

# Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

## Facultad de Economía "Vasco de Quiroga"

Maestría en Ciencias Gestión Estratégica del Desarrollo  
Local

Análisis del proceso de planeación para el desarrollo del municipio de  
Panindícuaro, Michoacán.

Tesis

Para obtener el título de Maestro en Ciencias en Desarrollo  
Local.  
Javier Huaste González.

*Morelia, Michoacán Julio de 2008.*

## ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>2. EL DESARROLLO LOCAL: LA IMPORTANCIA DE LOS ACTORES LOCALES Y LOS PROCESOS VINCULADOS PARA SU PLANEACIÓN.</b>	14
2.1 La propuesta del desarrollo local endógeno.....	15
2.2 Planeación estratégica para el desarrollo local.....	20
2.3 La participación ciudadana en la articulación de los actores locales.	22
2.4 El gobierno local y el proceso de descentralización en el desarrollo endógeno.....	23
<b>3. LA ORGANIACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MICHOACÁN</b> .....	28
3.1 La planeación en México. El marco legal.....	28
3.2 La planificación en Michoacán: en busca de la sistematización y la integridad.....	31
3.3 Algunas consideraciones entorno al sistema que impactan en la planeación municipal.....	39
<b>4. EL MUNICIPIO DE PANINDÍCUARO Y EL PROCESO DE PLANEACIÓN PARA SU DESARROLLO</b> .....	41
4.1 Datos sustanciales de Panindícuaro.....	42
4.2 Estructura y funcionamiento del Gobierno Municipal de Panindícuaro 2005-2007.....	49
4.3 La planeación en Panindícuaro: del plan documento a la planeación participativa.....	52
4.3.1 Plan de Desarrollo Municipal 2002-2004.....	52
4.3.2 El proceso de planeación para el desarrollo en el período 2005-2007.....	54
4.4 Algunas reflexiones sobre el capítulo.....	65
<b>5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DE PANINDÍCUARO Y PROPUESTAS PARA SU PROFUNIZACIÓN</b> .....	66
5.1 Planeación para el desarrollo local en Panindícuaro.....	67
5.2 Algunas reflexiones en torno a los resultados de las entrevistas.	88
5.3 Tres propuestas para el desarrollo local de Panindícuaro.....	90
<b>6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES</b> .....	95
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	102
<b>ANEXOS</b>	

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Ubicación geográfica del municipio de Panindícuaro.....	45
Gráfico 2. Población urbana y rural, 1980-2005.....	46
Gráfico 3. Población ocupada por sector de actividad económica, 2000.....	47
Gráfico 4. Población ocupada por grupo de ingresos, 2000.....	48
Gráfico 5. Volúmenes de generación de basura por cuenca-región.....	52
Gráfico 6. ....	72
Gráfico 7. ....	73
Gráfico 8. ....	75
Gráfico 9. ....	76
Gráfico 10. ....	77
Gráfico 11. ....	78
Gráfico 12. ....	79
Gráfico 13. ....	80
Gráfico 14. ....	81
Gráfico 15. ....	82
Gráfico 16. ....	83
Gráfico 17. ....	86
Gráfico 18. ....	87
Gráfico 19. ....	88
Gráfico 20. ....	90

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

	Pág.
Diagrama 1 Conjunto de actores que deben participar en el proceso de planeación para el desarrollo.....	23
Diagrama 2 Esquema organizacional del Sistema Estatal de Planeación, formulado por el Gobierno del Estado de Michoacán 2002-2008.....	39
Diagrama 3 Organigrama del H. Ayuntamiento de Panindícuaro, Michoacán.....	55
Diagrama 4 Proceso de planeación participativa.....	59
Diagrama 5 Partes integrantes del diagnóstico participativo.....	61
Diagrama 6 Secuencia de actores en la formulación del Plan de Desarrollo.....	63

## ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1 Año agrícola 2003.....	50
Cuadro 2 Estrategias del Plan de Desarrollo Municipal 2002-2004 .....	57
Cuadro 3 Problemas de atención estratégica.....	64
Cuadro 4 Líneas estratégicas y programas derivados.....	67

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Hace varias décadas, específicamente a partir de los años ochenta, el desarrollo regional y la planeación económica empezaron a sufrir un difícil trance, a tal punto llegó éste, que casi desaparecieron del panorama académico y del ámbito público.

El abandono de los dos paradigmas ya mencionados se debió fundamentalmente a la crisis económica mundial que empezó a inicios de la década de 1970<sup>1</sup>. Con el advenimiento de ésta entró en reflujó la producción fordista y comenzaron a desaparecer las políticas keynesianas y bienestaristas. Tanto el desarrollo regional, como la planeación se habían sustentado hasta entonces en la teoría y política de la demanda agregada.

En los años previos a la década de 1980 y a partir de la gran crisis de 1929, el Estado<sup>2</sup> asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresarial y social), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo, cuyo motor era 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 esencial para generar dinámicas de desarrollo, se establecieron aranceles para defender la industria de los países, mientras que la política social contribuyó a crear estratos de ingresos medios, ya que se requería sostener una capacidad de demanda para los nuevos bienes manufacturados nacionalmente.

---

<sup>1</sup> En 1967 Estados Unidos registró un alto déficit en la balanza comercial que junto con la guerra de Vietnam complicaba aún más su situación económica. Los aliados ayudados después de la Segunda Guerra Mundial empezaron a convertirse en poderosos competidores, dando lugar a que E.U. tratase de remediar la situación introduciendo reformas sustanciales en las actividades económicas mundiales, o sea, desobedeciendo el orden que había impuesto en su interés dos décadas antes (Bretton Woods) y que tenía como eje fundamental el tipo de cambio fijo. Así se enfrentó a la inflación, el desempleo y el déficit de la balanza de pagos con medidas de carácter monetario como la devaluación del dólar. Este hecho afectó el conjunto del sistema monetario internacional, porque esta moneda era la unidad de referencia para establecer las paridades y era la principal divisa de reserva internacional. Ante el deterioro norteamericano muchos países solicitaron la conversión de sus dólares de reserva a oro. Entonces el presidente Richard Nixon vulneró el FMI y decretó en 1971 la suspensión de la convertibilidad. La especulación contra el dólar no tardó y llegó en 1980 a 850 dólares la onza de oro fino. En sustitución del tipo de cambio fijo a través del patrón dólar-oro se estableció el tipo de cambio flotante que representa el ajuste diario de paridades en función del mercado cambiario, el sistema establecido a partir de los acuerdos de Bretton Woods había terminado.

<sup>2</sup> Se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un territorio a través de determinadas relaciones de poder. El gobierno, por otro lado, es aquella estructura que ejerce las diversas actividades administrativas de un Estado.

Durante la hegemonía del keynesianismo en torno de la política económica, “los Estados buscaron integrar a las regiones más deprimidas, rezagadas o menos favorecidas dentro de las (en aquel momento) dinámicas economías nacionales, tratando de promover al interior de cada Estado un desarrollo regional balanceado” (Sepúlveda, 2001: 15) <sup>3</sup>.

Las políticas de ordenamiento territorial, bajo esta perspectiva, se dieron en zonas con baja densidad de capital concibiéndose como polos de desarrollo regional<sup>4</sup>, allí donde la actividad económica privada era inexistente o débil.

Se pensaba que había que industrializar (homogenizar) aquellas regiones atrasadas, ya que ello sería el medio para su desarrollo. Por ello, la política regional aplicada tradicionalmente tenía como objetivo principal corregir los desequilibrios ocasionados por el crecimiento económico concentrador.

Con la crisis iniciada por el desplome del sistema monetario internacional a principios de los setenta, el modelo keynesiano de crecimiento/desarrollo, y por lo tanto sus políticas regionales, quedaron sin instituciones que las respaldaran<sup>5</sup>. El modelo económico neoliberal<sup>6</sup> que se impuso como respuesta a la crisis provocó cambios profundos en las sociedades. Así, se reorganizaron también los agentes que intervienen en la producción, presentando una fragmentación importante en la forma como se vinculan y articulan.

---

<sup>3</sup> A partir de la segunda posguerra mundial el keynesiano sirvió de base a la teoría del crecimiento, en ella se postulaba que los países avanzados se diferenciaban de los atrasados por su nivel de ingreso nacional y el nivel del ingreso per cápita. En este enfoque se concebía que todas las naciones tenían las mismas oportunidades, lo que había que hacer era posibilitar que los países atrasados alcanzaran a los avanzados. Por lo tanto se identificaba al crecimiento con el desarrollo. Esto fue criticado por la emergencia de la teoría estructuralista que concibió que en realidad los países estaban situados, en la economía mundial, en estructuras diferenciadas (centros y periferias) y que el desarrollo de unos dependía del no desarrollo de otros, por lo tanto, el problema no era cómo alcanzaban los segundos a los primeros, sino que tenía que ver con realizar cambios estructurales en la economía de los países periféricos.

<sup>4</sup> Las políticas de los polos de desarrollo se caracterizaban, entre otras cosas, por la formación de núcleos que contaban con conglomerados industriales innovadores.

<sup>5</sup> En realidad las instituciones del Bretton Woods, es decir, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no dejaron de existir, pero abandonaron sus antiguos postulados y objetivos.

<sup>6</sup> Para el maestro Alonso Aguilar Monteverde el neoliberalismo es una política, una ideología conservadora. Éste constituye una respuesta a la crisis que se inicia a finales de los años sesenta. Con su implementación el Estado no se retira, sino que interviene activamente de nuevas maneras para asegurar la libertad que más le interesa, que es la del gran capital. Por ello, “no es cierto que el Estado nación sea cada vez más débil, que sea del todo incapaz de realizar ciertas acciones regulatorias y que incluso esté en vías de desaparecer [...] como toda categoría histórica cambia continuamente. Y lo que sin duda influye en la capacidad de acción del Estado y el carácter y orientación de su política es su composición social, y la medida en que sus decisiones fundamentales expresan intereses de los grupos dominantes o de la mayoría de la población” (Aguilar Monteverde, 2002: 383).

Ante la caída del desarrollo endógeno<sup>7</sup> los organismos financieros internacionales impulsaron la reestructuración 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. Se llevaron a cabo programas de restricción del gasto público e inmediatamente se empezó a poner en marcha un modelo que descansa en los principios de una mayor participación del sector privado, en la apertura al comercio y a las finanzas internacionales, y en el fomento de las exportaciones.

Un impacto directo 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.

Así mismo, a través de las reformas estructurales se esperaba que llegaran corrientes de capitales abundantes si se emprendía la liberalización financiera y si se volvían más atractivas las tasas de interés del capital, sin embargo, la Inversión Extranjera Directa (IED) no ha logrado desarrollar proveedores locales que impacten positivamente la región. En cambio, lo que este tipo de proyectos, ajenos al contexto local y a sus comunidades han creando son procesos de profunda asimetría y desigualdad en los territorios.

En el modelo basado en las ideas de Von Mises y Von Hayek los beneficios de la apertura económica se han concentrado en unas cuantas empresas eficientes y se ha profundizado la polarización económica. Los PAE tampoco lograron integrar en una economía nacional a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), ni fortalecer el mercado local. Hay que agregar que los programas de atracción de inversiones, de promoción de exportaciones

---

<sup>7</sup> Los términos de desarrollo endógeno (con el que hacemos referencia al enfoque keynesiano) o el de desarrollo endógeno local no deben confundirse con la teoría económica del crecimiento endógeno. Ésta última se generó durante la década de los ochenta, como una respuesta a los planteamientos que sobre crecimiento, establecía la corriente neoclásica. Ésta considera que la productividad del capital no decrece cuando el stock de capital aumenta. Postula un marco de competencia imperfecta, que hace posible remunerar la innovación intencional de los empresarios privados. Supone que las externalidades provocadas por esa innovación llevan a la convergencia de la tasa de crecimiento del producto hacia la de la población activa. Además establece la modificación de las fronteras de posibilidades de producción, mediante un incremento en las inversiones y el mayor crecimiento de la productividad, el *know how* y la adquisición de conocimiento del exterior, particularmente a través de la inversión extranjera directa. Hay cuatro factores que explican el proceso de crecimiento económico: el capital fisco, el capital público de infraestructura, la investigación y el desarrollo y el capital humano.

y los de modernización de las instancias públicas, no han tenido en cuenta las características de las instancias públicas y de los sistemas productivos locales.

Es de esta forma que en la década de los ochentas y como consecuencia de la crisis que se prolonga hasta nuestros días y del modelo dominante, que prioriza el libre mercado de forma radical, las políticas regionales estuvieron ausentes. Si acaso podemos decir que la región ha sido vista por el neoliberalismo como objeto de la inversión privada. Sin embargo, recientemente han aparecido las propuestas que han sido denominadas del desarrollo regional endógeno.

Un aspecto importante de estas propuestas, es que al tratar del desarrollo en los territorios ya no se habla de mega regiones o regiones nacionales, ya que la escala regional se traslada al nivel local. De esta manera el desarrollo económico regional es un proceso de transformación de la economía y la sociedad locales para enfrentar los retos de la apertura de mercados y el cambio de las políticas nacionales, partiendo de los recursos y atribuciones propias. Cuando se habla de su carácter endógeno se hace énfasis en las relaciones sociales que los actores de los territorios (que conforman la comunidad local) establecen; por lo tanto para dicho paradigma es fundamental construir el desarrollo a partir de la visión y los intereses de éstos<sup>8</sup>.

Paralelo a este camino recorrido por las concepciones sobre el desarrollo regional, las ideas en torno a la planeación también se transformaron drásticamente en los últimos treinta años. Ésta se concebía hasta antes de la crisis iniciada en los setenta en el marco nacional centralizado (las unidades de planificación se establecían en la Presidencia o en el Ministerio de Hacienda o Economía, cerca de los mecanismos administrativos), de manera normativa y como base para la implementación de polos de desarrollo en las diferentes regiones de los países.

En esa época se partía de la hipótesis de que “en la estructura económica característica del subdesarrollo, el mecanismo de precios, y por

---

<sup>8</sup> Consideramos como actores sociales fundamentalmente a los siguientes: el gobierno en sus distintos niveles, las organizaciones empresariales, las sociales, las culturales, las civiles, sindicatos, entidades financieras, universidades y centros de investigación.

tanto el funcionamiento del mercado, presentan deficiencias importantes, por lo que la planeación se concibe precisamente como un instrumento correctivo de esas deficiencias" (ILPES, 1976:14).

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). Ésta postura tenía los siguientes supuestos: 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; no existe lo no enumerables y lo inimaginable, y; 4) la planificación se identificaba con el cálculo normativo de diseño de un deber ser desde el Estado, que discrepa del tiende a ser<sup>9</sup>.

Como se observa, al diseñar y ejecutar la planeación no se tomaban en cuenta los intereses y necesidades heterogéneas de los actores que le dan vida a las diferentes regiones. Sin embargo, la discusión en torno a la planeación no dejó de ser constante, ya en los 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 situacional. Consideramos que derivado de éstas experiencias, hoy tenemos que tomar en cuenta lo siguiente: a) el o los sujetos que planifican están comprendidos en el objeto planificado; b) aunque el Estado juega un papel primordial en la planeación, en ella intervienen otros actores, a los cuales hay que tomar en cuenta, en consecuencia, hay varias explicaciones de la realidad y todas ellas están condicionadas por la inserción particular de cada actor en dicha realidad, en este caso regional, y; c) la realidad social es sumamente compleja, por lo que un actor que planifica no tiene asegurada de antemano su capacidad de controlar la realidad planificada, ya que ello depende muchas veces de las acciones de otros actores.

---

<sup>9</sup> Por lo tanto, el contexto del plan era la armonía y la concertación central, se suponía que no existen conflictos.

Hasta aquí hemos constatado que el desarrollo regional y la planeación sufrieron radicales cambios a finales del siglo XX e inicios del XXI, el análisis de esto es de fundamental importancia, ya que se considera que ambos son elementos sustanciales para el desarrollo global de nuestro país y sus regiones como parte de la periferia latinoamericana. Ahora bien, teniendo en cuenta esta problemática es como nos hemos cuestionado sobre la forma de poner en marcha procesos de desarrollo en regiones típicas de los países latinoamericanos, es decir, donde todavía existen amplios territorios sin industrializar y con una fuerte producción primaria.

Es así que buscamos contribuir a esclarecer estas cuestiones analizando la situación del desarrollo de una región rural típica en nuestro país, enmarcada en el municipio de Panindícuaro. En éste, al igual que en la mayoría de los municipios el desarrollo ha sido pensado tradicional y unilateralmente por ciertos actores, generalmente los dominantes políticamente, así la planeación es reducida a una formulación administrativa sin repercusiones reales y no es vista como un proceso que ayuda a fomentar el desarrollo. Sin embargo, entre los años 2005 al 2007 en esa localidad se impulsó el desarrollo a través de una planeación de carácter participativo, con la cual se buscaba que los ciudadanos crearan mayores oportunidades de ver representados sus intereses y pudieran resolver sus problemas inmediatos y cotidianos a través de instancias como el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun); hay que decir, sin embargo, que este proceso no estuvo exento de dificultades, oposiciones y trabas burocráticas.

Particularmente asistí a un buen número de reuniones de dicho comité, en verdad era sorprendente encontrar a una ciudadanía que estaba aprendiendo a exigir y a relacionarse participativamente con sus autoridades locales, la mayoría de estas personas eran gente muy humilde que a pesar de sus limitaciones educativas se atrevieron a abrir brecha no sólo en su municipio sino en toda la región. Los funcionarios reaccionaban ante ellos de muy diversas formas, unos accediendo a cooperar y a informar, otros oponiendo restricciones, muchos, sin embargo, ignoraron el proceso y no se dignaban a asistir a sus reuniones.

También participé en la realización del diagnóstico comunitario y participativo para el Plan de Desarrollo 2008-2012, que fue realizado con la misma metodología que el diagnóstico para el Plan 2005-2007. Esta segunda experiencia, sin embargo, presentó dificultades por las relaciones políticas establecidas entre los actores que se enfrentaron en el proceso electoral para la renovación del ayuntamiento municipal. A pesar de ello, pudimos constatar que dichas prácticas participativas de planeación para el desarrollo constituyen dinámicas donde las personas de las comunidades y los facilitadores de la planeación construyen conocimiento y aprenden a formarse como sujetos, es decir, como ciudadanía<sup>10</sup>. Por lo demás, el proceso resalta por el hecho de que es muy poco probable que este tipo de experiencias se lleven a cabo en la mayoría de los municipios michoacanos.

Por lo anteriormente mencionado los *objetivos* de la investigación son los siguientes:

En primer lugar, analizar en qué medida las ideas claves del paradigma del desarrollo local están en la experiencia de planeación del desarrollo municipal de Panindícuaro. Es decir, con esta investigación se quiere analizar qué tanto la planeación en el municipio estudiado lleva a cabo aspectos del desarrollo local y cuáles.

En segundo lugar, conocer cómo se ha hecho metodológicamente el proceso de planeación local y cómo opera.

Por último, realizar un conjunto de propuestas, y ayudar a implementarlas, para profundizar el proceso de planeación participativa para el desarrollo endógeno del municipio.

Las *hipótesis* de trabajo, se basan en el proceso de planeación para el desarrollo local bajo las siguientes ideas.

Todas las regiones poseen características culturales, históricas, físicas e institucionales propias. Éstas le dan singularidad a cada una de ellas<sup>11</sup> y le

---

<sup>10</sup> Hacemos referencia a las categorías sujeto y construcción de conocimiento ya que consideramos, en primer lugar, que la democracia se crea en tanto existan individuos que tiendan a vivir y a decidir con libertad, es decir, que no se conciben como objetos determinados mecánicamente por la realidad inmediata, y; en segundo lugar, que para ello son fundamentales la información, la investigación y, en general, el conocimiento, el cual pensamos es un proceso de construcción colectiva.

<sup>11</sup> "Una región no es necesariamente unidad territorial coherente y homogénea [...] Una de sus características es su heterogeneidad y los conflictos internos que en ella se desarrollan" (Massey, 1991: 31).

representan conjuntamente un potencial de desarrollo propio. Por ello podemos decir que no existe una sola interpretación de la región y de su desarrollo, los distintos sectores sociales tendrán sus puntos de vista en función de la forma específica como se relacionan entre ellos y con el entorno. Es así que una región y su desarrollo se definen en términos de los procesos específicos de interacción que tienen lugar en su interior. Dichos procesos tienen como característica la diversidad y el conflicto, que son el resultado de la diferencia de intereses de los actores que en ella viven y que en conjunto conforman una comunidad local. Las comunidades tienen oportunidades de desarrollarse en tanto partan de y sepan utilizar sus propios recursos. Por ello una primera hipótesis de nuestro estudio es que se concibe a la comunidad como factor de desarrollo endógeno en tanto que la constituyen un conjunto de actores diversos (y muchas veces en conflicto) que mantienen relaciones económicas de producción, consumo y distribución; además de relaciones de poder y de construcción cultural a partir del territorio donde desarrollan su vida cotidiana.

Así mismo, en una economía local articulada es indispensable que todos los actores participen en el desarrollo ya que todos son parte de la misma estructura social. De lo que se trata es de involucrar a éstos a partir de sus territorios concretos en la idea de que la condición para que nuevas propuestas tengan lugar, es fomentar la participación y el compromiso de los ellos en su diseño. Sin embargo, la relación entre los distintos actores sociales, sus diferentes intereses y objetivos ocasionan una fuerte complejidad en las regiones. Por ello es necesario lograr los acuerdos consensados de objetivos globales para lograr el desarrollo. Esto es un proceso sumamente difícil donde el uso de la planeación es fundamental. Es así que planteamos como segunda hipótesis que se piensa a la planeación como una importante herramienta para el desarrollo local endógeno, siempre y cuando ésta se conciba como un sistema democrático de coordinación, diálogo y negociación permanente entre los diversos actores que intervienen en las regiones.

En este sentido hay que tener en cuenta que el Estado no es un todo homogéneo, sino que en él se mezclan los distintos proyectos, planteamientos

e intereses partidarios o no a través del mercado político<sup>12</sup>. Por ello no es posible lograr el consenso necesario en la planeación para el desarrollo sin la voluntad, intervención y direccionamiento del Estado (en este caso primordialmente local). Si aceptamos que la acción colectiva es modelada, básicamente por los tomadores de decisiones individuales, y en tanto se conciba en lo fundamental que esta acción colectiva refleja intercambios o acuerdos complejos entre todos los miembros de una comunidad de personas con intereses propios el desafío es el diseño y la edificación de instituciones básicas, reglas y normas que moderen al máximo posible el ejercicio de tales intereses, generalmente oportunistas, y que dirijan éstos a favor del interés general<sup>13</sup>. Es así que consideramos como tercer hipótesis que la institucionalización de acuerdos a través del Estado es un factor esencial en la determinación de una voluntad colectiva real que dirija, fomente y potencialice la planeación para el desarrollo.

Una forma indispensable de incorporar a los distintos actores sociales a la planeación para el desarrollo tiene que ver esencialmente con motivar la participación de la ciudadanía para que los diversos actores locales intervengan y hagan permear sus ideas, motivaciones, objetivos, e intereses en el diseño del desarrollo. Así mismo, es necesario que tanto los actores gubernamentales, como los actores de la sociedad civil tengan el conocimiento y la preparación suficientes sobre distintos aspectos del desarrollo y la planeación, como conocer e implementar el marco legal requerido. Es fundamental construir tendencias descentralizadoras profundas que partan de las regiones; y adaptar la estructura organizacional del gobierno en relación a los objetivos del

---

<sup>12</sup> El mercado político procesa las distintas preferencias individuales y genera un sólo resultado colectivo que será compartido por todos.

<sup>13</sup> Para James M. Buchanan la elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas. La perspectiva de la elección pública tiene dos aspectos separados y bien diferenciados. El primer aspecto es una aproximación generalizada de la "catalaxis" a la economía. El segundo es el postulado del *homo economicus* acerca del comportamiento individual. Buchanan plantea que hay que dejar de definir a la economía en términos del límite de la escasez; para concentrar la atención en los orígenes, las propiedades y las instituciones del intercambio, consideradas en términos amplios. La manera de aproximarse a la economía que preconiza es llamada "catalaxis". Esta manera de ver la economía, como tema de investigación, tiene que ver básicamente con el proceso de intercambio, comercio o acuerdo contractual. Es así que al hablar de mercado político consideramos que no hay fronteras que puedan trazarse entre la economía y la política o entre "mercados" y "gobiernos". Mediante una extensión más o menos natural de la manera cataláctica de ver las cosas, los economistas pueden contemplar la política, y el proceso político, en términos del paradigma del intercambio.

desarrollo de la localidad. Por ello planteamos como hipótesis que la planeación potencializa el desarrollo local regional en la medida en que incorpora un conjunto de variables, como son: la participación ciudadana, la capacitación de los planeadores, la descentralización, el marco legal de la planeación y la organización municipal.

La importancia y necesidad del trabajo radica en analizar las limitaciones y posibilidades de desarrollo endógeno en la localidad de Panindícuaro. Por ello, consideramos que es esencial llevar a cabo procesos de planeación flexibles, viables y adecuadas a las necesidades de esta región, con la finalidad de impulsar su desarrollo.

La contribución de la tesis es realizar una perspectiva de lo que los procesos de planeación de la localidad deberían de plantear respecto al desarrollo local. A la vez, consideramos que algunos de los resultados de la investigación pueden ser un aporte a tomar en cuenta, como herramientas de desarrollo, por otros municipios rurales.

Para llevar a cabo la investigación se realizaron las siguientes actividades:

- A un nivel teórico-conceptual se desarrolló una extensa revisión bibliográfica que sirvió para delimitar la estructura teórica/categoría de la tesis, además para definir las variables utilizadas para la investigación.
- También se efectuó una amplia revisión normativa para analizar la condición actual en cuanto a las instituciones que conforman el sistema de planeación estatal. Así mismo se realizó un estudio integral del plan-proceso de Panindícuaro para conocer, de forma directa y documental, cómo se ha desarrollado éste.
- Se elaboraron entrevistas a través del diseño de guías y aplicación de las mismas, dirigido a los diferentes actores, de los distintos niveles de gobierno, productores, académicos y ciudadanía en general que han participado en la planeación municipal. Los resultados nos sirvieron para realizar un análisis cualitativo sobre el conjunto de variables que se considera deben acompañar el proceso de planeación para el desarrollo.

La organización del trabajo es como sigue:

En primer término se expondrán las características, conceptos básicos y acepciones del desarrollo local endógeno, sus limitaciones y sus aportes. Además en este capítulo se presentan los ejes centrales y variables que permiten la planeación para el desarrollo local. En segundo lugar se expondrán y analizarán las organizaciones y las instituciones existentes en México y en la entidad en cuanto a la realización de procesos de planeación para el desarrollo, sus beneficios, avances y limitaciones. En el apartado sucesivo se darán a conocer las características socioeconómicas del municipio, una breve descripción sobre la forma en que se realizó el plan 2002-2004, además del proceso de planeación, las características metodológicas, de formulación y ejecución del plan 2005-2007. El penúltimo capítulo consiste en analizar, desde la perspectiva del desarrollo local, qué aspectos de éste están incorporados dentro del proceso de planeación de la localidad a través de las variables ya analizadas y discriminadas en el primer capítulo. Por último, en las conclusiones y reflexiones, se reafirmarán las ideas generales que condujeron la tesis, expondremos las limitaciones de la investigación y formularemos líneas potenciales de investigación.

## **2. EL DESARROLLO LOCAL: LA IMPORTANCIA DE LOS ACTORES LOCALES Y LOS PROCESOS VINCULADOS PARA SU PLANEACIÓN.**

Los tópicos principales que nos servirán para realizar un estudio del desarrollo local y su planeación en el municipio de Panindícuaro están directamente relacionados con los cambios socioeconómicos contemporáneos ocurridos en el mundo y en América Latina en las pasadas tres décadas. A partir de la crisis de principios de los setenta y la generalización de la implementación del modelo económico neoliberal (década de 1980), la planeación y el desarrollo regional fueron fuertemente cuestionados.

Después de la crisis del sistema monetario internacional sustentada en los acuerdos de Bretton Woods, las políticas del desarrollo regional basadas en la teoría de los polos de desarrollo empezaron a sufrir un fuerte desgaste hasta el punto de abandonarse entre las décadas de los años ochenta y noventa, ese vacío ha empezado poco a poco a ser llenado por el paradigma del desarrollo local, que postula; entre otras cosas, que el desarrollo en las regiones se alcanza mientras exista una fuerte relación y colaboración entre sus diferentes actores. Este principio reconoce la necesidad de planificar y gestionar el territorio sobre el cual se asientan las actividades sociales y productivas; identificando aptitudes, potencialidades y criterios para el acceso, distribución y disfrute de los recursos naturales y sociales.

El objetivo del presente capítulo es explicar en qué consiste el paradigma del desarrollo local y las premisas que nos permiten hablar de su planeación. Entre los procesos que hacen posible la planeación para el desarrollo local podemos encontrar tanto a la descentralización como la participación ciudadana; o dicho de otro modo, en este capítulo seremos específicos en analizar las características y paradigmas que permiten que la planeación sirva como herramienta eficaz para la relación e integración de los actores sociales que son fundamentales para impulsar un proceso de desarrollo local.

## **2.1 La propuesta del desarrollo local endógeno.**

Básicamente podemos hablar de dos momentos en cuanto al desarrollo regional: antes de la década de 1980 y después de ella. Aunque las políticas de desarrollo regional keynesiano, iniciadas y generalizadas después de la crisis de 1929, buscaban la homogenización de las regiones a través de los polos de desarrollo, éstas ignoraban las diferencias entre las regiones. Dichas políticas tenían plena coherencia con las fomentadas por los organismos financieros internacionales para alcanzar el bienestar social y económico, en un contexto de posguerra con altos índices de crecimiento económico a nivel mundial.

Pero los cambios socioeconómicos, que marcaron la crisis que empezó en los setenta, modificaron el carácter del Estado y a la vez transformaron las condiciones que definen las posibilidades del desarrollo regional. Esta crisis está enmarcada dentro del proceso de mundialización del capital, es decir, de la internacionalización completa del capital productivo y por lo tanto la producción deslocalizada de las mercancías<sup>14</sup>.

A partir de los ochenta y como consecuencia de la imposición del modelo dominante para alcanzar el desarrollo, que prioriza el libre mercado de forma radical, desaparecieron las políticas regionales. Si acaso podemos decir que la región ha sido vista por el modelo de mercado total como objeto de la inversión privada. Este modelo "afirma que la incorporación de las regiones atrasadas a las dinámicas comerciales es un problema de tiempo, ya que existe el efecto arrastre en donde el propio peso, la mano invisible, la libre oferta y demanda, aseguran la extensión del mercado y su incorporación a las dinámicas comerciales" (Ocampo, 1999: 47).

Cuestionando esta concepción homogenizadora de las regiones ha aparecido el paradigma del desarrollo local endógeno. Para éste, el espacio

---

<sup>14</sup> El concepto francés de mundialización hace referencia al proceso de expansión del capital a nivel mundial, esta posición considera que a lo largo de la historia del capitalismo se internacionalizó en forma dominante y acumulativa, en primer lugar, el capital mercantil, en segundo término, el capital dinero y por último, a partir de la segunda guerra mundial, el capital productivo. Además hay que recordar que se concibe al capital como una relación social, por lo tanto, su internacionalización hace referencia a la expansión no sólo del aspecto puramente económico, sino también lo referente a lo cultural y político. Por supuesto esta conceptualización es en sí misma una crítica al término convencional de globalización. Es así que la diferencia de términos, no significa solo un cambio de palabras para significar el mismo fenómeno, sino que hace referencia al abordaje de un fenómeno estudiado desde métodos diferentes y, por lo tanto, con significados distintos.

regional se forma “desde el punto de vista de la organización de las relaciones sociales, (así) una región se define a partir de la forma como las relaciones sociales se expanden espacialmente” (Massey, 1991: 29)<sup>15</sup>. Se propone que una región y su especificidad, se definen en términos de los procesos de interacción que se desarrollan a su interior, por lo que lo que prevalece es la heterogeneidad. Debido a que el concepto de región tiene fronteras difusas, y a que contiene una variedad de escalas espaciales y variados contenidos políticos, sociales y económicos, se considera que “la región debe ser pensada como sistemas abiertos en constante proceso de definición, en donde las estrategias, el interés y la identidad regional deben ser resultados de los actores de la misma, en un momento en el cual la definición de interés regional debe ser entendida como un proceso político complejo” (Sepúlveda, 2001: 13)<sup>16</sup>.

Así mismo un aspecto importante del paradigma del desarrollo endógeno local, es que en la escala regional ya no se habla de mega regiones o regiones nacionales, la escala regional se traslada al nivel local. De esta manera el desarrollo económico regional es un “proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno” (Vásquez Barquero, 2001:21).

El desarrollo local endógeno “muestra que todas las regiones poseen características culturales, históricas, físicas e institucionales que representan conjuntamente un potencial de crecimiento propio [...] Concede a cada

---

<sup>15</sup> Por ello podemos decir que no existe una sola concepción de la región, los distintos sectores sociales tendrán sus puntos de vista en función de la forma específica como se relacionan en lo económico, político y lo social con el entorno que la conforma.

<sup>16</sup> Este debate en torno al problema de lo regional ha impulsado nuevas concepciones que han servido para superar las clásicas posiciones basadas en las teorías de Rostow-Clark-Vernon. Ellos postulaban que cada área geográfica debe pasar por las mismas etapas de desarrollo, ya que las fases preindustrial, industrial y postindustrial no despegaban a la vez, y de ahí se deriva el subdesarrollo relativo de unos en relación a otros en cada momento de la historia. El retraso de unos respecto a otros no es estructural; es un efecto de los azares de la historia, que ha visto despegar a unos países antes que a otros por razones de estructura interna. El despegue sería un asunto de reformas internas; y por tanto, los últimos alcanzarían a los primeros importando sus conocimientos técnicos y calificaciones.

comunidad una oportunidad de crecimiento con sus propios recursos, su saber hacer, su organización y sus valores” (Martínez, 2001: 688).

