



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

El Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato: un
análisis de influencias internacionales y locales que motivaron
su creación 1989-1994

Tesina y examen profesional

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

Jonatan Elí Aguayo Alanís

Asesor: Mtro. Johannes Cabannes Vásquez

Santa Cruz Acatlán, Estado de México, enero de 2019



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.

Que el Dios de éste y todos los mundos

sea la luz que te guie cuide y proteja.

Agradecimientos

A mi asesor el Maestro Johannes Cabannes Vásquez, quien durante todos estos meses creyó en mí y fue más que un guía en este camino. Sus valiosos y siempre acertados comentarios hicieron posible que este trabajo fuese una realidad.

Al Contador Eduardo Galicia Gómez, quien sin sus consideraciones e incondicional apoyo nada de esto hubiera sido posible.

A mis Queridos Hermanos, quienes me han enseñado a ser un Buscador del Conocimiento para lograr esta meta.

A mis queridos amigos Katherine y Adrián, por estar conmigo cuando más los necesitaba y quienes fueron una luz en medio de aquella oscuridad.

A mí amada madre Irma y mi querido hermano Luis, por su apoyo, sus palabras de aliento y por ser mi más grande de inspiración en el día a día. Todo lo que soy es gracias a ustedes.

Finalmente a mi muy querido padre Olegario, por haberme enseñado que yo puedo lograrlo todo. Te amo.

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1. Marco Teórico.....	13
Introducción	13
1.1 La Nueva Gestión Pública.....	14
1.2 Críticas y Debates en Torno a la Nueva Gestión Pública	22
1.3 La Nueva Gestión Pública y la Creación del IMPLAN León.....	28
Consideraciones Finales.....	31
Capítulo 2. La planeación en México.....	34
Introducción	34
2.1 Antecedentes de la Planeación en México	36
2.2 La Planeación en los Municipios del País.....	43
2.3 La Planeación en León, Guanajuato.....	49
Consideraciones Finales.....	55
Capítulo 3. La Creación del IMPLAN de León, Guanajuato	57
Introducción	57
3.1 Los Empresarios y la Influencia del Gerencialismo	59
3.2 Los Actores Locales y el Proceso de Descentralización.....	63
3.3 La Innovación y la Trasmformación de la Gestión Pública Local	68
Consideraciones Finales.....	74
Conclusiones Finales	77
Fuentes y Referencias.....	83

Introducción

A lo largo de la historia los gobiernos de los centros urbanos han tenido la necesidad de crear y establecer objetivos que les permitan mejorar las condiciones económicas y sociales, que brinden la oportunidad de tener un óptimo desarrollo en materia de economía, urbanística y, por supuesto, del interés público. En nuestro país la planeación ha sido una actividad que, si bien ha existido durante prácticamente toda su existencia, fue hasta la gestión de Porfirio Díaz Morí que esta actividad se hizo más evidente, puesto que tuvieron lugar ciertos procesos que impulsaron el desarrollo económico e industrial a lo largo del país.

En los años posteriores a la etapa revolucionaria de la nación, la forma de hacer planeación continuó durante la primera mitad del siglo XX prácticamente inalterable, es decir, se mantuvo bajo una política de corte centralista, a pesar de que hubo diversos intentos por mejorar o regular la planeación del desarrollo. Si bien, esta estrategia impulsó significativamente el desarrollo económico, social y urbano de algunas regiones del país que concentraban el mayor número de actividades económicas, industriales, portuarias y petroleras, también derivó en una enorme desigualdad entre estados y municipios. Estas grandes ciudades como fueron el entonces Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Veracruz y Tabasco, las cuales recibieron una gran cantidad de recursos económicos, incentivos para la inversión privada y proyectos que impulsaron el desarrollo urbanístico y social, sin embargo, el resto del país careció de todos estos estímulos. De manera que, ante la falta de mecanismos que promovieran el progreso de los estados y de los municipios, surgieron al interior de éstos serias deficiencias en su economía, la sociedad y lo urbano.

Aunado a lo anterior, las condiciones institucionales y estructurales en estos órdenes de gobierno sufrieron las consecuencias del *olvido* por parte de la Federación, que trajo como resultado una seria debilidad institucional.

Ante este escenario, fue hasta el año de 1970 que debido a las malas condiciones económicas por las que atravesaba el país, el gobierno centralista optó por reconsiderar la participación e importancia de los gobiernos locales en el desarrollo de la nación. A partir de entonces se inició con una serie de reformas, tanto en la normativa como en la estructura al interior de la administración pública federal que, en conjunto, buscó impulsar el progreso de los estados y municipios, pero, sobre todo, aligerar la carga económica e institucional para el gobierno central. Bajo esta premisa se crearon una serie de leyes, normas e incluso instituciones de carácter general, sectorial o territorial para lograr dicho objetivo, que destacaron por su papel como intermediarios entre los gobiernos locales y el poder central como fueron la Ley General de Asentamientos Humanos y los COPRODES-COPLADES.

