



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”
División de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL

**LA PLANEACIÓN MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO LOCAL EN
YURIRIA, GUANAJUATO. REVISION DE EXPERIENCIAS Y
CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL

PRESENTA

L.E. ROBERTO RODRÍGUEZ MELO

DIRECTORA DE TESIS

DRA. MARÍA ARCELIA GONZÁLES BUTRÓN

Morelia, Michoacán, enero de 2009



ÍNDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. La Planeación, el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana	1
1.1. Conceptualización del desarrollo local	1
1.2. El papel de los Gobiernos locales en el desarrollo	8
1.3. La planificación estratégica para el desarrollo local	14
1.4. La planificación estratégica para el desarrollo	24
1.5. La participación ciudadana en el desarrollo local	34
 CAPÍTULO 2. Descripción de los procesos de planeación y de resultados de programas implementados en Yuriria, Guanajuato, en los períodos 1998-2000, 2000-2003 y 2003-2006.....	 39
2.1. Contexto para la planeación. Descripción y datos sustanciales de Yuriria, Guanajuato	39
2.2. Estructura y funcionamiento del Gobierno Municipal de Yuriria, Guanajuato	48
2.2. Análisis de los planes de desarrollo municipal en Yuriria Guanajuato, en tres periodos de gobierno 1997-2000, 2000-2003, 2003-2006	50
2.3. Un balance de conjunto	57

CAPITULO 3. Análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. Condiciones preliminares. Carencias y problemas que se priorizaron en la elaboración de este PDM en Yuriria	62
3.1. Proceso de planeación	62
3.2. Los instrumentos	64
3.3. Los problemas	67
3.4. Los logros	70
 CAPITULO 4. Bases metodológicas para la planeación prospectiva del desarrollo con enfoque desde lo local	 73
4.1. Construyendo la propuesta alternativa	73
4.2. Descripción de la metodología	76
4.3. La elaboración del plan	79
4.4. Integración de instituciones de Gobierno (federal, estatal, municipal), Empresas y Organizaciones de la Sociedad Civil	82
4.5. Ejes estratégicos de la planeación para el desarrollo local: económico, social, cultural, ambiental y político	85
4.6. El desarrollo local	87
Cuadro metodológico propuesto	90
	91
 CAPITULO 5. Propuesta alternativa de planificación para el desarrollo local en Yuriria, Guanajuato	
5.1. Desarrollando la propuesta de Yuriria Guanajuato	91
5.2. El diagnóstico	91
5.3. La planeación prospectiva	92
5.4. la integración de las instituciones de gobierno, empresas y organizaciones civiles	93

5.5. El desarrollo en lo Económico, Social, Cultural, Ambiental y Político	94
5.6. El Desarrollo Local	97
BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXOS	102
ANEXO A Bases jurídico normativas (o jurídico políticas) de la planeación municipal	102
ANEXO B Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato	105

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Número de localidades dentro del municipio	41
Cuadro 2	Diagnostico	77
Cuadro 3	Futuro Deseable	79
Cuadro 4	Del diagnóstico a la planeación	80
Cuadro 5	Integración de los actores sociales	82
Cuadro 6	Proceso de integración del diagnostico, la planeación y la integración de los actores sociales	87
Cuadro 7	Orientación del desarrollo	88
Cuadro 8	Impacto del desarrollo local	89

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1	Distribución de la población por sexo en el municipio de Yuriria Guanajuato	42
Grafico 2	Distribución de la población por grandes grupos de edad	43
Grafico 3	Población total 1995-2005	44
Grafico 4	Componentes de índice de marginación 2000-2005	46
Grafico 5	Población económicamente activa según sector de actividad	48

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Localización de municipio de Yuriria, Guanajuato	40
Figura 2	Planeación tradicional y planeación prospectiva contraste de enfoques	76

A mi hijo Jafet Rodríguez Martínez, quien
es mi razón de ser y ha cambiado mi vida por completo, con la
esperanza de un futuro mucho mejor.

A mi esposa Sarai Martínez Pantoja
por su invaluable apoyo amor, paciencia y cariño.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por la vida que me ha dado para culminar un sueño, una meta y un objetivo de mi vida.

A mi esposa Sarai Martínez Pantoja, quien ha estado conmigo siempre para darme palabras de aliento, por su paciencia, consejos y sobre todo por un fruto de nuestro amor, nuestro hijo Jafet Rodríguez Martínez, Gracias, ¡Te amo!.

A mis padres Leonel Rodríguez y Teófila Melo, por sus consejos, esfuerzos y sacrificios y estar a mi lado siempre.

A mis hermanos, Alejandro, Artemio Manuel y Julio por su apoyo siempre incondicional. En especial a mi hermano José Hugo quien siempre ha estado conmigo apoyándome en todo momento.

A la señora Magali Tovar a quien quiero como mi madre, gracias por los consejos y el apoyo siempre incondicional para mí y mi familia.

Mi reconocimiento grande y sincero para mi Directora de tesis Dra. María Arcelia Gonzáles Butrón, quien es mi admiración por la entrega que tiene para con la comunidad universitaria, a la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”, y muy en especial a la planta académica de la Maestría en Ciencias en Desarrollo Local. Gracias por la paciencia para conmigo, los consejos brindados y por su inmenso apoyo para la realización de esta tesis. Muchas gracias.

Agradezco al Dr. Dante Ariel Ayala Ortiz, por su gran apoyo y consejos brindados para la realización de esta tesis.

Al Dr. Eduardo Nava Hernández por su apoyo a mi desarrollo intelectual y su valiosa asesoría.

Agradezco al Dr. Pablo Chauca Malásquez por sus comentarios y observaciones para la culminación de esta investigación y por ser parte de mi formación profesional.

Al M.C. Israel Hernández Torres, por su colaboración en el aporte de sus comentarios para llevar a buen fin esta tesis.

A todos mis compañeros de la primera generación de la MADEL: Jorge Roa, Nicolás, Jorge, Rosa, Zoraya, Rocío, a mis amigos también de ésta generación que quiero y estimo como hermanos Jenny, Víctor y Marcos gracias por su apoyo. A mis amigos de años: Juan Luis Tovar, Miguel Ángel Torres y Cesar Díaz.

A todos mis maestros de la Licenciatura de Economía de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”

INTRODUCCIÓN

Los cambios sociales y políticos globales implican transformaciones en las formas estructurales desde su base local aprovechando los recursos endógenos y exógenos con lo que se cuenta en determinadas localidades o regiones, incluido el gobierno también en su quehacer para ser partícipe a la hora de la implementación de una política pública.

Sin duda el proceso de planificación y el desarrollo regional han sufrido transformaciones a través de los años. En los años previos a la década de 1980 y a partir de la gran crisis de 1929, el Estado¹ asumió nuevos roles como regulador, planificador, interventor empresarial y social, a efecto de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo cuyo motor se sustentó en el mercado interno. En base a las políticas keynesianas y/o desarrollistas incluyendo la sustitución de importaciones en Latinoamérica, el gasto público fue la herramienta clave para poder generar dinámicas de desarrollo, se establecieron aranceles para defender la industria de los países, mientras que la política social contribuyó a crear estratos sociales de ingresos medios, ya que se requería sostener una capacidad de demanda para los nuevos bienes manufacturados nacionalmente.

Después de la segunda guerra mundial los países más poderosos del mundo junto a otros como Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia, Italia, formaron la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BIRF que posteriormente dio lugar al Banco Mundial (BM) y esto con el fin de mantener un control sobre los otros países que estaban en vías de desarrollo –aunque su lema era el mantenimiento de la paz-, y para aquellas que presentaban atrasos marcados, sin embargo el fin principal del grupo fue promover el desarrollo mundial de los países a través de la industrialización. Se pensaba que había que industrializar (homogenizar) aquellas regiones atrasadas, ya que ello sería el medio para

¹ Se entiende por Estado, la organización política y jurídica de un pueblo en un territorio a través de determinadas relaciones de poder.

su desarrollo. Por ello la política regional aplicada tradicionalmente, tenía como objetivo principal corregir los desequilibrios ocasionados por el crecimiento económico concentrador.

Ante la caída de la propuesta del desarrollo endógeno², los organismos financieros internacionales impulsaron la restructuración económica. En América Latina se emprendieron los Programas de Ajuste Estructural (PAE), éstos buscaban la reorientación de la política de desarrollo hacia una estrategia de carácter exógeno.

Un impacto en el desarrollo regional es que con este nuevo modelo económico se ha favorecido la acotación del Estado para limitar su papel en las políticas de ordenamiento territorial e impulso al desarrollo endógeno.

La planificación se transformó en los últimos treinta años. Ésta se concebía hasta antes de la crisis iniciada en los setenta en el marco nacional centralizado, de manera normativa y como base para la implementación de polos de desarrollo.

Un supuesto básico de la planeación tradicional era que “el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y en consecuencia no coexiste en esa realidad con otros actores” (Matus, 1998: 54). Esta postura

² Los términos de desarrollo endógeno (con el cual hacemos referencia al enfoque keynesiano) y el de desarrollo endógeno local no deben confundirse con la teoría económica del crecimiento endógeno. Ésta última se puso de moda durante la década de los ochenta, como respuesta a los planteamientos que sobre crecimiento a largo plazo, establecía la escuela neoclásica en base a explicaciones de carácter exógeno (Gandolfo, 1998). La corriente del crecimiento económico tiene una serie de postulaciones que nos dicen lo siguiente: a) el crecimiento es ocasionado por mecanismos y variables que se determinan dentro del proceso; b) la productividad del capital no decrece cuando el stock de capital aumenta; c) supone un marco de competencia imperfecta, que hace posible remunerar la innovación de los empresarios privados; d) las externalidades ocasionadas por dicha innovación llevan a la convergencia de la tasa de crecimiento del producto hacia la de la población activa, y; e) establece la modificación de la frontera de posibilidades de producción, mediante un incremento de las inversiones y mayor crecimiento de la productividad, *el know how* y la adquisición de conocimiento del exterior, especialmente a través de la inversión extranjera directa. Hay cuatro factores para esta teoría que explican el proceso de crecimiento económico: el capital humano, el capital físico, el capital público de infraestructura y la investigación y el desarrollo.

partía de lo siguiente: 1) un sujeto que planifica un objeto, el sujeto es el Estado y el objeto es la realidad socio-económica, el primero puede controlar al segundo; 2) las acciones que producen los agentes económicos son previsibles y mensurables; 3) el sistema de planificación genera incertidumbre, pero ésta se refiere exclusivamente a la probabilidad de ocurrencia de las acciones previsibles y; 4) la planificación se identificaba con el cálculo normativo de diseño de un deber ser del Estado, que discrepa del tiende a ser.

Sin embargo, la discusión en torno a la planeación no dejó de ser constante ya que en los años ochenta en varios países desarrollados, las empresas empezaron a hacer uso de una nueva concepción, que tenía que ver más con ambientes complejos para buscar su competitividad, ésta fue llamada planeación estratégica, así mismo, también apareció la planeación prospectiva y, en Latinoamérica, la planeación estratégica situacional.

En base a estos elementos nos damos cuenta de que el desarrollo regional y la planeación sufrieron cambios sustanciales, pero debemos considerar que estos elementos conjugados son claves para el desarrollo de una región.

Hoy en día la participación ciudadana es fundamental para el desarrollo local, pero existen todavía muchos casos en el país donde no se le toma en cuenta para crear alternativas de desarrollo, siendo que ésta es fundamental para conocer realmente las necesidades de la sociedad y construir propuestas para atenderlas.

Con esta investigación se pretende aportar nuevas formas de organización y planeación para el desarrollo local en un municipio en específico de nuestro país, denominado Yuriria en el Estado de Guanajuato. Este lugar ha sido planificado tradicional y unilateralmente por determinados actores que son la clase política dominante, por lo tanto, las repercusiones de la misma no se han manifestado en un bienestar social y desarrollo. Sin embargo en el periodo administrativo de los años 2006-2009 se impulsó una forma de planeación distinta, de carácter participativo, con esto se realizó un

acercamiento con todos los agentes sociales para llevar a cabo el proceso de la elaboración del plan de desarrollo municipal de este periodo, con el fin de escuchar las distintas necesidades que existen en las diferentes comunidades con las que cuenta el municipio y en la propia cabecera, además de conocer también las distintas propuestas para resolver dichas necesidades pero desde el punto de vista organizado y consensado de académicos, empresarios, funcionarios, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), es decir, de todos los participantes de este proceso para un mejor desarrollo del municipio.

La investigación de este proceso nos arroja que se realizó una gestión para poder llevar a cabo la elaboración del plan, pasando por una etapa de cabildeo con distintos funcionarios municipales y el propio presidente municipal. Se comenzó por realizar una capacitación con los funcionarios municipales sobre sus funciones y atribuciones, este proceso fue para poder entender la capacidad que tendría esta administración para afrontar los retos que venían de este periodo. Lo sorprendente es que el 70%³ de los funcionarios no tenían compromiso con la administración ni con la sociedad, sólo estaban ahí para percibir un sueldo sin importar lo demás. El otro 30% expresó un gran interés por realizar un trabajo de calidad en su periodo de gobierno.

Posteriormente, se convocó por parte de la administración municipal a toda la sociedad (empresarios, ONGs, delegados municipales, académicos, funcionarios municipales, iglesia, etc.,) para llevar a cabo los talleres de participación para la elaboración del plan de desarrollo municipal. Estos talleres se dividieron en 4, con: 1) el H. Ayuntamiento, 2) las Comunidades, 3) los Profesionistas y académicos y, 4) las ONGs y asociaciones civiles; cada uno realizado en días deferentes. Estos talleres en un primer momento se orientaron también en ejes temáticos: empleo, educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios públicos. Sin embargo, el peso fuerte de las

³ Dato calculado de acuerdo al número de integrantes de la administración municipal y que asistieron al curso de capacitación. Además de que estos funcionarios tuvieron expresiones de no compromiso político ni social.

necesidades estaba en las comunidades ya que Yuriria cuenta con 107, por lo tanto se reflejaba en drenaje y alcantarillado, agua potable, luz y pavimentación principalmente. Sin embargo poco ha sido lo que se ha podido aportar para llevar al municipio a un desarrollo local que pueda fortalecer a su sociedad.

El problema en la elaboración de planes de desarrollo municipal es que la mayoría de ellos son hechos en base a lo que se cree que necesita la gente y sin consultarla, además, no se visualizan al cien por ciento los potenciales con las que se cuenta.

Con base a esta experiencia me vi en la necesidad de mejorar pero sobre todo, plantear nuevas formas de planeación para impulsar el desarrollo local. Fue muy importante el tratar de aportar nuevas alternativas de participación social en la planeación y sobre todo que exista una cohesión entre todos los actores sociales para contribuir al desarrollo del municipio.

Esta investigación tuvo como *objetivo general* determinar las potencialidades y alternativas de planeación para el desarrollo local en Yuriria, Guanajuato. Especialmente se presenta en este trabajo una metodología de planeación que tiene que ver con la fase de la *formulación* en la planeación.

Los *objetivos particulares* fueron: 1) construir y reflexionar sobre las bases teórico-conceptuales del desarrollo local, la planeación y el papel de los principales actores; 2) analizar cuál ha sido el proceso y resultados de la planeación del desarrollo municipal en Yuriria durante los últimos tres periodos de gobierno municipal; 3) realizar una descripción de las particularidades del actual Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 que se elaboró con una metodología novedosa); 4) reflexionar sobre las bases metodológicas para la planeación y; 5) elaborar una propuesta de planeación del desarrollo municipal de Yuriria, Gto.

La *hipótesis* básica en esta investigación fue que los procesos de planeación del desarrollo utilizados en el municipio de Yuriria, Guanajuato, no han sido adecuados y no han tenido el impacto declarado en sus documentos porque

no han incorporado a los agentes sociales y no han desencadenado consecuentemente procesos participativos. Por lo tanto, tampoco se ha generado un desarrollo notable en este municipio, habiendo condiciones importantes para impulsarlo.

La *metodología* seguida ha incorporado trabajo de investigación documental y de campo. El autor de esta investigación participó directamente en la elaboración del plan de desarrollo vigente.

Se enfatiza en la construcción de propuestas y herramientas para futuras administraciones municipales para fortalecer el sentido y facilitar el trabajo de la planeación y visualizar las potencialidades con las que se cuenta en el entorno.

Los resultados de esta investigación se han estructurado de acuerdo a los objetivos de la misma, en cinco capítulos. El primero muestra una revisión teórica de la planificación, el desarrollo local y la participación ciudadana, con el fin de poder orientar la metodología, el análisis y la construcción de propuestas; en el segundo capítulo se muestra el contexto de la planeación, revisando datos sustanciales de Yuriria, Guanajuato para luego hacer una descripción de los procesos de planeación y de resultados de programas implementados en Yuriria, en los períodos 1998-2000, 2000-2003 y 2003-2006, con el fin confirmar si efectivamente los procesos de planeación utilizados han sido los adecuados y por lo tanto si éstos han repercutido en forma positiva en el municipio o de lo contrario si sólo ha quedado como un documento que finalmente forma parte de un requisito que pide el Congreso del Estado de Guanajuato; en el tercer apartado se hace un análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009: condiciones preliminares, carencias y problemas que se priorizaron en la elaboración del PDM en Yuriria, aunque también se trata de revisar si la metodología utilizada aunque haya sido novedosa es de considerar si tiene un impacto positivo en el proceso de desarrollo del municipio o si nada más se ha venido quedando en el desarrollo de obra pública -única y exclusivamente-, así como la participación ciudadana que ha tenido; en el cuarto capítulo se exponen los mecanismos

de funcionamiento de una metodología alternativa propuesta y; en el último capítulo se expone un ejercicio de puesta en marcha en Yuriria de esta propuesta alternativa de planificación para el desarrollo local.

CAPITULO 1. La Planeación, el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana.

En este capítulo se trabaja el marco conceptual a partir de la teorización sobre el desarrollo local y la planificación retomando el punto de vista de varios autores. También se reflexiona sobre la participación ciudadana en el desarrollo local. Hoy en día el desarrollo local es una de las grandes estrategias de desarrollo más utilizadas en diferentes países.

Desde hace años la planeación ha venido a formar parte de un proceso fundamental para el desarrollo del país a través de sus distintos *planes nacionales de desarrollo*, también lo es la planeación estatal con su *plan estatal de desarrollo* y, a otro nivel el *plan de desarrollo municipal*. La gran diferencia en la actualidad con respecto a la planeación antes de los ochenta es que se ha incorporado la participación de agentes y actores sociales conjuntamente con los gobiernos, esto con el fin de llevar a cabo una buena elaboración de un plan estratégico de desarrollo, que convoque a la mayor convergencia posible para la atención a problemas de la sociedad. Aunque esto no es la panacea del desarrollo local y menos de un país si no se establecen reglas claras, actores y agentes sociales capacitados debidamente para ponerlo en práctica, gestionar, ejecutar y dar seguimiento con éxito a los proyectos estratégicos plasmados en los planes de desarrollo ya sea, el federal, estatal y municipal.

En lo que respecta a la participación ciudadana es fundamental su acercamiento a las distintas instituciones de gobierno, pero no sólo a éstas sino, en su propia colonia, barrio, vecindades etc., desde donde deben organizarse. En este capítulo se analiza su concepción, cómo se le entiende, las distintas formas de ésta, sus elementos esenciales, mecanismos de participación y por último su involucramiento en la toma de decisiones.

1.1 Conceptualización del desarrollo local

La búsqueda del desarrollo ha constituido siempre un anhelo de la sociedad en general. No ha quedado fuera de ello el quehacer científico que revoluciona continuamente el horizonte propositivo de la sociedad.

La diversidad de intereses vinculados y la hegemonía en cada época histórica ha condicionado la transformación social alcanzada por la humanidad en cada momento.

Evolución del concepto de desarrollo

Durante las décadas de los años cincuenta y los sesenta del pasado siglo el objetivo fundamental del *desarrollo económico* era el *crecimiento* y su medida estaba dada por el (PIB), estas ideas eran erróneas, pues no necesariamente todo crecimiento del Producto Nacional Bruto per cápita puede ser sinónimo de desarrollo.

Durante la década de los setenta se reconoce que además del crecimiento económico para lograr desarrollo se debía reducir o eliminar la pobreza, la desigualdad y el desempleo logrando equidad.

En esta década también apareció el concepto de *ecodesarrollo*, el que se define como el desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente. Se introduce así un elemento claramente innovador en este enfoque respecto a los anteriores: la preocupación por el medio ambiente. Así, durante los años ochenta y noventa, el objetivo fundamental del desarrollo económico para algunos actores pasa a ser la *sostenibilidad*.

En la década de los noventa como resultado de los esfuerzos del Programa de las Naciones el desarrollo (PNUD) surge una nueva concepción, un nuevo entendimiento del concepto de desarrollo, el que a su vez de cierta manera converge con el impulsado durante la década del setenta. Aquí, una visión del desarrollo enfocado a la *producción material* es sustituida por otra, centrada en las aplicaciones de las *capacidades humanas*. Junto a ello, surge una nueva forma de medición del desarrollo conocida por: el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Como podemos observar según Yuderquis Padilla (1997), el desarrollo pasa por diferentes concepciones, acepciones o modelos de actuación. "...perdiendo su carácter estrictamente cuantitativo para transformarse en un concepto más cualitativo, más complejo, multidimensional e intangible...". Todo esto aporta y

enriquece el Desarrollo Local, que puede constituir un modelo en sí mismo, con las características de los diferentes enfoques y con planteamientos basados en las sinergias de distintos conceptos. Una visión de varios puntos de vista sin duda es parte de la construcción de una mejor propuesta a problemas y soluciones con las que se enfrenta una sociedad constantemente cambiante.

Construcción de la conceptualización del desarrollo local

Sobre el desarrollo local prevalecen diversas reflexiones, propuestas estratégicas y experiencias. Por ahora el desarrollo local lo entendemos “como un conjunto de resultantes que se manifiestan en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes de una localidad a raíz de generar crecimientos sustentables a diversos niveles, engranados y complementados entre sí de manera estratégica, capaces de crear sinergias locales de mejoramiento que implican el cambio de las condiciones sistémicas y estructurales de la localidad, profundizándose a largo plazo en la medida en que se forme y fortalezca un núcleo endógeno básico” (Solari, 2003: 19).

Se visualiza como un proceso integral que implica a todos los aspectos, esferas, niveles y actores de una sociedad territorialmente definida y es resultante de diversas fuerzas que confluyen de manera engranada y secuenciada en la mejoría de todos los aspectos socio-económicos, tecnológicos, institucionales y culturales de una localidad. Por tanto se, “requiere la constitución de un núcleo económico endógeno sistémico local, como cristalización de los demás procesos, como elemento fundamental para avanzar, asegurar y dar continuidad de largo plazo al desarrollo local” (Solari, 2003: 27).

También se concibe como un proceso de cambio, de un conjunto de elementos: instituciones, educación, cultura, salud, tecnología, comunicación, entre otros, que genera desarrollo económico local, visto éste como “aquél proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes

en una determinada zona es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local” (ILPES, 2002: 12).

Siguiendo a otros autores, el desarrollo económico local se define como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región” (Rofman, A., 2003: 21).

Es importante señalar que el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación de capital en ciudades y regiones concretas. Territorios que se caracterizan por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, y una tradición y cultura sobre los cuales se articulan los procesos de desarrollo económico local. Se trata entonces en buena medida de un proceso de revaloración y rearticulación de los recursos propios.

Para F. Alburquerque (1997) el desarrollo económico local se trata de un proceso de transformación de las economías y sociedades locales, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento más sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresariales locales y la creación de un entorno innovador en el territorio.

El concepto de desarrollo se refiere a un proceso todavía más complejo que el que esta simple definición puede contener. El desarrollo es mucho más que sólo un problema económico.

La emergencia de nuevos actores sociales y políticos en los espacios municipales, la ciudadanización de los procesos electorales, la alternancia política y el ascenso de partidos de oposición en algunos lugares, lleva a

rediseñar el rol público del gobierno local en su relación con los habitantes, al igual que con el gobierno estatal y federal, elementos que de alguna manera contribuyen al proceso de reforma del Estado, es decir, a una nueva institucionalidad y a una nueva modalidad de gestión pública más eficaz, eficiente y transparente que puede darle viabilidad a un proceso de desarrollo local. Así como la posibilidad de reconstrucción y redefinición de los vínculos entre gobierno y sociedad, a modo de un *pacto social local*, que implica no sólo la desconcentración de recursos, competencias y facultades para impulsar el desarrollo de la acción organizada de la sociedad sino también con la idea de establecer una co-gestión entre el gobierno y los habitantes de las localidades. (López Paniagua, 2004).

En última instancia el desarrollo local pretende llevar a la práctica una política que reconstituya un tejido local activo, en el que los proyectos se apoyen unos con otros de forma solidaria y donde pueden regularse los equilibrios sociales y económicos a nivel general, respetando a los individuos y colectividades, la armonía del empleo, y la vida cultural y social de cada comunidad local.

El desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local (Arocena, 1995).

En ese sentido, y en nuestro análisis, el desarrollo local debe considerar la relación y los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales pero sobre todo el ámbito mundial globalizado.

Para Coraggio (2002) el desarrollo local no puede ser otra cosa que el desarrollo de una economía, una sociedad y un sistema político locales, condiciones básicas para una mejoría sostenida en la calidad de vida de sus ciudadanos. Es la calidad de su economía (calidad de las relaciones de producción, calidad de los trabajos, justicia social de sus reglas de distribución de resultados, equilibrios ecológicos), la eficacia y legitimidad de todas sus instituciones -particularmente las educativas-, de sus sistemas de

representación social, de la calidad de su democracia y de la participación en la gestión de gobierno, la riqueza de su cultura, lo que constituye el desarrollo.

Aspectos claves a considerar en el desarrollo local:

- a. Se trata de un enfoque multidimensional e integrador;
- b. Se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global;
- c. Se trata de un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores.

Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, pasa por tres tipos de desafíos:

- La potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él).

Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

Alberto Enríquez (2003) nos da otros aspectos más generales:

- Es un proceso de concertación entre los agentes, sectores y fuerzas que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas;

- un proyecto común de desarrollo que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial;
- con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, contribuir al desarrollo del país, y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Esto implica:

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales.
- El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia.
- Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.

Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo.

Por lo tanto, el desarrollo local puede ser concebido como:

- Un proceso de articulación de actores que se solidarizan con su territorio, donde la articulación público privada es esencial y, por tanto, se puede ver como un proceso de canalización convergente de fuerzas sociales dispersas que aprovechan su potencial endógeno, donde uno de sus objetivos fundamentales es la construcción de territorios competitivos e innovadores.

1.2. El papel de los Gobiernos locales en el desarrollo

Los Actores del desarrollo local

En el desarrollo local las lógicas de acción y articulación de los distintos actores, sociales e instituciones son determinantes en el proceso. La debida articulación de los actores permitiría acordar respuestas propias y adecuadas a los problemas locales. Lo anterior, indica que las posibilidades del desarrollo local estarán en función de la capacidad de los actores para movilizar los recursos de la sociedad local en su conjunto.

Los agentes y actores del desarrollo local son “aquellos individuos, grupos o instituciones capaces de elaborar e impulsar la ejecución de propuestas políticas para la conducción de la comunidad local, estableciendo lineamientos de acción políticos, económicos, sociales y culturales” (López Chan, 2001: 34). El futuro de lo local dependerá de las dinámicas establecidas por los agentes locales para asegurar el desarrollo de su territorio y población. Dinámicas que están determinadas por el tipo de relaciones establecidas entre los actores las cuales, a su vez potencian o limitan la capacidad de impulsar estrategias locales de desarrollo.