Cabe mencionar que una consecuencia de la crisis que empezó en los setenta es que la producción en masa fordista (vinculada con el modelo keynesiano), rígidamente estructurada, dio paso a una producción flexible, cuya forma espacial es el distrito recordando el concepto de distrito industrial de Marshall<sup>17</sup>, el cual se define como: “una entidad socioeconómica con la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado” (Becattini, 1994: 39). Su autosuficiencia y una división del trabajo cada vez más desarrollada conducen a un excedente creciente de productos finales que es imposible de vender al interior del distrito; se plantea entonces su venta en los mercados exteriores, esencialmente internacionales. Además requiere la utilización de una red permanente de relaciones privilegiadas entre el distrito, sus abastecedores y sus clientes. Éste también da importancia a la profesionalización del trabajo y a la innovación descentralizada. En este contexto nace el desarrollo regional endógeno a finales de los ochenta, que señala que el tipo de organización industrial de las regiones atrasadas es una mezcla de competencia-imitación-cooperación en el seno de un sistema de pequeñas y medianas empresas. Hay autores que afirman que “el nuevo paradigma tecnológico de la especialización flexible impulsaría [...] la recuperación del crecimiento cuantitativo de las metrópolis, forma espacial de salida de la crisis fordista finalmente hallada” (Benko y Lipietz, 1994: 32)<sup>18</sup>.

El desarrollo local más convencional supone la capacidad emprendedora, el conocimiento de productos y mercados, una disponibilidad de ahorro, una actitud activa y creativa, una estructura social consolidada y un sistema urbano que permita la industrialización. Por ello se afirma que el desarrollo local “tiene lugar en espacios donde existe una masa crítica de micro y

---

<sup>17</sup> Para este economista existen dos posibilidades de organización industrial: las organizaciones bajo un mando único de la división técnica del trabajo integrado en el seno de una gran empresa y la coordinación de una división social del trabajo desintegrado entre empresas más pequeñas que se especializan en un segmento del proceso productivo.

<sup>18</sup> Es decir la división del gran capital financiero en muchísimas empresas pequeñas, medianas y micro, además de la flexibilización de la fuerza de trabajo generaría un sistema productivo con posibilidades de darle salida a la crisis.

pequeñas empresas integradas vertical u horizontalmente en procesos productivos específicos” (Martínez, 2001: 689).

En materia de desarrollo local el impulso y diseño de políticas son compartidos, entre otros, por los diferentes actores productivos, públicos y académicos. Para Martínez Piva los elementos claves mínimos que deben tomarse en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo local son: a) participación civil e institucionalidad: autoridades competentes para ejecutar políticas eficientes; b) las instituciones y el entorno competitivo: actividades paralelas a las empresas que las dotan de un entorno promotor de la competitividad local; c) las empresas como masa crítica local; y las redes locales integradas por: la institucionalidad, encadenamientos productivos y empresas locales.

Sin embargo, más allá de las cercanías de algunas propuestas de desarrollo local con el distrito industrial marshalliano, José Luis Coraggio plantea que éste último tiene que ver muy poco con las periferias (especialmente la latinoamericana). Este autor considera que es preciso avanzar en construir redes interlocales<sup>19</sup>, ya que allí se afirma la necesidad de ámbitos regionales y otras identidades colectivas para promover el desarrollo y recomponer el Estado nacional sobre bases democráticas. Para ello hay muchos recursos que el mercado considera un no-recurso. El desarrollo endógeno tiene que recuperar esas capacidades y demostrar que son un recurso útil para resolver necesidades de la gente de las localidades.

Una hipótesis que rechaza Coraggio es que el desarrollo local “se logra siendo exitoso en la competencia (con otros municipios como contrincantes) por la atracción del capital global [...] Que esa inversión “externa” [...] será portadora de la nueva modernidad, del empleo de calidad, de los ingresos tributarios. Que el desarrollo económico local, de producirse, va a venir de afuera” (Coraggio, 2001: 98). Este autor considera que esto es promover un desarrollo local mediante programas dirigidos a dualizar las regiones, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, conduciéndonos “al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados

---

<sup>19</sup> Dichas redes pueden ser de carácter urbano-suburbanas y/o urbano-rurales.

a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social; en suma, a un crecimiento local sin Desarrollo Humano, sin sustentabilidad. Competir por las inversiones que requieren los factores asociados a localidades con alto grado de desarrollo humano es, en cambio, coherente con el Desarrollo Local que propugnamos” (Coraggio, 1997: 44).

Coraggio se refiere con Desarrollo Humano (DH) “a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la calidad de vida<sup>20</sup>, que es la única fuerza que puede contraponerse a la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites” (Coraggio, 1997: 45). El DH “abarca el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, las comunidades y las sociedades, ampliando el espectro de opciones para su propio desarrollo, así como el planteamiento de una relación no suicida con la naturaleza” (Coraggio, 2000: 84).

Este autor también visualiza la economía local como formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial. La economía popular es la base para el DH y sustentable y “no tiene que ver con la formalización de lo informal, sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, una economía del trabajo, por contraposición con la economía del capital” (Coraggio, 1997: 47-48). No se trata de basar el desarrollo local exclusivamente en el surgimiento de un nuevo sector socioeconómico, sino de verlo como un eje del desarrollo de la sociedad y la economía local en su conjunto<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Aunque puede ser considerado un término bastante ambiguo “la calidad de vida” se define generalmente como el bienestar, felicidad y satisfacción de un individuo. Esto tiene que ver con la percepción que las personas tienen de su lugar en el contexto de la cultura, del sistema de valores en los que vive y en relación con sus expectativas, sus normas e inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales y sus satisfacciones económicas. Para Coraggio el objetivo del desarrollo tiene que ser la calidad de vida de todos los ciudadanos sin exclusión, ya que considera que el desarrollo no sucede si solo ciertos grupos sociales se ven beneficiados en detrimento de otros. La calidad de vida alcanzable depende no sólo de las capacidades y recursos materiales sino de la percepción de lo justo y de lo posible.

<sup>21</sup> Coraggio considera que dado el fracaso del modelo neoliberal, han surgido, sobre todo en América Latina, diferentes experiencias que los sectores populares impulsan para emplearse, obtener los servicios básicos requeridos y mejorar su vida en forma general. La Economía Popular está organizada mediante unidades domésticas, redes de ayuda mutua, comunidades y asociaciones diversas y a través de intercambios mercantiles o de reciprocidad. La EP es el sector agregado de las unidades domésticas de los trabajadores y sus organizaciones ad hoc, compuesto por: a) el conjunto de recursos subjetivos y materiales, privados y públicos, que comandan los grupos o unidades domésticas (unipersonales o colectivas, familiares o comunitarias) que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo; b) las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata; c) los hábitos, reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y; d) los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades. El

Como hemos visto, dentro del paradigma del desarrollo local existen distintas posiciones, sin embargo, consideramos que hay coincidencias en tres puntos fundamentales:

1) Para buscar el desarrollo de las regiones es necesario cuestionar la concepción homogenizadora que postula que todas las regiones tienen las mismas oportunidades de desarrollo en medio de la mundialización.

2) Otro punto de acuerdo es que es necesario aprovechar los recursos, costumbres, instituciones y vocaciones locales, es decir tener una visión que parta del interior de la región, para proponer acciones para su desarrollo.

3) Hoy no se puede concebir que el desarrollo regional se alcanzará por la acción única y libre del mercado, sino que en este proceso debe intervenir la comunidad, compuesta a su vez por un conjunto de actores que actúan en el territorio; por lo tanto éstos tienen que ponerse de acuerdo con ayuda del gobierno local.

## **2.2 Planeación estratégica para el desarrollo local.**

La idea de comunidad se encuentra en el mismo concepto de desarrollo local, sin embargo, sabemos que esta comunidad local no es homogénea, sino que está compuesta por una amplia variedad de actores, sumamente diversos y a veces con intereses opuestos. Lo que el paradigma del desarrollo local propugna es que éstos tienen que ponerse de acuerdo para que, a través de la utilización de los recursos endógenos de la localidad, impulsar su desarrollo. En este sentido es como podemos hacer referencia a la planificación como una herramienta útil para el desarrollo local.

Así mismo, hay que mencionar que en la realidad concreta de las regiones que pretendemos analizar podemos encontrar un conjunto de actores que deben participar desde diferentes ámbitos y niveles en la planeación para el desarrollo. Existen dos ámbitos desde donde es necesario impulsar la participación de los actores: el gobierno y la sociedad civil. A la vez desde el gobierno se debe participar en distintos niveles; comunitarios, municipales,

---

fondo de trabajo de una unidad doméstica es el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales los miembros hábiles de la misma para resolver solidariamente su reproducción.

regionales, estatales y federales. Desde la sociedad en general es fundamental que participen organizaciones empresariales, sociales, culturales, civiles, sindicatos, entidades financieras, centros de investigación, además del resto de la población con interés en el proceso de planeación para el desarrollo.

**Diagrama 1. Conjunto de actores que deben participar en el proceso de planeación para el desarrollo.**



Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores podemos ampliar nuestra concepción sobre planeación. En primer lugar, hay que considerar que la planeación estratégica provino del sector empresarial<sup>22</sup>, pero dado que dicho paradigma busca ser un instrumento útil en ambientes sumamente complejos, y si consideramos que una región es un sistema complejo de relaciones sociales, pensamos que ésta nos es sumamente útil para poner en marcha procesos de desarrollo local endógeno. Así el proceso de planeación estratégica nos sirve para gestionar el territorio desde los actores fundamentales que

<sup>22</sup> Este tipo de planeación partió de utilizar la experiencia que los ejércitos han creado sobre el desarrollo de estrategias para triunfar en las guerras. De hecho tiende a hacer analogías entre el ejército y la empresa, el ejecutivo y el general, etc. Esta inspiración proviene del hecho de que dicho planteamiento empezó a tomar forma inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Tal vez un antecedente y prototipo del militar/gerente en las corporaciones fue el General Robert E. Wood, directivo de la gigantesca casa de ventas por correo de Sears, Roebuck and Co.

intervienen en su desarrollo, siempre y cuando se establezcan medidas de participación directa de la sociedad<sup>23</sup>.

De lo que se trata es de involucrar a los diferentes actores en el fomento de actividades productivas a partir de sus territorios concretos. La condición para que nuevas propuestas tengan lugar, es la participación y el compromiso social en su diseño. Para el desarrollo endógeno local, ya no son pertinentes las acciones aisladas de un planificador central, se hace necesario concebir un sistema democrático de negociación permanente entre los diversos actores.

En este sentido podríamos definir a la planeación estratégica local como el proceso mediante el cual los actores locales trazan las directrices a lograr en un determinado plazo, estableciendo objetivos específicos en el desempeño y tomando en cuenta circunstancias internas y externas.

La planificación "es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo está determinado no sólo por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación y de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones" (ILPES, 1976: 16-17).

La labor de planificación, por ser sustancialmente una tarea de racionalización, objetivación y presentación de alternativas en términos del interés colectivo, presenta oportunidades innegables de hacer presentes los intereses permanentes de la colectividad en su conjunto y de influir en dicho sentido en las decisiones de carácter público<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Carlos Matus es uno de los principales investigadores que han propuesto la aplicación de la planeación estratégica en las regiones latinoamericanas; sus proposiciones parten de una fuerte crítica a la planeación participativa y a la misma planeación estratégica corporativa. Él parte de que cada actor social vive una situación diferente por lo cual los intereses en una sociedad son heterogéneos, de lo que se trata es de guardar equilibrio entre esta totalidad de intereses.

<sup>24</sup> La planificación implica una doble dinámica: "se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En su aspecto de factor de racionalización a nivel formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados" (ILPES, 1976:28).

### **2.3 La participación ciudadana en la articulación de los actores locales.**

Si concebimos que en el desarrollo local deben participar fundamentalmente los actores de la comunidad, entonces tenemos que tomar en cuenta que el proceso de participación ciudadana es muy importante en la planeación de este desarrollo.

La participación ciudadana se vincula con las relaciones de poder, por lo que tiene lugar en el marco jurídico político. Este tipo de participación tiene que ver con las relaciones directas entre los gobernados y las autoridades, se concretiza mediante mecanismos como las elecciones, el referéndum y el plebiscito. Busca ampliar las posibilidades de la toma de decisiones directamente por la población en general. En este sentido todo proceso de toma de decisiones tiene un objetivo concreto dado en brindar solución a determinado problema o necesidad humana en cualquiera de las esferas en que éste tenga lugar. Es así que “la toma de decisiones públicas se convierte en una relación jurídica en tanto el vínculo que se establece entre los órganos decidores y los destinatarios de las decisiones genera derechos y obligaciones recíprocos” (López Orduño, 2005: 10). Hay que decir que la participación ciudadana puede ser ineficaz si es utilizada por gobiernos autoritarios para justificar la planeación, para legitimarse a través del discurso de la planeación. Sin embargo, por medio de mecanismos como el Coplademun, el presupuesto participativo, la creación del plan desde las comunidades, etc., ésta tiende a ser una herramienta muy útil para reducir el oportunismo y la toma de decisiones por una élite.

En la instancia municipal la toma de decisiones públicas se encamina a la solución de problemas y demandas de la comunidad local.

Algo necesario de agregar es que consideramos que en la medida en que se construyan instancias de participación ciudadana en las regiones, los distintos actores tendrán la oportunidad concreta de participar directamente en la toma de decisiones que afectan su vida diaria, por ello estas instancias de toma de decisiones tienen que ver fundamentalmente con la administración y planificación de los recursos con los que la sociedad cuenta para su desarrollo.

## **2.4 El gobierno local y el proceso de descentralización en el desarrollo endógeno.**

Aunque el paradigma del desarrollo regional endógeno no limita la región a marcos jurídico-políticos, consideramos que en la realidad federalista mexicana son los municipios los que concretizan en menor o mayor grado las oportunidades necesarias para su desarrollo endógeno.

Por ello, así como se ha expuesto el papel de la ciudadanía en la realización de la planeación del desarrollo local, es fundamental ampliar el análisis al papel, en dicho proceso, del gobierno, principalmente municipal. En este sentido es necesario mencionar que en el artículo 115 constitucional se establece la forma de gobierno del municipio, su patrimonio, su hacienda, los servicios que deberá prestar, entre otros, sin embargo, para este trabajo es de suma importancia la fracción cuarta, inciso C, que faculta a los municipios para: "Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia" (*Constitución Política*, 2006: 73). Hay que decir a su vez que realizar esta vinculación nos lleva a abordar el estudio del fenómeno de la descentralización.

En las últimas décadas en México y Latinoamérica<sup>25</sup> se han implementado procesos descentralizadores (económicos, administrativos y políticos). En ellos encontramos íntimas vinculaciones con el desarrollo regional y con la planeación<sup>26</sup>. Los actuales procesos de descentralización en América Latina tienen como principal antecedente a la planificación regional, modalidad que asumió mayor importancia durante los decenios de 1960 y 1970. En aquellas décadas, y con el propósito de hacer más eficiente a la inversión

---

<sup>25</sup> Para un amplio estudio sobre el proceso de descentralización en Latinoamérica ver el documento de Iván Finot del año 2001: *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. En este texto el autor hace una revisión histórica de cómo la descentralización va apareciendo en nuestro continente cuestionando las medidas centralistas del Estado nacional y en el contexto de la crisis mundial de los setenta, manifestada en nuestra región mediante la crisis de la deuda.

<sup>26</sup> Finot realiza la siguiente clasificación de los tipos de descentralización: 1) Descentralización administrativa u operativa: Consiste en la "transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel" (Finot, 2001: 41). La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial; 2) Descentralización Económica: Consiste en la transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica; 3) Descentralización Política: Consiste en la transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión.

pública y también de desconcentrar la generación del producto y la población; los estados, las provincias o departamentos, fueron agrupados en regiones y en cada una de ellas fueron creadas corporaciones de desarrollo, que tenían a su cargo la planificación de la región y la consiguiente elaboración de proyectos de infraestructura.

La descentralización tiene su origen en el principio de subsidiaridad. Éste dice que en ausencia de fundamentos explícitos es mejor el nivel más bajo de gobierno<sup>27</sup>. En otras palabras, siempre que sea factible, los servicios deberán ser prestados por la unidad política menor o administrativa más baja, de lo contrario, subsidiariamente, por el nivel superior.

Antes de continuar hay que aclarar que descentralización no es igual a federalismo. El federalismo “es una compatibilización entre una nación pequeña y una grande, para aprovechar las ventajas de las dos clases de países. En consecuencia, un sistema federal no es centralista ni descentralizador, sino una solución de compromiso entre ambas cosas” (Macón, 2002:143). Es así que los sistemas federales contienen medidas centralistas y medidas descentralizadoras.

En este orden de ideas tenemos que tomar en cuenta que en tiempos contemporáneos ha surgido un nuevo imperativo para descentralizar, que tiene que ver con facilitar el desarrollo económico local, para ello es imprescindible incrementar la autonomía local y también, por razones de equidad, garantizar igualdad de oportunidades para todas las localidades. Según Finot, “cuanto más se desarrollen localmente relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación, mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad y por tanto los ingresos de las personas. Se trata entonces de dar un nuevo contenido a la descentralización: contribuir a crear las condiciones más favorables para estimular el desarrollo local y ello pasa por incrementar sustancialmente la autonomía de las localidades” (Finot, 2003: 9).

Así mismo, consideramos que la descentralización no se puede entender ni implementar en los municipios michoacanos sin considerar el largo y complejo proceso federalista que ha vivido nuestro país, por lo menos, desde

---

<sup>27</sup> Fue en la encíclica *Quadragesimo anno*, dictada por el papa Pío XI en 1931 cuando empezó a utilizarse el término subsidiario. Éste no proviene de “subsidio”, sino que quiere decir que actúa de forma suplementaria.

hace dos siglos. Es por ello que debemos tener presentes que la organización municipal<sup>28</sup> en México se enmarca en un peculiar federalismo con fuertes componentes centralistas, donde éste ha sido “una expresión histórica de conciliación de los intereses de la nación en su conjunto con las características, aspiraciones y forma de ser de cada una de sus regiones concretamente identificadas con la organización política del país” (Ortega Lomelín, 1994: 14). Es por ello que la base de la división territorial de las entidades es el Municipio Libre<sup>29</sup>, siendo base también de la organización política local<sup>30</sup>.

En México se ha implementado un proceso de descentralización desde la esfera gubernamental federal hacia los estados y los municipios (enfoque arriba a abajo). Se asume así que en la medida que el gobierno federal cede espacios de decisión y apoya con recursos a otros niveles de gobierno, las regiones y localidades podrán generar sus propios proyectos y fortalecer su papel como instancias del desarrollo económico y social. Sin embargo, la descentralización así concebida es sumamente cuestionable ya que cuando el nivel superior envía recursos y define responsabilidades adopta una visión de mandante. En esta perspectiva e independientemente de los aciertos o limitaciones con que se lleven a cabo las acciones en el nivel local, es poco probable que se dé la activación del desarrollo endógeno, por el contrario, simplemente se da un desdoblamiento de estrategias centrales al espacio local.

Es posiblemente por esto que en México las diversas iniciativas descentralizadoras han fallado como palanca de desarrollo, independientemente de su nivel de compromiso político, de sus instrumentos y de su ritmo de implementación. Dichas iniciativas en su mayoría han supuesto que descentralizar es asignar nuevas tareas a los gobiernos subnacionales, siendo que posiblemente sería más eficaz descentralizar abriendo espacios a la

---

<sup>28</sup> En realidad en el caso mexicano el municipio tiene origen en el encuentro del calpulli prehispánico y el provincialismo colonial, más específicamente en el sistema municipal castellano que se implantó en la Nueva España.

<sup>29</sup> Reconocido esto en el artículo 115 de la Constitución Federal de 1917, que dice que: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Además la Constitución de 1917 fijó para su administración el régimen de elección popular directa de los ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre estos y el gobierno de cada entidad.

<sup>30</sup> El proceso de federalismo se inició en México en 1824, y se constituyó en una serie de unidades regionales para salvar la incipiente unidad nacional. En esa época los diferentes actores políticos tuvieron que hacer un esfuerzo enorme para centralizar el poder y evitar el desmembramiento de la nación.

iniciativa local. No hay que olvidar esta limitante del proceso de descentralización en México para el consiguiente análisis del objeto de estudio de esta tesis.

Por último, es necesario decir que se coincide con Coraggio en que la descentralización necesaria para el desarrollo local tiene que ver esencialmente con la democracia y la participación directa de los ciudadanos. Por lo que ésta debe ir mucho más allá de una simple transferencia de aptitudes otorgadas a gobiernos subnacionales. Este proyecto articula su propuesta centrándola en el eje político, planteando una redefinición explícita del Estado y sus funciones, su reforma integra pero también una profunda reforma de la sociedad. Los otros dos ejes (el económico y el administrativo) se abordan partiendo de esta concepción democrática. La descentralización planteada por Coraggio “no es sólo una cuestión de reordenamiento de la Administración Municipal, sino que puede tener un impacto muy fuerte sobre los modos de hacer política, sobre los modos de constituirse de los actores políticos [...] La descentralización puede ser vista como un despertador de comunidades territoriales, sociales y culturales aletargadas por los procesos individualistas de constitución de la ciudadanía, enriqueciendo las posibilidades de un sistema político democrático, donde los representantes permanecen al alcance del control de sus representados y éstos no pierden ni su identidad ni la iniciativa” (Coraggio, 1997: 44).

### **3. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MICHOACÁN.**

El presente capítulo tiene el objetivo de analizar y destacar el conjunto de leyes, normas y estructuras organizacionales con los que cuentan las regiones/localidades michoacanas para realizar el proceso de planeación para su desarrollo.

Por ello expondremos cómo se ha dado el proceso de planeación y su sistematización en México y particularmente en una entidad federativa como Michoacán, también se destacarán, los principales aspectos del sistema de planeación del estado, es decir, las organizaciones que lo componen y las normas que lo rigen; y se analizará cuáles son las ventajas y limitaciones de ese conjunto de organizaciones e instituciones para saber en qué sentido éstas pueden contribuir a poner en marcha procesos de desarrollo local.

#### **3.1 La planeación en México. El marco legal.**

La historia de la planeación en México es larga<sup>31</sup>, ya que hace más de 70 años se juzgó necesaria la implementación de ésta para cumplir con los preceptos que la Constitución establece.

En la década de 1980, y paradójicamente en pleno proceso de adelgazamiento de sus facultades, la planeación del Estado mexicano para lograr el desarrollo en los diferentes niveles regionales se afianzó y profundizó. Haciendo un análisis retrospectivo veremos que lejos de que este hecho nos parezca contradictorio, el Estado tuvo que responder implementando la

---

<sup>31</sup> En 1930, la Ley de Planeación plasmó la necesidad de hacer un inventario de los recursos naturales del país y tratar de reorganizar la actividad económica y social que demandaba la población en esa época. Fue el General Lázaro Cárdenas del Río el primer Presidente en realizar un Plan de desarrollo sexenal (1934-1940), con éste se pretendía implementar medidas y técnicas convenientes para programar y hacer más eficientes las inversiones públicas a fin de que cumplieran su enfoque hacia el desarrollo del país, así como el control de los factores económicos estratégicos. Entre 1953 y 1958, se utilizaron las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento económico. En la década de los años setenta se establecieron en las Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales, unidades de programación, lo cual permitió avanzar en la planeación y colocarla dentro de las actividades prioritarias. Desde 1976 se adoptó una planeación estructurada en tres campos: global, sectorial y estatal. Así pues, se elaboraron planes y programas para los sectores pesquero, agropecuario, industrial, turístico, etc., que vienen a confluir al plan global. Por su parte, en las entidades también se elaboran planes estatales así como programas.

planeación de manera integral para contrarrestar de alguna forma la destrucción de las políticas de desarrollo endógeno y bienestar social impulsadas desde la época de la postrevolución.

En este sentido, hoy podemos constatar que a lo largo de los años se ha conformado un sistema de planeación nacional. Es así que la planeación se realiza en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Nosotros haremos énfasis en la planeación municipal, ya que este espacio jurídico político es el más relacionado con los niveles regionales que nos interesan. La planeación del Desarrollo Municipal tiene como referentes las siguientes bases legales: a) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en los artículos 25, 26 y 115)<sup>32</sup>; b) la Ley de Planeación; c) la Constitución Política del Estado; d) la Ley Estatal de Planeación, y; e) la Ley Orgánica Municipal.

En la actualidad, tanto a nivel federal como estatal, se continúa operando principalmente en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) de 1988. En este sistema se enfatiza que la participación ciudadana debe darse en el proceso mismo de la planeación<sup>33</sup>. El SNPD pretende articular “un conjunto de etapas o pasos lógicos de los cuales derivan una serie de actividades destinadas a formular, ejecutar, controlar, evaluar y, ajustar y/o modificar, la planificación del desarrollo y los programas y proyectos derivados de ésta” (González Butrón, 2004: 42). Es así que se deben considerar a los mecanismos e instrumentos adecuados para la participación social en las etapas de la planeación, que son las siguientes:

---

<sup>32</sup> El artículo 25 constitucional 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. También se señala que existirá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

<sup>33</sup> Es necesario mencionar que en el capítulo sexto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán se ha institucionalizado la participación ciudadana. Particularmente en su Artículo 117 se dice que “Los Ayuntamientos fomentarán la participación ciudadana, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia participativa, vincular permanentemente a gobernantes y gobernados y propiciar la colaboración directa y efectiva de los ciudadanos en el cumplimiento de sus fines, mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico y para el beneficio colectivo del Municipio”. A la vez en el Artículo 119 se reglamenta el fomento de la participación ciudadana a través de mecanismos como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

\* Diagnóstico. Es la etapa en la se recogen las necesidades, las problemáticas y también las aspiraciones y propuestas de diversos sectores sociales que se constituyen en el punto de partida del proceso de planeación.

\* Formulación. Supone las siguientes fases: a) construcción de la imagen-objetivo; b) definición de estrategias (incorpora el establecimiento de objetivos y metas); c) establecimiento de políticas o líneas generales que pueden guiar el proceso de intervención y de instrumentos para la ejecución de las mismas; y, d) programación de las acciones requeridas para llevar a la práctica las políticas, así como el establecimiento de las responsabilidades para la ejecución, control y evaluación. Todo esto enmarcado en una visión de largo plazo.

\* Ejecución. En esta etapa se define la organización y administración para la marcha eficaz y eficiente del plan, lo que implica el seguimiento de las acciones y metas. Así mismo, a la ejecución le corresponde el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Anualmente se elaboran Programas Operativos (POA) que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia básica de las vertientes de ejecución y, de sus instrumentos operativos<sup>34</sup>.

\* Control. Incluye el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en todas las etapas<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> La instrumentación en el Programa Operativo Anual tiene lugar a través de 4 vertientes que integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial:

- De obligación: comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal para el cumplimiento del Plan.
- De coordinación: acciones de la Administración Pública Estatal con los municipios.
- De concertación: convenios con particulares o grupos sociales organizados. Se requieren contratos o convenios según la ley.
- De inducción: acciones de política dirigidas a grupos diversos, a quienes no se les puede obligar y que no tienen la voluntad de concertar.

<sup>35</sup> Hay dos grandes tipos de control: a) control normativo y administrativo (abarca aspectos administrativos, contables, financieros, jurídicos, y también las normas en materia de planeación; mecanismos de eficiencia y transparencia y, b) el control económico social, destinado a vigilar la congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la

\* Evaluación. Se refiere al conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del Plan y programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo. Actividades fundamentales en este sentido tienen que ver con: cotejar objetivos y metas propuestos con los resultados, retroalimentar el siguiente ciclo de ejecución, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

\* Ajuste y/o cambio. Corresponde a la etapa de incorporación de las medidas correctivas anuales, a partir de la evaluación, para asegurar realmente el logro de los objetivos y metas del Plan.

### **3.2 La planificación en Michoacán: en busca de la sistematización y la integridad.**

El pasado gobierno de Lázaro Cárdenas Batel planteó como prioritaria la construcción de instrumentos y mecanismos para hacer posible, por primera vez<sup>36</sup>, el establecimiento en la entidad de “un verdadero Sistema de Planeación Democrática. No por casualidad una de las primeras medidas de la administración fue la formación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (Seplade), concebida como pilar o eje institucional capaz de orientar y de articular al conjunto del Sistema referido” (*Periódico Oficial*, núm. 27, 2003: 75).

Es necesario aclarar que el concepto de sistema de planificación no sólo indica la existencia de un método por el cual se orientan los organismos

---

ejecución de los programas y presupuestos por parte de las entidades y dependencias efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación.

<sup>36</sup> Hay que destacar que éste no es el primer intento, ya en la década de 1980 se constituyó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (Coplademich) en el marco del Sistema Nacional de Planeación. Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades), buscaron funcionar “como instancias de coordinación de la planeación, en la medida que en estos organismos deberían confluir los representantes de los gobiernos federal, estatal y municipales, así como los sectores social y privado para la realización de las acciones de planeación” (Acevedo, 70: 2003). En abril de 1981 se decretó la creación del Coplademich, el cual, al igual que el resto de comités estatales, tendría como objetivo realizar planeación participativa para el desarrollo.

Sin embargo, el aporte del gobierno cardenista es el establecimiento de instancias de planeación a nivel comunitario, municipal y regional, ya que esto sí es algo nuevo, tanto en la entidad como en el país.

planificadores en la formulación del alcance y determinación de la consistencia de los objetivos que se postulan. Sino que además entraña:

Un método administrativo y una organización que permiten que la administración pública y los sectores privados aporten a la planificación sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y aspiraciones sobre las acciones inmediatas y futuras. [...] Exige la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas basadas en un enfoque global que le dé sustancia a la planificación, incorporando los cambios deseados en la asignación de los recursos disponibles; transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión (ILPES, 1976: 118-119).

Es así que la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal se creó<sup>37</sup> "con el fin de limitar o nulificar la dispersión y discrecionalidad en el esquema de toma de decisiones, así como de garantizar la plena correspondencia entre lo que se planea y lo que se ejecuta [...] Corresponde a la vez a la Seplade coordinar y conducir el proceso anual de elaboración de los Programas Operativos Anuales (POA) para efectos de presupuestación, así como el diseño y puesta en marcha de los talleres, foros y reuniones de consulta que sean pertinentes para la revisión anual del Plan Estatal y de los Planes Sectoriales de Desarrollo" (*Periódico Oficial*, núm. 27, 2003: 76).

Es labor de la Seplade coordinar y conducir el proceso de construcción del Sistema Estatal de Planeación. Por ello mismo, desde el año 2002 se actualizó la propuesta para integrar el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (Copladem), y además se constituyeron los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (Suplader), que son diez, uno por cada una de las regiones en que para fines de planeación está dividido el estado: I. Lerma-Chapala, II. Bajío<sup>38</sup>, III. Cuitzeo, IV. Oriente, V.

---

<sup>37</sup> Recientemente, sin embargo, el entrante gobierno de Leonel Godoy sustituyó a la Seplade por la Coordinación de Planeación para el Desarrollo (Cplade).

<sup>38</sup> Panindícuaro pertenece a la región bajío, junto con los siguientes municipios: Zacapu, Puruándiro, Jiménez, Huaniqueo, Sixto Verdugo, Coeneo, Morelos, Angamacutiro, Numarán, La Piedad, Zináparo, Churintzio, Ecuandureo, Yurécuaro, Tanhuato y Penjamillo.

Tepalcatepec, VI. Purépecha, VII. Pátzcuaro-Zirahuén, VIII. Tierra Caliente, IX. Sierra-Costa y X. Infiernillo.<sup>39</sup>

Es así que la Seplade se rige por La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo en su artículo 22, que establece que ésta tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Elaborar el Plan de Desarrollo y actualizarlo periódicamente.
2. Elaborar el proyecto anual del Presupuesto de Egresos del Estado y someterlo a la consideración del Gobernador del Estado, del Poder Legislativo y del Judicial en la parte que a ellos corresponda.
3. Formular y proponer al Gobernador del Estado en coordinación con la Tesorería General del Estado, la celebración de convenios de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y otras entidades federativas.
4. Diseñar, establecer y aplicar los mecanismos de evaluación que requieran los programas de inversión pública estatal y federal, convenios; revisar el ejercicio del gasto público correspondiente y su congruencia con el Presupuesto de Egresos del Estado.
5. Desarrollar, establecer, difundir y aplicar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño e impacto socioeconómico de los programas estatales.
6. Representar al Gobierno del Estado ante el Copladem y fungir como Coordinador General del Organismo.
7. Coordinar e integrar en una programación con congruencia regional, las acciones que realice la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, a través de sus diversas dependencias y entidades.

---

<sup>39</sup> En el 2004 se decreta la Nueva Regionalización para la Planeación y el Desarrollo del Estado. Así se integran territorialmente los municipios de Michoacán en X Regiones Administrativas, con fundamento en cuencas hidrológicas, asociadas a la vocación e infraestructura regional, así como a elemento de integración e identidad cultural.

Este mismo documento dice lo siguiente en cuanto lo correspondiente a los municipios:

1. Coordinar las acciones que la Federación y el Ejecutivo del Estado convengan con los gobiernos municipales para el desarrollo integral de las diversas regiones de la entidad.
2. Promover la celebración de convenios de coordinación y colaboración con los municipios para la realización de acciones, estudios, proyectos, obras, prestación de servicios públicos y en general cualquier propósito de beneficio común.
3. Fortalecer el desarrollo en los municipios del estado y mejorar la capacidad de gestión de las administraciones municipales.
4. Apoyar a los ayuntamientos a fin de que fortalezcan su capacidad administrativa y con ello estén en condiciones de que la federación o el estado les transfieran funciones o programas federales o estatales, así como los recursos financieros correspondientes, para que se consolide el proceso de descentralización.

Además la planeación en la entidad se rige por la Ley de Planeación del Estado de Michoacán (Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 17 de abril de 1989) que en su artículo 3ro. define los siguientes objetivos:

- a. Transformar racional y progresivamente el desarrollo económico y social del Estado.
- b. Fortalecer el régimen democrático como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando la participación social en las acciones del gobierno.
- c. Atender las necesidades básicas de la población y mejorar su calidad de vida; procurando el desarrollo equilibrado entre la subregiones, municipios y sectores sociales del estado.
- d. Coordinar las acciones y esfuerzos en la planeación nacional, regional, estatal y municipal.

e. Buscar el equilibrio de los factores de la producción para que se proteja y promueva el empleo para propiciar la estabilidad en el proceso de desarrollo económico y social del estado.

A la vez, esta Ley reafirma lo dicho en relación al carácter sistémico de la planeación en los siguientes artículos:

8vo.: “la planeación del desarrollo se realizará a través de un sistema integral y participativo, que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos y de los grupos organizados en el estado” (*Periódico Oficial*, núm. 86, 1989: 2).

9no.: “el sistema de planeación del Estado de Michoacán, estructurará los esfuerzos de la administración pública, de los sectores público, social y privado, y de los ciudadanos interesados en el proceso de desarrollo del estado” (*Periódico Oficial*, núm. 86, 1989: 2)<sup>40</sup>.

