que surgen durante los procesos de elaboración y de ejecución de un PMD, como consecuencia directa de la falta de datos o información necesaria para realizar correctamente dichos procesos.

Todos los gobiernos requieren de informaciones para planear de modo eficiente, porque en cierta manera, la planeación depende de la existencia de hechos cualitativos y cuantitativos acerca de los recursos y de la actividad económica y social. Uno de los principales problemas que se presentan al realizar la planeación en los municipios del país, es la carencia de información que ayude a la toma de decisiones, en conjunto con la baja capacidad de las administraciones locales para definir el perfil de la información estratégica necesaria, así como para producirla, manipularla y mantenerla actualizada.

En las economías en desarrollo, es un mal general que no se cuente con estadísticas, estudios de campo o datos suficientes que podrían resultar de mucha utilidad para elaborar los planes. Por otro lado, la utilidad de los datos disponibles depende de su precisión, cobertura, forma y oportunidad. Si los datos existentes están llenos de errores, si la cobertura es limitada o está sujeta a cambios frecuentes; si la forma de los datos restringe o limita su comparación con otros datos, o si los datos son anacrónicos, éstos pueden hacer más daño que bien. En tales casos muchas veces puede ser una tontería y un desperdicio emplear recursos humanos especializados o de alto nivel en la elaboración de un PDM.

La ejecución de un plan requiere suministros de información periódica para controlar el progreso del plan, se necesitan informes precisos, completos y oportunos de las organizaciones operativas. En la práctica, los líderes de proyectos o agentes decisores relacionados con la ejecución de un PMD, requieren que la información fluya de manera rápida y ordenada para corregir errores, aprovechar oportunidades o tomar decisiones críticas, pero generalmente nunca se cuenta con ellos en la mayor parte de los proyectos y los programas en proceso de ejecución. Muchas veces un proyecto se atrasa o falla porque cierta información clave no llega a tiempo a los decisores o porque nunca llega.

En relación al proceso de ejecución de un PMD, están los llamados sistemas de información (SI). Un SI es un conjunto formal de procesos que, operando sobre una colección de datos estructurada según las necesidades de la organización, recopilan elaboran y distribuyen la información necesaria para las operaciones y para las actividades de dirección y control correspondientes (decisiones) de acuerdo con estrategias previamente fijadas. En el ámbito municipal es raro que se cuente con un SI local.

- C) Factores administrativos y organizacionales. Se refiere a todos aquellos factores relacionados con las debilidades institucionales de los organismos públicos, ya sea estructura, procedimientos, ideología cultura organizacional etc., que obstaculizan o impiden la formulación y ejecución de un PMD.

Mucho se ha escrito acerca de las debilidades institucionales para los procesos de planeación en la mayoría de los países en desarrollo. Estas incluyen la separación de la célula que planea del aparato gubernamental que toma las decisiones, la falla de los planeadores, administradores, y líderes políticos, para comprometerse en un dialogo continuo y una comunicación interna acerca de las metas y estrategias; y la transferencia internacional de prácticas institucionales de planeación y estructuras organizacionales que son inapropiadas para las condiciones locales.

Adicionalmente, existe mucha preocupación acerca de servidores públicos incompetentes y no calificados, fastidiosos procedimientos burocráticos; precaución excesiva y resistencia a la innovación y el cambio; rivalidades interministeriales o departamentales (por ejemplo, es muy común que los tesoreros municipales y las áreas de planeación, cuando éstas existen, estén frecuentemente en conflicto); falta de compromiso, asociaciones o sindicatos nocivos y agresivos etc. La influencia política en el enrolamiento y las promociones, el exceso de personal a bajos niveles y la escasez de personal capacitado y capaz en niveles superiores, la mala utilización del personal capacitado y los sueldos bajos, son factores determinantes de importancia de la baja moral, la incompetencia, la pereza y el desperdicio.

La toma de decisiones y los controles de los gastos centralizados algunas veces son defendidos como necesarios para la coordinación de las actividades del desarrollo. Pero los hechos revelan que la coordinación, en el sentido de guía administrativa unificada, esté generalmente ausente. Esto fomenta el favoritismo, el soborno y otros abusos.

Las demoras administrativas y de procedimientos también constituyen una de las razones más importantes por la que los planes no se cumplen. En general, los sistemas administrativos del gobierno en casi todas las naciones menos desarrolladas con economías mixtas son anacrónicos. Muchos municipios no son eficaces en la realización de las funciones requeridas por las sociedades en desarrollo dinámico, especialmente la labor de planeación.