Finalmente, a principios de los ochenta surgió la necesidad de reconocer la importancia de la planeación del desarrollo y, al mismo tiempo, establecer las condiciones bajo las cuales se desarrollaría y ejecutaría esta actividad en los diferentes órdenes de gobierno. Por lo que, en el año de 1983, se creó la Ley de Planeación para tal fin y, al mismo tiempo, se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática cuyo producto más conocido es el Plan Nacional de desarrollo.

La planeación del desarrollo en los gobiernos locales es un tema que en la actualidad pareciera no tener gran importancia. Lo anterior se debe, en parte, no solo a la falta de interés por parte de las autoridades municipales, sino también por el desconocimiento del tema en el ámbito social y político. Es decir, por un lado, la sociedad no exige que se realice y ejecute

una eficiente planeación y por el lado del gobierno no se tiene la preparación ni la experiencia para cumplir con esta tarea. Esta situación se pudo observar con mayor profundidad mediante algunas investigaciones realizadas en el Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y se hizo más evidente en las auditorías realizadas a los gobiernos de los estados y municipios por la Auditoría Superior de la Federación. Por lo que bajo este contexto ha sido posible identificar que a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, hubo un intento por revertir esta situación en el municipio de León, Guanajuato, bajo la figura del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).

Entre las décadas de 1970 y 1990 en León, Guanajuato, se sufrieron los efectos de una insuficiente planeación urbana como fueron el crecimiento descontrolado de la mancha urbana, la escases de servicios públicos y una mala gestión en ordenamiento urbano de la ciudad. Por lo que, ante este escenario se comenzó con el desarrollo de los primeros instrumentos de planeación para atender esta problemática. La primera solución fue la creación a mediados de los años setenta de la Dirección de Desarrollo Municipal, que se encargó de estudiar el problema urbano y crear posibles soluciones. Su trabajo resultó en la creación del Plan Director de Desarrollo Urbano en 1984 y posteriormente, en la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León. Estos instrumentos, junto con el establecimiento de del Sistema Nacional de Planeación en 1982 significaron para esta ciudad auténticas herramientas para la creación y establecimiento de planes, programas y proyectos que estuvieron encaminados a promover el desarrollo local. Aunado a lo anterior, en esta ciudad tuvieron lugar una serie de acontecimientos importantes para la vida política y administrativa del país que le dieron la posibilidad de ser considerado como una referencia en temas de alternancia política y de planeación a nivel local. Esto se debe porque en este

municipio gobernó el primer presidente municipal de una corriente política de oposición, bajo la bandera del Partido Acción Nacional, a finales de los años ochenta y, además, porque en la agenda pública se priorizó e impulsó la planeación del desarrollo local.

Todos los instrumentos jurídicos, técnicos y metodológicos desarrollados por el municipio tuvieron cierto grado de éxito ya que brindaron, por primera vez, soluciones reales a la problemática social y urbano de la ciudad. En consecuencia, el resultado esperado era que el ayuntamiento del municipio de León, Guanajuato, continuara con el desarrollo, la consolidación y continuidad de los productos que se habían creado para la planeación. Sin embargo, en el año de 1994 el ayuntamiento de León creó el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y le delegó las facultades pertinentes a la planeación del municipio, por lo que, desde entonces, tiene el objetivo de desarrollar instrumentos y productos eficientes y eficaces, con alcance de corto, mediano y largo plazo con garantía de continuidad.

El IMPLAN de León, es un organismo descentralizado creado el 19 de noviembre de 1993¹, que tiene por objetivo desarrollar, ejecutar y dar seguimiento a la planeación del desarrollo en esta ciudad. Con anterioridad la responsabilidad de realizar esta actividad recaía en el Ayuntamiento como representante del poder ejecutivo en el municipio. Sin embargo, a partir del surgimiento del Instituto casi la totalidad de estas funciones le fueron transferidas y desde entonces se volvió en el responsable de desarrollar y ejecutar la planeación del desarrollo.

En su inicio la estructura organizacional del IMPLAN tuvo un Consejo Director como órgano rector, que en su origen se integró por el presidente municipal en turno y diversos miembros

¹ Formalmente el IMPLAN comenzó sus funciones el 1° de enero de 1994.

de la sociedad civil.² Esta composición tuvo la finalidad de que las decisiones dentro del organismo se llevaran a cabo sin imposiciones ni autoritarismos. Sin embargo, en el año de 1996 se reformó su forma de organización, con lo que el presidente municipal dejó de tener una participación activa en la toma de decisiones del instituto, para ceder el control de este último a la sociedad. Esta decisión se dio, para fortalecer y separar definitivamente al IMPLAN del poder político y para convertirlo en un centro investigación y participación ciudadana para promover la modernización e innovación de la región. Esto permitió al Instituto Municipal de Planeación consagrarse y ganar legitimidad dentro de la sociedad y, desde entonces, le ha concedido la posibilidad de “ser un organismo fuerte y sólido, descentralizado y plenamente ciudadano, destinado a orientar estratégicamente al municipio de León y la región del Bajío, con un compromiso en el resto del país por impulsar desde lo local la planeación estratégica de las ciudades mexicanas.”³

Ante esta situación motiva preguntar ¿por qué el municipio de León optó por crear el Instituto Municipal de Planeación? La posible respuesta a esta pregunta es porque se buscaba mejorar la planeación. Es decir, se cambió el modelo existente por la necesidad de volver más eficiente el proceso de desarrollo, ejecución y seguimiento de la planeación del desarrollo, como resultado de una serie de factores que impulsaron este cambio y que intervinieron de manera directa en esta decisión que derivó en la creación del IMPLAN.