En cuanto al Plan Estatal de Desarrollo, éste formula que el Sistema Estatal de Planeación Democrática que se ha empezado a construir tiene:

Cuatro niveles de interacción fundamentales: el de la sociedad civil interesada en participar en los procesos de desarrollo, tanto en sus fases de planeación como en las de la puesta en marcha y gestión de programas y proyectos[...]; el de los 113 ayuntamientos de la entidad [...]; el de los pueblos indígenas de la entidad [...]; el del Gobierno del Estado, a través del Poder Ejecutivo, de la recientemente formada Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal y de sus órganos internos de planeación y gestión de las políticas públicas, como son los Gabinetes de Desarrollo Social y Económico (*Periódico Oficial*, núm. 27, 2003: 76).

Como hemos mencionado, planeación en la entidad se ha formulado como participativa, por ello se considera que “para forjar un real Sistema de Planeación Democrática se requiere, en primer lugar, transformar de manera profunda la relación entre gobernantes y gobernados, de forma tal que la participación social no sea más un elemento aleatorio, circunstancial o

---

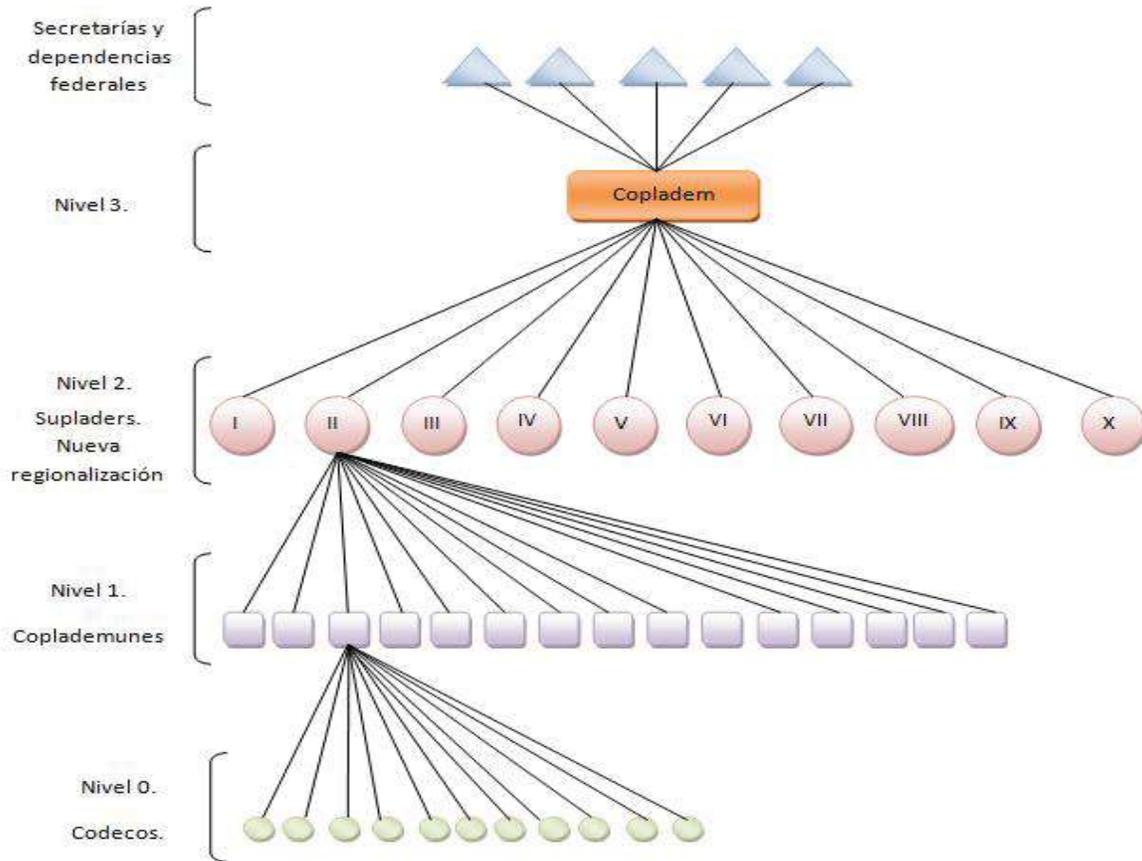
<sup>40</sup> Respecto a este desarrollo de la normatividad por parte del gobierno del Estado creemos que es un avance respecto a la acción planificadora ya que “un proceso de planificación avanzado supone normas preestablecidas de funcionamiento en la administración pública. Esto significa que a las diferentes fases del proceso corresponde una asignación clara de tareas e itinerarios por cumplir, la definición de los canales de comunicación, el establecimiento de métodos técnicos uniformes para cumplir las tareas, la creación de mecanismos de coordinación entre los niveles asesores y ejecutivos” (ILPES, 1976: 120).

secundario de la acción planificadora y de la definición de políticas públicas, sino su principal eje vertebrador" (*Periódico Oficial*, núm. 27, 2003: 75). Por esto, el Sistema de Planeación Democrática pretende ser el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno.

### **Organización institucional de la planeación estatal.**

Antes de seguir es esencial esclarecer que el sistema de planeación en Michoacán cuenta con los siguientes instrumentos: el Comité de Planeación del Desarrollo de Michoacán (Copladem), los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (Supladers), los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademunes) y los Comités de Desarrollo Comunitario (Codecos). Además el sistema estatal reconoce como ámbitos de planeación para el desarrollo con incidencia los siguientes: federal, estatal, regional, municipal y comunitario.

**Diagrama 2. Esquema organizacional del Sistema Estatal de Planeación formulado por el Gobierno del Estado de Michoacán 2002-2008.**



Fuente: elaboración propia.

En la cima del sistema de planeación de Michoacán se encuentra el Copladem, “instancia conformada para tratar de armonizar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como para la ejecución de obras y la prestación de servicios” (Vidales, 2006: 10). En el comité se encuentran representantes de los sectores social y privado; las dependencias estatales y federales, y; los presidentes municipales. Los productos que genera el Copladem son: el Plan Estatal de Desarrollo, diversos convenios y un conjunto de programas sectoriales, regionales y especiales.

En escala descendente, se encuentran los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (Supladers). Éstos son espacios de participación social-gubernamental para ponerse de acuerdo en cómo trabajar para planear

las acciones, actividades y proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones en que se divide el Estado de Michoacán de manera coordinada y corresponsable. Los subcomités, forman parte del Copladem. En ellos participan representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de las organizaciones de productores, iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales, comunidades y ejidos, universidades, centros de investigación, los ayuntamientos y las dependencias de gobierno estatal y federal.

Se cuenta con una normatividad que permite funcionar a cada uno de los Supladers de manera ordenada, así se tiene un Reglamento Interno, Lineamientos de Operación, Políticas de Inversión y Términos de Referencia para presentar Proyectos, entre otras normas.

Después de los Supladers la instancia que continúa es el Coplademun. Estos consejos tienen el fin de promover la participación de los distintos sectores de la sociedad, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. Estas organizaciones resultan de gran importancia para los ayuntamientos, en la medida en que representan la conjunción de todos los actores involucrados en el proceso de planeación de los municipios. Con su instalación se cuenta con un foro donde se analizan y se da seguimiento a las acciones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal. El apoyo en la construcción de los Coplademunes está encabezado por el Centro de Desarrollo Municipal (Cedemun), organismo que depende actualmente de la Seplade.

Hay que agregar que la planeación municipal se debe nutrir de organismos de base, este es el caso de los Comités de Desarrollo Comunitario (Codecos) que son una iniciativa que impulsa e implementa la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) a través de su programa de fortalecimiento comunitario.

Como el proceso de planeación que estamos analizando es a nivel municipal haremos énfasis en los Coplademunes. Los objetivos de estas instancias son los siguientes:

- I. Colaborar con el ayuntamiento a integrar el Plan Municipal de Desarrollo incorporando las opiniones de la ciudadanía.
- II. Articular los planteamientos de los planes y programas de desarrollo de los distintos niveles: federal, estatal, regional y comunitario con el Plan Municipal de Desarrollo.
- III. Promover de una manera profesional la participación ciudadana en el territorio municipal, como eje de las políticas municipales, en su diseño, aplicación y evaluación. A través de la educación, capacitación y comunicación.
- IV. Establecer los mecanismos de seguimiento a la demanda y la Consulta Ciudadana y la respuesta de las diferentes instancias de Gobierno.
- V. Fungir como órgano de consulta del gobierno municipal, estatal y federal sobre la situación socioeconómica, cultural y ambiental del municipio.

### **3.3 Algunas consideraciones entorno al sistema que impactan en la planeación municipal.**

No podemos afirmar que la simple formulación, principalmente a través del marco legal, de un sistema de planeación como el michoacano, asegure el desarrollo de las localidades, más bien la planeación es una herramienta que sí se utiliza de forma adecuada, es decir, si va acompañada de un proceso profundamente democrático en donde participen el mayor número de actores posibles, servirá para impulsar el desarrollo endógeno en las localidades. Sin embargo, aunque el marco legal de la planeación para Michoacán hace énfasis en la participación ciudadana, ésta queda condicionada, entre otras cosas por las limitaciones derivadas de su concreción en el sistema estatal de planeación.

En este sentido, si bien se ha constituido una amplia base institucional-organizacional para la planeación y para la participación en ella de los distintos actores, ésta todavía está en proceso de construcción, ya que el sistema no ha establecido relaciones que tiendan a cohesionarlo y darle un carácter de

complementariedad y de auténtica sistematización, como postula la legislación. Sintomático de ello es el hecho de que la instalación de Coplademunes y Codecos son todavía insuficientes tanto en cantidad como en calidad<sup>41</sup>. Así mismo, cuando estas instancias de planeación de los niveles básicos se constituyen suele ser, en la mayoría de los casos, para cumplir requisitos administrativos y en muy pocos casos se forma ciudadanía participativa para el proceso de planeación del desarrollo. Por todo lo anterior, consideramos que aunque se ha avanzado en la enunciación de un amplio esquema normativo, todavía falta un gran tramo por recorrer en la concreción de un verdadero y adecuado sistema de planeación participativa para las regiones que constituyen la entidad.

Siguiendo este mismo orden de ideas, otro aspecto fundamental en la construcción de una planeación de carácter participativo para el desarrollo es llevar a cabo procesos de capacitación integrales, constantes y de largo plazo para el conjunto de actores que, como consideramos más arriba, deben realizar dicha planeación; a pesar de ello, ésta actividad queda considerablemente relegada en el sistema y solo es retomada mínimamente por organismos como el Cedemun.

Todas estas consideraciones hay que tomarlas en cuenta para analizar y evaluar el esfuerzo que se ha hecho en el proceso de planeación para el desarrollo de Panindícuaro, sobre el cual hablaremos a continuación.

---

<sup>41</sup> En este sentido sabemos, por los datos proporcionados por la Seplade, que existen 1,300 Codecos y el gobierno tiene contabilizado alrededor de 10,000 comunidades en el estado, por lo que la cantidad de consejos comunitarios instalados hasta 2008 llega tan solo al 13 por ciento. Con los Coplademunes el proceso de instalación está más avanzado con una cantidad de 98, correspondientes al 87 por ciento.

#### **4. EL MUNICIPIO DE PANINDÍCUARO Y EL PROCESO DE PLANEACIÓN PARA SU DESARROLLO.**

En el presente capítulo se exponen las características esenciales de Panindícuaro. En este sentido cabe resaltar que el municipio objeto de nuestro estudio cuenta con una amplia población migrante; fenómeno ocasionado por los complejos problemas de contaminación y destrucción de la economía agrícola campesina que ha dejado a grandes franjas de la población local sin alternativa económica.

Así mismo, Panindícuaro es uno de los municipios más antiguos de Michoacán, ya que recibió ese título en 1831, a pesar de ello la primera experiencia de planeación con que cuenta fue la llevada a cabo por el Ayuntamiento 2002-2005, sin embargo, este proceso fue una práctica más que nada de "gabinete", es decir, se hizo un plan-documento por personas contratadas especialmente para esta tarea, en él no intervinieron directamente los actores locales ni la población en general.

Por otro lado, en este capítulo también se describe detalladamente la metodología del proceso de planeación democrática y participativa llevada a cabo en el municipio a partir de 2005, las partes del proceso, las estrategias y acciones.

En este ejercicio de planeación destaca el amplio diagnóstico realizado por diferentes actores para conocer las problemáticas más sentidas de la población y concretizar soluciones objetivas. También es esencial subrayar el innovador proceso de instalación del Coplademun, inédito en la localidad, que ha servido para transparentar la administración y dar seguimiento, control y evaluación ciudadana al plan.

#### **4.1 Datos sustanciales de Panindícuaro.**

##### **Configuración histórica.**

El territorio del actual municipio de Panindícuaro estaba habitado desde mucho antes de la llegada de los europeos, constituía la frontera cultural entre purépechas y chichimecas. A nivel extraregional era dependiente de Tzintzuntzan y a nivel regional dependía de Tzacapu.

Los primeros españoles en Panindícuaro fueron los Villaseñor. Juan Villaseñor fue un noble español, conquistador, visitador y encomendero, quien en 1541 junto con Luis de León Romano y Juan de Alvarado fueron encomendados por el Virrey para que fundaran Valladolid, hoy Morelia.

En 1570 Panindícuaro era uno de los ocho barrios de Puruándiro, no hay información exacta en qué año salió del valle, pero para 1583 el pueblo ya estaba asentado con el nombre de San Andrés Panindícuaro. Por lo abrupto del terreno el pueblo estaba disperso, por este motivo a principios del siglo XVII las autoridades españolas optaron por congregarlos en Santiago Conguripo, facilitando de esa forma su evangelización.

En 1633 los naturales de San Andrés Panindícuaro reconstruyeron su poblado en el lugar de origen con Iglesia y casas de justicia, tal como lo exigían las normas españolas. En total 21 familias refundaron San Andrés Panindícuaro. Además hicieron un hospital en donde tuvieron a la "Reina de los Ángeles" y al apóstol "San Andrés", santos de su devoción.

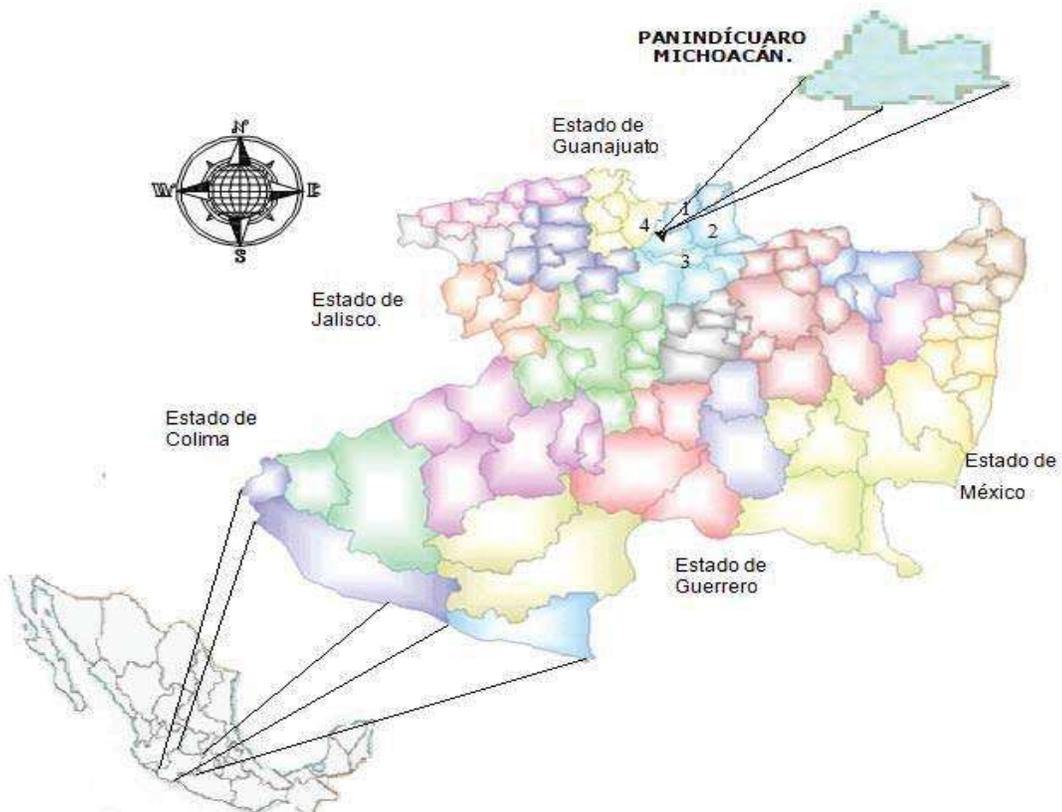
En la segunda mitad del siglo XVIII los pueblos de la región de Panindícuaro quedaron organizados en república de naturales y nombraron un Alcalde, un Regidor, un Prioste o mayordomo del hospital, un Alguacil mayor, un Fiscal mayor y un Escribano. Todos estaban bajo la supervisión de los viejos. Esa organización política tradicional permaneció hasta el siglo XIX.

## Configuración geográfica.

El municipio de Panindícuaro se localiza en el norte del estado, en las coordenadas 19° 53'00" de longitud oeste, a una altura de 1,900 metros sobre el nivel del mar.

Según el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) la superficie del Municipio de Panindícuaro es de 254.77 km<sup>2</sup>. Así mismo, cuenta con 22 localidades las cuales son: Aguanuato, Bellavista, Curimeo, Exhacienda de Curimeo, El Fresno de la Reforma, J. Trinidad Regalado, La Córdova, La Cañada, La Luz, Los Alvarado, Irancuataro, Ojo de Agua, Panindícuaro (cabecera municipal), Piritzio, Pomácuaro, Ranchos de Epejan, San Miguel Epejan, San Antonio, San Francisco Botello, San Diego, Tanhuato, y Urequio.

**Gráfico1. Ubicación geográfica**



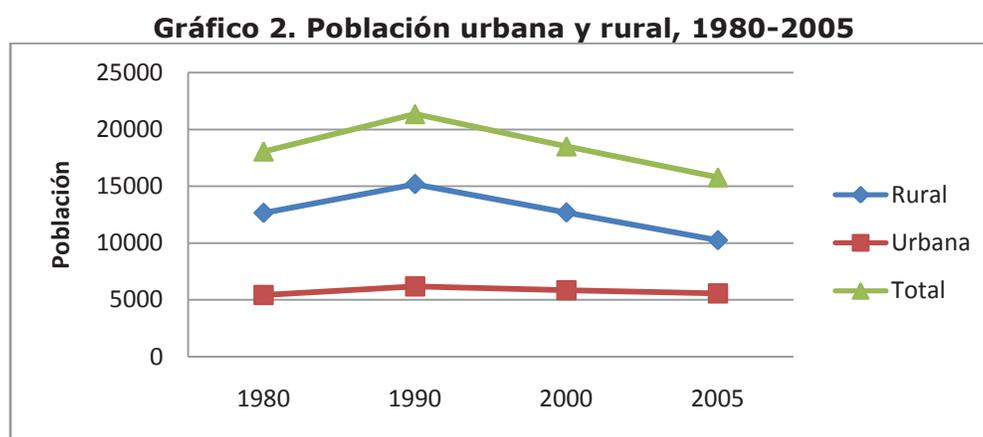
**Municipios colindantes.**

- 1.- Angamacutiro.
- 2.- Puruándiro.
- 3.- Villa Jiménez.
- 4.- Penjamillo.

## Configuración demográfica.

La población total en 2005 constaba de 15,781, de ellos 7,172 eran hombres y 8,609 mujeres<sup>42</sup>.

De 1980 a 1990 la población sufrió un aumento relativamente importante, al pasar de 18,054 a 21,342 personas. Sin embargo, de 1990 a 2005 la población total del municipio tendió a disminuir. Es así que la población rural paso de 15,172 a 10,243 personas, la urbana de 6,170 a 5,538 y la población total de 21,342 a 15,781; esto equivale a una reducción de 32.5 por ciento, 10.2 por ciento y 26.1 por ciento, respectivamente.



Fuente: datos obtenidos de la Seplade, y a su vez de los X, XI, XII Censos Generales de Población y Vivienda de 1980, 1990 y 2000, Michoacán, INEGI. Además del II Censo de Población y Vivienda, Michoacán, INEGI.

## Configuración económica.

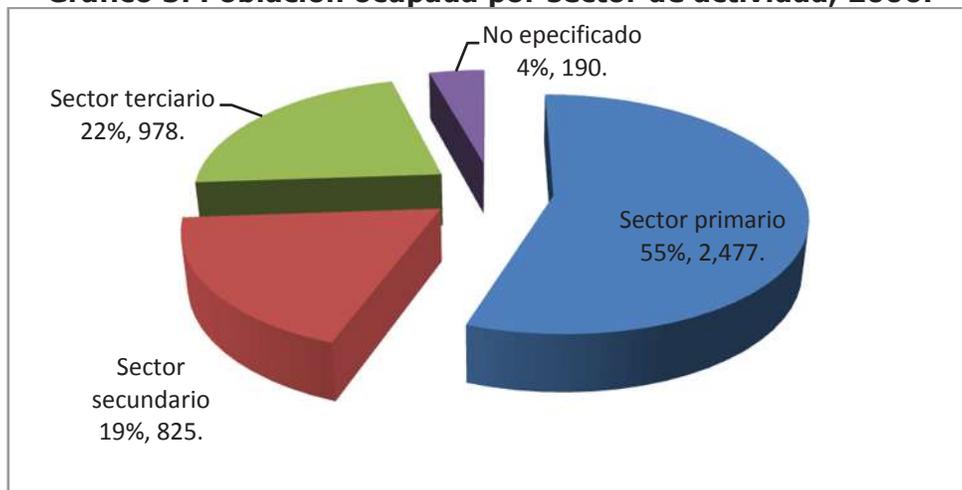
### ***Mercado de trabajo y distribución del ingreso.***

Históricamente los habitantes de este municipio se han dedicado principalmente a las actividades agrícolas. Según las cifras mostradas en el

<sup>42</sup> La población total del municipio disminuyó a causa de la migración, ya que en 2000 sumaba un total de 18,504 personas, que representaban el 0.46 por ciento de la población total del estado. Así mismo cabe mencionar que la población de la cabecera para el año 2000 fue de 5,828 habitantes (representa el 41.48 por ciento del total de población municipal).

gráfico 2, de 4,470 integrantes de la Población Ocupada, 2,477 personas se emplean en el sector primario, concentrando éste el 55 por ciento; en el sector secundario se encuentran ocupadas 825 personas, que es el 19 por ciento del total; y el sector terciario tiene 978 personas que representa el 22 por ciento de la población ocupada, existen 190 (4 por ciento) personas que no especifica su actividad. Como se puede observar, en la economía local, tanto el sector servicios como el de la industria juegan un papel relativamente secundario en cuanto la importancia que el sector agrícola tiene<sup>43</sup>.

**Gráfico 3. Población ocupada por sector de actividad, 2000.**



Fuente: datos obtenidos de la Seplade, y a su vez del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Michoacán, INEGI.

Por otro lado, según el gráfico 3 del total de la Población Ocupada, el 31 por ciento, equivalente a 1,387 personas, no recibían ingresos; la población ocupada con ingresos de 1 salario mínimo fue de 723, el 16 por ciento; la población que recibía entre 1 y 3 salarios mínimos era de 1682, el 38 por

<sup>43</sup> Un 26.04 por ciento de los hombres se emplea como jornalero o peón, principalmente en la fresa y en el cultivo de maíz y frijol; un 13.02 por ciento de las mujeres son jornaleras. Los hombres se emplean como jornaleros agrícolas en tierras de temporal y riego en el valle de Botello y también en la primera etapa de producción de la fresa. Las mujeres se emplean en la fresa en las tareas de trasplante y fumigación. En el corte participan principalmente mujeres, aunque también hay hombres, jóvenes niñas y niños.

La industria en este municipio igual que en la mayor parte de la entidad es prácticamente familiar y se refiere en un elevado porcentaje a las tortillerías, panaderías, peleterías, y uno que otro taller mecánico y eléctrico.

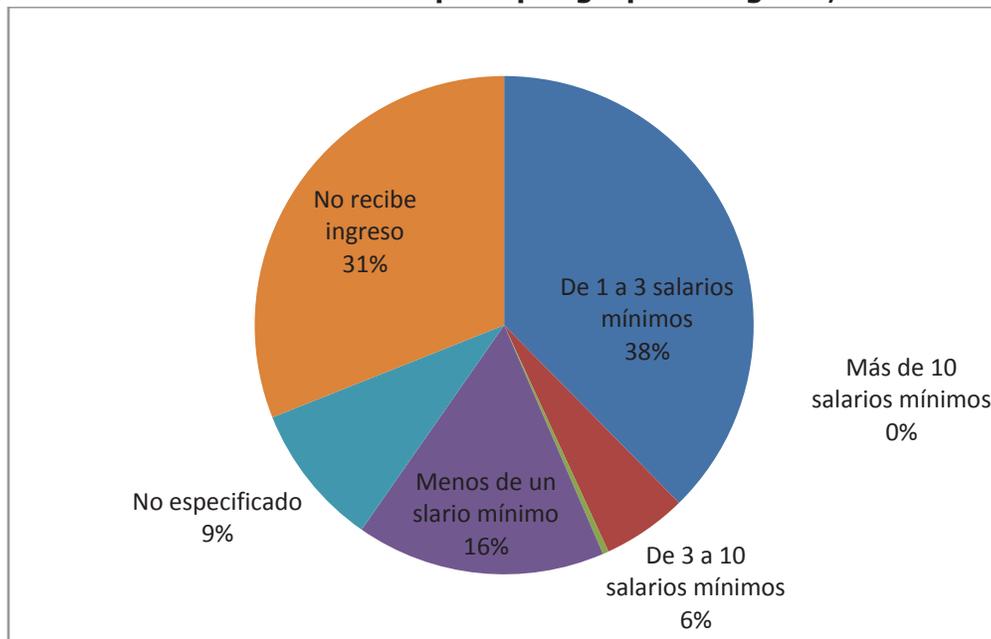
Un sector importante de la población económicamente activa que habita la cabecera municipal, se dedica a los servicios derivados principalmente de las actividades de la administración pública que en ella se concentran.

Estos datos fueron sacados del Plan de Desarrollo Municipal 2005-2007, obtenidos a su vez del documento de Nora Vargas Contreras y Cecilia Fernández Zayas integrantes de EMAS A.C., llamado *Sistematización de la agricultura sostenible con perspectiva de género* del año 2004.

ciento; en el rango de 3 a 10 salarios mínimos había 246 (5.5 por ciento); con más de 10 salarios mínimos había solo 17, el 0.4 por ciento, y 415 personas no especificaron.

Como se puede observar, Panindícuaro cuenta con grandes franjas de población que no recibe ingresos y otras tantas cuyos ingresos son mínimos. Entre los rangos que no reciben ingresos, los que reciben un salario mínimo y los que reciben hasta 3 suman un total del 85 ciento del total de la población en edad de trabajar. Por supuesto, esto afecta negativamente la vida y bienestar de las personas.

**Gráfico 4. Población ocupada por grupo de ingreso, 2000.**



Fuente: datos obtenidos de la Seplade, y a su vez del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Michoacán, INEGI.

Relacionado a lo anterior, consideramos necesario tener presentes que la población de Panindícuaro vive constantes flujos de migración hacia Estados Unidos, principalmente por la crisis en el campo mexicano, sin embargo, los datos de 1995 referentes a este fenómeno ya son anticuados y no reflejan la realidad actual, baste decir que para aquel año el INEGI obtuvo que tan solo el dos por ciento de la población mayor de cinco años emigraba del municipio y que

recientemente la Seplade consideró que éste se encontraba en la categoría de Fuerte Expulsión, la más alta en la medición correspondiente.

***Sectores de la economía local.***

El valor de la producción total agrícola fue en el año 2003 de 37,344,249.20 pesos, esta cifra incluye el valor de la producción de los ciclos de otoño-invierno (riego) y primavera-verano (riego y temporal). La mayor cifra se registra en el ciclo primavera-verano en las tierras de riego, ya que éstas aportaron 14,398,200.00 pesos al valor de la producción total.

En el mismo periodo se sembró una superficie total de 6903.5 hectáreas. Así mismo, y sin contar la producción de ajo y frijol (se desconocen estos datos), la cantidad de toneladas producidas fue de 119,153.44, aportando las tierras de temporal 105,820 toneladas, más del 90 por ciento.

Por otro lado, el valor de la producción ganadera es difícil de construir, ya que sólo existen datos sobre la producción de carne, que en 2006 equivalió a 31,113,200 pesos, según datos de la Sagarpa, delegación Michoacán. En cuanto a la silvicultura no existen bosques de explotación comercial y la pesca es una actividad muy marginal.

<b>Cuadro 1. Año agrícola 2003, Ciclo Otoño – Invierno, Primavera –Verano.</b>			
<b>Ciclo y cultivo</b>	<b>Superficie sembrada (has)</b>	<b>Producción obtenida (ton)</b>	<b>Valor de la Producción (\$)</b>
<b>Otoño –Invierno (riego)</b>			
Ajo	1.00	-----	24,000.00
Avena forrajera verde	60.00	720.00	648,000.00
Cebolla	2.50	77.50	124,000.00
Janamargo	250.00	250.00	2,000,000.00
Fresa	150.00	3,450.00	8,625,000.00
Frijol	10.00	10.00	60,000.00
Sorgo Grano	4.00	18.00	21,600.00
Trigo grano	200.00	1,040.00	1,508,000.00
<b>Total</b>			<b>13,703,600.00</b>
<b>Primavera-verano (riego)</b>			
Maíz grano	1,280.00	5,276.10	5,803,710.00
Sorgo grano	450.00	2,491.84	3,438,739.20
<b>Total</b>			<b>9,242,449.20</b>
<b>Primavera-verano (temporal)</b>			
Frijol	1,006	-----	-----
Maíz en grano	3,300.00	10,4560.00	12,672,000.00
Sorgo en grano	200.00	1,260.00	1,726,200.00
<b>Total</b>			<b>14,398,200.00</b>
Fuente: datos obtenidos del Pla de Desarrollo de Panindícuaro 2005-2007, y a su vez de la Sagarpa, 2003.			

En cuanto a la industria manufacturera y el comercio, solo contamos con datos de 1998, que son los más recientes. En aquel año, la producción bruta de la industria manufacturera era equivalente a 35.6 millones de pesos. En cuanto al comercio, sus ingresos totales fueron de 5.8 millones de pesos.

Los datos sobre la minería son más recientes, en 2003 su producción total equivalió a 550 millones de pesos, y se ocuparon en este sector solo 6 personas. Cabe decir que en el municipio se extraen y explotan, principalmente, los siguientes recursos minerales: arena, grava y arcilla.

### **Índices de desarrollo Humano, Social y Marginación.**

Para el año 2000 el cálculo del Índice de Desarrollo Humano mostraba para Panindícuaro la siguiente situación: su valor era de 0.675, de grado "medio alto", ocupaba el lugar 93 entre los municipios michoacanos y el 1539 en el ámbito nacional.

Para ese mismo año el Índice de Desarrollo Social de Panindícuaro era “Bajo” (índice 0.615), menor al estatal el cual era de grado “Medio” (índice 0.648), el que a su vez era menor al nacional (0.687). Dicho índice ubicaba al municipio en el lugar número 59 en Michoacán y en el 968 de todos los municipios mexicanos. El índice de desarrollo social por sexo era de 0.612 (mujeres) y 0.615 (hombres).

Según datos de 2005, última medición, del Consejo Nacional de Población (Conapo) el municipio de Panindícuaro cuenta con un Índice de Marginación del  $-0.20,681,616$ , lo que equivale a un grado medio, posicionándose así en los lugares 50 a nivel estatal y 1363 a nivel federal. Cabe destacar que la situación en este aspecto no ha cambiado mucho desde 2000 (datos inmediatos anteriores), ya que en aquel año el índice era de  $-0.255$ , equivalente también a un grado medio de marginación, sin embargo, el municipio se encontraba en ese momento en los lugares 48 a nivel del Estado de Michoacán y 1426 entre los municipios mexicanos.

Por otro lado, también contamos con el Índice de Rezago Social para 2005 que es de  $-0.21959$  equivalente a un grado bajo, ocupando Panindícuaro el lugar 1319 a nivel nacional.

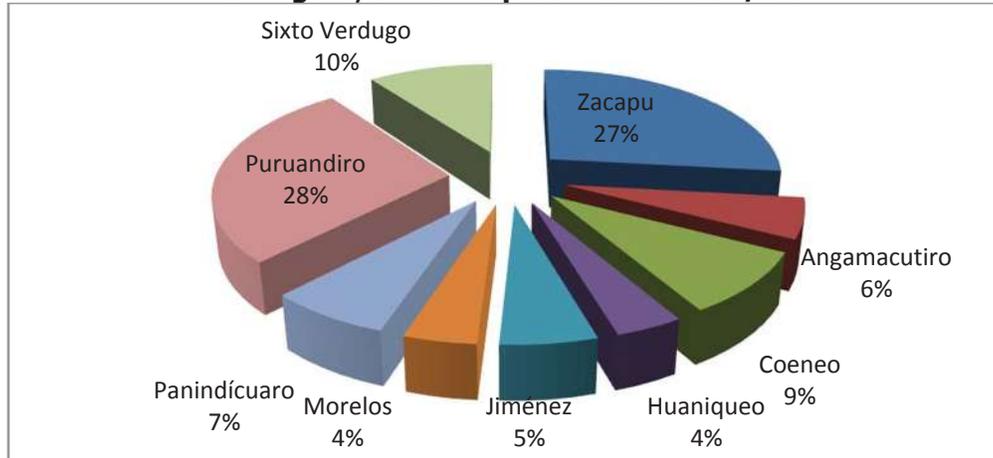
### **Medio ambiente y contaminación en la región.**

Aunque se cuentan con escasas referencias sobre la contaminación del medio ambiente del municipio, su gravedad es evidente.

De acuerdo a los datos de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) en la cuenca del Río Angulo, a la que pertenece Panindícuaro, se generan 234.37 toneladas diarias de basura. Aunque de ese total el municipio estudiado aporta tan solo 16.65 toneladas, equivalentes al 7 por ciento, la basura acumulada en toda la región, principalmente por Zacapu, Puruándiro y Sixto Verdugo (que juntos concentran el 64 por ciento del total de basura generada), daña profundamente su ambiente y, principalmente, el agua que es fundamental para la producción agrícola y la vida diaria de sus habitantes. Se conoce, por ejemplo, que el Río Angulo es contaminado por un hospital, un

rastrero y dos drenajes antes de que sus aguas atravesaran el territorio de Panindícuaro.

**Gráfico 5. Volúmenes de generación de basura por cuenca región Río Angulo, 9 municipios. 234.37 ton/día.**



Fuente: datos obtenidos de la Seplade en base a los de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA).

#### **4.2 Estructura y funcionamiento del Gobierno Municipal de Panindícuaro 2005-2007.**

El Presidente Municipal en el periodo 2005-2007 fue de extracción perredista, dicho partido ha gobernado el municipio en varias ocasiones, sin embargo, esta administración fue la primera en dar apertura a la planeación participativa para el desarrollo local.

El H. Ayuntamiento se compone, además del Presidente Municipal y el Síndico, por 4 Regidores(as) por mayoría relativa y 3 Regidores/as de representación proporcional<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> En el caso de Michoacán Ley Orgánica Municipal del Estado establece en su artículo 13 que: "Los miembros de los ayuntamientos se elegirán por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional y durarán en su encargo tres años".

El Artículo 14 instituye que el ayuntamiento se integrará con los siguientes miembros: I. Un Presidente Municipal, que será el representante del ayuntamiento y responsable directo del gobierno y de la administración pública municipal, por tanto, encargado de velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo de la municipalidad; II. Un cuerpo de Regidores que representarán a la comunidad, cuya función principal será participar en la atención y

La *Secretaría* del H. Ayuntamiento se encarga del levantamiento de Actas del ayuntamiento, organización de eventos oficiales, atención de la audiencia, de asuntos públicos, Junta municipal de reclutamiento, Acción Cívica, Jurídico, Archivo y correspondencia<sup>45</sup>.

La *Tesorería* se encarga de toda la contabilidad y de la recaudación y cobros por impuestos y derechos, aplicando a los pobladores del Municipio la Ley de Ingresos vigente, además de captar las participaciones tanto federales como estatales. También se encarga de la elaboración y control de los presupuestos de ingresos y egresos y de la administración de los recursos financieros.

La *Sindicatura* funge como Agente del Ministerio Público y lleva el control y registro del Patrimonio además de ser el Representante Legal del ayuntamiento en los litigios.

La *Contraloría* realiza las actividades concernientes a la aplicación de las normas y criterios en materia de control y evaluación que deban observar las dependencias y entidades de la administración pública municipal. Verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo y, que el servidor público con independencia de las obligaciones específicas de su cargo, empleo o comisión se desempeñe de acuerdo a los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia<sup>46</sup>.

La *Dirección de Obras Públicas, Urbanismo y Ecología* se encarga de los parques y jardines, edificios públicos, Urbanismo, mercados, transporte público, rastro, alumbrado, limpia, planeación y ejecución del programa Ramo 026, Deserción Escolar, Fondo de Desarrollo Social Municipal, Apoyo a la producción y reforestación<sup>47</sup>.

---

solución de los asuntos municipales; así como vigilar que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables; y, III. Un Síndico responsable de vigilar la debida administración del erario público y del patrimonio municipal.

<sup>45</sup>Adicional a esto y debido principalmente al tamaño de la administración municipal, el Secretario del ayuntamiento funge como secretario del Presidente Municipal, delegando esta función en su personal.

<sup>46</sup> La Sindicatura y la Contraloría vigilan la correcta aplicación de los reglamentos en el ayuntamiento, derivado de esto proponen expediciones, modificaciones o reformas de los reglamentos municipales y disposiciones administrativas.

<sup>47</sup> También entre sus funciones está la realización de campañas para el cuidado del medio ambiente y uso de los recursos naturales y, la realización de obras públicas tanto con recursos propios, como con fondos estatales y federales o convenidos para satisfacer las necesidades más urgentes de la población, tanto en infraestructura social para sacar del rezago y la pobreza a la población, así como infraestructura productiva o de embellecimiento del Municipio.

Las funciones de *Seguridad Pública* son las relacionadas a la vigilancia, prevención y el cumplimiento de las leyes y reglamentos; las labores de protección civil y auxilio de la población cuando se requiera.

La *Coordinación de Desarrollo Social* tiene como funciones el fomentar y garantizar la participación responsable de los vecinos y la ciudadanía en las acciones del Gobierno Municipal mediante la conformación de organismos de participación ciudadana.

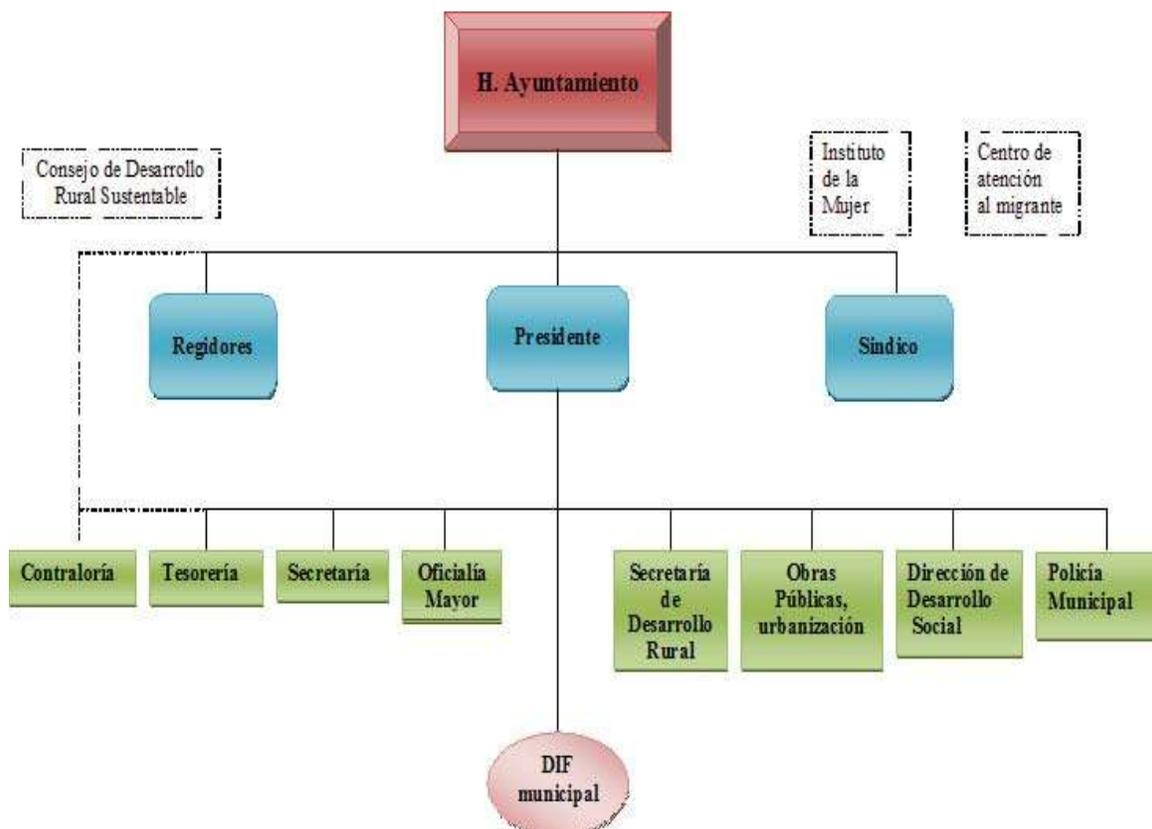
La *Oficialía Mayor* tiene como funciones la administración de recursos humanos y materiales, el mantenimiento de bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento (edificios, vehículos, mobiliario y equipo, etc.), la difusión de las condiciones de trabajo y normas aplicables al personal y las adquisiciones.

Por medio del *DIF* se pretende tener un trato más cercano con la población para poder solucionar sus necesidades inmediatas y urgentes a través de acciones de asistencia social, ya sea a través de apoyos económicos o en especie.

El Municipio también cuenta con el *Instituto Municipal de la Mujer* cuya titular es nombrada por el ayuntamiento y sus integrantes desempeñan cargos honoríficos.

En el Panindícuaro existe el *Instituto Municipal de la Juventud* (IMJU) que funciona en gran parte con el subsidio que recibe del ayuntamiento. El IMJU Panindícuaro pretende ser un punto de reunión donde la población joven encuentra un sitio de acercamiento a la cultura, el deporte y el arte.

**Diagrama 3. Organigrama del H. Ayuntamiento de Panindícuaro.**



Fuente: página de los Municipios de Michoacán.

### **4.3 La planeación en Panindícuaro: del plan documento a la planeación participativa.**

A continuación analizaremos las distintas experiencias de planeación que se han implementado en Panindícuaro. Estas prácticas son relativamente nuevas en el municipio, pero cada una de ellas ha tenido distintas características en cuanto a enfoques y metodologías.

#### **4.3.1 Plan de Desarrollo Municipal 2002-2004.**

Hasta antes del inicio del proceso de planeación participativa actual sólo se contaba con otra experiencia en la formulación de un plan, la de 2002-2004. En aquel primer plan destacaba la falta de una metodología clara y concisa. El

plan parece haberse entendido como una monografía a la cual se le añadió un conjunto de nueve temáticas, entendidas como líneas estratégicas, subdivididas y con un amplio espectro de acciones, las cuales a veces eran contradictorias e irreales (como la formulación de políticas para atraer inversiones). La mayoría de estas acciones no se llevaron a cabo y se careció en toda la administración de un organismo eficaz para concretizar el seguimiento del plan. Otro aspecto criticable era que el proceso de planeación carecía de instancias necesarias para relacionar y emprender acciones de colaboración entre los distintos actores locales cuya actuación es básica para las iniciativas de desarrollo local. Por todo ello afirmamos que este tipo de planeación fue sustancialmente normativa<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> En este modelo alguien planifica y todos los demás sólo reaccionan de manera predecible ante sus planes. La planificación normativa es "aquella que se reduce al ámbito económico, ignora que existen oponentes, distingue como variables yo y el sistema integrado por agentes económicos que actúan según comportamientos, considera las relaciones de poder político como algo exógeno a su método y define la planificación como un problema de diseño y cálculo técnico prescripto. La planificación económica normativa entiende que trata con problemas económicos bien estructurados" (Matus, 1998: 136).

<b>Cuadro 2. Estrategias del Plan de Desarrollo 2002-2004.</b>	
I. Desarrollo político y consolidación del federalismo.	Participación ciudadana
	Consolidación del municipio en el marco del federalismo
	Sociedad y gobierno
	Autonomía municipal
II. Modernización de la administración pública.	Fortalecimiento del ayuntamiento para el desarrollo municipal
	Nueva hacienda municipal
	Normatividad y control de la gestión pública.
	Capacitación y adiestramiento.
	Adquisición de bienes.
	Servicios públicos municipales.
III. Educación y cultura.	Relación de la administración municipal.
	Calidad en la educación.
	Cultura y recreación.
	La emigración y el sentido de pertenencia a Panindícuaro.
	Arte y artesanías.
	Promoción y comercialización.
	Divulgación y difusión de las expresiones culturales.
Estímulos y apoyo a la manifestación de la cultura.	
IV. Desarrollo económico.	Inversión y fomento para el empleo.
	Distribución del ingreso.
	Proyectos productivos
	Políticas de apoyo a la industria.
	Comunicación y transporte.
	Participación de la iniciativa privada.
	Empresas públicas y empresas sociales.
	Capacitación y adiestramiento.
V. Desarrollo agropecuario y forestal.	Agricultura.
	Ganadería y pesca.
	Desarrollo forestal.
VI. Desarrollo social.	Lucha contra la pobreza.
	Vivienda.
	Grupos vulnerables.
	Participación de los jóvenes
	Protección de los derechos de la mujer.
	Farmacodependencia y desintegración social.
	Alimentación.
	Promoción del deporte.
	La relación con los organismos no gubernamentales
VII. Seguridad pública.	Seguridad pública y protección civil.
VIII. Turismo y servicios.	Promoción y desarrollo turístico municipal.
IX. Desarrollo urbano y ecología.	La población en el ámbito urbano.
Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo de Panindícuaro 2002-2004.	

#### **4.3.2 El proceso de planeación para el desarrollo en el período 2005-2007.**

El día 22 de marzo de 2005 en Sesión de Cabildo del H. Ayuntamiento se aprobó la propuesta de impulsar un proceso de planificación participativa

inédito en la historia del Municipio basado en la intervención directa de la sociedad local con la colaboración y asesoría de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), del Centro Michoacano de Investigación y Formación (Cemif) “Vasco de Quiroga” A.C. y del Equipo Mujeres en Acción Solidaria, A.C. (EMAS).

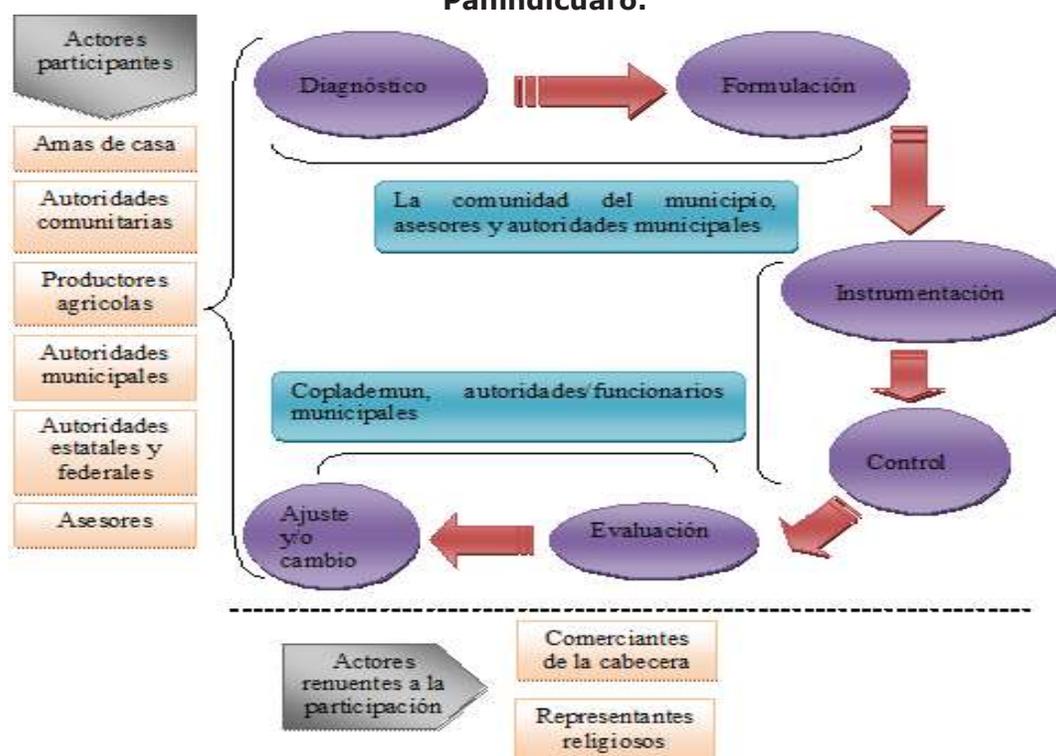
Como es natural, por la poca tradición en el tratamiento de este tema en la mayoría de los municipios mexicanos, en Panindícuaro son escasas las experiencias de participación social y tampoco se conocen estrategias e instrumentos idóneos para el desarrollo local. El proceso de elaboración del actual plan es pionero por hacerse de “abajo hacia arriba” fomentando la participación de los y las habitantes de todas las localidades del municipio y de la mayoría de los sectores económico-sociales.

Hay que mencionar que la planeación en Panindícuaro es concebida desde 2005 como un proceso, es decir, es una planeación crítica de las posiciones normativas y de gabinete, recurrentemente utilizadas en los ayuntamientos michoacanos y cuyo producto es un documento que muchas veces tiene poco que ver con la realidad y con su futura concreción.

Así mismo, otro aspecto relevante de la planeación en Panindícuaro es su visión de género, utilizada desde que se realizaron los talleres de autodiagnóstico para el Plan cuando se manejaron diversas técnicas consistentes en conocer las necesidades fundamentales de hombres por un lado y de mujeres por el otro, esto tenía el objetivo de darle a los distintos géneros un espacio de intimidad y confianza.

El proceso de planeación llevado a cabo en el municipio integra todos los subprocesos que le Sistema Nacional de Planeación propone, es decir: el diagnóstico, a formulación, ejecución, control, evaluación, cambio y/o ajuste. En las próximas páginas se abordará este proceso.

**Diagrama 4. Proceso de planeación participativa en el municipio de Panindícuaro.**



Fuente: elaboración propia.

## A. Diagnóstico y formulación.

*Primera etapa: Del Diagnóstico del Municipio.* En esta etapa se contemplaron tres fuentes de información:

1. Avances del equipo encargado del propio ayuntamiento. Se contó con un primer diagnóstico de la situación de las actividades comerciales en la cabecera municipal y con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2003-2010.
2. Elaboración de autodiagnósticos y agendas comunitarias para el desarrollo. Éste es un componente que da materialidad al elemento participativo ciudadano. Se realizaron del 15 al 17 de abril del año 2005, 22 talleres en cada una de las localidades del Municipio en los que se hizo un Autodiagnóstico Comunitario Participativo, con ellos se obtuvo información sobre las condiciones económicas, sociales, de identidad y cultura de las comunidades, así como la construcción de escenarios comunitarios –“sueños”- que elevarían de manera significativa las condiciones de vida de la población.

Además, se construyeron Agendas Comunitarias para el Desarrollo, en las que, a partir del “sueño” de cada comunidad se, trataron de concretizar en un plan mínimo de acción a corto plazo, actividades que atendiendo a las necesidades y problemas detectados (sobre los recursos, limitaciones, oportunidades y riesgos) pudieran ser impulsadas desde la comunidad, precisando cuál es la demanda hacia los actores del entorno<sup>49</sup>. Los resultados de los talleres fueron incorporados en una Matriz de potenciales líneas estratégicas y posibles ejes de programas y acciones para la elaboración del Plan Municipal, además se cuenta con 22 documentos de las memorias de los talleres de cada una de las localidades con su respectivo Plan de Acción Comunitario<sup>50</sup>.

3. Diagnóstico de gabinete (estadístico y documental). Otra fuente de información diagnóstica fundamental se logró a partir de la recopilación de fuentes estadísticas y documentales sobre el municipio de Panindícuaro.

La información de las encuestas, los talleres y de la información de “gabinete” se sistematizó en una base de datos. Esta sistematización de resultados aportó también a la conformación de las Matrices de líneas estratégicas que contienen programas, objetivos, acciones y metas al 2007.

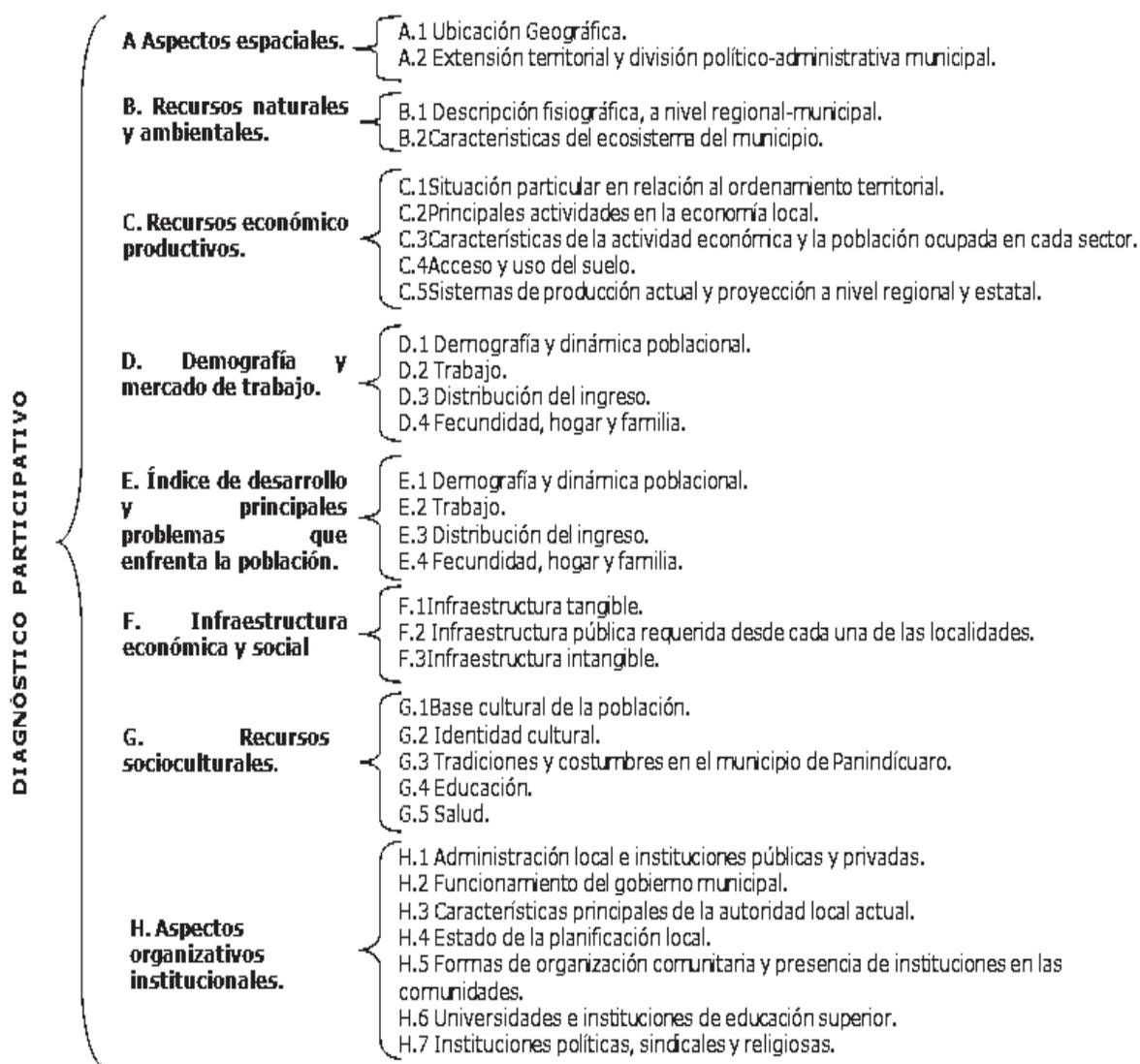
El diagnóstico participativo del Municipio se presenta con la siguiente clasificación:

---

<sup>49</sup> Para la realización de estos talleres se conformaron equipos facilitadores integrados por personas de EMAS A.C., alumnos y alumnas de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, del Cecytem No. 10 del Municipio y, de alumnas del Tecnológico de Capacitación Valladolid. Cabe señalar que previamente se tuvo una capacitación sobre la metodología de los talleres para los equipos facilitadores coordinada por Cemif-EMAS y la FEVO.

<sup>50</sup> Tuvimos la oportunidad de participar en los talleres de autodiagnóstico para el Plan 2008-2012 de Panindícuaro, en ellos pudimos constatar que se cuentan con una metodología en la cual por medio de la participación directa de cada comunidad se hace una amplia reflexión guiada por los facilitadores (personas preparadas para desarrollar la metodología) para destacar las necesidades y problemas, además en algunos partes se separan tanto a las mujeres de los hombres para obtener una visión de género, los resultados luego son vaciados por el equipo de facilitadores, de ahí salen las agendas comunitarias (resultados por cada comunidad) y posteriormente se realiza un conglomerado de los resultados de todas las comunidades para obtener los resultados municipales. Estos datos sirven también para la realización de los aspectos que contienen cada línea estratégica.

**Diagrama 5. Partes integrantes del diagnóstico participativo.**



Fuente: elaboración propia.

*Segunda Etapa: Presentación de primeros resultados y definición de prioridades.* Esta etapa contempló la realización de un conjunto de reuniones con responsables de distintas funciones en el H. Ayuntamiento y con organizaciones, instituciones y dependencias de los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal para realizar lo que se denominó jornadas de acercamiento, intercambio y acuerdos para la intervención interinstitucional<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Estas reuniones fueron con personas clave de instancias como: Comisión Nacional Forestal (Conafor); Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro); Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (Suma); Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso); Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco); Centro Estatal de Desarrollo Municipal (Cedemun); Auditoría Superior de Michoacán (ASM).

En estas jornadas se intercambiaron los resultados que se obtuvieron del diagnóstico y los posibles programas y puntos de articulación concreta con estas instancias para empezar a perfilar y convenir un trabajo conjunto.

Así mismo se definieron cuáles son las prioridades en el municipio, las que sirvieron para dar contenido a las líneas estratégicas del Plan, definiendo los objetivos de las acciones y las metas dentro de cada una de éstas.

*Tercera Etapa: Elaboración de la programación y la presupuestación.* Se realizó un Taller Municipal con el Cabildo ampliado el día 26 de mayo del 2005 para analizar la primera versión integrada –pero aún preliminar- del Plan y así acabar de definir en conjunto las prioridades y los consecuentes programas, acciones, metas y responsables de la ejecución de cada una de los mismos<sup>52</sup>.

*Cuarta Etapa: Sistematización y redacción final del Plan.* Para la elaboración y redacción del Plan de Desarrollo Municipal se tomaron en cuenta los requerimientos de dos documentos oficiales rectores:

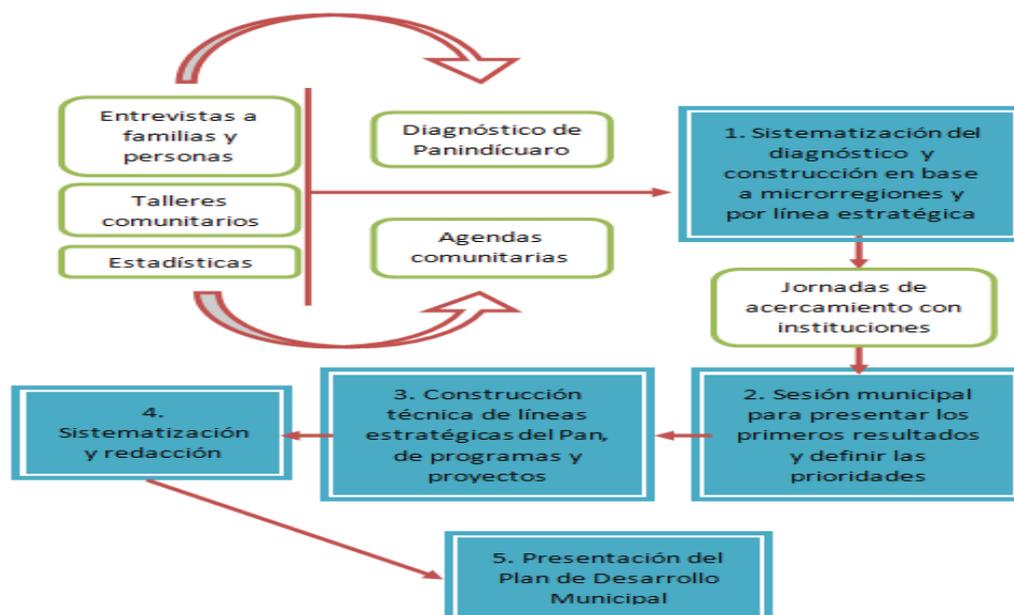
- a) Guía metodológica para la elaboración y formulación de los planes de desarrollo municipal 2005-2007, elaborado por Seplade, Cedemun y Auditoría Superior de Michoacán (ASM).
- b) Guía práctica para el proceso de planeación, programación y presupuestación en el ámbito municipal, de la ASM.

*Quinta Etapa: Presentación del Plan de Desarrollo Municipal y de los Planes de Acción Comunitarios.* La etapa con la que culmina esta estrategia es la presentación del Plan a las instancias correspondientes en tiempo y forma, en este se realizó su presentación al Cabildo del H. Ayuntamiento para su aprobación, al H. Congreso del Estado, así como a la sociedad local. Inmediatamente después se hizo entrega también de las memorias y las Agendas Comunitarias con los Planes de Acción a cada una de las localidades en asambleas convocadas para ello.

---

<sup>52</sup> También se consideraron los aspectos básicos del presupuesto con el que contaba el ayuntamiento y la necesidad de gestión y construcción de viabilidad para realizar algunas acciones que son estratégicas para el desarrollo del municipio.

**Diagrama 6. Secuencia de actividades en la formulación del Plan de Desarrollo.**



Fuente: esquema tomado de una presentación realizada por la Dra. María Arcelia González Butrón ante los facilitadores de los diagnósticos comunitarios para el Plan de Desarrollo Municipal de Panindícuaro 2008-2012.

### ***Problemas, visión, misión y líneas estratégicas.***

En el proceso de planeación municipal y a través de los autodiagnósticos se diseñó una visión prospectiva y las políticas generales para el municipio, para ello se partió de ubicar los problemas fundamentales que se enfrentan en el municipio y, luego se tomaron en cuenta los “sueños”, visiones y aspiraciones que hombres y mujeres de todas las edades compartieron en los talleres de autodiagnóstico y, también de lo expresado por cada integrante del H. Ayuntamiento en entrevistas y diversas sesiones de Cabildo ampliado.

### ***Definición de los problemas de atención estratégica.***

Como resultado del diagnóstico se consideró que los problemas inmediatos y a largo plazo a atender eran los siguientes:

<b>Cuadro 3. Problemas de atención estratégica.</b>	
<b>En lo social y cultural:</b>	Las manifestaciones de comportamiento que tienden a la ruptura del tejido social, la diversas formas de discriminación hacia la mujer, el alto nivel de emigración a los Estados Unidos, los servicios médicos insuficientes, el crecimiento de la violencia intrafamiliar, la atención educativa de baja calidad y, el incremento del alcoholismo y la drogadicción.
<b>En lo económico:</b>	La caída de fuentes de empleo y de ingresos, la pérdida de vocación y orientación productiva y la falta de organización para la producción.
<b>En urbanismo, medio ambiente y servicios públicos:</b>	El manejo inadecuado y la alta contaminación del agua tanto para consumo humano como para riego, la deforestación y la falta de alternativas para el manejo, y recolección de la basura <sup>53</sup> .
Fuente: Plan de Desarrollo de Panindícuaro 2005-2007.	

### **Visión prospectiva del H. Ayuntamiento y de la sociedad.**

*"Panindícuaro será un municipio orgulloso de su identidad, limpio, seguro, productivo, ordenado, próspero, solidario y respetuoso de los derechos humanos" (Periódico Oficial, núm. 74, 2005: 35).*

En el documento se menciona además que "la población de las comunidades de Panindícuaro y su gobierno municipal deseamos un desarrollo humano, social y económico, que cuente con los siguientes elementos, expresados en los talleres de autodiagnóstico: trabajo, salud, agua, educación, vivienda digna, organización, drenaje, vías de comunicación, ingresos, transporte, limpieza, electricidad, alimentación, armonía, comunicación, recreación, seguridad, adecuada tenencia de la tierra y unión" (*Periódico Oficial*, núm. 74, 2005: 35).

<sup>53</sup> En el documento se reconoce la necesidad de trabajar de manera regional, junto a otros municipios que integran el Suplader de la Región II Bajío para la generación de programas y proyectos estratégicos que rebasan las capacidades y posibilidades del H. Ayuntamiento.

**Misión.**

*"Somos un gobierno democrático, humanista, honesto y transparente, capaz de hacer todo lo posible para elevar la calidad de vida de la población, brindando servicios con calidez, eficiencia y eficacia a toda la población panindicuarenses" (Periódico Oficial, núm. 74, 2005: 36).*

**Líneas estratégicas, programas, objetivos y metas<sup>54</sup>.**

Mediante un taller en que participaron tanto representantes ciudadanos de las comunidades como funcionarios del ayuntamiento y los asesores se elaboraron los contenidos de las líneas estratégicas (es decir, se les asignó objetivo, acciones, metas y responsables)<sup>55</sup>. En éstas se buscó dar cumplimiento a las obligaciones que se marcan de manera puntual en Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo en su artículo 32.

-Línea estratégica A. Desarrollo económico incluyente y sustentable.

*Objetivo:* Aspiramos a un desarrollo económico incluyente, que tome en cuenta a los hombres y a las mujeres de todas las edades, que recupere la vocación agrícola y agroindustrial alimentaria del municipio cuidando los recursos naturales propios y los de su entorno.

Recuperando parte de los autodiagnósticos participativos se destaca que el empleo digno para mujeres y hombres constituye la necesidad más sentida.

---

<sup>54</sup> Estas líneas se ordenaron básicamente de acuerdo a la Guía que recibieron los ayuntamientos por parte de la Seplade, del Cedemun y de la ASM, para la elaboración de los planes de desarrollo municipal. Se hicieron algunas adecuaciones para facilitar el trabajo de seguimiento y evaluación posterior en el caso de Panindicuaro.

Por otro lado, para la formulación de los planes municipales 2008-2021, el gobierno godoyista se restringió a lo planteado por el Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed) en la *Agenda desde lo Local* y sus famosos cuatro cuadrantes, quitando dos líneas fundamentales: Cultura para la sustentabilidad desde lo propio y Participación en el Desarrollo Regional. Sin embargo, las autoridades han aclarado que las líneas estratégicas que ya no son exigibles para el período 2008-2012 si pueden ser incluidas por cada municipio si lo considera necesario.

<sup>55</sup> Hay que mencionar también que para la formulación del Plan 2008-2012 de Panindicuaro, en el cual hemos tenido la oportunidad de participar, se utilizó el mecanismo ya mencionado de talleres participativos para elaborar las líneas estratégicas, sus objetivos, las acciones, metas y responsables correspondientes.

-Línea estratégica B. Desarrollo Social manteniendo el tejido social, en cooperación y sin discriminación.

*Objetivo:* Queremos mantener el tejido social que existe en nuestro municipio velando por la atención efectiva a los problemas de salud y educación de toda la población, fomentando la recuperación de los saberes de las personas adultas mayores, la creatividad de la niñez y la juventud y la no discriminación a las mujeres.

-Línea estratégica C. Urbanismo, hábitat, medio ambiente, servicios públicos y seguridad pública.

*Objetivo:* Por un desarrollo que priorice a las personas, que cuide y preserve el medio ambiente urbano y rural; por ello nuestro ayuntamiento se propone mejorar la calidad en los servicios públicos y la seguridad pública.

-Línea estratégica D. Cultura para la sustentabilidad desde lo propio.

*Objetivo:* Aspiramos a recuperar nuestros saberes, los valores y la diversidad que conforma nuestra identidad, promoviendo una convivencia comunitaria con respeto a todos y a todas<sup>56</sup>.

-Línea estratégica E. Desarrollo y modernización de la Administración Pública Municipal para un servicio con calidez, eficiencia y transparencia.

*Objetivo:* Nuestro ayuntamiento debe caracterizarse por mejorar y hacer más eficiente y transparente nuestra gestión y por la atención oportuna, con respeto y calidez, a toda la ciudadanía, sin distinciones ni preferencias.

-Línea estratégica F. Participación en el Desarrollo Regional y Planeación Municipal Democrática y Participativa.

*Objetivo:* Aspiramos a que éste Plan Municipal sea realmente un documento rector porque fue construido desde abajo, con la participación de personas de

---

<sup>56</sup> Según lo expresado en los autodiagnósticos en los últimos años están apareciendo signos de desunión, desorganización y falta de cohesión en algunas comunidades y en la cabecera municipal, lo cual hace peligrar el tejido social.

todas las localidades y los más diversos sectores. También queremos que sea un “plan proceso”.

<b>Cuadro 4. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROGRAMAS DERIVADOS.</b>	
<b>LÍNEAS ESTRATÉGICAS</b>	<b>PROGRAMAS</b>
A. Desarrollo económico incluyente y sustentable.	Desarrollo rural sustentable.
	Fomento del empleo.
	Economía solidaria y equitativa.
	Infraestructura económica.
B. Desarrollo Social manteniendo el tejido social, en cooperación y sin discriminación.	Atención y prevención de la Salud Integral
	Educación y cuidado del tejido social existente.
	Fomento de la equidad de género.
	Infraestructura social y equipamiento.
C. Urbanismo, hábitat, medio ambiente, servicios públicos y seguridad pública.	Vivienda Digna.
	Reforestación.
	Relleno sanitario.
	Tratamiento de Aguas residuales.
	Renovación de tubería hidráulica de la cabecera municipal.
	Servicios Públicos eficientes.
	Seguridad Pública.
	Infraestructura urbana y comunitaria rural.
D. Cultura para la sustentabilidad desde lo propio.	Educación, fomento del arte y convivencia comunitaria.
	Cultura para un desarrollo sustentable.
	Cuidado del agua y la limpieza.
	Infraestructura cultural.
	Deporte.
E. Desarrollo y modernización de la Administración Pública Municipal para un servicio con calidez, eficiencia y transparencia.	Agenda Local 21.
	Transparencia y acceso a la información.
	Mejora fiscal, administrativa e infraestructura.
F. Participación en el Desarrollo Regional y Planeación Municipal Democrática y Participativa.	Impulso a la planeación del desarrollo regional.
	Proyectos participativos.
Fuente: Plan de Desarrollo de Panindícuaro 2005-2007.	

## **B. Ejecución, control, evaluación, ajuste y/o cambio.**

Conforme se realizaba el diagnóstico y la formulación del Plan, se empezaron a crear las bases para la instauración de una instancia que ejecutara, controlara, evaluara y ajustara la planeación de manera participativa; esta instancia es el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun) de Panindícuaro.

#### **4.4 Algunas reflexiones sobre el capítulo.**

Consideramos que el diagnóstico realizado con metodologías y técnicas participativas y estadísticas permitió a los planeadores captar las principales problemáticas de las comunidades en particular, como del municipio en general; posteriormente esto también sirvió de base para desarrollar de forma participativa, a través del Coplademun, el resto de las etapas de planeación. Sin embargo, el conocimiento documental del proceso no es suficiente para realizar un análisis objetivo sobre nuestro objeto de estudio. Por ello es indispensable continuar discerniendo en primer lugar en torno a cómo ha contribuido la planeación participativa para potencializar el desarrollo local; al formularnos esta pregunta tenemos que considerar otras cuestiones, como: 1) ¿En qué medida ha cambiado la relación de la gente con el gobierno en dicho proceso de planeación para el desarrollo?; 2) ¿Cómo y en qué forma se ha constituido la concepción sobre planeación de los actores locales y cuál es su conocimiento y capacitación para llevar a cabo proceso de planeación?; 3) ¿Cuál ha sido el impacto de la descentralización en el municipio y en qué medida ha contribuido o no al desarrollo local?; 4) analizar la estructura de gobierno, en qué forma funciona, el conocimiento que los actores tiene de él y, por lo tanto, las consecuencias de ello para el desarrollo, y; 5) saber si en verdad el marco legal era conocido por los actores y esto contribuía en algo para los objetivos propio del desarrollo local. Sobre ello trataremos en el próximo capítulo.

## **5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DE PANINDÍCUARO Y PROPUESTAS PARA SU PROFUNIZACIÓN.**

Como hemos mencionado, la planeación tiene distintas etapas: diagnóstico, formulación, ejecución, control, evaluación y ajuste. En los casos del diagnóstico y la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Panindícuaro, se realizaron mediante mecanismos participativos y democráticos con talleres en cada comunidad, con la dirección de las autoridades y funcionarios municipales y la asesoría técnica de la Facultad de Economía, del Cemif y EMAS. Así mismo, la ejecución, el control y la evaluación han sido realizados por el ayuntamiento y por los ciudadanos integrantes del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun). Sin embargo, y para finalizar adecuadamente este largo proceso, es de suma importancia la evaluación general del Plan para potencializar su seguimiento y reformulación en la administración entrante. En este sentido, además del análisis de diferentes documentos clave es esencial realizar un conjunto de entrevistas a los actores que directa o indirectamente han estado involucrados en el impulso global de la planeación.

Como parte fundamental del procedimiento de evaluación nos dimos a la tarea de realizar una guía de entrevista<sup>57</sup>. El objetivo de ésta fue obtener información específica sobre la forma en que se ha hecho el proceso de planeación en el municipio para valorar sus límites y aportaciones. Es decir, la tesis considera que existe un conjunto de variables básicas para que en una localidad pueda haber desarrollo endógeno y se buscaba saber si los principales actores en el proceso de planeación participativa las conocen y por lo tanto las han podido incorporar realmente a éste.

La entrevista estuvo dirigida en primer término a los integrantes del ayuntamiento municipal y a los ciudadanos que forman parte del Coplademun, como principales participantes en el proceso de planeación, y por otro lado, a algunos actores importantes de la localidad, como las autoridades eclesiásticas y los comerciantes. Cabe aclarar, sin embargo, que el sacerdote de la

---

<sup>57</sup> La guía se realizó en el marco del Convenio de Colaboración y Concertación firmado el 4 de septiembre de 2006, por los correspondientes representantes de la UMSNH, el Cedemun y el H. Ayuntamiento.

parroquia de Panindícuaro no accedió a que se le entrevistara y, salvo un solo integrante de la comunidad de comerciantes locales, el resto hizo lo mismo; similar actitud fue presentada por estos actores durante todo el proceso de planeación y puede deberse a consideraciones de tipo político, las cuales, por supuesto, fueron respetadas por nosotros.

La guía consta de 19 preguntas en base, como dijimos, a un conjunto de variables seleccionadas que consideramos son fundamentales para el desarrollo local, éstas son: 1) la legislación sobre planeación; 2) la capacitación para la planeación; 3) la descentralización; 4) la participación ciudadana y, 5) la organización institucional del municipio.

En relación a la metodología utilizada para el análisis de las variables mencionadas, cabe destacar que no se buscó obtener una muestra representativa, sino que ésta tenía el objetivo claro de obtener datos cualitativos mediante el conocimiento de la experiencia e involucramiento de los actores locales en el complejo proceso de planeación para el desarrollo de Panindícuaro.

Por último, es necesario especificar que lo que se expone en los siguientes apartados es producto y resultado de las entrevistas que se aplicaron entre los meses de noviembre y diciembre del año 2007 a un conjunto de 25 personas, representantes todas ellas de la mayoría de las localidades de Panindícuaro.

## **5.1 Planeación para el desarrollo local de Panindícuaro.**

### **Aspectos que son necesarios para el desarrollo de la localidad.**

Después de realizar el total de entrevistas a los principales actores que han tenido participación en el proceso de planeación municipal observamos que había dos problemas que el conjunto de la comunidad destacaba como fundamentales, tales son la contaminación del agua y el desempleo. Dichos problemas están profundamente relacionados. En toda la región de Panindícuaro y sus municipios vecinos la economía campesina juega un papel

fundamental para la sobrevivencia, la vida diaria, la política y la cultura de sus habitantes. Sin embargo, la producción agrícola ha sido duramente golpeada en este territorio local a partir de la violenta irrupción del modelo de mercado total instaurado en el país desde principios de la década de 1980. Las relaciones entre los actores locales, y de éstos con el exterior, han sido duramente modificadas en las últimas décadas, la economía campesina se ha vuelto casi marginal por la desprotección y subvaloración a la que ha sido expuesta, así la gran mayoría de la población panindicuareense se ha visto en la necesidad de emigrar<sup>58</sup> a los Estados Unidos ya que en la localidad no existe un sistema de economía que dignifique su vida. Muchas tierras del municipio han quedado abandonadas y en muchas comunidades la mayoría de los habitantes son mujeres, ancianos y niños, ya que la fuerza de trabajo joven se encuentra, en su mayoría, fuera del país.

Todo ello se relaciona y complejiza con la gravísima contaminación del agua del Río Angulo del que hacen uso la mayoría de las tierras de riego de la localidad, este río es contaminado por el drenaje de varios municipios, por los desechos de un hospital y por los desperdicios de los animales sacrificados en el rastro municipal. Esto ha ocasionado graves problemas de salud entre la población y una disminución de la calidad y productividad de las mercancías producidas en el campo de Panindícuaro.

Una solución eficaz a los problemas de desempleo y contaminación tienen que plantearse desde las regionales, por supuesto con la cooperación de los ayuntamientos de los municipios afectados y con la ayuda de los niveles de gobierno estatal y nacional, por ello es fundamental la participación del Coplademun/autoridades municipales en la resolución de estos problemas utilizando instancias de planeación como el Suplader II Bajío<sup>59</sup>.

El ejemplo de la contaminación del agua es sumamente ilustrativo de que debe haber un planteamiento de solución local, recordando que

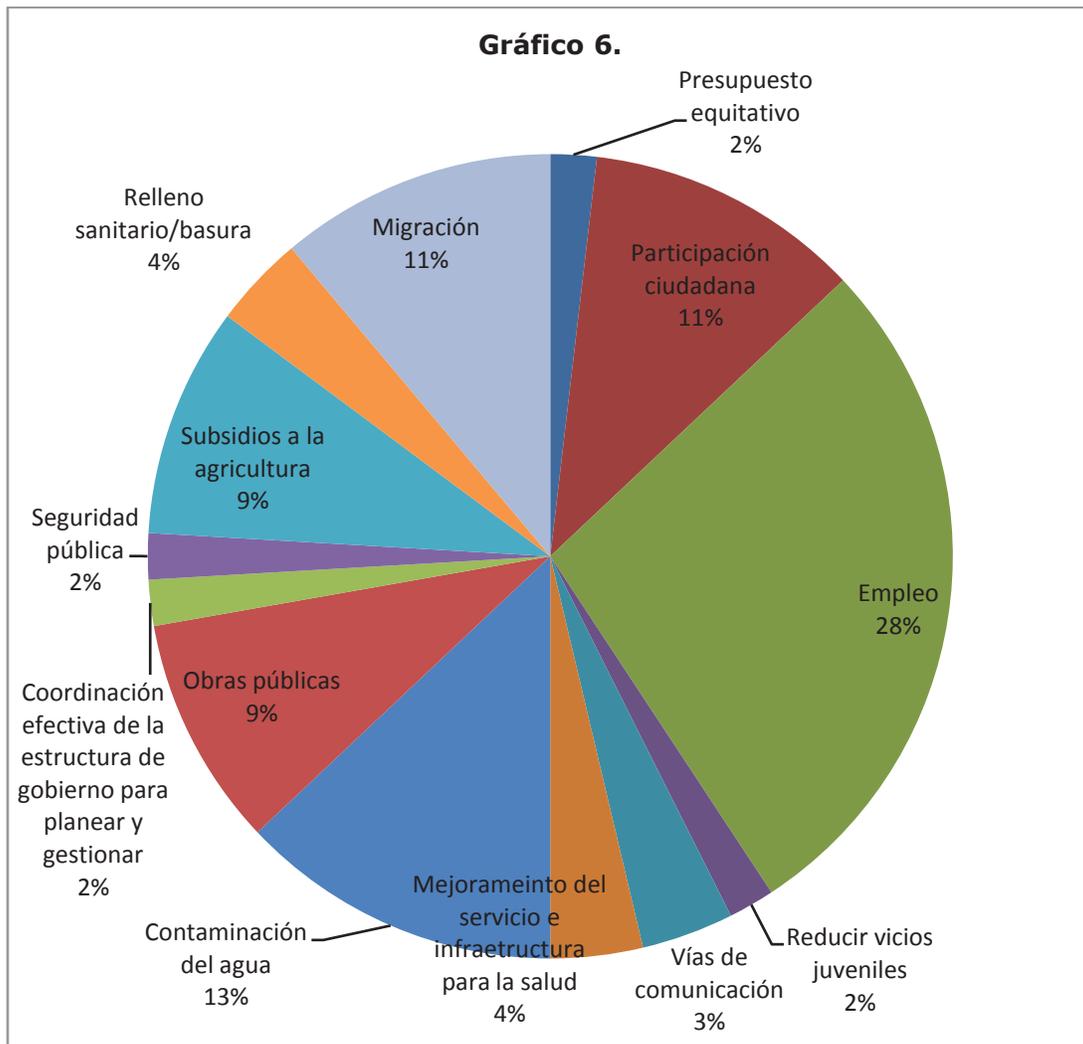
---

<sup>58</sup> Según el Informe Anual del Banco de México, el estado de Michoacán es el primer receptor de remesas a nivel nacional con 2,572 millones de dólares en 2006, representando más del 13 por ciento del PIB estatal (Cuadro A 66).

<sup>59</sup> Cabe destacar que en el Plan de Desarrollo del vecino municipio de Puruándiro se establecen programas y acciones para combatir este grave problema, es esta una razón más para llevar a cabo programas regionales de solución.

entendemos a lo local como un territorio con relaciones sociales que escapan a los límites jurídico-políticos tales como el municipio.

Es así que afirmamos que si realmente se quiere resolver el problema de desempleo del municipio se tiene que hacer un esfuerzo regional por recuperar el río y a la vez realizar políticas locales que en la medida de lo posible beneficien y dignifiquen la fundamental producción agrícola, apuntar sólo al exterior no resolverá nunca la cuestión de fondo<sup>60</sup>.



<sup>60</sup> Es importante decir que el esquema de atracción de inversiones subiste en el paradigma del desarrollo local, sin embargo, esta visión es paradójica con la concepción de lo endógeno que este mismo paradigma sostiene. Al respecto hay una fuerte discusión, ya que dentro del paradigma del desarrollo local existen distintas posiciones. La crítica a la visión fundamentada principalmente en la atracción de inversión privada externa y la conglomeración de empresas es susceptible de crítica para otras posiciones que conciben que un desarrollo local de este modo solo sería funcional a la dinámica de la mundialización del capital, dinámica que subordina unas regiones a otras y que tiende constantemente a polarizarlas.

## Conocimiento de los actores sobre legislación y capacitación para la planeación.

A pesar de que alrededor de una tercera parte de los entrevistados respondió que sí conocía el marco legal de la planeación (gráfico 6), pudimos constatar que el conocimiento que se tiene sobre el mismo, tanto de los funcionarios como de representantes ciudadanos del Coplademun, no es solamente escaso, sino difuso y podríamos decir que casi nulo.



Por otro lado, todos los entrevistados respondieron afirmativamente a la pregunta sobre *si es necesario el conocimiento del marco legal de la planeación*, por lo que procedimos a cuestionarlos en relación *qué consideraba que es lo mas importante de éste*. En relación a ésta ultima pregunta, la gran mayoría de los funcionarios contestaba haciendo referencia a aspectos de la presupuestación municipal, por lo que verificamos que desconocían totalmente el carácter democrático y participativo que la ley establece para la planeación, así mismo, los integrantes sin cargo administrativo del Coplademun demostraban un total desconocimiento sobre el tema, aspecto que no es raro dada la poca cultura de participación ciudadana en los asuntos públicos locales. Consideramos que esta falta de comprensión, tanto de funcionarios como de ciudadanos integrantes del comité, sobre la legislación en torno a la planeación es una importante limitante para profundizar este proceso que pretende que

los actores locales formulen y concretizen qué tipo de desarrollo local necesitan<sup>61</sup>.

En cuanto al cuestionamiento si sabían *qué actores intervinieron en la realización del proceso de planeación*, es necesario, antes de continuar, remitirnos al artículo 7, fracción V del reglamento del Coplademun que establece que: “los consejeros serán ciudadanos distinguidos representativos de los sectores social, privado, académico, sector (sic.) autoridades comunitarias, sector gubernamental y autoridades auxiliares municipales”. En realidad en el Coplademun de Panindícuaro se integraron solamente el sector social, las autoridades comunitarias, el sector gubernamental y las autoridades auxiliares. El sector privado tuvo renuencia a participar en el proceso, de hecho el ayuntamiento fue muy cuestionado por los comerciantes cuando decidió cobrar el predial (como se había formulado en el plan).

Aunque el sector académico proveniente de la localidad tampoco participó, el proceso de planeación 2005-2007 tuvo entre sus asesoras a académicas provenientes de la UMSNH.

Cabe decir que al proceso de planeación se trató de integrar a las importantes autoridades eclesiásticas de la localidad, sin embargo, se mostraron muy renuentes a participar. Así mismo, al buscar una entrevista para este análisis y evaluación, dichas autoridades mostraron una actitud renuente a cualquier tipo de colaboración argumentando como motivo su desinformación en cuanto al proceso de planeación para el desarrollo de la localidad.

Como se puede ver en el gráfico 7, la mayoría de entrevistados (14) reconocen a los integrantes del Coplademun como los actores que más intervinieron en el proceso de planeación. En lo que corresponde al seguimiento, las mujeres han jugado un papel muy destacado, no es casualidad que ellas ocupen los puestos más representativos del comité. Una característica de los actores que integran el Coplademun es que muchos de ellos cumplen con alguna responsabilidad como autoridades comunitarias,

---

<sup>61</sup> Es necesario aclarar que el carácter difuso e incoherente de las pocas respuestas en relación a las preguntas 3 y 4 no permitió obtener datos más que los ya mencionados, por ello no se construyeron los gráficos correspondientes.

como es el caso de los Jefes de Tenencia, Comisariados Ejidales y los Encargados del Orden.

Por otro lado, también se reconoce a los funcionarios del ayuntamiento como uno de los actores con más intervención en el proceso de planeación. Varios de los entrevistados resaltaron el papel del primer Oficial Mayor<sup>62</sup>, ya que parece ser que era uno de los funcionarios que mejor comprendieron la importancia del proceso participativo de los actores para la planeación del desarrollo.

Hay que agregar que en el nuevo proceso de planeación participativa puesto en marcha para el período 2008-2012 se ha buscado que las personas elijan a sus representantes en el Coplademun de entre los ciudadanos sin cargo comunitario alguno<sup>63</sup>.



Al responder a la pregunta sobre si *existían mecanismos de control y seguimiento de lo planeado en el municipio* (gráfico 8), los entrevistados que contestaron afirmativamente (15) coincidieron en señalar al Coplademun como

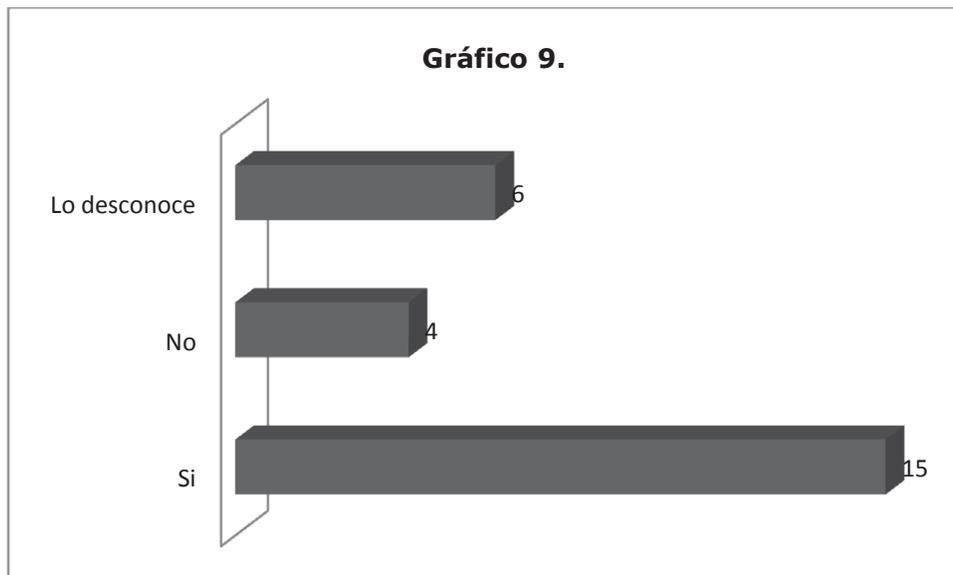
<sup>62</sup> El primer Oficial Mayor del Ayuntamiento de Panindícuaro fue el Lic. Manuel López Meléndez, al finalizar la administración y conforme inició el proceso interno del Partido de la Revolución Democrática para elegir candidato a la alcaldía, éste participó como precandidato, por lo cual tuvo que renunciar a su cargo, el cual fue ocupado por el C. Victoriano Meléna Pérez. Sin embargo, quién en verdad tuvo la oportunidad de acompañar todo el proceso de planeación desde su inicio fue Manuel López.

<sup>63</sup> Nota: Como en esta pregunta había una gran cantidad de opciones muchos entrevistados seleccionaron dos o más, por ello si se suma el total es mucho más de 25.

esa instancia, a la vez muchos destacaron la participación y la ayuda para el mejor funcionamiento de éste por parte de la Contraloría y la Oficialía Mayor.

Los que dijeron que no existía ese mecanismo (4) argumentaron que no había interés de los funcionarios para instituir dicho mecanismo, o para tomar en cuenta sus recomendaciones.

Los entrevistados también señalaron que las limitaciones para que el Coplademun cumpliera efectivamente su función es la gran dependencia que se tenía respecto a la presidencia municipal y la poca capacitación de la gente.

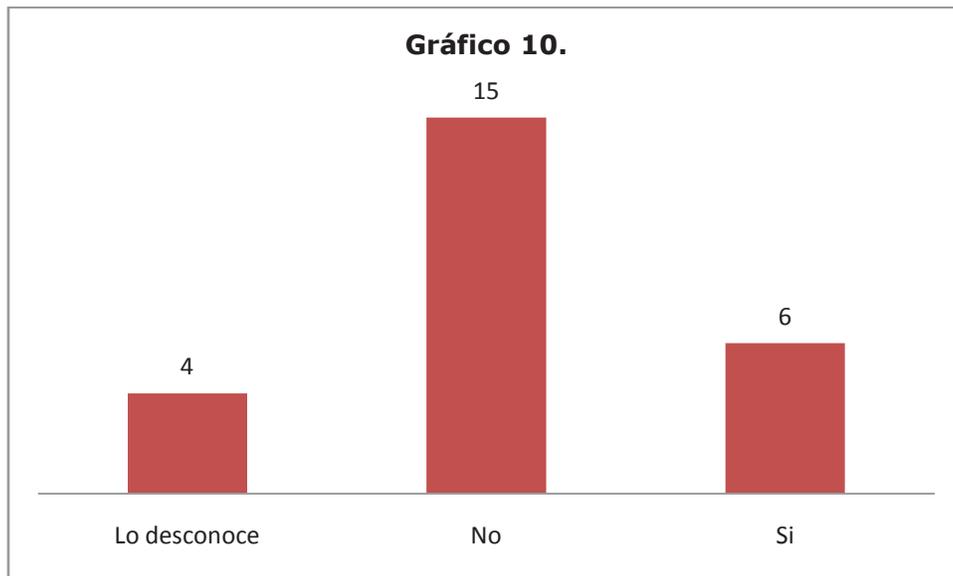


Como se puede observar en el gráfico 9 tan solo 6 personas afirmaron que *los funcionarios y los ciudadanos integrantes del Coplademun recibieron algún tipo de capacitación* (formal o informal) sobre planeación para el desarrollo, 4 desconocían si se llevaroan a cabo dichas capacitaciones y la mayoría (15) afirmaron que no había habido ningún tipo de capacitación de planeación para el desarrollo.

Por supuesto, esto nos revela una aguda falta de impulso de capacitación de los actores que participaron en la planeación.

En cuanto a los entrevistados que aseguraron que si se había hecho capacitación sobre planeación para el desarrollo destacaron lo siguiente. Por una parte, los ciudadanos integrantes del Coplademun afirmaron que habían

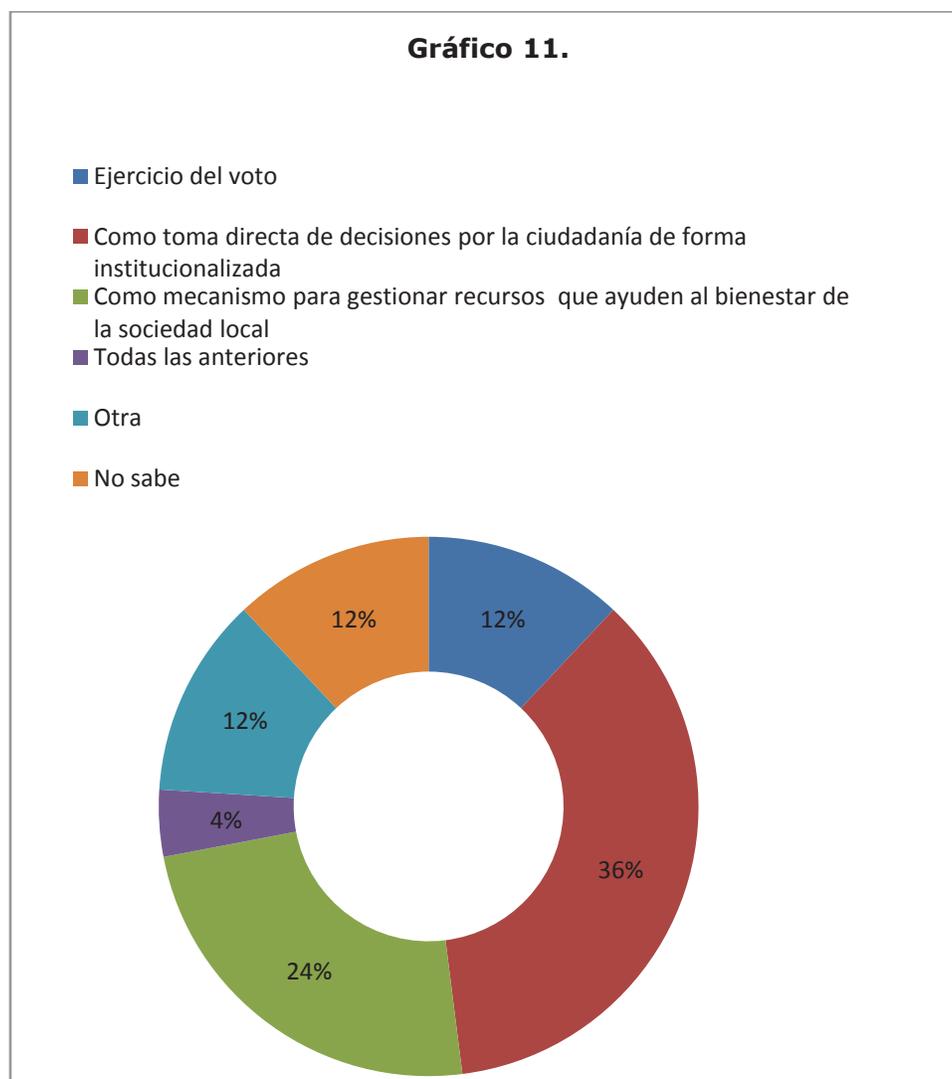
aprendido: cómo ordenar y llevar a cabo asambleas, cómo se conforma el presupuesto municipal, cómo se hace un diagnóstico para la planeación participativa, de qué forma se solicita y gestiona obra pública, y conceptos básicos y experiencias de economía social. Por su parte, los funcionarios aseguraron que recibieron cursos sobre: talleres de planeación y presupuestación municipal, auditoría, legislación de coordinación fiscal, atribuciones de los funcionarios y sobre cómo relacionarse con los ciudadanos.



### **Participación ciudadana.**

Al cuestionarles sobre *cómo entendían la participación ciudadana*, la mayoría de los entrevistados señalaron algún tipo de ésta, sólo el 12 por ciento de los entrevistados no pudieron dar un concepto cercano al de participación ciudadana. Con las respuestas aportadas en esta pregunta, la investigación se enriqueció, ya que una buena cantidad de los consultados dijeron que las asambleas comunitarias y las faenas también son mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, se debe señalar que no obstante que el ejercicio del voto es una forma fundamental de participación ciudadana, ésta última debe ir más allá de la democracia formal y fomentar en las localidades

mecanismos para tomar decisiones de forma directa, ese es en parte el objetivo de la institucionalización de los Complademunes.

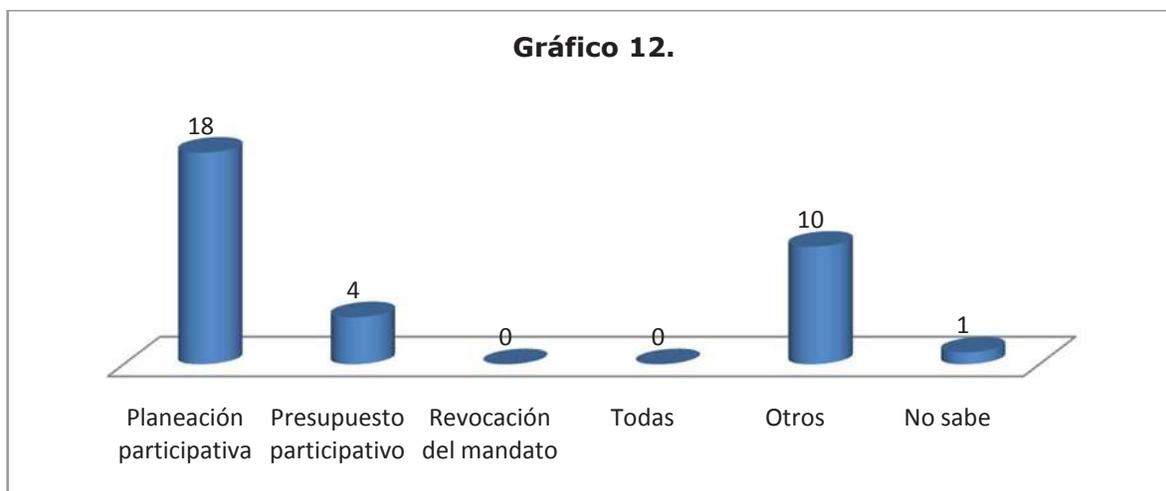


En relación a la pregunta qué mecanismos se han implementado para fortalecer la participación ciudadana en el municipio, la generalidad de las personas (18) señalaron a la planeación participativa como la principal.

Sobre este tópico cabe destacar que los pobladores mencionaron cinco veces a las asambleas comunitarias y cinco veces a las faenas, formas

ancestrales y tradicionales de participación de la sociedad en los asuntos públicos<sup>64</sup>. Estos resultados se encasillaron en la opción de "otros".

El presupuesto participativo (4) se empieza a ensayar a través del Coplademun, sus integrantes recibieron cursos, por parte de la Contralora municipal, de cómo realizar los Programas Operativos Anuales, sin embargo y a pesar de las respuestas, todavía no es una realidad.



Aunque la respuesta al cuestionamiento sobre si los interpelados *sabían si se instaló el Coplademun en el municipio* parece tener un sentido afirmativo obvio, consideramos que su formulación era necesaria para introducir a los entrevistados a la parte de la guía dedicada al papel del Coplademun en la planeación participativa para el desarrollo local.

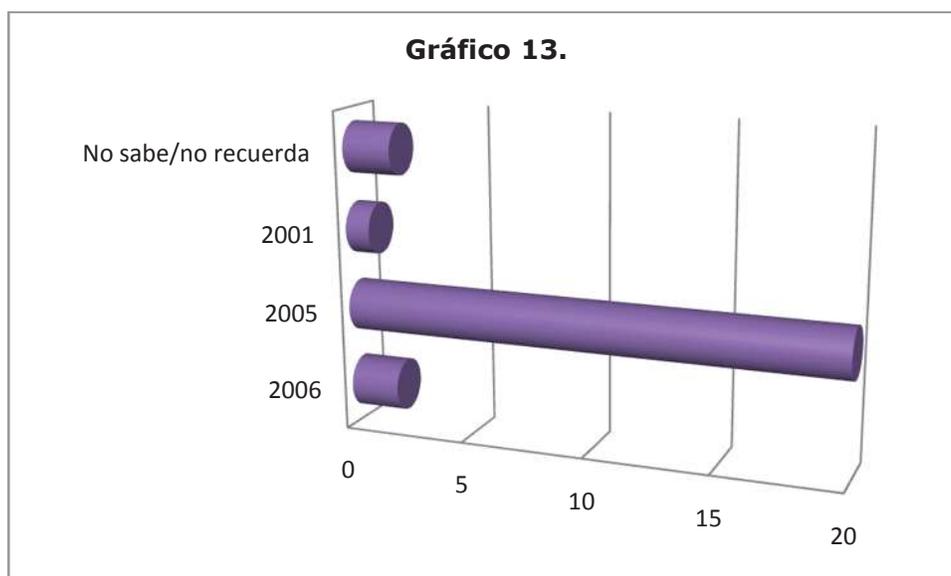
Por otro lado, pudimos constatar que muy pocas personas conocían el significado del acrónimo Coplademun. En realidad destacaba la tendencia entre muchos integrantes ciudadanos a confundir al comité con un programa asistencialista que les servía para gestionar obras más eficazmente, concepción que por sí misma es una distorsión con respecto al objetivo general del Coplademun, que según el artículo 4 de su reglamento es ser: "un órgano de expresión, consulta y opinión ciudadana para el H. Ayuntamiento, e instancia de concurrencia y corresponsabilidad de la participación de los

<sup>64</sup> Al igual que en otras preguntas, en ésta, los entrevistados tenían varias opciones por lo que la muchos eligieron más de dos. Es por ello que si se suma el número de respuestas ésta cantidad será mayor que el total de entrevistados.

sectores público, social y privado en materia de planeación para el desarrollo municipal”.

Respecto a la interrogante en torno a si recordaba *cuándo se integró el Coplademun* (gráfico 12), la mayoría de las personas divagaron sobre la fecha exacta, solo la Coordinadora General del Coplademun pudo recordar que el día 4 de Noviembre de 2005 el Cabildo le asignó a ella ese cargo y se designó formalmente a los demás consejeros.

Algunas autoridades y funcionarios municipales solo pudieron acertar en el año de instalación del Coplademun y cada uno mencionó diversos meses en los que consideraron se había hecho formalmente este acto.

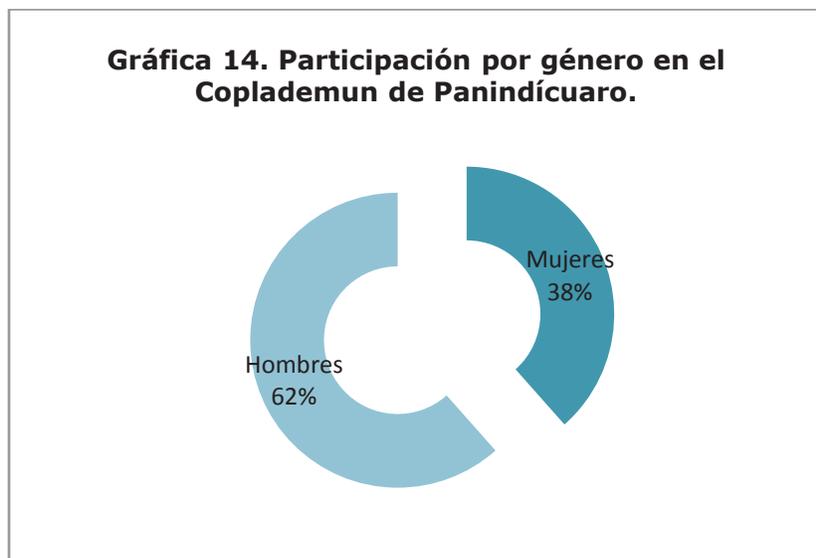


En relación al cuestionamiento sobre *quiénes integran el Coplademun* (gráfico 13), todos los entrevistados acertaron en señalar a uno o varios de los actores participantes en el Coplademun, tanto en el sector gubernamental como de la sociedad civil. La gran mayoría de los integrantes ciudadanos del Coplademun son agricultores, algunos son pequeños comerciantes y muchas son mujeres.

Dentro de los integrantes ciudadanos del Coplademun el 70 por ciento cumple con un cargo de autoridad en su comunidad, del total de los 17

ciudadanos integrantes del Coplademun 11 son Jefes de Tenencia, Encargados del Orden o Comisariados Ejidales.

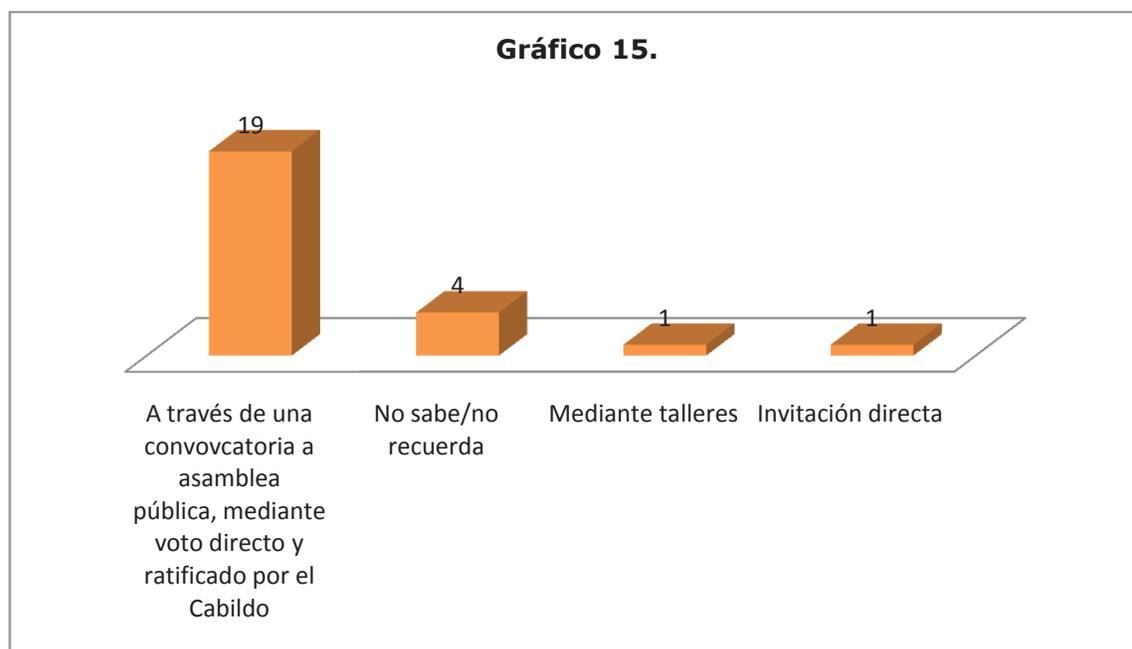
Por otro lado, como se puede ver el 38 por ciento de sus integrantes son mujeres, mientras que los hombres son mayoría con 62 por ciento. Sin embargo, una muestra de la importancia de las mujeres en el Coplademun de Panindícuaro es que su presidencia la ocupada una de ellas.



Como se puede ver en el gráfico 14 la generalidad de las personas entrevistadas, es decir 19 de 25, conocen el procedimiento que se realizó para designar a los integrantes ciudadanos del Coplademun (mediante asamblea pública y voto directo).

Otro punto a destacar es que muchas de las personas más comprometidas con el Coplademun no tenían cargos formales en las comunidades, y en el caso de algunas, como Tanhuato, asistían al Coplademun solamente personas sin cargo.

Algunas personas, específicamente, las autoridades comunitarias fueron directamente invitadas por el ayuntamiento o se integraron posteriormente al Coplademun por eso se explica su desinformación en cuanto al proceso de designación de los integrantes ciudadanos del Coplademun.



En cuanto al conocimiento sobre el funcionamiento del Coplademun, todas las personas respondieron que las decisiones se tomaban democráticamente, por consenso y en su caso mediante consultas a las comunidades. Sin embargo, muy pocos hicieron referencia a la existencia e importancia de las comisiones (creadas conforme al reglamento del comité).

Por otro lado, al formular la cuestión sobre *qué beneficios ha aportado el Coplademun* (gráfico 15) los siguientes fueron los resultados.

Del total de entrevistados tan sólo dos personas concluyeron que el Coplademun no había tenido algún tipo de beneficio en la localidad.

Por su parte, el Presidente Municipal consideró que el Coplademun había servido para que la presión de la comunidad al gobierno fuera menos, ya que la administración se transparentó. En este mismo sentido todos los ciudadanos consideraron que era una ventaja para ellos conocer el funcionamiento del ayuntamiento en términos generales y particulares y poder reclamar directamente ante los representantes. Eso fue algo esencial para el proceso de participación en el municipio. El poder observar las acciones y presionar

directamente a los funcionarios sembró el germen de una nueva relación entre los actores locales, cosa inédita no sólo en el municipio sino en la región.

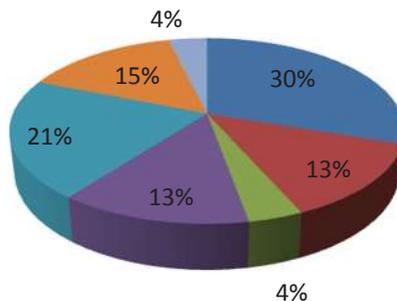
Como se puede apreciar todas las categorías de respuestas están íntimamente relacionadas y aunque la mayoría de las personas no señaló directamente a la participación ciudadana como un elemento de beneficio, esto queda implícito por el contenido de sus respuestas, ya que todas ellas implican algún tipo de participación ciudadana para la planeación del desarrollo.

En realidad el beneficio esencial y más importante que ha aportado el proceso de planeación, en general, y el Coplademun, en particular, es que los ciudadanos del municipio han aprendido a ser ciudadanía, han iniciado un proceso para constituirse como sujetos que buscan tener un papel claro y determinante en las acciones de gobierno.

En los tres años de la administración 2005-2007 el Coplademun se capacitó y se preparó, con lo cual, si sobrevive en el futuro, podrá hacer efectivo un conjunto de mecanismos de participación ciudadana como sería su intervención en la realización del POA.

**Gráfico 16.**

- Acceso a la información y transparencia del funcionamiento del gobierno
- Presionar a los funcionarios para que se cumplan las demandas de los ciudadanos
- Descarga de presión para las autoridades
- Dar seguimiento a la planeación y cumplir las metas
- Eficientar la realización de obras
- Participación ciudadana
- No ha tenido logros



En cuanto a las dificultades para el funcionamiento del Coplademun (gráfico 16), observamos que éstas tienen que ver con aspectos económicos, políticos y culturales de los actores representados en él.

La ignorancia, el desinterés y la falta de participación ciudadana, con el 19 por ciento del total, fueron las dificultades señaladas más recurrentemente por los entrevistados. Esto se debe, según las mismas respuestas, a aspectos como:

- a) Los ciudadanos tienen una tendencia fomentada a participar en programas asistencialistas de los gobiernos centrales y, por lo tanto, algunos de ellos asisten al Coplademun por las necesidades económicas que tienen, como una forma de obtener recursos extra; tal vez sin el apoyo de viáticos que da el ayuntamiento, varias personas dejarían de participar.
- b) Por otro lado la cultura machista inhibe la participación de muchas mujeres.
- c) También destaca que la mayoría de las personas de la localidad tiene una mala concepción sobre la forma de administrar los recursos por parte de los gobiernos locales, generando apatía y desinformación.

Otras de las dificultades que al principio enfrentaron los integrantes ciudadanos del Coplademun fueron la falta de apoyo para viáticos y la inexistencia de un espacio adecuado para las reuniones, esta limitante fue señalada por el 13 por ciento de los entrevistados. Ambas fueron solucionadas después de un largo año y como resultado de lo establecido en el artículo 26, fracción 8 del Reglamento del Coplademun<sup>65</sup>.

Por otro lado es cierto que la mayoría de los funcionarios no participaban continuamente en las reuniones, salvo el Oficial Mayor y la Contralora, además de algunos otros que eran convocados especialmente, los regidores tuvieron una participación bastante marginal y el Presidente estuvo en muy pocas reuniones durante los tres años de su gobierno. Todo ello fue señalado por el

---

<sup>65</sup> Precisamente dicho artículo se refiere a que el Gobierno Municipal está obligado a proporcionar al comité un espacio confortable para sus actividades cotidianas.

13 por ciento de los entrevistados como una manifestación de desinterés por parte de los funcionarios.

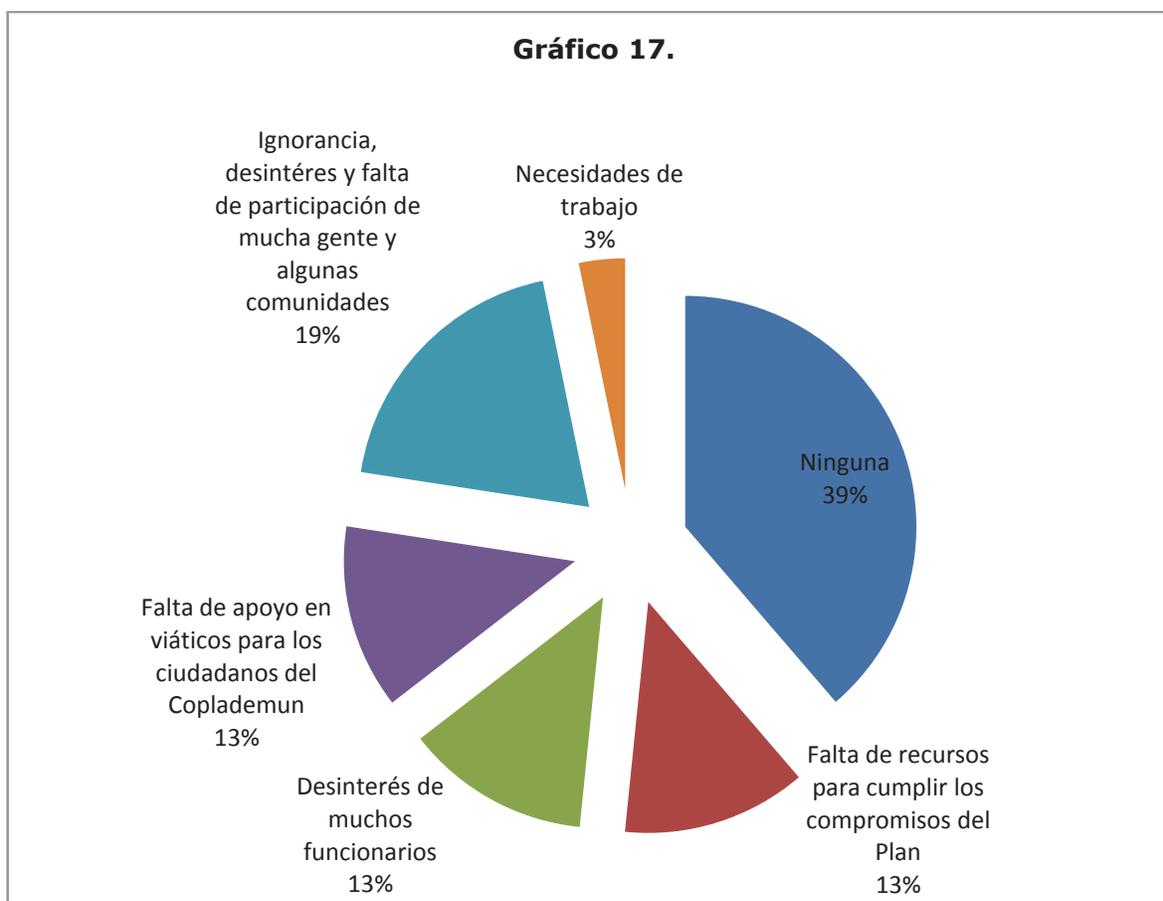
El papel del Presidente Municipal como máxima autoridad del Coplademun (según el artículo 10 del Reglamento) dejó mucho que desear y tal vez no permitió un mayor desarrollo del comité. Éste pudo haber hecho más eficiente el funcionamiento del Coplademun permitiendo que los consejeros participaran más directamente en los avatares que corresponden a la administración de un Municipio. Sin embargo, el compromiso de la Coordinadora General y de otros integrantes del Coplademun, tanto ciudadanos como algunos funcionarios, sirvió para compensar esta situación negativa.

Junto al desinterés de bastantes servidores públicos, señalado por los integrantes del Coplademun, hay que agregar la falta de una cultura de transparencia, ya que muchos de ellos se negaban a dar respuestas a las inquietudes ciudadanas y otros tantos no acudían a las reuniones del comité. A la vez esto sirvió para impulsar a la gente a utilizar al Coplademun como la herramienta ciudadana que los obligara a rendir informes.

Así mismo, el 13 por ciento de las personas, sobre todo funcionarios, consideraron que la falta de recursos para cumplir lo planteado en el plan fue otra limitante para el seguimiento y control dado por el Coplademun.

Además hay otro tipo de dificultades, ligadas a las necesidades económicas, es decir, las personas tienen que trabajar para sobrevivir y no pueden dejar de hacerlo para asistir a una reunión, por lo que el 3 por ciento de los entrevistados mencionó que ésta era una dificultad que afectaba al Coplademun.

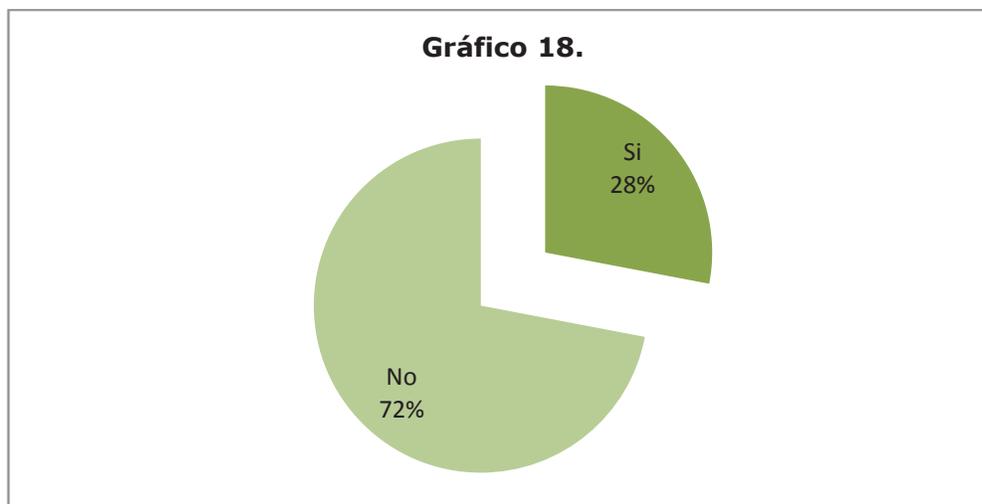
Por último, el 39 por ciento de los entrevistados consideró que el Coplademun no había enfrenado dificultades en su funcionamiento.



### El proceso de descentralización en el municipio.

Del total de entrevistados tan solo siete personas (todos ellos funcionarios o autoridades municipales) respondieron afirmativamente que sí sabían *qué es la descentralización* (gráfico 17), sin embargo, la mayoría de ellos (4) la relacionaban con el manejo autónomo de los recursos y uno la relacionaba con la idea de una independencia total del gobierno central. Tan sólo dos personas la relacionaban con la delegación de funciones de los niveles más altos a los más bajos.

Así mismo los ciudadanos sin cargo en el gobierno municipal y que son representantes de sus comunidades en el Coplademun tenían un total desconocimiento sobre el tema.



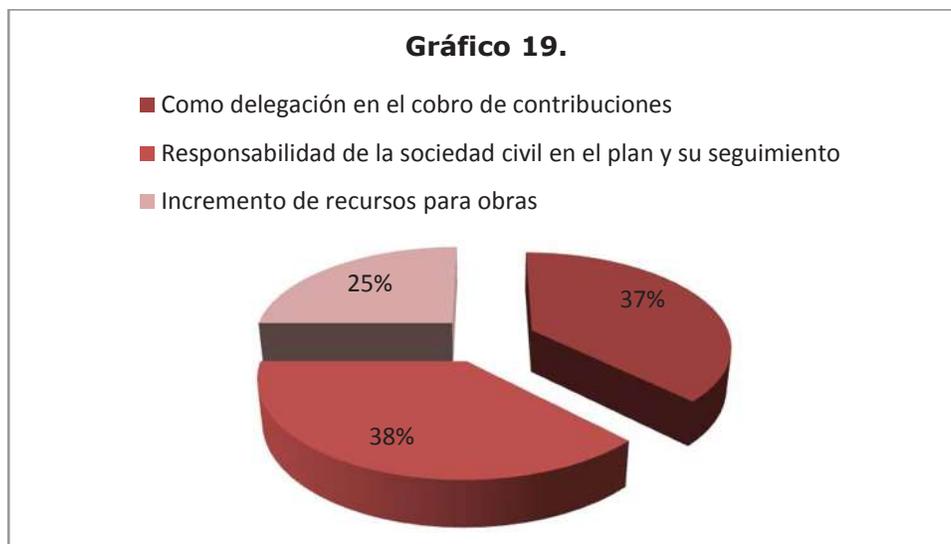
Sobre *cómo se ha manifestado la descentralización en el municipio*<sup>66</sup> (gráfico 18) y de acuerdo a los datos obtenidos, el 38 por ciento de las personas que respondieron esta pregunta consideró que ha sido en forma de toma de responsabilidad de la sociedad en el proceso de planeación; el 37 por ciento consideró que se había presentado como delegación de los niveles superiores al inferior en el cobro de algunas contribuciones, y; el 25 por ciento, respondió que se la descentralización en el municipio adquirió la forma de incremento de los recursos para obras.

En realidad el proceso de descentralización ha tenido poco impacto en el municipio. Particularmente los funcionarios la relacionan con la descentralización administrativa. Durante el Ayuntamiento 2005-2007 se logró la descentralización del cobro del predial que antes cobraba la Receptoría de Rentas del Gobierno del Estado.

El Presidente Municipal, sin embargo, sí manifestó percibir un cambio en cuanto a la descentralización de los recursos económicos que llegan de parte del estado y la federación, ya que argumentó que, relativamente, "hasta hace poco tiempo los ayuntamientos sólo podían controlar el gasto corriente y actualmente tienen acceso a fondos que pueden consumirse con otros objetivos". A pesar de éste argumento, en realidad la mayor parte tanto del

<sup>66</sup> Por la falta de una concepción clara sobre la descentralización y su aplicación en Panindícuaro esta pregunta solo fue respondida por 7 personas de las 25 entrevistadas en total.

ingreso como el gasto municipal sigue bajo control de instancias de gobierno más altas.



### Estructura de gobierno.

La gran mayoría de las personas entrevistadas (92 por ciento) tenían por lo menos una leve idea de *cómo se estructuraba el gobierno municipal* (gráfico 19), casi todos los ciudadanos conocía los cargos de los principales funcionarios del gobierno, sin embargo, muchos confundían a funcionarios con empleados, como las secretarías, de ahí en fuera muy pocos tenían alguna idea de cómo estaban organizados institucionalmente dichos servidores públicos.

En cuanto a las respuestas que dieron los entrevistados destaca lo siguiente:

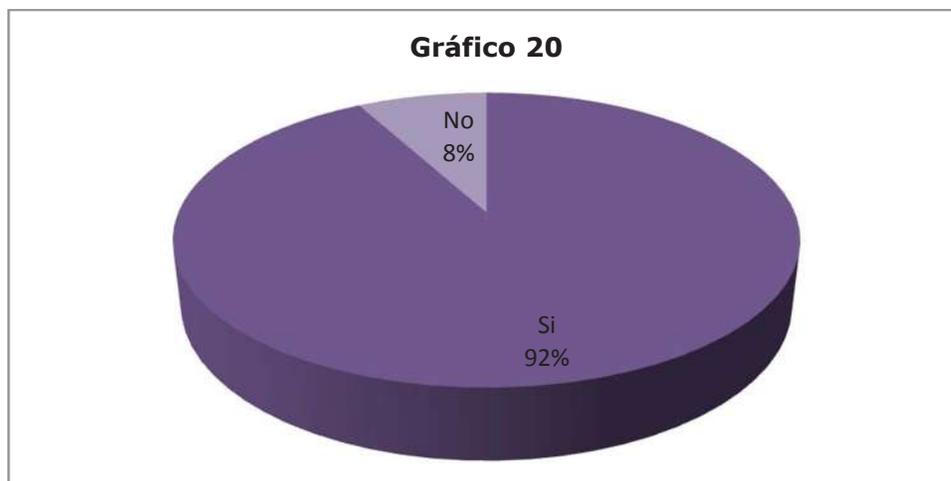
- a) La mayoría de los ciudadanos no distingue qué nivel de mando tiene cada una de las autoridades y en general cómo funciona el ayuntamiento.
- b) En la estructura de gobierno las funciones quedan centralizadas en el Presidente. Sin embargo, el conjunto de las entrevistas realizadas entre los integrantes ciudadanos del Coplademun hacen palpable la idea de que la Dirección de Obras públicas centraliza una cantidad de

funciones no formales del ayuntamiento que tienen que ver con el poder político que el titular de esta dirección ejercía.

- c) Los Regidores entrevistados, al dibujar el esquema del organigrama del ayuntamiento, ubicaban al Presidente en un nivel de mando superior al de ellos. En la estructura orgánica, como debe ser de acuerdo a la legislación correspondiente, los Regidores están al mismo nivel que el Presidente, sin embargo, pudimos constatar que en el caso de Panindícuaro, éstos cumplieron un papel marginal en el gobierno municipal en relación a la definición de las acciones a realizar y en el seguimiento de los programas que se llevaron a cabo y que correspondían a su interés institucional.
- d) Del total de funcionarios y autoridades entrevistadas sólo el primer Oficial Mayor hizo un dibujo fiel al esquema formal del organigrama del ayuntamiento municipal.

Por otro lado, también podemos destacar que en el organigrama existía una visión hacia la homogenización de nivel de los diferentes cargos, este es el caso de la Secretaría que debería estar más abajo que el nivel donde están las diferentes direcciones.

Por último, durante la administración municipal que terminó en los primeros días del mes de Enero de 2008, hubo relativamente pocos cambios en los titulares del gobierno municipal, ese fue el caso de la Tesorería, de la Oficialía Mayor y de la Dirección de Obras Públicas. Estas modificaciones se debieron esencialmente a presiones e intereses de los distintos actores políticos que se han disputado el poder local en los últimos años.



## 5.2 Algunas reflexiones en torno a los resultados de las entrevistas.

Para poder conocer e incorporar la visión de los actores que potencializan el desarrollo local se realizó una entrevista. Recordemos que partimos de la idea de que la planeación es pensada como una herramienta útil para el desarrollo local endógeno, siempre y cuando ésta se conciba como un sistema democrático de negociación permanente entre los diversos actores que intervienen en las regiones; en este proceso las instituciones del Estado (sobre todo local) juegan un papel fundamental.

Los problemas específicos de este municipio rural ponen en entredicho el planteamiento más convencional del desarrollo local, es decir, aquel que considera a la inversión privada el principal impulsor del desarrollo interno de las localidades. En un municipio agrario, como Panindícuaro, la iniciativa privada tiene una existencia estrechamente limitada, en cambio destaca el papel de otros actores, como el de las autoridades comunitarias y el de las mujeres, todos ellos en relación directa, o emanados de los productores agrícolas tradicionales, obligados a emigrar, por las condiciones socioeconómicas de su contexto.

Como muestran los resultados de la encuesta, la comunidad tiene como problemas fundamentales la contaminación del agua y el desempleo. A través de la planeación se han señalado dicha problemática, sin embargo con lo que

respecta a la contaminación del agua no se ha podido hacer mucho, ya que es una problemática que involucra a varios municipios, entre otras cuestiones, por el grado de inversión que se necesita para financiar e instalar una planta tratadora. Por otro lado, el problema del desempleo, como sabemos, no es exclusivo del municipio y tiene fundamentalmente causas de carácter nacional; sin embargo, a partir de la planeación local se han alentado algunas opciones destacando el funcionamiento de un vivero municipal que da trabajo a algunas familias, claro que hay que reconocer que hasta ahorita esto es insuficiente, pero se tiene programado para el futuro utilizar las remesas de los migrantes de forma productiva.

Así mismo, podemos decir que el Coplademun se ha constituido en la instancia básica de diálogo, coordinación y negociación permanente a la que hacemos referencia. En general el comité es concebido por diversos actores como una instancia benéfica y un mecanismo para gestionar democráticamente el desarrollo. Una muestra de ello es que todas las personas que respondieron que sí existían mecanismos de control y seguimiento de lo planeado, señalaron al Coplademun como esa instancia.

Así mismo, la cultura de participación en las comunidades abona a crear un mejor ambiente para el funcionamiento del Coplademun, por ello este tipo de tradiciones participativas son fundamentales para la planeación del desarrollo desde una perspectiva propia de los actores locales.

Por otro lado, en base a los resultados podemos notar que las dificultades del funcionamiento de la planeación para el desarrollo local y de su instancia básica, el Coplademun, fueron muchas, éstas tienen como causas las condiciones económicas, políticas y culturales en que ha vivido la sociedad local, sin embargo, un mayor impulso del ayuntamiento (sobre todo del Presidente) hubiera ayudado a mejorar aún más el proceso de planeación democrática.

Como vimos, otras dificultades que ha enfrentado la planeación participativa para el desarrollo de la localidad son las siguientes: a) los ciudadanos tienen una fuerte tradición de participar en programas asistencialistas de los gobiernos centrales, esto delimita su grado de

compromiso; b) la cultura machista inhibe la participación de muchas mujeres; c) la apatía de muchos actores locales, y; d) la falta de cultura de transparencia y, por lo tanto, el desinterés de la mayoría de funcionarios a rendir cuentas.

A principio del trabajo afirmamos que la planeación potencializa el desarrollo local regional en la medida en que incorpora un conjunto de variables, como son: la participación ciudadana, a la cual ya hemos hecho referencia, la capacitación de los planeadores, la descentralización, el marco legal de la planeación y la organización municipal. Respecto a esto, podemos decir que el proceso de planeación para el desarrollo local en Panindícuaro es un buen esfuerzo para empezar, aunque todavía muchas variables muestran que el grado de su desarrollo es insuficiente.

En este orden de ideas, a pesar del proceso de planeación participativa implementada en la administración 2005-2007, los resultados de la encuesta destacan que entre muchos participantes de la propia planeación existe un desconocimiento formal de este proceso. Es un hecho que muy pocos funcionarios conocen la base legal de la planeación, las leyes que la rigen y el carácter democrático que en ellas se le otorga. El conocimiento que se tiene sobre el marco legal, tanto de los funcionarios como de representantes ciudadanos del Coplademun, no es solamente escaso, sino difuso y podría decirse que casi nulo. Por lo anterior, destaca una aguda falta de impulso de capacitación de los actores que participan en la planeación.

Así mismo, el proceso de descentralización está muy poco claro para los integrantes del gobierno, hay una tendencia a pensar que ésta consiste en una especie de independencia del gobierno, por otro lado aunque algunos intentos que provienen de los niveles más altos del Estado han avanzado en los últimos años, este proceso ha tenido un leve impacto en la sociedad local. Así mismo, los ciudadanos sin cargo en el gobierno municipal y que son representantes de sus comunidades en el Coplademun tenían un total desconocimiento sobre en qué consiste la descentralización. Aunque la gran mayoría de las personas entrevistadas tenían por lo menos una leve idea de la estructura de gobierno del ayuntamiento, resulta evidente, por los resultados obtenidos, que en ella la

descentralización ha estado muy limitada, casi todo depende del Presidente y de funcionarios claves, como el director de Obras Públicas. Es por ello que el funcionamiento institucional del ayuntamiento tiende a centralizar las decisiones, no permitiendo, por ejemplo, un mayor desarrollo del Comité de Planeación.

En el transcurso del trabajo de campo pudimos constatar que la descentralización política, administrativa y económica ha tenido un reducido impacto en la localidad, tal vez lo que haya contribuido un poco más en este sentido sea el mismo proceso de planeación participativa, que impulso que en cierta forma las decisiones fueran consensadas entre la ciudadanía y más allá del propio equipo de gobierno.

### **5.3 Tres propuestas para el desarrollo local de Panindícuaro.**

Después de haber realizado las entrevistas, de desarrollar un trabajo de conocimiento más que suficiente de la región (tanto por las diferentes asistencias a las asambleas del Coplademun y de recorrer la gran mayoría de los poblados del municipio) y relacionar todo ello con el paradigma del desarrollo endógeno, consideramos que la experiencia vivida nos permite sugerir un conjunto de propuestas que podemos resumir en los consecutivos grandes tópicos:

**Primera propuesta:** Rescate y desarrollo de la producción agrícola. Para ello pensamos que es fundamental el impulso y profundización de las líneas estratégica A y C del Plan de Desarrollo Municipal de Panindícuaro más allá de la administración 2005-2007.

Hay que destacar que el conjunto de programas enmarcados en las distintas líneas estratégicas del Plan tienen una clara concepción de apostar a un verdadero desarrollo endógeno recuperando la vocación productiva local, pensamos que esto es sumamente positivo ya que tales posturas se alejan de las posiciones convencionales y mayormente difundidas de alcanzar un

desarrollo impulsado exclusivamente por la intervención privada, generalmente proveniente del exterior. En torno a esto afirmamos que si bien la iniciativa privada es benéfica y puede aportar al desarrollo de la localidad, es irreal plantear un desarrollo fundamentado sólo en las acciones de ésta, ya que en el municipio es casi inexistente, por otro lado siguiendo estos postulados se dejarían de lado el desarrollo y la recuperación de las vocaciones agrícolas locales, las cuales han sido sumamente dañadas por el modelo económico nacional de mercado total que entre otras cosas no ha generado políticas viables de desarrollo regional.

En este sentido, en la línea A del Plan 2005-2007 se formularon un conjunto de metas, consideramos que entre ellas la referente a la "Integración y puesta en marcha de un Programa de Desarrollo Rural sustentable" tiene suma importancia para recuperar el campo panindicuareense.

Desgraciadamente esta meta no se logró, solo quedó plasmada en el documento, por lo que es necesario que los planeadores presten mucha más atención en este aspecto, ya que hay que entender que en una región, como en la que se encuentra Panindícuaro, el proceso del desarrollo económico tiene que ver fundamental con el rescate y potencialización sustentable del sector agrícola. En este sentido es vital aprovechar los programas gubernamentales que otorgan financiamiento, pero más allá de ello es necesario continuar creando iniciativas fundamentalmente endógenas que tienen que ver, entre otras cosas, con la agricultura orgánica, experiencia con la cual ya cuentan algunas comunidades del municipio.

Así mismo, el desarrollo rural sustentable está íntimamente relacionado con el rescate del medio ambiente. Como hemos afirmado el campo panindicuareense está sumamente dañado por la grave contaminación, sobre todo de sus recursos hidráulicos. Por ello es esencial el impulso de acciones como la creación de un relleno sanitario, el tratamiento de residuos sólidos, la sistematización de experiencias de reforestación, todas ellas propuestas en la Línea estratégica C. A su vez, es esencial impulsar de manera regional y sobre todo entre los municipios que integran la cuenca del Río Angulo la instauración de un programa regional de recuperación del medio ambiente, incluyendo

propuestas como una tratadora de aguas residuales y la coordinación, sistematización y desarrollo de las acciones que en cada municipio se tengan respecto a este grave problema. Incluyendo todo ello en un Plan de Desarrollo Regional, tarea que tiene que ver substancialmente con la actuación coordinada desde el Suplader II<sup>67</sup>.

**Segunda propuesta:** Consolidar el sistema de planeación en el territorio municipal. Si bien existe un Coplademun que ha trabajado durante tres años esforzándose por realizar un proceso de planeación participativa para el desarrollo local, los Codecos instaurados en la localidad no están coordinados, ni relacionados directamente con el comité, esta falta de relación entre las instancias de planeación no es exclusivo de Panindícuaro, por el contrario es un síntoma generalizado del llamado Sistema Estatal de Planeación Democrática.

En el caso particular de Panindícuaro los Codecos generalmente se ven inmiscuidos en procesos de gestión de obras o programas de desarrollo comunitario pero sin coordinación alguna con el Coplademun, pensamos que para resolver esta problemática se tendría que impulsarse desde las esferas estatal y regional un conjunto de leyes y reglamentos que les brinden una base de relación normativa a las distintas instancias. Por otro lado, como no podemos esperar a que esa iniciativa provenga solo de los niveles de gobierno más altos, las instancias de planeación local y las autoridades municipales deben realizar un gran esfuerzo por vincularse, por conocerse, por coordinarse y por plantear objetivos comunes, esfuerzo que sería más viable y eficaz que esperar un dictado estatal o federal que podría ser muy tardado y difícil de gestionar.

Así mismo en un nivel regional que rebasa los límites jurídico-políticos del municipio de Panindícuaro el Coplademun debe impulsar en el Suplader un proceso de coordinación y relación entre los distintos municipios con los que comparte problemas similares, específicamente los pertenecientes a la

---

<sup>67</sup> La región Bajío se subdivide en la cuenca-región Lerma-La Piedad y la cuenca-región del Río Angulo. En la segunda se encuentran los siguientes municipios: Zacapu, Puruándiro, Panindícuaro, Huaniqueo, Jiménez, Morelos, Coeneo, Sixto Verdugo y Angamacutiro.

subregión del Río Angulo. Así desde el Suplader debe realizarse un esfuerzo por coordinar las instancias de planeación para lograr el desarrollo local. Para ello se cuenta con la ventaja de que en la región Bajío II hay una cobertura de 76 por ciento de la instalación de Coplademunes<sup>68</sup>.

**Tercera propuesta:** Consideramos de suma importancia la experiencia de instalación y de funcionamiento del Coplademun de Panindícuaro por lo que se debe garantizar su existencia a largo plazo como uno de las bases fundamentales para la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo de la localidad.

En la primera experiencia del comité muchos integrantes de éste han sido representantes con autoridad comunitaria, por lo que en el nuevo proceso de planeación (2008-2012) se ha avanzado en una conformación más ciudadanizada.

Así mismo, las personas integrantes del Coplademun deben avanzar hacia una profunda capacitación, pensamos que esto ayudará a la creación de ciudadanía y a eliminar la concepción, más o menos dominante, de ver al comité como un programa asistencialista. En esta tarea el Centro de Desarrollo Municipal (Cedemun) jugará un papel importantísimo, ya que pretende impulsar una Escuela de Formación Ciudadana en donde tendrán cabida los integrantes de los diversos Coplademunes.

Para que el Coplademun tenga un desarrollo pleno en el futuro debe impulsarse una mayor autonomía de éste con respecto a las consideraciones de la presidencia municipal, aunque por reglamento el primero depende directamente del segundo, pensamos que esa autonomía se puede lograr relativamente impulsando la capacitación y participación directa de los ciudadanos.

En este mismo sentido el Coplademun tiene una limitante, ya que el particular federalismo mexicano con fuertes tendencias centralistas seguirá permitiendo una concentración interna de la funciones del ayuntamiento,

---

<sup>68</sup> Este dato fue obtenido del documento virtual de la Cplade: *Enfoque, acciones e instrumentos implementados por el Gobierno de Michoacán para impulsar la participación ciudadana y el desarrollo local (2002-2008)*.

fenómeno que solo podrá revertirse iniciando una descentralización enfoque abajo-arriba, es decir, con mayor participación ciudadanía en las decisiones del gobierno, con el intervención ciudadana en los asuntos públicos, con el fortalecimiento del Coplademun y los Codecos.

## **6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.**

En el transcurso de la elaboración de la presente tesis hemos partido de la concepción de recurrir al paradigma del desarrollo local y ponerlo a prueba, a través de un conjunto de variables, en una región concreta enmarcada por restricciones jurídico políticas y donde los actores juegan un papel esencial, como es Panindícuaro.

Siempre se ha insistido en que el desarrollo local es un paradigma porque más que proponer ciertas tesis que pretenden ser generales, parte de las condiciones específicas de los territorios, es así que las circunstancias de la región donde se encuadran las relaciones de los actores de Panindícuaro cuestionan la concepción más ortodoxa del desarrollo local, es decir, de la postura del distrito industrial, ya que en este municipio rural y que está dentro de un país periférico no existen la suficiente cantidad de empresas como para formar las redes que el distrito requiere. Ante ello, se ve a la planeación democrática como una herramienta que reúne a los actores locales con el objetivo de construir un desarrollo que parta de los propios intereses de éstos.

A continuación resaltamos las principales reflexiones que han sido potencializadas por las ideas anteriormente mencionadas:

### **La planeación para el desarrollo local, aportes y limitaciones.**

En cuanto el proceso de planeación en el período 2005-2007, consideramos que el amplio diagnóstico realizado con mecanismos participativos y estadísticos permitió a los planeadores captar las principales problemáticas tanto de las comunidades en particular, como del municipio en general. Esto hizo posible establecer las líneas estratégicas y los programas que verdaderamente se requerían para desarrollar la localidad.

La continuidad del proceso de planeación para el desarrollo debe hacer énfasis en los problemas fundamentales de las personas concretas, que son,

primordialmente, la falta de empleo (debido sobre todo a la crisis del campo) y la enorme contaminación de los recursos naturales.

Sin embargo, estos problemas fundamentales que presenta el municipio tienen grandes limitaciones para solucionarse solo desde Panindícuaro y deben resolverse desde el entorno regional, donde el Suplader podría cobrar verdadera vida como instrumento de planeación para el desarrollo, es por ello que una visión regional que busque la solución de problemas en conjunto (de los municipios vecinos) y se conceptualice como impulsor del desarrollo debe estar mucho más presente en el proceso de planeación municipal.

En este sentido, cabe decir que en el impulso del desarrollo de la localidad de Panindícuaro tenemos que tener en cuenta que el Sistema de Planeación Democrática de Michoacán es una herramienta que pese a todas sus dificultades y falta de coordinación puede ser muy útil. Dicho sistema cuenta con un amplio respaldo legal, sin embargo, muchas veces los actores locales no lo conocen y no saben cómo aplicarlo y obtener beneficios de él.

Uno de los aportes del sistema es el mismo Coplademun que pese a tener un sentido consultivo es el germen de una profunda participación de los actores locales en los asuntos públicos tradicionalmente manejados por el ayuntamiento. Aunque una de las principales limitantes para la maduración de éste es su dependencia jurídica de la Presidencia, el comité empieza a ser visto por los actores como un mecanismo de participación ciudadana en la planeación del desarrollo local.

Debemos reconocer que es un verdadero avance que en el territorio municipal se hayan implementado condiciones suficientes para establecer un proceso participativo de planeación en todas sus etapas y en donde el Coplademun juega un papel vital. Es por ello que debe hacerse todo para profundizar su papel, como por ejemplo, impulsando la realización participativa del presupuesto a través de él. Pero sobre todo, es fundamental su consolidación, además de buscar que los Codecos se relacionen e interactúen con él.

Podemos notar que las dificultades del funcionamiento de la planeación participativa, en general, fueron muchas, éstas tienen una base en las

condiciones económicas, políticas y culturales en que ha vivido la sociedad local durante décadas.

Las dificultades en el proceso estuvieron relacionadas a la concreción de acciones que resolvieran problemas como el empleo, la contaminación y la migración, en este aspecto se vieron las restricciones organizativas y administrativas del ayuntamiento panindicuareense. Una limitante para darle seguimiento al proceso en futuras administraciones será la disposición de las autoridades municipales que centralizan este tipo de decisiones que, en cambio, deberían estar más en relación a la voluntad ciudadana.

Otra limitante, fruto de una añeja tradición asistencialista, es que en la realidad concreta, la planeación se utilizó, muchas veces, como un mecanismo de gestión de obra pública, dejando de lado, por ejemplo, las necesidades laborales, ambientales y las de género.

Una restricción más al proceso de planeación para el desarrollo en Panindícuaro ha sido la falta de diálogo y coordinación, y por lo tanto, la diferente visión o falta de ella de los actores en torno al desarrollo; si se sigue impulsando la planeación participativa y sobre todo del Coplademun, éste podrá ser reconocido por la comunidad entera como el espacio donde este dialogo y coordinación puede realizarse.

### **El papel de los actores ciudadanos en la planeación.**

Cualquier propuesta en torno al desarrollo local necesita partir de las condiciones objetivas y concretas, de las vocaciones productivas, de la situación de los actores que se relacionen en este espacio con el fin de plantear alternativas en una perspectiva verdaderamente endógena de desarrollo.

Un aspecto característico del conjunto de actores de la localidad es que las mujeres juegan un papel importante, ya que muchas veces son jefas de familia en situaciones donde el esposo se ha trasladado a Estados Unidos para encontrar mejores condiciones laborales. A su vez, esta migración ha propiciado cambios en la forma en que se relacionan los actores, afectando profundamente su manera de vida e introduciendo nuevos valores; por ello,

cualquier iniciativa de desarrollo local tiene que tomar en cuenta esto en el futuro.

Así mismo, una ventaja que ha aportado el proceso de planeación participativa a los actores ciudadanos es conocer el funcionamiento del ayuntamiento en términos generales y particulares y poder reclamar directamente ante los representantes. El poder observar las acciones y presionar directamente a los funcionarios sembró el germen de una nueva relación entre los actores locales, cosa inédita no sólo en el municipio sino en la región; esto debe seguir impulsado por los actores ciudadanos, reforzando principalmente el Coplademun.

Por otro lado, una gran limitante de los actores es su poca capacitación, esta situación acorta la potencialidad de la comunidad para desarrollar la región y utilizar a la planeación como una herramienta esencial en el dialogo, la coordinación y ejecución de acciones que contribuyan a dicho proceso. Por ello reiteramos que es vital impulsar una profunda y sistemática capacitación entre los actores más comprometidos en el proceso de planeación; esto hará que tengan claros los objetivos y la importancia de planear en un territorio local como en el que ellos actúan y las virtudes que conlleva esto para el impulso del desarrollo.

Respecto a la concepción y práctica de la participación ciudadana por parte de los actores locales, la investigación se enriqueció, ya que las asambleas comunitarias y las faenas son mecanismos de participación ciudadana tradicionales. En este sentido, se debe señalar que no obstante que el ejercicio del voto es una forma fundamental de participación, ésta última debe ir más allá de la democracia formal y fomentar en las localidades mecanismos para tomar decisiones de forma directa, ese es en parte el objetivo de la institucionalización y la base del futuro desarrollo del Coplademun de Panindícuaro.

## **El papel de las instituciones gubernamentales en la planeación.**

Respecto a la estructura del gobierno municipal, por un lado, ésta continúa centralizada en el Presidente Municipal, mientras que por otro, existen autoridades, como los Regidores, que no participan efectivamente en ella y menos en el proceso de desarrollo de la localidad, a lo mucho son actores que se subordinan a las decisiones del presidente y están ahí para legitimarlas. Es así que fueron muy pocos los regidores que participaron directamente en el proceso de planeación. En cambio funcionarios como la Contralora y el Oficial Mayor fueron los principales impulsores desde el gobierno local del proceso de planeación. Considerando todo esto, es esencial que se impulse dentro del gobierno local una transformación que logre que las autoridades que no participen lo hagan, pero ello solo se logrará si éstas se capacitan y se concientizan sobre la importancia de la planeación para el desarrollo de la localidad.

De acuerdo a las condiciones típicas de un municipio como Panindícuaro, contextualizado en el peculiar federalismo mexicano, la descentralización en los últimos años se ha implementado de arriba abajo con una modesta repercusión en el ámbito local, ya que aunque los recursos son etiquetados por la federación se ha logrado un relativo manejo por parte del ayuntamiento.

A pesar de la percepción positiva de algunos funcionarios locales, la mayor parte tanto del ingreso como el gasto municipal sigue bajo control de instancias de gobierno más altas. Así mismo, la Dirección de Obras públicas centraliza una cantidad de funciones no formales del ayuntamiento que tienen que ver más que nada con la administración, por lo que podemos volver a afirmar que el proceso descentralizador está muy limitado dentro de éste.

Ante todo lo anterior el Estado local debe potencializar el desarrollo, en primer lugar, mediante una verdadera descentralización, sobre todo de tipo política, ésta se logrará mediante el proceso de participación ciudadana y su capacidad de descentralizar el poder en el municipio, todo ello contribuirá a un verdadero avance en la descentralización en la localidad, más allá del limitado proceso que ha sido otorgado por los niveles más altos de gobierno y que

tienen que ver con dotar de algunas atribuciones al ayuntamiento. Así mismo, reiteramos, es fundamental que los funcionarios estén en constante capacitación y actualización respecto a lo que requieren sus cargos y lo relacionado al desarrollo y su planeación.

También es esencial que los actores políticos dialoguen y construyan una visión consensada de largo plazo sobre cuál es el desarrollo que necesita la región, en éste proceso es fundamental que atiendan a lo que se ha planeado y planeará democráticamente y que se concretiza en el proceso de planeación 2005-2007. Un ejemplo de esta falta de visión a largo plazo respecto al desarrollo de la localidad es que el partido dominante en el municipio ha sido, desde hace ya varios años, el de la Revolución Democrática, sin embargo, éste presenta grandes fisuras al interior de la localidad, por lo que sus facciones se disputan entre ellos el ayuntamiento, es así que a pesar de que los últimos dos gobiernos han sido perredistas, la administración entrante se resiste a continuar las prácticas en relación a la participación ciudadana para la planeación del desarrollo. En este sentido, en el mes de abril de 2008 se presentó el nuevo plan de desarrollo municipal y aunque la nueva presidencia municipal había prometido delegar la realización del diagnóstico y la formulación al Coplademun hubo grandes dificultades para consolidar las acciones requeridas para lograrlo.

### **Líneas potenciales de investigación.**

Por último, queremos mencionar que la realización de esta investigación significó la profundización en el conocimiento de aspectos del desarrollo y la planeación que no habíamos tomado en cuenta. En primer lugar, nos ha inquietado profundamente el llamado Sistema de Planeación Estatal, al grado de habernos cuestionado su carácter sistémico, en el sentido de que las instancias formuladas tengan en realidad relaciones estructurales para crear un sistema, esta inquietud nos motiva a profundizar en su investigación.

También hemos advertido que el aspecto político y su impacto, generalmente aleatorio, en la planeación para el desarrollo debe ser mucho

más estudiado e incorporado a las investigaciones sobre la localidad como una variable determinante.

Otra cuestión fundamental que merece ser profundizado en su estudio es lo relacionado a cómo desarrollar regiones rurales, como Panindícuaro, donde generalmente no existe una masa crítica de empresas y el desempleo es un problema grave, para impulsar su desarrollo; sabemos que no hay receta respecto a esto, pero sí tenemos que ser consientes en cuanto a plantear alternativas donde los actores locales endogenicen el desarrollo.

## FUENTES.

### Bibliografía.

Acevedo Valerio, Víctor (2003): "Regionalización económica para Michoacán: un análisis crítico", en Acevedo Valerio, Víctor y Lenin Chávez (Coordinadores): *Economía y desarrollo regional en México*. Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales-UMSNH. México, pp. 55-83.

Aguilar Monteverde, Alonso (2002): *Globalización y capitalismo*. Plaza & Janés. México.

*Antología de la planeación en México 1917-1985* (1986): "Primeros intentos de planeación en México (1917-1946), volumen 1". Editorial Fondo de Cultura Económica (FCE). México.

Arriagada, Ricardo (2002): *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Serie Manuales, número 20. Editado por el ILPES-CEPAL. Santiago de Chile.

Bailey S.J. (1999): *Local Government Economics. Principles and Practice*. Ed. Macmillan.

Banco de México (2007): *Informe Anual 2006*. Documento virtual. México D.F.

Becattini, G. (1994): "El distrito marshalliano: una noción socioeconómica". En: Benko, G. y A. Lipietz (editores): *Las regiones que ganan. Distritos y redes: los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Eds. Alfons el Magnánim. Valencia, España. pp. 39-57.

Benko, Georges y Alain Lipietz (1994): "El nuevo debate regional". En: Benko, g. y A. Lipietz (editores): *Las regiones que ganan. Distritos y redes: Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Eds. Alfons el Magnánim. Valencia, España, pp. 19-38.

Buchanan, James M. (): *La perspectiva de elección pública*.

Carranza Palacios, José Antonio (1986): *Administración: un enfoque integral*. Editorial Limusa. México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2006). Grupo editorial Raf. México, D.F.

Coraggio, José Luis (1991): "*Las dos corrientes de descentralización en América Latina*", en: *Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. SIAP-CIUDAD, Quito, Ecuador. Encontrado en: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc\\_publicaciones.htm](http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones.htm)

\_\_\_\_\_ (1997): *La política del desarrollo local*. Serie cursos y conferencias de la Universidad de Buenos Aires. Apuntes para el modulo del curso del postgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas. Argentina, pp. 43-53.

\_\_\_\_\_ (1997): *La descentralización: el día después...*, Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Encontrado en: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc\\_publicaciones.htm](http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones.htm)

\_\_\_\_\_ (1999): "De la descentralización intraurbana a la descentralización regional", en: *Descentralización y Democracia. Un debate necesario*, Agencia Española de Cooperación Internacional-Intendencia Municipal de Montevideo, 1999. Encontrado en: [http://www.coraggioeconomia.org/jlc\\_publicaciones.htm](http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones.htm)

\_\_\_\_\_ (2000): *La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado*. Seminario taller: Cultura y desarrollo: perspectiva y desarrollo. IADAP, Ecuador. Apuntes para el módulo del curso del postgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas. Argentina, pp. 81-93.

\_\_\_\_\_ (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, pp. 95-105.

Enzástiga Santiago, Mario, ( ): *Taller de Planificación Estratégica Situacional (PES). El Planteamiento Estratégico Situacional como teoría y método de Gobierno*. Versión Ejecutiva. Cedemun.

- Finot, Iván, (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Editado por la ONU, CEPAL-ILPES, serie Gestión pública número 12. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2003): *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Editado por la ONU, CEPAL-ILPES, serie Gestión pública número 38. Santiago de Chile.
- Franco, R. (1996): *Los paradigmas de la política social en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Furió, E. (1996): "Capítulo IV. Espacio económico y región. Evolución y cambio en la economía regional", en: *Evolución y cambio en la economía regional*. Eds. Ariel Economía. Barcelona, España, pp. 67-80.
- \_\_\_\_\_(1996): "Capítulo V. Crisis económica, dinámica espacial y perspectiva territorial", en: *Evolución y cambio en la economía regional*. Eds. Ariel Economía. Barcelona, España, pp. 81-91.
- Furtado, Celso (2000): *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI Editores, 12ª edición. México.
- Gálvez Azcanio, E., (1993): *Planeación Estratégica en los negocios*. Ecafsa, México.
- González Butrón, María Arcelia (2006): "La economía para la vida es posible. Propuestas teóricas en construcción frente a la economía de mercado", en: Martínez Aparicio, Jorge y Salvador Padilla Hernández (Coordinadores), *Desarrollo local, sustentabilidad y desigualdad en Michoacán*. Facultad de Economía Vasco de Quiroga/División de Estudios de Posgrado, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México.
- Hall, Richard H. (1996): *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*. Editorial Pearson Educación Latinoamérica. México.
- Herrera Torres, Hugo Amador (2006): *Marco legislativo del Estado de Michoacán para el desarrollo local: revisión y propuesta*. Tesis de maestría. México.
- Hernández Sampieri, Roberto (2002): *Metodología de la Investigación*. Editorial McGraw Hill, 3ª ed. México.

- Hiernaux, Daniel (1993): "En la Búsqueda de un Nuevo Paradigma Regional", en: Ramírez, B. (Compilador): *Nuevas Tendencias en el Análisis Regional*, UAM-X. México.
- Hill, Charles y Gareth R. Jones (2000): *Administración estratégica. Un enfoque integrado*. Editorial Mc Graw Hill, Colombia.
- Honorable Congreso del Estado de Michoacán (2002): *Guía Práctica para la Planeación, programación y presupuestación del gasto público municipal*. Documento virtual.
- Honorable Ayuntamiento de Tarímbaro (2005): *Plan de desarrollo Municipal de Tarímbaro 2005-2007*.
- Honorable Ayuntamiento de Panindícuaro (2005): *Reglamento del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal de Panindícuaro*.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1976): *Discusiones sobre Planificación*. Siglo XXI editores, S.A. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2008): *Sistema de cuentas Nacionales de México (SCNM). PIB por entidad federativa 2001-2006*. México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2002): *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*. Secretaría de Gobernación. México.
- Jardón Urrieta, Juan José (2007): *Evolucionismo económico, instituciones y sistemas complejos adaptativos*. Editorial Porrúa. México.
- López Orduño, Rafaela (2005): *La participación ciudadana como actor estratégico en la gestión pública municipal. El caso del municipio de Tarímbaro, Michoacán*. Tesina para obtener el grado de Licenciada en Economía, Facultad de Economía-UMSNH. México.
- Kuklinski, Antoni (1997): *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. Ed. FCE, 12ª, edición. México.
- Macón, Jorge (2002): *Economía del sector público*. Editorial McGraw-Hill Interamericana. Bogotá Colombia, pp. 141-173.
- Matus, Carlos (1998): *Adiós Señor Presidente*. LOM ediciones, Colección sin Norte. Santiago de Chile.

- Martínez Peinado, José y José María Vidal Villa (Coordinadores), (2004): *Economía Mundial*. Ed. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U, Colombia.
- Márquez García, Guadalupe y Gabriel Tun Colli (2000): *Curso Especializado I. Planeación Estratégica Situacional*. Editado por el Centro de servicios municipales "Heriberto Jara", A.C. México D.F.
- Massey, Doreen (1991): "Las Regiones y la Geografía", en: Ramírez, Blanca (Compilador), *Nuevas Tendencias en el Análisis Regional*. UAM-X, México, pp. 33-48.
- Medina Peña, Luis, (2004): *Invención del sistema político mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Nieves Jiménez, Ramón (1999): *Manual de planificación del desarrollo municipal*. Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C. México, D.F.
- Ocampo, M. Luis Fernando (1999): "Globalización y desestructuración territorial", en: *Globalización y reestructuración territorial*. 2º Congreso RNIU.- Investigación urbana y regional (Compilación). UAM-X/RNIU, México, pp. 139-150.
- Ortega Lomelín, Ramón (1994): *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ramírez, B. y J. Tapia (1999): "Globalización o escalas en el análisis territorial: el inicio de un debate", en: *Globalización y reestructuración territorial*. 2do. Congreso RNIH- Investigación urbana y regional (Compilación). Eds. UAM-X/RNIH. México.
- Rojas Soriano, Raúl (1991): *Guía para Realizar Investigaciones Sociales*. Editorial Plaza y Valdez. México.
- Secretaría de Planeación del Desarrollo (2007): *Enfoque, acciones e instrumentos implementados por el Gobierno de Michoacán para impulsar la participación ciudadana y el desarrollo local (2002-2008)*. Documento virtual presentado en el "Curso internacional de especialización en economía social y desarrollo local".

- \_\_\_\_\_ *Avances del Plan de Desarrollo de la Región Bajío II*, consultado el día 23 de diciembre de 2007 en la página Web: [seplade.michoacan.gob.mx](http://seplade.michoacan.gob.mx)
- \_\_\_\_\_ *Base de datos para la Región II Bajío*, consultados el día 15 de enero de 2007 en la página Web: [seplade.michoacan.gob.mx](http://seplade.michoacan.gob.mx)
- Sepúlveda, L. (2001): "Aspectos generales. La nueva plataforma regional", en: *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 11-17 y 29-39.
- Steiner, George A., (1997): *Planeación estratégica. Lo que toda dirección debe saber*, CECSA, México.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1978): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores. México.
- Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coordinadores) (2004): *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001): "La política de desarrollo económico local", en: Aghón, Alburquerque y Cortés (Compiladores), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Editado por la CEPAL/GTZ. Chile, pp. 21-45.
- \_\_\_\_\_ (2005): "Desarrollo económico local y descentralización", en: Solari Vicente, Andrés y Martínez Aparicio, Jorge (Compiladores): *Desarrollo Local, Textos cardinales*. Editado por la División de estudios de Postrado de la Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" de la UMSNH. Morelia, Michoacán.
- Vidales González, César Raúl (2006): *Lineamientos institucionales para la planeación del desarrollo en Michoacán*. Tesis de maestría. México.
- Von Haldenwang, Christian (2001): "Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión Latinoamericana", en: Aghón, Alburquerque y Cortés (Compiladores), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Editado por la CEPAL/GTZ. Chile, pp. 47-68.

Williamson Oliver E. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica. México.

## **Hemerografía.**

Albert, A. (2001): "¿Regiones singulares y regiones sin lugares? Reconsiderando el estudio de lo regional y lo local en el contexto de la geografía postmoderna", en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 32. España, pp. 35-52.

Albuquerque, Francisco (1998): "Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local", en: *Revista Quivera*, núm. 0, julio. México, pp. 77-95.

Coraggio, José Luis (2005): "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", en: *Revista de la CEPAL*, número 86, agosto. Santiago de Chile, pp. 29-46.

*Diario Oficial de la Federación*, (1983): "Ley de Planeación". Edición matutina, Publicado el 5 de enero de 1983. México.

González Butrón, María Arcelia (2004): "Planificación del desarrollo y participación social en Michoacán", en: *Realidad Económica* número 18, noviembre, revista de la Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" de la UMSNH. México, pp. 41-45.

Hernández Rubio, Carolina (2002): "La teoría del crecimiento endógeno y el comercio internacional", en: *Cuadernos de estudios empresariales*, número 12. Editado por la Universidad Complutense de Madrid. España, pp. 95-112.

Martínez Piva, J. (2001): "El desarrollo local en América Latina", en: *Comercio Exterior*, Vol. 51, número 8. México, pp. 683-693.

Márquez Ayala, David (2007): "Agricultura y desarrollo", en: *La Jornada*, 17 de diciembre. México.

*Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán*. Tomo CXII, número 86.

“Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo”. Morelia, Michoacán; lunes 17 de abril de 1989.

\_\_\_\_\_ Sección décima. “Ley de Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo”. Morelia, Michoacán, 31 de diciembre de 2001.

\_\_\_\_\_ “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo”. Folleto editado en 2005. Edición del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado por primera vez en el Periódico Oficial, número 9, tercera sección. Morelia, Michoacán; viernes 12 de abril de 2002.

\_\_\_\_\_ Segunda sección, tomo CXXVIII, número 69. “Plan de Desarrollo Social de Panindícuaro 2002-2004”. Morelia, Michoacán; viernes 5 de julio del 2002.

\_\_\_\_\_ Tomo CXXX, número 27. “Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán 2003-2008”. Morelia, Michoacán; miércoles 12 de febrero del 2003.

\_\_\_\_\_ Tercera sección, tomo CXXXI, número 70. “Decreto número 277. Se reforma el artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal”. Morelia, Michoacán, 1 de septiembre de 2003.

\_\_\_\_\_ Segunda sección, tomo CXXXVI, número 43. “Plan de Desarrollo Municipal de Angamacutiro, Michoacán 2005-2007”. Morelia, Michoacán; miércoles 22 de junio de 2005.

\_\_\_\_\_ Segunda sección, tomo CXXXVI, número 49. “Plan de Desarrollo Municipal de Puruándiro, Michoacán 2005-2007”. Morelia, Michoacán; jueves 30 de junio del 2005.

\_\_\_\_\_ Cuarta sección, tomo CXXXVI, número 74. “Plan de desarrollo Municipal de Panindícuaro 2005-2007”. Morelia, Michoacán; jueves 4 de agosto del 2005.

\_\_\_\_\_ Cuarta sección, tomo CXXXVI, número 76. “Plan de Desarrollo Municipal de Zacapu, Michoacán 2005-2007”. Morelia, Michoacán; lunes 8 de agosto de 2005.

\_\_\_\_\_ Quinta sección, tomo CXXXVI, número 76. "Plan de Desarrollo Municipal de Penjamillo, Michoacán 2005-2007". Morelia, Michoacán; lunes 8 de agosto de 2005.

Pírez, Pedro (2000): "Descentralización y gobierno local en América Latina", en: *Quivera, revista de estudios territoriales*, año 2, número 3, marzo, pp. 51-64.

Solari Vicente, Andrés (2004): "Artículo Científico: características, pautas y diferencias", en: *Realidad Económica*, número 15. Facultad de Economía, UMSNH. México, pp. 46-58.

# **ANEXOS**

## INTEGRANTES CIUDADANOS DEL COPLADEMUN DE PANINDÍCUARO

Nombre	Cargo	Comunidad
Amalia García Álvarez	Coordinadora General	Botello
Guadalupe Rodríguez Olvera	Consejera Secretaria	Aguanato
José Vásquez Pérez	Consejero Coordinador	San Miguel Epejan
Rodolfo Melena	Consejero	La Cordoba
Sabino Juárez Landín	Consejero	Botello
Guillermo Hernández Valencia	Consejero	Pomacuaro
Aurora Méndez Vidales	Consejero	Aguanato
Roselía Ángeles Hernández	Consejera Coordinadora	Los Alvarado
Rafael Ralla Machuca	Consejero	Los Alvarado
Gabriel Melena Campos	Consejero	La Cañada
María Práxedes Martínez	Consejero	Tanguato
Consuelo Cortés Martínez	Consejero	Tanguato
Magdalena Alcaraz Almansa	Consejero	Curimeo
Héctor Tapia Juárez	Consejero	Ex Hacienda de Curimeo
Griselda Martínez Maya	Consejera Coordinadora	Ranchos de Epejan
Honorato Rodríguez Velásquez	Consejero Secretario	Aguanato
Margarita Anguiano Ríos	Consejero	Ranchos de Epejan
José C. Serrato Ferrer	Consejero	San Miguel Epejan
Gloria Sixtos Villegas	Consejero	Tanguato
Ramón Ambriz Orozco	Consejero	La Luz
Librado López Torres	Consejero	San Vicente
Elías Torres Cortés	Consejero	San Diego
José López Galván	Consejero	J. Trinidad Regalado
Luis Aburto Zabala	Consejero	Iracuataro
Daniel Ortega	Consejero	Urequio
Roberto Reyes Martínez	Consejero	Bella Vista

## LISTA DE JEFES DE PRIMER NIVEL Y REGIDORES

No.	Nombre	Puesto
1	Adolfo García Cortés	Presidente Municipal
2	Hermenegildo Morales Cortés	Sindico Municipal
3	José Pérez Ortega	Secretario del H. Ayuntamiento
4	Prof. Tomas Rosario Cabrera	Regidor de asuntos agropecuarios
5	Francisco Javier Ruiz Espinosa	Regidor de Obras Públicas
6	Leoveldina González Miramontes	Regidora de la Mujer, Juventud y Deporte
7	Dr. Alberto Loya Álvarez	Regidor de Salud y Asistencia Social
8	Nereida Guillen Pantoja	Regidora de educación, Cultura y Turismo
9	Feliciano Ledesma González	Regidor de ecología
10	Alejandro Maldonado González	Regidor de Comercio y Fomento a la Industria
11	José Cortes Ávila	Tesorero Municipal
12	A. Sebastián Loya Álvarez	Director de Obras públicas, Urbanísimo y Ecología
13	C.P- María de los Ángeles Damián Reyna	Contralora Municipal
14	C. Víctor Melena Pérez	Oficial Mayor
15	Alma Rosa Cortes de la Cruz	Coordinadora de Desarrollo Social
16	Eric Martín Villalobos G.	Secretario de Desarrollo Rural
17	Teresa Pérez Orozco	Presidenta del DIF municipal

## ASESORAS

Integrantes	Cargo	Lugar
María Arcelia González Butrón	UMSNH, Facultad de Economía	Morelia
Nora María Vargas	EMAS A.C.	Morelia

## GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE PLANEACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

*El objetivo de la entrevista es obtener información específica sobre la forma en que se ha hecho el proceso de planeación en el municipio, qué grado de capacitación tienen los actores para realizar una planeación que en realidad pueda ayudar al desarrollo local. Es decir, la tesis considera que existe un conjunto de variables básicas para que en una localidad pueda haber desarrollo endógeno (descentralización, participación ciudadana, capacitación, marco legal, organización municipal, gestión estratégica municipal) y queremos saber si los principales actores en el proceso de planeación las conocen y por lo tanto las han podido incorporar realmente en el proceso para la planeación del desarrollo local. Esta dirigida a los integrantes del ayuntamiento municipal, el Coplademun y algunos otros actores importantes de la localidad, como el párroco y los comerciantes (Esta parte no ira escrita en el formato final).*

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO, FACULTAD DE ECONOMÍA VASCO DE QUIROGA, MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL.

La presente encuesta forma parte del proyecto de tesis "Planeación y desarrollo Local", y tiene el fin de ser parte del estudio empírico necesario para su realización.

Fecha de la entrevista .....

Nombre del entrevistado(a).....

Cargo/función/actividad.....

### DESARROLLO LOCAL

**1. ¿Desde su punto de vista, qué aspectos considera que son necesarios para el desarrollo de su localidad?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

### MARCO LEGAL

**2. ¿Conoce el marco legal de la planeación municipal?**

Si..... (Pasar a la 3)  
No.....

**3. ¿Considera necesario conocer este marco legal, por qué?**

.....  
.....

**4. ¿Según su criterio, qué es lo más importante de este marco legal?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**PLANEACIÓN**

**5. ¿Qué actor o actores han realizado el proceso de planeación?**

Presidente Municipal..... Funcionarios del Ayuntamiento.....

Regidores..... Asesor.....

Ciudadanos(as) del Coplademun..... Otros.....

**6. ¿Considera que en su localidad existen mecanismos de control y seguimiento para la planeación?**

Si.....  
No.....

¿Cuáles son?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**7. ¿Los funcionarios del municipio reciben capacitación en la planeación para el desarrollo?, ¿en qué consiste esta capacitación?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **8. ¿Qué entiende por participación ciudadana?**

- a. Ejercicio del Voto .....
- b. Como toma directa de decisiones por la ciudadanía de forma institucionalizada.....
- c. Como mecanismo para gestionar recursos que ayuden al bienestar de la sociedad local.....
- d. Todas las anteriores.....
- e. Otra.....

### **9. ¿Qué mecanismos han implementado para fortalecer la participación ciudadana en su localidad?**

- a) Planeación participativa
- b) Presupuesto participativo
- c) Revocación de mandato
- d) Todos los anteriores
- e) Otro.....

### **10. ¿Se ha instalado el COPLADEMUN en su municipio?**

Si.....

No.....

**11. ¿Desde cuándo?**.....

**12. ¿Quiénes lo integran?** .....

**13. ¿Cómo se designaron?** .....

**14. ¿Cómo funciona?**.....

**15. ¿Qué logros ha tenido?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....  
.....  
**16. ¿Qué dificultades ha enfrentado?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**DESCENTRALIZACIÓN**

**17. ¿Sabe en qué consiste la descentralización, es decir, cómo la entiendes?, ¿cuáles son sus principales características?**

Si.....  
No.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**18. ¿En qué ha consistido o cómo se ha desarrollado el proceso de descentralización en su municipio?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**ESTRUCTURA DE GOBIERNO**

**19. ¿Conoce la estructura de gobierno del ayuntamiento?**

Si.....  
No.....

**20. ¿La puede describir?**

.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....

**21. ¿Esta es descentralizada?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**22. ¿Sabe usted en qué consiste la gestión estratégica municipal?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**C. ADOLFO GARCÍA CORTÉZ**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL DE PANÍNDICUARO**  
**P R E S E N T E**

**INFORME DE ACTIVIDADES**

**Correspondiente a las fechas del 21, 22, 23 de noviembre y del día 3 de diciembre del año 2007.**

El proceso de planeación cuenta con distintas etapas, a grandes rasgos podemos afirmar que son tres, la formulación, el seguimiento y la evaluación. En el caso de la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Panindicuario, éste se realizó mediante mecanismos participativos y democráticos por cada comunidad, con la dirección de las autoridades y funcionarios municipales y la asesoría técnica de la Facultad de Economía y de EMAS. Así mismo, el seguimiento ha sido realizado por el Ayuntamiento y por los ciudadanos integrantes del Consejo de Planeación Municipal (Coplademun). Sin embargo y para finalizar adecuadamente este largo proceso, es de suma importancia la evaluación general del Plan, en este sentido, además del análisis de diferentes documentos clave es esencial realizar un conjunto de entrevistas a los actores que directa o indirectamente han estado involucrados en el proceso global de planeación.

Es así que en base al Convenio de Colaboración y Concertación firmado, el 4 de septiembre de 2006, por los correspondientes representantes del Cedemun, la UMSNH y el H. Ayuntamiento, la segunda, específicamente la Facultad de Economía a través de la Dirección de Estudios de Posgrado se ha dado a la tarea de realizar una guía de entrevista como parte del procedimiento de evaluación. El mencionado documento consta de 21 preguntas en base a un conjunto de variables que hipotéticamente son fundamentales para el desarrollo local, éstas son: 1) la gestión estratégica municipal; 2) la legislación sobre planeación; 3) La capacitación de funcionarios; 4) La descentralización; 5) la participación ciudadana y 6) La organización institucional del municipio. Hay que mencionar que hasta la fecha se ha aplicado la citada guía a un conjunto de 19 personas. Es necesario mencionar que al término del procedimiento de evaluación la UMSNH se compromete a entregar al H. Ayuntamiento los resultados correspondientes.

**Actividades realizadas:**

**Día 21 de Noviembre.**

Entrevista al Sr. Luis Aburto, Encargado del Orden de la comunidad de Iracuataro.  
Entrevista a la Sra. Nereida Guillén Pantoja, Regidora de Educación, Cultura y Turismo.

**Día 22 de Noviembre.**

Entrevista al Sr. José López Galván, Encargado del orden de la comunidad de Pomácuaro.

Entrevista al Sr. Rodolfo Melena, Encargado del Orden de la comunidad de La Cañada.

Entrevista a Guillermo Hernández Valencia, Encargado del Orden.

Entrevista a la Srita. María Esther Chávez, comerciante y pobladora de Panindícuaro.

Entrevista a la C.P. María de los Ángeles Damián Reyna, Contralora municipal.

Entrevista a la Srita. María Dolores Alfarás Solís, secretaria de Oficialía mayor.

Entrevista al Sr. Rafael Raya, jefe de tenencia de la comunidad de los Alvarado.

Entrevista a la Sra. Roselia pobladora de la comunidad de los Alvarado.

**Día 23 de Noviembre.**

Entrevista a la Sra. Gloria Sixtos Villegas, pobladora de la comunidad de Tanguato.

Entrevista a la Sra. Guadalupe Cortés, pobladora de la comunidad de Tanguato.

Entrevista al Sr. Honorato Rodríguez, Jefe de Tenencia de Aguanato.

Entrevista a la Sra. Guadalupe Rodríguez Olvera, pobladora de la comunidad de Aguanato.

Entrevista a la Sra. Aurora Méndez Vidales, pobladora de la comunidad de Aguanato.

**Día 3 de Noviembre.**

Entrevista al Sr. Librado López Torres, Encargado del Orden de la comunidad de San Vicente.

Entrevista al Sr. Feliciano Ledesma González, Regidor de Ecología y Medio Ambiente.

Entrevista a la Sra. Amalia García Álvarez, Coordinadora General del Coplademun y pobladora de Panindícuaro.

Entrevista al Sr. Magdaleno Arcarás Almanza, Jefe de Tenencia de Curimeo.

Sin más por el momento, le agradezco sinceramente el cordial trato prestado a un servidor.

**ATENTAMENTE**

*Panindícuaro; Michoacán; a 4 de diciembre de 2007.*

L. E. Javier Huaste González, candidato a Maestro en Ciencias por la Facultad de Economía - UMSNH.

*Panindícuaro, Michoacán a 21 de Noviembre de 2007*

**C. ADOLFO GARCÍA CORTÉZ**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL**  
**PRESENTE**

Por este medio, el que suscribe, L. E. Javier Huaste González desea hacer de su conocimiento que ha sido comisionado por la Dra. María Arcelia González Butrón, para realizar trabajos de investigación en torno al proceso de planeación y evaluación de resultados del Plan de Desarrollo Municipal 2005-2007. Dichas actividades están enmarcadas en el convenio de colaboración y concertación de acciones inciso (a) que celebran la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el Centro Estatal de Desarrollo Municipal y el H. Ayuntamiento de Panindícuaro Michoacán. Para estos fines estaré haciendo entrevistas a integrantes de la administración municipal, a ciudadanos que integran el Coplademun, y a algunos pobladores representativos del Municipio.

Por lo anteriormente mencionado requiero que a la vez se me apoye con los viáticos (gastos de transporte, hospedaje y alimentación) correspondientes a los días 21, 22 y 23 de noviembre, al finalizar las actividades correspondientes a estos días le presentaré un informe de las actividades realizadas.

Agrego además que por la naturaleza del trabajo los días 03 al 05 de diciembre acudiré nuevamente a terminar dichas actividades y poder hacer el informe final de resultados y la evaluación final.

Sin más por el momento le agradezco la atención prestada.

ATENTAMENTE

L.E. Javier Huaste González

C.c.p.      Presidente Municipal.  
C.c.p.      Dra. María Argelia González Butrón.  
C.c.p.      Contralora Municipal.



**H. AYUNTAMIENTO DE PANINDÍCUARO  
SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD MUNICIPAL  
CONTROL PRESUPUESTAL DE INGRESOS**

<b>PROPIOS</b>	<b>CLAVE</b>	<b>PARTIDAS</b>		
	4101	IMPUESTOS		
			0001	Impuesto predial
			0002	Adquisiciones de bienes inmuebles
			0003	Sobre espectáculos públicos
			0004	Adicional para fomento económico
			0005	Lotes baldíos y sin bardear
			0006	Sobre rifas, loterías, concursos o sorteos
			0007	Otros impuestos
	4102	DERECHOS		
			0001	Ocupación vía pública y serv. de mercado
			0002	Por exp. Rev. Y canje de permisos o lic.
			0003	Por lic. De edif. Y restauración de fincas
			0004	Por servicios de alumbrado público
			0005	Por abasto de agua potable y alcantarillado
			0006	Por expedición de certificados, títulos, copias
			0007	Por servicios de panteones
			0008	Por servicio de rastro
			0009	Por servicios urbanísticos
			0011	Por base de licitación
	4103	CONTIBUCIONES ESPECIALES		
			0001	De aumento y mejoría esp. De la prop.
			0002	Aportaciones de mejoras (Fondo III, Fondo IV y Fondo general)
	4104	PRODUCTOS		
			0001	Enajenación de bienes muebles e inmuebles
			0002	Arrendamiento de muebles e inmuebles
		0003	Rendimiento de capital	
		0004	Explotación de cualquier naturaleza de bienes	
		0005	Venta de formas valoradas	
		0006	Por otros productos	

<b>FEDERALES Y ESTATALES</b>	4105	<b>PARTICIPACIONES</b>		
			0001	Fondo general de participaciones
			0002	Fondo de fomento municipal
			0003	Tenencia y uso de vehículos
			0004	Impuestos esp. s/produ. y servicios
			0005	ISAN
			0006	Impuesto especial sobre rifas y sorteos
			0008	Fondo compensación ISAN
	4106	<b>APROVECHAMIENTOS</b>		
			0001	Honorarios y gastos de ejecución
			0002	Recargos
			0003	Multas
			0004	Reintegros
			0005	Donativos a favor del municipio
			0006	Indemnización para daños a bienes municipales
			0007	Otros no especificados
			0008	5 al militar
			0009	Rezagos
	4107	<b>FONDOS DE APORTACIONES</b>		
			0001	Infraestructura social municipal
			0002	Fortalecimiento municipal
			0003	Transferencias Federales y Estatales
	4108	<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>		
			0001	Documentos por pagar
			0002	Acreedores diversos
			0003	Deuda pública a largo plazo

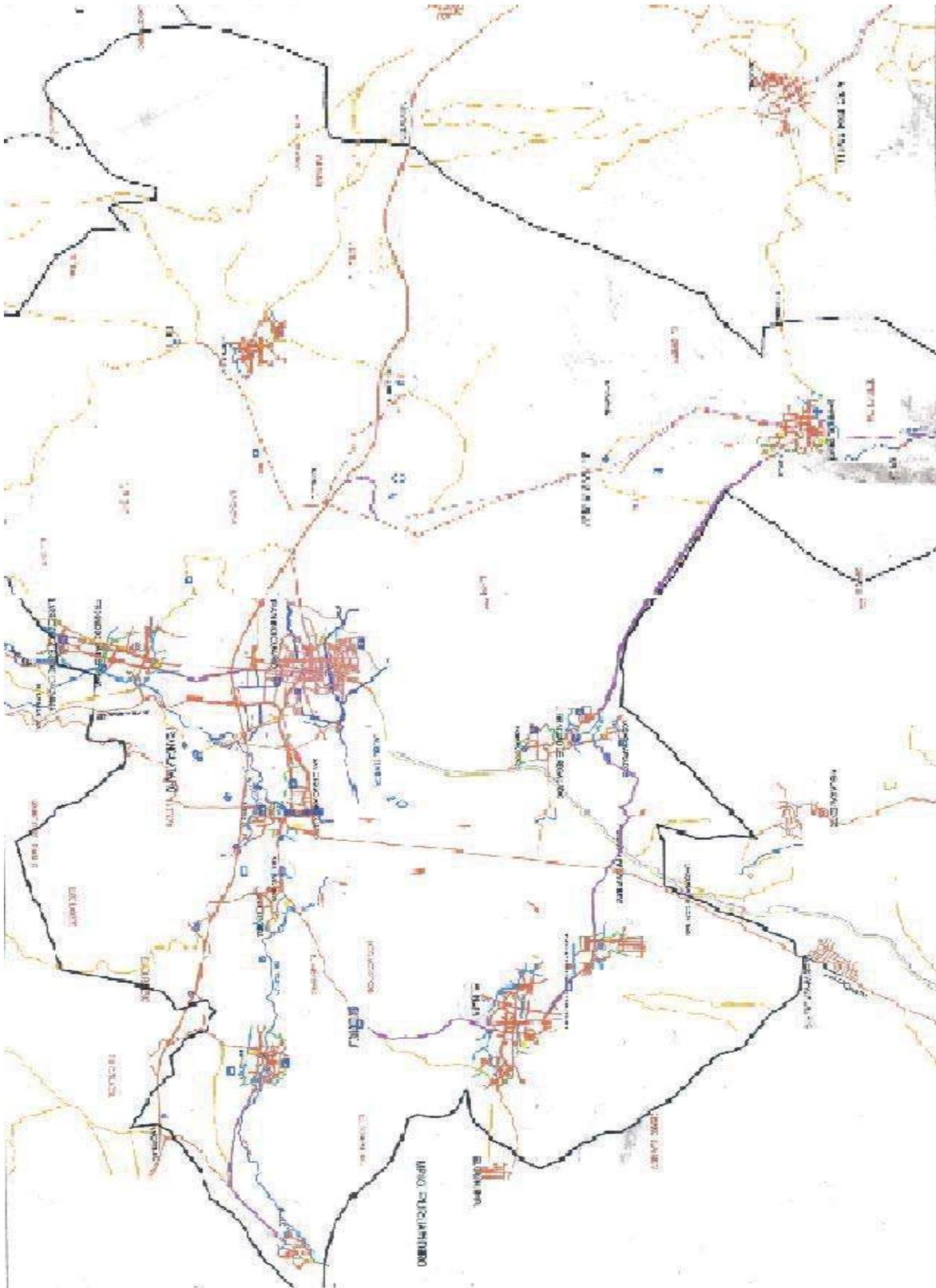


Ilustración 1. Mapa del Municipio de Panindícuaro.



**Ilustración 2. Cabecera municipal.**

# **REGLAMENTO DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE PANINDÍCUARO (COPLADEMUN).**

- I.- Fundamentación legal.
- II.- CAPITULO I. Disposiciones Generales.
- III.- CAPITULO II. De Las Atribuciones y Funciones del Coplademun.
- IV.- CAPITULO III. De la Integración del Coplademun.
- V.- CAPITULO IV. De las Atribuciones de los Integrantes.
- VI.-CAPITULO V. De la Operación del Coplademun.
- VII.- CAPITULO VI. De la integración, atribuciones y sesiones de la Asamblea Plenaria.
- VIII.- CAPITULO VII. De las Comisiones.
- IX.- CAPITULO VIII. De las sesiones y reuniones de las Comisiones.
- X.- CAPITULO IX. De la toma de acuerdos.
- XI.- CAPITULO X. Transitorios.

## **I.- Fundamentación Legal.**

- A).- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25,26 y el 115 fracción V inciso C.
- B).- Ley de Planeación Federal, artículos 33, 34 y el inciso II.
- C).- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, artículos 123 fracción IV y VIII, y el Artículo 130.
- D).- Ley de Planeación del Estado de Michoacán, artículos 1º, 3. Fracción IV, 4. 33, 34, 36, 37, inciso II y el 53.
- E).- Ley Orgánica Municipal, artículos 37 fracción III, 40 fracción VII, 49 fracciones XI, XII y XV, 91, 107, 108, 109, 110, 114, 118, y 120.
- F).- Decreto Administrativo (reforma del 20 de noviembre de 1986), Coplademun de Planeación para el Desarrollo Estatal (Copladem), artículos 1º y 2 fracciones II y X.

## **Capítulo I. Disposiciones Generales.**

Artículo 1º.- Las disposiciones del presente Reglamento, son de orden público e interés social y tiene como objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal para el Desarrollo Municipal del Municipio de Panindícuaro.

Artículo 2.- Para efectos de este Reglamento se entiende por:

Coplademun.- Al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Seplade.- La Secretaria de Planeación y Desarrollo.

Ley Federal.- Ley General de Planeación.

Ley Estatal.- Ley Estatal de Planeación.

Los Consejeros: Los miembros del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. Las Comisiones: Las Comisiones Permanentes que el Coplademun establezca para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Artículo 3.- El Coplademun es un órgano auxiliar, técnico consultivo del H. Ayuntamiento para el eficaz desempeño de sus funciones públicas.

Artículo 4.- El Coplademun tiene como misión la de ser un órgano de expresión, consulta y opinión ciudadana para el H. Ayuntamiento, e instancia de concurrencia y corresponsabilidad de la participación de los sectores público, social y privado en materia de planeación para el desarrollo del municipio.

Artículo 5.- El Coplademun tiene como propósito contribuir en el desarrollo de la sociedad y en el fortalecimiento municipal. Deberá Coordinar conjuntamente con el H. Ayuntamiento la promoción, elaboración, difusión, ejecución, seguimiento, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, y de los programas que de él se deriven mediante un proceso de participación ciudadana.

Artículo 6.- Integrar, fortalecer y promover la participación activa y propositiva de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo municipal.

## **Capítulo II. De las Atribuciones y Funciones del Coplademun.**

Artículo 7.- Dentro de sus atribuciones y funciones, el Coplademun se instala para:

I.- Organizar en coordinación con el H. Ayuntamiento, la consulta popular para la planeación democrática y sistematizar las propuestas y demandas de la ciudadanía en el Plan Municipal de Desarrollo.

II.- Articular los planteamientos de los planes y programas de desarrollo de los distintos niveles: federal, estatal, regional y comunitario con el Plan Municipal de Desarrollo.

III.- Establecer, consolidar y mantener un sistema permanente de participación responsable y democrática de los sectores público, social y privado en la planeación a corto, mediano y largo plazo del desarrollo municipal.

IV.- Evaluar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y en su caso proponer al H. Ayuntamiento las medidas necesarias para aumentar su eficiencia y eficacia.

V.- Proponer al H. Ayuntamiento la elaboración o revisión de Reglamentos y otras disposiciones administrativas, que regulen el funcionamiento de los programas que integren el plan de desarrollo municipal, de los servicios públicos y de otras funciones de la administración municipal.

VI.- Promover la concertación de acuerdos y mecanismos de cooperación y colaboración entre los sectores gubernamental, social,

y privado, orientados al logro de los objetivos establecidos en el plan municipal y a los objetivos para en el mediano y largo plazo del desarrollo del municipio.

VII.- Promover la participación ciudadana en el territorio municipal, como eje de las políticas municipales, en su diseño, aplicación y evaluación. A través de la educación, capacitación y comunicación.

VIII.- Establecer los mecanismos de seguimiento a la demanda ciudadana y la respuesta de las diferentes instancias de Gobierno.

IX.- Participar en el seguimiento, control y evaluación del programa operativo anual municipal, derivado del plan municipal de Desarrollo y de la obra pública convenida con el Gobierno Estatal.

X.- Acordar el establecimiento de las Comisiones, las cuales actuarán como instancias auxiliares del Coplademun.

XI.- Presentar al H. Ayuntamiento y a la ciudadanía, un informe anual de sus actividades, resoluciones, acuerdos y recomendaciones y las demás que le señalen otras disposiciones de carácter federal, estatal o municipal.

XII.- Comparecer ante el cabildo cuando así se lo soliciten.

XIII.- Someter a aprobación del cabildo el manual de organización y procedimientos del propio Coplademun.

### **Capítulo III. De la integración del Coplademun.**

Artículo 8.- Para el cumplimiento de sus funciones el Coplademun se conformará con la representación democrática de la sociedad.

Artículo 9.- El Coplademun estará integrado por:

I.- Un Presidente, que será el Presidente del H. Ayuntamiento.

II.- Un Coordinador, que será electo por el pleno del Coplademun.

III.- Un Secretario Técnico, que será el representante de la SEPLADE.

IV.- Los Consejeros que serán electos por sus sectores respectivamente.

V.- Los Consejeros serán ciudadanos distinguidos representativos de los sectores social, privado, académico, sector Autoridades Comunitarias, sector gubernamental (los Regidores Titulares de cada Comisión del H. Ayuntamiento y los Directores de área de la Presidencia Municipal).

Artículo 10.- El número de miembros de cada sector se determinará según la convocatoria que emita el Ayuntamiento.

Artículo 11.- Cada sector elegirá a sus representantes de acuerdo a la convocatoria respectiva emitida por el H. Ayuntamiento. Por cada miembro propietario se designará un suplente. Duraran en su cargo 4 años. Cualquiera de los Consejeros titulares podrán ser electos para el cargo de Coordinador. Para tal efecto, el Presidente del Coplademun publicará la convocatoria para una Asamblea Ordinaria, incluyendo

dentro del Orden del día, la propuesta de candidatos para ambos cargos por parte de los miembros del Coplademun, resultando electos dentro de la misma Asamblea aquellos que en cada caso obtengan la mayoría de los votos de los asistentes, de acuerdo al procedimiento que para tal efecto se establezca. Ambos funcionarios durarán en el cargo por cuatro años, pudiendo ser electos de nueva cuenta de forma no consecutiva.

#### **Capítulo IV. De las atribuciones del Presidente, del Coordinador y Secretario Técnico.**

Artículo 12.- El Presidente del Coplademun tendrá a su cargo las siguientes atribuciones.

- I.- Representar al Coplademun ante toda clase de autoridades y de instituciones públicas y privadas.
- II.- Presidir la formulación, actualización, instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo.
- III.- Presidir las reuniones de la Asamblea Plenaria y de la comisión permanente.
- IV.- Formalizar las invitaciones a los representantes de los diversos sectores de la sociedad para que participen en el Coplademun buscando una verdadera representación de todos.
- V.- Acordar el establecimiento de las Comisiones Técnicas.
- VI.- Celebrar acuerdos con los sectores sociales y privado, para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo municipal.
- VII.- Proponer al Gobierno Estatal y Federal las medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de las funciones y consecución de los objetivos del Coplademun.
- VIII.- Encomendar la realización de trabajos al Coordinador, al Secretario Técnico y las Comisiones.

Artículo 13.- El Coordinador tendrá su cargo las siguientes atribuciones y funciones:

- I.- Coordinar las actividades propias del Coplademun.
- II.- Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias uno de la Asamblea Plenaria y de la comisión permanente, previo acuerdo con el Presidente del Coplademun.
- III.- Proponer previo acuerdo con el Presidente la orden del día para las reuniones de la comisión permanente a los miembros de la misma.
- IV.- Coordinar la formulación del programa anual del trabajo del Coplademun del cual debe ser sancionado por el Presidente del mismo.
- V.- Coordinar la formulación del informe anual de actividades del Coplademun que deberá ser puesto a consideración de la Asamblea Plenaria.

VI.- Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las funciones del

Coplademun determine la Asamblea Plenaria y la comisión permanente.

VII.- Pasar lista a los miembros de la Asamblea Plenaria y consignarlos bajo firma, la del Presidente y la del secretario técnico, en el libro respectivo.

VIII.- Dar lectura del acta de la sesión anterior, en las reuniones del Asamblea Plenaria y de la comisión permanente.

IX.- Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Coplademun.

X.- Realizar el seguimiento de los acuerdos tomados en la Asamblea Plenaria.

Artículo 14.- El Secretario Técnico tendrá su cargo las siguientes atribuciones y funciones;

I.- Apoyar las actividades de planeación, programación, evaluación, información y aquellas que requiera el Coplademun para su adecuado funcionamiento.

II.- Proporcionar asesoría técnica en actividades del proceso de planeación vinculado con las vertientes federal y estatal que requiera el Coplademun para su adecuado funcionamiento.

III.- Realizar el seguimiento de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea Plenaria, así como de la comisión permanente.

IV.- Apoyar en el funcionamiento de los programas de inversión y en aspectos de coordinación del Coplademun, con las dependencias y organismos que actúen en el ámbito estatal.

V.- Cumplir con las Comisiones y trabajos que le encomienda en la Asamblea Plenaria y la comisión permanente.

Artículo 15.- Serán funciones de los Consejeros:

I.- Asistir a las sesiones que convoque el Coplademun, mesas de trabajo o Comisiones, participando en la toma de decisiones;

II.- Dar a conocer las opiniones, acuerdos y resoluciones a las dependencias, instituciones u organizaciones que representen, así como informar a éstas, de las resoluciones que tome el Coplademun y los programas de trabajo aprobados;

III.- Proporcionar la información que el Coplademun solicite, a fin de apoyar y facilitar sus tareas;

IV.- Exponer las opiniones e ideas del sector que representen, así como los proyectos y sugerencias en los asuntos que analice el Coplademun;

V.- Crear y formar parte de las Comisiones y los grupos de trabajo para temas específicos, y asistir a las reuniones para las que sean convocados;

VI.- Valorar periódicamente el resultado de las actividades del Coplademun, así como el propio desempeño al interior de las Comisiones;

VII.- Conocer sobre las renunciaciones de los miembros del Coplademun;

VIII.- Difundir los acuerdos e información generados, dentro del sector al que representen;

X.- Aportar propuestas en la elaboración del programa de trabajo;

XI.- Las demás que se consideren pertinentes para el correcto desempeño de sus funciones.

Artículo 16.- Todos los miembros del Coplademun tendrán la obligación de asistir a las sesiones plenarios, y de las Comisiones; así como de cumplir cabalmente con los fines del Coplademun, y las funciones de acuerdo al presente Reglamento y las que específicamente les sean asignadas.

Artículo 17.- Los miembros del Coplademun tendrán derecho a:

I.- Voz y voto en las sesiones ordinarias, plenarios, y de las Comisiones;

II.- Ser propuestos para el cargo de Coordinador;

III.- Formar parte de las Comisiones;

IV.- Tener acceso a toda la información referente a la integración, sesiones y actividades del Coplademun, y de las Comisiones.

Artículo 18.- El Coplademun podrá, por causa justificada, solicitar ante el sector correspondiente la remoción de cualquier Consejero, el Coordinador o el Secretario, cuando éstos presenten alguna conducta contraria a las buenas costumbres o cometa falta grave en contra de otro Consejero, o el Coplademun, mediante el voto de las dos terceras partes de los Consejeros asistentes a la Asamblea a que se convoque para dar a conocer, se analicen y demuestren tales hechos, se considerarán como motivos de remoción:

I.- La falta injustificada a dos sesiones plenarios o Comisiones en un año;

II.- El incumplimiento de las funciones que de acuerdo a este Reglamento o que de forma específica, les hayan sido asignadas;

III.- Cualquier conducta que atente en forma grave en contra del buen nombre del Coplademun o sus integrantes.

Artículo 19.- Tratándose de los supuestos anteriores y en el caso de renuncia, el Consejero suplente ocupará automáticamente el puesto del titular. El sector que corresponda deberá nombrar un nuevo representante para la suplencia respectiva.

Artículo 20.- En los demás casos de ausencia del titular, el suplente podrá, previa acreditación, asistir a las sesiones con derecho a voz y voto.

Artículo 21.- Para la renovación del Coplademun, el Coordinador emitirá la Convocatoria con sesenta días de anticipación a la fecha en que deba

renovarse el Coplademun, dándole la más amplia difusión a nivel municipal, indicando entre otros, los sectores, los requisitos, las fechas y mecanismos a través de los cuales se llevarán al cabo las reuniones de información y elección de los nuevos Consejeros. Cada sector deberá designar a sus representantes de conformidad con lo dispuesto en el Artículo Noveno y los demás requisitos que se establezcan en la convocatoria.

Una vez verificado lo anterior, el Coordinador procederá a acreditar a los Consejeros, lo que se les notificará por lo menos quince días antes de la fecha de instalación.

Artículo 22.- Cuando por alguna razón, cualquiera de las dependencias, instituciones u organizaciones integrantes del Coplademun decida hacer substitutiones en sus representantes titulares o suplentes, lo notificará por escrito al Coordinador para su debida acreditación, de acuerdo a los requisitos señalados. Los nuevos integrantes deberán ser presentados en la siguiente sesión ordinaria.

## **Capítulo V. De la operación del Coplademun.**

Artículo 23.- Para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones y funciones el Coplademun contará con los siguientes órganos:

- I.- La Asamblea Plenaria.
- II.- Las Comisiones.

Capítulo VI. De la integración, atribuciones y sesiones de la Asamblea Plenaria.

Artículo 24.- La Asamblea Plenaria, se integrará con la totalidad de los miembros del Coplademun en su carácter de representantes de los sectores participantes.

Artículo 25.- A la Asamblea Plenaria corresponderán las siguientes funciones y atribuciones:

- I.- Proponer, coordinar y decidir sobre acciones y alternativas que propicien y fortalezcan el desarrollo municipal y el logro de los objetivos del Coplademun.
- II.- Coordinar la propuesta del plan municipal de desarrollo y presentarlo por conducto de su Presidente al H. Ayuntamiento para su aprobación y publicación dentro de los cuatro meses siguientes al inicio de su gestión.
- III.- Presentar a consideración de la Asamblea Plenaria, el programa anual de trabajo y el informe de sus actividades.
- IV.- Revisar, analizar y aprobar los programas y actividades de las Comisiones.
- V.- Proponer al Coplademun, por conducto de su Presidente, ideas o Proyectos priorizados en la inversión, gasto o financiamiento.

VI.- Otorgar atribuciones a las Comisiones para el adecuado cumplimiento de los asuntos relacionados con su competencia.

VII.- Informar a sus representados sobre los acuerdos y resoluciones tomados por el Coplademun.

VIII.- A todos los miembros del Coplademun les corresponderá participar con la representación oficial del sector que pertenezca.

IX.- Constituir las Comisiones para la realización de tareas específicas como necesarios al cumplimiento los objetivos del Coplademun.

Artículo 26.- Sesiones de la Asamblea Plenaria.

I.- La Asamblea Plenaria, celebrará una sesión ordinaria cada dos meses en el lugar y fecha que se indiquen la convocatoria respectiva.

II.- El quórum legal del Coplademun se integrará con el 50 ciento más uno de sus miembros. En caso de no reunirse la asistencia legal se emitirá una segunda convocatoria, celebrando la sesión con la concurrencia que hubiera, pero siempre con la participación de su Presidente, coordinador o secretario técnico.

III.- En caso de ausencia del Presidente del Coplademun las sesiones serán presididas por el Coordinador.

IV.- En las sesiones participarán los representantes de los sectores integrantes del Coplademun.

V.- En caso de que un miembro propietario de la Asamblea Plenaria no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de ésta, deberá concurrir su suplente con funciones de propietario.

VI.- La convocatoria y orden del día que corresponderá a cada sesión ordinaria deberá distribuirse a sus integrantes con 48 horas de anticipación a la fecha de su reunión y con 24 horas en caso de sesiones extraordinarias.

VII.- El acto de sesiones de la Asamblea Plenaria deberá incluir la lista de asistentes, la agenda y de trabajo, así como las resoluciones y acuerdos tomados, dichos actos deberán ser firmadas por el Presidente, coordinador y secretario técnico del Coplademun.

VIII.- El Presidente gestionará y el H. Ayuntamiento proveerá los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para la adecuada celebración de la sesiones.

IX.- Todos los miembros del Coplademun tendrán voz y voto y su Presidente tendrá además voto de calidad en caso de empate. Las actas de las sesiones serán firmadas por quienes asistan a la misma, en las actas se hará mención de los asistentes, anexando la documentación que compruebe haberse hecho la convocatoria correspondiente. Deberán anexarse los documentos y demás elementos relativos a los asuntos tratados en la reunión.

## **Capítulo VII. De las Comisiones.**

Artículo 27.- Para el desempeño de las funciones del Coplademun se establecerán las

Comisiones. El Coplademun normará el funcionamiento de las Comisiones que se establezcan además de las que el propio Reglamento prevé.

Artículo 28.- Las Comisiones serán las unidades del Coplademun donde se llevarán a cabo las actividades específicas para dar cumplimiento a los objetivos y funciones del mismo, para tal fin se crearán las siguientes Comisiones:

I.- Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Servicios Públicos y Ecología.

II.- Comisión de Desarrollo Económico y Rural.

III.- Comisión de Desarrollo Social.

IV.- Comisión de seguridad Pública, Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 29.- Las Comisiones estarán integradas por un Coordinador que será electo por los miembros de la Comisión.

Artículo 30.- Las Comisiones dentro de sus ámbitos de competencia, tendrán las siguientes atribuciones comunes:

I.- Elaborar líneas específicas y concretas de planeación y desarrollo, en cumplimiento a las funciones y atribuciones del Coplademun y de las características propias del tema de la Comisión.

II.- Participar en la promoción, elaboración, difusión, ejecución, seguimiento, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas que de él se deriven mediante un proceso de participación ciudadana.

III. Elaborar propuestas para buscar alternativas a los requerimientos del desarrollo integral municipal.

IV. Llevar a cabo procesos de participación y de organización a fin de propiciar una coordinación y concertación entre los distintos actores sociales, estableciendo así compromisos conjuntos que se traduzcan en acciones concretas y enmarcadas en los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal.

V.- Realizar los trabajos que le encomienden la Asamblea Plenaria.

VI.- Elaborar el programa anual de trabajo de la comisión y ponerlo a consideración de la

Asamblea Plenaria, para su discusión, modificación o aprobación en su caso.

VII.- Elaborar el informe anual de actividades de la Comisión y ponerlo a la consideración de la  
Asamblea Plenaria.

Artículo 31.- La integración de nuevas Comisiones se llevará al cabo a sugerencia de la

Presidencia, del propio Coplademun o a solicitud expresa de cualquiera de los Consejeros, previamente consensado con su sector, debiendo ser

aprobadas por el pleno del Coplademun, y durarán el tiempo que sea necesario para el cumplimiento del objeto para el cual fueron creadas o hasta que el Coplademun lo considere conveniente.

Artículo 32.- Las Comisiones deberán atender a las disposiciones siguientes:

I.- Por cada uno que se forme, habrá un Consejero Coordinador y Secretario Técnico, que serán electos por los miembros de dichos órganos colegiados y aprobado por el pleno del Coplademun.

II.- Sus resoluciones tendrán un carácter propositivo, por lo que, en todo caso, las decisiones y acuerdos serán tomados en pleno del Coplademun.

III.- Elaborarán informes cada 6 meses para dar a conocer el resultado de su trabajo al pleno del Coplademun.

Artículo 33.- El programa anual de trabajo deberá ser aprobado por el Coplademun, con base en el Plan de Desarrollo Municipal.

## **Capítulo VIII. De las sesiones, reuniones de las Comisiones y de la Asamblea Plenaria.**

Artículo 34.- Las reuniones de las Comisiones se realizarán de acuerdo al calendario propuesto, celebrarán sesiones ordinarias periódicamente de preferencia una vez al mes y pudiendo realizarse reuniones cada vez que se considere necesario por la mayoría de los miembros de la Comisión o grupo que corresponda.

Artículo 35.- La Convocatoria para la sesión de la Asamblea Plenaria deberá ser notificada a los Consejeros, en un plazo no menor a diez días hábiles previos a la realización de la sesión, con su respectivo orden del día en la que se establezcan por lo menos:

I.- Lectura y aprobación, en su caso, del orden del día.

II.- Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.

III.- Seguimiento de los acuerdos.

IV.- Temas prioritarios.

V.- Asuntos Generales.

Cuando algún consejero pretenda tratar asuntos relevantes, no comprendidos en el orden del día, se consultará a los integrantes del Coplademun presentes sobre su inclusión y en caso de aceptarse se procederá a la modificación del orden mencionado.

## **Capítulo IX. De la toma de acuerdos.**

Artículo 36.- Las resoluciones del Coplademun tendrán el carácter de acuerdos y recomendaciones, se tomarán preferentemente por consenso, sin embargo cuando esto no sea posible se tomarán mediante mayoría calificada de por lo menos setenta y cinco por ciento de los votos a favor de los asistentes.

Artículo 37.- Los Consejeros tienen derecho a un voto el que se expresará de viva voz o mediante cédula, según sea el acuerdo previo.

Artículo 38.- Para dar entrada a las solicitudes que tengan como fin la modificación de este Reglamento, deberán presentarse por escrito ante el Presidente, secundadas y avaladas mediante la firma de cuando menos el setenta y cinco por ciento de los Consejeros titulares, y en su ausencia, los suplentes que se encuentren debidamente acreditados en el Coplademun; y su incorporación al presente Reglamento estará sujeta a la decisión de la Asamblea General.

### **Capítulo X. Transitorios.**

Artículo 39.- El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo.- Los puntos no previstos en el presente Reglamento, serán resueltos por la Asamblea Plenaria del Coplademun.

Artículo 40.- Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan al presente Reglamento.