Para Rofman (2003), la noción de actores “hace referencia a un espectro muy amplio de agregados sociales con distinto nivel de organización o conciencia de sí. En el término actores se incluyen desde agrupamientos que sólo pueden ser identificados de manera objetiva, hasta grupos o instancias sociales con un elevado grado de identidad colectiva y formalización institucional”.

El tipo de actores dentro del proceso de desarrollo local dependerá en buena medida del contexto social, cultural y político. En opinión de López Chan, en los niveles locales se precisan dos tipos de actores: a) *actores sociales*, aquellos que conforman o representan a la sociedad local en su conjunto; b) *actores institucionales*, que refieren a quienes son identificados con las instituciones del Estado, dentro de los cuales se incluye al Ayuntamiento y sus cuadros.

Para Rofman, los actores que se involucran en el desarrollo local son conjuntos sociales con características muy diversas, algunos pueden estar muy organizados y mostrar un elevado nivel de conciencia de sus intereses y de las estrategias apropiadas para imponerlos.

Es necesario tomar en cuenta en el momento del análisis de la realidad local a los actores o segmentos que intervienen de forma mínimamente organizada, ya que es posible que la dinámica del proceso de desarrollo los involucre de tal manera que se vean impulsados a fortalecer su identidad y su articulación interna.

Según Rofman existen dos extremos como puntos de escala del análisis de los actores: primero, los agrupamientos o sectores definidos objetivamente en función de su posición en la estructura socioterritorial, que se refiere al conjunto de estructuras sociales, económicas, políticas, culturales, territoriales, etc., que organizan a una sociedad. Así, pueden ser considerados actores sociales grandes agregados como las clases sociales, los sectores productivos, los habitantes de una región, grupos de edad, de sexo, también como grupos más acotados, como los recolectores informales de la basura, las mujeres trabajadoras con hijos pequeños. Segundo, los grupos subjetivamente vinculados entre sí, con conciencia de su identidad como segmento social y de los intereses que sostienen, aunque adopten distintas formas de consolidación institucional. En esta categoría se puede incluir a todas las instituciones sociales y políticas y particularmente al Estado en sus distintos niveles, así como a grupos más informales nucleados en torno a identidades culturales, entre muchos otros. Siguiendo a Rofman (2003), trabajar para el desarrollo

local implica considerar a todo el sistema de actores que están involucrados en la problemática local, así sean locales o extralocales.

Se entiende por actores locales a individuos, grupos de instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local. Mientras que los actores extralocales serían las organizaciones que tienen su sede en otro lugar una ciudad más importante, o en los países centrales, pero su acción produce fuertes impactos en la vida local (Rofman, 2003).

Para López Chan (2001) la presencia de los actores locales se mide por el grado de participación en los asuntos locales. Así, el proceso de desarrollo local tendrá muchas posibilidades de éxito mientras más amplio sea el abanico de los grupos que se comprometen con él. Pero también por la capacidad existente para consensar y negociar los objetivos locales de desarrollo, ya que una participación más amplia también supone una mayor complejidad en las relaciones.

Los Gobiernos locales como agentes del desarrollo local

Dado que el desarrollo territorial desigual se expresa de manera más aguda entre los municipios, parece obvio que las autoridades locales deban participar en la creación de mejores condiciones para el desarrollo, de nuevas condiciones para la negociación, y para apostar al desarrollo endógeno. Los ayuntamientos o municipios, por su mayor proximidad a los problemas y necesidades del espacio sobre el que actúan, han adquirido un importante significado en el planteamiento, toma de decisiones, ejecución y coordinación de las políticas locales porque pueden utilizar mucho más eficazmente los recursos materiales y humanos de que disponen para contribuir al desarrollo local (ILPES, 2002: 71).

A las funciones tradicionales de las instituciones locales de planificación y ordenación urbana, dotación de infraestructura, equipamientos y servicios públicos, provisión de servicios de carácter asistencial y de bienestar social, recaudación de impuestos y gestión administrativa, se le han venido a sumar

nuevas funciones de desarrollo y promoción económica. El rol del gobierno local es tan importante que se plantea que el desarrollo económico local, puede ser visto a la vez como “un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales y realiza con el sector privado proyectos conjuntos, o incentivándolos con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socioeconómica de la zona” (ILPES, 2002: 13)

Según el ILPES, los ayuntamientos por su cercanía a la problemática se convierten en las instituciones idóneas para jugar un papel activo en la concienciación y transformación de las inquietudes empresariales difusas, más aún cuando son capaces de poner en marcha campañas adaptadas a las distintas realidades socioeconómicas. “Se encuentran asimismo, en una situación óptima para llegar a todos los agentes, procurar la concertación local, y conectar con las diferentes culturas e intereses propiciando unas relaciones sociales más estrechas y homogéneas y estableciendo las modalidades y fórmulas más adecuadas a cada problemática local” (ILPES, 2002: 70). Además, las instituciones locales son las más adecuadas para despertar el espíritu de iniciativas colectivas e individuales, movilizar el sentimiento de pertenencia a la localidad y el amor al territorio, así como para difundir la necesidad de potenciar y redimensionar las actividades existentes en el territorio.

En opinión de Martínez Piva, las tareas para las autoridades locales son las siguientes: el diseño de los programas y las acciones encaminadas al crecimiento de su comunidad; la identificación de las potencialidades del desarrollo endógeno y su integración en los programas regionales y nacionales; el apoyo a los proyectos locales brindándoles servicios públicos apropiados; la estructuración de intercambios entre empresarios locales, instituciones educativas, científicas o financieras y otros gobiernos; la identificación y formación de empresarios potenciales, y la organización del mercado local y creación de servicios de comercialización de sus productos. (Martínez Piva, 2001).

Por otra parte, Coraggio llama la atención sobre el papel que juega el conocimiento en el ámbito local, y considera que una sociedad competitiva será aquella que tenga encarnados en su gente y sus instituciones mucho conocimiento, y de alta calidad, pues ése es el principal recurso productivo y el principal medio de vida en el futuro (la educación y el aprendizaje permanentes se convierten no sólo en recurso productivo sino en modo de vida). Conocimiento científico y técnico, altamente codificado y sistematizado, sin duda, pero también mucho conocimiento práctico, tácito (Coraggio, 2001: 102).

El conocimiento práctico a que se refiere Coraggio, es el conocimiento que posee la gente, como los obreros, maestros, artesanos, los dirigentes sociales, los funcionarios y técnicos del gobierno, las organizaciones civiles, los comunicadores, los librepensadores, cuenta tanto el de los empresarios y, los sistemas automatizados.

Para que el conocimiento práctico, sea recurso del desarrollo, en palabras de Coraggio, *no alcanza con encarnarlo cada uno en su actividad particular, debe ser compartido y difundido, porque lo que el desarrollo da a cada uno depende del desarrollo de los demás*. Por esto, desde los niveles locales se debe exigir su centralidad de atención a la inversión en el sistema de producción, apropiación, distribución y uso del conocimiento y de la información. Lo anterior, es una rama fundamental para el desarrollo futuro y como desafío que se tiene desde los municipios y desde los territorios locales, encarnar el conocimiento y la inteligencia (Coraggio, 2001: 103).

Se observan diversas situaciones a nivel local para tener una sociedad del conocimiento. En algunos países los municipios tienen a su cargo la gestión o regulación del sistema educativo, en otros son meros tomadores de opciones ya dadas. Coraggio señala que es fundamental que sociedad y gobierno local exijan transformaciones del sistema educativo que lo vinculen a la sociedad y que desarrollen las habilidades, capacidades, disposiciones y conocimientos con la pertinencia y calidad que su desarrollo requiere.

El gobierno, y en particular el local, juega y debe jugar un papel importante para el desarrollo local, por ello, en opinión de Coraggio, un municipio debe articularse “con otros municipios y con otras instituciones, desarrollándose en sus propias capacidades, adoptando formas participativas de gestión que involucren a todos los ciudadanos y organizaciones en la búsqueda de un rumbo de desarrollo, los municipios pueden ser la base de otras políticas de Estado, porque estamos enfrentando fuerzas globales muy poderosas y porque es preciso fortalecer un estado democrático desde las bases de la sociedad. Economía y política se vuelven indisolubles y no se puede avanzar sólidamente en un ámbito sin hacerlo en el otro” (Coraggio, 2001: 105).

Además, prosigue Coraggio, para la economía política del desarrollo local, no sólo se necesita proyectos productivos, mejorar la calidad de producción, incorporación de más conocimientos e información en los sistemas, sino también, una revolución de la política desde abajo, construyendo otro tipo de relaciones políticas, para conseguir un desarrollo encaminado a mejorar la calidad de vida. Por eso el desarrollo económico desde lo local es una clave importante para orientar a los políticos locales.

En opinión de López Chan, siendo el desarrollo local un proceso con múltiples actores y dimensiones, “la forma ideal de aprehenderlo y conducirlo dentro del espacio municipal por parte de los ayuntamientos, sería a través de una política *policy*, y en tanto esa política va dirigida a la conducción de tal proceso, es que se le puede llamar política de desarrollo local” (López Chan, 2001: 39).

La formulación de una política que permita articular y conducir el proceso de desarrollo local por parte de los ayuntamientos, implica el análisis de las capacidades, potencialidades y habilidades de los propios ayuntamientos, de los municipios y de la sociedad local. A partir de éstas, la política pública estructura un proceso de construcción de las condiciones institucionales, territoriales, sociales y políticas, para articular el desarrollo local desde el ayuntamiento, desde el municipio, desde la sociedad (habilidades, capacidad

de organización y movilización social, identidad territorial y la previsión de los actores a participar en el proceso).

En este contexto, se tiene que el gobierno al articular las capacidades propias y las de la sociedad local, estaría en condiciones de dar dirección al proceso de desarrollo local a través de una política pública convirtiéndose en el principal agente de aquél.

1.3. La planificación estratégica para el desarrollo local

Su conceptualización

La planificación es uno de aquellos conceptos que trasuntan diferentes significados para distintos interlocutores. Para algunos, la planificación es un ejercicio estéril que distorsiona la adecuada asignación de recursos por parte del mercado y aumenta la burocracia, en tanto que para otros parece constituir la panacea para todos los problemas del subdesarrollo (Lira A., 1990).

La planeación se entiende hoy como una herramienta para la solución de problemas específicos del municipio, problemas que han sido detectados como nudos críticos que impiden el logro del bienestar, y como instrumento para potenciar su vocación económica y territorial. Planear implica, por tanto, detectar los problemas, encontrar sus causas y diseñar las mejores soluciones, siempre pensando en el interés común y en el beneficio del conjunto de la población con criterios de equidad y justicia social.

La planificación es una metodología que ante un presente considerado inadecuado o poco deseable permite seleccionar alternativas que se caracterizan porque: 1) permiten analizar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen, 2) permite seleccionar los instrumentos mas eficientes para alcanzar estos objetivos, 3) permiten poner en ejecución estos instrumentos y verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución (Lira A., 1990).

Ricardo Arriagada (2002) concibe la planificación como una herramienta presente en toda corriente de administración, y como tal se le identifica como una función de la administración que mejora las oportunidades de alcanzar resultados deseados. Los mayores beneficios de la planificación para una organización son: la anticipación de contingencias que pudieran impedir el logro de sus metas, la preparación de una estructura para que su organización crezca y progrese, y la disponibilidad de una estrategia para asignar recursos de manera que la organización pueda alcanzar sus metas.

La planificación es necesaria porque obliga a las organizaciones a vincular su proceso de toma de decisiones con sus valores y su finalidad, que están por encima de todo, así como a establecer metas y objetivos. La planificación transforma la intención en acción. Sin planificación solamente queda reaccionar antes los acontecimientos sin la posibilidad de vislumbrar los impactos y las consecuencias, ni menos influir en ellas.

Revisando otros autores, encontramos a Silke Schulte (2003) el cual nos dice que la planificación es un proceso que busca intervenir deliberadamente en la realidad con el fin de moderarla u orientarla hacia una situación o estado de cosas que son consideradas más deseables que la actual (Imagen-Objetivo). La planificación es un instrumento para modificar la evolución natural de una situación no deseada que se produciría en el caso de no intervenir.

A través de la planificación se determinan objetivos que desean alcanzar en conjunto los actores involucrados y que conciernen a un territorio determinado, es decir, una región o una localidad, dependiendo del alcance del respectivo plan.

El proceso de planificación tiene muchas semejanzas con el proceso de toma de decisiones y consta de seis etapas que consideran las siguientes acciones (Ivancevich et al, 1996):

- Evaluar las condiciones actuales
- Determinar objetivos y metas
- Establecer un plan de acción

- Asignar recursos
- Ejecución
- Control

Carlos Matus (1978) plantea que la planificación se consolida y vitaliza durante los períodos en que se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Que los grupos que poseen o asumen el poder definan una estrategia de desarrollo o un grupo mínimo de orientaciones correspondientes a problemas que la sociedad pueda asimilar materialmente;
- b) Que esa estrategia de desarrollo implique cambios con respecto al manejo tradicional de la política económica, es decir, que necesite de la planificación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada;
- c) Que esa estrategia o conjunto mínimo de orientaciones básicas encuentre en el proceso social, y en las circunstancias internas y externas de carácter económico, condiciones que le permitan superar su mera formulación intelectual y adquirir el carácter de un gran esfuerzo necesario o coyuntura motriz, susceptible de ser conducida y disciplinada por la planificación;
- d) Que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente en la administración del Estado, al mismo tiempo que disponga o cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se propone operar. Su forma de insertarse en la administración facilita su posibilidad y la riqueza de sus categorías de análisis influye sobre su eficacia.

Los tipos de planificación

Las actividades de planificación difieren debido a su ámbito, a su marco temporal y a su nivel de especificidad. El ámbito es el área de actividades cubierta por el plan. El marco temporal es el período de tiempo que se tiene en

cuenta en el plan, que oscila desde el plazo inmediato, pasa por el corto, sigue por el mediano y llega al largo plazo. El nivel de especificidad es una medida de la adecuación del plan. Ricardo Arriagada (2002) identifica tres niveles de planificación, la planificación estratégica, la planificación táctica y la planificación operacional.

La planificación estratégica

Es comprensiva a largo plazo y relativamente general. Se centra en temas amplios y duraderos que aseguran la efectividad de la organización y su desarrollo durante años. El plan estratégico establece la finalidad de la organización y puede describir un conjunto de metas y objetivos.

La planificación operativa

Se establece a corto plazo es específica y orientada a la consecución del objetivo determinado. Convierte los conceptos generales del plan estratégico en cifras claras y en pasos concretos y en objetivos evaluables a corto plazo. La planificación operativa demanda una aplicación de recursos que sea eficiente y efectiva en costos, en la solución del problema y en la consecución de los objetivos establecidos.

La planificación táctica

Se ubica en el enlace que puede establecerse entre los procesos de la planificación estratégica y de la planificación operativa. Es más limitada, específica y de medio plazo, en comparación con la planificación estratégica. La táctica se refiere más a asuntos relativos a la eficiencia que a la eficacia a largo plazo.

En base a estas formas de planificación podríamos visualizar el concepto de planificación estratégica.

La Planificación Estratégica

La planeación estratégica puede ser entendida como un proceso integral que permite visualizar el futuro de las decisiones de una organización; partiendo de

un diagnóstico estratégico; es decir, un análisis racional de las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades que se presenta en el entorno; así, como de la consideración de la visión y misión de dicha organización; lo que permite finalmente la determinación más adecuada del conjunto de acciones requeridas para lograr los objetivos estratégicos; lo que implica definir y priorizar los problemas, plantear soluciones, determinar responsables, asignar recursos y establecer la forma y periodicidad para medir los avances¹.

Habría que aclarar lo que se entiende por estrategia, tal como la define Carlos Matus (1978) es *“un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que ese modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias con objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados.”*

La planificación estratégica es una metodología y una técnica, que nos proporciona una serie de conceptos, procedimientos y herramientas que pueden ayudar a los gobiernos locales a definir y ejecutar sus planes de desarrollo, y así superar con éxito los cambios que se han producido en su entorno de relaciones inclusive a través del tiempo (Vázquez B. Antonio 2005: 57).

Arlette Pichardo M. (1997) cita a Matus donde menciona que los requisitos que debe cumplir el proceso de planificación estratégica son los siguientes:

- a) Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto en el plan;
- b) Constituirse en un proceso democrático que recoja realmente la demanda que emerge desde la base social;

¹ Cfr. Ing. Serguei Alejandro Martín; “Planeación Estratégica”; en <http://www.gestiopolis.com/>

- c) Constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles;
- d) Llevar la Planificación hacia las instancias de gestión y operación, ya que ella es la base de la práctica concreta de ésta;
- e) Ligar permanentemente la planificación de las situaciones de coyuntura con las de situaciones de perspectivas en el mediano y largo plazo; y el disponer de planes de corto y largo alcances, de permanente vigencia, que preceda y presida la acción de intervención y producción social.

Francisco Albuquerque (2005) nos dice que la planeación estratégica sin duda refiere fundamentalmente su éxito a la coordinación de los diferentes agentes en el territorio, es la primera condición del éxito de las iniciativas locales, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asumen y promueven estas iniciativas. De otro lado, la participación activa de los agentes territoriales constituye otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo.

Antonio Vázquez B. (2000) menciona que la planificación estratégica tiene importantes antecedentes en la literatura de la planificación, y menciona una serie de características de ésta:

- La planificación estratégica es pragmática, está decididamente orientada a la acción, a la obtención de resultados y a la ejecución de los planes.
- Procura la participación de los agentes públicos y privados en el proceso de formulación y realización del plan, por lo que es necesario que exista un acuerdo de partida entre los agentes que forman la alta difracción² de la ciudad, comarca o región.
- Pone un gran énfasis en el diagnóstico de la dinámica económica de la localidad, en función de las relaciones que tienen con el entorno en el cual se mueven.

² En física, la difracción es un fenómeno característico de las ondas que consiste en la dispersión y curvado aparente de las ondas cuando encuentran un obstáculo.

- Entiende que la comunidad local se mueve en un entorno cada vez más concurrido, por lo que concibe a la localidad compitiendo en el sistema regional, comarcal o urbano con las demás regiones, comarcas o ciudades.
- Al proponer los planes de actuación, trata de anticipar el futuro para competir más ventajosamente en el mercado.

Las ventajas de la planeación estratégica

Es un proceso que permite prever los problemas antes de que surjan y afrontarlos antes que se agraven; además ayuda a reconocer oportunidades seguras y riesgosas y a elegir entre ellas. De esta forma, permite a las organizaciones ser proactivas en la proyección del futuro, en sus etapas de: formulación, ejecución y evolución; para lograr sus objetivos de forma más adecuada. Lo que en última instancia persigue éste tipo de herramientas, es la determinación correcta del destino de la organización mediante la selección más adecuada, garantizando que cada paso conduzca y acerque al destino; lo que se ve reforzado con la alianza virtuosa entre la planeación y lo estratégico; pues mientras planeación implica algo de rigidez e inflexibilidad; lo estratégico indica adaptación, cambio y flexibilidad.

Proceso formal de planeación estratégica en una organización

Determinación de la misión.³

Se refiere a la razón de ser de cierta organización, a su identidad; su objetivo principal y la forma como pretende alcanzarlo; aquello que constituye la fuerza impulsora; lo cual que se puede clarificar al responder a las preguntas: ¿quién soy?, ¿qué hago?, ¿para quién lo hago?, ¿a través de qué lo hago?, y ¿para qué lo hago?.

Establecimiento de la visión, mediante el conocimiento de las expectativas.

³ Cfr. 2ª. Edición, COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA, Dirección de Promoción y Aseguramiento de la Calidad; “Administración con Calidad”; México, 1996.

La visión expresa la dirección que se desea tomar en el futuro, es el lugar y las condiciones donde la organización espera ubicarse y desarrollarse.

Identificación y elaboración de objetivos y su posterior clasificación.⁴

En la visión, estructurada como puntos concretos, medibles y con fechas realistas y alcanzables. Y su importancia tiene al menos cuatro razones:

- a. Proporciona un sentido de dirección,
- b. permite enfocar nuestros recursos y esfuerzos; los canalizan,
- c. se convierte en la guía de nuestros planes y decisiones; y
- d. ayudan a evaluar nuestro progreso a la vez que a re-planear.

Elaboración de un Diagnóstico Estratégico

Se requiere hacer un diagnóstico estratégico, para conocer todas las condiciones existentes tanto al interior de la organización, como en el contexto; así se deben considerar tanto las necesidades y expectativas; como las características económicas, tecnológicas, socioculturales y político/legales entre otras.

Análisis FODA

Aquí el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas); se propone como metodología para obtener de manera clara estructurada estos aspectos. Nos sirve para determinar las capacidades y restricciones (al interior); y los efectos sobre los que no se tiene control al ser externos; que nos pueden afectar o ayudar en la organización para cumplir con las necesidades detectadas y los objetivos y metas proyectadas.

a. Fortalezas.- Son las mejores características de la organización y son lo que posibilita que se dé un movimiento de una situación a otra, un cambio.

⁴ Cfr. GONZÁLEZ DÍAZ "Fernando David; "Teoría de la Planeación de Negocios y Planeación Estratégica". México 1996.

b. Debilidades.- Bloquean el movimiento, al ser las deficiencias en capacitación, recursos, políticas, tiempos, sistemas, etc. que tiene cierta organización.

Es decir, fortalezas y debilidades nos sirve para saber: ¿Qué estamos haciendo mejor o peor que los demás?

c. Amenazas.- Son las situaciones externas y del medio ambiente que pueden ocasionar el incumplimiento de un objetivo.

d. Oportunidades.- Son las características positivas del medio ambiente o recursos de la organización en los cuales no podemos influir directamente y sin embargo, ofrecen la posibilidad de potenciar nuestras características, al ser consideradas en nuestro favor.

Amenazas y oportunidades nos sirve para saber qué podemos hacer de lo que se necesita hacer.

Valores

Los valores también deben ser considerados dentro del diagnóstico, puesto que son el producto de la evolución espiritual e intelectual del ser humano, que posibilitan el desarrollo de las potencialidades del ser humano; y cobran importancia, por ser éstos los que guían la conducta de las personas, las tomas de decisiones, etc.

Desarrollo y evaluación de alternativas

Al tener un claro escenario de lo que se tiene, se puede con facilidad hacer una evaluación de lo que sucederá si se siguen haciendo las cosas como hasta ahora se han venido haciendo; por lo que este antecedente, facilita la estructuración de las modificaciones que se deben emprender para así caminar hacia el logro de los objetivos fijados. Aquí se deben estructurar todas las alternativas posibles para el logro de las metas establecidas, teniendo bien claro tanto la visión como el diagnóstico estratégico de la organización.

Estructuración del Plan de Acción

Finalmente, se debe evaluar la mejor viabilidad de las propuestas, con lo que se decidirá aquella o aquellas que mejor coherencia y correspondencia presenten entre las condiciones actuales y el mejor camino hacia la construcción de lo deseable. Así las alternativas se convierten en el insumo para la construcción del Plan de Acción del cual se derivan el conjunto de proyectos de mejora y procedimientos administrativos y académicos a rediseñar, que permitirán el cambio necesario para el cumplimiento de las metas establecidas. Dichos proyectos deben ser administrados en función de la optimización de costos y recursos humanos y materiales; para lo que es de vital utilidad que los proyectos sea formulados con objetivos específicos, alcance, definición de la situación actual, beneficios esperados y periodicidad; además con el establecimiento explícito de indicadores, que nos permitan medir los objetivos y dar seguimiento y control del avance de los resultados de cierto proyecto, pues nos dirá si se están cumpliendo las metas parciales que nos llevarán a la meta final y al logro de los objetivos.

Elaboración y puesta en marcha de los proyectos y programas (considerando normas, estructura organizacional, tiempo de ejecución, etc.)

Ya que se tiene claramente estructurado lo que se debe implementar, solo resta incorporarlo a las operaciones diarias de la organización; traduciéndose a planes operativos⁵ apropiados. Aquí es donde cobra importancia la Administración Estratégica, pues la Planeación concluye su ámbito de acción en la propuesta de las mejores alternativas para el logro de los objetivos propuestos en función de la misión, visión y análisis FODA, que de cierta organización se haya estructurado; pero la puesta en marcha de dichas

⁵ Dentro de las organizaciones se consideran principalmente dos tipos: los Estratégicos y los Operacionales; los primeros son diseñados por los altos ejecutivos y los administradores de mandos medios para lograr las metas generales de la organización; y los segundos indican cómo serán implementados los planes estratégicos mediante las actividades diarias. (Tomado del art. Fernando David González Díaz; "Teoría de la Planeación de Negocios y Planeación Estratégica". México 1996).

propuestas de la manera más eficiente, corresponde a otras áreas de estudio, en donde encontramos la Administración Estratégica.

Generación de Mecanismos de medición, control y retroalimentación

A medida que va poniendo en marcha el plan, los administradores deberán comparar el progreso con el plan estratégico en etapas periódicas o decisivas; para lo que es de vital importancia generar mecanismos de medición y evaluación de las evoluciones, pues es la mejor forma de mantener un control y tener clara la amplitud de las brechas de desempeño; entendidas éstas como la diferenciación entre los objetivos establecidos en el proceso de formulación de metas y los resultados que se van logrando en la práctica. Así la evaluación por tiempos, permite la retroalimentación y la corrección cuando ésta se hace necesaria.

1.4. La planificación estratégica para el desarrollo

La planeación del desarrollo es un proceso dinámico en el cual se expresan relaciones de poder por cuanto intervienen diversos intereses sectoriales (empresarios, trabajadores, pobladores, mujeres, jóvenes, minorías étnicas, etc.) con el propósito de identificar situaciones problemáticas y proyectos comunes, y definir la orientación y los recursos para su superación o logro del objetivo. Por ello es necesario tener en cuenta que las decisiones que se tomen deben ser concertadas de manera amplia, lo que significa dar cabida a las expectativas de los distintos sectores sociales, así como a los efectos que sobre ellos mismos, el medio ambiente y su sostenibilidad pueden tener las decisiones adoptadas⁶.

Francisco Alburquerque (2000: 87), nos dice textualmente... *Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose tan sólo como un ejercicio del estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la*

⁶ Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal. **Guía metodología para la elaboración y formulación de planes de desarrollo municipal 2005-2007**. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, enero 2005.

necesidad de nuevos planteamientos mas pragmáticos y menos ideologizados sobre el tema, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental... por lo que es necesario reflexionar sobre las formas de planeación para el desarrollo de nuestras localidades.

La planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas. De este modo, se puede definir la planificación estratégica como un proceso y un instrumento. El proceso trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores del territorio en la búsqueda de claridades respecto al quehacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En cuanto al instrumento, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminada a implementar los cambios que se hagan necesarios.

Según Enrique Quedena (2002), el planeamiento estratégico participativo del desarrollo local es un instrumento de gestión orientado a apoyar el cambio en las localidades a partir del fortalecimiento de su sistema social (las personas y sus organizaciones sociales) e institucionales (como las municipalidades y otras instituciones públicas comprometidas en el desarrollo de la localidad), promoviendo el desarrollo de capacidades internas y compromisos entre los distintos tipos de actores que intervienen.

Cabe señalar que la planificación estratégica independientemente de que sea muy bien elaborada, para que tenga buen éxito es necesario, que los gestores y ejecutores de esta metodología estén altamente capacitados o debidamente escogidos de entre el capital humano con el que cuente o disponga una sociedad, administración pública y privada, de lo contrario muy pocas metas podrán realizarse.

Es necesario destacar que existen casos de experiencias exitosas en municipios de nuestro país México, los cuales a través de la planificación estratégica han prosperado en sus localidades⁷.

Otros modelos de planificación estratégica

Ricardo Arriagada (2002), enuncia los modelos de planificación más utilizados que son: planificación estratégica básica, planificación basada en los problemas (o en las metas), planificación de alineación, planificación de escenarios y planificación orgánica.