Para sustentar este supuesto la presente investigación está conformada en dos secciones. La primera se integra por una recapitulación de la historia de la planeación del desarrollo en

² La sociedad civil estuvo representada por empresarios, rectores de los principales centros de educación superior y de los colegios de ingenieros y arquitectos, como también de representantes de agrupaciones de colonos.

³ Adriana Vargas, “Innovar, planear y hacer ciudad”, en Adriana Vargas (Coord.), Innovar, Planear y Hacer Ciudad. León Guanajuato 1994-2009, México, IMPLAN León, 2009, p. 41.

nuestro país, que abarca desde su más antiguo antecedente hasta a la creación del IMPLAN del León. Asimismo, se incluyen los cambios y las justificaciones más representativas en este tema a lo largo del siglo XX, que impulsaron a la planeación como una actividad necesaria y obligatoria para el Estado mexicano. Posteriormente, se realizó un análisis del desarrollo y ejercicio de la planeación en los gobiernos locales para conocer cuál fue la forma en que se realizó entre las décadas de 1930 a 1990. Finalmente, se efectuó un estudio de la planeación, pero exclusivamente en el municipio de León para conocer cuáles fueron los instrumentos que se crearon y se emplearon esta ciudad para hacer frente a los problemas de carácter social, urbano y económico.

En la segunda sección de la investigación se analizó, por un lado la influencia que ejercieron los empresarios en los gobiernos locales y los cambios que trajeron con su llegada a la Presidencia Municipal. Por otro lado, se estudió el impulso hacia la descentralización y autonomía de gestión pública desde el ámbito local hacia lo federal y los cambios al interior de la administración pública local a partir de la obtención de espacio de decisión. Por último, se investigaron cuáles fueron los principales elementos al interior de la estructura administrativa en el municipio de León que comprendieron elementos específicos de innovación y estuvieron directamente involucrados en la creación del IMPLAN. Cada uno de estos componentes aporta consideraciones puntuales, suficientes y congruentes para considerar que la búsqueda de la eficiencia en la planeación de desarrollo fue la causante del surgimiento de este Instituto.

Para dar sustento teórico a esta investigación se empleó la Nueva Gestión Pública (NGP) puesto que algunos de sus componentes, consideraciones y posibilidades permiten, primero, comprender los procesos de modernización de la administración pública que tuvieron lugar

en nuestro país en la segunda mitad del siglo XX. Al mismo tiempo que permiten identificar las causas que impulsaron los procesos de descentralización y los beneficios que brindaron para las estructuras burocráticas en el ámbito local. Finalmente, porque se pueden conocer las razones que derivaron en la búsqueda de procesos y modelos administrativos que representaron elementos de innovación en los gobiernos locales.

Por lo anterior, el Instituto Municipal de Planeación ha representado un auténtico avance en materia de planeación del desarrollo, pues no solo ha traído grandes beneficios para la sociedad y la administración pública local, sino que, además, creó una forma distinta de abordar eficientemente los problemas sociales, económicos y urbanísticos mediante la planeación del desarrollo. Su trabajo ha derivado en grandes beneficios tangibles a corto plazo, pues se han logrado establecer objetivos alcanzables a corto y mediano plazo. Sin embargo, en la actualidad prácticamente no existen estudios ni investigaciones acerca del Instituto Municipal de Planeación de León, ni de los subsecuentes. Este escenario dificulta poder conocer y profundizar cuál ha sido la relevancia de los IMPLANES en la planeación del desarrollo para los gobiernos locales, de qué forma y bajo qué contextos surgieron, o bien, cuáles son las ventajas o desventajas que ofrecen respecto de otros modelos similares. En consecuencia, esta situación ha derivado en que prácticamente el IMPLAN de León y los demás institutos pasen desapercibidos tanto para la opinión pública y la académica. Por lo tanto, hay un completo desconocimiento y falta de interés por parte de la academia. De manera que, ante esta realidad, la presente investigación busca generar que los Institutos Municipales de Planeación se vuelvan un objeto de estudio, que permita a futuro profundizar en el conocimiento de estos organismos y que se les reconozca como un auténtico elemento de innovación para la planeación a nivel local.

Resulta conveniente hacer mención que, pese a la falta de estudios precedentes al tema, esta investigación pudo encontrar gran parte de la información a través de libros especializados en temas de Nueva Gestión Pública, Gobiernos Locales, Descentralización, