



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN INGENIERÍA
INGENIERÍA DE SISTEMAS – PLANEACIÓN

PROPUESTA DE PROCESO DE PLANEACIÓN PARA MUNICIPIOS ALTAMENTE MARGINADOS:
EL CASO DE SAN JUAN TAABA, OAXACA.

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN INGENIERÍA

PRESENTA:
ING. VÍCTOR HUGO TORRES AGUILAR

TUTOR:
DR. BENITO SÁNCHEZ LARA FACULTAD DE INGENIERÍA

MÉXICO, D. F. NOVIEMBRE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

JURADO ASIGNADO:

Presidente: M.I. SILVINA HERNÁNDEZ GARCÍA

Secretario: DR. MARIANO ANTONIO GARCÍA MARTÍNEZ

Vocal: DR. BENITO SÁNCHEZ LARA

1^{er.} Suplente: DR. TOMÁS BAUTISTA GODÍNEZ

2^{do.} Suplente: DRA. NELLY RIGAUD TÉLLEZ

Ciudad Universitaria, México, D.F.

TUTOR DE TESIS:

DR. BENITO SÁNCHEZ LARA

FIRMA

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por dar luz a mi camino y llenar de amor todo lo que me he propuesto.

A mis padres, Dulce y Víctor, por todo su amor, esfuerzo y comprensión. Gracias por apoyarme en todas mis aventuras y creer en mí. Por ustedes estoy a hombros de gigantes.

A mi hermana, Kika, me inspiras a ser mejor cada día para ser quién respalde tus pasos. Gracias por estar a mi lado en cada batalla.

A Anayeli por ser mi dulce compañera de aventuras. Gracias por tu apoyo y cariño, me inspiras a ser mejor hombre.

A toda mi familia: abuelitos, tíos y primos que me han brindado su apoyo. No intento listarlos para evitar omisiones pero los llevo a todos en mi corazón.

A mi tutor el Dr. Benito Sánchez Lara, por brindarme sus conocimientos, paciencia y amistad. Es un placer trabajar a su lado.

A los mis sinodales quienes amablemente se tomaron el tiempo de revisar este trabajo. Agradezco sus valiosos comentarios.

A mis amigos sistémicos: Gerard, Heri, Joss, Abraham, Mex, Oli y Robert. Su amistad y camaradería me impulsaron a dar lo mejor de mí.

A mis amigos y hermanos por elección: Diego, Esquivi y Couch por darme ánimos y apoyo.

A la UNAM, mi alma mater, por brindarme la oportunidad de crecer y formarme académicamente. Gracias querida Universidad.

Al CONACYT, por otorgarme el apoyo para realizar mis estudios de maestría.

Dedico este trabajo con especial cariño a mi papá Chino, mi abuelo, quien siempre tuvo para mí palabras de aliento y cariño. Se que desde donde estás siempre me cuidas y me ayudas.

...Higher and higher we're gonna take it...

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN	6
PALABRAS CLAVE: PLANEACIÓN MUNICIPAL PROCESO DE PLANEACIÓN, MARGINACIÓN.	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. PROBLEMÁTICA EN TORNO A LA FORMA DE PLANEAR EN LOS MUNICIPIOS	9
1.1 CONTEXTO	9
1.2 LA PLANEACIÓN EN EL MUNICIPIO MEXICANO	11
1.2.1 SISTEMA NACIONAL PARA LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	11
1.2.2 LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL	14
1.3 PROBLEMÁTICA DE LA PLANEACIÓN EN EL MUNICIPIO MEXICANO	19
1.4 LOS MUNICIPIOS MARGINADOS	22
1.5 PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA	26
CAPÍTULO 2. ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL-MUNICIPAL	28
2.1 PERSPECTIVAS DE DESARROLLO REGIONAL	28
2.1.3 LA PERSPECTIVA AMBIENTAL	30
2.2 DESARROLLO REGIONAL-MUNICIPAL	31
2.2.1 DESARROLLO ENDÓGENO	32
2.2.2 DESARROLLO EXÓGENO	33
2.3 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL	34
2.3.1 ESTRATEGIAS DE RESPUESTA INTERNA	34
2.3.2 ESTRATEGIAS DE RESPUESTA EXTERNA	35
2.4 ESTRATEGIAS DE DESARROLLO MUNICIPAL	36
2.5 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL	39

2.6 PLANEACIÓN TÁCTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL	39
2.7 ESTRATEGIA DE TRABAJO	41
<u>CAPÍTULO 3. DISEÑO DE UN PROCESO DE PLANEACIÓN PARA MUNICIPIOS ALTAMENTE MARGINADOS</u>	<u>43</u>
3.1 PROCESOS DE PLANEACIÓN REGIONAL	44
3.2 COMPARACIÓN DE PROCESOS DE PLANEACIÓN	55
3.3 DISEÑO DE ELEMENTOS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN	59
3.4 ESTUDIO DE CASO. EVIDENCIAS DE PLANEACIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN TABAÁ, OAXACA.	67
3.5 AJUSTE DEL PROCESOS DE PLANEACIÓN PROPUESTO	76
<u>CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES</u>	<u>79</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>82</u>
A. GUÍA DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS	82
B. CARTA DE RECOMENDACIÓN	84
<u>REFERENCIAS</u>	<u>85</u>

RESUMEN

La función de los planes municipales de desarrollo es plantear de manera sistemática una serie de acciones que alimenten estrategias dirigidas al crecimiento y beneficio de alguna región, tomando en cuenta sus características y recursos. Sin embargo, en la literatura se reportan diferentes cuestionamientos y críticas acerca de los elementos a considerar al momento de realizar un plan municipal. Algunas posturas de los gobiernos, agencias de planeación y autores establecen enfoques de planeación que consideran en menor medida sus características por lo que en algunos casos los planes carecen de utilidad como guías de acción y decisión. Así, este trabajo tuvo como propósito identificar los elementos básicos que se tendrán que considerar para realizar un plan de desarrollo municipal cuando se pretenda implantar en un municipio con alta marginación. El objeto de estudio abordado fueron los procesos de planeación que han seguido los municipios, gobiernos y agencias de planeación para realizar sus planes. La metodología consistió en comparar procesos de planeación y diseñar uno que considerara la condición de marginación. Después se realizó una visita al municipio de San Juan Tabaá para realizar entrevistas a personas que han ocupado el cargo de presidente municipal e identificar los elementos que han utilizado para realizar planes de desarrollo (proceso de planeación) y contrastarlo con el proceso diseñado. Los resultados más significativos de la investigación son: los elementos básicos identificados que conforman un proceso de planeación para municipios altamente marginados y la evidencia de elementos y conceptos de planeación implantados en planes municipales. Aunque fue posible determinar los elementos básicos del proceso de planeación, éstos suelen ser generales y contemplan las instancias típicas de la planeación, sin embargo, lo que le da relevancia son los aspectos diferenciados de la región que se le impregnan al proceso y darles un enfoque táctico.

Palabras clave: Planeación municipal proceso de planeación, marginación.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano (Cabrero y Arellano, 2011) y muestra de ello son sus planes de desarrollo. La función, en teoría, de estos planes es alcanzar el bienestar social así como detonar las potencialidades de la región en beneficio de sus habitantes, así lo reconoce la Constitución Mexicana en los artículos 26 y 115, donde da al municipio las facultades para definir sus propios planes y crear las condiciones necesarias que permitan establecer sus propios procesos de planeación, sin embargo, los municipios sufren de una estructura de gobierno y gestión obsoletos, y en algunos casos nulos. Los ayuntamientos municipales no cuentan con los elementos y rigor metodológicos que permita el diseño de procesos de planeación que culminen en legítimos planes de desarrollo. La elaboración de planes de desarrollo se ha convertido en una tarea burocrática y administrativa que dista de la esencia que debieran tener, por lo consiguiente, estos documentos carecen de utilidad como guías de acción y decisión. Se vuelven, debido a su inoperancia, en círculos viciosos en los que realizan esfuerzos para describir una y otra vez las condiciones del municipio.

El presente estudio tuvo por propósito diseñar un proceso de planeación municipal, en particular, un proceso que siguen los municipios con la condición de marginación. Al considerarse un caso particular de los municipios, los municipios con alta marginación presentan características de especial interés en planeación. La tesis defiende la idea de que en los municipios marginados siguen procesos de planeación, sin embargo, no se encuentran estructurados y son indefinidos conceptualmente. Además, los planes municipales reflejan una desarticulación entre planes federales y estatales; por lo que es pertinente plantear un proceso de planeación que permita operacionalizar las normas y estrategias definidas por los niveles de gobierno superiores al municipio.

El trabajo contempla, principalmente, de tres estrategias de investigación. La primera fue una revisión de la literatura donde se presenta los diferentes enfoques de desarrollo que puede adoptar una región. La segunda estrategia fue la investigación y caracterización de procesos de planeación empleados por agencias internacionales, en este caso, CEPAL, BID y GIZ. La tercera estrategia fue la aplicación de entrevistas a personas que hayan ocupado el puesto de presidente municipal en una comunidad marginada del estado de Oaxaca, la cual presenta una serie de características que permitieron alimentar y verificar el proceso de planeación que se plantea en esta tesis.

El estudio tiene los siguientes supuestos importantes. Por un lado, se supone que los municipios mexicanos elaboran planes de desarrollo municipal debido a una concepción de planes como

documento administrativo que avale los proyectos emprendidos, impregnado de gran subjetividad y mediante un enfoque meramente descriptivo. Otro supuesto es que la planeación municipal contempla distintos enfoques de desarrollo, los cuales están acorde a los intereses, características y restricciones de la región y la población que la habita. Por otra parte, se asume la idea que los gobiernos municipales carecen de una estructura metodológica que permita la elaboración de planes que sean consistentes con los planes estatales y federales; además de ser funcionales en términos prácticos. Adicionalmente, se considera que los municipios requieren de mecanismos que permitan la adopción de políticas públicas y que se traduzcan en decisiones y acciones concretas.

Las limitantes del estudio de caso están relacionadas principalmente con el proceso, tratamiento y análisis de datos recogidos en las entrevistas. Además, estas limitantes están relacionadas con la búsqueda de la participación por parte de los entrevistados.

El presente documento tiene la siguiente estructura:

- El primer capítulo describe la problemática municipal y su relación con la formulación de planes. Se discute acerca de los elementos que intervienen en la elaboración de planes municipales.
- El segundo capítulo revisa los elementos, enfoque y estrategias que son seguidas en los municipios de acuerdo a la literatura vigente. Propone un marco teórico donde se define la forma de planear los municipios. También, se presenta el concepto de marginación como eje principal del proceso propuesto.
- El tercer capítulo presenta los procesos de planeación que siguen agencias internacionales de desarrollo, en particular, en el ámbito municipal-regional. Se revisa sus posturas mediante el marco de Linbloom (2010) y se proponen los elementos un proceso de planeación para municipios altamente marginados. En este mismo capítulo, se describen los resultados obtenidos en el caso de estudio y se describen las recomendaciones resultantes de la comparación del proceso de planeación propuesto y lo encontrado en la comunidad de Tabaá.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones para trabajo futuro. Hacia el final del documento se sitúan los anexos y referencias de la tesis.

CAPÍTULO 1. PROBLEMÁTICA EN TORNO A LA FORMA DE PLANEAR EN LOS MUNICIPIOS

1.1 Contexto

Al término de la Revolución Mexicana el nuevo régimen tenía la tarea de crear la infraestructura para unificar al país e impulsar el desarrollo. Al principio esta responsabilidad fue asumida por el gobierno federal, de tal manera que se tuvieron que centralizar los recursos nacionales. Progresivamente, los gobiernos de los estados fueron desarrollando y consolidando su manera de administrar sus propios recursos. El municipio parecía ser la forma de organización más adecuada (Vallarta, 2002).

De acuerdo con Rendón (1995), el municipio es la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines. Por otro lado, en la Enciclopedia de la Política¹, se señala que es la circunscripción en que se divide administrativamente un Estado, dotado de cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de su competencia y regida por un cabildo, consejo o ayuntamiento cuyos miembros son elegidos por los vecinos del lugar. El municipio mexicano es libre en cuanto a su régimen interno pero se subordina a la legislación estatal y nacional; desde la perspectiva jurídica la naturaleza del Municipio es autónoma.

En 1983, los municipios recibieron autonomía económica y una serie de nuevas responsabilidades que le dan el carácter que hoy en día perduran. Los poderes que la Constitución atribuye al municipio son:

- El poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma.
- El poder de la comunidad sobre su territorio.
- El poder de generar bienestar en la comunidad de manera permanente en su vida cotidiana.
- El poder de la organización municipal para establecer relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas.
- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.

¹ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

Por otro lado, las responsabilidades adquiridas por los gobiernos municipales son:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas naturales.
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Siendo que cuando los Estados o el Gobierno Federal elaboren proyectos regionales, se debe asegurar la participación de los ayuntamientos municipales.
- Autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo y en sus jurisdicciones territoriales.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en la materia.
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

De acuerdo con los lineamientos anteriores, los municipios mexicanos adoptan distintas características de acuerdo a la geografía política y desarrollo económico; de tal manera que en México encontramos municipios rurales, municipios metropolitanos, municipios urbanos (grandes, medianos y pequeños) y municipios mixtos (Barbosa, 1993).

Hoy en día, los Estados Unidos Mexicanos cuentan con 2.456 municipios ubicados en 32 Entidades Federativas. Las entidades con mayor número de municipios son: Oaxaca con 570, Puebla con 217 y Veracruz con 210; sin embargo, estos municipios no concentran la mayor parte de la población. En el año 2010, de acuerdo con el último Censo de Población, 7% del total de municipios cuentan con más de 50.000 habitantes, mientras que el 60% de los municipios cuentan con menos de 2.500 habitantes (INEGI, 2012).

En cuanto a la división regional, el territorio nacional se dividió en ocho regiones de acuerdo con su localización espacial y características similares: noreste, norte, noroeste, occidente, centro, golfo, sur y península. En el Cuadro 1 se pueden ver las distintas regiones, los estados que comprenden y el porcentaje de población del país que las habitan.

Región	Estados que comprende	Porcentaje de población del país [%]
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.	9.2
Norte	Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí.	10.6
Noreste	Nuevo León y Tamaulipas.	7.1
Occidente	Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y Guanajuato.	16.5
Centro	Distrito Federal, Querétaro, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Estado de México.	33.8
Golfo	Veracruz y Tabasco.	8.6
Sur	Guerrero, Oaxaca y Chiapas.	10.4
Península	Quintana Roo, Yucatán y Campeche.	3.8

Cuadro 1. Regiones según localización espacial

Fuente: Cabrero y Arellano (2011)

Así, la diversidad de los municipios existentes a lo largo del territorio nacional es basta, donde sus necesidades, población y su papel dentro de cierta región requiere de análisis y estudios que permitan ubicar sus propiedades y caracterizarlas. Estos estudios deberían identificar a los municipios mediante el reconociendo de sus condiciones endógenas y exógenas que permitieran dilucidar sus elementos de interés y relevancia que permitieran especificar planes municipales.

1.2 La planeación en el municipio mexicano

1.2.1 Sistema Nacional para la Planeación Democrática

La planeación es una práctica realizada en todos los ámbitos del gobierno mexicano, es establecida como una atribución y obligación. Esta práctica es tomada como un mecanismo racional y sistemático que precisa objetivos, metas, estrategias y prioridades; también, asigna recursos, instrumentos y responsabilidades que permite diseñar programas, obras, acciones y servicios que promuevan el bienestar de los habitantes.

La planeación es una práctica realizada por los tres órdenes de gobierno y en conjunto formalizan el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este sistema toma a la planeación como un instrumento de trabajo y compromiso del presente régimen de gobierno. Es una práctica política

que pretende transformar la sociedad mediante distintos ámbitos de acción: global, sectorial, institucional, estatal y regional.

La estructura del sistema parte de una división funcional, en donde las actividades de planeación tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efectos la planeación nacional del desarrollo. La división funcional se define como:

1. Nivel Global

En este nivel, se encuentran ubicadas las acciones que se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales y aquellos que no quedan circunscritos en un solo sector o entidad. La planeación en el ámbito regional consiste básicamente en las actividades de coordinación de los responsables de ejecutar programas sectoriales e institucionales que inciden regionalmente. De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actúa como dependencia de integración de las actividades de planeación.

2. Nivel Sectorial

Este nivel, corresponde a la división efectuada por la administración pública para atender aspectos específicos de economía y sociedad. La responsabilidad que emana de la planeación recae en el titular de la dependencia respectiva, quien para cumplirla se apoya en su unidad de planeación. Ésta tiene como funciones integrar programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto y mediano plazo, tomando en cuenta la propuesta de los grupos interesados y de los gobiernos de los estados.

3. Nivel institucional

El nivel estatal lo conforman organizaciones paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos. Este nivel se articula con el nivel global mediante la definición de prioridades nacionales y sectoriales. La Ley de Planeación indica que las entidades de la administración pública federal elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República.

La estructura básica del Sistema de Planeación Mexicano² la conforma una red de vínculos entre dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado coordinadas mediante:

- Los responsables de las dependencias de la administración pública federal
- Los responsables de las actividades de planeación de cada Entidad Federativa
- Los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema
- Las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar actividades de planeación
- Los responsables de las actividades de planeación municipal mediante convenios de coordinación
- Los mecanismos de participación social

Por otro lado, se contempla un proceso de planeación, el cual, se define como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos productos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con esto se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto plazo para que se puedan corregir las desviaciones en la ejecución de lo planeado. De acuerdo con la Ley de Planeación se han precisado las técnicas y metodologías a utilizar; se han establecido procedimientos básicos en cada una de las etapas del proceso y se han fijado instancias de control y evaluación que permiten accionar mecanismos de toma de decisiones y las formas de participación de los sectores social y privado.

Las etapas del proceso de planeación que contempla la LP consisten en:

² Este nombre está contemplado en el Artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

ETAPA	DEFINICIÓN
Formulación	Es el conjunto de actividades para la elaboración del PND y los programas a mediano plazo. En este punto se definen objetivos, estrategias y políticas de carácter global, sectorial y regional; especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre los responsables de su elaboración.
Instrumentación	Es el conjunto de actividades a realizar para cumplir con los planteamientos del PND y los programas a mediano plazo, en acciones concretas a través de la elaboración de programas concretos.
Control	Es el conjunto de actividades que identifica el grado de cumplimiento de los planes y programas a fin de localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempos establecidos.
Evaluación	Es la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación. También abarca el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Cuadro 2. *Etapas del proceso de planeación contemplado en la Ley de Planeación.*

Fuente: Elaboración propia a partir de Montemayor, Rogelio; el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Jurídicas, UNAM.

1.2.2 La planeación del Desarrollo Municipal

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa (INAFED, 2015), encaminada a acoplar las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad. Entre la que destacan:

- Educación
- Salud
- Asistencia social
- Vivienda
- Servicios públicos
- Mejoramiento de las comunidades rurales

Se supone que a través de la planeación, los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aprovechar con mayor eficiencia los recursos financieros de los gobiernos federales y estatales que son transferidos a los gobiernos locales para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El propósito de la planeación del desarrollo municipal es orientar las actividades económicas para obtener el máximo beneficio social a partir de los objetivos siguientes:

- Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.
- Promover la participación y conservación del medio ambiente.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Movilizar recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, mediante la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas dentro del municipio e integrar las necesidades de infraestructura urbana, equipamiento y servicios públicos.

De acuerdo con el INAFED, el proceso de planeación del desarrollo municipal debe involucrar la participación de los tres órdenes de gobierno, para lo cual existen los siguientes organismos para su coordinación:

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)
- Convenio de Desarrollo Social (CDS)
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
- Convenio de Coordinación Estado - Municipio (CODEM)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y tiene como funciones coordinar las relaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las actividades de planeación; elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo; proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales para el estado y sus municipios; y evaluar los programas y acciones concentradas entre la federación y el estado.

El CDS coordina las acciones y programas estipuladas en el PND, constituye un acuerdo de colaboración entre los gobiernos estatales y el gobierno federal por medio de compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo. A través de este convenio la federación transfiere a los estados y a los municipios los recursos necesarios para el cumplimiento de los compromisos derivados de los

planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno. Los recursos que por medio del CDS se destinan están destinados al impulso de los siguientes rubros:

- Proyectos productivos
- Educación
- Equipamiento urbano
- Vivienda
- Empleo
- Medio ambiente

El COPLADEM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal por ley del congreso local. Este organismo está encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo.