Modelo de planificación estratégica básica

Este es un proceso muy básico y es típicamente utilizado por organizaciones que son extremadamente pequeñas, ocupadas y que no han hecho mucha planificación estratégica antes. El proceso puede ser implementado en el primer año de puesto en marcha, para obtener el sentido de cómo la planificación es conducida y su operación y, entonces enriquecerlo en los años posteriores con más fases y actividades, para asegurar una buena dirección y un buen cuerpo para organizaciones sin fines de lucro (Arriagada, 2002). La planificación generalmente es consumada por la administración del nivel superior. El proceso de planificación estratégica básica incluye:

- Identificación del Propósito (declaración de la misión). Ésta es la declaración que describe porqué la organización existe, esto es, su propósito básico. La declaración debería describir las necesidades que son deseadas por el demandante, para ser satisfechas, y con qué servicios. El tipo de comunidad se menciona a veces. La administración

⁷ El centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con el apoyo de la fundación Ford, con el *Premio* y los productos académicos que se han generado a partir del 2001, ha logrado identificar, reconocer y difundir un amplio espectro de las mejores prácticas del gobierno municipal mexicano. Esta institución refleja en una serie de compilaciones a través de los años experiencias exitosas de gobiernos locales y son un claro ejemplo de la participación conjunta y activa de los actores sociales.

del nivel superior debe desarrollar un acuerdo con la declaración de la misión. Esta cambiará un poco con los años.

- Selección de las metas que la organización debe alcanzar para lograr su misión. Las metas son en general afirmaciones acerca de lo que se necesita para lograr reunir los propósitos o misión, y solucionar los mayores problemas que enfrenta la organización.
- Identificación de estrategias o métodos específicos que puedan ser implementadas para alcanzar cada meta. A menudo son las estrategias lo que cambia a la mayoría de las organizaciones que conducen las planificaciones estratégicas más robustas, particularmente por el examen más cerrado de los entornos externos e internos de la organización.
- Identificación de planes de acción específicos para implementar cada estrategia. Estas son las actividades específicas que cada función principal (por ejemplo departamentos, etc.) deben emprender para asegurar la efectiva implementación de cada estrategia. Los objetivos deben ser claramente expresados en el alcance en que las personas puedan evaluar si los objetivos se han cumplido o no. Idealmente la administración superior desarrolla comités específicos en los que cada uno tiene un plan de trabajo, o un conjunto de objetivos.
- Monitoreo y puesta al día del plan. Los planificadores regularmente reflexionan sobre el grado en el cual las metas están siendo cumplidas y si los planes de acción están siendo implementados. Quizás el más importante indicador de éxito de la organización, es la positiva retroalimentación de la organización. Las organizaciones que siguen este método de planificación pueden desear conducirse más allá del paso 3 citado anteriormente, al grado en que las metas adicionales son identificadas para impulsar el desarrollo de las operaciones centrales o de la administración de la organización, ejemplo, fortalecer la administración financiera.

Modelo de planificación basada en los problemas (o en las metas)

Las organizaciones que comienzan con el método de planificación estratégica básica, identificado anteriormente, frecuentemente evolucionan para usar este tipo de planificación más comprensiva y efectiva (Arriagada, 2002).

Una organización puede que no haga todas las siguientes actividades cada año:

- Evaluación interna y externa para hacer un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y fortalezas (FODA).
- Análisis estratégico para identificar y priorizar los principales problemas y/o metas.
- Diseñar las principales estrategias (o programas) para orientar los problemas y/o las metas.
- Diseñar y actualizar la visión, la misión y la importancia (algunas organizaciones hacen esto primero en la planificación).
- Establecer planes de acción (objetivos, recursos necesarios, roles y responsabilidades para la implementación).
- Registrar los problemas, metas, estrategias y programas, y actualizar la misión, la visión y los planes de acción en el documento del Plan Estratégico, adjuntando el análisis FODA y otros anexos importantes.
- Desarrollar y documentar un plan de operaciones anuales (desde el primer año del plan estratégico multianual).
- Elaborar y autorizar el presupuesto para el primer año (localización de fondos necesarios para financiar el primer año).
- Conducir las operaciones del primer año de la organización.
- Monitorear, revisar, evaluar y actualizar el documento del Plan Estratégico.

Modelo de planificación de alineamiento

El propósito general de este modelo es asegurar un fuerte alineamiento entre la misión de la organización y sus recursos para una efectiva operación de la

organización. Este modelo es útil para organizaciones que necesitan un ajuste fino de sus estrategias o encontrar por qué ellos no trabajan bien. Una organización puede también elegir este modelo si está experimentando una gran cantidad de problemas en torno a su eficiencia interna (Arriagada 2002). El conjunto de pasos incluye:

- El grupo de planificación delinea la misión, los programas y los recursos de la organización, y el apoyo necesario.
- Identifica qué está trabajando bien y qué necesita ajustes.
- Identifica cómo estos ajustes deberían ser hechos.
- Incluye los ajustes como estrategias en el plan estratégico.

Modelo de planificación de escenarios

Este modelo puede ser usado en conjunto con otros modelos para asegurar a los planificadores una verdadera comprensión del pensamiento estratégico (Arriagada 2002). El modelo puede ser útil, particularmente en la identificación de problemas y metas estratégicas:

- Seleccionar varias fuerzas externas e imaginar los cambios relacionados que podrían influir en la organización, por ejemplo, cambio en las regulaciones, cambios demográficos, etc. La exploración de los titulares claves en los periódicos frecuentemente sugieren potenciales cambios que pueden afectar a la organización.
- Para cada fuerza de cambio se discuten tres diferentes escenarios organizacionales futuros, (incluyendo el mejor caso, el peor y el razonable) que podrían surgir con la organización como resultado de cada cambio. La revisión del escenario para el peor caso, frecuentemente provoca una fuerte motivación para cambiar la organización.
- Pensar en lo que la organización podría hacer, o las estrategias potenciales, en cada uno de los tres escenarios para responder a cada cambio.

- Los planificadores detectan tempranamente consideraciones comunes o estrategias que pueden ser dirigidas para responder a los posibles cambios externos.
- Seleccionar el cambio externo más probable que puede afectar a la organización, por ejemplo, sobre los siguientes tres a cinco años, e identificar la estrategia más razonable que la organización puede emprender para responder al cambio.

Modelo de planificación “orgánica” (o de auto organización)

Los procesos de planificación estratégica tradicionales, a veces son considerados “mecánicos” o “lineales”, esto es, ellos son en naturaleza más bien “generales a específicos” o “causa y efecto”. Por ejemplo, los procesos comienzan frecuentemente por la conducción de una amplia evaluación de los entornos externos e internos de la organización, dirigiendo un análisis estratégico (análisis FODA) limitándolo para identificar y priorizar problemas, y entonces desarrollar estrategias específicas para orientar los problemas específicos.

Otra visión de la planificación es similar al desarrollo de un cuerpo, esto es, un proceso “orgánico” auto organizacional. Ciertas organizaciones, por ejemplo, los equipos deportivos de alto rendimiento, prefieren desplegar un proceso de planificación “orgánico” y naturalista, más que un proceso tradicional mecánico y lineal (Arriagada 2002). La auto organización requiere referencias continuas a valores comunes, diálogos alrededor de estos valores y reflexiones permanentemente compartidas en torno de los actuales procesos del sistema. Este también es utilizado preferentemente por los círculos de calidad. Los pasos generales incluyen:

- Clarificar y articular los valores culturales de la organización. Se debe utilizar el diálogo y las técnicas de sondeo, apoyados en instrumentos de diagnóstico (encuestas).
- Articular la visión de la organización para el grupo.

- Sobre un progreso básico, por ejemplo, se debe conversar acerca de los procesos actuales y de las mejoras necesarias para llegar a la misión y lo que el grupo va a hacer ahora sobre esos procesos.
- Recordar continuamente que este tipo de planificación naturalista nunca está verdaderamente “acabada”, y que el grupo más bien necesita aprender a clarificar sus propios valores, diálogos, reflexiones y actualizaciones de los procesos.
- Proporcionar capacitación y apoyo de la dirección superior.
- Enfocarse más sobre el aprendizaje y menos sobre el método.
- Reflexionar sobre cómo la organización describirá sus planes estratégicos a los sostenedores (autoridades, contribuyentes o la comunidad toda), etc., quiénes frecuentemente esperan un plan de formato “mecánico” o “lineal”.

La planificación estratégica situacional

La Planeación Estratégica Situacional (PES) forma parte de un sistema de planificación, relacionado con proyectos de investigación y entrenamiento de alta dirección. Es un método que ha sido utilizado indistintamente por diferentes ámbitos gubernamentales, organizaciones sociales, comunidades entre otros, con la finalidad de lograr una mejor apuesta. Por ejemplo en las campañas electorales o en la elaboración del proyecto de gobierno.

El sistema de planificación se estructura de acuerdo a:

- La complejidad de los problemas
- Los distintos niveles jerárquicos de gobierno

Lo más importante es la coherencia de los métodos, según la identificación de las distintas complejidades y diversa capacidad de gobierno.

La PES es una teoría y un método sobre la planificación pública. Es un instrumento innovador que permite incrementar los niveles de gobernabilidad y construir viabilidad al cambio; en otras palabras, es una apuesta para ganar

como gobierno y como sociedad, pues apoya la toma de decisiones al momento de definir y solucionar problemas de interés colectivo.

Configura una lógica de gobierno, pues gobernar es resolver problemas, gobernar es enfrentar problemas parciales con plena conciencia del cambio global que buscamos y del impacto de cada acción parcial sobre la gran meta que significa el proyecto de gobierno. Es una metodología que ayuda a centrar la estrategia en los problemas principales y sus alternativas de solución y desarrollo.

La Planeación Estratégica Situacional planifica a partir de problemas de una realidad social compleja que no puede desagregarse o sectorizarse, no planea por sectores o por objetivos.

Características generales:

- Instrumento especialmente pensado para gobernar
- No es solamente un modelo más de planificación
- Es una forma de pensar, planificar y actuar desde y como gobierno
- Se construye en el marco de la necesidad de incrementar la eficacia de gobierno en sociedades complejas
- Su lema es no improvisar, por tanto, incorpora una cultura de análisis permanente tecno-político de la situación, y de lo que se está haciendo o pensando hacer
- Establece como punto de partida, la realidad de los gobiernos, acepta y favorece la rentabilidad política, sin estimular el clientelismo
- Convive con otros modelos de planificación
- Incorpora categorías y herramientas concretas.

Supuestos básicos de la Planeación Estratégica Situacional (PES), para su aplicación en los equipos de gobierno

1. La PES parte del gobierno para llegar a la ciudadanía, es un instrumento que permite trabajar desde el gobierno. En este sentido, no se puede abordar lo

ciudadano sin trabajar con el gobierno. El poder no se construye solamente desde abajo, desde el gobierno también se construye poder para gestar cambios en la sociedad.

2. Otra parte importante de la PES es asesorar y capacitar en la idea de hacer actuar a los miembros de un gobierno como gobierno y no sólo como administradores. En ese sentido la apuesta de la PES es convertirlos, de administradores a gobierno.

3. El perfil de la PES no desconoce la acción ciudadana por el contrario la alienta para que funcione a partir de la acción del gobierno, y esto es, a partir de un Plan de Gobierno.

4. El Taller es un instrumento pedagógico que utiliza la PES siempre y cuando, se utilice desde la lógica de gobierno, en la que incluye asesoría y capacitación.

5. La PES proyecta hacia futuro, desde un ejercicio cotidiano de gobernabilidad en la articulación continua.

La planeación prospectiva

La prospectiva se refiere a la definición de futuros posibles, escenarios (tendencia, deseado y apuesta), definición de los proyectos meta y agenda de desarrollo.

Es una estrategia para el “diseño del futuro”, según Tomas Miklos y Ma. Elena Tello (2006), la prospectiva no busca adivinar el futuro, pretende construirlo. Anticipa la configuración de un futuro deseable.

Desde ese futuro imaginado, reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro como deseable.

Se propone hacer el futuro deseable más probable que los otros, trascendiendo lo exclusivamente posible, pero sin dejar de incorporarlo también.

La prospectiva se interesa especialmente en la evolución, el cambio y la dinámica de los sistemas sociales.

Genera visiones alternativas de futuros deseados, hacer explícitos escenarios factibles y establecer valores y reglas de decisión para seleccionar y alcanzar futuros más deseables.

La planeación prospectiva presenta una serie de características:

- La visión holística
- La consideración de variables cualitativas
- Las relaciones dinámicas
- Creatividad y participación
- Además de su actitud activa hacia el porvenir.

1.5. La participación ciudadana en el desarrollo local

¿Cómo se le entiende?

La participación social en los últimos años ha venido desarrollándose en muchos países sin la excepción de México, pero podríamos empezar por revisar primero ¿qué entendemos por participación ciudadana? Y tenemos por ejemplo las siguientes definiciones:

- Proceso por medio del cual las inquietudes, necesidades, valores, expectativas y problemas de los ciudadanos son tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.
- Es una comunicación de dos vías (entre los ciudadanos y el gobierno), con el objetivo de tomar mejores decisiones, apoyadas por los ciudadanos, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los mismos (González de Asis M., 2001).

Observamos que ambas definiciones son similares y sin duda que la participación es principalmente para la mejor solución de los problemas que aquejan a la sociedad y quién mejor que ellos mismos quienes tienen la percepción real puedan interactuar con el gobierno y facilitar el quehacer de las autoridades, dando también seguimiento de todo lo que se lleve a cabo.

Existe un acuerdo generalizado entre los teóricos de la democracia, desde Jean Jacques Rousseau hasta James Madison, John Stuart Mill, Robert Dahl, Benjamin Barber, David Held y John Dryzak de que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, aunque se debate continuamente sobre la cantidad de participación ciudadana que se considera necesaria o deseable.

Los teóricos que defienden la democracia 'fuerte' sugieren que el activismo y la deliberación de los ciudadanos son intrínsecamente valiosos por sí mismos. Las concepciones más minimalistas, propuestas por los teóricos schumpeterianos, sugieren que el papel esencial de los ciudadanos debe ser relativamente limitado y restringirse principalmente a la elección periódica de representantes parlamentarios, junto con el escrutinio permanente de las acciones gubernamentales. Pero sea extensa o limitada, todos los teóricos están de acuerdo en que la participación es uno de los indicadores más importantes de la solidez de cualquier democracia (Norris Pippa, 2001).

Existen también varias dimensiones de participación ciudadana como lo es el Activismo Cívico, Activismo Político y la Participación Electoral. Pippa Norris (2001) menciona que la participación ciudadana puede darse a través de:

- organizaciones ambientales
- organizaciones de beneficencia
- organizaciones artísticas o educativas
- asociaciones profesionales
- partidos políticos
- organizaciones deportivas o recreativas
- iglesias u organizaciones religiosas
- sindicatos
- boicots y manifestaciones legales
- huelgas, firma de peticiones
- ocupación de edificios, fábricas o terrenos
- y porque votaron en las elecciones.

Elementos esenciales de Participación Ciudadana

González de Asis (2001) nos plantea una serie de elementos fundamentales para llevar a cabo la participación ciudadana:

Gobierno abierto y transparente: Incluye a la sociedad civil en sus complejas actividades y procesos de toma de decisiones.

Información: Flujo continuo y permanente del gobierno a la sociedad civil y viceversa.

Transparencia: Incluye a la sociedad civil en sus complejas actividades y procesos de toma de decisiones.

Rendición de Cuentas: “Accountability” de las autoridades nacionales, con la participación de comités de control ciudadano.

Algunos mecanismos idóneos de participación ciudadana

- Referéndum
- Veedurías
- Audiencias Públicas de rendición de cuentas
- Oficinas de información y reclamo
- Mesas sectoriales de concertación
- Audiencias Públicas sobre Presupuesto
- Comités de Control y Fiscalización ciudadana
- Contralorías ciudadanas
- Talleres participativos
- Gobierno Electrónico
- Ventanas Públicas
- Y los que marca la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato (Ver Anexo 1)

La Participación social en la toma de decisiones

Pippa Norris (2001), sostiene que conforme las sociedades contemporáneas evolucionan, tienden a aparecer nuevas formas de participación política que la ciudadanía practica con intensidad creciente, tales como: promoción de intereses particulares, de grupo o difusos, cartas a medios de comunicación, audiencias con funcionarios, escritos de propuesta y/o demanda a la autoridad, movilizaciones sociales, manifestaciones de protesta, plantones y similares, más allá de recurrir a los canales tradicionales de participación política.

Se debate que nuestro país, comparado con otros de Latinoamérica, muestra una baja participación electoral, un involucramiento moderado en el sector voluntario y comunitario, una relativamente baja confianza interpersonal, una confianza moderada en instituciones políticas, una escasa participación en protestas y manifestaciones, una baja fe en los ideales democráticos y bajas tasa de aprobación del desempeño de la democracia (Norris Pippa 2001).

COMENTARIOS DEL CAPITULO

Hoy en día el desarrollo de un país se sienta sobre su base que es el municipio, por lo tanto éste es el promotor de cambio siempre que sea el más idóneo para llevar al estado a mejores condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales y posteriormente transformar el país. El análisis que se hace de la conceptualización del desarrollo local retomando la opinión de diferentes autores es sin duda un aporte fundamental a lo cual considero que la definición con al cual me siento mas identificado es la del Dr. Andrés Solari retomándola y fortaleciéndola con otros elementos, la cual expongo diciendo que el desarrollo local es *“una apuesta estratégica que genera un conjunto de resultantes que se manifiestan en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes de una localidad. Crecimientos sustentables a diversos niveles, engranados y complementados entre sí de manera estratégica, capaces de crear sinergias locales, la formación y fortalecimiento del núcleo endógeno y el cambio de las condiciones estructurales de la localidad”*.

En lo que refiere a la planificación estratégica además de todas las formas analizadas ninguna contempla el seguimiento, la evaluación y retroalimentación a lo cual agregamos como parte de una propuesta, además de que también incorporamos planificación prospectiva que se desarrollará como propuesta en el capítulo 5.

En lo que refiere a la participación ciudadana, son distintas las formas de participar de la sociedad, lo conveniente es promoverlas constantemente desde las instituciones de gobierno tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal, ya que de esta forma será más fácil tomar decisiones para desarrollar las políticas a aplicar en determinado municipio, estado o país. La problemática que ha existido en nuestro país para la toma de decisiones a la hora de desarrollar una política pública es que se toma desde arriba sin consultar a las bases. Es por eso que se intenta promover la participación de todos los agentes y actores sociales dejando de lado los intereses individuales para pensar colectivamente y resolver de esta forma los problemas que se presentan día con día en la sociedad, aunque para ello es necesario llegar a acuerdos para consensar y negociar en torno a las estrategias para atender las prioridades que se deben de seguir.

Si bien, el análisis teórico revisado que refiere a lo que es la planeación estratégica y sus distintas formas, el desarrollo local visto desde varios autores y la participación ciudadana en este capítulo, nos da pauta primero: para decir que la planeación prospectiva será parte fundamental de la propuesta que se retoma en el capítulo cuatro; también se toma parte de la planeación estratégica situacional para construir parte de la propuesta y alternativas de este trabajo; segundo: es fundamental retomar las ideas de los autores revisados para la parte teórica del desarrollo local, ya que en base a éstas se construyó una definición tomando como base la del Dr. Andrés Solari; y tercero: la exposición de las distintas formas de participación ciudadana nos sirven principalmente para exponer que efectivamente ésta es pieza fundamental del desarrollo.

CAPITULO 2. Descripción de los procesos de planeación y de resultados de programas implementados en Yuriria, Guanajuato, en los períodos 1998-2000, 2000-2003 y 2003-2006

En este capítulo se hace una descripción del municipio de Yuriria Guanajuato, lugar y objeto de estudio por sus procesos de planeación que ha tenido en una serie de periodos como lo son de 1998 al 2006, se trata de realizar una revisión de los estos procesos en base a la teorización que hemos revisado en el capítulo anterior y que éste nos da las herramientas necesarias para su crítica y aporte.

2.1. Contexto para la planeación. Descripción y datos sustanciales de Yuriria Guanajuato

Antecedentes Históricos



El municipio de Yuriria, Guanajuato fue fundado el 12 de Febrero de 1540, su nombre Yuririapúndaro de origen purépecha significa “*Lugar de Sangre*”; el municipio en sus orígenes fue un asentamiento humano que fundó el cacique chichimeca Xolotl, acompañado de su

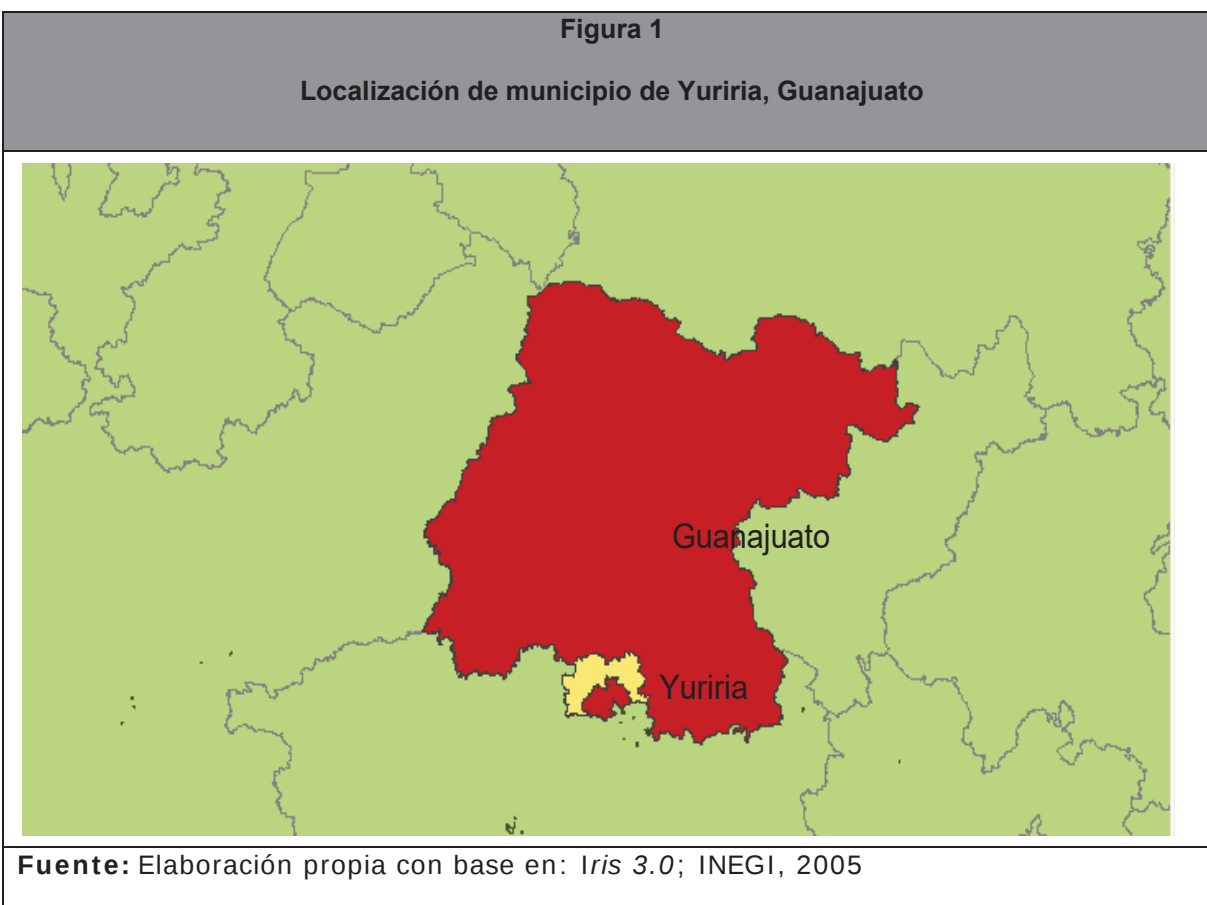
hermano Acahualtzin. En 1535 llegó a este lugar el misionero Fray Alfonso de Alvarado, quien comenzó la evangelización de los indios, fue 1540 cuando Fray Pedro de Olmos bendijo la fundación española de Yuririhapúndaro, asignándole siete sitios; cuatro de ganado mayor, tres de ganado menor. El 6 de Julio de 1852, por decreto del estado se declaró villa; y el 1 de enero de 1914 es declarado municipio por la XXIV Legislatura (Rodríguez L., 2002)

Localización geográfica

El municipio de Yuriria se localiza al Sur del estado de Guanajuato, en las coordenadas geográficas 101° 08´ 19” del longitud al oeste del meridiano de

Greenwich y al os 20° 12´ 51” de longitud norte, a una altura promedio del nivel de mar de 1740 metros (INEGI 2005).

La superficie territorial que comprende el municipio es de 664, 14 Km², dicha superficie corresponde al 2.19% del total estatal, sus límites territoriales colindan con los municipios de Valle de Santiago y Jaral del Progreso al Norte, Salvatierra y Santiago Maravatío al este, al sur colinda con los municipios de Uriangato y Moroleón, y al oeste con el estado de Michoacán (Figura 1)



Las localidades de mayor importancia en el municipio son: Yuriria cabecera municipal, San Pablo Casacuarán, La Calera, Loma de Zempoala, San Andrés Enguaro, Santa Mónica Ozumbilla, Tejocote de Calera, Tinaja de Pastores, Xoconoxtle y Porullo.

Caracterización social

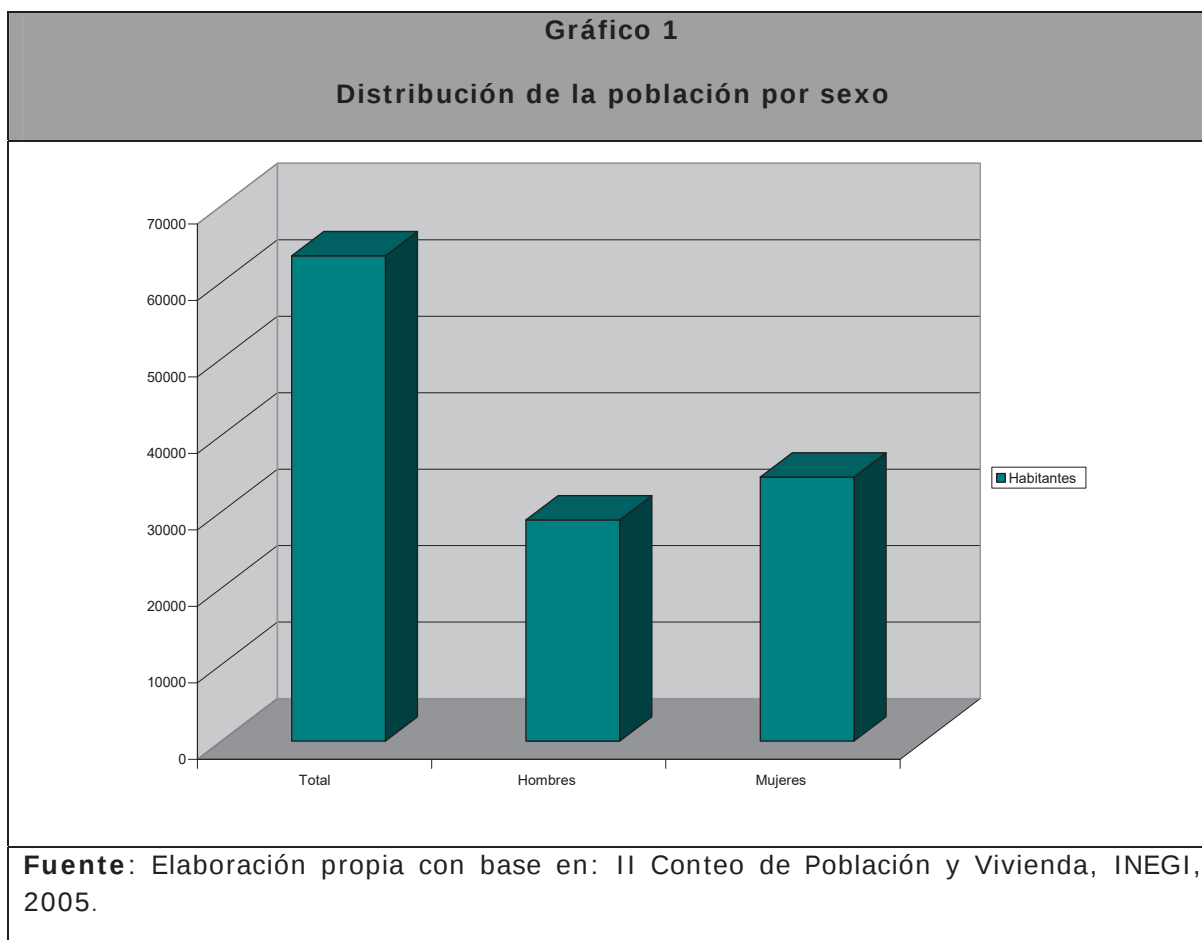
Dinámica poblacional

El municipio de Yuriria presenta en su territorio 107 localidades y un total poblacional de 63447 habitantes. De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2005) el número de habitantes que viven en ellas, se clasifican de la siguiente manera (Cuadro 1), concentrándose la población en las localidades de 1000-1999 habitantes.