- D) Aspectos jurídico-políticos. El pobre desempeño de un PMD y la brecha entre la formulación del plan y su implementación también son atribuibles a la falta de compromiso político y la mala aplicación de la ley.

Por un lado, los aspectos jurídico-políticos se refieren al tronco que mantiene las relaciones sociales dentro de un orden establecido mediante leyes e instituciones. Por otro lado, se refiere a aquellos aspectos de coyunturas de poder en los que no se tienen actores individuales, sino que las relaciones y el comportamiento están influidos por la presencia de distintos grupos que tienen sus propios fines. Así, se tienen estructuras multinucleadas, en

las que es difícil pensar que un grupo va a ceder posiciones, sólo por un supuesto bien común. Los aspectos jurídico- políticos son de los que más se han estudiado.

La elaboración de un PMD comienza como una labor de carácter técnico, pero a medida que se avanza se convierte también en un proceso político, porque se empiezan a tomar decisiones y las decisiones las toma el gobierno electo.

Existe consenso unánime en que las estructuras actuales de las leyes y normatividades de planeación de la Federación y los Estados, constituyen verdaderos obstáculos para realizar una correcta planeación. El marco jurídico que sustenta la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas, en muchos casos, se ha visto rebasado por la realidad. Bástese mencionar los siguientes dos ejemplos:

- 1) Woo (1999), resalta que un mal común de las normatividades vigentes del país es la imposición de limitaciones de carácter estructural al dividir funciones intrínsecamente ligadas entre sí, tal como la elaboración de planes, evaluación y seguimiento. El autor plantea como ejemplo a Jalisco, donde de acuerdo con la normatividad, una institución supervisa la elaboración de los planes, y posteriormente otra institución desarrolla un proceso de validación social de los planes bajo sus propios criterios y previsiones. Esto resulta una contradicción, porque primero se elabora el plan de manera unilateral y después se valida mediante un proceso de gestión para la articulación de consensos, cuando debería ser de manera contraria, máxime cuando se busca precisamente promover esquemas de planeación participativa.
- 2) Las normatividades estatales señalan que los municipios deben entregar su plan al congreso local en un término de tiempo especificado, que generalmente va de cuatro a seis meses. Esto no se cumple en la realidad.

Existe la crítica generalizada de que los PMD carecen desde su estructura de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política. Los planes no han sido diseñados para que sean documentos políticos que guíen la acción de los gobiernos. Su carácter separado de los procesos reales de decisión ha provocado que su

cumplimiento sea relativo. Los PMD se elaboran y aprueban, sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y, sobre todo, que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento.

Como punto final a esta parte, cabe mencionar que en muchos casos los proyectos de un PMD, no se llevan a la práctica porque distintos grupos políticos evitan su implementación, buscando mantener o expandir la hegemonía o sus posiciones de poder.

E) Factores financieros y de recursos económicos. Se refieren a los presupuestos necesarios para hacer realidad un PMD.

Debido a que los presupuestos anuales son los principales elementos por los cuales los gobiernos autorizan y controlan la mayor parte de sus erogaciones, el mayor número de los desembolsos consignados en la porción del sector público de un PMD, debe estar incorporado a estos presupuestos, si el plan ha de ser realizado. El presupuesto gubernamental es la clave elemental para dar efecto al PMD y convertirlo en acción.

Si bien los municipios cuentan con algunos impuestos valiosos; por ejemplo, el predial, por diversas razones no han podido explotarlos adecuadamente. Por otra parte, es claro que muchos municipios no cuentan con una buena base tributaria por bajos niveles de actividad económica. Hay que destacar que sólo el 4.64% de los ingresos municipales proviene de los impuestos. Así, el presupuesto de los municipios del país depende de más del 80% de las erogaciones de niveles superiores de gobierno. Si estos niveles no autorizan un programa o proyecto del PDM, y el municipio no es capaz de pagarlo con recursos propios, el programa o proyecto simplemente no se llevará a cabo.