El CODEM es un convenio celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas. Los compromisos derivados atienden los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

1.2.2.1 Proceso de Planeación Municipal

El proceso de planeación municipal, de acuerdo al INAFED, está definido como el conjunto de actividades que, a corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y sus programas. Define cinco etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución control y evaluación.

Es importante señalar que este proceso de planeación lo sugiere el INAFED para el ámbito municipal. En este esquema se añade un apartado de discusión y aprobación, con respecto al proceso de planeación contemplado en la LP. A continuación, en el Cuadro 3, se listan sus etapas y su definición:

ETAPA	DEFINICIÓN
Formulación	En esta etapa se elaboran diagnósticos económicos y sociales que relejen la situación real y las necesidades del municipio. Se definen objetivos y prioridades para señalar las urgencias y las necesidades y se señalan las estrategias y políticas a seguir. Se establece la compatibilidad con el PMD y los responsables de su elaboración. Se realiza una previsión de recursos y se busca la concertación con grupos sociales. Otra parte de esta etapa es, determinar la importancia de los objetivos planteados y así, decidir el momento de su implantación y su asignación de recursos.
Discusión y aprobación	En esta etapa, el Ayuntamiento junto con el Cabildo, analiza el contenido del Plan Municipal de Desarrollo y su posibilidad de llevarlo a cabo. Una vez aprobado, el Cabildo se hace responsable de vigilar su ejecución.
Ejecución	En esta etapa, las premisas establecidas en el plan se traducen a acciones concretas mediante programas operativos.
Control	En esta etapa se busca identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de programas, para localizar desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido.
Evaluación	En esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación. Se procura que la evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido para verificar si los objetivos que se plantearon fueron logrados. Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar futuros planes y programas municipales.

Cuadro 3. *Etapas del proceso de planeación municipal contemplado por el INAFED.*

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía Técnica 4 del INAFED. Disponible en www.inafed.gob.mx. Consultado el 12 de Octubre de 2015.

1.2.2.3 Plan Municipal de Desarrollo

El Plan de Desarrollo Municipal es el resultado principal de la aplicación del procesos de planeación. Según el INAFED, en él se plasma el programa de gobierno del ayuntamiento y las acciones en coordinación de los tres órdenes de gobierno, así como la participación de la sociedad y el sector privado. El PDM, es un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio. Debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada

periodo constitucional de la administración municipal y las adecuaciones o modificaciones, se referencian a acciones y programas de corto y mediano plazo.

Se sugiere que la estructura del documento del PDM cuente con lo siguiente:

- Presentación
- Introducción.
- Diagnóstico.
- Demandas Sociales.
- Objetivos.
- Políticas.
- Estrategias
- Lineamientos estratégicos sectoriales.
- Programas y metas.
- Programación- presupuestación.
- Instrumentación, seguimiento y evaluación.
- Anexos estadísticos y cartografía municipal.

1.2.2.4 Descripción del Contenido del Plan

De acuerdo con la Guía Técnica 4 (INAFED, 2015), se sugiere en cada uno de los puntos de la estructura del documento del PDM las siguientes consideraciones:

Diagnóstico.- Este apartado debe contener las condiciones territoriales del municipio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo. Se propone estudiar los siguientes temas.

Demandas Sociales.- Son peticiones y sugerencias de la población en campaña, foros, consultas y audiencias.

Objetivos.- Son aquellas situaciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan. Los objetivos se establecen mediante las necesidades detectadas.

Políticas.- Son las directrices generales a las que se apegan las acciones del plan y constituyen los ordenamientos básicos que pretenden garantizar su éxito.

Estrategias.- Son el conjunto de acciones que llevarán a cabo para instrumentar una política.

Lineamientos estratégicos sectoriales.- Consisten en aquellas actividades que se realizan de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, etc.

Programas y metas.- Son acciones calificables que se desprenden del plan.

Programación y presupuesto.- Son actividades que se señalan a realizar cada año, se consideran los recursos estimados con base a los presupuestos de egresos de años anteriores y son canalizados a obras.

Instrumentación, seguimiento y evaluación.- En esta parte del plan se definen los responsables para la implantación, el seguimiento y la evaluación de las actividades programas.

1.3 Problemática de la planeación en el Municipio Mexicano

La desigualdad regional es el resultado de la tradición del poder centralizado que se instauró por el Estado, el cual concentró funciones con una tendencia progresiva. Las zonas desarrolladas concentraron recursos y mano de obra especializada, así resultó que la mayoría de las regiones encontraron grandes dificultades para intervenir en el progreso del país (Martínez, 1983).

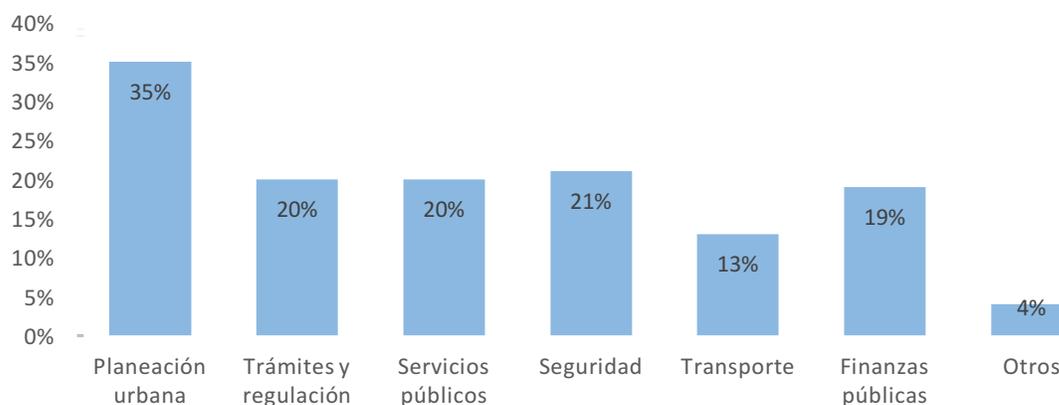
Para autores como Cabrero (1995), el papel que juega el municipio sobre la región aún está lejos de ser un papel estratégico en el desarrollo y bienestar regional, la institución municipal en México adolece de obsolescencias en su estructura de gobierno y administración. El Ayuntamiento como instancia, hoy por hoy no está diseñado para enfrentar los retos que implican problemas locales y regionales.

De acuerdo con Mejía-Lira (1994), la planeación municipal debiera estar orientada a acciones concretas que surgen de las necesidades y demandas de los habitantes, y que a la vez debieran ser generadoras de políticas públicas como respuestas gubernamentales. Los procesos de planeación municipal, hasta ahora, se han traducido principalmente en la elaboración de un documento llamado plan, más que en un proceso que defina las bases de actuación de los diferentes agentes implicados.

Los siguientes párrafos intentan puntualizar los elementos en los que el municipio mexicano, particularmente en su forma de planear, presenta disfuncionalidades. Partiendo de un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE, 2011), se argumenta que dicha disfuncionalidad es causada por la inoperancia de los planes municipales ya que pareciera que están realizados para cumplir administrativamente y no para definir las acciones a emprenderse para el desarrollo municipal. A continuación se describen cinco puntos que pretenden explicar la disfuncionalidad de los planes:

- En la estructura gubernamental, los municipios cuentan con periodos cortos de gobierno (muy pocos países se encuentran en el mismo caso), no existe la posibilidad de reelección inmediata (un caso atípico a nivel internacional); lo cual lleva a lapsos insuficientes para poder concretar proyectos de trascendencia significativa. En el sentido anterior, en términos de planeación, debido al horizonte de planeación restringido, los planes municipales, generalmente, no establecen acciones específicas con tiempos definidos que se deberían emprender para atender las necesidades particulares de la ciudadanía y de la región en donde se encuentra el municipio. (Sánchez et al, 2013).
- El actual diseño municipal promueve una subutilización de los recursos asignados a proyectos, los cuales, con frecuencia quedan inconclusos debido a la falta de continuidad de los planes y programas municipales entre periodos de administración, sobre todo si el gobierno saliente es de diferente tendencia política al gobierno entrante (CIDE,2011).
- Bajos niveles de profesionalización hacen a la administración municipal una tarea improvisada al modo de prueba y error. Se dan casos de funcionarios con una escasa o nula preparación para tratar asuntos públicos (Cabrero y Arellano, 2011). Esta situación propicia que la tarea de generar planes de desarrollo regional no sea fácil y recaiga, en un gran número de casos, en agencias de planeación.
- La posición del municipio mexicano como escaso promotor del desarrollo regional. En México, el 35% de los municipios se coordina con otros municipios conurbados para procesos de planeación. En la Gráfica 1 se muestra el porcentaje de municipios que se coordinan con municipios circundantes por acción. Las acciones que contempla la gráfica son en términos de planeación urbana, trámites y regulación, servicios públicos (alumbrado público, drenaje, suministro de agua potable, etc.), seguridad, transporte, finanzas públicas y otros (asuntos como uso de áreas verdes, vertederos de basura, actividades terciarias, etc.)

Porcentaje de ayuntamientos que se coordinan con municipios conurbados, por acción



Gráfica 1. Porcentaje de ayuntamiento que se coordinan con municipios conurbados, por acción.

Fuente: IMCO, 2011

- De manera general, en los municipios encontramos los siguientes problemas de planeación (los cuales se enfatizan de acuerdo al tipo de municipio) (Cabrero, 2011; Sánchez et al, 2010; Mejía-Lira, 1994; IMCO, 2011; CIDE, 2011; INAFED, 2015).
 - Se reconoce la existencia de acciones programadas.
 - Inconsistencias en las metodologías contempladas para la realización de los planes. La variedad de prácticas realizadas para llevar a cabo dicha tarea va desde la contratación de consultores externos hasta la realización por parte del gobierno estatal. A pesar de los esfuerzos de distintas instancias de gobierno.
 - Los planes muestran elementos descriptivos del municipio sin establecer necesariamente las causalidades o contexto del problema.
 - Poco uso de proyecciones a futuro o pronósticos.
 - Uniformidad de las políticas por parte de los gobiernos federal y estatal que pretenden orientar la administración municipal sin tomar en cuenta aspectos que diferencien los distintos tipos de municipios.
 - Poca o nula participación ciudadana en la creación de los planes y programas.
 - Los proyectos, programas y planes tiene un alto grado de ineficiencia e ineficacia.
 - Fragilidad del marco normativo.
 - Ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local, es decir, consideraciones parciales de los factores endógenos y exógenos de la comunidad.
 - Persistencia por sistemas administrativos obsoletos.

- Atraso o disparidad social.

1.4 Los municipios marginados

1.4.1 *Concepto de Marginación*

De acuerdo con (Bunge, 1999) la marginalidad predica sobre individuos, la marginación sobre entidades geográficas y la marginalidad económica sobre relaciones sociales de producción.

La exclusión social es un concepto que describe el proceso en el cual los individuos que antes fueron incluidos en los beneficios del desarrollo durante el tiempo de riqueza ahora son excluidos, principalmente del mercado laboral, debido a las consecuencias de la globalización. Este concepto en ocasiones se refiere a individuos, a procesos de trabajo o, a veces también, a relaciones de trabajo y por ende no hay una definición exacta de su extensión. En otras palabras, el concepto de exclusión social es vago.

Ahora bien, el concepto de marginalidad está situado en la teoría de la modernización. Es marginal aquella zona geográfica que no ha adoptado ni las normas ni los valores ni las actitudes del hombre moderno (Germani, 1962). El DESAL (Desarrollo Social para América Latina) distinguió cinco dimensiones del concepto marginalidad, todas ellas respectivas a los individuos y no a las entidades. Éstas son: la dimensión ecológica (los marginales viven en círculos de miseria), la dimensión sociopsicológica (el marginal no tiene capacidad para actuar y no puede mejorar su condición por sí mismo), la dimensión sociocultural (el marginal tiene bajo nivel de vida, de salud, de vivienda, de educación y de cultura), la dimensión económica (los marginales tienen empleos inestables y pocos ingresos) y la dimensión política (el marginal no es representado por alguna organización política y tampoco participan en la solución de problemas sociales ni propios).

Por otro lado, la marginalidad económica tiene como clase de referencia a las relaciones sociales de producción y no a los individuos como la marginalidad de DESAL. Los marginales, según la marginalidad económica, son las personas que están insertas en relaciones sociales de producción no participantes en la acumulación de capital.

Sobre marginación, que es el concepto de interés para esta tesis, se tiene que es un concepto utilizado por CONAPO para ayuda en materia de política social y en la definición de estrategias. Abstractamente, la marginación, intenta reflejar el disfrute o el acceso de la población al desarrollo. Es importante destacar que la marginación no afecta necesariamente a las personas que viven en localidades definidas con esta característica. Sobre la medición de la marginación se han propuesto diferentes índices y sobre ellos se trata a continuación.

El Producto Interno Bruto se usó durante mucho tiempo como un indicador para medir el desarrollo de una entidad (estado o nación). Con el paso del tiempo, y específicamente durante la segunda mitad del siglo XX, creció la idea de que el PIB tenía ciertas limitaciones para proyectar el desarrollo integralmente, es decir, se necesitaba considerar además de las necesidades satisfechas de la población, la calidad y las condiciones de vida de la población misma.

En 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso un informe sobre el desarrollo humano donde se estableció por vez primera el IDH (Índice de Desarrollo Humano) el cual contempla salud, educación e ingresos.

En México, el Índice de Marginación (IM) ha sido la principal medición y toma en consideración nueve indicadores socioeconómicos de carencias: población analfabeta de 15 años o más, población sin primaria completa de 15 años o más, ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario, ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, ocupantes en viviendas sin agua entubada, viviendas con algún nivel de hacinamiento, ocupantes en viviendas con piso de tierra, población en localidades con menos de 5.000 habitantes, población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos. Por otro lado, el CONEVAL mide la pobreza por ingresos y el índice de rezago social, asimismo reconoce que la pobreza es multidimensional.

El IM diferencia entre entidades federativas, municipios y localidades según las carencias de la población y este índice se calcula a partir de la información recabada por censos de población y vivienda. Consta de cuatro niveles de desagregación: entidades federativas, municipios, localidades y áreas geoestadísticas básicas urbanas (Gutiérrez, 2008). A su vez, el IM municipal tiene cuatro dimensiones estructurales, éstas son: falta de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas, ingresos monetarios insuficientes y habitar en localidades con menos de 5.000 habitantes.

Es a partir de estas dimensiones que se generan los nueve indicadores socioeconómicos antes mencionados. Con ellos se utiliza el análisis de componentes principales que resume los nueve indicadores en un número más pequeño de variables independientes con otras propiedades (Peña, 2002). Pero, el IM tiene ciertas limitantes siendo una de ellas el hecho de que no es posible evaluar los cambios en la marginación a lo largo del tiempo, lo que deriva en que no se pueden comparar los cambios observados en el valor del IM en dos tiempos diferentes de una entidad particular, siendo sólo posible cuando se comparan diferentes entidades en el mismo intervalo.

Según Cárdenas (2010), no es posible utilizar el IM para medir la efectividad de los programas del tipo gubernamentales cuyo objetivo es disminuir el rezago social. Concretamente, el IM no es útil

para valorar los avances en la disminución de la marginación de una entidad ya que no es comparable a lo largo del tiempo (Gama-Hernández, Gutiérrez-Pulido, 2010).

Es el Índice Absoluto de Marginación (IAM) el que permite tal comparación en el tiempo para una sola entidad. Fue propuesto por CONAPO y se obtiene directamente de los porcentajes de carencias y les da la misma importancia; sin embargo, esta igualdad en la ponderación es considerada una falla estructural lo que hace al IAM un mal instrumento para medir los avances en la reducción de la marginación.

Debido a las fallas del IM y del IAM, es necesario encontrar un índice que sí permita medir los avances mencionados. Ese otro índice es el IME (Índice de Marginación para Evaluación) que da importancia similar a los nueve indicadores mediante una fórmula matemática (véase Gama-Hernández, Gutiérrez-Pulido).

El IME permite ver los cambios de la marginación de una entidad en el tiempo, mientras que el IM y el IAM no lo reflejan. Sin embargo, CONAPO agrupa a los municipios en función del IM y por ende se obtienen municipios con medidas de muy alta marginación o muy baja marginación (Gama-Hernández, Gutiérrez-Pulido). El Cuadro 4 muestra el esquema conceptual de la marginación definido por el CONAPO, estas dimensiones definen los nueve indicadores socioeconómicos en los que contempla el IM.

De manera general las cuatro dimensiones se describen:

- Educación

En esta dimensión lo que se considera es el nivel de analfabetismo de la población y el número de personas sin educación primaria completa.

- Vivienda

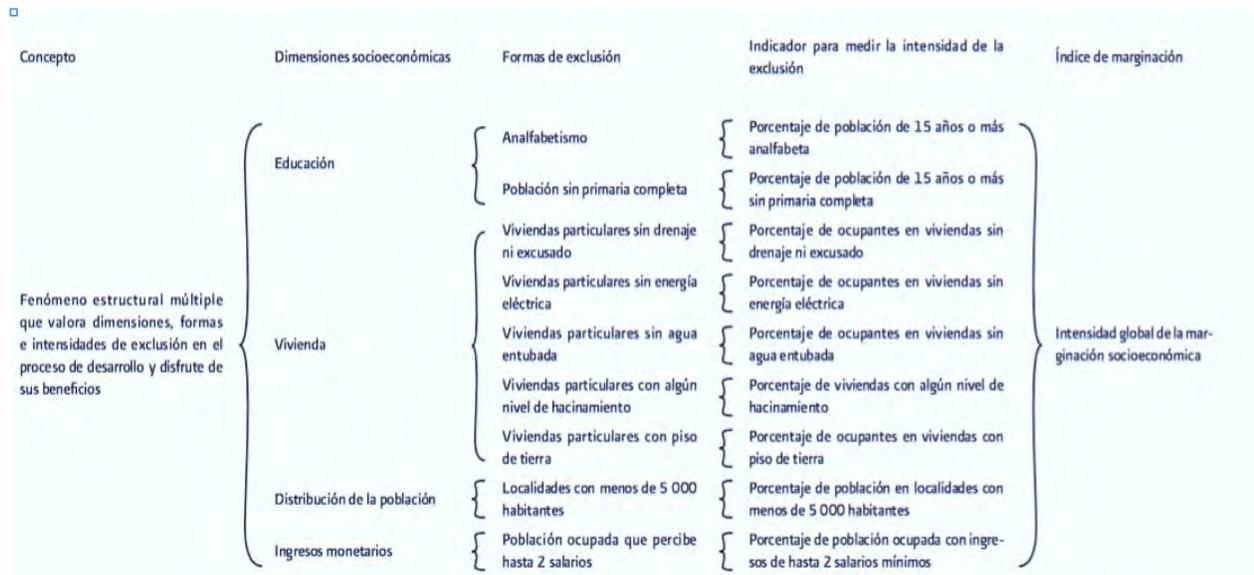
En esta dimensión se consideran las viviendas sin servicios o características como: ausencia de drenaje, ausencia de energía eléctrica, ausencia de agua entubada y existencia de piso de tierra.

- Distribución de la población

Se considera un municipio marginado si la localidad cuenta con menos de 5,000 habitantes.

- Ingresos monetarios

En esta dimensión, se consideran marginados aquellos municipios donde el mayor porcentaje de su población perciba ingresos de hasta dos salarios mínimos.

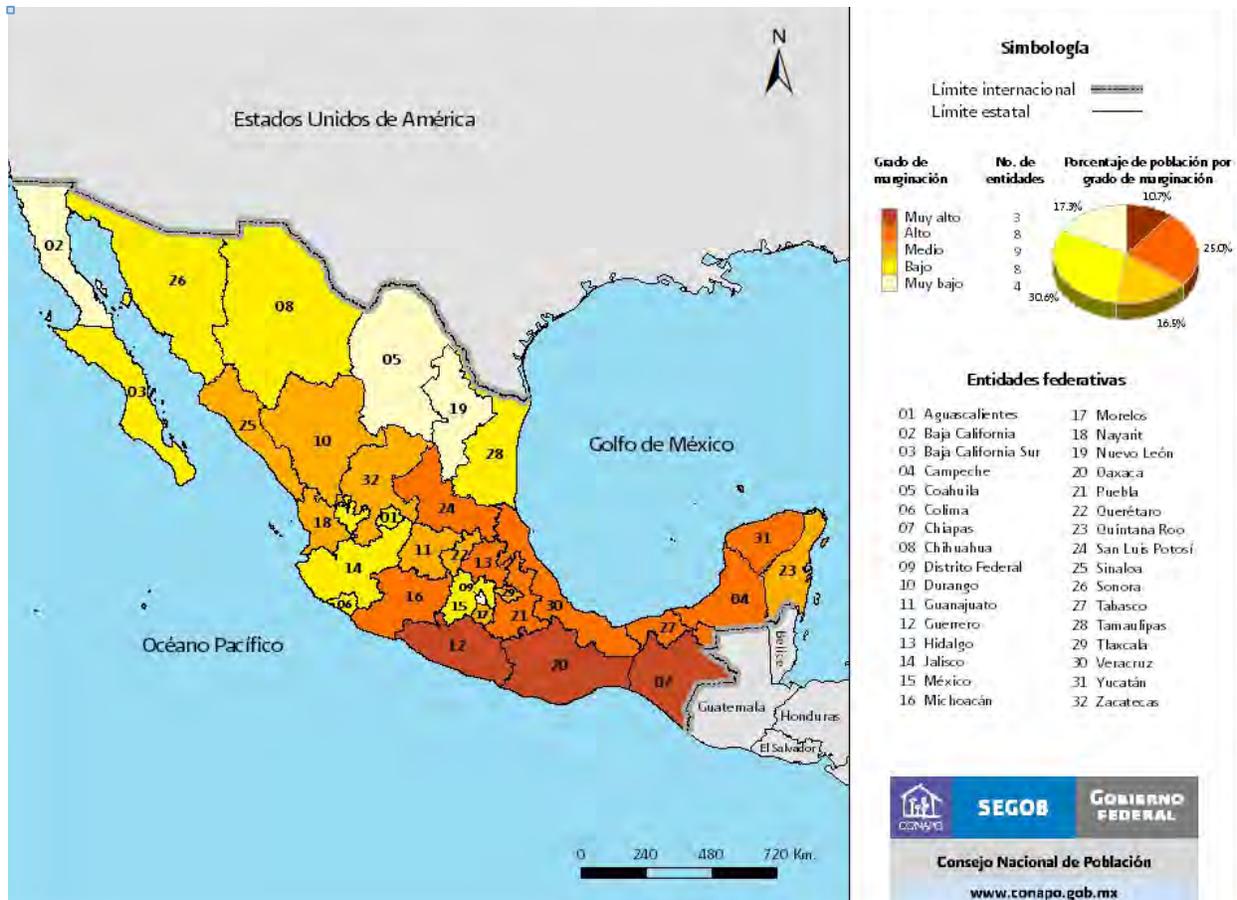


Cuadro 4. Esquema Conceptual de la Marginación. Fuente: Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. CONAPO, 2010.

1.4.2 Municipios altamente marginados en México

La estimación del IM para los 2.456 municipios en el año 2010 señala que nuestro país se encuentra en una profunda desigualdad en el proceso de desarrollo. En cifras, 849 municipios tienen grado de marginación muy alto y alto, donde viven 11.5 millones de personas, es decir, 10.3 [%] de la población nacional.

Los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca son las entidades federativas con grado de marginación más alto, donde viven 10.7 [%] de la población nacional, esto es, 12 millones de personas. El Mapa 1 muestra las entidades federativas con índice de marginación muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.



Mapa 1. Grado de Marginación por Entidad Federativa en 2010. Fuente: CONAPO, 2010.

Por otro lado, 663 municipios tienen grado de marginación bajo y muy bajo, donde habitan 79.6 millones de personas, esto es, 70.9 [%] de los habitantes del país. Por su parte, los municipios con grado de marginación medio albergan a 21.2 millones de individuos, que constituyen el 18.9 [%] de la población total.

1.5 Planteamiento de la problemática

Los puntos anteriores describen los componentes que conforman la problemática de la planeación del desarrollo del municipio mexicano y su impacto en el desarrollo regional, la cual está conformada por el tipo de administración municipal, el gobierno y los distintos tipos de municipios. En particular, la presente tesis se basa en la idea de la inoperancia de los planes municipales de desarrollo debido a las inconsistencias e incoherencias estructurales. Los procesos de planeación planteados por la LP e INAFED son una guía que busca estructurar el ejercicio de planeación municipal, sin embargo, pareciera que no consideran la naturaleza de los municipios.

La interrelación de estos elementos considerados al momento de planear son ineficientes, en la mayoría de los casos se observan relaciones aisladas y parciales que generan capacidades exógenas en las regiones (Flores, 2012); estas capacidades son generadas por el detrimento de municipios, lo que ocasiona inmigración de los recursos además de generar polos de desarrollo.

Las deficiencias propias del municipio, aunadas a la política centralista del gobierno federal, ocasionan el desarrollo de ciertas regiones por encima de otras, generando un fenómeno de subpoblación y marginación en regiones no desarrolladas y sobrepoblación en regiones desarrolladas.

1.5.1 Formulación del problema

Con base a la problemática descrita anteriormente, el planteamiento del problema es el siguiente:

Los planes municipales de desarrollo presentan una serie de inconsistencias estructurales y funcionales que llevan a imprecisiones en la definición de políticas, objetivos, metas, estrategias y acciones. Por otra parte, las formas de planear regionalmente los municipios se basan en las directrices planteadas por los programas de desarrollo federal, no necesariamente en las condiciones características endógenas y exógenas de los municipios. Consecuentemente, no se encuentran procesos diferenciados de planeación que consideren las características y condiciones de los municipios.

1.5.2 Objetivo

Diseñar un proceso de planeación regional municipal (su estructura y función) a partir de la combinación de principios de los modelos de planeación utilizados por instituciones internacionales promotoras del desarrollo regional (GIZ, CEPAL y BID). El proceso de planeación estará dirigido a la formulación de planes regionales-municipales bajo condiciones de marginación.

Con base en los antecedentes, este trabajo pretende abordar como objeto general de estudio a los procesos de planeación municipal, particularmente de municipios marginados. Considerando que los procesos de planeación municipal vigentes están basados en diferentes prácticas, el objeto particular de estudio es el papel del proceso de planeación como guía de acción-decisión que permita la elaboración de planes municipales de desarrollo.

CAPÍTULO 2. Enfoques y estrategias de Desarrollo Regional-Municipal

El presente capítulo tiene por objetivo describir los enfoques de desarrollo regional- municipal. Estos enfoques describen las estrategias que adoptan los gobiernos municipales, así como los elementos y consideraciones que las conforman. Por otro lado, se revisaron algunos enfoques de planeación, apropiados para efectos de la investigación, con el fin de tomar elementos metodológicos acordes a la propuesta.

2.1 Perspectivas de desarrollo regional

A partir de Moncayo (2003), se describe la literatura vigente sobre el desarrollo regional mediante los siguientes enfoques: perspectiva política, perspectiva económica y perspectiva ambiental.

2.1.1 Perspectiva política.

Precisa que en la medida en la que las economías nacionales se vuelven más abiertas³, comienzan a dejar de ser fácilmente distinguibles de las economías regionales de tal manera que los países y regiones se van integrando antes de ser distintas. El éxito de una región se debe a las características locales y en parte a las condiciones externas. Los factores locales o endógenos dependen cada vez más de la condición de la gente de la región, los empresarios, fuerza de trabajo, y en menor medida de los recursos naturales o incluso los costos de transporte asociados con la localización.

Esta postura debiera ser promovida por una serie de políticas que conduzcan el desarrollo. El eje de las políticas se define como Estado-Nación (Albuquerque,1999). El Estado-Nación es un actor del desarrollo local que promueve, estimula y regula el funcionamiento de los sistemas productivos locales. Su éxito depende de la estimulación de la innovación y la capacidad emprendedora local y regional, las políticas del gobierno central descansan sobre la dinámica de las comunidades donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad pueden establecer los compromisos.

Este tipo de enfoque reduccionista, “de rama” (Lindbloom, 2010), que prioriza la direccionalidad “arriba-abajo” y los condicionantes macroeconómicos para analizar las potencialidades de

³ Se entiende por economías abiertas a los intercambios entre su ambiente interno y su contexto transaccional.

desarrollo, se mantiene en propuestas académicas y experiencias sobre los impactos de los procesos globales y de cambio estructural sobre el territorio, pero no incorpora apropiadamente la perspectiva de los actores en los procesos locales de desarrollo, desconociendo la capacidad constructiva y movilizadora de la política local. Tales déficit luego se traducen en fallas metodológicas, con consecuentes limitaciones a la hora de diagnosticar la realidad local y diseñar políticas específicas (Madoery,2001).

2.1.2 Perspectiva económica.

La idea de desarrollo económico y la competitividad presentan un carácter más localizado, coinciden distintos enfoques:

La Nueva Geografía Económica (Fujita y Frugman, 2004). Este enfoque propone un instrumento analítico que define la causa por las que algunas regiones atraen mayor actividad productiva y población respecto a otras. Intervienen factores como la localización geográfica, la distancia a las costas y los costos de transporte. De acuerdo con este enfoque, la producción de un país tiende a centrarse en ciertas regiones y con ello genera diferencias en el desempeño económico de las regiones locales; conduce a una concepción en la que la innovación, acumulación y formación de fuerza laboral tienen un carácter localizado. Storper (1995) introduce el término *territorialización* para describir el conjunto de actividades económicas que dependen de los recursos de cierta región. La Nueva Geografía Económica propone una perspectiva incrementalista de desarrollo basada en el potencial endógeno de los territorios. Bajo este enfoque el gobierno local tiende a convertirse en socio, facilitador y regulador de consorcios público-privados; por otro lado, permite que el gobierno municipal defina sus propias estrategias para asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones.

La acumulación flexible. Este enfoque propone el concepto de desarrollo localizado mediante la producción en masa con estructura basada en la especialización flexible de productos. La idea principal es un distrito o sistema local de pequeñas empresas, la concentración de PYMES con redes de cooperación entre ellas (competencia cooperativa) y una estrecha relación con la comunidad. Este tipo de enfoque esta dirigido a la producción de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos con productos de especificaciones especiales.

La competitividad. Este enfoque se refiere a la conceptualización y la medición comparativa del desarrollo regional. La capacidad de una región a sostener y expandir su participación en los mercados.

El diamante de Porter. En este enfoque formulado por Porter (1990) se establecen cuatro determinantes:

1. Condiciones de los factores de producción. Factores básicos: recursos naturales, clima, localización, fuerza laboral y capital.
2. Condiciones de demanda.
3. Industrias relacionadas o de apoyo: empresas proveedoras y usuarias.
4. Estrategias de las empresas y regulación de la competencia interna. De la interacción de estos elementos se derivan las ventajas competitivas. Asimismo, el enfoque establece las ventajas de los *clústeres* y las ventajas competitivas de regiones. Las cuales tiene que ver con el hecho que este tipo de configuración usualmente se vincula mediante relaciones horizontales, es decir, comparten clientes, tecnologías y servicios de apoyo.

La competitividad sistémica. Propone un esquema con cuatro vértices donde se define:

1. El nivel meta: estructuras básicas de organización jurídica, política y económica.
2. El nivel macro: mercados eficientes de factores, bienes y capital.
3. El nivel meso: políticas de apoyo específico, formación de estructuras de la sociedad.
4. El nivel micro: las empresas que buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, en redes de colaboración mutua. En este enfoque se concede especial atención al nivel meso, que se concibe, como un problema de organización y de gestión, y de complementariedad de las acciones del Estado y el sector privado.

2.1.3 La perspectiva ambiental

El desarrollo sustentable se refiere al equilibrio entre los recursos (económico, humano, natural, institucional y cultural) que intervienen en el desarrollo de una región (Dourojeanni, 2000). Requiere de la conducción de políticas económicas, de gestión de recursos naturales y de tecnología. La sostenibilidad de un territorio esta dada, por una parte, por la continuidad de suministro de recursos naturales y servicios ambientales esenciales para la supervivencia de la comunidad, y por la otra, por el adecuado aprovechamiento de dichos recursos.

Enfoque biorregional. Acorde con el Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y la Unión Internacional para la conservación de la Naturales (IUCN); una biorregión es: “*Un territorio de agua y suelo cuyos límites son definidos por los límites geográficos de comunidades humanas y sistemas ecológicos. Tal área debe ser suficientemente amplia para mantener la integridad de las comunidades biológicas, hábitats y ecosistemas de la región.*” Este enfoque tiene seis elementos

básicos:

1. La dimensión geográfica de la región
2. Las comunidades interesadas en dicha región
3. Tecnología e información disponible
4. Mecanismos institucionales y gubernamentales
5. Economía de incentivos
6. Administración adaptativa.

A manera de resumen, Moncayo (2003), propone esta tabla que resume el paradigma del desarrollo regional. De acuerdo con el autor, los gobiernos locales han adoptado algunas o una combinación de estas perspectivas.

PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL	
Perspectiva política	
Estado-Región	Descentralización
Perspectiva económica	
Nueva Geografía Económica	Crecimiento endógeno Economía de aglomeración
Acumulación flexible	Distritos industriales Medio innovador
Competitividad	Ventajas competitivas locales
Perspectiva ambiental	
Definición de biorregiones	

Tabla 1. Paradigma de desarrollo regional

Fuente: Moncayo (2003)

2.2 Desarrollo Regional-Municipal

A partir de la idea de Boiseir (1991), se describe el tipo de conocimientos sobre la región a considerar para detonar el desarrollo regional-municipal⁴. El autor divide en dos a esta estructura cognitiva: conocimientos estructurales y conocimientos funcionales. Los conocimientos estructurales permiten identificar que una región es un sistema abierto y complejo. Los

⁴ El desarrollo regional-municipal se considera como al conjunto de elemento endógenos y exógenos.

conocimientos funcionales permiten entender la causalidad y la dinámica entre el desarrollo económico y el desarrollo social de dicha región.

Estos denominados conocimientos son insumos para la etapa de diagnóstico, hablando en términos de planeación, el autor sostiene que observando su estructura y su función se pueden definir las estrategias de desarrollo municipal dentro de su región.

Esta estructura cognitiva indaga la manera en como se articula una región de acuerdo a sus factores endógenos y exógenos.

En la tabla 2, se caracterizan los conocimientos propuestos.

CONOCIMIENTO ESTRUCTURAL	CONOCIMIENTO FUNCIONAL
Identificación de la región como un sistema abierto y complejo.	Identificación de los procesos de intercambio con el contexto.
Tipo de organización	Conocer la estructura del entorno.
Mecanismos de toma de decisiones	Conocer la estructura interna.
Definición de funciones	Identificación de factores causales de crecimiento económico.
Definición de funciones	Identificación de factores causales de desarrollo social

Tabla 2. Tipos de conocimiento

Fuente: Boiseir (1991)

2.2.1 Desarrollo endógeno

De acuerdo a la idea de Garofoli (1995), se entiende por desarrollo endógeno a la capacidad para transformar el sistema socio-económico regional; la habilidad para reaccionar a su contexto y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores.

Por otro lado, Vázquez-Barquero (1997) afirma que las teorías de desarrollo endógeno se diferencian de los modelos de crecimiento endógeno en la manera de abordar la cuestión de la convergencia. Considera que en los procesos de desarrollo económico lo verdaderamente importante es identificar los mecanismos y los factores que favorecen los procesos de

crecimiento y cambio estructural y no si existe convergencia entre las economías regionales o locales. Y añade que las teorías del desarrollo endógeno toman en cuenta como factores a la flexibilidad de la organización de producción y a la capacidad de integrar los recursos de las empresas y del territorio como el sostén de la competitividad de las regiones. De acuerdo con este autor, el desarrollo endógeno obedece a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en el que la región no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la economía local.

En Boisier (1993) se sostiene que la *endogenidad* del desarrollo regional se debe entender como un fenómeno que se presenta en cuatro planos que se intersectan entre sí.

1. El plano de lo político, en el cual se identifica como una creciente capacidad regional para tomar decisiones relevantes en relación a las diferentes opciones de desarrollo y en relación a la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar.
2. El plano económico, se refiere en este caso, a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo un sustento a largo plazo.
3. El plano científico y tecnológico, como la capacidad interna de un sistema regional para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.
4. El plano cultural, como una matriz generadora de la identidad socio-territorial.

De esta manera, según el autor, se generan escenarios con una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria.

Desde un enfoque sistémico, el desarrollo endógeno puede ser entendido como una propiedad emergente de una región que posee factores políticos, económicos, tecnológicos y sociales; altamente sinérgico.

2.2.2 Desarrollo exógeno

En Boiseir (1991), se define el establecimiento del entorno de cierta región a partir de tres escenarios:

- Escenario contextual. Se refiere al tipo de apertura económica (interna o externa).
- Escenario estratégico. Se refiere al tipo de organización y la gestión.
- Escenario político. Enfoque adoptado por el gobierno local.

El crecimiento económico territorial depende de seis factores:

1. La acumulación de capital.
2. La acumulación de conocimiento (progreso técnico).
3. La acumulación de capital humano.
4. El “proyecto nacional” y su componente territorial (que asigna papeles estratégicos a cada territorio, afectando su sendero de crecimiento a largo plazo).
5. El marco de la política económica nacional y sectorial.
6. La demanda externa.

2.3 Estrategias de desarrollo regional

Murray y Todd (1981) caracterizan a los factores considerados en la elección de estrategias internas y externas de desarrollo en organizaciones gubernamentales. Particularmente, los autores se centran en los factores que implican la reducción de fondos a los gobiernos locales. Las decisiones o elecciones las divide en dos principales componentes: estrategias de respuesta interna y estrategias de respuesta externa.

Estas estrategias son tomadas sin que necesariamente estén dentro de alguno de los enfoques descritos anteriormente, los autores las definen dentro de un enfoque general de desarrollo.

2.3.1 Estrategias de respuesta interna

Este tipo de estrategias están definidas por siete factores, a continuación se puntualizan.

- Planificación racional de prioridades

En este factor se examinan las diversas funciones y programas de la organización y se identifica el valor o impacto que tiene la estrategia en ellos. Las estrategias con menor impacto o aquellas que se consideren con menos aportes, se les asigna menor cantidad de recursos.

- Elección por políticas exteriores

Implica hacer recortes en los programas o funciones que van a producir la mayor presión sobre las agencias de financiación a detener sus propios recortes.

- Reducción por políticas internas

Consiste en cortar los fondos de los programas de la organización, aquellos que menos resisten en el tiempo (a pesar de la importancia de su contribución al logro de los objetivos fundamentales).

- Reducción homogénea

Este factor contempla la reducción en igual proporción de todos los programas o funciones de la organización.

- Postergación

Involucra el aplazamiento de la estrategia con el objetivo de conseguir tiempo, de tal manera que en el futuro se pueda retomar.

- Abdicación

Implica abandonar la estrategia de tal manera que los gobiernos de mayor jerarquía (estatal o federal), tomen la resolución de la misma.

- Sin elección

Este factor contempla la idea de que el gobierno local no puede hacer nada ante la continuidad del programa o estrategia tomada. Esta decisión esta en función de determinaciones adoptadas por el gobierno estatal o federal. Por ejemplo, el replanteamiento de alguna institución.

2.3.2 Estrategias de respuesta externa

Estas estrategias están definidas por seis factores, a continuación se puntualizan cada una de ellas:

- Argumentación racional

Esta factor tiene como fin tratar de reducir el impacto en la organización de medidas tomadas por elementos externos. En este punto se contemplan la preparación de informes y estudios.

- Fuentes alternativas de fondos

Se contempla la captación de recursos por parte de fuentes distintas a los gobiernos. Estas fuentes radican principalmente en fundaciones, población, empresas, etc.

- Amenazas políticas externas

Este factor considera el uso de estrategias de que tiene como fin mitigar la presión de factores externos, estos pueden ser: plazos o deudas.

- Promesas políticas externas

Lo que busca este factor es obtener plazos por parte de los factores externos mediante compromisos o negociando.

- Coalición

En este factor se supone la unión entre uno o más municipios con el fin de afrontar algún problema en común.

- Pasividad

Se asume que la organización toma la estrategia de asumir la situaciones. Este factor considera que internamente no se toma otra opción más que aceptar la situación en cuestión.