Cuadro 1	
Número de localidades dentro del municipio	
De 1-49 Habitantes	35 Localidades
De 50-99 Habitantes	11 Localidades
De 100-499 Habitantes	35 Localidades
De 500-999 Habitantes	13 Localidades
De 1000-1999 Habitantes	11 Localidades
De 2000-2499 Habitantes	0 Localidades
De 2,500-4,999 Habitantes	0 Localidades
De 5,000–9,999 Habitantes	1 Localidad
De 20,000-49,999 Habitantes	1 Localidad
Fuente: Elaboración propia con base en: <i>II Censo de Población y Vivienda</i> , INEGI, 2005	

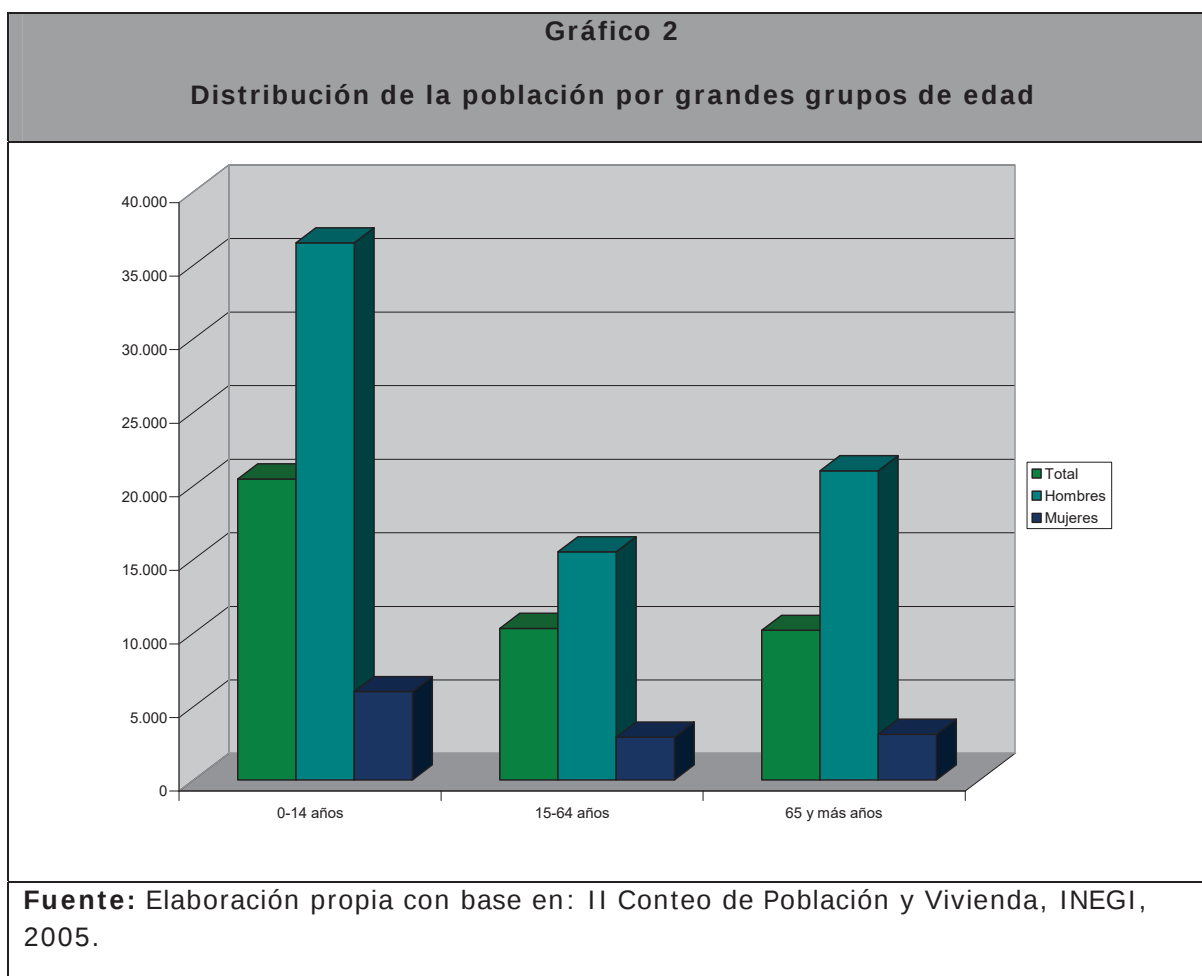
Las localidades de mayor importancia de acuerdo al número de pobladores son: Yuriria, Cerano, La Calera, San Pablo Casacuarán y Parangarico. Durante el 2005, el municipio contaba con una población total de 63,447 habitantes, de los cuales el 45.58 por ciento son hombres, mientras que el 54.41 restante son mujeres (Gráfico 1). Con respecto al total del estado, el municipio concentra el 1.30 por ciento de la población total. La densidad de población en 1995 fue

de 112.9 kilómetros cuadrados por habitante, en el 2000 esta fue de 111.1 habitantes por kilómetros cuadrado y en el 2005 ésta fue de 95.53 habitantes por kilómetro cuadrado.



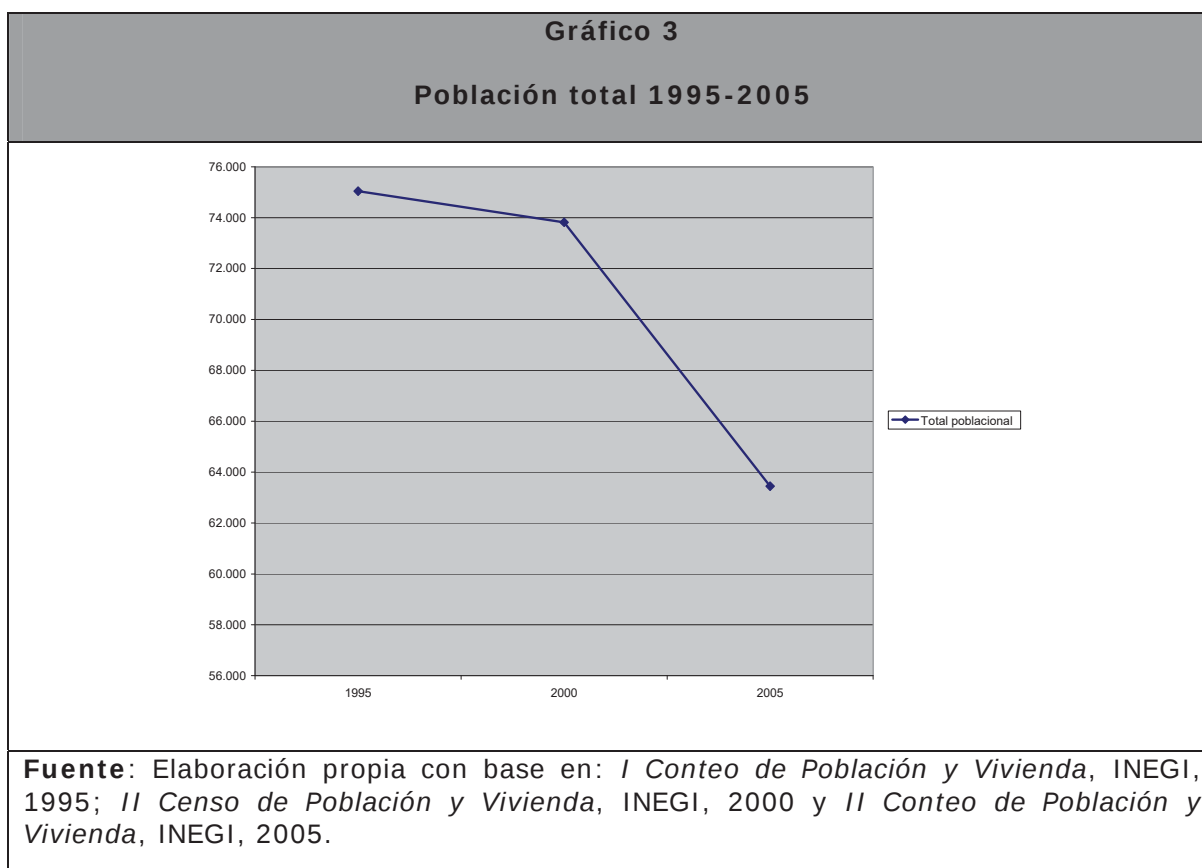
La clasificación de la población del municipio por grandes grupos de edad se presenta de la siguiente forma (Gráfico 2):

- 0-14 años 20,456 habitantes de los cuales son 10,291 del sexo masculino y 10,165 corresponden al sexo femenino.
- 15-64 años 36,496 habitantes 15,493 son hombres y 21,003 se agrupan al sexo femenino.
- 65 y más años 6,002 personas 2,903 son hombres y 3,099 mujeres



El municipio presenta una reducción en el total poblacional, ya que en 1995 se registraron 75,044 habitantes, en el año 2000 la población total fue de 73,820 y durante el año 2005 la población total fue de 63,447 habitantes (Gráfico 3).

El número total de nacimientos que se registró dentro del municipio para el año 2005, fue de 2,735, la tasa de mortalidad infantil para ese mismo año alcanza el 16.37 por ciento, mientras que las defunciones dentro del municipio fueron de 384 personas.



Índice de marginación

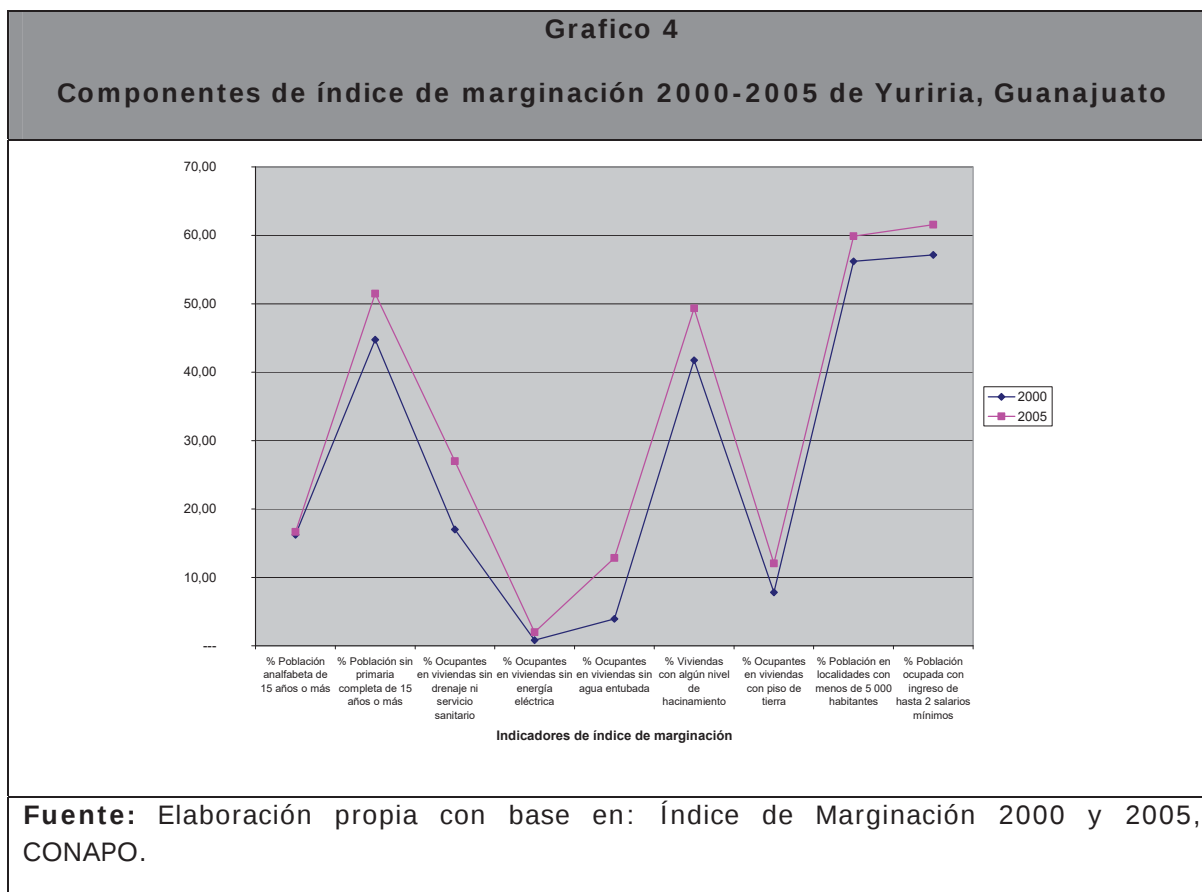
En materia de marginación el municipio durante el año 2000 presentó los siguientes indicadores: 16.65% de la población de 15 años o más es analfabeta, 51.49% de la población de 15 años o más no cuenta con la primaria completa, 27.1% de los ocupantes en vivienda no cuenta con drenaje ni servicio sanitario exclusivo, 2% de los ocupantes en vivienda no cuenta con servicio de energía eléctrica, 12.85% de los ocupantes en vivienda no cuenta con agua entubada, 49.35% de las viviendas cuentan con algún nivel de hacinamiento, 12.06% de los ocupantes en viviendas tiene piso de tierra, 59.88% % de la población vive en localidades con menos de 5000 habitantes, 61.15% de la población ocupada recibe hasta 2 salarios mínimos. Por lo tanto, debido a los indicadores el municipio registró un grado de marginación medio, situándose el municipio para este año en el lugar 23 a nivel estatal y el lugar 1,536 en el contexto nacional.

Para el año 2005 los indicadores marcaron las siguientes tendencias, el 16.24% de la población de 15 años o más es analfabeta, 44.74% de la población de 15 años o más no concluyó la primaria, 17% de los ocupantes en vivienda no cuenta con drenaje ni servicio exclusivo de sanitario, 0.83% de los ocupantes de viviendas no cuenta con electricidad, 3.9% de las viviendas no cuentan con agua entubada, 41.75% de las viviendas tienen hacinamiento, 7.83% de las viviendas tiene piso de tierra, 56.21% de la población vive en localidad con menos de 5000 habitantes, 56.16% de la población recibe menos de 2 salarios mínimos. Así el municipio de Yuriria en el 2005 presenta un grado de marginación medio, ocupa el lugar 26 en el contexto estatal y el lugar 1,581 en el contexto nacional (CONAPO; 2006)

Índice de desarrollo humano

Los indicadores de desarrollo humano en el 2000, para el municipio de Yuriria se comportaron de la siguiente manera: 28% fue la tasa de mortalidad infantil, 83.3% de la población de 15 años o más alfabetizada, 52.2% de población de 6 a 24 años asisten a la escuela, el ingreso per cápita en dólares fue de 2219, el índice de sobrevivencia infantil fue de 0.811, el índice de escolaridad de 0.730, el índice del PIB per cápita fue de 0.517, por lo que el índice de desarrollo humano fue de 0.686 lo que le corresponde a un grado de medio alto, situando al municipio en el lugar 1406 del contexto nacional⁸ (CONAPO, 2000).

⁸ Para este índice dentro de los primeros lugares se sitúan los municipios con un buen nivel de desarrollo humano, y la escala desciende para los municipios con poco desarrollo.



Índice de intensidad de migración

De acuerdo al índice de migración para el año 2000, el municipio registró los siguientes indicadores: 15,186 hogares, de los cuales el 12.09% de los hogares recibe remesas, 15.86% de los hogares cuenta con migrantes en Estados Unidos en el quinquenio anterior, 2.3% de los hogares tiene migrantes circulantes en el quinquenio anterior, 1.9% de los hogares contó con migrantes con retorno en el quinquenio anterior, por lo tanto el municipio cuenta con índice de intensidad migratoria alto.

Caracterización económica⁹

El municipio de Yuriria registra una población de 12 años o más de 17,732 habitantes de los cuales se clasifican de acuerdo a su condición de actividad económica de la siguiente manera:

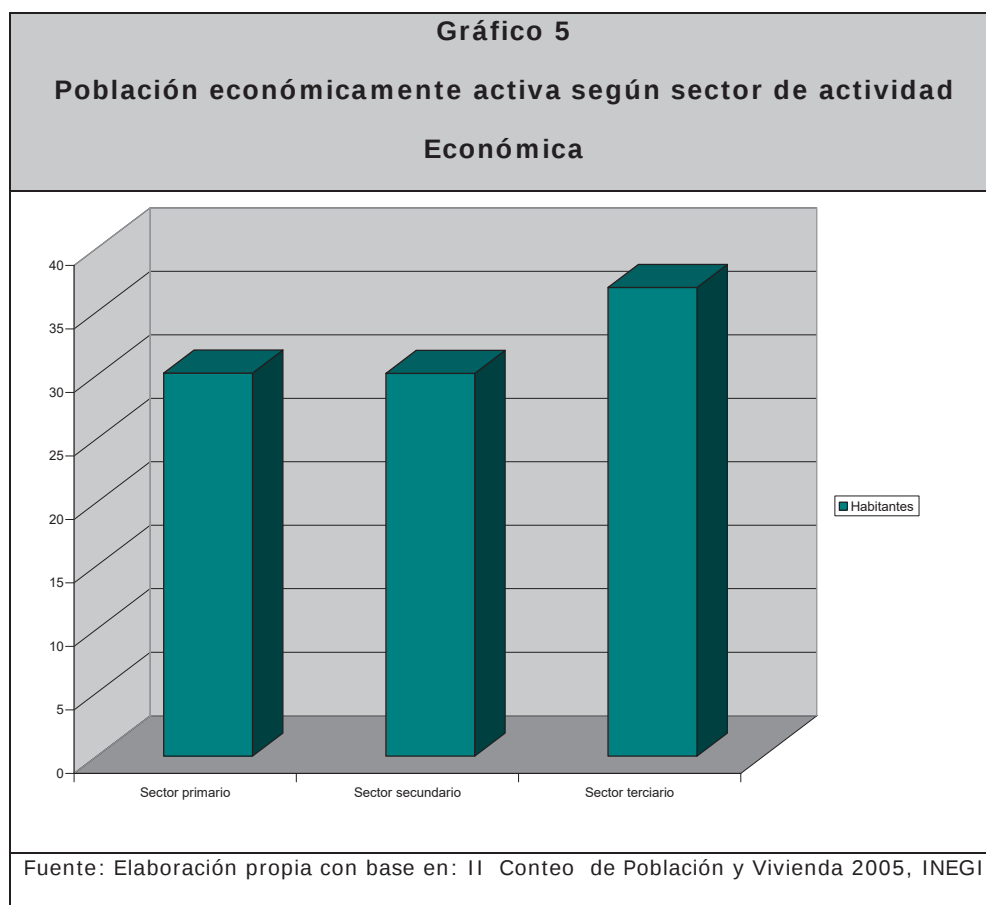
- Población económicamente ocupada 16,920 habitantes
- Población económicamente desocupada 211 habitantes.

Según en el sector de actividad económica en que se desempeñan la población divide de la siguiente forma: dentro del sector primario el 30.13% de la población labora en él, dentro del sector secundario fue el 30.16% de la población, mientras que dentro del sector terciario fue el 36.9% de la población económicamente ocupada, 2.8% de los habitantes no especificaron en qué ramo de la actividad económica desempeñan actividades, es necesario mencionar que el mayor número de habitantes realiza actividades dentro del sector terciario (Gráfico 5).

La población ocupada según el tipo de ingreso se divide la siguiente forma:

- 11.8% de la población reciben menos de 1 salario mínimo.
- 27.3% perciben de 1 a 3 salarios mínimos
- 3.8% de los habitantes reciben de 3 a 10 salarios mínimos.
- 1.2% percibe más de 10 salarios mínimos.

⁹ La información del ámbito económico se presenta del año 2000, ya que el II Censo de Población y Vivienda no capta variables económicas, estas solo se cuantifican en los Censos de Población.



2.2. Estructura y funcionamiento del Gobierno Municipal de Yuriria, Guanajuato en la perspectiva de la planeación

El H. Ayuntamiento¹⁰ está integrado según la Ley Orgánica Municipal por 10 regidores, 4 del PVEM, 3 de extracción del PAN, 2 del PRI y 1 del PRD.

Estos están distribuidos en 8 comisiones cada una con un presidente, un secretario y un vocal: Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública; Obras y

¹⁰El artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato dice que el Municipio será gobernado y administrado por un Ayuntamiento, cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley Electoral respectiva.

Además de que el artículo 26 de la misma ley menciona que este municipio y los de Cortázar, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Silao, Uriangato y Valle de Santiago se integrarán con diez regidores.

Servicios Públicos; Seguridad Pública y Tránsito; Desarrollo Urbano y Preservación Ecológica; Salud Pública y Asistencia Social; Educación, Cultura, Recreación y Deporte; Desarrollo Rural y Económico; y Compras y Adquisiciones¹¹(ver anexo b).

Como podemos darnos cuenta esta administración no cuenta con una comisión de planeación para el desarrollo.

El presidente municipal en el periodo 2006-2009 es de extracción del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien por vez primera asume la presidencia y da paso a la participación e integración de los actores sociales para la elaboración del plan de desarrollo municipal.

La secretaría del H. Ayuntamiento se encarga principalmente de levantar las actas del ayuntamiento, archivo y correspondencia, organización de eventos oficiales y atención de audiencias en caso de la ausencia del presidente.

El Síndico municipal tiene las siguientes atribuciones: representar legalmente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y delegar esta representación; vigilar que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado y demás que le marca la ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato.

Cuanta esta administración con 22 dependencias: agua potable y alcantarillado; archivo municipal; atención al migrante; casa de la cultura; catastro; comunicación social; contraloría municipal; deportes; desarrollo económico; desarrollo rural; desarrollo social; educación municipal; Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI); juzgado administrativo municipal; obras públicas; oficialía mayor; protección civil municipal; recursos humanos; sanidad; seguridad pública y tránsito y transporte.

Como vemos, la administración municipal no cuenta con una dirección de planeación por lo que la toma de decisiones sobre esto recae en el presidente municipal y el H. Ayuntamiento (ver estructura orgánica municipal).

¹¹ Estas comisiones están establecidas en el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal a excepción de la última que es de compras y adquisiciones, pero nos dice esta misma ley que al menos el H. Ayuntamiento deberá contar con las que menciona, es decir, se pueden crear nuevas comisiones de acuerdo a las necesidades que se presenten.

En base a estos datos podemos adentrarnos al estudio que nos refiere esta investigación. Podemos revisar las bases jurídicas de la planeación (ver anexo 1). Se comienza revisando tres periodos de gobierno del municipio de Yuriria Guanajuato.

2.3. Análisis de los planes de desarrollo municipal en Yuriria Guanajuato, en tres periodos de gobierno 1997-2000, 2000-2003, 2003-2006.

En las administraciones analizadas para el primer periodo 1998-2000, el presidente municipal fue de extracción del Partido Acción Nacional (PAN), representó el cambio de poder ya que las anteriores administraciones fueron del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin embargo, no se observaron cambios sustanciales en la forma de realizar el plan de desarrollo municipal.

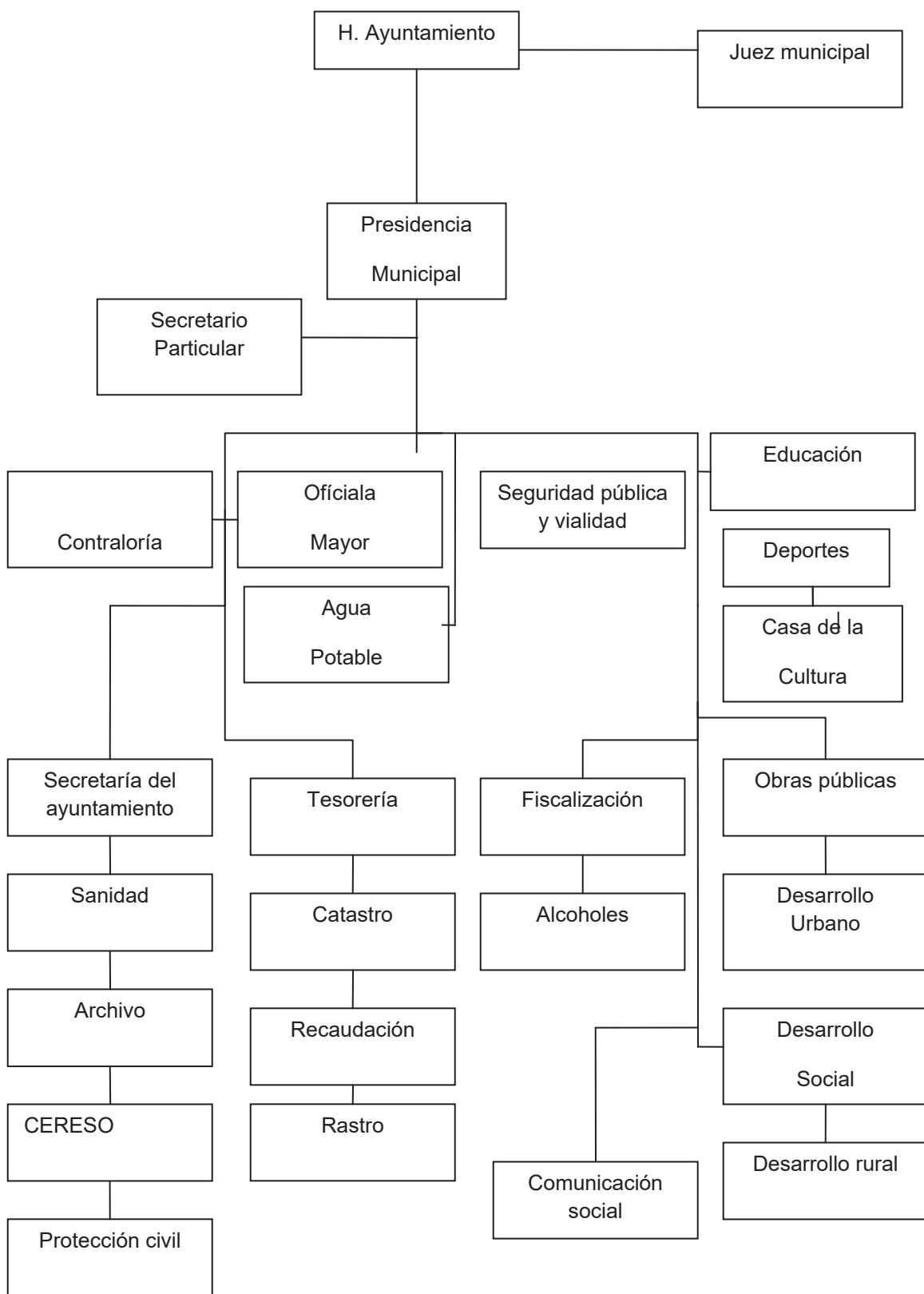
En el segundo y tercer periodo de estudio 2000-2003 y 2003-2006, los presidentes municipales fueron también de extracción panista.

Los criterios que se utilizan para este análisis comparativo son, principalmente: el método de planeación utilizado; la incorporación de la participación ciudadana y si se tomaron en cuenta objetivos de desarrollo local.

El Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000

La administración 1998-2000 fue encabezada por el C. *Pedro Gaviña Jiménez*. En este periodo el Plan de Desarrollo Municipal Yuriria, tomó como base las demandas de la población y su participación, cabe aclarar que estas demandas fueron recogidas de la parte de proselitismo que se hizo durante la campaña para llegar a la presidencia municipal, además de pretender la elevación del nivel de vida de sus habitantes, un desarrollo armónico del municipio en lo político, económico y social a través de un eficiente uso de los recursos y la vinculación y concurrencia de los tres niveles de gobierno.

Estructura orgánica municipal



Fuente: Organigrama del H. ayuntamiento de Yuriria Guanajuato

La primera etapa del proyecto correspondió al diagnóstico del municipio sobre la base de las fuentes secundarias disponibles.

Tomando como base el diagnóstico se procedió a la segunda etapa que fue integrar mesas de trabajo convocadas por el Copladem¹² para incorporar la visión ciudadana.

Para la tercera etapa en el análisis, diseño y selección de estrategias se contó con el apoyo de los miembros del H. Ayuntamiento, funcionarios municipales y expertos en cada uno de los temas abordados en los foros de consulta.

El documento tuvo como fundamento metodológico los términos de referencia proporcionados por el Coderec. Esta metodología se basa en el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), para lo cual se elaboró un *Diagnóstico Externo* a lo cual respondió a *Oportunidades y Amenazas*, después se pasó a un *Diagnóstico Interno* basado en *Fortalezas y Debilidades*.

También se construyó una *Imagen Objetivo* que consistió en visualizar el municipio que tenemos en tres aspectos: económico, político y social; para después pasar al municipio que queremos también en los mismos aspectos mencionados.

El plan se dividió en dos partes: el diagnóstico y la parte propositiva. El diagnóstico contiene los antecedentes históricos, el entorno físico, así como los aspectos demográficos, económicos y sociales. La parte propositiva establece los retos, los objetivos, la estrategia y las acciones del plan.

Para este periodo, la forma de planeación que se pretendió era de integrar a la sociedad en general en la toma de decisiones en la elaboración de las políticas públicas que finalmente iban a beneficiar a la sociedad, por múltiples razones partidistas se fue cerrando la participación ciudadana en el quehacer

¹² Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal. Éste no llegó a conformarse en esta administración municipal. La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en los artículos 98 al 103 B, menciona la conformación de este consejo, así como sus funciones y atribuciones (ver anexo b).

gubernamental quedando sólo en programación de los POAS¹³, y guía del poco desarrollo municipal de este periodo.

Aunque el proceso que se pretendió en un primer momento era integrador, son las causas principales el hecho de la intervención de intereses particulares y de partido lo que impide un buen desarrollo de una administración pública. Pero el intento quedó como antecedente para otra administración.

Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo local que pretende la integración de todos los actores sociales, es decir integrar a las instituciones de gobierno, la empresa y la sociedad en general, para este periodo sólo hubo una pequeña integración al comienzo de la administración de estos tres agentes, sin embargo, durante toda la administración sólo se siguió una línea política del quehacer gubernamental que la de realizar obra pública¹⁴. Como lo mencionamos la línea política y de partido jugó un papel importante en la forma de llevar a cabo las obras municipales de esta administración que sirvieron como plataforma política para el siguiente gobierno municipal¹⁵.

Lo bueno y rescatable de esta administración municipal y su característica principal fue que estuvo orientada al beneficio de sociedad rural, siempre abierta al diálogo recibiendo y atendiendo a toda la gente que pedía audiencia; diferentes apoyos de carácter social fueron entregados en beneficio de éstos y obras realizadas fueron entregadas como pavimentación, agua, luz, drenaje y alcantarillado, salud, etc. Se puede decir que cumplió cabalmente con la sociedad más necesitada. La gente reconoce que ha sido uno de los mejores si no es que el mejor de los presidentes municipales que ha tenido Yuriria Guanajuato.

El Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003

Para este periodo el presidente municipal fue el C.P. Artemio Torres.

¹³ Programa operativo anual (POA). Los POA´s son los presupuestos que el ayuntamiento elaborará para el período de un año de administración municipal.

¹⁴ Información proporcionada en entrevistas con algunos ciudadanos de Yuriria, Guanajuato.

¹⁵ Información proporcionada por líderes políticos.

En este trienio no se llevó a cabo la elaboración de un plan de desarrollo municipal, únicamente se siguieron las normas que marca la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y se atendieron demandas recolectadas en campaña. El presupuesto se ejerció de acuerdo a su etiquetación únicamente. Este periodo fue muy decepcionante para los yurirenses ya que no se observaron signos de desarrollo para el municipio¹⁶. En este periodo ni siquiera se menciona la formación del Copladem, por el contrario, *entre menos intervención social mas oportunidad de hacer lo que el presidente crea conveniente y en beneficio personal*¹⁷.

Esta administración atendió el Programa Operativo Anual (POA), para el quehacer gubernamental de sus tres años de gobierno.

Este periodo es un claro ejemplo de la falta de planeación para el desarrollo municipal. En múltiples ocasiones se solicitó el documento aunque la respuesta fue siempre la misma, “no se elaboró ningún plan de desarrollo”.

Si bien sabemos que en mayor porcentaje del recurso disponible para cada ayuntamiento está etiquetado en más del 90% de éste se destina prácticamente para obra pública y lo demás que marca la ley. Se puede decir que en este periodo de gobierno se estancó el desarrollo municipal y esto lo constatan cifras del INEGI, al darnos cuenta que inclusive está disminuyendo la población en este municipio justamente por la falta de oportunidades, un buen empleo y sobretodo bien remunerado y lo cual ha provocado la emigración de muchas personas hacia los Estados Unidos. La falta de datos precisos de este periodo hace difícil el análisis a profundidad de la problemática de este periodo, pero cabe reflexionar que sin una buena planeación los resultados que se obtienen pueden ser desalentadores e inclusive el propio representante de la alcaldía pierde credibilidad al haber hecho una serie de promesas en campaña y no cumplirlas en su periodo correspondiente de gobierno. Esto propicia que la gente no crea en los gobiernos y también se pierda la confianza en los partidos políticos y no acudan a votar en elecciones siguientes.

¹⁶ Esta información fue tomada de acuerdo a entrevistas con funcionarios municipales de ese periodo, además de tomar opiniones de ciudadanos y algunos empresarios.

¹⁷ Información proporcionada en base a la percepción de los ciudadanos en varias entrevistas.

La planeación del desarrollo que incorpore a la sociedad y la haga participe de su desarrollo podrá tener un mejor éxito siempre y cuando lleve a cabo el cumplimiento de satisfacer las demandas planteadas por la sociedad, aunque esto no basta para desarrollar el municipio pero es un primer paso para que la gente crea nuevamente en sus gobernantes.

El Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006

Esta administración estuvo encabezada por el Dr. Guillermo Zavala Alcaraz. En este periodo se desarrollaron un Plan de Gobierno Municipal 2003-2006 y un Plan de Desarrollo Municipal 2005-2030. Este plan retomó una visión a largo plazo para Yuriria, es decir, lo que se espera que sea el municipio en 25 años.

Para que un gobierno implemente adecuadamente sus decisiones es indispensable el ejercicio de una planeación cuidadosa, profesional y profunda, que resuelva la pregunta clave de cómo estamos para poder desarrollar las tesis de cómo queremos crecer y hacia dónde se deben orientar los principales esfuerzos, estableciendo de esta manera los caminos y alternativas que nos permitan ofrecer en la realidad las soluciones a la problemática social presente y futura.

El plan de gobierno expresa en su contenido una propuesta de atención estructurada a las necesidades y válidas exigencias de la ciudadanía en el municipio, para lo cual elaboraron en su composición integrando propuestas viables, y tangibles con mecanismos operables a fin de tener alcances reales, integrando el compromiso de un trabajo honesto, decoroso, honorable, y responsable adquirido con las propuestas y compromisos vertidos en campaña, dando importancia a todo aquello que apoye el crecimiento y desarrollo del municipio. En el Plan de Gobierno Municipal, no sólo se cubre lo requerido en una disposición de la Ley, sino que fue elaborado con el afán de contar con un instrumento de apoyo y de dirección del quehacer de gobierno municipal, con apego a la filosofía de procurar el bien común sin distinción de clase o factor

social, credo o ideología, atendiendo a la conveniencia del municipio y sus habitantes.

El Plan de Gobierno 2003-2006 plantea los siguientes **seis ejes estratégicos de desarrollo**:

1.-ORIENTACIÓN SOCIAL, la cual comprende los siguientes aspectos:

- Salud
- Vivienda
- Educación
- Desarrollo de la mujer

2.- ORIENTACIÓN POLÍTICA, que comprende los siguientes aspectos:

- Administración publica
- Fortalecimiento municipal
- Gestión municipal
- Seguridad

3.- ORIENTACIÓN ECONÓMICA, que comprende los siguientes aspectos:

- Desarrollo económico
- Desarrollo del campo
- Empleo
- Desarrollo turístico.
-

4.- ORIENTACION ECOLÓGICA, que incluye:

- Cultura ecológica

5.- ORIENTACIÓN CULTURAL, que incluye:

- Desarrollo cultural

6.-ORIENTACIÓN DEPORTIVA, que incluye:

- Promoción deportiva

Es a través de estos ejes que la administración municipal de este periodo se desempeñó en los tres años. Aunque cabe señalar que desafortunadamente no se contó con participación ciudadana para elaborar las propuestas en este plan de gobierno. Únicamente se mandó elaborar el plan a una consultora de la ciudad de León Guanajuato¹⁸, en conjunto con el Plan de Desarrollo Municipal

¹⁸ Información proporcionada por el Dr. Guillermo Zavala Alcaraz, presidente municipal de Yuriria Guanajuato en el periodo 2003-2006.

2005-2030. Por lo tanto, no puede expresar cabalmente y en su totalidad el sentir de una sociedad que constantemente está demandando espacios de participación para la toma de decisiones en aras de su beneficio y del propio municipio.

El documento del plan 2005-2030 menciona que “El progreso de una nación, entidad o municipio no puede darse ajeno a los procesos de participación social, por ello, la actual administración del Municipio de Yuriria se ha empeñado en consolidar estructuras ciudadanas que junto con el Gobierno Estatal y Federal, participen en la definición y construcción del desarrollo integral de este municipio. En este sentido podemos hablar de la consolidación de un Plan de Desarrollo Municipal, en el que las estructuras de participación interactúan para lograr una planeación integral y dinámica en la orientación del desarrollo para sumar esfuerzos entre éste y otros municipios, el estado y la federación, y en general todos aquellos actores de la sociedad a fin de lograr un consenso en las estrategias para impulsar las acciones orientadas al desarrollo.”

Para este periodo de gobierno si bien son fundamentales las propuestas realizadas dentro del plan y aunque reflejan parte de la problemática del municipio así como soluciones, este documento desafortunadamente no cumple con los requerimientos de un desarrollo local endógeno y participativo, así como tampoco cumple con una planeación integrada por los actores sociales del municipio, para la toma de decisiones en la solución a los problemas y necesidades de la sociedad a lo cual se enumeran una serie de causas que posiblemente fueron por las cuales no se hizo partícipe el documento:

1. Fue un documento elaborado en escritorio (realizado por una consultoría)
2. No se tomó en cuenta a la sociedad en su conjunto
3. No expresa las demandas reales del todo de la sociedad

4. Se privilegiaron proyectos que muy poco tiene que ver con los problemas más sentidos de la sociedad
5. No constituyó un proyecto incluyente.

Por lo que el plan de desarrollo de este periodo a pesar de que se elaboró con el objetivo de lograr un impacto social inmediato, se vio muy poco reflejado en beneficio de la sociedad. Cabe mencionar que nuevamente se trabajó en los tres años solo con la obra pública de reglamentación o que marca la ley orgánica municipal en la prestación de estos servicios, tales como alumbrado público, agua potable y alcantarillado, drenaje, y sobre todo pavimentación.

2.4. Un balance de conjunto

Es de suma relevancia la planeación del quehacer gubernamental durante el periodo que corresponde a cada gobernante ya que de esta forma se orientan las estrategias con una visión ya sea de corto, mediano y largo plazo de la forma de llevar acabo el desarrollo del municipio.

La planeación estratégica del desarrollo municipal, es un trabajo que se tiene que realizar integrando a los actores sociales. La planeación del desarrollo municipal representa una herramienta para lo cual el municipio determina el camino que deberá seguir en el periodo que éste dure (tres años). Sin embargo, en estos tres periodos analizados sólo uno de estos no presentó esta herramienta limitándose sólo en el programa operativo anual (POA).

En lo que respecta a la participación e integración social, sin duda este elemento queda fuera de contexto en el análisis a los tres periodos de gobierno. En la participación tienen que integrarse los actores sociales, formar parte de la toma de decisiones, dar seguimiento a las obras por realizar, evaluarlas y sobre todo involucrarse en la planeación del desarrollo de su propio municipio.

En lo que respecta al desarrollo local de los tres periodos analizados, se desconoce lo que viene siendo este tipo de nuevas, aun no se realiza una planeación del desarrollo local donde puedan aprovecharse los recursos endógenos de una localidad, en particular de este municipio y de los tres

periodos analizados. El desarrollo local contempla una planeación participativa, donde verdaderamente la sociedad exprese sus demandas, plasme éstas, y vigile el cumplimiento de las mismas, con una visión de desarrollo y no sólo de obra pública.

En las administraciones municipales analizadas, nos damos cuenta através de la revisión de los documentos que no se tuvo una visión del desarrollo local que conlleve al aprovechamiento de los recursos endógenos con los que cuenta el municipio y sobre todo a la integración de los actores sociales en la toma de decisiones y del quehacer del gobierno local.

La importancia de la elaboración de un plan de desarrollo municipal es sin duda un eje rector del desarrollo local. Es la participación conjunta de la sociedad, empresa y gobierno la que puede garantizar un desarrollo en conjunto de su entorno aprovechando los recursos con lo que cuenta el municipio. La integración de la ciudadanía en la elaboración del plan debe ser indispensable ya que se expresan las necesidades que se viven día con día. Por lo que desafortunadamente en estos tres casos expuestos la planeación del desarrollo municipal integrada de actores sociales no fue llevada a cabo por lo que los beneficios obtenidos de estas administraciones sin duda fue muy bajo o de poco impacto social mas que en los aspectos de pavimentación en mayor media y el servicio de drenajes y alcantarillados, alumbrados etc.

Los Planes de Desarrollo Municipal, son instrumentos que se fundamentan en el Sistema Estatal de Planeación, plasman las intenciones y las directrices que orientarán el desarrollo de las regiones, éstos son estructurados con la finalidad de impulsar el desarrollo a nivel municipal y en su caso, el desarrollo regional en una visión integral.

Estos programas deben ser actualizados conforme a la dinámica socioeconómica de cada municipio y/o región con el propósito de tener un panorama claro, que facilite el quehacer y gestión de los Consejos. En este contexto, los Programas de Desarrollo Municipal 2000-2006 representan un

compromiso y un esfuerzo para dar continuidad al trabajo ciudadano desarrollado por los Consejos.

Es por ello que el Plan de Desarrollo Municipal es una oportunidad y representa el esfuerzo que cada uno de los integrantes de los Consejos Municipales han emprendido ante el compromiso que la sociedad les ha conferido, con el anhelo de ser partícipes en la construcción de su propio desarrollo. Este esfuerzo será trascendente, en la medida que se impulsen las acciones que fortalezcan los procesos de planeación del desarrollo en el municipio.

En las administraciones municipales son muchos los éxitos y los logros alcanzados, pero también son numerosas las iniciativas que se han visto frustradas por diversos motivos, la comprensión de las causas de estos éxitos y fracasos de las estrategias de acción de cada administración municipal, debe ser una fuente principal de aprendizaje para mejorar las intervenciones públicas y privadas orientadas a abatir la pobreza, modificar los sistemas de exclusión, promover el desarrollo rural sustentable y mejorar el manejo de los recursos naturales. Por lo tanto, debemos ver a la planeación como una herramienta indispensable para el desarrollo de cualquier entidad, más aún en el impulso de actividades que lleven hacia un bien común.

El quehacer del gobierno es uno de los engranes principales para lograr el desarrollo de cualquier país, estado o municipio, y esto se puede lograr conjuntamente con la participación de la sociedad en general.

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento que impulsará el proceso de definición, seguimiento y evaluación de las acciones que realizarán los tres niveles de gobierno dentro del municipio de Yuriria, Estado de Guanajuato, y está integrado por la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana y la colaboración de los comités de planeación municipal.

Los objetivos del desarrollo del municipio en materia de desarrollo urbano y rural son los de promover y concertar la participación de los tres niveles de

gobierno y la sociedad en general para impulsar programas que nos permitan un desarrollo integral acorde a las necesidades y oportunidades de cada sector, buscando con ello un desarrollo sustentable en todos los ámbitos. Pues para lograr un desarrollo económico regional equilibrado es necesario plantearse como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de los polos de desarrollo en que se ha dividido el municipio.

CAPÍTULO 3. Análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. Condiciones preliminares. Carencias y problemas que se priorizaron en la elaboración de este PDM en Yuriria

En esta apartado se expone el proceso que se dio en la elaboración del plan de desarrollo municipal 2006-2009, se analizan las condiciones que hicieron posible la elaboración del plan de desarrollo, así como sus carencias y sus problemas a la hora llevar a cabo los talleres con los actores sociales, tales como la propia administración municipal en turno, empresarios, profesionistas, organizaciones no gubernamentales, delegados de las distintas comunidades con las que cuenta el municipio y, la sociedad civil en general, para llevar a cabo el proceso de diagnóstico y poder elaborar el plan de desarrollo de acuerdo la priorización de las necesidades de la población. Para llevar a cabo este proceso de planeación se utilizó una metodología novedosa llamada **ZOOP**. El ZOOP, es un método de planeación participativa, su nombre se compone por sus siglas en alemán: *Ziel Orientierte ProjectPlanung*, el cual traducido al español significa: **Planeación de Proyectos Orientada por Objetivos**.

3.1. Proceso de planeación ¹⁹

- Proceso de construcción: la consulta, la gestión, la aceptación, la programación, convocatorias, los talleres, el resultado, conclusiones, la entrega final del documento.
- Ámbitos: se dividieron en 4, de acuerdo a los cuatro talleres que se realizaron para llevar a cabo el diagnóstico del plan de desarrollo municipal y fueron realizados en diferentes tiempos.

ÁMBITO 1. H. Ayuntamiento

En esta fase se convocó a los miembros del H. ayuntamiento para conocer el punto de vista de cada uno de los integrantes del mismo, es decir, se hizo un

¹⁹ Experiencia de los talleres realizados en la ciudad de Yuriria Guanajuato por Roberto Rodríguez Melo, para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. febrero 2006.

análisis para conocer la parte sensible de la administración y su perspectiva de trabajo. También si se conoce al menos por parte de ellos la problemática que presenta el municipio y sus ciudadanos.

ÁMBITO 2. Comunidades

En esta fase se convocó a los delegados de todas las comunidades que conforman el municipio con el objetivo de conocer las necesidades que estos presentan y ponerlas a consideración del H. Ayuntamiento. Esta parte es la fundamental de todo el diagnóstico, pues en ella se conoce el sentir de la sociedad. Sus problemas reales se exponen aquí, las demandas, sus deseos, opiniones, lo que la gente quiere que se haga en su comunidad, los apoyos que debería brindarles el Ayuntamiento y, es sobre este ámbito que se sientan las bases para trabajar en el próximo periodo para darle continuidad al plan y tratar de resolver los problemas de las comunidades.

ÁMBITO 3. Profesionistas y académicos

En esta fase se convocó a los profesionistas y académicos del municipio para conocer desde su punto de vista cuáles son las condiciones en las que se encuentra el municipio y sus propuestas de solución. Esta parte es fundamental como todas, pues es el punto de vista profesional y nos da otra visión del panorama en el municipio, desde luego que esta parte nos brinda varios elementos a considerar en el análisis de problemas y soluciones, por lo que se considera importante el cruce de esta información con la que propone el H. Ayuntamiento y la de las organizaciones civiles.

ÁMBITO 4. Organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles

Esta fase se convoca a todas las organizaciones civiles no gubernamentales, asociaciones civiles y grupos de interés, hasta la iglesia.

Las organizaciones perciben la problemática desde otro punto de vista y que dan otro sentido a los problemas y, quizás otras soluciones pero a tomar en cuenta. Se trata de llegar a encontrar juntos la mejor solución para los problemas que aquejan a la ciudadanía del municipio.

Es importante recordar que cada fase presenta distintos problemas, algunos coincidirán otros no, pero lo importante es conocer las alternativas de solución que se proponen para que juntos, agentes y actores sociales, trabajar en las soluciones y sobre todo que se haga sentir que estos mismos son parte del problema y parte de la solución, es decir el H. Ayuntamiento tiene que dar credibilidad a todos estos actores y agentes, es necesario que se les haga sentir que forman parte activa del proceso de planeación.

3.2. Los instrumentos

La dinámica interna que se utilizó fue la siguiente:

- *La presentación*

Esta consistió en presentar lo que es la planeación: El Plan de Desarrollo Municipal, es una herramienta que se basa principalmente en el Sistema Estatal de Planeación, su objetivo primordial es la orientación de las actividades del H. Ayuntamiento, mismas que deben ser enfocadas en el desarrollo y bienestar de las comunidades.

- *La metodología utilizada para la elaboración del plan de desarrollo municipal Yuriria, Gto. 2006-2009.*

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal de Yuriria Guanajuato 2006-2009, fue realizada a través de la metodología **ZOOP**. El ZOOP, es un método de planeación participativa, su nombre se compone por sus siglas en alemán: *Ziel Orientierte ProjectPlanung*, el cual traducido al español significa: **Planeación de Proyectos Orientada por Objetivos**.

Es un método participativo para tomar decisiones por consenso, con equipos de trabajo multidisciplinarios y sin diferencia de jerarquías entre sus participantes. Su fundamento de trabajo es un diagnóstico participativo y la definición de una visión conjunta y una estrategia de acción concertada entre los participantes. Las etapas de la Planificación por objetivos son las siguientes: análisis de los

involucrados, análisis de los problemas, análisis de los objetivos, análisis de las alternativas.

De acuerdo con ello, se realizaron 4 talleres de participación ciudadana dentro de la cabecera municipal, para su elaboración. El día 31 de enero del año 2007 con los integrantes del H. Ayuntamiento (30 asistentes); el día 3 de febrero de 2007 se trabajó con los delegados del municipio (representantes de las localidades) para el cual se tuvo una asistencia de 54 personas; el día 6 de febrero se contó con la presencia de académicos y empresarios (8 asistentes) y, el día 8 de febrero se realizó el trabajo con Organizaciones de la Sociedad Civil, teniendo una asistencia de 10 representantes. Es necesario mencionar que el análisis por objetivos es una herramienta que utilizamos para definir los puntos o focos de atención centrales que guiarán todas las actividades.

- Como se mencionó, su fundamento de trabajo es un diagnóstico participativo y la definición de una visión conjunta y una estrategia de acción concertada entre los participantes.
- Para que un gobierno implemente adecuadamente sus decisiones es indispensable el ejercicio de una planeación cuidadosa, profesional y profunda, que resuelva la pregunta clave de cómo estamos para poder desarrollar las tesis de cómo queremos crecer y hacia dónde se deben orientar los principales esfuerzos, estableciendo de esta manera los caminos y alternativas que nos permitan ofrecer en la realidad las soluciones a la problemática social presente y futura.

➤ **Diagnóstico**

Este se elaboró a través de siete aspectos fundamentales en los cuales se presenta la problemática municipal de un municipio.

- Empleo
- Educación
- Salud

- Asistencia social
- Vivienda
- Servicios públicos
- Mejoramientos de las comunidades rurales

➤ **Matriz de problemas, objetivos y alternativas:**

Problemas	Objetivos	Alternativas

Esta matriz se llena para cada uno de los problemas priorizándolos para lo cual corresponde un objetivo y con este tratar de llegar a las alternativas de solución; se anexan ejemplos de llenado de lo que fue el plan de desarrollo municipal de Yuriria, Guanajuato 2006-2009. a continuación un ejemplo del llenado de esta metodología:

Matriz de objetivos y acciones		
Empleo		
Problemática	Objetivo	Acciones
Desempleo y sub-empleo	Creación de empleo	– Atracción de empresas – Formación de cooperativas y asociaciones para fomentar la cultura empresarial

3.3. Los problemas²⁰

Para el primer ámbito H. Ayuntamiento: la problemática que se observa es la falta de compromiso²¹ por parte de la mayoría de los integrantes de la administración pública, en términos de porcentajes diríamos que el 70 % no está comprometido. El 70 % se refiere principalmente a la falta de compromiso respecto del total de los integrantes del H. Ayuntamiento, además de que estos provienen de grupos sin compromiso social. El otro 30 % del total de los integrantes de la administración, se refiere al compromiso que tiene con esta y con la sociedad. Presenta además un compromiso consigo mismo y con su trabajo.

Otro de los problemas que enfrenta esta administración es la falta de profesionalismo de la mayoría, no se cuenta con la preparación acerca de funciones y atribuciones que deben desempeñar los funcionarios públicos.

Un problema fundamental de esta administración sin duda es en lo que se refiere al desarrollo local, se ve muy difícil. Lamentablemente la práctica de hacer administración pública nos lleva a mencionar que del trienio que dura las administración municipal es un año de aprendizaje, un año de hacer algo de obra y por último el año de sacar lo que se puede. *Un dato importante es que en la mayoría de las administraciones municipales del país, en un 98% de lo que se realiza en materia de “desarrollo” de obra pública²²*

Es muy baja la participación con proyectos productivos por parte de los integrantes el H. Ayuntamiento y no hay visión para el impulso del desarrollo local. Podemos considerar algunos factores que influyen sobre este problema:

- Falta de conocimiento sobre la problemática municipal.

²⁰ Experiencia de los talleres realizados en la ciudad de Yuriria Guanajuato por Roberto Rodríguez Melo, para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. febrero 2006.

²¹ Esta afirmación se basa en palabras propias de los funcionarios públicos tomadas de varios talleres realizados por Roberto Rodríguez Melo

²² Dato tomado en el encuentro nacional del municipalismo **“La Agenda Estratégica Municipal, Perspectivas de un Nuevo Milenio”**, en conferencia de la Dra. Teresita Rendon, en la ciudad de Morelia Michoacán por el Gobierno del estado de Michoacán y el H. Congreso del estado de Michoacán de Ocampo. Abril 2007

- La nula o muy baja participación ciudadana.
- El bajo nivel académico de algunos funcionarios, lo que conlleva a contrataciones extras de personal cayendo en el problema de incremento de gastos.

Para el segundo ámbito, comunidades: en esta parte los problemas tienen otra perspectiva. El problema fundamental que se encontró aquí es que los delegados de las distintas comunidades traen otra idea en lo que refiere al taller para la elaboración del plan de desarrollo municipal; se presentan con una serie de necesidades en la mayoría de los casos muy similares, pero éstos creen que en esos momentos se les solucionará sus demandas.

Encontramos dos problemas básicos:

- (1) La falta de conocimiento para lo que se les convocó (el problema radica también por parte de quien los convocó y no les hizo las precisiones necesarias para lo que se pretendía).
- (2) La metodología cambió, se utilizó la libre propuesta.

Para el tercer ámbito, profesionistas y académicos: el problema que se presentó en este ámbito sin duda fue uno de los más controversiales. Se presentaron varios obstáculos:

- La falta de credibilidad en la administración pública
- La falta de credibilidad por parte de los académicos en la convocatoria.
- La falta de compromiso de la administración pública para con la sociedad (punto de vista de los académicos).
- Una reducida participación por parte de los académicos y profesionistas, debido a que se desconoce con exactitud a cuántos se convocó.
- Asistencia reducida de los profesionistas y académicos.
- No se cree que la actual administración pueda cumplir los objetivos propuestos por varias razones:

- (i) El ciudadano presidente municipal no cuenta con el perfil adecuado ni la preparación para ejercer el cargo, ni siquiera “está estudiado” (palabras de los profesionistas y académicos).
 - (ii) Los miembros del Ayuntamiento no cuentan tampoco con los perfiles adecuados para desempeñar los cargos asignados.
 - (iii) Diferencias partidistas.
- La visión de los problemas se focalizó principalmente en la cabecera municipal y no en el municipio en general.

Para el cuarto ámbito, Organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles, se puntualizaron los siguientes problemas:

- La falta de credibilidad en la administración pública
- La falta de credibilidad por parte de las organizaciones y asociaciones en la convocatoria.
- La falta de compromiso de la administración pública para con la sociedad (punto de vista de las organizaciones y asociaciones).
- Una reducida participación por parte de las organizaciones y asociaciones; cabe señalar que la invitación corrió a cargo de la administración municipal²³.
- Asistencia reducida.
- No se cree que la actual administración pueda cumplir los objetivos propuestos por varias razones:

- (iv) El ciudadano presidente municipal no cuenta con el perfil adecuado ni la preparación para ejercer el cargo, ni siquiera esta estudiado (palabras de los profesionistas y académicos).

²³ Es indispensable cerciorarse de a quiénes y a cuántos grupos se está invitando para evitar segmentar la participación a algunos actores solamente. Es necesario que se convoque a todos en general para evitar conflictos a lo largo de la administración.

(v) Los miembros del ayuntamiento no cuentan tampoco con los perfiles adecuados para desempeñar los cargos asignados.

(vi) Cuestiones partidistas.

- La visión de los problemas se focalizó principalmente en la cabecera municipal y no en el municipio en general.

3.4. Los Logros²⁴.

Para el primer ámbito H. ayuntamiento: en esta parte el principal logro que se pudo considerar es el involucramiento de una parte de la administración pública municipal en los trabajos de diagnóstico, pero sobre todo un compromiso con la sociedad, su trabajo y consigo mismos.

Para el segundo ámbito, comunidades: el principal logro en esta parte fue también el involucramiento de los delegados en el diagnóstico del plan de desarrollo municipal, su principal aporte es la base para el trabajo de la administración pública en los siguientes tres años.

Para el tercer ámbito, profesionistas y académicos y cuarto ámbito, Organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles: el logro principal fue que aportaran sus opiniones acerca de la problemática que presenta la cabecera municipal pero sobre todo las soluciones posibles a estos problemas; cabe señalar que fue difícil el convencimiento ya que el problema era la credibilidad en este trabajo.

El logro general: el principal logro en general fue la atención de uno de los factores que implica el desarrollo local que es la participación ciudadana. El tomar en cuenta la opinión de todos los sectores sociales fortalece el ejercicio

²⁴ Experiencia de los talleres realizados en la ciudad de Yuriria, Guanajuato por Roberto Rodríguez Melo, para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, en febrero 2006.

de planeación, orienta a trabajar sobre problemáticas reales, con programas y proyectos de atención prioritaria, pero sobre todo que la sociedad estuvo involucrada en la definición de la orientación de su desarrollo.

Comentarios del capítulo

Las metodologías de planeación son variadas, hoy en día no podemos quedarnos con la aplicación de una sola para la elaboración de planes de desarrollo municipal. Con la metodología ZOOP se trató de abordar los problemas expuestos por los ciudadanos pero aun siguen faltando métodos y mecanismos institucionales para incorporarlos más en el quehacer de las políticas públicas. Si bien el proceso cumplió con la parte de tomar en cuenta las opiniones de la sociedad, se han venido quedando rezagadas las propuestas del presente plan por una serie de problemas de carácter político, sin duda éstos son causa del atraso en materia de desarrollo local de muchos municipios en el país. El hecho de priorizar las cuestiones partidistas y los compromisos políticos además de no contar con los perfiles adecuados dentro de la administración municipal en lo que se refiere a sus funcionarios y, la falta de compromiso de éstos para con la sociedad, son también causa de atraso.

En algunas entrevistas con informantes claves, después del proceso de planeación y después de transcurrido un tiempo, dos años del periodo de gobierno de esta administración los objetivos trazados no se han cumplido en su mayoría. Se ha trabajado en otra serie de objetivos que no estaban planteados dentro del plan. Aunque es válido proponerse nuevos retos, pero la pregunta es ¿de qué sirvió entonces el proceso de planeación? ¿Para que se convocó a realizar esta planeación participativa? Sin duda alguna es de pensarse que sólo para cumplir un mero requisito y darle un toque y sello diferente a la administración actual.

Las formas de llevar a cabo un proceso de planeación para el desarrollo implica que se involucren todos los actores sociales con los que cuenta un municipio,

con el objetivo de tomar decisiones para el desarrollo de su entorno aprovechando los recursos endógenos con los que cuenta, potencializarlos para la mejora de las condiciones de vida social, económica, cultural, política y ambiental de toda la sociedad en su conjunto. Desafortunadamente, la participación de los actores sociales para la elaboración del plan de desarrollo, se limitó solamente en 7 puntos: Empleo, Educación, Salud, Asistencia social, Vivienda, Servicios públicos, Mejoramiento de las comunidades rurales, dejando de lado algunas propuestas de desarrollo en zonas altamente potenciales y dejándolas como recomendaciones dentro del plan de desarrollo.

Si bien las bases del desarrollo local que se expone en capítulo 1, nos presentan una serie de características teóricas que se refieren a la planeación estratégica, el desarrollo local y, participación ciudadana, basándonos en éstos elementos y, analizando este capítulo encontramos que en este periodo se cumplió por ejemplo en lo que refiere a la integración de los actores sociales en la elaboración del plan, ésta sin embargo, fue solamente en la elaboración del plan. Es de señalarse que es la primera administración que realiza un ejercicio de carácter plural para la toma de decisiones integrando a los actores sociales, aunque no haya resultado como se esperaba, es sin duda un primer paso para periodos futuros, ejercicios democráticos democracias abiertas a la participación social para la toma de decisiones en el mejoramiento de la calidad de vida, en lo económico, en lo político, lo cultural y ambiental, aprovechando los recursos disponibles con los que cuenta, es decir, los recursos endógenos siempre y cuando tengan una visión sustentable.

CAPITULO 4. Bases metodológicas para la planeación prospectiva del desarrollo con enfoque desde lo local.

La planeación democrática y participativa ocupa un lugar de privilegio en la medida en que se erige como alternativa que tienen las autoridades locales y la población para definir un futuro compartido y para hacer un uso altamente racional de los escasos recursos disponibles. Pero hoy es diferente nuestra noción de planeación, la planeación ya no puede ser entendida como esa actividad de escritorio a través de la cual algunos expertos se imaginaban el presente y el futuro del municipio sin consultar las demandas y aspiraciones de la población. Tiene que ser un ejercicio de análisis, discusión y negociación entre los distintos actores locales para determinar colectivamente las metas de desarrollo y los instrumentos que permitan alcanzarlas en un horizonte de tiempo determinado. Como plantea Carlos Matus, *“la planificación es el puente que nos permite vincular el presente con el futuro”*.

Los mecanismos e instrumentos utilizados en la planificación del desarrollo local, han sido base fundamental para algunas entidades locales de distintos países.

Hoy por hoy se utilizan distintas técnicas y metodologías para la integración de los actores sociales para su participación en la construcción y elaboración de sus distintas formas de desarrollo en beneficio de la sociedad en su conjunto; los objetivos consensados se tienen que ver reflejados en la elaboración de la política pública, ésta representa una solución a las distintas necesidades manifestadas por la población y debe de plasmarse en lo que se denomina un plan de desarrollo municipal.

4.1 CONSTRUYENDO LA PROPUESTA ALTERNATIVA

Como se ha expuesto la planeación y parte de la alternativa será lo que retomaremos como la planeación prospectiva, ahora bien si nos adentramos en lo que es la “Planeación prospectiva: ésta es una estrategia para el diseño del

futuro”: Según Tomas Miklos y Ma. Elena Tello (2006), la prospectiva no busca adivinar el futuro, pretende construirlo. Anticipa la configuración de un futuro deseable.

Desde ese futuro imaginado, reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro como deseable.

Se propone hacer el futuro deseable más probable que los otros, trascendiendo lo exclusivamente posible, pero sin dejar de incorporarlo también.

La prospectiva se interesa especialmente en la evolución, el cambio y la dinámica de los sistemas sociales.

Genera visiones alternativas de futuros deseados, hacer explícitos escenarios factibles y establecer valores y reglas de decisión para seleccionar y alcanzar futuros más deseables.

La planeación prospectiva presenta una serie de características:

- La visión holística
- La consideración de variables cualitativas
- Las relaciones dinámicas
- Creatividad y participación
- Además de su actitud activa hacia el porvenir.

Como suponemos la planeación prospectiva es un elemento clave para la planeación a lo cual planear significa elegir, definir opciones frente al futuro pero también significa proveer los medios necesarios para alcanzarlo. Se trata de trazar con premeditación un mejor camino desde el presente hacia el futuro.

Para Ackoff (en Miklos y Tello, 2006) la toma de decisiones en el marco de la planeación exige las condiciones siguientes:

- La planeación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes (sistema de decisiones).
- La planeación es algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción (toma anticipada de decisiones).
- La planeación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseados y que no es muy probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto (prospectiva y acción).

La planeación, entonces, se orienta a obtener o a impedir un determinado estado futuro de cosas. Así, se dirige al futuro aportando decisiones presentes.

Cabe ahora preguntar: ¿cuál es el papel de la prospectiva en este proceso? Mirar hacia adelante o imaginar el futuro deseado, puede constituirse en una simple reflexión o en un ejercicio mental interesante; sin embargo, para ser efectivamente prospectiva, habrá de insertarse necesariamente en un proceso de toma de decisiones.

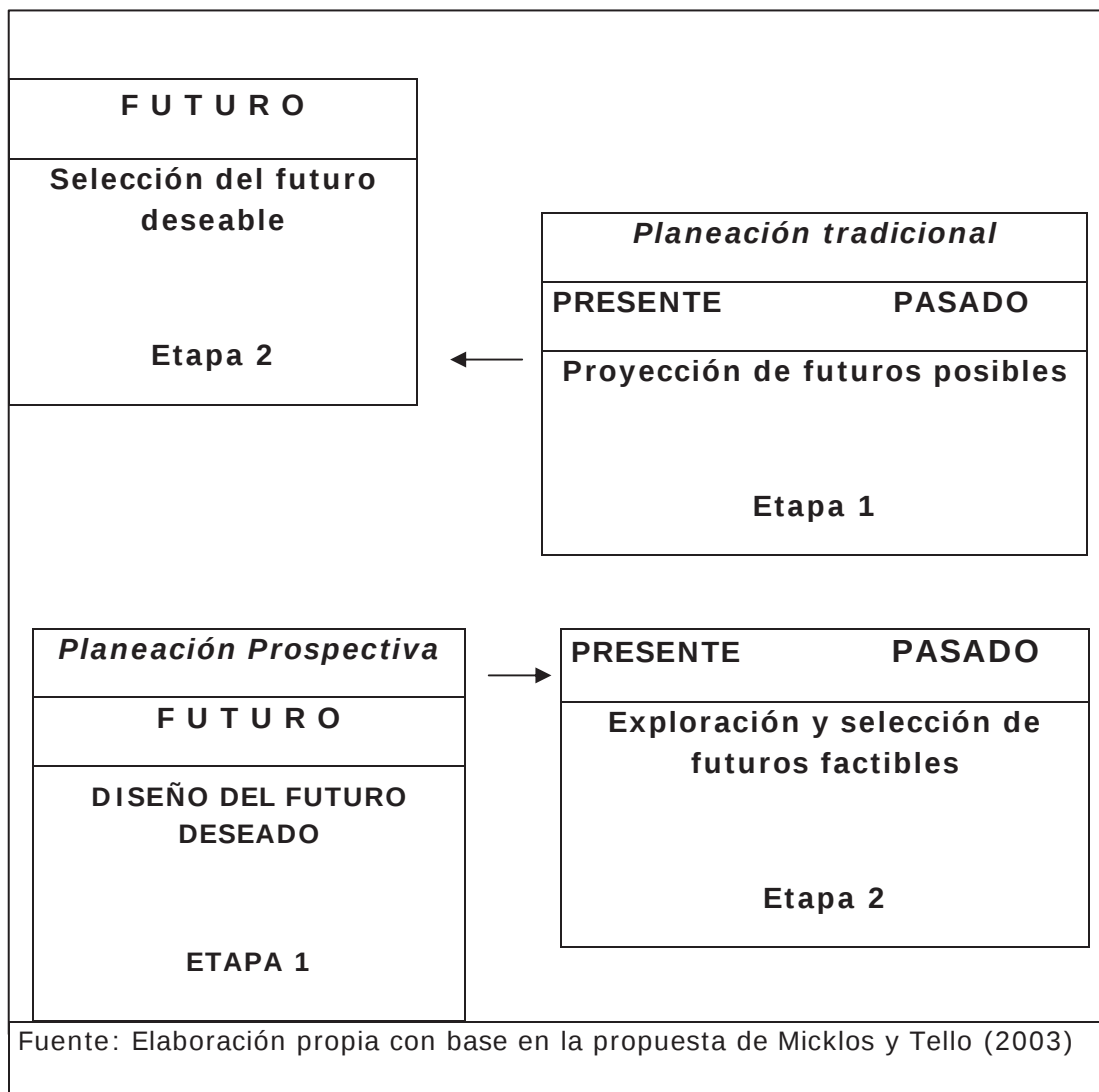
Sólo dentro de esta concepción puede hablarse de prospectiva, ya que proporciona al tomador de decisiones una visión del futuro deseado, diversos aspectos de carácter normativo y escenarios que perfilan opciones de futuros factibles.

En planeación, el estilo prospectivo funciona a la inversa del procedimiento tradicional, ya que éste se inicia con la caracterización de los futuros posibles para después seleccionar el más deseable; en cambio, en planeación prospectiva, primero se determina el futuro deseado y se le diseña creatividad y dinámicamente, sin considerar el pasado y el presente como trabas insalvables. (Ver figura 2)

Figura 2

PLANEACIÓN TRADICIONAL Y PLANEACIÓN PROSPECTIVA

CONTRASTE DE ENFOQUES



4.2 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

El Diagnóstico

Cabe aclarar que estamos refiriéndonos a la planeación prospectiva y por lo tanto entender esta visión con un nuevo aporte ya que en la planeación prospectiva el diagnóstico esta considerado como el “futuro deseable”; para construir entonces éste se consideró que es necesario retomar el diagnóstico

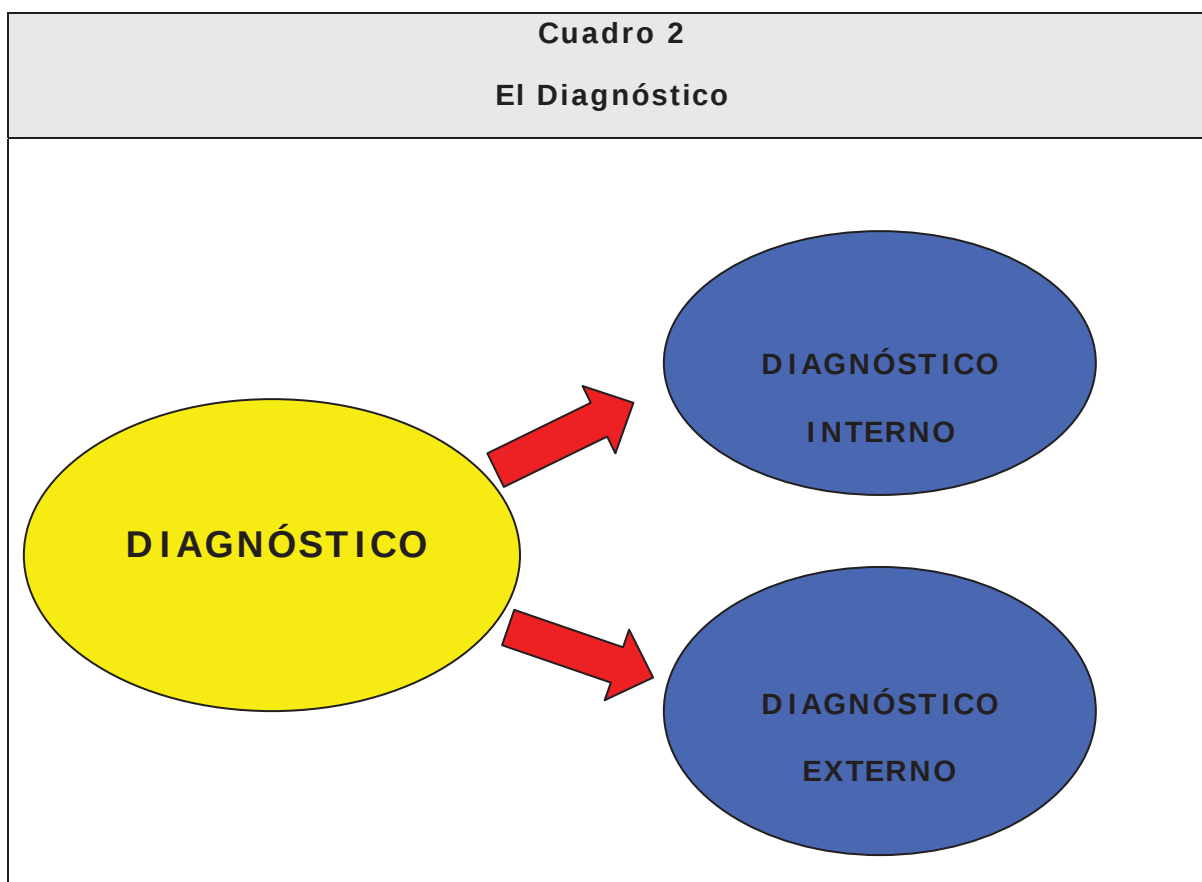
que se utiliza en la planeación estratégica tradicional que se denomina autodiagnóstico, también se toma el diagnóstico de gabinete y por ultimo el diagnóstico estadístico. En base a estos tres se consideró proponer uno solo que se explica a continuación.

Como primer paso dentro de la planeación municipal necesitamos realizar dos tipos de diagnóstico, uno interno y otro externo. El diagnóstico interno va encaminado a la administración pública municipal y el potencial con el que cuenta, si es que lo tiene; el capital humano es la principal herramienta con la que cuenta la administración pública municipal y por lo tanto debe de estar lo suficientemente capacitada y preparada para asumir las funciones y responsabilidades que se le encomiendan, de lo contrario será muy difícil actuar en beneficio de la sociedad o bien será mas tardada la labor de beneficio. La gestión de los recursos, el acceso a los programas del gobierno federal, serán más tardados por esta razón. Las herramientas tecnológicas son otro factor fundamental para la buena labor del funcionario ya que facilitan la elaboración, tramitación y programación de la planeación en su conjunto. La tecnología efficientiza y agiliza trámites pero se debe tener la capacidad suficiente y se eficaz para operar este tipo de tecnología, y su atención con la sociedad en lo personal.

Por lo tanto el capital humano suficientemente capacitado, comprometido, eficaz, eficiente y la tecnología disponible son parte de los elementos con lo que debe de contar una administración pública municipal para su buen funcionamiento y proporcionar los beneficios esperados de una sociedad y para el desarrollo local.

El diagnóstico externo. Son todas las potencialidades y alternativas con las que cuenta un municipio para su desarrollo; se debe de visualizar esta parte y reflexionar muy detenidamente, es decir cuestionarse ¿Qué es lo que tengo o con lo que cuento como municipio para ofrecer?, sobre todo si existen las potencialidades de un desarrollo, puede ser el turismo en distintas modalidades, comercio, cultura arqueológica, histórica, textil, de producción de bienes agrícolas, pesca etc. Sin duda debe de hacerse una revisión minuciosa

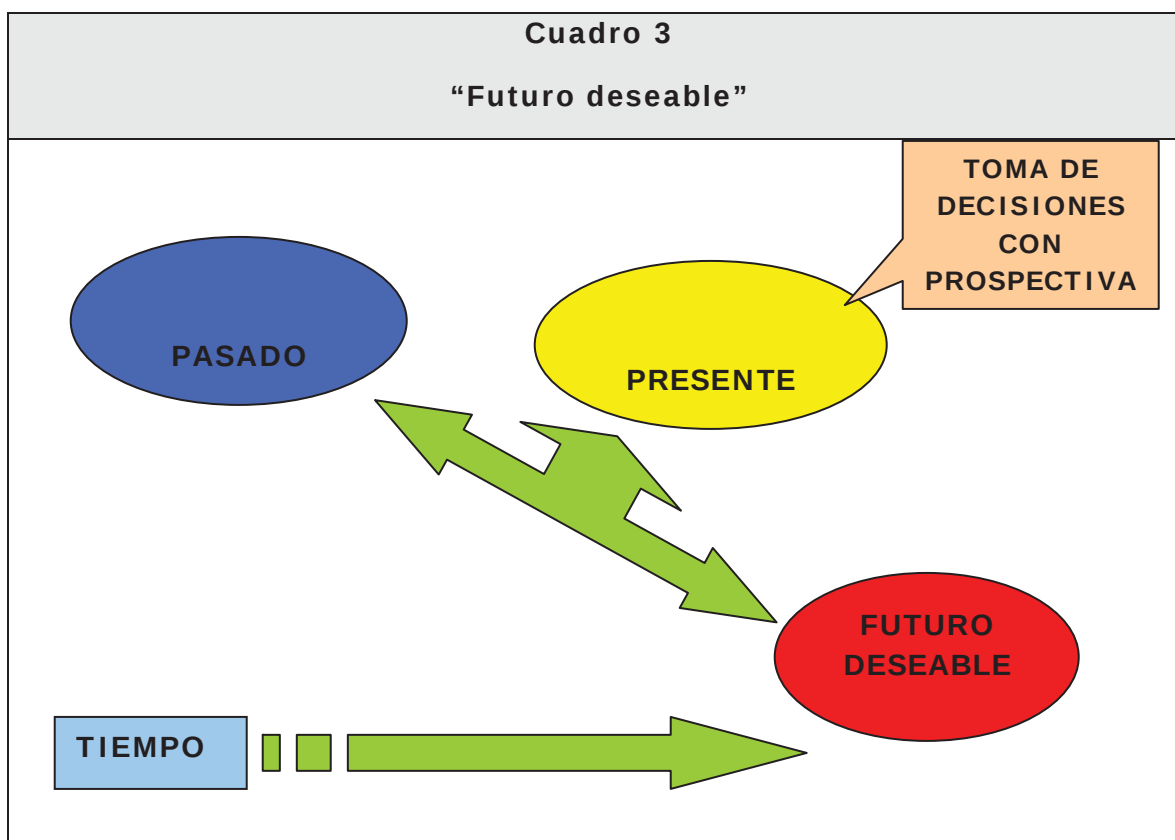
del municipio y con lo que cuenta éste para poder trabajar en el aprovechamiento de sus potencialidades y recursos disponibles, pero siempre y cuando sea de una forma sustentable, es decir, sin dañar los aspectos ecológicos y ambientales para futuras generaciones. Es sin duda la base fundamental para desarrollar un municipio, contar y sumar esfuerzos con toda la sociedad en general para poder entre todos tomar las mejores decisiones que van a beneficiar a la sociedad en su conjunto.



FUENTE: Elaboración propia

Ahora bien, conociendo estos elementos de una situación presente podemos reflexionar en base al porque estamos en tal momento y las causas que nos llevaron a estar donde estamos, y del pasado hacemos memoria de estos sucesos, por lo nato para llegar a una situación de un futuro deseable necesitamos conocer, las causas del pasado del porque este presente y como mejoramos nuestro camino día con día para llegar a nuestro futuro deseable

independientemente de la situación de cambio por el tiempo que transcurre día a día. Entonces para concluir es necesario ubicarnos en una situación presente, visualizar una situación de un futuro deseable y por ultimo la revisión de nuestro pasado (ver cuadro 3).

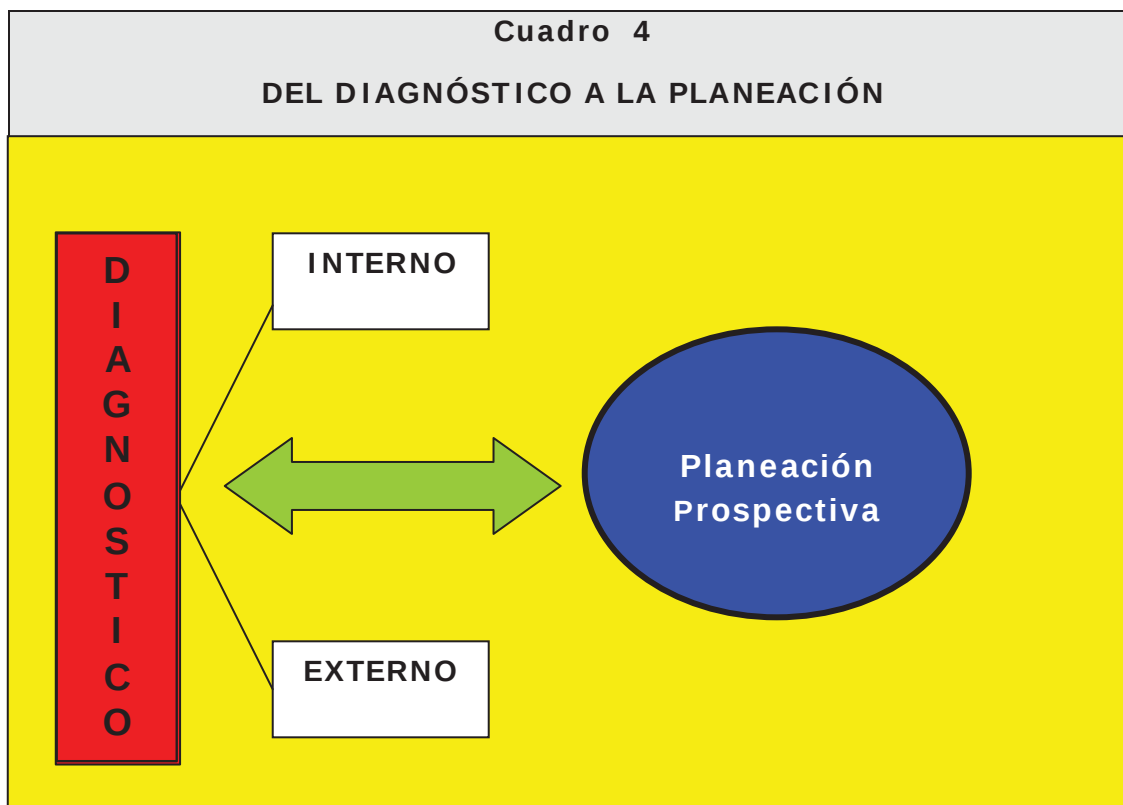


Fuente: Elaboración propia.

4.2. La elaboración del plan

En esta parte es donde comenzamos a elaborar la estrategia que seguirá la administración para el futuro; se requiera trazar objetivos y metas en un determinado periodo de tiempo, puede ser de corto mediano y largo plazo en base al diagnóstico previamente establecido y estudiado minuciosamente.

En esta etapa pasamos del diagnóstico a la formulación como tal, habiendo identificado los diagnósticos internos y externos para conjugar un diagnóstico general (Ver Cuadro 4).



Fuente: Elaboración propia

Es sin duda la planificación una de las partes estratégicas del desarrollo local, ya que en ésta se involucra a los agentes y actores sociales en el desarrollo de un municipio. Se identifica que para la planificación debe visualizarse y elaborarse siempre con una visión prospectiva, es decir siempre mirando al futuro.

Es necesario involucrar a la sociedad en general, a las empresas y las instituciones de gobierno. Es necesario identificar los distintos grupos sociales y empresas (si existen) para tomar en cuenta otros puntos de vista de nuestro entorno y tomar las mejores decisiones de cómo aprovechar nuestros recursos disponibles, es decir, hay que involucrar a organizaciones civiles, organizaciones rurales, académicos, profesionistas, delegados comunales, asociaciones civiles y rurales, clubes, fundaciones, jefes de manzana, encargados del orden, comerciantes, restauranteros, prestadores de servicio de transporte público, etc., con el objetivo fundamental de que puedan

expresar las necesidades que tienen así como posibles alternativas para solucionar los problemas.

Es necesaria la participación de la empresa para que de igual forma pueda exponer problemas que tenga y sus posibles alternativas a la solución de las mismas y nuevas propuestas de desarrollo que puedan aportar, así como su involucramiento dentro de lo que respecta a la planeación del desarrollo municipal.

En lo que respecta a las instituciones, es fundamental la participación de la administración pública municipal para obtener una visión de la problemática que existe en el municipio y poder proponer soluciones de acuerdo a las posibilidades que tienen éstas para solucionar las dificultades y de igual forma buscar nuevas soluciones a los problemas. Pero sin duda alguna es la apertura de las instituciones a nuevas formas de participación y acción social las que permitirán llevar a cabo una buena planeación y quehacer gubernamental.

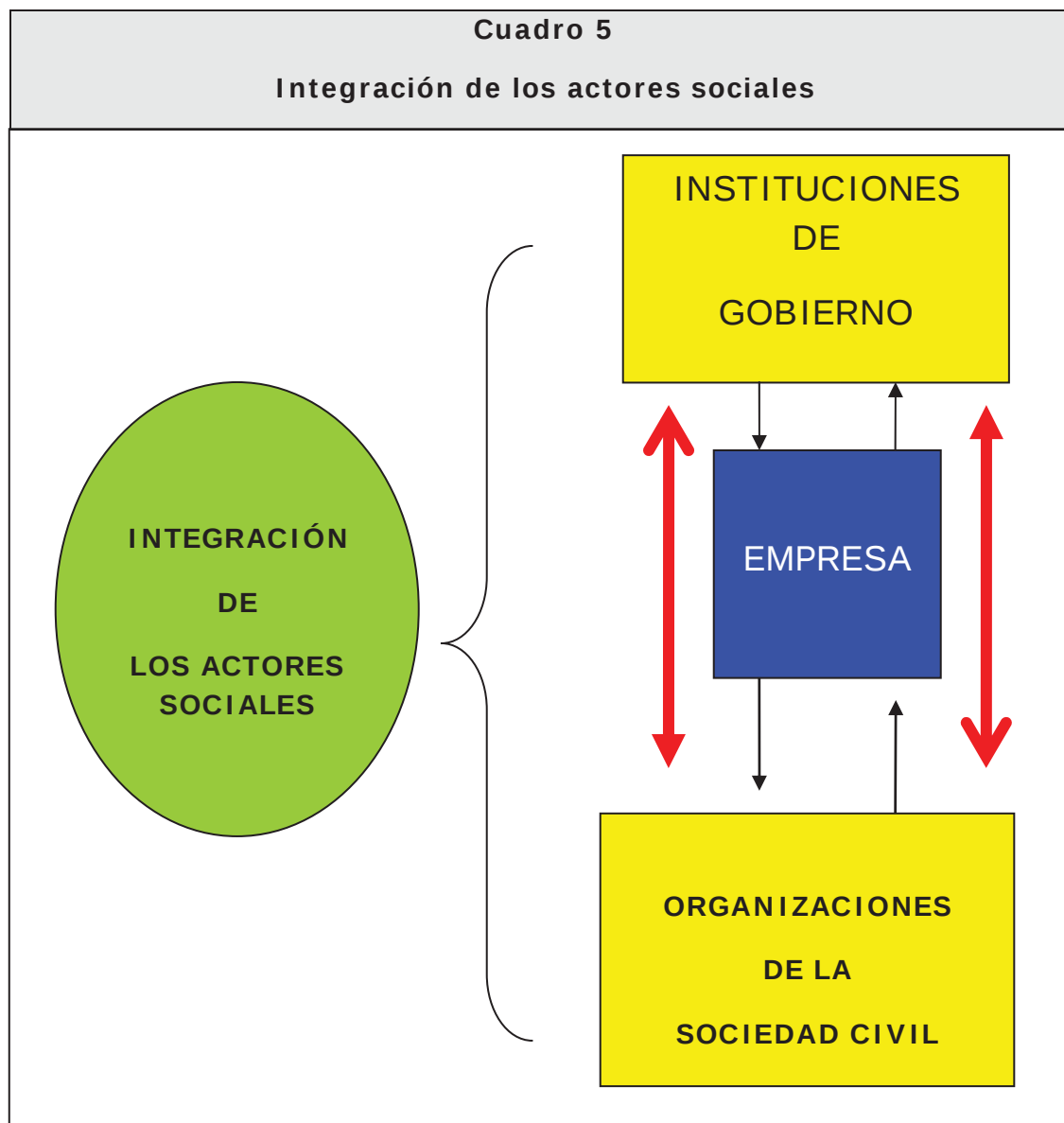
Es el actuar en conjunto de la sociedad, la empresa y las instituciones como podemos desarrollar una planeación adecuada a nuestra realidad para que de esta manera se puedan elaborar las políticas públicas que habrán de beneficiarnos en un futuro próximo y desarrollarnos localmente.

Cada uno de estos actores y agentes debe de tener muy claro un objetivo con una visión compartida y una misión en el mismo sentido a lo cual se sujetarán en el transcurso del cumplimiento de cada meta y objetivo trazado.

Es en el proceso de planificación donde interactúan y se vinculan todos los actores sociales para un objetivo común que es el del desarrollo de su propio entorno local, intercambiando puestos de vista, opiniones encontradas, similitudes en propuestas o diferenciadas, pero siempre se tendrá consensar la mejor viabilidad posible en beneficio de la sociedad.

4.4. Integración de instituciones de gobierno de los tres ordenes federal, estatal y municipal, empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

La integración de los actores sociales para la toma de decisiones en la planeación y el quehacer gubernamental es uno de los factores principales que pueden llevar al éxito el desarrollo local (Ver Cuadro 5).



Fuente: Elaboración propia

Instituciones de gobierno

El tema de las instituciones ha estado en la mira del debate sobre el desarrollo durante varios años. Con la transformación del Estado y el reconocimiento de la existencia de “fallas de mercado” se ha hecho hincapié en las instituciones como el ámbito en el cual los agentes económicos y sociales tienen acceso a los recursos y pueden reforzar su potencial de ingresos, y de vida propia mejorando estas condiciones. Así, “adecuar las instituciones” llega a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda del desarrollo internacional. Como consecuencia del ajuste estructural y de reformas económicas, las políticas intervencionistas dan paso a políticas enfocadas a la capacitación y devolución de poder a la población para hacer de ella socios activos en los esfuerzos de desarrollo (Appendini K. y Nuijten M. 2002. pp. 72). En este enfoque de “abajo hacia arriba”, a las instituciones locales se les ha asignado un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de cambios macroeconómicos y de encontrar nuevas maneras de mejorar sus modos de vida a través del acceso a recursos y empleos siendo también las instituciones buenos promotores de la diversidad de apoyos sociales. A nivel local, las instituciones se constituyen en instancias mediadoras que vinculan las políticas macro con los agentes económicos y sociales a nivel de la comunidad, así como en un marco en el cual, dadas las reformas estructurales, las personas se encuentran con “reglas del juego cambiantes”, ya sea como individuos o colectivamente.

Las instituciones representan por lo tanto un papel fundamental en la integración social, debe de existir una correlación con los agentes sociales, tal es el caso de las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de poder involucrar a éstos en la mejor toma de decisiones para el beneficio de cada uno de los integrantes de la sociedad. Se hace de una forma más objetiva a la realidad concreta por lo que no basta solamente en un comienzo, sino en la continuidad que pueda tener esta correlación y sobre todo la apertura que puedan dar las instituciones a sus gobernados.

Empresa

Ugo pipitone (1996) menciona que el desarrollo supone un acto social de confianza en el futuro que difícilmente puede ocurrir en realidades económicas agudamente fragmentadas. Las sociedades son productivas y eficientes antes que las empresas individuales. La capacidad de producir y enfrentar con eficiencia condiciones cambiantes depende del grado de integración interactiva entre sujetos, empresas e instituciones.

La empresa si bien ha sido una de las formas más impactantes en el desarrollo nacional de varios países, si bien ésta ha sido la forma mas clara en que se han desarrollado y no podemos dejar pasar por alto la importancia que tiene esta unidad productiva. Por lo tanto, es claro saber que si se encuentran establecidas algunas empresas dentro de una localidad o territorio es recomendable anclarla al desarrollo de la localidad, esto se comenta porque normalmente, una empresa que llega a instalase en una determinada zona en algunas ocasiones no trae beneficios a lugar donde se ha ubicado y son problemas los que genera, tales como contaminación y degradación ambiental.

Aunque bien, ésta también puede ser generadora de empleo, tener incrementos en la productividad aunque depende del tipo de empresa que esté establecida y la orientación que se le quiera dar a la localidad. Depende fundamentalmente de las condiciones que presente el municipio para establecer una empresa acorde a lo que se tiene y se pueda explotar, un ejemplo contrario seria establecer una empresa en un lugar donde las concisiones del territorio no sean las favorables para el funcionamiento de ésta, un ejemplo: puede ser una empresa empacadora de frutas en un lugar donde ni si quiera se cultiva esto o bien, donde se cultivan éstas es demasiado lejos por lo tanto los costo de esta empresa se verían afectados y con ganancias mínimas y hasta pudiera tener pérdidas.

Ahora bien, regresando a la planeación e integración de este actor social, finalmente es indispensable para la toma de decisiones en pro del desarrollo de donde se encuentre ubicada.

Organizaciones de la sociedad civil

La participación ciudadana debe darse en el proceso mismo de planeación, entendiéndolo “como un conjunto de etapas o pasos lógicos del cual derivan una serie de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar, evaluar y, ajustar y/o modificar, la planificación del desarrollo y los programas y proyectos derivados de ésta” (González Butrón, 2004: 42).

Estas forman una parte medular en la toma de decisiones a la hora de llevar a cabo la planeación. Si bien porque es a este sector a quien beneficiará más directamente en su calidad de vida. Debe de integrarse en la toma de decisiones aportando una serie de problemáticas que sin duda deben ser las más representativas y que se hayan condensado.

El orden de integración de los actores sociales puede darse en cualquier orden no necesariamente como aparecen en el cuadro 4 es decir, puede existir una integración primeramente desde las organizaciones de la sociedad civil en primer termino o bien puede ser la empresa, en este cuadro se expuso de esta forma jerarquizando a las instituciones de gobierno ya que éstas son las encargadas de realizar la planeación del desarrollo local y por lo tanto también son responsables de convocar a las sociedad en su conjunto.

4.5. Ejes estratégicos de la planeación para el desarrollo local: económico, social, cultural, ambiental y político.

El desarrollo local debe de contemplar al menos cinco elementos que tienen que ver con lo económico, social, cultural, ambiental y político. Los actores sociales deben de pensar en al menos estos cinco elementos a la hora de la planificación ya que en la lógica del desarrollo local no se puede dar sin contemplar estos factores claves.

Si no es posible cumplir completamente con estos elementos, al menos puede ser el comienzo para llevar con éxito el desarrollo de cualquier municipio, siempre y cuando se dé continuidad y estén integrados los actores sociales en la planeación y la toma de decisiones del gobierno municipal.

Coraggio (2006) nos plantea una serie de referencias de las distintas formas que deben adoptar los desarrollos:

El desarrollo económico se refiere al fortalecimiento de la economía local, (Trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...)

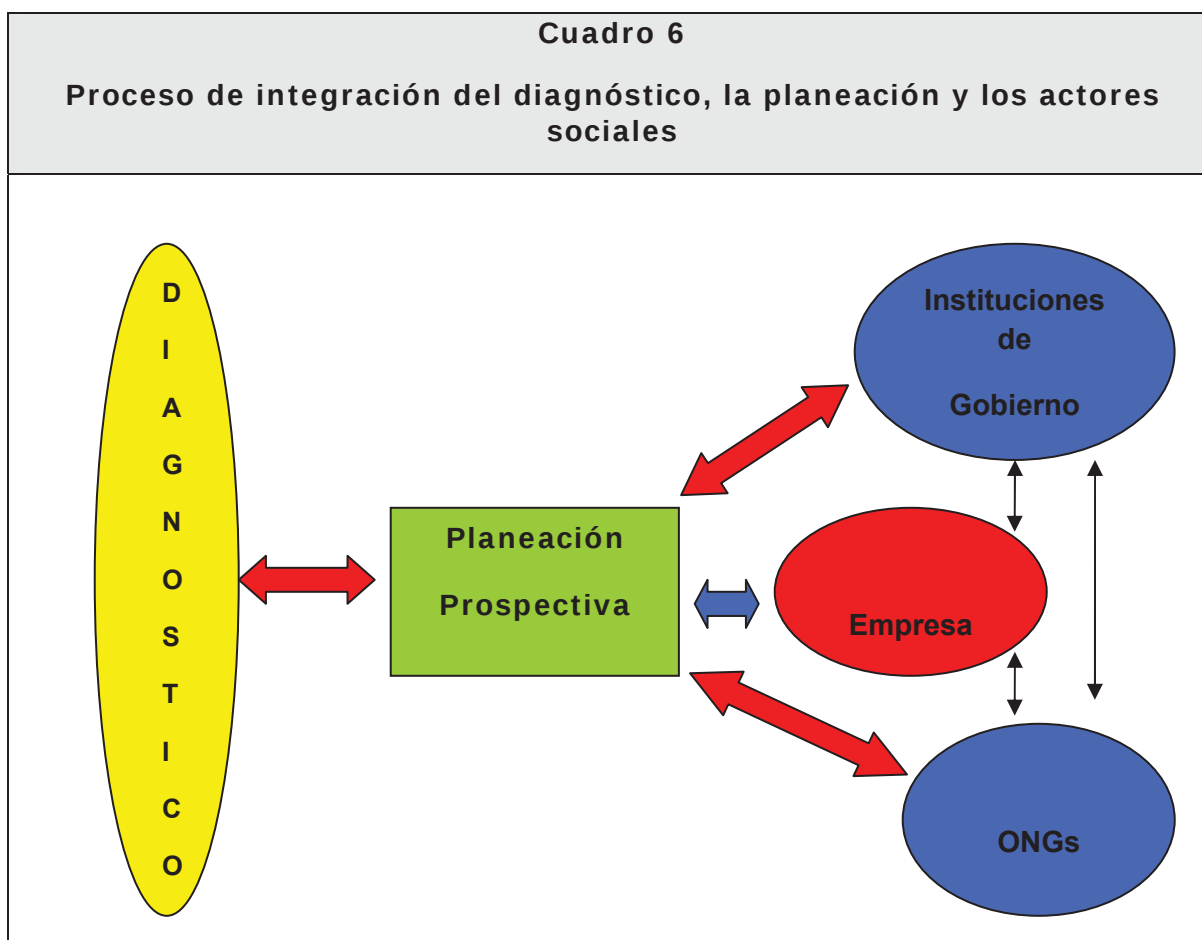
El desarrollo social, se refiere al fortalecimiento del tejido social, (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...).

El desarrollo ambiental, se refiere a que la planificación debe de ser con un objetivo sustentable (hoy en día es de suma importancia pensar en el futuro de las generaciones venideras, así que se recomienda no alterar los componentes de nuestro entorno ecológico).

El desarrollo cultural, se refiere al fortalecimiento de las identidades culturales, (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...).

El desarrollo político, se refiere al fortalecimiento en una cultura política para llevar las cosas del quehacer político con una integración social para actuar de manera más responsable y democrática, (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...)

Cada uno de estos elementos representa una mejora en la vida de los habitantes de un municipio. Por que se hace necesario al hablar de desarrollo local, impactar de manera directa en cada uno de los puntos que son desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político (ver cuadro 7). La integración de de los agentes sociales debe de estar orientada a estos elementos claves del desarrollo local. (Ver cuadro 6).

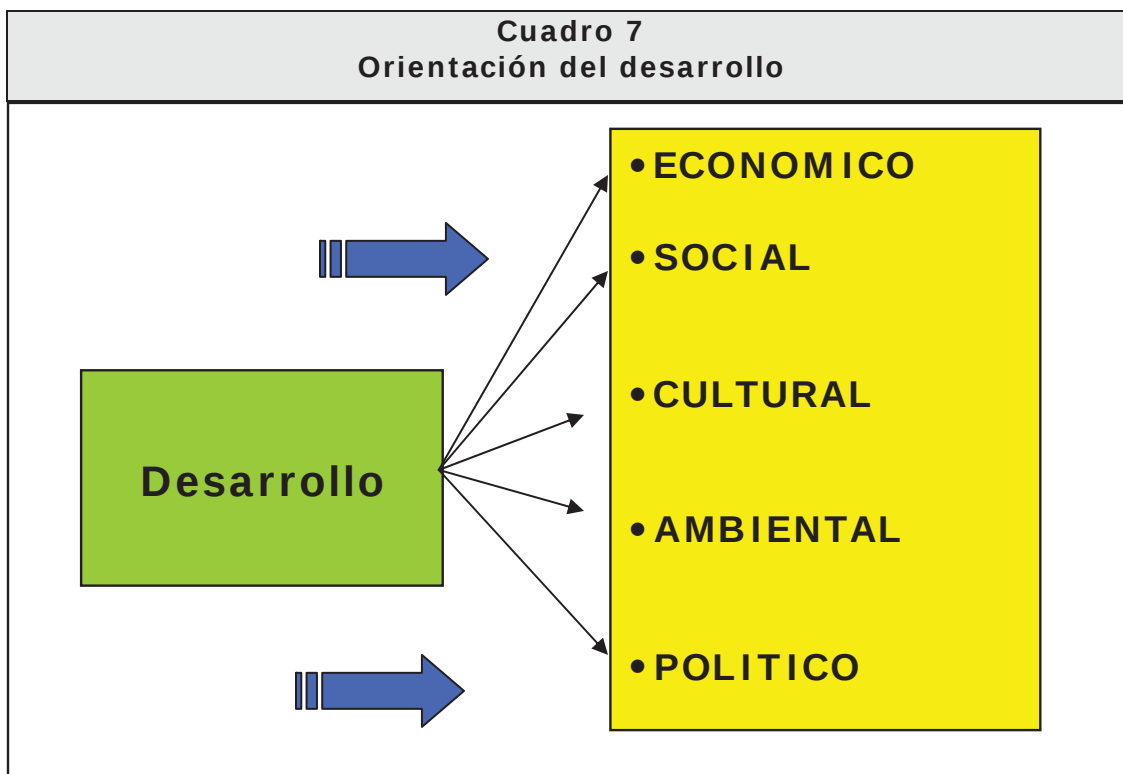


FUENTE: Elaboración propia

4.6. El desarrollo local

Cumpliendo con todos los elementos mencionados estaremos hablando de un desarrollo local que en definición basado y en el Dr. Andrés Solari y fortalecida propiamente decimos que es una “apuesta estratégica que genera un conjunto de resultantes que se manifiestan en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes de una localidad. Crecimientos sustentables a diversos niveles, engranados y complementados entre sí de manera estratégica, capaces de crear sinergias locales. Formación y fortalecimiento del núcleo endógeno. Cambio de las condiciones estructurales de la localidad²⁵”.

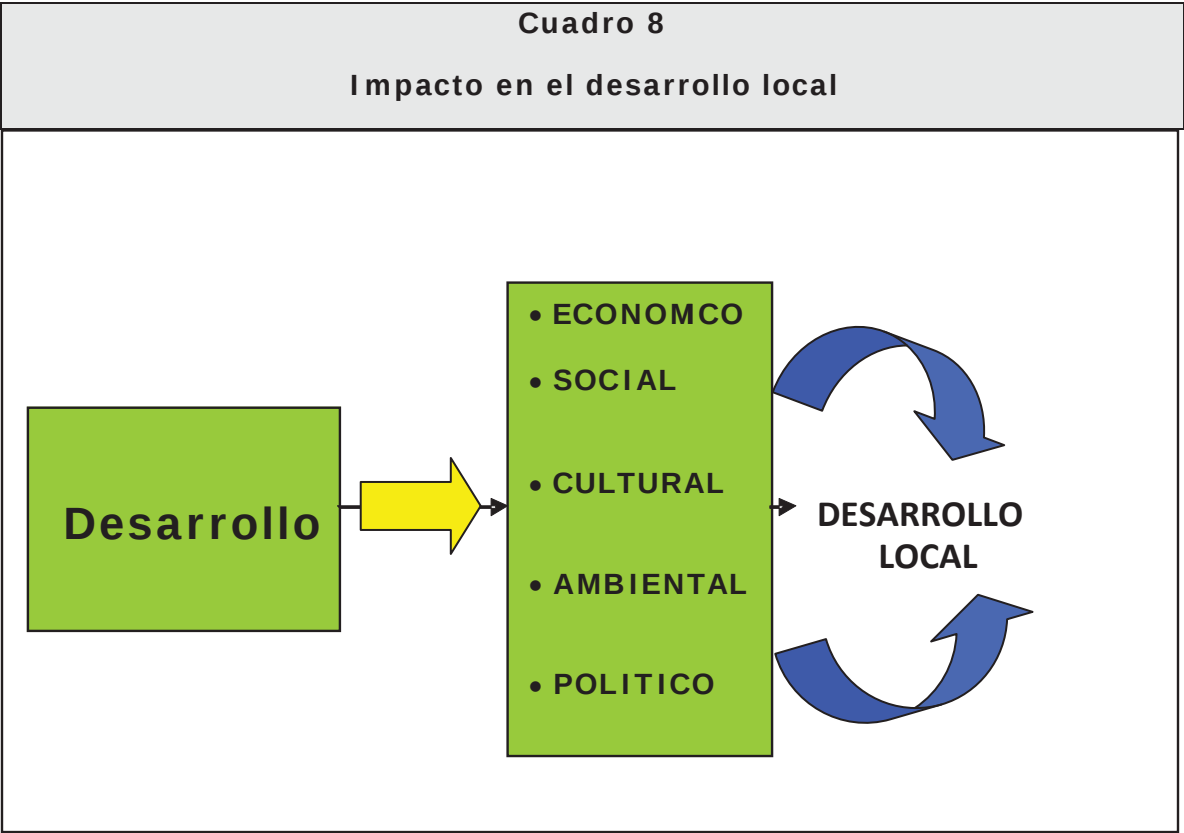
²⁵ Definición, elaborada en base a la del Dr. Andrés Solari y complementada con elementos de cursos tomados de la maestría en ciencias del desarrollo local.



Fuente: Elaboración propia

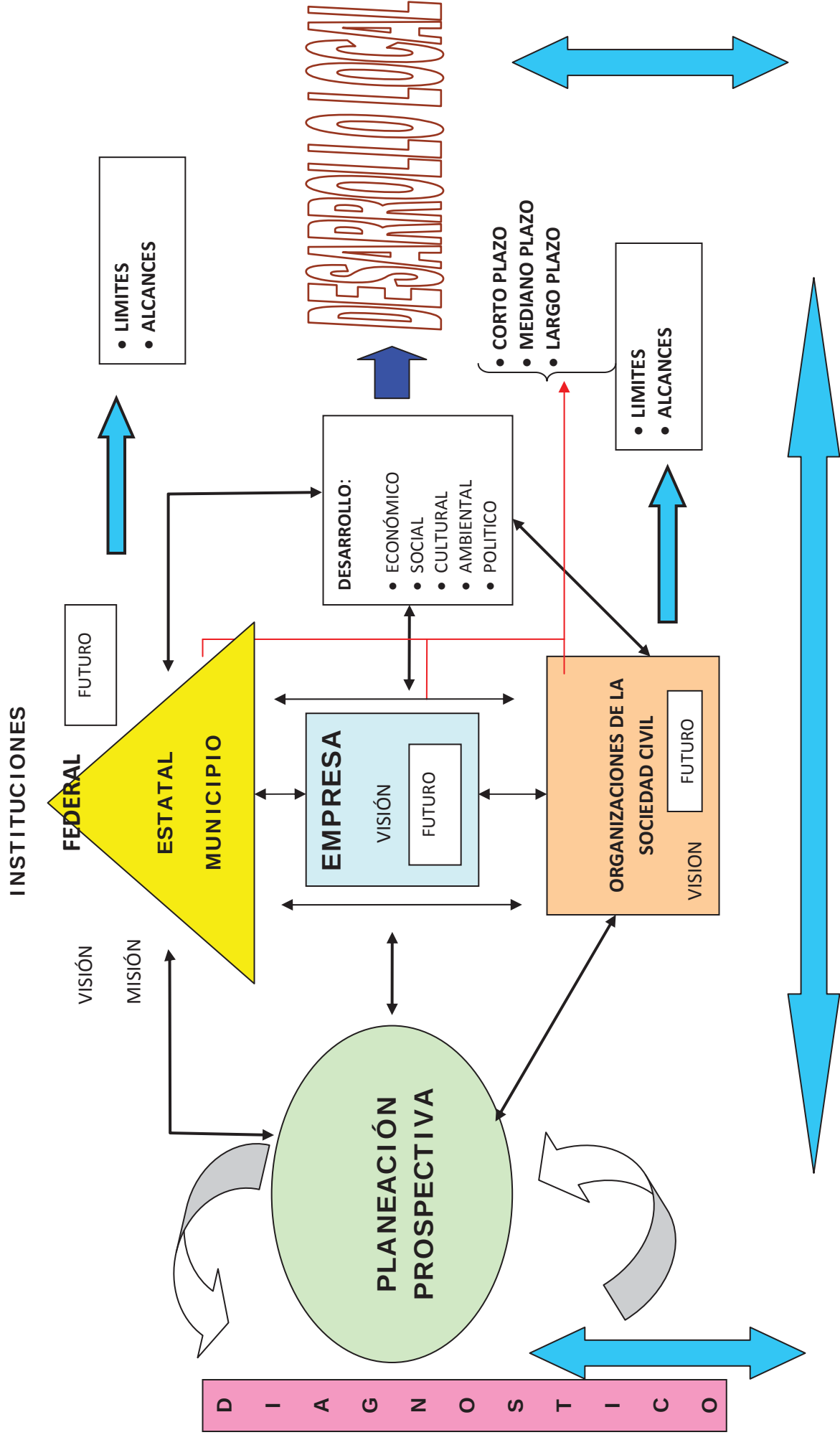
Ahora siguiendo la estructura que hemos venido desarrollando el desarrollo después de haber impactado en lo económico, lo político, lo social, lo cultura y lo ambiental, estar dándole de manera directa a lo que hemos estudiado como el desarrollo local. (Ver cuadro 8).

Finalmente habiendo cumplido los objetivos planteados inicialmente de nuestra metodología, se evaluará la situación del momento para retroalimentar los problemas que surgirán nuevamente por que no estamos exentos devolver a tenerlos tendremos que volver a la planificación para plantear nuevos objetivos del desarrollo local.



Fuente:Elaboración Propia

MODELO DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CAPITULO 5. Propuesta alternativa de planificación para el desarrollo local en Yuriria, Guanajuato

5.1 Desarrollando la propuesta de Yuriria Guanajuato.

Hemos expuesto cuatro capítulos los cuales tienen que ver en primer lugar con la teorización de esta investigación basada en la planeación, el desarrollo local y la participación ciudadana para poder tener los elementos necesarios al momento de revisar el capítulo dos que tienen que ver con la revisión de tres experiencias para el caso de Yuriria Guanajuato, se trata de una descripción de los procesos de planeación utilizados en tres periodos de gobierno que van de 1998-2006; el capítulo tercero se analiza el plan de desarrollo 2006-2009 el proceso que se siguió para su elaboración, carencias, logros y problemas que se enfrentaron al momento de realizarlo; en el capítulo cuatro se expuso una metodología de planeación, la cual vamos a retomar para el caso específico de Yuriria Guanajuato con todos los elementos de los capítulos anteriores.

5.2. El diagnóstico

Diagnóstico externo va orientado hacia las distintas comunidades de un municipio Yuriria Guanajuato, es una localidad que cuenta con 107 comunidades por lo tanto, es de suma importancia realizar un diagnóstico de lo más completo en base a situaciones que se tienen en cada una de éstas, el fin es visualizar en cada una de ellas los distintos futuros deseables desde una situación presente y mirando hacia el pasado para poder tomar decisiones para nuestro futuro, para llegar a esto es necesaria la participación social y para poder realizar de manera exitosa éste reto se requiere conocer la metodología que se expone en el capítulo cuatro y la capacitación de servidores públicos.

Diagnóstico interno que va encaminado hacia la administración municipal y el H. ayuntamiento; difícilmente se pueden aceptar los errores que hemos cometido en el transcurso del tiempo y por lo tanto quedan en el pasado, existe una frase que dice que *hay que aprender de los errores del pasado*

para no volver a cometerlos en el presente, en base a esto podemos decir entonces que la administración deberá de revisar los distintos periodos de gobierno con el fin analizar cuales han sido los errores que se han cometido en el pasado, es decir necesita ubicarse en una situación presente previamente habiendo realizado su diagnóstico hacia el interior de esta; el paso que sigue es realizar una visión de un futuro deseable al cual queramos llegar. Esto se comenta con el fin de que en administraciones pasadas de Yuriria Guanajuato y que revisamos en capítulos anteriores predominaba el presidencialismo y la poca planeación, sobre todo sin la integración de los actores sociales, ahora bien, habiendo realizado esto el municipio estará en condiciones de poder tomar decisiones prospectivas paso a paso para el mejor desarrollo de éste. Si bien, en los tres periodos analizados en el capítulo dos resaltó la falta de planeación participativa e incluso se llegó al grado de no elaborar un plan de desarrollo del municipio y por último se realizó uno en el cual se tomó en cuenta lo que parecían ser demandas sociales y que finalmente se trabajó por otra vía que fue la de realizar obra pública que marca la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, por lo que es de suma preocupación y tratar de evitar que se repitan estas situaciones en nuestro presente, para lo cual pretendo acercar las herramientas para mejorar los procesos de planeación en Yuriria Guanajuato.

5.3. La planeación prospectiva

La planeación para el desarrollo se ha revisado y se concluye que es necesaria la participación social, ya que sin ésta difícilmente podrán conocerse las demandas reales de la población. En el caso de Yuriria poca fue la participación social en tres periodos analizados, aunque después se retoma la planeación conjunta con actores sociales en la elaboración del plan de desarrollo municipal 2006-2009 con una metodología novedosa denominada ZOOP, es el marco de referencia de que se puede integrar a los actores sociales en la toma de decisiones ya que en este proceso se tomó en cuenta a la sociedad en su conjunto para poder realizarlo por lo cual es un avance para el municipio y la administración.

Se propone una nueva forma que es a través de la planeación prospectiva. Yuriria guanajuato cuenta con capital humano suficiente para poder llevar a cabo esta nueva metodología, lo importante es abrir los canales de participación aun más para poder interactuar en armonía.

5.4. Integración de las instituciones de gobierno, empresa y organizaciones civiles

Yuriria Guanajuato ha tenido nunca tuvo experiencias de integración social hasta la elaboración del plan de desarrollo 2006-2009; en periodos pasados era evidente que quien tomaba las decisiones era el grupo de poder que se encontraba gobernando en esos momentos poca era la participación para integrarse ONG's, empresas y las instituciones de gobierno, la relación entre estas estuvo alejada por cuestiones y rivalidades políticas y partido, poco a poco se fue superando este problema, quizá los políticos cayeron en cuenta que es dando cabida a la sociedad es decir, hacerlos partícipes en la creación de sus plataformas de gobierno, promesas que llegando al poder y muchas se quedaban en eso sólo "promesas".

¿A que queremos llegar?, pues bien, se trata de ver que no ha sido fácil la apertura de las instituciones de gobierno a la participación de los actores sociales, a integrarse en la toma de decisiones, a plantear sus demandas para que el gobierno de Yuriria construya una guía de trabajo en su periodo de gobierno como lo fue en la construcción del plan de desarrollo de 2006-2009 que convoco a organizaciones de la sociedad civil, el propio gobierno municipal, asociaciones, delegados municipales clubes etc., para la elaboración de éste plan, es un paso que se ha dado y por lo tanto se convierte en otro reto para nuevos gobiernos yurirenses realizar sus proyectos en conjunto con los actores sociales y con base a esta propuesta metodológica. Recordemos que las instituciones de gobierno tiene la obligación de convocar a toda la sociedad para realizar el proceso de elaboración del plan de desarrollo municipal y esto esta fundamentado en la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato (ver anexo 1). También nosotros tenemos la obligación cívica de participar en la toma de decisiones

de nuestro gobierno ya que éste elaborara las políticas públicas que habrán de llegar hasta nosotros en base a nuestras demandas y para beneficio social. Debemos de visualizar como queremos nuestro municipio en un futuro y entonces hacer nuestra labor como actores transformadores de nuestro entorno.

5.5. El Desarrollo Económico, Social, Cultura, Ambiental y Político

El desarrollo local de Yuriria Guanajuato y de cualquier otro municipio debe de estar encaminado hacia ciertos sectores, para este caso se seleccionaron cinco los cuales son: económico, social, cultural, ambiental y político.

Económico

Cada uno de los rubros mencionados debe de tener un peso específico en la toma de decisiones y la creación de las políticas públicas. La empresa juega también un papel fundamental en la toma de decisiones de una localidad, en Yuriria se cuenta con muy poca industria y esta se enfoca principalmente en la parte textil que genera una cantidad de empleos a los habitantes, la otra parte es microempresarios, ubicados en restaurantes, hoteles, comerciantes de frutas y verduras negocios de zapaterías; hay una gama de comercio que ha estado creciendo debido al crecimiento poblacional y por la urbanización y modernización del municipio, es por ello que la creación y/o atracción de nuevas empresas debe ser pensando en beneficio social para el municipio y sobre todo generadora de empleos directos e indirectos con visión sustentable sobre todo para no afectar generaciones futuras.

Yuriria cuenta con un sector económico por explotar, el fortalecimiento de este debe ser parte del desarrollo del municipio y se refiere sobre todo al fortalecimiento de la economía local, Trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos entre otros. La economía local de Yuriria tendrá que ser eje estratégico del desarrollo del municipio, cuenta con producción textil, pesquera, de comercio, entre otros. Buscar canales de desarrollo y apoyos a través de programas estatales y federales pero sobre todo con la participación de

social de este rubro en la toma de decisiones para resolver sus problemas y en busca de sus soluciones para su propio beneficio será clave de su éxito.

Social

La cuestión del desarrollo social también forma parte de nuestro desarrollo como municipio. Aplicar los valores cívicos día con día nos hace ciudadanos con carácter para nuestra formación diaria, el reconocer errores propios y aciertos de las demás personas es un paso grande en nuestra formación social, gracias a esto estaremos en condiciones de poder involucrarnos en la toma de decisiones en de nuestros problemas el como solucionarlos, no estamos diciendo que con esto estamos quitando la responsabilidad de la administración municipal sino al contrario estamos ayudando a nuestro gobierno para que pueda actuar de manera mas precisa en su quehacer para nuestro propio beneficio y desarrollo. El respetarnos, como ciudadanos no nos hace menos que otros municipios, seremos el ejemplo a seguir para otros.

Cultural

El desarrollo cultura presenta una opción atractiva turística para Yuriria. Presenta una gama de oportunidades de potencializar este desarrollo en varios sectores como lo es el turístico histórico cultural de Yuriria y forma parte del corredor turístico del estado de Guanajuato denominado “Pueblos Mágicos”, además de contar con una rica historia de leyendas desde su fundación el 12 de febrero de 1540; su laguna primera obra hidráulica de America Latina; el lago cráter “la Joya”, un volcán extinto con múltiples leyendas. El municipio tiene potencial para su desarrollo cultural y turístico y por lo tanto no existe pretexto de no organizarse con los actores sociales que se ven involucrados en este sector.

Ambiental

El desarrollo ambiental debe de estar encaminado al fortalecimiento de nuestro medio ambiente ya que este representa hoy día un problema y causa

fundamental de contaminación y por lo tanto foco mundial de observarse por sus múltiples repercusiones de su degradación, el calentamiento global, los cambios climatológicos de los ciclos estacionales, el descongelamiento de los polos entre muchos otros problemas. Todo programa y proyecto de desarrollo para Yuriria y cualquier otro municipio, debe de tener un carácter de sustentable es decir, que no afecte el medio ambiente para beneficio de nuestras generaciones futuras. No hay vuelta de hoja para este sector de suma importancia así que nuestros gobiernos deben de actuar con programas de concientización ambiental a toda la población, lo importante es actuar, sumarse a este problema no tirando la basura en la vía publica sino en los contenedores asignados, el separar los residuos sólidos, el reciclaje etc., todo esto para mejorar nuestro entorno ambiental ya que depende de éste brindar una imagen limpia de nuestro municipio como podremos satisfacer también a gente turista que nos visite.

Político

También presentamos el desarrollo político, este representa la clase política es decir, los partidos políticos, en ellos deposita uno la confianza a la hora de tomar decisiones con nuestro voto y es deber de quien gane nos represente dignamente. La formación de sus cuadros debe de estar los mas capacitado para de esta forma brinda de manera mas conciente los servicios que la ciudadanía necesita. La profesionalización de los servidores públicos es indispensable pero se propone que se haga desde los propios partidos políticos ¿como es esto?, la capacitación de cuadro políticos dentro de los partidos políticos es necesaria y se puede dar con mas facilidad si se escogen los perfiles necesario para las contiendas electorales, independientemente de que si se gane o no estarán con la capacidad de poder dar un seguimiento de su quehacer a la administración ganadora, y de esta forma poder fortalecerla o bien criticarla o bien crear nuevas estrategias para próximas elecciones con base para dar seguimiento a programas implementados por la administración pasada. Sin duda es un reto, no es tarea fácil pero algo se tiene que hacer, por algo se debe de comenzar, Yuriria puede ser la punta de lanza para otras

administraciones, no se puede retroceder a prácticas viciosas que empañan y ensucian a nuestros partidos y representantes políticos.

Sostengo que el desarrollo local en Yuriria y cualquier otro municipio del país se dará siempre y cuando se cumplan estos cinco pasos, de lo contrario estaremos hablando de un desarrollo local parcial.

5.6. El Desarrollo Local

Por último el hablar de desarrollo local estamos diciendo que es una “apuesta estratégica que genera un conjunto de resultantes que se manifiestan en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes de una localidad. Crecimientos sustentables a diversos niveles, engranados y complementados entre sí de manera estratégica, capaces de crear sinergias locales. Formación y fortalecimiento del núcleo endógeno. Cambio de las condiciones estructurales de la localidad. Es una definición bastante completa que Yuriria puede cumplir todos los requisitos que hemos mencionado y, al lograrlos volveremos nuevamente al principio de nuestra metodología.

Si bien falta mucho por hacer pero es necesario dar los primeros pasos en este municipio para la búsqueda del desarrollo; es también a partir de la participación ciudadana y su voluntad de formar parte de estos procesos aunque se requiera un trabajo duro en la concientización de la población para realizar cambios sustanciales en la calidad de vida de los ciudadanos, es necesario hacer el intento de lo contrario nunca sabremos que hubiera de pasado si hubiéramos hecho estos o aquello o lo otro etc. Por lo tanto *¡si no realizamos el intento nunca lo sabremos!*.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Francisco (2000). "Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural". En Solari, Andrés y Jorge Martínez, *Desarrollo Local, Textos Cardinales*. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", División de Estudios de Postgrado, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.
- Alburquerque, Francisco (2000). "Espacio, territorio e Instituciones de Desarrollo Económico Local". En Solari, Andrés y Jorge Martínez, *Desarrollo Local, Textos Cardinales*. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", División de Estudios de Postgrado, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.
- Alburquerque, F. (1998). "Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local". *Revista Quivera*, Número 0, julio de 1998.
- Appendini K., Nuijten M., (2002). "El papel de las instituciones en contextos locales". *Revista de la CEPAL* Num. 76 abril.
- Arocena, José (1995). *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad.
- Arriagada Ricardo (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. SERIE MANUALES. Dirección de gestión del desarrollo local y regional. ILPES. Santiago de Chile. Julio.
- Banco Mundial (2001). Participación de la sociedad civil en el área de gobernabilidad.
- CONAPO, (2006), Índices de marginación, México, D. F.
- CONAPO, (2001), Índices de marginación, México, D. F.
- CONAPO, (2001), Índice de desarrollo humano, México, D. F.
- CONAPO, (2001), Índice de intensidad de migración, México, D. F.
- Coraggio, José Luis (2001). "La Promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales". Reunión anual de Trabajo *Red núm. 5 "Políticas urbanas"* del programa URB-AL, Uruguay. Apuntes para el módulo del curso del postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas. Argentina.

- Coraggio, José Luis (2002). "Universidad y Desarrollo Local". Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La educación superior y las nuevas tendencias*, organizado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), UNESCO y el CIESPAL, en Quito, julio 2002.
- Coraggio, José Luis (2006), "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?", en Adriana Rofman y Alejandro Villar (Coord.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate.*, Espacio-UNQUI-UNGS, Buenos Aires.
- Di Pietro, L. J. Paolo (2000). "Desarrollo Local, una respuesta a escala humana a la globalización". En Di Pietro, P., *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. Ediciones Ciccus - La Crujía, Argentina.
- Enriquez, Alberto (2003) "Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano". *Alternativas para el Desarrollo* No. 80, diciembre de 2003. FUNDE. San Salvador, El Salvador.
- Gandolfo, Giancarlo (1998). *International trade theory and policy*. University of Roma. Ed. Springer.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. *Plan de Desarrollo Municipal 2005-2030. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*. Año XCII, Tomo CXLIII, Número 192, Tercera parte.
- Gonzáles Butrón, María Arcelia (2004). "Planificación del desarrollo y participación social en Michoacán". *Revista Realidad Económica*, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" UMSNH, Michoacán, México, noviembre de 2004.
- González de Asis, M. (2001) Instrumentos para la Participación Ciudadana en Cuestiones de Gobernabilidad. Estudios de Casos de América Latina y la OCDE.
- H. Ayuntamiento de Yuriria, Guanajuato, *Plan de desarrollo Municipal 1998-2000*.
- H. Ayuntamiento de Yuriria, Guanajuato, *Plan de Gobierno Municipal 2003-2006*.
- INEGI, (1995), *I Censo de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México.
- INEGI, (2005), *II Censo de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México.
- INEGI, (2005), *Censos económicos 2004*, Aguascalientes, México.

- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES (2002) *Manual de Desarrollo Local*, Dirección de Desarrollo y Gestión Local-ILPES. Santiago de Chile.
- Ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato, 2007
- Lira A. Luis (1990). La Confección de Estrategias de Desarrollo Regional. CED/PRED/PUC. ILPES. Santiago de Chile.
- López Chan, Oscar Alfredo (2001), *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano. El caso de Escárcega, Campeche, 1995-2000*. Premio Estatal de Administración 2000. Campeche, Campeche, México.
- López Paniagua, Rosalía. "Participación comunitaria y desarrollo local. Obstáculos y Alternativas en Michoacán", *Realidad Económica num. 17*, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", UMSNH, Michoacán, México. Mayo, 2004
- Matus, Carlos (1998). *Adiós Señor Presidente*. LOM ediciones, Colección sin Norte. Santiago de Chile.
- Matus, Carlos (1978). *Estrategia y plan*. México, Siglo XXI Editores.
- Martínez Piva, Jorge Mario (2001). "El desarrollo local en América Latina". *Comercio Exterior*, Vol. 51, núm. 8, BNCE, México.
- Miklos T., Tello Ma. E. (2006). *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. Centro de estudios prospectivos de la fundación Javier Barros Sierra AC. Editorial Limusa. México.
- Norris, Pippa (2001), "El involucramiento cívico: México desde una perspectiva comparativa" Facultad de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard.
- Pichardo M. Arlette (1997). Planificación en America latina: hacia la búsqueda de un enfoque alternativo. *Planificación y programación social*. Editorial LUMEN/HVMANITAS. Buenos Aires, Argentina.
- Pipitone, Ugo (1996). "Crecimiento Y distribución del ingreso en América Latina: un nudo irresuelto", en *Comercio Exterior* Vol. 46, num. 7, julio, BNCE, México.
- Quedena, Enrique, (2002). *Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Bolivia, Ecuador y Perú*. Escuela para el desarrollo. RURALTER, Lima, Perú.

- Rodríguez Leonel, (2002). "Fundación Española de Yuririhapúndaro", en *Tezontle*, num. 1. Órgano informativo de la Asociación Civil Yuriria Unida Hacia el Progreso. A.C. Febrero.
- Rofman, A. (2003). *Los actores del desarrollo local*. Apuntes del taller Instrumentos para el desarrollo local, en el módulo del curso del postgrado desarrollo local en áreas metropolitanas. Argentina.
- Schulte, Silke (2003). *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. Santiago de Chile, Chile.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal. *Guía metodología para la elaboración y formulación de planes de desarrollo municipal 2005-2007*. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, enero 2005.
- Solari Vicente, Andrés. (2003). "Siete teoremas sobre el desarrollo local", *Revista Realidad Económica* num. 14, abril, Facultad de Economía "Vasco de Quiroga, UMSNH, Michoacán, México.
- Vázquez B., Antonio (2005). "Desarrollo Económico Local y descentralización". En Solari, Andrés y Jorge Martínez, *Desarrollo Local, Textos Cardinales*. Facultad de Economía "Vasco de Quiroga", División de Estudios de Posgrado, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.

SITIOS EN INTERNET:

- www.worldbank.org/wbi/governance
- <http://www.monografias.com/trabajos39/concepto-desarrollo-local/concepto-desarrollo-local2.shtml/bibl>.
- <http://www.gestiopolis.com/>
- www.inegi.gob.mx
- www.conapo.gob.mx
- www.yuriria.gob.mx
- www.guanajuato.gob.mx

ANEXOS

ANEXO A. Bases jurídico normativas (o jurídico políticas) de la planeación municipal

La elaboración de un plan de desarrollo municipal va de acuerdo a lo que marca la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, así como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El plan de desarrollo municipal es la base rectora para el desarrollo de un municipio, ya que en él se plantean las estrategias a seguir durante un determinado periodo y va encaminado a resolver las necesidades de la sociedad en general y las que marque la ley. Esto sin duda, debe de contar con la participación conjunta de agentes y actores sociales para de esta manera hacer de forma más democrática la participación de la sociedad y encontrar soluciones en conjunto a la problemática social expuesta. De esta manera nos adentramos en este capítulo a lo que refiere a las formas de planeación que se utilizaron en tres periodos del gobierno municipal de Yuriria Gto., así como el resultado de programas ya implementados. También se exponen los rasgos mas importantes de competencia municipal en cuestiones de planeación de la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato (Ver anexo I).

Uno de los compromisos que tienen los gobiernos en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) es promover el bienestar de la sociedad a través del diseño y ejecución de programas de desarrollo compartido con los sectores sociales. Este compromiso se encuentra sustentado por los tres ámbitos de gobierno.

Ámbito federal

En el ámbito federal, el máximo estatuto por el cual se rige a la nación es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual entre otros, emanan las directrices en materia de planeación, desarrollo económico, etc. y se encuentra contenida en los artículos 25, 26, y 115 constitucionales, de los

que se desprende la justificación para la elaboración del presente Plan de Desarrollo Municipal de Yuriria, Gto.

El artículo 25 establece que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado, el cual, se encargará de que sea integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía y régimen democrático. El desarrollo será planeado por el estado y se alcanzará mediante el fomento económico y la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, estableciendo la participación del sector social, público y privado en el desarrollo económico, con la premisa de la conservación del medio ambiente.

El artículo 26, establece que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía en donde se incorporarán a los planes y programas de desarrollo las aspiraciones y demandas de los sectores sociales, a través de la aplicación de procedimientos para la participación y consulta; estos últimos a cargo del ejecutivo. Como parte de este artículo se señala que existirá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Ámbito estatal

La constitución política del Estado de Guanajuato menciona en su Título Primero, Capítulo Primero, Artículo 14 que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo en la entidad, mediante la participación de los sectores público, privado y social.

La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato establece en su Artículo 6 que el Poder Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos conducirán la planeación del desarrollo con la asesoría del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y de los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal, respectivamente, con la participación activa de la sociedad, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

Artículo 15. Menciona que el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y los ayuntamientos, a través de los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales, deberán realizar los diagnósticos necesarios para conocer las necesidades de la sociedad; definir las prioridades, objetivos, metas y estrategias para el desarrollo del Estado y de los municipios, respectivamente; y dar seguimiento y evaluar la ejecución de los planes estatal y municipales de desarrollo, respectivamente, para recomendar acciones con el objeto de eficientar la aplicación de dichos planes.

Por otra parte el **artículo 16** dice a la letra que el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales tendrán por objeto promover la planeación del desarrollo del Estado y de los municipios, buscando la congruencia entre los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo; e involucrar a la sociedad organizada en la planeación del desarrollo del estado o del municipio, según corresponda.

Ámbito municipal

El municipio de Yuriria se rige por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, la cual tiene por objeto regular el gobierno, la estructura orgánica y el funcionamiento de los municipios conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la constitución estatal.

En los artículos 2° y 3° se establece que el municipio está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; el municipio será gobernado por un ayuntamiento y, conforme al artículo 69, fracción i inciso **d)** una de sus atribuciones que tiene a su cargo es la de elaborar, aprobar, controlar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, para lo cual podrá solicitar la propuesta, opinión o colaboración del consejo de planeación.

Conforme **al artículo 99** el consejo de planeación municipal es un organismo técnico, auxiliar de los ayuntamientos en las funciones relativas a la planeación, el cual contará con la participación de los sectores público, social y privado.

ANEXO B. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

Artículo 13.- Los ayuntamientos, promoverán la participación de sus habitantes para el desarrollo comunitario.

Artículo 14.- El Ayuntamiento podrá celebrar consultas populares, cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés de la comunidad.

Los habitantes podrán solicitar al Ayuntamiento, la realización de consultas populares, con fines específicos que atiendan al interés público.

Artículo 69.- Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

I.- En materia de gobierno y régimen interior:

d) Fijas las bases para la elaboración del plan de desarrollo municipal y sus programas; así como en su oportunidad aprobarlo, controlarlo y evaluarlo. En ejercicio de esta atribución, podrán solicitar la propuesta, opinión o colaboración del consejo de planeación.

V.- En materia de participación social, desarrollo social, asistencial y económico, salud pública, educación y cultura:

h) Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio;

i) Promover la participación de los diferentes sectores organizados del Municipio y de habitantes interesados en la solución de la problemática municipal, para la estructura del plan de desarrollo municipal;

Artículo 89.- La planeación constituye la base de la administración pública municipal y tiene como sustento, el sistema de planeación democrática, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado, en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y en esta Ley.

Artículo 90.- El Municipio contará con los siguientes instrumentos de planeación:

I.- Plan Municipal de Desarrollo;

II.- Plan de Gobierno Municipal; y

III.- Programas derivados del Plan de Gobierno Municipal.

Artículo 91.- EL Plan Municipal de Desarrollo contendrá las prioridades y objetivos para el desarrollo del Municipio por un periodo de al menos veinticinco años, y deberá ser evaluado y actualizado cuando menos cada cinco años, en concordancia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo. La propuesta del Plan Municipal de Desarrollo será elaborada por el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal.

Artículo 92.- El plan de Gobierno Municipal contendrá los objetivos, metas y estrategias que sirvan de base a las actividades de la administración pública municipal, de forma que se aseguren el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

El Plan de Gobierno Municipal, deberá ser elaborado por las dependencias y entidades de la administración pública municipal, con la asesoría del Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal y sometido a la aprobación del

Ayuntamiento dentro de los primeros cuatro meses de su gestión; tendrá una vigencia de tres años y deberá ser actualizado anualmente.

Artículo 93.- Una vez aprobados por el Ayuntamiento, los planes a que se refiere este capítulo, se publicarán en el Periódico oficial del Gobierno del Estado y, en su caso, podrán ser publicados en el periódico de mayor circulación en el Municipio.

Artículo 94.- Las dependencias y entidades de la administración pública municipal elaborarán programas operativos anuales, que deberán ser congruentes con los planes y programas de los que se derivan, y regirán las actividades de cada una de ellas.

Artículo 95.- El Plan Municipal de Desarrollo, el Plan de Gobierno municipal y los programas derivados de éste último, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Artículo 96.- Los ayuntamientos en el informe anual del estado que guarda la administración pública municipal, deberá hacer mención de los mecanismos y acciones adoptados para la ejecución de los planes y programas, así como de los resultados obtenidos.

Artículo 97.- El presupuesto de egresos de los municipios de los municipios deberá atender las prioridades y objetivos que señale el Plan de Gobierno Municipal y los programas derivados del mismo, de conformidad con lo establecido en esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 98.- El Ayuntamiento integrará un Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal, que deberá constituirse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de su instalación.

Artículo 99.- El Consejo de Planeación de Desarrollo Municipales y sus órganos, se integrarán con la participación mayoritaria de representantes de la sociedad organizada del Municipio.

Artículo 100.- Los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales son organismos técnicos y consultivos, auxiliares de los ayuntamientos en materia de planeación, y forman parte de la estructura de participación del Sistema Estatal de Planeación.

Artículo 101.- Los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales contarán con los siguientes órganos:

I.- Un Consejero Técnico; y

II.- Comisiones de Trabajo.

Artículo 102.- Los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales se integrarán por:

I.- El Presidente Municipal, quien lo presidirá;

II.- El titular de la dependencia encargada de la planeación del desarrollo en el Municipio, quien será el Secretario Técnico;

III.- Representante de la sociedad organizada que participen en las Comisiones del Trabajo, designados en los términos que señale el reglamento que al efecto emita el Ayuntamiento.

Artículo 103.- el consejo de planeación tendrá las funciones que le determinen el ayuntamiento y el reglamento respectivo.

Artículo 104.- Los municipios previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.