El vínculo ideal de conexión entre un PDM y el presupuesto es el plan operativo anual. Un plan operativo anual generalmente tiene un ámbito más amplio que un presupuesto administrativo convencional. Algunas veces es imposible coordinar los planes y presupuestos anuales, porque los períodos del plan y del presupuesto no coinciden. Por ejemplo, varios ayuntamientos nuevos asumen funciones en diciembre o enero, pero los

presupuestos municipales deben elaborarse y mandarse en diciembre o incluso antes para su aprobación. Para el nuevo ayuntamiento es difícil hacer el presupuesto porque aún no ha hecho su PMD. En la práctica, los niveles superiores de gobierno comúnmente mandan al municipio un presupuesto basado en el presupuesto del año anterior.

En síntesis, pueden existir PMDs muy bien formulados y prometedores, pero si el presupuesto no se aprueba, éstos simplemente no se ejecutarán.

- F) Cuestiones de ética. Se relacionan con los actos de corrupción. Los sobornos, desvíos, lavados de dinero, favoritismos en licitaciones etc., constituyen causas importantes de abandono o mala implementación de proyectos.

Aunque todas las administraciones municipales de México demuestran una preocupación por “hacer funcionar el gobierno”, no se puede negar la existencia de ciertos objetivos personales en el accionar de los funcionarios públicos. Estos objetivos subyacentes u objetivos de carácter oculto, no son los mismos en todos los casos y a veces son difíciles de detectar. Muchas veces, los funcionarios administrativos municipales sacrifican objetivos de carácter público para alcanzar objetivos personales.

Además de las objeciones éticas contra la corrupción, ésta aumenta el costo del desarrollo porque, dependiendo de intereses subyacentes, muchas veces parece inducir a la selección de las peores en vez de las mejores opciones entre las alternativas de desarrollo.

- G) Eventos inesperados. Un evento inesperado, tal como un desastre natural, una guerra, o una epidemia, puede hacer que los proyectos de un plan no se ejecuten. Ante situaciones de este tipo, las prioridades cambian.

6.4. Observaciones finales

En la práctica es muy común que surjan problemas al intentar identificar las causas que originan ciertos problemas. En el sistema municipio, se debe tener muy presente que las

interrelaciones muchas veces pueden resultar ser de mayor relevancia que los elementos mismos. Las causas intrínsecas y extrínsecas están tan interrelacionadas entre sí, que la frontera entre ellas puede ser bastante difusa. De hecho, la categorización analítica que hicimos aquí, sirve para ganar comprensión, pero hay que tener en cuenta que la realidad municipal no se manifiesta en partes, sino como una complejidad. De ahí que consideremos pertinente utilizar el enfoque sistémico en la realización de estudios municipales. Elucidar si los factores intrínsecos son más importantes que los extrínsecos implicaría consideraciones específicas sobre algún municipio o región específica: en el caso de México, existen muchos municipios que realizan buena planeación y elaboran excelentes PMD, en estos casos los factores extrínsecos pueden ser más relevantes. Por otro lado, la gran mayoría de los municipios mexicanos tienen un desempeño muy pobre en materia de planeación, y sus PMD son un reflejo de ello. Por ello los factores intrínsecos pueden adquirir mayor relevancia.

De manera general, podemos afirmar que los factores intrínsecos son igual de relevantes que los extrínsecos: ambos son causantes de fracaso en el alcance de objetivos de desarrollo previamente fijados. Sin embargo, es importante señalar que los procesos de desarrollo generalmente comienzan con la elaboración de un plan. De ahí que resulte imprescindible asegurar desde esta etapa temprana la estructuración correcta del plan, porque en caso contrario, desde el inicio se provocan (muchas veces sin querer) las fallas, es decir, desde su nacimiento el plan está condenado al fracaso. Mucho se ha escrito sobre la planeación del desarrollo, pero muy poco existe sobre cómo se elabora, cuáles son los impedimentos principales y qué es lo que distingue a una buena planeación de una mala. Lo que constituye un plan es materia de controversia, pero el problema importante no es lo que realmente es un plan o lo que no lo es, el problema es más bien si la planeación es considerada como una función inherente a la práctica administrativa municipal.

Conclusiones y Recomendaciones

Al inicio de la tesis se planteó como objetivo general: “Comprender y plasmar en nuestra área de análisis las principales fallas en el proceso de planeación a largo plazo para el desarrollo local”. Este objetivo fue cabalmente cumplido en el capítulo seis, donde se presentó de manera sistemática las principales razones que causan dichas fallas.

Al inicio también se plantearon cuatro objetivos específicos:

1. Explicar el panorama de la planeación en el municipio de Ameca, Jalisco.
2. Elaborar un inventario del contexto problemático en materia de planeación del desarrollo que se vive en el municipio de Ameca, Jalisco.
3. Identificar la visión objetivo del área de estudio desde la perspectiva de los ciudadanos.
4. Caracterizar las causas principales de las fallas de la planeación en el municipio de Ameca, Jalisco.

Cada uno de ellos se cumplió también de manera satisfactoria. Los distintos apartados de la tesis, de manera conjunta, proporcionan una visión general, clara y comprensible de la planeación municipal en México. En el capítulo uno, se proporcionó una perspectiva básica del concepto de desarrollo, la cual permite valorar mejor los estudios existentes acerca del tema y también se describieron los nuevos paradigmas que comienzan a imperar. En el capítulo seis, se realizó un análisis del contexto problemático municipal en materia de planeación del desarrollo, además de que se caracterizaron claramente las causas de falla de la planeación en Ameca, Jalisco.

Las hipótesis planteadas fueron las siguientes:

H1.

Al no existir planeación estratégica en el municipio de Ameca, los planes se limitan a pensar en programas proyectos y acciones a ejecutar durante el período de gobierno del alcalde en turno, sin tener en cuenta su trascendencia ni impacto en el largo plazo; no tienen ni dejan a futuras administraciones una visión de lo que podría ser un proceso de desarrollo continuo del municipio, con una línea clara basada en sus potencialidades.

H2.

Los objetivos de desarrollo en el municipio de Ameca no se alcanzan, porque el plan no se pone en práctica, se ejecuta mal, o porque los programas y proyectos que se marcan en el plan no son acordes con la realidad.

Aunque en el trabajo no se presentó un estudio de caso que de sustento a la hipótesis, es menester aclarar que la metodología efectivamente fue diseñada con base en estudios de carácter empírico.

Si bien la metodología ha sido ejecutada de principio a fin en un sólo municipio, las fases que la constituyen si han sido aplicadas y probadas de manera individual en intervenciones realizadas para diferentes organismos públicos, así como en la planeación de proyectos de carácter municipal. Así, los resultados obtenidos en la práctica evidencian que las dos hipótesis planteadas son válidas.

Muchas veces, existe cierta ingenuidad entre los planeadores al actuar como si la planeación fuese una herramienta que por sí sola fuese capaz de introducir un elevado nivel de racionalidad en las decisiones de los stakeholders, lo cual no es necesariamente cierto. No es posible ni conveniente dejar de lado el hecho de que todo proceso de planeación tiene una intencionalidad política.

Más allá de la intención profesional de los planeadores, existirán determinados intereses políticos específicos que dependerán de la dinámica municipal vigente. Tomar con toda seriedad este hecho es de suma importancia.

Nunca debe olvidarse que, como toda herramienta, la planeación del desarrollo tiene cierta ambivalencia, en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un “instrumento”, puede ser utilizada con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se le puede emplear para mantener el status quo, como para impulsar reformas y cambios estructurales. Se debe ser bastante precavido si alguien pide que los planeadores medien con su opinión sobre determinado debate. Un planeador que facilita un proceso de planeación jamás debe

perder su neutralidad y objetividad, debe tener cuidado de no externar opiniones o juicios de valor, ya que se le puede asociar con algún grupo y perder credibilidad, en este caso las cosas suelen complicarse mucho.

Hay que tener presente que la planeación participativa, con base en los parámetros ideológico-políticos locales, determina a quienes se beneficiará y cómo se pretende hacerlo. El desarrollo local será el resultado de una articulación de intereses y de una construcción de intereses comunes entre diversos actores locales. No existe, por tanto, un actor impulsor único del desarrollo local, aunque en cada circunstancia son distintos los que motorizan y asumen la iniciativa. El resultado de este proceso es responsabilidad del municipio.

Como parte de sus tareas, los planeadores deben ayudar al COPLADEM a ser un sistema si no armonioso, respetuoso, que pueda elaborar el plan de desarrollo. Si esta condición no se da, o el ambiente se hace insostenible, deberán externar su preocupación de manera abierta y franca, y precisar para que el comité tome decisiones definitivas al respecto.

Finalmente, cuando se termine el proceso de elaboración de la planeación, es aconsejable impartir una plática de concientización y motivación a los miembros del COPLADEM, desarrollando los siguientes puntos:

- La elaboración de un plan estratégico es solo un paso del proceso de desarrollo y su preparación debe considerarse simplemente como una forma de organizar la acción.
- La planeación es letra muerta, es un trabajo inútil, si no existe voluntad política de realizar lo que se planea.
- Es fundamental institucionalizar y mejorar la práctica de la planeación municipal del desarrollo, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa.
- El gobierno municipal mexicano está experimentando considerables cambios institucionales. Estos cambios son, tanto internos como externos, y su importancia para la planeación y la preparación de los planes no deben pasarse por alto.

Las nuevas responsabilidades municipales plantean numerosos retos, pero son oportunidades para que la administración municipal demuestre la relevancia de su planeación en el alcance de niveles superiores de desarrollo.

Retos y perspectivas de la planeación del desarrollo municipal en México

El municipio mexicano ha comenzado a revalorizarse, y poco a poco pasa de un rol pasivo, como prestador de servicios, a un rol activo, como gestor del desarrollo, convirtiéndose además, en el nuevo centro de poder y decisión, esto como consecuencia de las constantes reformas de estado y del proceso de descentralización que está experimentando nuestro país, igual que en casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe. Actualmente, el municipio constituye el nuevo escenario de acción y el agente natural de desarrollo. Su contacto directo con la comunidad local lo sitúa en una posición privilegiada para identificar y proponer acciones de bienestar colectivo.

Dentro del actual contexto nacional, no pueden concebirse procesos de desarrollo adecuados sin una correcta planeación. La planeación es considerada como el medio fundamental para superar las condiciones de subdesarrollo. Desafortunadamente, en los gobiernos municipales, poco se ha usado la planeación para impulsar el desarrollo de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un adecuado análisis de los recursos financieros. Para que los gobiernos municipales tengan resultados más alentadores, se deben incorporar la planeación, la programación, el control y la evaluación como procesos inherentes de la gestión municipal.

La práctica de la planeación conduce a la exigencia de conocer con precisión la realidad municipal o local, y posibilita la aportación de elementos para la mejor comprensión de la problemática y necesidades sociales. Desde esta perspectiva, la planeación en el marco de las nuevas realidades económicas y sociales del país juega un papel importantísimo, ya que por medio de ella es posible dar congruencia a la política económica y social, y reducir los desequilibrios regionales y locales. De esta manera, los gobiernos municipales deben desarrollar y consolidar en el corto plazo, mayores capacidades de planeación, administrativas y profesionales, para llevar a cabo de manera exitosa la tarea de gobernar. De nada sirve contar con mayores recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local. Estructurar sistemas de planeación municipal acordes con nuestras realidades, constituye uno de los más grandes retos que enfrenta nuestro país. En por ello, que se hace urgente la

investigación e implementación de nuevos esquemas y procesos de planeación, que permitan el reposicionamiento de los municipios frente a los desafíos que es necesario sortear.

Es necesario entender que la revolución de la planeación del desarrollo está en marcha, que es ineludible una revisión de las teorías y paradigmas vigentes del desarrollo, de las metodologías existentes y necesariamente de la información disponible, para poder generar un conocimiento más adecuado a los desafíos reales que enfrentan los gobiernos locales en esta etapa de transición dentro del nuevo contexto nacional e internacional.

El reto realmente trascendente no se encuentra en ver cómo se hacían las cosas en el pasado o se hacen actualmente, sino en tener claro a dónde se debe ir y cómo se puede lograr lo que se propone hacer. Se requiere urgentemente de trabajos teóricos y prácticos, que conduzcan a determinar nuevos enfoques metodológicos para facilitar los procesos de planeación del desarrollo, recordando que no hay un solo modelo de desarrollo, y teniendo presente la gran heterogeneidad de nuestros municipios.

Finalmente, es importante señalar que un elemento fundamental de los procesos de cambio que viven los municipios y que no puede olvidarse, es la participación, ya que es el instrumento que canaliza la demanda social, es el complemento de los mecanismos de representación y de apertura de espacios para que los ciudadanos intervengan directamente en la toma de decisiones. La participación ciudadana se ha convertido en uno de los pilares de cualquier estrategia local, y ha comenzado a cambiar radicalmente la manera en que se concibe la planeación del desarrollo. Puede decirse que la participación se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia. Los procesos participativos de planeación del desarrollo se presentan en definitiva como motores del desarrollo local. Los consensos, de los que emanan programas y proyectos, se convierten en instrumentos para enfrentar los diversos asuntos y problemas municipales.

Bibliografía

Ackerman, L.D. (2000): *Identity is Destiny*, Benet-Koehler ed. San Francisco.

Alguacil Gómez, J. (2000): *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Amaya, L.G. (1997): *Gestión Local y Participación Ciudadana, Planeación del desarrollo Municipal con Enfoque Territorial*. México: GTZ - DNP.

Andersen, Arthur (1989): *Experiencias en planificación estratégica de ciudades*, PROMADRID, Madrid.

Antúnez, I. y Galilea, S. (2003): *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*, CEPAL, Santiago de Chile.

Ávila Sánchez, H. et.al. (1993): *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. Universidad de Chapingo, México.

Barroso González (1999): *Modelos de planificación estratégica y desarrollo local aplicados a la ciudad de Huelva* (Tesis), Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva.

Bartik, Timothy J. (2003): "Local Economic Development Policies." Upjohn Institute Working Paper No. 03-91. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Becattini, G. y Rullani, E. (1979). "Local systems and global connections: The role of knowledge", en: Cossentino, F., Pyke, F. y Sengenberger, W. (eds.), *Local and regional response to global pressure: The case of Italy and its industrial districts*, International Institute of Labour Studies, Genova.

Becattini, G. (1992): "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", en: Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (comps.), *Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos Industriales y cooperación interempresarial en Italia*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.) (2002): *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Civitas Ediciones, Madrid.

Becattini, G. (2002): "Anomalías marshallianas", en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Civitas Ediciones, Madrid.

Bingham, R. & Mier, R. (1993): *Theories of local Economic Development: Perspectives across the disciplines*, SAGE, United States.

Berg, L. van den; Braun, E. y Winden, W. van (2002): "Clusters de crecimiento en las ciudades europeas: Una nueva perspectiva de política pública", en: Subirats, J. (coord.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

Boisier, S. (1995): “La Mesoconomía Territorial: interacción entre personas e instituciones (Notas para orientar a los gobiernos regionales)”, en: Serie Ensayos ILPES, Documento 95/26.

Boisier, S. (1996): “Modernidad y territorio”, en: Serie Cuadernos del ILPES, n° 42, LC/IPG.90-P, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Boisier, S. y Silva, V. (1990): “Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual”, en: Alburquerque, F.; Mattos, C. de y Jordán, R. (comps.), Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Brunet, I. y Vidal, A. (2004): Empresa y recursos organizativos, Pirámide, Madrid.

Cabrero, E. (2004): Capacidades Institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre, pp. 753 -784. México: CIDE

Cabrero, Enrique, (2004): “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?”, *Gestión y Política Pública*, México, cide, vol. xiii, núm. 3, segundo semestre, pp. 735-784.

Cachón, L. (1999): “Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo”, en: *Revista Política y Sociedad*, n° 31, pp. 117-130.

Callejón, M. (2003): “En busca de las economías externas”, en: *Ekonomiaz*, n° 53, pp. 74-89.

Camagni, R. (1991): *Innovation Networks: spatial perspectives*, Belhaven Press, Londres y New York.

Camagni, R. (2002a): “Papel económico y contradicciones espaciales de las ciudades globales: el contexto funcional, cognitivo y evolutivo”, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Civitas Ediciones, Madrid.

Camagni, R. (2002b): “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red”, en: Subirats, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

Camagni, R. (2003): “Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio”, en: *Investigaciones Regionales*, n° 2, pp. 31-57.

Camagni, R. (2005): *Economía Urbana*, Antoni Bosch, Barcelona.

Camisón, C. (1993): “Dirección de empresas en entornos globales y abiertos: Hacia la estrategia de alianzas”, en: *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 2, n° 3, pp. 9-37.

Chapoy Bonifaz, D. (2003): Planeación, Programación y Presupuestación. UNAM. México.

CONAPO (2001): Índices sociodemográficos: grado de desarrollo humano por entidad federativa 2000, México.

Costa Campi, M. (1999): "Política industrial y Desarrollo Local", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.): Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.

Costa Campi, M. (2002): Economías externas, competitividad y sistemas productivos locales: evidencia empírica e implicaciones para el diseño de políticas industriales y de desarrollo local, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.

Del Cerro Santamaría, G. (2004): "Ciudades y globalización: un enfoque teórico", en: Revista Española de Sociología, nº 4, pp. 199-218.

Duffield, M. (2004): Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Esteva, G. (1996): "Desarrollo", en: Sachs, W. (ed.), Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.