2.4 Estrategias de desarrollo municipal

Según Richardson (1981) se conocen diez estrategias prototipo que se han adoptado en los gobiernos locales para conducir el desarrollo de su municipio:

1. No intervención (no hacer nada).
2. Desarrollo de la ciudad policéntrica principal.
3. Descentralización de las regiones centrales.
4. Countermagnets.
5. Centros de servicios rurales.
6. Metrópolis regionales y el desarrollo del subsistema.
7. Centros de crecimiento.
8. Ejes de desarrollo.
9. Cabecera municipal.
10. Ciudades secundarias.

La elección de alguna estrategia depende en gran medida de las condiciones específicas de cada región. El éxito de una estrategia de desarrollo depende de un compromiso político a largo plazo (se habla de un horizonte de planificación de 4 a 7 años). Las estrategias se pueden clasificar a su vez de acuerdo a sus factores, los cuales pueden ser endógenos o exógenos.

El sector urbano requiere intervenciones más complejas que las del sector rural. Muchos son problemas relacionados a la prestación de servicios públicos derivados de los efectos de la congestión tales como el abastecimiento de agua, la evacuación de aguas residuales, la disposición de residuos sólidos, vivienda, transporte, etc.

Las intervenciones en el sector rural, en especial los relacionados con el bienestar social, o son técnicamente sencillas (por ejemplo, escuelas primarias, centros de salud), o dependen de la autoayuda y la participación de la comunidad. Las cuestiones relacionadas con la población rural tienen que ver con el número, el tamaño y las distancias entre los municipios, su estructura económica, las relaciones entre el sector agrícola y los mercados así como el equilibrio entre empleo agrícola y no agrícola. Las estrategias de desarrollo rural son fundamentales para elevar el nivel de vida en los países menos adelantados, especialmente en aquellos en los que la población rural es la mayoría. Sin embargo, no hay que olvidar que la planeación nacional debe tener en cuenta tanto el sector urbano como el rural y que los objetivos por lo general incluyen la promoción del crecimiento y la eficiencia económica, la mejora de la equidad y la reducción de la pobreza, la preservación de la calidad ambiental y el mantenimiento de la seguridad nacional.

La primer estrategia es *el laissez-faire* (no hacer nada), resulta en la polarización continua para la ciudad principal, esto puede ser inaceptable políticamente. Al adoptar este enfoque, el gobierno pierde la oportunidad de orientar el patrón de urbanización.

Desarrollo de la ciudad policéntrica principal. Consiste en el desarrollo policéntrico de la región de la ciudad principal, este es un ejemplo de urbanización guiada. Se basa en las hipótesis de que las economías de aglomeración de la ciudad principal ofrecen ventajas sin igual además de la promoción de una reorganización del territorio metropolitano más eficiente. El inconveniente de este enfoque es que el resultado es una región metropolitana más grande y más polarizada que en el caso de *laissez-faire*.

Descentralización de las regiones centrales. Se trata de la descentralización dentro de la región del núcleo, es un refinamiento del enfoque II. Implica una región central mucho más grande con la promoción de los centros urbanos fuera de la región metropolitana contigua. El mérito de esta estrategia varía de país a país. Por otra parte, esta estrategia también es incompatible con la búsqueda de equidad espacial.

El enfoque countermagnet. Se refiere al fortalecimiento de una o dos ciudades principales (secundarias) a una distancia considerable de la ciudad principal, con la idea de considerarlas como competidoras de la ciudad más importante para la industria y los migrantes. El elemento

clave en este enfoque es combatir la polarización hacia la ciudad principal. El patrón más disperso de urbanización sería una estrategia de colocar el máximo énfasis en el desarrollo rural.

Centros de servicios rurales. Promueve muchos centros de servicio pequeños en los niveles inferiores de la jerarquía urbana. El objetivo es hacer que las condiciones rurales sean atractivas y que la población no tenga incentivos para migrar a la ciudad.

Metrópolis regionales y el desarrollo del subsistema. Trata de combinar algunos de los elementos de las estrategias 4 y 5, centrándose en todos los niveles de la jerarquía urbana regional en una o dos regiones del sistema espacial nacional. Se da énfasis considerable a la ciudad más grande considerándola como la cúspide de la jerarquía urbana en su propia región y la planificación de su desarrollo de una manera que maximiza los efectos secundarios a la baja en las ciudades más pequeñas.

El enfoque de centros de crecimiento. Implica la selección de un número limitado de centros urbanos con potencial económico demostrado. Estos centros funcionan como sitios para la descentralización de las industrias o los focos para el desarrollo de otras nuevas.

Capitales de provincia. Consiste en la promoción de todas las capitales subnacionales (de la provincia, departamento o estado). Es por lo general un enfoque mucho más disperso porque la mayoría de los países tienen un gran número de unidades políticas subnacionales. Este enfoque se asocia con medidas para fortalecer la planificación subnacional y para promover la descentralización administrativa. Sin embargo, es invariablemente ineficiente ya que al menos algunas de las capitales provinciales carecen de potencial de desarrollo.

Ciudades secundarias. Supone la promoción de un número limitado de ciudades secundarias, tal vez un conjunto de las capitales de provincia, donde el potencial de desarrollo económico es un criterio clave para determinar que ciudades deben ser seleccionadas. Por lo tanto, representa un enfoque orientado a la eficiencia de elementos interregionales.

Las estrategias de desarrollo son complementarias, más que una alternativa, a las estrategias de desarrollo regional; sin embargo, pueden tomar muchas formas y deben ser diseñadas de acuerdo al contexto de la región, teniendo en cuenta las características de la distribución de la población y el sistema de la ciudad, el nivel de desarrollo económico, el sistema político, la estructura social, el ambiente cultural y las características físicas y topográficas.

2.5 Planeación estratégica en el gobierno municipal

En Poister (2005), se define al propósito de la planeación estratégica como la manera de mantener un balance favorable entre las organizaciones y su ambiente a largo plazo.

Por otro lado Bryson (1995), sugiere que la planeación estratégica es un esfuerzo disciplinado para la toma de decisiones que lleven a acciones de forma guiada de lo que una organización hace y por qué lo hace.

En el ámbito municipal, un plan estratégico permite a los gobiernos municipales evaluar el progreso hacia las metas, definir sus propósitos, establecer directrices, y una declaración de impacto, incluida la comunicación de las medidas de productos y resultados a alcanzar (Dupont-Morales & Harris, 1994). Los conceptos de la gestión estratégica utilizados en el sector privado pueden ser utilizados entre los sectores público y privado con algunas modificaciones (Jackson, 1993).

De acuerdo con Atkinson y McCrindell (1997), el proceso de planeación estratégica en los gobiernos comienza con la definición de los principales objetivos de la organización. Es a través del desarrollo y la definición de objetivos principales que los gobiernos establecen el nexo entre su organización y sus grupos de interés. Los objetivos secundarios apoyan opciones estratégicas de la organización sobre cómo se decide perseguir sus objetivos principales y las relaciones que debe tener con las partes interesadas para tener éxito en su elección estratégica.

Algunas organizaciones tratan de asegurar sus planes estratégicos en todos los niveles, esto requiere grandes divisiones y subdivisiones; implica desarrollar sus propios planes estratégicos internos, planes anuales, planes de negocio, planes de acción o apoyo que contemplen metas y objetivos (Hendrick 2000; Poister y Van Slyke 2002).

2.6 Planeación táctica en el gobierno municipal

Se acuerdo con Morrisey (1996) la planeación táctica define con claridad qué desea o que pretende lograr la organización, cómo y cuando se realizará las actividades y quién será encargado. También es el medio a través del cual se implanta el plan estratégico de la organización.

La planeación táctica se enfoca en la dirección y la posición futura de la organización, parte de la idea de enfocarse en el destino a corto plazo y en cómo llegar a ese punto. Esta destinada a la

ejecución de acciones, se ubican las áreas de mejora, se traducen a necesidades a cubrir y finalmente se definen las metas y resultados a corto plazo.

La planeación táctica se ubica dentro de la planeación estratégica y esta se alimenta de las estrategias definidas. El en diagrama 1 se muestra su manera de relacionarse con la planeación estratégica y sus insumos.

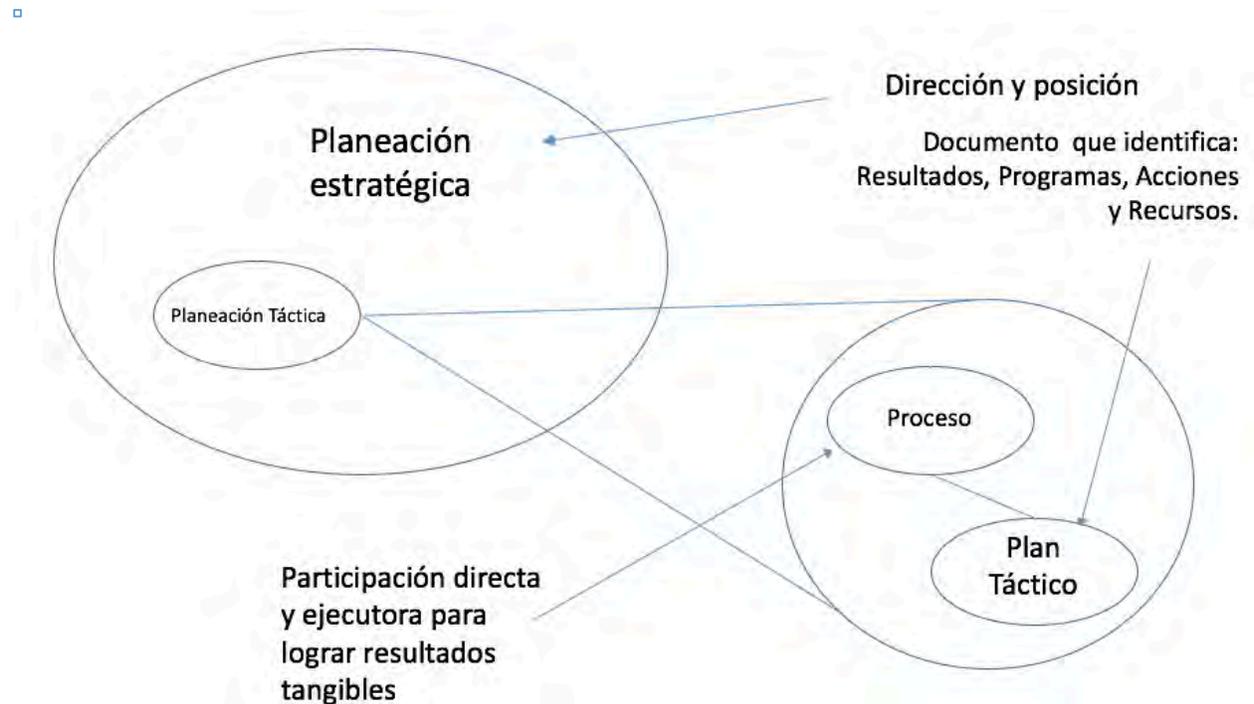


Diagrama 1. Ubicación de la Planeación Estratégica

Fuente: Benito Sánchez Lara (2015)

Se definen tres instancias de la planeación táctica: formulación del problema, ideación y selección de soluciones y evaluación y control. Dentro de la formulación del problema se ubican y se contextualizan el problema y se define un diagnóstico e identificación de restricciones. En la instancia de la ideación y selección de soluciones; se define la medición del desempeño y con ello se enuncian objetivos y estándares para dar paso a la formulación del plan. Finalmente en la instancia de evaluación y control se hace la revisión del plan.

La planeación táctica es un proceso dinámico que requiere comunicaciones en todas las direcciones; sin embargo, tiene que haber un sentido de dirección desde un nivel superior para que pueda conjuntar cualquier tipo de plan cohesivo. Se precisa la necesidad de información desde niveles inferiores para asegurar para que no se pasen por alto los factores críticos y que los objetivos establecidos tengan una probabilidad razonable de logro.

En el ámbito municipal, los planes municipales de desarrollo deben establecer rutas de acción-valor (estas rutas se establecen entre planes superiores como el PND o Planes estatales de desarrollo) para precisar en la definición de políticas, objetivos, metas, estrategias y acciones; supone llevar a su efectividad mediante guías de acción y decisión.

2.7 Estrategia de trabajo

A lo largo de este capítulo, se revisaron distintos enfoques de desarrollo regional, así como las estrategias de desarrollo, que toman en consideración factores endógenos y exógenos de cierta región. El marco teórico descrito hace referencia a los enfoques de desarrollo regional-municipal define numerosas experiencias de desarrollo surgidas, son muestra de los esfuerzos por afrontar la complejidad que conlleva el desarrollo de un municipio. El desarrollo local es, desde el punto de vista económico-productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista socio-cultural, una lógica relacional construida y desde el punto de vista político-institucional, una lógica de gobernabilidad pautada (Madoery, 2001).

Los enfoques de desarrollo, las estrategias y los enfoques de planeación citados pretenden dar andamiaje a proceso de planeación que propone esta tesis. Para efectos de esta investigación, el diagrama 2, muestra la lógica seguida para diseñar un proceso de planeación para municipios altamente marginados.

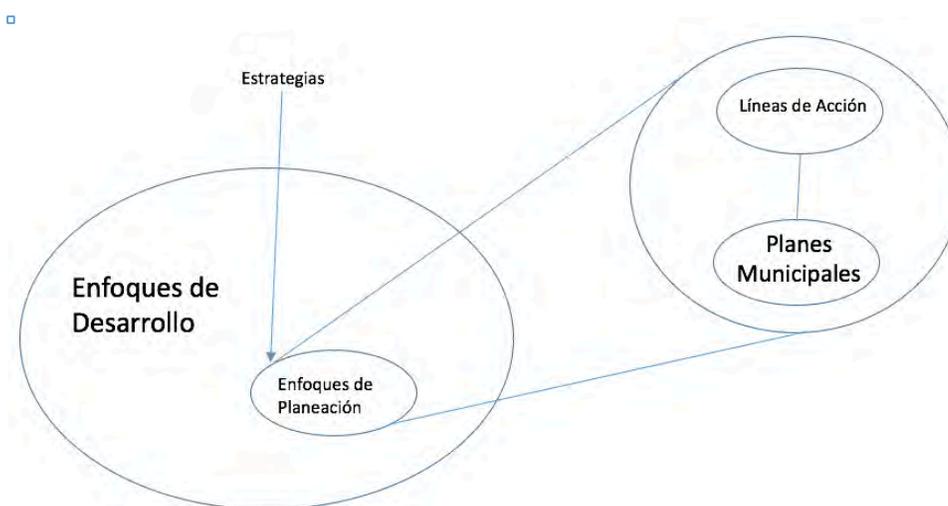


Diagrama 2. Interrelación del marco teórico con el diseño de Proceso de Planeación Propuesto.
Fuente: Elaboración propia.

La estrategia de trabajo consistió en la comparación de elementos de tres procesos de planeación, pertenecientes a organizaciones que se dedican a la planeación regional, mediante el marco propuesto por Lindbloom (2010). Tomando como base dicha comparación y teniendo en cuenta la condición de marginalidad se definieron los elementos de la propuesta de proceso de planeación. Para la validación de la propuesta, se estudió un municipio (San Juan Tabaá, Oaxaca) donde a manera de investigación-acción se alimentó la propuesta:

1. Se realizó un instrumento de investigación que permitió identificar la manera en la que se elaboran los planes de desarrollo municipal, en particular, el proceso de planeación que conduce su elaboración.
2. Se realizó una visita a la región con el propósito de aplicar el instrumento de investigación a personas que hubieron ocupado el cargo de presidente municipal.
3. Se analizó las respuestas de los entrevistados para encontrar los aspectos de planeación y contrastarlos con el proceso propuesto.
4. Se alimentó el proceso propuesto con la evidencia recabada en la comunidad.
5. Se presentó proceso de planeación refinado que contempla los aspectos de planeación que se han realizado en el municipio.

CAPÍTULO 3. Diseño de un proceso de planeación para municipios altamente marginados

El presente capítulo explica la construcción del proceso de planeación para la formulación de estrategias diferenciadas para municipios que responden a la condición de marginación. Se comienza describiendo los diferentes procesos de planeación planteados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); con la intención de destacar las bondades y restricciones de cada proceso. Bajo la perspectiva de Lindbloom se comparan estas bondades y restricciones para obtener las más adecuadas para los municipios marginados. Por último, se propone un proceso de planeación que responda a las condiciones descritas y se desarrolla un caso de estudio en el municipio de San Juan Tabaá, Oaxaca; con la finalidad de validar el proceso de planeación propuesto.

Para desarrollar el proceso de planeación se siguió la siguiente estrategia:

1. Investigación de procesos. Se identifican las características y restricciones de los procesos de planeación empleados por los organismos antes mencionados, destacando los procesos de planeación más allá que los proyectos resultantes de dichos procesos.
2. Comparación de elementos de los procesos de planeación. Bajo la perspectiva de Lindbloom se compararon los procesos de planeación con la finalidad de determinar las características (incrementalistas o comprensivas) que presentan y se buscó además las mejores prácticas de cada proceso.
3. Diseño de propiedades del sistema de planeación. El resultado de este análisis es la reformulación de un proceso de planeación que contemple las bondades y restricciones de cada uno de los procesos de planeación antes analizados. La propuesta considera la condición de marginación, es decir, considera las cuatro dimensiones de marginación que define el CONAPO.
4. Estudio de caso. Se seleccionó un municipio con alto índice global de marginación (CONAPO, 2010). Se siguió un curso de acción-investigación que permitió mejorar el proceso de planeación propuesto y darle validación.

3.1 Procesos de planeación regional

3.1.1 Proceso de planeación regional de CEPAL

El proceso de planeación presentado por CEPAL (CEPAL, 2012) tiene por objetivo la elaboración de estrategias de desarrollo local que permitan a los gobiernos y a la comunidad local definir sus líneas de acción en un marco de desarrollo participativo e integral.

El proceso de planeación se encuentra inmerso en una metodología que se basa en un esquema de planeación sistémico del desarrollo local, conformado por cuatro áreas cuyas temáticas son:

1. Desarrollo económico local y fomento productivo.
2. Ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructuras.
3. Desarrollo social y capital humano.
4. Desarrollo institucional, articulación de actores y participación.

Se parte de la aseveración de que el desarrollo regional está condicionado por el entorno externo, que puede ser favorable en mayor o menor medida, pero contempla que las posibilidades del desarrollo local radican en la factibilidad de explotar el potencial de sus recursos endógenos. Los objetivos de desarrollo los clasifica genéricamente en:

- Creación de empresas y empleos.
- Innovación tecnológica.
- Redes de cooperación.
- Formación de recursos humanos y desarrollo social.

Asimismo el potencial de los recursos los clasifica en:

- Físicos (Geolocalización, Naturales, Climáticos).
- Humanos.
- Económicos.
- Financieros.
- Tecnológicos.
- Socioculturales.
- Capital social.

El potencial de los recursos es fundamental para que el proceso sea exitoso debido a que está asociado al grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociación. Resalta que la diferencia entre un

territorio exitoso y uno que no lo es, puede explicarse, al igual que otras condiciones, por el surgimiento y potenciación de este capital intangible.

Sugiere que los agentes de cambio encargados de impulsar el proceso deben ser tanto públicos como privados, resumiéndolos en autoridades locales, universidades, cámaras empresariales, centros de formación, agencias de desarrollo local y demás instituciones que transmitan confianza a la comunidad. En última instancia, el proceso de planeación diseña lineamientos estratégicos que se pueden derivar en acciones políticas o proyectos de inversión.

El diagrama 3 ilustra el proceso de planeación usado por CEPAL:

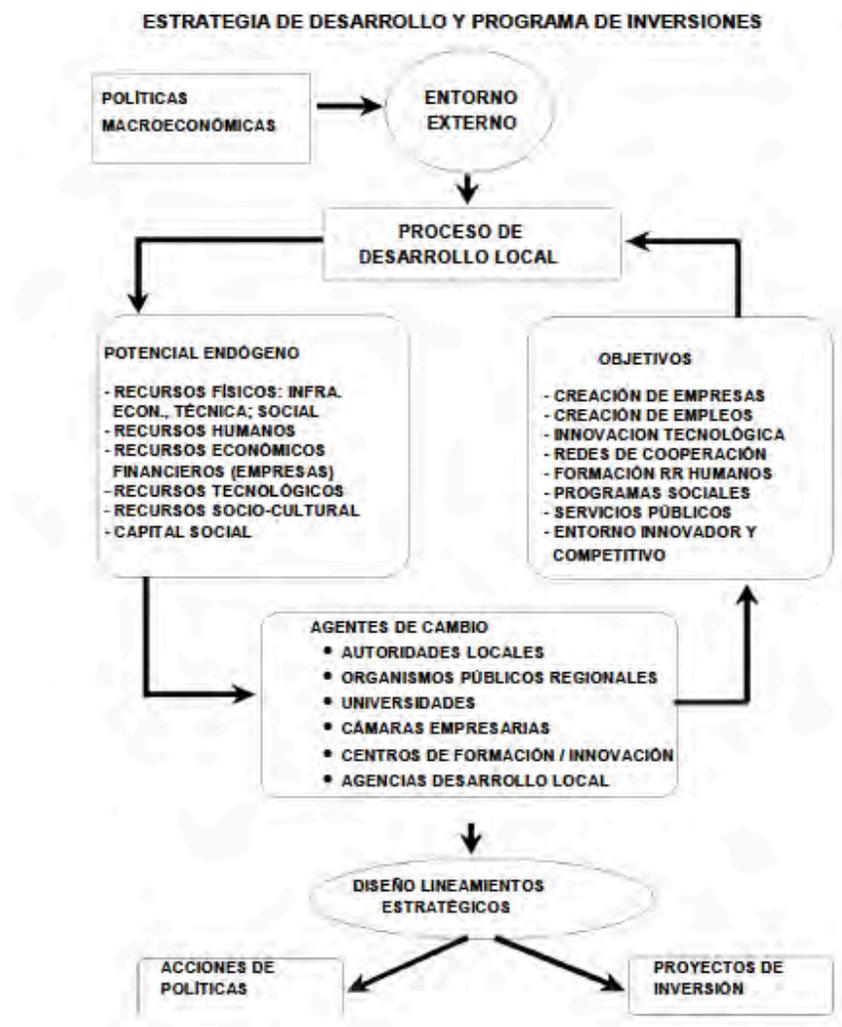


Diagrama 3. Proceso de planeación CEPAL

Fuente: CEPAL, 2012.

La lógica de formulación de estrategias a partir de este proceso de planeación esta integrada por diferentes aspectos:

- Determinación de los objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y potencialidades de la zona, así como de las principales carencias y obstáculos que pudieran existir.
- Creación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso.
- Creación o procuración de las condiciones generales e infraestructura que permita el surgimiento de iniciativas económicas teniendo en cuenta las necesidades y objetivos perseguidos.
- Medidas de acompañamiento relacionadas con la formación de recursos humanos adecuado a las demandas del mercado emergentes.
- Medidas de acompañamiento relacionadas con los programas de índole social, subsidios específicos y aspectos relacionados con la salud y educación.

En el diagrama 4 se presentan las fases que componen el proceso de planeación con las actividades metodológicas que se asocian a cada una de ellas.

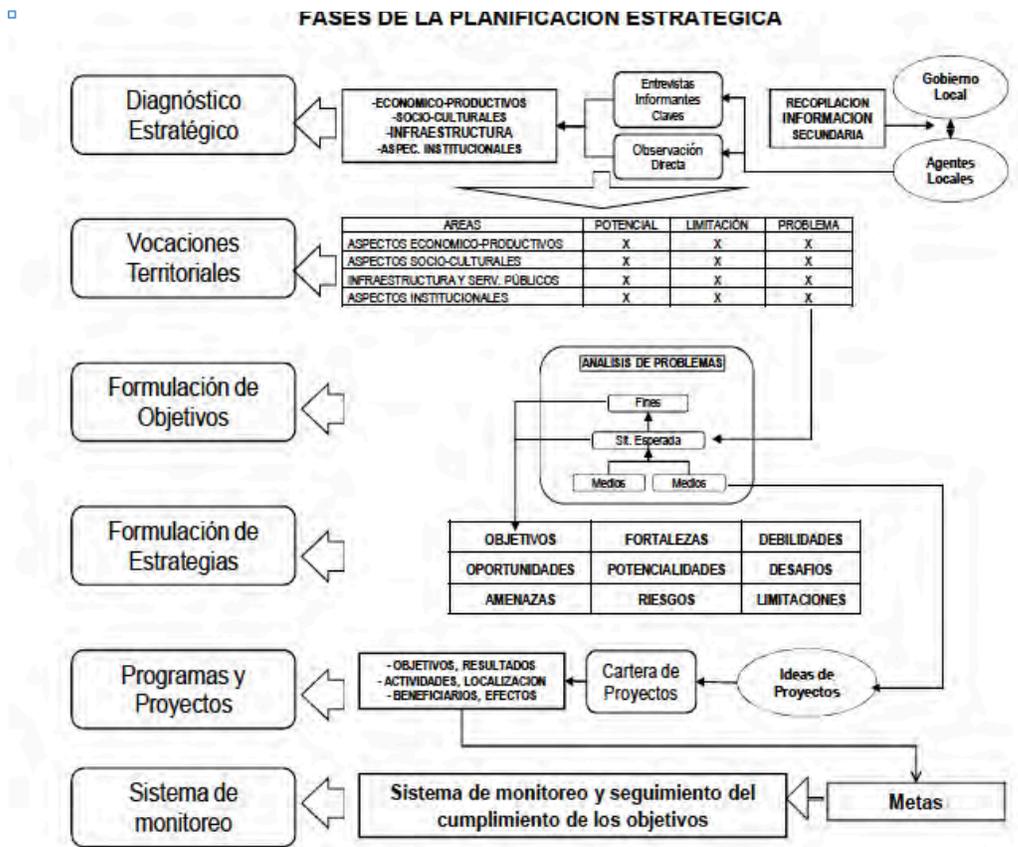


Diagrama 4. Fases del proceso de planeación de la CEPAL

3.1.1.1 Fases del proceso de planeación de CEPAL

a) Diagnóstico

Proporciona la información necesaria para conocer la capacidad de desarrollo del territorio. Se sugiere arrancar de diagnósticos existentes a nivel local, pueden estar basados en información secundaria pero deben ser analizados por los participantes del proceso de planeación con la idea de conformar un panorama preliminar de la situación del territorio. La información recolectada puede provenir de entrevistas a informantes clave (no especificados) y mediante observación directa a visitas del terreno.

b) Vocaciones

Se definen como la aptitud, capacidad o características especiales que tiene cierta región para su desarrollo. Responde a la pregunta ¿Qué es lo que la hace diferente a otras regiones? Son propias de la región, entendida como una *imagen de marca diferenciada* a la localidad para

potenciar estrategias de desarrollo. Para definir la vocación de una región se construye una matriz de ventajas, problemas y deseos; se alimenta de la información recolectada en el diagnóstico.

c) Objetivos estratégicos y específicos

Tomando en cuenta el resultado de las fases anteriores, se sintetizan los resultados mediante árboles de problemas. Se identifican medios y fines así como la situación esperada que significaría la resolución de los problemas detectados. Los fines y situación esperada asociados a esta fase son la base para plantear los objetivos estratégicos y específicos que se debieran alcanzar.

d) Estrategia de desarrollo local

La estrategia se define como el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos, utilizando un análisis FODA. Mediante este análisis se determinan las variables internas (fortalezas y debilidades) y externas (oportunidades y amenazas) que pueden condicionar el alcance de los objetivos.

e) Políticas, programas, proyectos y acciones

Se identifican actividades encaminadas a alcanzar los objetivos señalados a través de la estrategia seleccionada, se identifican las actividades a desarrollar que se expresan específicamente en políticas, programas, proyectos o actividades para el desarrollo.

f) Sistema de monitoreo de seguimiento del plan

En esta fase se diseña un modelo de seguimiento para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan propuesto, en concreto, se define el seguimiento para la medición del cumplimiento de metas y se especifican los compromisos institucionales.

3.1.2 Proceso de planeación de la GIZ

El proceso de planeación de la GIZ parte de la idea de cooperación técnica proporcionando insumos para socios (dueños del sistema) para implantar un proyecto. Se entiende por socios a aquellas organizaciones o unidades de trabajo con las que colaboran directamente, pueden ser distintos (bancos locales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales o el propio gobierno). A los destinatarios de los proyectos se les denomina “grupos objetivo”. Se reconoce la heterogeneidad de los stakeholders, por ello este proceso de planeación contempla la participación e integración de los distintos puntos de vista. Por otro lado, se definen como insumos a los recursos necesarios que posibiliten la realización de los proyectos, estos recursos pueden ser financieros, técnicos, tecnológicos y humanos.

El proceso está sujeto a políticas, objetivos y criterios de asignación de recursos económicos y rendición de cuentas del gobierno alemán a través de la BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo). De la cual se desprenden los directrices de:

- Combatir a la pobreza
- Injusticia social
- Protección al medio ambiente
- Mejorar la situación de las mujeres
- Ayuda de emergencia

En la diagrama 5 se observa la cadena de servicios prestados por GIZ

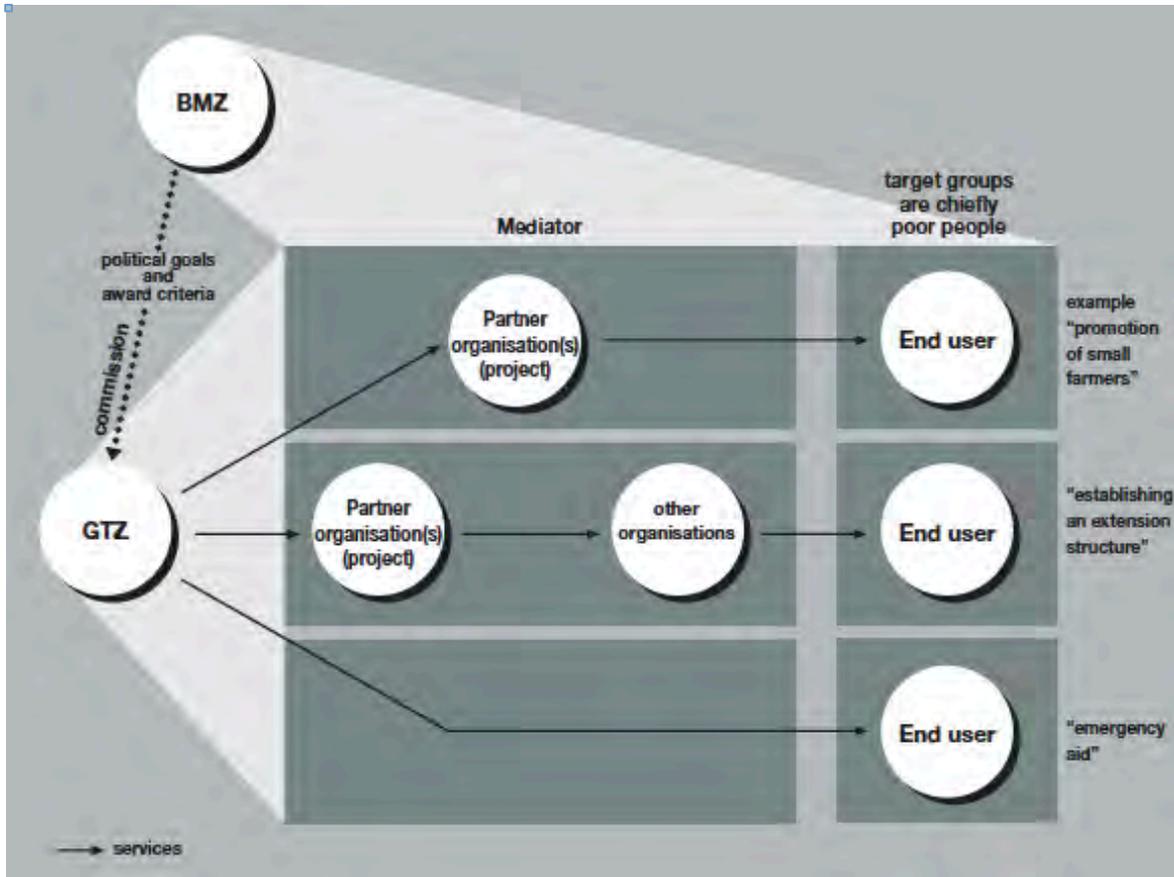


Diagrama 5. Cadena de servicio de GIZ

Tomada de ZOPP: Objectives-oriented Project Planning. (GTZ,1997)

Para el proceso de planeación de GIZ, la planeación significa que los grupos destinatarios (grupos objetivo) y las organizaciones asociadas (incluyendo GIZ) desarrollan un entendimiento común de los objetivos de tal manera que respondan las siguientes preguntas:

- ¿Qué se quiere lograr?
- ¿Con qué se cuenta?
- ¿Qué tiene que cambiar? (Estrategias para alcanzar los objetivos de los proyectos definidos)
- ¿Quién es el responsable?

Se considera bien logrado el proceso de planeación bajo los siguientes criterios:

- La gestión del proyecto y el grupo objetivo aceptan el plan como una guía para sus acciones.

- Los dueños del sistema aceptan el plan como justificación para el uso de los fondos públicos.
- El plan debe satisfacer los deseos de todos los stakeholders principales.
- El plan debe ser operativamente viable.
- El plan debe ser tecnológicamente factible.

En el diagrama 6 se ilustra el proceso de planeación seguido por GIZ.



Diagrama 6. Proceso de planeación de GIZ

Tomada de ZOPP: Objectives-oriented Project Planning. (GTZ,1997)

3.1.2.1 Fases del proceso de planeación de GIZ

a) Objetivos

Los objetivos son una orientación para guiar a los actores del proceso de planeación. Esta guía permite desarrollar visiones y metas, se vale de emociones tales como la intuición y la creatividad. GIZ categoriza los objetivos de la siguiente manera:

- Objetivos de política de desarrollo. Son aquellos definidos por BMZ y los gobiernos que van acorde a la política de desarrollo de la región.
- Objetivos generales. Objetivos propios de cada proyecto, contemplan las áreas clave que deben abordarse.
- Objetivos de desarrollo. Se centran en la atención de todos los actores que participan en el proceso de desarrollo de un proyecto. Describe el cambio de los grupos objetivo.

b) Análisis de la situación

A manera de evaluación diagnóstica, se evalúa la situación de los participantes, los problemas y potencialidades y el medio ambiente.

El análisis de los participantes se centra en los principales actores, sus intereses, metas y sus interrelaciones.

El análisis de problemas y potencialidades se refiere a identificar las “necesidades sentidas” por parte del grupo objetivo y traducirlas en problemas raíz. Los métodos de tratamiento de los problemas y su potencial incluyen análisis FODA, árboles de problemas, árboles de objetivos y descripción de escenarios.

El análisis del medio ambiente se refiere al análisis del entorno del proyecto, define los factores relevantes que influyen en el proceso de planeación que no pertenecen a la región.

c) Estrategia del proyecto

La estrategia de proyecto define cómo (el proyecto) planea operar a fin de lograr sus propósitos. Incluye los recursos que se necesitan y los riesgos derivados del cumplimiento de los objetivos.

d) Responsabilidades y roles

Los grupos destinatarios (dueños del sistema) son los responsables del proceso de desarrollo, los socios son responsables por los resultados y GIZ contribuye a que el proyecto concuerde con los intereses (coordinador). El proceso de planeación contempla descubrir hasta qué

punto los grupos destinatarios pueden alterar su situación por su cuenta y detectar en dónde necesitan apoyo. También, detecta hasta qué punto los socios pueden generar salidas por sus propios medios y dónde necesitan soporte de GIZ.

3.1.3 Proceso de planeación del BID

El Banco Interamericano de Desarrollo no cuenta con un proceso de planeación explícito, es decir, un documento que exprese las fases con las que intervengan en el desarrollo local. Sin embargo, se revisaron distintos documentos (Llorens, et. Al; 2002) donde se encontraron evidencias de un proceso de planeación que conlleva las mismas fases.

Los casos estudiados cuentan con los siguientes elementos: formulación estratégica del proceso, desarrollo local orientada hacia la creación y el desarrollo de empresas, concertación público-privada para la ejecución conjunta de acciones, articulación del sistema productivo local y un cierto grado de desinstitucionalización del proceso.

La totalidad de los casos revisados opta por estrategias basadas en la cualificación e impulso del desarrollo endógeno, es decir; recursos locales, pero sin cerrar puertas a la captación de inversiones exteriores.

Hay tres motivaciones concretas para el desarrollo económico local de acuerdo con el BID:

- En unos casos es una respuesta a crisis sobrevenidas en municipios o regiones relativamente desarrolladas con relación al resto del país.
- En otras ocasiones surge como respuesta a una situación de necesidad extrema, de lucha contra el subdesarrollo y la emigración.
- Casos en los que el proceso es una forma de gestionar el desarrollo de una forma participativa y estratégica.

Las acciones de desarrollo local deben ir dirigidas a la consecución de resultados, por eso, en todos los casos fue necesario rediseñar el proceso de forma que se asegure la continuidad de los esfuerzos de manera que:

- Se ligen la reflexión estratégica y la construcción de la visión a largo plazo con la capacidad de actuación, lo que normalmente requiere la participación de las administraciones públicas.
- Se asegure la continuidad del ejercicio más allá del esfuerzo inicial. Para ello se necesita una fuerte participación social y política.

a) Formulación de la visión estratégica

Se explicita la visión estratégica para el territorio, ésta se construye con criterios participativos de agentes sociales y empresariales. Se crea un plan estratégico en el que se debe identificar:

- La voluntad de llegar a un escenario futuro determinado.
- Las oportunidades y amenazas que se relacionan con la comunidad territorial.
- Los puntos fuertes y débiles de dicha comunidad en materia de infraestructura, equipamiento, formación, etc.
- Las estrategias para obviar las amenazas y conseguir que las oportunidades cristalicen.

b) La estrategia de desarrollo subnacional del BID

La estrategia del BID para el desarrollo subnacional cuenta con las siguientes líneas de intervención:

- Clarificación de las relaciones intergubernamentales: distribución de responsabilidades para las diferentes administraciones. La decisión de gasto se basa en un sistema de prioridades y en las limitaciones de presupuesto.
- Sistemas de gobernación: se establecen mecanismos de representación y supervisión ciudadana.
- Capacidad institucional de gobiernos subnacionales.
- Pautas de financiamiento para la suficiencia de los recursos para el desarrollo de funciones específicas. Se usan recursos propios y transferencias que no perjudiquen las preferencias de gasto público. Se aplican tasas por los servicios prestados junto con una regularización rigurosa para controlar el endeudamiento y mantener la salud fiscal.

c) Efectividad de los programas de fomento de desarrollo productivo local

Según el BID, no existe un programa de desarrollo económico local diseñado con un enfoque integral, por lo que resulta imposible cuantificar su efectividad.

3.2 Comparación de procesos de planeación

De acuerdo con Lindbloom (2010) existen dos perspectivas para solucionar una situación problemática.

La primera perspectiva considera lo siguiente (raíz):

- Comienza enumerando por orden de importancia una y cada una de las variables interrelacionadas con el conflicto e intentar maximizar (o minimizar) cada uno de los valores de tal manera que se alcance el objetivo que resuelva la situación problemática.
- Se enumeran cada una de las opciones que se tienen, calificando cada uno de los resultados esperados.
- Se comparan sistemáticamente todas las opciones para determinar cual alcanza la cantidad más grande de valores.

La segunda perspectiva considera lo siguiente (rama):

- Se fija un objetivo principal, en forma explicativa o consiente.
- Dado este objetivo, se esbozan las opciones políticas a tomar y luego se compararan.
- Se articula una opción, una elección final, combinando la elección de los valores y la elección de los instrumentos destinados a alcanzar los valores.

La siguiente tabla sintetiza los aspectos analizados y su descripción:

Aspectos	Racional comprensiva (raíz)	Comparaciones limitadas sucesivas (rama)
Objetivos	Clarificación de valores o de objetivos distintos del análisis empírico de políticas alternativas y habitualmente indispensable para él.	La selección de los objetivos de valor y el análisis empírico de la acción necesaria no son distintos entre sí, sino que están interrelacionados.
Medios y fines	Se enfoca la formulación de políticas por medio del análisis de medios y fines. Primero se aíslan los fines, y luego se buscan los medios para alcanzarlos.	Dado que los medios y los fines no son distintos, a menudo resulta inapropiado o limitado el análisis de medios y fines.
Validez política	La prueba de una política "buena" es que pueda demostrarse que constituye los medios más apropiados hacia los fines deseados.	La prueba para una política "buena" es, en general, que varios analistas se pongan de acuerdo en una política (sin estar de acuerdo en que sea el medio más apropiado para llegar a un objetivo comúnmente aceptado).
Análisis	El análisis es completo; se toma en cuenta todo factor importante y pertinente.	El análisis queda drásticamente limitado si: i). Se descuidan posibles resultados importantes. ii). Se descuidan importantes políticas alternativas potenciales. iii). Se descuidan importantes valores afectados.
Teoría	A menudo hay que basarse claramente en la teoría.	Una sucesión de comparaciones reduce mucho o elimina la dependencia de la teoría.

Tabla 3. Comparación de perspectivas para la solución de problemas. Elaboración propia a partir de Lindbloom (2010).

De acuerdo con Lindbloom, al primer enfoque se le conoce como el de raíz o racional comprensivo. Al segundo lo llama de la rama o comparaciones limitadas sucesivas. Con base en ello, se compararon los tres procesos de planeación antes descritos; esto con la finalidad de caracterizar la naturaleza de los procesos e identificar las bondades y restricciones que presentan. Teniendo en cuenta lo anterior, se construye un nuevo proceso de planeación para municipios con alta marginación.

Para poderlas comparar bajo estas perspectivas, se construyó una matriz que identifica aspectos comunes de cada proceso de planeación y se le asignó una postura (raíz o rama). Esta postura permite identificar la vocación de las instituciones.

	Objetivos	Medios y fines	Validez de política	Análisis	Teoría
CEPAL	Raíz	Raíz	Rama	Rama	Raíz
GIZ	Raíz	Raíz	Rama	Rama	Raíz
BID	Raíz	Raíz	Rama	Rama	Rama

Tabla 4. Análisis comparativo de acuerdo a Lindbloom (2010)

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de lo anterior se puede considerar los siguiente:

- Los procesos de planeación tienen una vocación principalmente por el enfoque de raíz en lo que respecta a la formulación de objetivos, se busca la clarificación de propósitos mediante un diagnóstico, esto es, se inicia con un análisis situacional de la región donde todos los proyectos propuestos parten de sus condiciones endógenas. La selección de objetivos y el análisis diagnóstico están relacionados pero dependen en primera instancia de las directrices marcadas por las organizaciones que las realizan (CEPAL, GIZ Y BID) y los gobiernos.

- Los procesos en cuestión se enfocan en la formulación de políticas por medio de análisis de medios y fines (raíz). Esto debido a que están sujetos a recursos que los limitan. Se caracterizan los fines y se alcanzan con base en los medios disponibles. En el caso de GIZ y CEPAL los medios disponibles están sujetos principalmente al gobierno local; en el caso de BID no se especifican.
- Se encuentra la misma vocación en los tres aspectos en lo que se refiere a la elección de las políticas. Los involucrados en el proceso se ponen de acuerdo en la política, puede ser o no el medio más apropiado, pero es en general el mayormente aceptado. En el caso de GIZ, las herramientas que emplea para desarrollar sus proyectos, en particular ZOPP, se basan en la participación de los involucrados.
- Los tres procesos de planeación presentan análisis similares, cuentan con herramientas que les permiten discernir la causalidad de los problemas. No obstante, no se puede asegurar que sean análisis completos dado que se centran en aquellas situaciones que responden a los valores de las organizaciones que representan.
- En lo que respecta a la aplicación de la teoría, CEPAL y GIZ se apegan claramente a un marco teórico y metodología que permite estructurar la intervención en la región. En el caso de BID no se encontró una metodología explícita; sin embargo, el proceso de planeación que propone contempla la reestructuración de los elementos teóricos con la finalidad de alcanzar los objetivos aceptados para el proceso de planeación.

En general, los procesos de planeación propuestos por estas organizaciones buscan satisfacer directrices marcadas por ellas. Al ser organizaciones ajenas a los gobiernos locales, buscan llegar a un consenso con los involucrados para legitimar el proceso de planeación. En términos de planeación, cada proceso contempla las tres instancias de la planeación (diagnóstico, prescripción y control), concentrándose más en la evaluación diagnóstica; se parte de ella y es fundamental para cualquiera de los procesos descritos.

Para concluir la comparación, se puede decir que los procesos analizados presentan un enfoque “híbrido” conforme lo plantea Lindbloom; sin embargo, puede observarse que en el aspecto de validez política y análisis la perspectiva predominante es la de rama. Esto coincide con las recomendaciones hechas por Vázquez Barquero (2000), donde se expone que es posible adoptar una estrategia que permita reconstruir el sistema productivo a partir del potencial y del saber—hacer de la ciudad o región de que se trate.

3.3 Diseño de elementos del proceso de planeación

Los elementos del proceso de planeación propuesto, además de utilizar los procesos de planeación analizados, fueron construidos utilizando los conceptos descritos en el capítulo 2. Asimismo, al ser un proceso que contempla la condición de marginación, se consideró la definición de marginación descrita en el capítulo 1.

El proceso de planeación propuesto aglutina las bondades de los procesos revisados desde un enfoque táctico. La propuesta busca guiar la relación entre el municipio y el desarrollo regional a partir de una visión de desarrollo a partir de acciones concretas diseñadas por el municipio. Estas acciones se basan en cuatro consideraciones (Arrollo y Sánchez, 2003):

Primera.- Es necesario identificar los principales flujos de interacción entre los asentamientos del municipio y otros municipios contiguos o distantes, e incluso con el resto de la región. Para una efectiva promoción económica se debe evaluar los impactos de las inversiones públicas y privadas. El propósito principal sería aprovechar las oportunidades que brindan estas interacciones.

Segunda.- Dicha identificación fundamentaría convenios de colaboración con otros gobiernos municipales para aprovechar economías de escala, inversiones y acciones conjuntas para el desarrollo de su capital social, estableciendo redes y regionalizaciones para propósitos específicos.

Tercera.- La planeación municipal puede traducirse en una planeación conjunta entre gobiernos municipales para la promoción de desarrollo económico local.

Cuarta.- Para este esquema de planeación conjunta es necesario promover cambios institucionales desde la normatividad de planeación municipal. El proceso de planeación municipal debe adoptar y considerar el desarrollo regional a partir de acciones definidas emprendidas por el propio municipio.

Los principios del diseño del proceso de planeación siguen las instancias típicas de la planeación: diagnóstico, implantación y evaluación-control. El proceso de planeación propuesto trata de definir con claridad qué se desea o qué se pretende lograr, cómo y cuándo se realizará y quién será el encargado de llevarlo a cabo. Se enfoca en el futuro de la organización a corto plazo y en cómo llegar a ese punto.

Sigue el enfoque táctico (Morrisey, 1996) en el sentido que se apega a las directivas y normatividad (estrategias en el PND). Respecto a las metas y acciones, las primeras se relacionan con los medios a través de compromisos y programación de actividades. Estas se alinean a los objetivos del plan estratégico (PND y PDE). En cuanto a las acciones, éstas deben ser específicas y detalladas, dirigidas al logro de resultados y dominadas por el incrementalismo disjunto. Este enfoque incrementalista (rama) concuerda con los lineamientos de Lindloom (2010), Vázquez Barquero (2000) y Sánchez et al (2013). En el Diagrama 7 se muestra la ubicación del proceso de planeación propuesto dentro del Sistema de Planeación Municipal Mexicano como parte de un enfoque táctico.

▣

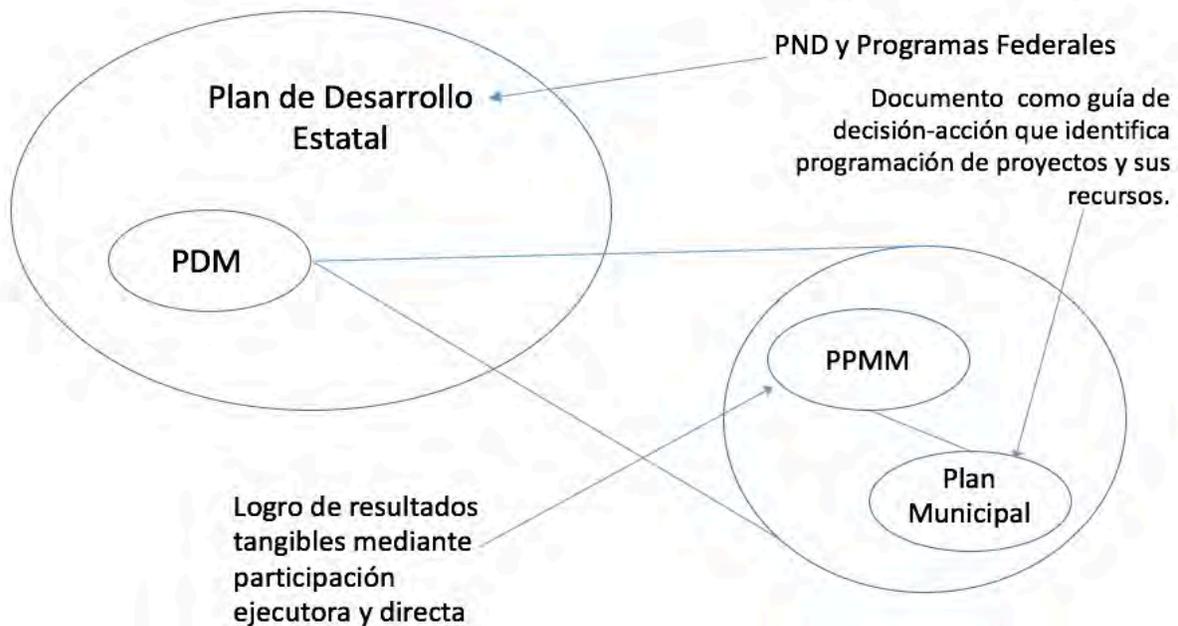


Diagrama 7. Ubicación del Proceso de Planeación Propuesto dentro del Sistema de Planeación Mexicano. PDM.- Planeación del Desarrollo municipal. PND.- Plan Nacional de Desarrollo. PPMM.- Proceso de Planeación Propuesto para Municipios Altamente Marginados. Elaboración propia a partir de Morrisey (1996).

Por otro lado, el proceso de planeación propuesto parte de las prácticas realizadas por las Agencias de Planeación revisadas (BID, CEPAL Y GIZ). Se tomaron aquellas que cumplían con el enfoque táctico y permitían programar proyectos. Se compararon mediante Lindloom (2010) y Morrisey (1996) y se consideraron aquellas que plantean un desarrollo incremental (rama). Para ello se dividieron en etapas como muestra en la Tabla 5. En ella se muestra la forma que realizan en cada etapa de sus procesos de planeación.

<i>Agencia de planeación</i>	Etapa de formulación de problemática	Etapa de formulación de directivas	Etapa de formulación de objetivos	Etapa de implantación	Etapa de monitoreo
<i>CEPAL</i>	Análisis documental, entrevistas y agentes locales.	Identificación de vocaciones territoriales que fungen como líneas de acción. Se definen objetivos y después estrategias que los alimenten.	Análisis FODA.	Creación de una cartera de proyectos. Programación	Definición de metas. Seguimiento del cumplimiento de objetivos.
<i>GIZ</i>	Parte de los objetivos políticos y de desarrollo de la región.	El análisis contempla los enfoques de desarrollo de la región como directivas.	Identificación de “necesidades sentidas” y traducirlas a problemas raíz.	Definición y programación del proyecto por medio de una matriz. Contempla recursos y responsabilidades de los involucrados (socios).	Definición de indicadores de desempeño.
<i>BID</i>	Definición de un escenario futuro deseado. Establece la brecha entre la situación actual y el futuro deseado.	Los proyectos realizados solo obedecen a directrices definidas por BID.	Se establecen criterios participativos de agentes sociales y empresariales.	No especificado.	No especificado.

Tabla 5. Elementos de planeación utilizados por BID, CEPAL y GIZ.

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de planeación plantea cinco etapas generales:

1. Etapa de formulación de la problemática. En esta etapa se busca realizar una evaluación diagnóstica del municipio a partir de un análisis documental, posteriormente se identifican las vocaciones del municipio. Estas vocaciones responden a la identificación de factores endógenos que permitan el desarrollo del municipio así como sus limitantes. Después, se estructura la problemática que enfrenta el municipio y la región.
2. Etapa de formulación de directivas.- En esta etapa se definen y jerarquizan las líneas estratégicas de acción a partir de los problemas encontrados en el municipio. Es necesario la identificación y síntesis de la información con la que cuente el Ayuntamiento. También, se contempla un análisis de los posibles efectos que conlleven esta líneas estratégicas.
3. Etapa de formulación de objetivos.- Esta etapa definen los logros a los que el municipio desea llegar de manera táctica, es decir, se establecen metas. Esta etapa parte del supuesto de participación por parte de la comunidad. Se contempla la formulación de varios objetivos, uno o más por cada línea estratégica.
4. Etapa de implantación.- En esta etapa se describen los roles de las personas que participan, suministros y tiempo que se estima para llevar a cabo los objetivos planteados.
5. Etapa de monitoreo.- Esta etapa está presente a lo largo del proceso de planeación. Se verifica que las acciones realizadas alimenten las líneas estratégicas de acción. Esta etapa contempla la idea de modificar las líneas estratégicas de acción en caso de ser necesario.

Descripción del Proceso de Planeación propuesto

1. Etapa de formulación de la problemática.

Establecer la condición del municipio

- a. Documentación. Se realiza un análisis documental del municipio mediante fuentes federales, estatales y municipales. En esta etapa se busca caracterizar al municipio mediante datos cualitativos y cuantitativos que permitan ver su condición de marginación. También se busca el plan de desarrollo municipal (si existe) con el fin de encontrar las políticas de desarrollo vigentes.

- b. Vocación. Se identifican las vocaciones del municipio, esto es, analizar los factores endógenos que permitan el desarrollo de la región. Responde a las preguntas: ¿cuáles son los intereses de la población?, ¿qué se produce en la región? y ¿cómo es que hacen bien lo que producen? Esta etapa se realiza mediante investigación documental apoyada de observación directa y entrevistas a la población.
 - c. Establecer su condición de marginación. Dados los datos obtenidos de la documentación, se busca establecer su causalidad mediante mapas mentales (cognitivos). Es una primera aproximación a la estructuración de la problemática.
 - d. Estructuración de la problemática. Mediante el uso de árboles de problemas, se jerarquizan las situaciones sospechosas a causar la condición de marginación. La condición de marginación se acota a cuatro dimensiones: vivienda, educación, distribución de la población e ingreso monetario. Se realiza un análisis para cada una de las dimensiones.
 - e. Planteamiento del problema. Se comparan los resultados de la estructuración de la problemática, la vocación del municipio y el análisis documental con la finalidad de establecer inconsistencias, consideraciones y omisiones. El resultado obtenido de este análisis es el pronunciamiento del problema. Es importante señalar que la problemática se centra en las dimensiones de marginación descritas.
2. Etapa de formulación de líneas de acción (directivas).

Separar la problemática de acuerdo al sentido de urgencia de los problemas

- a. Jerarquización los problemas formulados. Por medio de reuniones de planeación con el cabildo del municipio y con la población se jerarquizan los problemas por nivel de urgencia e importancia, para ello se construye una matriz de importancia-urgencia.
- b. Síntesis de información. Mediante la matriz de importancia-urgencia y el diagnóstico realizado, se resume la información a través de un mapa conceptual donde se asocien estos resultados parciales obtenidos.
- c. Análisis de fortalezas. Con la información obtenida, se construye una matriz FODA. Posteriormente se realiza una comparación entre las fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas para establecer las posibles líneas de acción a seguir.

- d. Desempeño de directivas. Se requiere de la definición de criterios que permitan evaluar las directivas. Estos criterios se encuentran en consenso a la población del municipio y deben manifestar la comunidad de la región, es decir, se basan en la importancia que le da la comunidad. Se propone evaluarlas mediante un análisis costo-beneficio que permita identificar las ventajas para el municipio.
 - e. Identificar los efectos de las líneas de acción. Utilizando la información descrita en el planteamiento de la problemática, se busca responder las siguientes preguntas: ¿las líneas de acción generadas repercuten en la problemática?, ¿se puede medir el efecto mediante algún indicador? Si la respuesta es negativa en alguna de las preguntas se deben reformular las directivas a través de la matriz FODA. En el caso que se puedan contestar de manera positiva a ambos cuestionamiento se puede seguir con el proceso.
 - f. Jerarquización. Una vez identificadas los efectos de las líneas de acción, el cabildo presentará a la comunidad opciones a la comunidad de las líneas de acción planteadas. En esta etapa se busca responder a la pregunta: ¿qué es más importante para el municipio? Es importante señalar que en primera instancia estas líneas de acción deben surgir del Ayuntamiento para después presentarlas a la población y las legitimen. El Cabildo generará un número limitado de directivas entre las cuales la población pueda elegir y participar. En ésta etapa se emiten las líneas de acción de desarrollo a implantarse.
3. Etapa de formulación de objetivos.

A partir de las estrategias generadas se definen las metas y objetivos de cada una de ellas.

- a. Definición de objetivos y metas. En esta etapa se deben analizar las limitantes que imposibiliten el alcance de las líneas de acción, para ello se deben responder a las preguntas:
 - ¿Qué se quiere lograr?
 - ¿Con qué se cuenta?
 - ¿Qué se tiene que cambiar?
 - ¿Quién es el responsable?

Teniendo en cuenta estas preguntas se pueden definir objetivos para la implantación de las líneas de acción. También es importante destacar que en este

caso, los objetivos son a un nivel táctico, es decir, buscan esclarecer de manera puntual a lo que se quiere llegar con determinada línea de acción.

- b. Revisión de objetivos. Se verifica la consistencia entre objetivos, esto es, se revisa que no se superpongan. Esta etapa debe ser desarrollada por el planeador (por planeador se entiende quién o quienes estén a cargo de llevar a cabo el proceso de planeación) para tener un control de los mismos.
4. Etapa de implantación. En esta etapa se busca definir los roles de los participantes, los recursos y el tiempo necesario para poder alcanzar las estrategias definidas. Se consideran las acciones realizadas en el pasado y los programas de carácter federal que puedan coadyuvar con los objetivos propuestos.
 - a. Definición de acciones. Mediante una matriz de planeación (programación de proyectos) se enuncian los involucrados, sus respectivos roles así como sus responsabilidades; los recursos asignados y el tiempo para su cumplimiento; indicadores y la forma de obtener la información que los alimenta. Esta matriz se realiza mediante la participación de los responsables e involucrados para legitimar su participación.
 - b. Definición de indicadores. Paralelo a la etapa anterior, se establecen las variables relevantes para poder establecer su métrica y rango. Es paralela debido a que conforme se llega a los acuerdos, estos indicadores pueden modificarse: dependen directamente de quien es el responsable y su capacidad para obtener la información.
 - c. Administración del proyecto. Tomando a la matriz de planeación como documento de referencia, se establece un cronograma y las acciones relacionadas a él. La matriz es un instrumento que permite monitorear el avance del proyecto.
 5. Etapa de monitoreo. En esta etapa se verifica que el proceso alimente a las líneas de acción definidas. Se definen mecanismos de realimentación que permiten ajustar las acciones a las estrategias propuestas. También es posible modificar dichas líneas para que se ajusten a los valores de marginación del proceso de planeación.

El proceso de planeación inicia con una necesidad por parte del municipio con la condición de marginado, los agentes de cambio quedan definidos por el agente de cambio (planeador), el gobierno local y la comunidad interesada en el proceso. La función del agente de cambio es la de establecer los lineamientos metodológicos y teóricos de tal manera que la comunidad entienda el proceso y le quede claro. Su función es facilitar y conducir el proceso de planeación.