Farinelli, F. (1999): "Las redes industriales frente al reto de la globalización: la experiencia italiana", en Elgue, M.C. (comp.), Globalización, desarrollo local y redes asociativas, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

Fernández Güell, J. (1997): Planificación estratégica de ciudades, Gustavo Gili S.A., Barcelona.

Fina, Ll. (2002): Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.

Finot, I. (1998): "Descentralización del Estado y Participación Ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico". CEPAL. LC/IP/R165.

_____ (1999): "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", Caracas, Revista Reforma y Democracia del CLAD, 15.

_____ (2001): Descentralización en América Latina: teoría y práctica. ILPES/CEPAL. Mayo, Santiago.

Friedmann, J. y Weaver, C. (1981): Territorio y función. La evolución de la planificación regional, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Fujita, M.; Krugman, P. y Venebles, A. (2000): Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional, Ariel Economía, Barcelona.

Garofoli, G. (ed.) (1992): Endogenous Development and Southern Europe, Avbury, Aldershot.

Gelman O. y G. Negroe. (1982): La Planeación como un Proceso Básico en la Conducción. *Revista de la Academia Nacional de Ingeniería*, volumen I, pp. 253-270. México: Academia Nacional de Ingeniería.

Gimeno, J. y Monreal, P. (1999): La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Gore, A. (1993): Creating a Government That Works Better and Cost Less, Government Printing Office, Washington D.C.

Hernes, G. y Selvik, A. (1988): "El corporativismo local", en: Berger 1988, pp. 133-152.

Hirschman, A. (1961): La estructura del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Hirschman, A. (1973): Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

INEGI, (1990): XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México.

INEGI, (2000): XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México.

INEGI, (2010): XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. México.

Kaleidos.red (2003): Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación, Ediciones Trea, Gijón.

Köhler, H-D (1999): "Corporativismo local, ¿una estrategia de consenso para el desarrollo?", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.): Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón.

Krugman, P. (1997): Desarrollo, Geografía y Teoría Económica, Antoni Bosch, Barcelona.

Larrea Aranguren, M. (2003). "Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en: *Ekonomiaz*, nº 53, pp. 138-159.

Levy, A. (2003): Liderando en el infierno. La competitividad de empresas, clusters y ciudades, Paidós, Barcelona.

Lira Cossio, L. (2003): La cuestión regional y local en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

Madrigal Uribe, D. (2012): "Los problemas coyunturales de la planeación en México", en UAEMEX, México.

Marshall, A. (1920): Principios de economía. Un tratado introductorio, Aguilar, Madrid.

Marshall, A. (1923). Industry and trade, The MIT Press, Cambridge.

Marshall, A. (1963): Principios de economía, Aguilar, Madrid.

Martínez, G. (1981): Planificación y presupuestación por programa. 12ª. Edición. Siglo XXI Editores, México.

Martínez López, M. (1999): " La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo", en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 93-116.

Meyer-Stamer, J. (2003): "Paradoxes and ironies of locational policy in the new global economy", in Humbert –schultz (ed), Local Enterprises in the global economic issues of governance and upgrading, Cheltenham, Elgar Forthcoming.

Mintzberg, H (1990): "Strategy Formation: Schools of thought", en: Fredrickson, J. (ed.), Perspectives on strategic management, Harper cop., New York.

Moncayo Jiménez, E. (2002): Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Muñiz Olivera, I. (2002): La teoría marshalliana del crecimiento: del desarrollo endógeno al crecimiento endógeno, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.

Nandy, A. (1996): "Estado", en: Sachs, W. (ed.): Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.

Navarro Arancegui, M. (2003). "Análisis y políticas de clusters: teoría y realidad", en: Revista Ekonomiaz, nº 53, pp. 14-49.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1997): La reinención del gobierno, Paidós, Barcelona.

Paluzie i Hernández, E. (2002): "Una panorámica de la nueva geografía económica", en: Revista Cuadernos de Economía, vol. 25, pp. 245-276.

Pascual i Esteve, J. (1999): La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputación de Barcelona, Barcelona.

Piore, M. y Sabel, Ch. (1990): La segunda ruptura industrial, Alianza Editorial, Madrid.

Pipitone, U. (2000): Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda, Los Libros de la Catarata, Madrid.