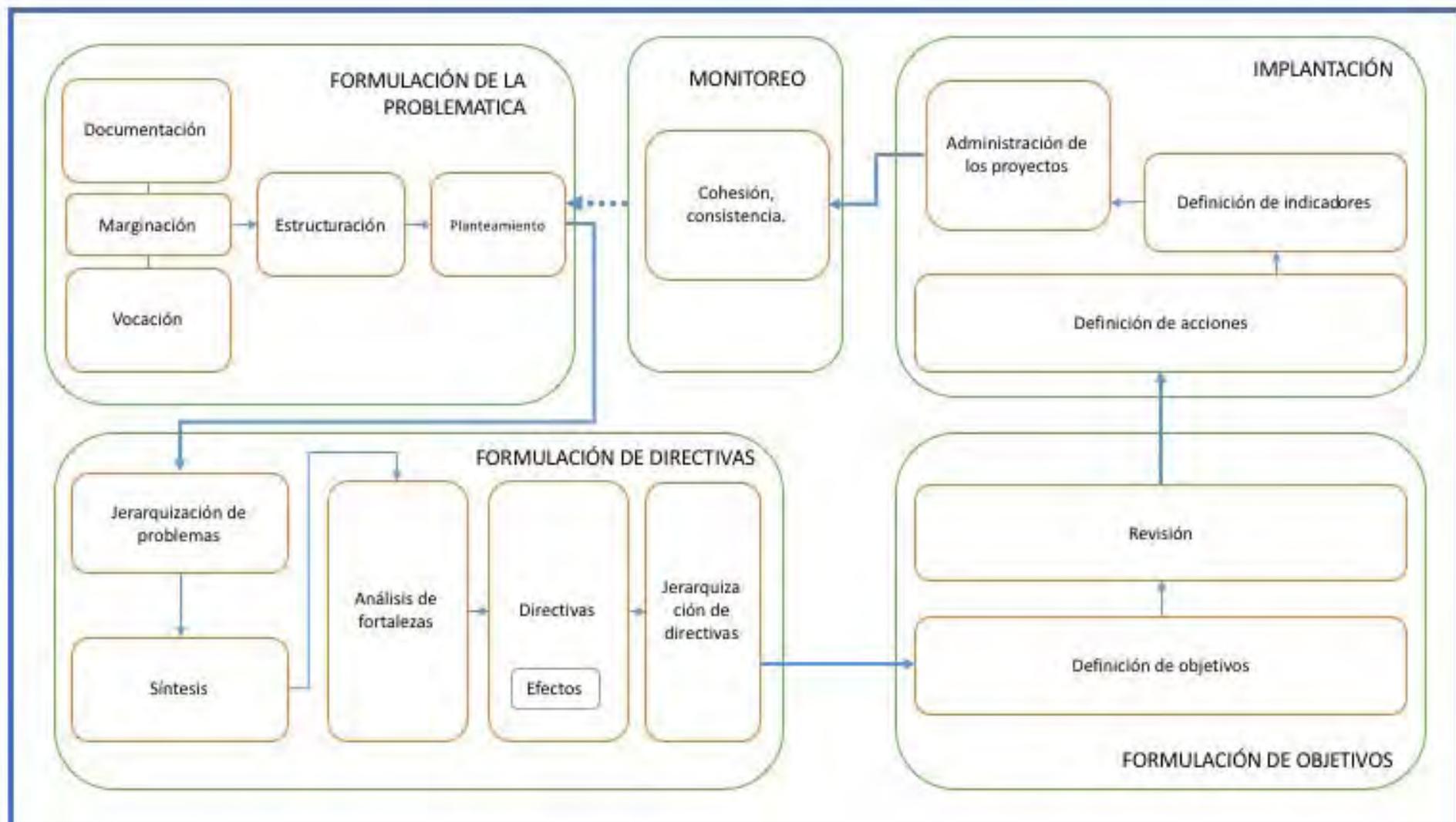


Diagrama 8. Proceso de Planeación Propuesta. Elaboración propia.

El gobierno local facilita la información y los recursos necesarios (disponibles) para la puesta en marcha del proyecto. La comunidad interesada participa de manera activa a lo largo del proceso, es dueña de los proyectos y los legitima con el gobierno local.

3.4 Estudio de caso. Evidencias de planeación en el Municipio de San Juan Tabaá, Oaxaca.

En capítulos anteriores se discutió la problemática de los municipios asociada a los procesos que siguen para la elaboración de planes municipales. Se presentó una propuesta de proceso de planeación que permite considerar la condición de marginación, basado en factores exógenos y endógenos de la región. En este capítulo se busca alimentar la propuesta mediante un caso de estudio que se realizó en el municipio de San Juan Tabaá, Oaxaca; que permitiera evidenciar los elementos de planeación prevalentes en la región, los enfoques de desarrollo y el tipo de estrategias operacionales realizadas en el municipio.

3.4.1 Características del Municipio de San Juan Tabaá

San Juan Tabaá está situado en la Sierra Norte de Oaxaca a 153 [km] de la capital del estado. Cuenta con 26,79 [km²] de superficie, que representa el 0.03[%] de la superficie total de Oaxaca. De acuerdo con datos del Programa de Desarrollo para Zonas Prioritarias (PDZP) (SEDESOL, 2015), Tabaá cuenta con 1.331 habitantes; de las cuales 698 son mujeres y 633 son hombres; 1.097 habitantes hablan una lengua indígena (zapoteco) y la totalidad de la población se encuentra en hogares censales indígenas.

Cruzando información del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del PDZP, se identificó que Tabaá tiene un grado de marginación que oscila de alto a muy alto (inconsistencia entre datos oficiales).

De acuerdo con el ayuntamiento de San Juan Tabaá, la principal actividad económica se centra en el cultivo y venta de café orgánico, frutas tropicales (principalmente mango y papaya), maíz, frijol y caña de azúcar. La actividad económica responde a las características del suelo y clima de la región.

La región donde se encuentra ubicado el municipio de San Juan Tabaá corresponde a la Sierra Norte, limita al norte con San Cristóbal Lachirioag; al sur con San Baltazar Yatzachi el Bajo; al

oeste con San Andrés Solaga; al este con San Andrés Yaa y San Melchor Betaza. Tabaá pertenece al distrito político de Villa Alta.

De acuerdo con datos del Ayuntamiento de San Juan Tabaá, existe colaboración entre los municipios colindantes en materia de seguridad, agua potable, preservación de recursos naturales y comercio. A esta asociación se le llama Sector Zoogocho.

3.4.2 Estrategia de investigación

El estudio de caso consideró como objeto de análisis la existencia de un proceso de planeación prevalente entre los presidentes municipales que han gobernado Tabaá; específicamente, en otras palabras, los elementos básicos de los procesos de planeación que llevaron a cabo durante sus gestiones, sus enfoques y los factores que consideraron para llevar a cabo su administración.

El estudio de caso consistió en recabar evidencia cualitativa mediante entrevistas a personas que tomaron el cargo de presidente municipal en San Juan Tabaá. Cabe destacar que el puesto de presidente municipal es de carácter honorario, es decir, la comunidad lo elige por medio una votación en la que participan solamente los hombres de la comunidad y es por periodo de un año sin posibilidad de reelección.

La aplicación del instrumento de investigación se llevó a cabo entre febrero y marzo de 2015. Dentro de este periodo se visitó el municipio y se aplicaron las entrevistas; en total se lograron concretar siete. Durante el mes de febrero se pactaron dos reuniones previas a la visita y la visita misma, que tuvo duración de una semana, se realizó a finales de febrero y principios de marzo.

Por las características del estudio de caso se determinó entrevistar al número máximo de personas disponibles que hubieron sido presidentes municipales. Durante las reuniones previas a la visita se constató que sólo nueve personas estaban disponibles para realización las entrevistas; sin embargo, siete fueron las que aceptaron su aplicación.

3.4.2.1 Diseño del instrumento

Se diseñó un cuestionario que permitiera llevar a cabo la entrevista. Para ello se consideró a Foddy (1993) el cual, en entre otras cosas, expresa que los errores para obtener información incurren en los siguientes aspectos:

- Preguntas que el encuestado o entrevistado no entienda.
- Problemas asociados a la redacción y registro de información erróneos.

- Falta de interés por parte del entrevistado.
- Reluctancia del entrevistado para admitir ciertos datos.

Considerando los errores más comunes expuestos por Foddy, se construyó un cuestionario que sirvió de guía para la realización de las entrevistas. Está conformado por tres secciones que buscan evidenciar distintos aspectos y pruebas del proceso de planeación seguido por los presidentes municipales.

El método de investigación por entrevistas fue elegido por diversos factores (Denscombe,2007), entre los que destacan:

- La profundidad de la información: las entrevistas producen gran información.
- Prioridades: las entrevistas son un buen método para la producción de datos basados en prioridades, opiniones, ideas y experiencias. Los informantes tiene la oportunidad de expandir sus ideas, permitiendo al investigador identificar lo que se considera factores cruciales.
- Flexibilidad: como método para la recopilación de información, las entrevistas son probablemente el método más flexible. Los ajustes a las líneas de investigación se pueden hacer durante la misma entrevista.
- Tasa de respuesta alta: las entrevistas son generalmente predisuestas y programadas, lo que permite tener una relativa tasa de respuesta alta.
- Validez: El contacto directo con los informantes permite verificar su exactitud y relevancia a medida que se recogen. Posibilitan reducir los malos entendidos, de manera que el investigador pueda corroborar la información al momento.

La guía de preguntas fue diseñada bajo tres categorías: enfoque de desarrollo, desarrollo municipal-regional y líneas de acción.

En la categoría de enfoque de desarrollo se pretendió indagar acerca los elementos preponderantes que consideraron los gobernantes de Tabaá que están involucrados con los programas federales y estatales en los que se encuentran adscritos, las preocupaciones y potencialidades de la región, si los proyectos generados tienen una relación con el enfoque de desarrollo, la existencia de métricas que permitan evaluar los proyectos y su relación con el enfoque de desarrollo.

En la categoría de desarrollo municipal se buscó documentar la manera en que diagnostican las condiciones del municipio y de la región, la información que se utiliza y cómo es que se analiza. También, en esta categoría se buscó identificar los involucrados y la forma en que intervienen.

En la categoría de líneas de acción se esperó encontrar evidencia del tipo de factores que dominan al momento de tomar decisiones y el tipo de decisiones que se han tomado (respecto al costo, medio ambiente, comunidad, etcétera). Además de indagar sobre si el municipio ajusta sus procesos y proyectos a las directrices de los objetivos de los programa federales o estatales.

De manera general, la investigación busca contrastar los procesos de planeación seguidos por los presidentes municipales de Tabaá entre sí para poder identificar los patrones de planeación preponderantes.

3.4.3 Análisis de Resultados

Una vez aplicado el instrumento, esta sección tiene como propósito describir y analizar las evidencias halladas. Se presentan un resumen de las respuestas de los presidentes municipales que participaron en las entrevistas, así como información adicional que se logró obtener por parte de personal que ha laborado con el Ayuntamiento de Tabaá. Para ubicar la información recabada se estructuraron los resultados de acuerdo al cuestionario que siguió las entrevistas.

3.4.3.1 Enfoque de desarrollo

Los primeros resultados a reportar se relacionan con el enfoque de desarrollo que prevalece en el municipio de San Juan Tabaá. De acuerdo con la información recabada, los presidentes municipales tienen una percepción de desarrollo que concuerda con factores económicos y sociales. Se observa que la mayoría de ellos ahondan en decisiones del tipo costo-beneficio, es decir, aquellas que económicamente factibles con mayor beneficio para la comunidad.

Se observa que a partir del año 2000 los presidentes municipales adoptan, además, la postura de desarrollo ambiental. Consideran importantes las decisiones que están encaminadas al cuidado y preservación de sus recursos naturales. Respecto a esto, 5 de los 7 entrevistados expresaron que durante su gestión se tomaron actitudes orientadas a la perspectiva ambiental (Dourojeanni, 2000).

Se encontró que a nivel región, la perspectiva prevalente concuerda parcialmente con el enfoque de biorregión. De acuerdo con las entrevistas, las comunidades aledañas a Tabaá comparten información, tecnología y mecanismos gubernamentales que se relacionan con la integridad de los hábitats y ecosistemas de la región. Argumentaron que este tipo de relaciones son de gran importancia para Tabaá dada la vocación del municipio que ellos mismos definieron como agrícola.

Por otro lado, se asevera que a lo largo de las gestiones de los presidentes municipales éstas se encontraron normadas por una perspectiva política, cuyos factores endógenos dependen cada vez más de la condición de la región y los factores de producción presentes en la comunidad.

Del mismo modo, en cuanto a los programas de desarrollo adoptados por el municipio, se observa que las posturas de la totalidad de los presidentes municipales tienen una correlación directa a los enfoques antes mencionados y se añaden otros más como los programas de salud. Los programas vigentes se pueden agrupar de siguiente manera:

1. Programas de apoyo al campo (SAGARPA).
2. Programas de infraestructura.
3. Programas de salud.
4. Programas diseñados por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.
5. Programas estatales diversos.

Los proyectos emprendidos durante las administraciones de los entrevistados se polarizan en dos actitudes:

- Proyectos enfocados únicamente al campo.
- Proyectos de infraestructura e ingeniería civil.

A lo largo de las administraciones estudiadas, los proyectos emprendidos cumplen de manera general el enfoque de desarrollo descrito. Sin embargo, se entiende que son propuestos y proyectados a nivel estratégico, es decir, carecen de una estructura que permita la definición de acciones, horizontes de tiempo cortos, parámetros e indicadores que permitan medir su avance. El Ayuntamiento no cuenta con elementos que permitan programar los proyectos y llevar su avance, la mayoría son definidos y llevados de manera verbal.

Se constata que el enfoque de desarrollo municipal depende directamente de los programas federales y estatales. Seis de los entrevistados manifestó que los proyectos estaban a cargo directamente del municipio, aunque tuvieron que apearse estrictamente a la normatividad que les marcaban dichos programas.

También es posible identificar que la totalidad de los proyectos son avalados por la Asamblea General. Esta organización está conformada por miembros de la comunidad, específicamente hombres mayores de 35 años, los cuales aportan sus opiniones y en conjunto se definen aspectos

de los proyectos. De acuerdo con la información obtenida, el enfoque de esta organización corresponde al del desarrollo social.

Se puede verificar que los entrevistados comparten opiniones similares en lo que respecta al enfoque de desarrollo. Los presidentes municipales toman posturas de desarrollo económico, social y ambiental. Los proyectos involucrados se basan en estas posturas; sin embargo, carecen de coherencia estructural y funcional con respecto a los enfoques. Se verificó que los componentes que definen a los proyectos no guardan jerarquía con respecto a las directivas que marcan dichos enfoques, es decir, estos elementos son definidos sin tener alguna relación entre ellos. Al ser definidos de esta manera tampoco siguen su jerarquía de tal manera que son esfuerzos aislados llevando a imprecisiones al momento de definir los planes para llevarlos a cabo.

3.4.3.2 Desarrollo Regional-Municipal

El municipio de San Juan Tabaá se organiza de acuerdo a sus usos y costumbres. Los presidentes municipales son elegidos una vez al año, así como el resto del cabildo. En el cabildo recae la responsabilidad de definir, gestionar y administrar los proyectos definidos por la Asamblea General. De acuerdo con el instrumento de investigación, la totalidad de los proyectos son aprobados y supervisados por la Asamblea General. Anualmente se reúnen el cabildo electo y los miembros de la asamblea para planificar los requerimientos, recursos y alcances.

La totalidad de los entrevistados expresaron que en dichas reuniones se diagnostica las condiciones del municipio; empero, no se encontró en ningún caso evidencia de la documentación del diagnóstico mencionado. La información que se utiliza se centra en las experiencias, opiniones y perspectivas de la comunidad.

En cuanto a los mecanismos utilizados para llevar a cabo los acuerdos logrados, se encuentra que hay diversidad de opiniones de los presidentes municipales. A continuación se enlistan algunas de ellos :

1. Acuerdos verbales.
2. Listas de acuerdos (Minutas).
3. Supervisión directa.
4. Reuniones con el cabildo.
5. Comparación de costos estimados contra reales.

Los entrevistados expresaron que el mecanismo más recurrente fueron los acuerdos verbales, suponen que los involucrados están comprometidos y se cumplen los acuerdos con la asamblea y el cabildo. De ser lo contrario, la mayoría de los presidentes entrevistados expresaron que la comunidad presiona a los involucrados para que se lleve a cabo lo acordado.

Al cuestionarles acerca de la entidades (estatales y federales) que han intervenido en los proyectos, refirieron que el gobierno federal ha participado de manera más activa (por activa se entiende mediante recursos económicos y técnicos), con respecto al gobierno estatal. Las intervenciones se han realizado bajo diversos programas mediante instituciones federales.

En cuanto a la vocación de la región, los presidentes municipales coincidieron que la vocación de Tabaá es la agricultura: las personas y el gobierno aceptan su vocación y gran parte de los proyectos emprendidos están alineados con ella. En general, la población y el gobierno comparten la idea de desarrollo económico con base en la inversión en proyectos de carácter agropecuario.

Acercas de los proyectos se encontraron, en general, dos formas distintas de concebirlos. Algunos presidentes municipales partieron del catálogo de programas que ofrece el Estado, una vez elegidos algunos, se presentaron ante la comunidad para su aceptación. Por otra parte, la mayoría de los presidentes municipales dijeron que partieron de las necesidades del municipio y buscaron el programa que les permitiera obtener los recursos para cubrir dichas necesidades. De manera común, la totalidad de los entrevistados estuvo de acuerdo con la idea de que los proyectos que realizaron tuvieron su origen a partir de una necesidad identificada y consensuada.

No se halló información acerca del análisis de los proyectos y quienes lo llevan a cabo. Los presidentes municipales argumentaron que la información generada por los proyectos es solamente documentada, es decir, se describe lo que realizó de manera general mediante documentos con valor legal.

Los proyectos carecen de continuidad. Los entrevistados dieron diversos puntos de vista acerca de la continuidad de los proyectos, pero en general se encontró que el periodo de un año de gobierno no les permite concretarlos. Relataron que al comienzo de una nueva administración puede suceder que el presidente municipal electo no concuerde con la definición, ejecución o presupuesto del proyecto. Esto genera que los proyectos cambien su definición, se interrumpan o queden “abandonados”. Por otra parte, también argumentaron que la Asamblea General interviene en estos casos y si es de importancia para el municipio, funge como un ente regulatorio que interviene para asegurar la continuidad de los proyectos.

Se observa que la mayoría de proyectos realizados en el municipio son de carácter agrícola que van acorde a la vocación de municipio. De acuerdo con los entrevistados, la vocación responde a los factores endógenos que cuenta la región: aprovechamiento de los recursos naturales y explotación de las áreas de cultivo. La forma de plantear los proyectos se ha mantenido a lo largo de los años, sin embargo, se encuentra evidencia de que los cambios que se han realizado (normativos, restricciones, reglamentos) responden a las directrices marcadas por el estado. Se encuentra evidencia de guías de planeación que consideran conceptos como diagnóstico, metas y estrategias; sin embargo, son aplicados al libre entendimiento de los gobernantes. No se encontró evidencia de documentación de los proyectos salvo la legal. Los objetivos tienen más un carácter de metas y son definidos en conjunto con la comunidad, no se encontraron mecanismos que controlen el cumplimiento de estos planteamientos.

3.4.3.3 Líneas de Acción (Directivas)

Las líneas de acción encontradas responden a dos temáticas principalmente: directivas de desarrollo municipal y directivas de desarrollo regional. Las líneas de acción de desarrollo municipal apuntan a la alineación de las estrategias estatales, aunque no se encontró evidencia de acciones específicas que las considere. Estas líneas de acción se reúnen en tres grandes grupos: económicas, desarrollo rural y de bienestar social. De cierta manera, Tabaá se encuentra inmerso en el seguimiento de dichas estrategias a través de los programas. De acuerdo con las entrevistas, en general, los presidentes municipales manifestaron adoptar las estrategias de los programas, sin embargo, en lo conceptual no se evidenció acciones específicas consistentes. De acuerdo con Sánchez *et al.* (2010), existe una desarticulación entre las estrategias adoptadas y las seguidas como propias del municipio. La inoperancia de los programas, responde a una ruptura entre conductores comunes.

Las estrategias de desarrollo regional responden al enfoque *Centros de Servicios Rurales* de acuerdo con Richardson (1981). Se busca mejorar y fomentar que las condiciones rurales sean atractivas y que la población no tenga motivos para migrar de Tabaá. Por otro lado, con este enfoque se busca que el municipio sea atractivo para las poblaciones aledañas, y que se encuentren servicios que reduzcan la dependencia que tiene el municipio de Tabaá con respecto a Villa Alta, que es la capital de distrito. La información obtenida apunta que Tabaá considera las posturas de los municipios aledaños. Como ya se mencionó anteriormente, existe una agrupación denominada sector Zoogocho donde se discuten temas de interés para la región. Otra estrategia es la de la preservación de los ecosistemas presentes en la región, el actual presidente municipal destacó que esta actitud los norma desde hace varios años.

A manera de conclusión de esta sección se puede destacar lo siguiente:

- El proceso de planeación, de manera general, se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. Los presidentes municipales han expresado que emplean casi los mismos elementos conceptuales para formular los proyectos, sin embargo, se observa que dichos conceptos son aplicados con libre albedrío.
- El proceso de planeación en el municipio de San Juan Tabaá considera las posturas estatales y federales; sigue de manera general las directrices planteadas por el estado. Sin embargo, es notoria la desarticulación al momento de implantarlos.
- No se encontró evidencia de la creación de planes municipales, el proceso de planeación no es aterrizado en un plan donde se especifiquen los acuerdos y decisiones. Existen documentos que de alguna manera pretenden oficializar los proyectos pero distan de tener la estructura de un plan.
- El proceso contempla la vocación del municipio. El proceso de planeación seguido por los gobernantes de Tabaá considera a los factores de producción regional; por ejemplo, la agricultura, para tomar decisiones. La mayoría de los proyectos, gestión, legislación y administración municipales toman como base las necesidades y problemas que involucra la agricultura.
- Los procesos de planeación consideran la postura de gobiernos municipales predecesores, mas no necesariamente la continuidad de los proyectos. Los presidentes de Tabaá consideran, como primera estrategia de gobierno, continuar lo que el presidente anterior emprendió aunque durante el transcurso de su gobierno pueden modificar e incluso cancelar el proyecto.
- Los procesos de planeación de Tabaá abarcan las instancias de diagnóstico e implantación. Los presidentes municipales informaron que los proyectos no cuentan con mecanismos de control, como indicadores, que les permitan establecer parámetros de evaluación.
- De acuerdo con el marco de Linbloom (2010), el proceso de planeación hallado presenta un enfoque “híbrido”; sin embargo, puede observarse que en el aspecto de validez política y análisis la perspectiva predominante es la de rama (incrementalismo disjuncto).
- En cuanto a la situación de marginación, se considera que el proceso de planeación que ha seguido Tabaá lo considera de manera implícita debido a los programas que adopta, aunque la finalidad no es esa.

Con la información y experiencia obtenida del caso de estudio se realimentó el proceso de planeación propuesto en esta tesis.

3.5 AJUSTE DEL PROCESOS DE PLANEACIÓN PROPUESTO

En el Capítulo 3 se describieron los subsistemas del procesos de planeación propuesto, este apartado tiene como objetivo alimentar el proceso con lo observado en el estudio de caso. A continuación se enuncia los consideraciones a tomar en cada uno de los subsistemas propuestos.

El proceso de planeación contempla cinco etapas:

1. Etapa de formulación de la problemática.

De acuerdo con lo planteado anteriormente, se busca establecer la condición del municipio con el fin de diferenciarla. Se mantiene la idea de encontrar los intereses de la población y los factores de producción de la región. En cuanto a la documentación, se requiere identificar los conductores comunes entre los planes federales y estatales con el objeto de operacionalizarlos en el municipio. De acuerdo a lo observado en la región, los conductores comunes prevalecen hasta los niveles municipales (existe consistencia), pero, se requiere que el municipio los identifique y establezca rutas de valor-acción (Sánchez et. Al., 2010); estas rutas están definidas como la traducción de valores establecidos en el orden normativo (en este caso federal o estatal) en acciones concretas. En el proceso propuesto se considera la creación de mapas mentales (cognitivos) que permitan estructurar la problemática para establecer su condición de marginación; sin embargo, resultaría conveniente no acotarlo en términos de la marginación debido a que podría generar también un acotamiento en la definición de la problemática. Sin embargo, los proyectos deben obedecer a esta condición.

2. Etapa de formulación de líneas de acción

Considerando el horizonte de planeación de un año, se refuerza la idea de la jerarquización de los problemas identificados. Este subsistema debe considerar la jerarquización de la problemática mediante una matriz de importancia-urgencia. Esta matriz podría desempeñar el papel de un referente para nuevos proyectos y para darles continuidad. La población que ha participado activamente (por ejemplo la Asamblea General descrita en el caso de estudio), puede

participar en este ejercicio de jerarquización, nutriendo su elaboración y legitimándolo. Cabe destacar que estas estrategias son de carácter táctico, es decir, tienen como objetivo culminar en acciones concretas más que como directrices.

3. Etapa de formulación de objetivos

En este subsistema se considera la idea de hallar las limitantes que imposibiliten el alcance de las estrategias definidas, se añade una interrogante a este apartado: ¿existen programas que coadyuven al cumplimiento de la estrategia? De acuerdo al caso de estudio, existen programas de carácter federal y estatal que contemplan los planteamientos normativos de los niveles de gobierno superiores (por ejemplo la cruzada contra el hambre, el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena). De ser cierto que exista un programa que apoye dichas estrategias, se formularía el objetivo en términos de reunir los elementos necesarios para la aplicación de los programas en la comunidad. En esta etapa entraría la idea de definir las rutas de valor-acción.

4. Etapa de implantación

De acuerdo con la visita al municipio de San Juan Tabaá, la participación ciudadana es activa y constante. Los proyectos realizados a lo largo de los periodos de gobierno de los entrevistados, contaron con la participación de los habitantes mediante mano de obra y recursos económicos (tequio). Se refuerza la idea de legitimar su participación por medio de documentación donde se definan los reponsables, indicadores y recursos asignados. La matriz de planeación propuesta tiene el objetivo de estructurar esta participación.

5. Etapa de monitoreo

El gobierno en turno es quien lleva el control del cumplimiento de los objetivos para cada una de las estrategias definidas. Debe llevar un seguimiento de los indicadores planteados y verificar si se están cumpliendo los objetivos. En esta etapa también se considera la idea de ajustar los objetivos, al ser éstos de carácter táctico podrían ser replanteados en términos de: horizonte de

tiempo, alcances, recursos y responsables. Esta flexibilidad permite al proceso de autoajustarse en cualquiera de las etapas del proceso.

En cuanto a los elementos y relaciones del proceso de planeación propuesto (estructura) se mantiene, pero se distingue en las relaciones. Estas deben establecerse de manera que el Ayuntamiento conduzca el proceso de planeación. En cuanto a los elementos se podría nutrir de diversas herramientas las cuales para ser consideradas o desechadas se recomienda su implantación.

CAPÍTULO 4. Conclusiones

El proceso de planeación propuesto contempla elementos empleados por las agencias de planeación internacionales CEPAL, BID y GIZ. Define los elementos importantes que se consideran en la planeación de municipios con la condición de marginación. Los elementos importantes son:

- Etapa de formulación de la problemática municipal: busca diferenciarla mediante el análisis de factores endógenos y exógenos de la región. Se define la vocación del municipio y se contrasta con su condición de marginación. Se jerarquizan los problemas y se busca su estructura causal.
- Etapa de formulación de líneas de acción: busca establecer estrategias de desarrollo locales, es decir, las líneas de acción que debe seguir el municipio con base en la identificación de sus potencialidades y limitantes. También, busca esclarecer los efectos de los distintas estrategias.
- Etapa de formulación de objetivos: el objetivo de este subsistema es la formulación de objetivos concretos que contemplen los intereses comunes de la región.
- Etapa de implantación: define los roles de los involucrados para que se cumplan los objetivos planteados, se definen líneas de acción que contemplan la asignación de recursos y tiempos establecidos. Se definen indicadores que permitan evaluar el desempeño de las líneas de acción.
- Etapa de monitoreo: Verifica que las estrategias planteadas sean cumplidas con base en el cumplimiento de los objetivos planteados. Estas estrategias son consideradas para horizontes de planeación cortos.

El proceso planteado, además, se nutrió de los elementos obtenidos de la visita a una comunidad marginada, donde se halló que no cuentan con una estructura para la realización de planes. Se evidenció que contemplan conceptos de planeación que les han permitido llevar sus proyectos, sin embargo, se encontró que no son interpretados inadecuadamente.

Respecto a los supuestos asumidos, se verificó que los municipios carecen de estructuras metodológicas que les permitan estructurar planes de desarrollo funcionales y coherentemente estructurados con los planes de orden superior (planes estatales y federales).

El marco teórico permitió revisar los enfoques de desarrollo, tipo de planeación y las estrategias que abordan los gobiernos locales. Es evidente que existe un gran número de prácticas que en menor o mayor medida coadyuvan al desarrollo de las comunidades, sin embargo, en el caso mexicano no se aprecia una metodología o política de planeación que discrimine entre las condiciones de los municipios. El gobierno mexicano emite programas de desarrollo diseñados para municipios con ciertas características pero no establece las líneas de acción que permitan cumplirlos.

En cuanto a los procesos de planeación revisados para emitir la propuesta, se encontró que los enfoques que contemplan son fundamentalmente exógenos y endógenos. Las perspectivas, en general, abarcan los aspectos económicos, sociales y tecnológicos. Los procesos de planeación tienen una vocación principalmente por el enfoque de raíz en lo que respecta a la formulación de objetivos; se inicia con un análisis situacional de la región donde todos los proyectos propuestos parten de sus condiciones endógenas. La selección de objetivos y el análisis diagnóstico están relacionados pero dependen en primera instancia de las directrices marcadas por las organizaciones que las realizan (CEPAL, GIZ Y BID) y los gobiernos. Los procesos en cuestión se enfocan en la formulación de políticas por medio de análisis de medios y fines (raíz). Se caracterizan los fines y se alcanzan con base a los medios disponibles. En el caso de GIZ y CEPAL los medios disponibles están sujetos principalmente al gobierno local; en el caso de BID no se especifican.

En cuanto el caso de estudio, permitió realimentar la propuesta verificando los elementos de planeación encontrados en la comunidad. Se constataron los supuestos planteados y además se encontró que los planes son vistos como un documento probatorio mas que una documento que sirva como guía de acción. Uno de los puntos más destacables fue la evidencia del papel de la

vocación en el proceso de planeación, se encontró que la opinión unitaria de los presidentes municipales que los proyectos son concebidos bajo la perspectiva de la comunidad. Se destaca la participación ciudadana, en particular, de esta comunidad y su interés por involucrarse.

El proceso de planeación propuesto requiere de su implantación para poder ajustar las sus herramientas y verificar su desempeño. Se recomienda para trabajo futuro seguir alguna metodología de investigación-acción con el fin refinar su aplicación.

ANEXOS

A. Guía de Preguntas Para Entrevistas

ENFOQUE DE DESARROLLO
¿Cuál es el organigrama de la autoridad del gobierno municipal?
¿Cuál es el organigrama de la autoridad comunitaria?
¿En cuantos/ en que programas de desarrollo se encuentra adscrito el municipio?
¿Cómo se llegó a esos programas de desarrollo? (enfocarse en aspectos políticos, económicos y ambientales)
¿Qué aspectos se consideran para definir un proyecto?
De los aspectos anteriores, ¿cuáles cobran mayor relevancia?/¿por qué cobran relevancia?
En el municipio, ¿qué elementos influyen en la definición de proyectos?
¿Se mide el impacto que tienen los proyectos en la población?
¿Cómo se mide ese impacto? (dimensión)
¿Existe una manera de recibir sugerencias de población?
¿Cómo se da cuenta que un proyecto es exitoso?
¿Cómo considera los riesgo de los proyectos?
¿Existe alguna manera de medir si un proyecto fue provechoso? (métricas, indicadores económicos)
En la escala de 1 al 10 (dónde 10 es excelente y 1 es nulo)¿qué tanto éxito tienen los proyectos vigentes?
De las diferentes formas de financiamiento (programas, bancos de desarrollo, recursos propios, etc.) ¿cúal ha utilizado el municipio?
¿Cuáles considera que son los factores de producción relevantes del municipio?
¿Cómo influyen las condiciones geográficas en la decisiones?
DESARROLLO MUNICIPAL-REGIONAL
¿Con qué frecuencia se evalúa las condiciones del municipio?
¿Cómo se evaluán esas condiciones?
¿Qué entidades (federales, estatales, municipales) intervienen en los proyectos?
¿Cómo se consiguen dicha intervenciones?
¿Quiénes, en la comunidad, intervienen en los proyectos?
¿De que manera intervienen? (monetaria, en especie, trabajo, conocimineto)
¿Se formulan objetivos? (Generales o de proyecto)¿cómo se formulan?
¿Podría definir cuál es la vocación del municipio? (Para que son buenos)
¿La población acepta esta vocación?
¿Se documentan los proyectos?
¿Cómo influye la vocación en los proyectos?

¿Los proyectos apoyan alguna estrategia?
¿Cómo se establece la relación con localidades cercanas?
¿Se trabaja en conjunto?
¿Existe intercambio de recursos? (Servicios, comercio)
¿Se busca cambiar el estado actual de dichas relaciones? (Fortalecerlas, reducirlas)
ESTRATEGIAS
¿Qué elementos dominan al momento de tomar alguna decisión? (Comunidad, medio ambiente, costo)
¿El municipio toma en cuenta la postura de comunidades vecinas? (Distritos, como influye el Distrito de Villa Alta)
¿El municipio se alinea con la postura del estado?
¿El municipio considera los programas federales de desarrollo?
¿Alguna vez se ha reprogramado un proyecto? (replanteado)
¿Se cumple con la estimación de gastos acordada al inicio del proyecto?
¿Cómo se maneja los déficits?
¿Se han suspendido proyectos? Motivos
¿Qué visión tiene de San Juan Tabaa en el futuro?

B. CARTA DE RECOMENDACIÓN

H. Ayuntamiento de San Juan Tabaa, Oaxaca

Presente.

El Programa de Maestría y Doctorado en Ingeniería mantiene líneas de investigación vinculadas al análisis y diseño de propuestas para el mejoramiento del sector público del país. Como parate de esas líneas de investigación es el diseño de procesos de planeación regional-municipal, el cual es de especial interés para el país.

Dentro de este marco de investigación se está desarrollando un proyecto que apunta a conocer el proceso de planeación para municipios marginados , en especial, conoocer los elementos que se consideran para la creación de políticas, estrategias y líneas de acción.

Por los motivos antes expuestos y reconociendo a su municipio como elemento de especial interés para la investigación descrita, le solicito su valiosa colaboración permitiendo la aplicación de un cuestionario mediante una entrevista a personalidades relevantes del municipio.

Dicho instrumento forma parte de la investigación de maestría del ingeniero Víctor Hugo Torres Aguilar que desarrolla la tesis titulada: “propuesta de proceso de planeación para municipios altamente marginados”, la cual dirijo.

Como compromiso, la información que tenga a bien proporcionarnos será tratada con absoluta confidencialidad y sólo respuestas integradas y no particulares serán empleadas para propósitos de investigación y de reporte. En este sentido, el compromiso se extiende a hacerle llegar un ejemplar del reporte de investigación a la mayor brevedad a su término, esperando que sea de su interés en su gestión.

Cabe señalar que el ingeniero Víctor Hugo Torres será quien recopile y se responsabilice de la información que tengo a bien proporcionar.

Su cooperación en este trabajo permitirá conocer el proceso de planeación que se emplea en los municipios mexicanos que tienen la condición de marginalidad y coadyuvará a la formación profesional de nuestros alumnos.

Sin más por el momento, agradezco de antemano la atención que preste a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Cd. Universitaria a 25 de febrero de 2015.

REFERENCIAS

- Albuquerque Llorens, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL.
- Albuquerque, F. (1999). Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Albuquerque, F. (1999). Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Atkinson, A. A., & McCrindell, J. Q. (1997). Strategic performance measurement in government. CMA Magazine.
- Boisier, S. (2005). ¿ Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. Revista de la CEPAL.
- Boisier, S. (1991). El difícil arte de hacer región. Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1991). La gestión regional: un enfoque sistémico.
- Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. Public management review.
- Bunge, M. (1999). Buscar la filosofía en las ciencias sociales. Siglo xxi.
- Cabrero, E. y David, A. G. (2011). Los gobiernos municipales a debate. México, CIDE.
- Cabrero Mendoza, E. (1995). La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Angel Porrúa.
- Cárdenas Rodríguez, Ó. J. (2010). Cardenalización del índice de marginación: una metodología para evaluar la eficiencia del gasto ejercido en el Ramo 33. *EconoQuantum*, 7(1), 43-68.
- Castillo, P. (2006). El desarrollo local en la gestión municipal. *Ciencias Sociales Online*.
- CONAPO. (2010). Índice de Marginación por Localidad 2010. Índices de marginación. EN http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=487&Itemid=194

- Del Castillo, R. G. (2000). La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. Papeles de población, 47, 71-87.
- Dourojeanni, A. (2000). Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable. CEPAL.
- Delamaza, G., & Flores, D. (2009). Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- DuPont-Morales, M. A., & Harris, J. E. (1994). Strengthening accountability: Incorporating strategic planning and performance measurement into budgeting. Public Productivity & Management Review, 231-239.
- Foddy, W. (1993). Constructing questions for interviews.
- Fujita, M., & Krugman, P. (2004). The new economic geography: Past, present and the future*. Papers in regional science, 83(1), 139-164.
- Garofoli, G. (2002). Local development in Europe theoretical models and international comparisons. European Urban and Regional Studies, 9(3), 225-239.
- Germani, G. (1962). La sociología científica: apuntes para su fundamentación. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gutiérrez Pulido, H., & de la Vara Salazar, R. (2008). Análisis y diseño de experimentos. México: McGraw-Hill, 1111130671, 9789701065266.
- HELVINE, S., & Gobel, M. (1998). Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP). Orientaciones para la planificación de proyectos y programas nuevos y en curso. Frankfurt: GTZ.
- INEGI. (2012). Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de <http://www.inegi.org.mx>
- IMCO. (2011). Instituto Mexicano para la Competitividad, de <http://imco.org.mx>
- INAFED.(2015). Instituto Nacional del Federalismo, de <http://inafed.gob.mx>
- Jackson, R. H. (1993). Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World (Vol. 12). Cambridge University Press.
- Jiménez, É. M. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional:¿ hacia un nuevo paradigma?. Revista de economía institucional, 5(8).

- Lira, J. M. (1994). Problemática y desarrollo municipal. Plaza y Valdes.
- Madoery, O. (2001). El valor de la política de desarrollo local (pp. 200-228). Rosario: Homo Sapiens.
- Moncayo Jiménez, É. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional:¿ hacia un nuevo paradigma?. Revista de economía institucional, 5(8), 32-65.
- Montemayor, R. (1983). El Sistema Nacional de Planeación Democrática.Revista de Administración Pública, 21-22.
- Morrisey, G. L., Monreal, C. A. A., & Rodríguez, J. R. (1996). Pensamiento Estratégico: construya los cimientos de su planeación. Prentice-Hall.
- Murray, V. V., & Jick, T. D. (1981, August). Strategic Decision Responses to Hard Times in Public Sector Organizations. In Academy of Management Proceedings (Vol. 1981, No. 1, pp. 339-343). Academy of Management.
- Orozco Barbosa (1993) en Sánchez Martínez Luis, Apuntes para el estudio de las Tipologías Municipales, en op. cit.
- Peña, D. (2002). Análisis de datos multivariantes (Vol. 24). Madrid: McGraw-Hill.
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. Public administration review, 45-56.
- Rendón Huerta, T. (2005). Derecho municipal. Porrúa, México.
- Richardson, H. W. (1986). Economía regional y urbana. Alianza Editorial.
- Sánchez Lara, Benito. Et. Al. (2013). Los planes regionales: coherencia estructural y funcional entre el plan nacional, los planes estatales y planes municipales. Trabajo presentado en el Simposio 44 sobre “Investigación Evaluativa de Políticas Públicas, Programas y/o Proyectos Sociales” en el Instituto de Estudios Avanzado, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile 7-10 de enero de 2013.
- Storper, M. (1995). The resurgence of regional economies, ten years later the region as a nexus of untraded interdependencies. European urban and regional studies, 2(3), 191-221.
- Stuart, B. L., Timmins, R. J., Hendrie, D. B., Sopha, L., Sophat, C., Kimchay, H., ... & Holloway, R. (2000). Turtle trade in Indochina: regional summary (Cambodia, Laos, and Vietnam). Chelonian Research Monographs, 2, 74-76.

- Porter, M. E. (1996). Competitive advantage, agglomeration economies, and regional policy. *International regional science review*, 19(1-2), 85-90.
- Vallarta, J. G. (2002). *El municipio en México*. Biblioteca de Ciencias Jurídicas, UNAM.
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, 26(79), 47-65.