- Porter, M. (1990): La ventaja competitiva de las naciones, Plaza & Janés Editores, Esplugues de Llobregat.
- Prebisch, R. (1964): Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Prebisch, R. (1987): Capitalismo periférico, crisis y transformación, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (comps.) (1992): Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos Industriales y cooperación interempresarial en Italia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Pyke, F.; Sengenberger, W. (1993): Los Distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y renegociación económica local, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Reese, L. y Rosenfeld R. (2001): "What is the question with the answer is: local civic culture?" en *Economic Development Quarterly*. Noviembre 2001, vol.15, No.4, 323-326.
- Rostow, W. (1973): Las Etapas del desarrollo económico. Un manifiesto no comunista, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Saxenian, A. (1994): *Regional Advance. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Schumpeter, J. (1971): Capitalismo, socialismo y democracia, Aguilar, Madrid.
- Schumpeter, J. (1976): Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sen, A. (1999): *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- Sforzi, F. (1999a): "La teoría marshalliana para explicar el Desarrollo Local", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), *Manual de desarrollo local*, Ediciones Trea, Gijón.
- Sforzi, F. (1999b): "Sistemas locales de empresa y transformación industrial en Italia", en: Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.), *Manual de desarrollo local*, Ediciones Trea, Gijón.
- Stigler, G. (1951): "The division of labour is limited by the extent of the market", en: *The Journal of Political Economy*, vol. 59, nº 3, pp. 185-193.
- Uvalle, R. (1999). El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea. *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, número 37. México: IAPEM
- Uvalle, Ricardo (2011), "Fundamentos de la transparencia en el Estado democrático de derecho", en Ricardo Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México*, Facultad

de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/SITESA.

Vázquez Barquero, A. (1988): Desarrollo local: Una estrategia de creación de empleo, Pirámide, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1993): Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Pirámide, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1999): Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre el desarrollo endógeno, Pirámide, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (2000): Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco teórico, CEPAL, Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, A. (2002): “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, en: Becattini, G.; Costa, M.; Trullén, J. (coords.), Desarrollo local: teorías y estrategias, Civitas Ediciones, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (2005): Las nuevas fuerzas del desarrollo, Antoni Bosch, Barcelona.

Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (comps.) (1995): Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

Vázquez Barquero, A.; Garofoli, G. y Gilly, J. (comps.) (1997): Gran empresa y desarrollo económico, Síntesis, Madrid.

Velasco, S. (1999). Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 63, pp. 9 - 41 México: INAP.

Vernières, M. (1998): Norte y sur. Renovar la cooperación, Ediciones Mensajero, Bilbao.

Villasante, T. (1999): “Cuatro redes para hacer transformaciones sustentables”, en: Revista Política y Sociedad, nº 31, pp. 37-54.

Wilson, P. (1993): “Una Nueva Época de Planificación Urbana en América”, en: Revista Interamericana de Planificación, vol. XXVI, nº 103, pp. 127-149.

Young, A. (1928): “Increasing returns and economic progress”, en: The Economic Journal, vol. 38, nº 152, pp. 527-542.

Anexo A.

Cuestionario: Análisis de los factores que fortalecen o inhiben el proceso de planeación del desarrollo.

Este cuestionario es parte de una investigación y tiene por objeto conocer los factores que inhiben o fortalecen el proceso de planeación del desarrollo y pretende identificar los factores intrínsecos y extrínsecos involucrados.

Favor de contestar las siguientes preguntas:

A. Marco normativo y reglamentario en relación con las funciones administrativas y la planeación del desarrollo municipal.

- ¿Existe o existía un Plan de Desarrollo para el municipio?
- ¿Existe o existía un reglamento para la planeación?
- ¿Existen o existían estructuras funcionales y operativas institucionalizadas para fortalecer esta tarea?
- ¿Existe o existía un reglamento interno básico de la administración municipal?
- En caso de contar con este documento ¿Con que frecuencia se revisa o actualiza?

B. Caracterización de los funcionarios.

- ¿Qué puesto desempeña/ba en el ayuntamiento? ¿Cuál es su grado máximo de estudios?
- ¿Cuál es/era su experiencia laboral en el sector público al participar como funcionario?

C. Operatividad de la planeación del Desarrollo.

- Al iniciar el periodo de gobierno que participa/o, ¿Cuántos titulares de las áreas administrativas municipales continuaron en sus puestos?
- ¿Contaba el ayuntamiento con un área dedicada a las cuestiones del desarrollo? ¿cuales eran sus funciones?
- ¿Qué áreas cree usted que necesitan/necesitaban ser reforzadas para mejorar la gestión municipal del desarrollo?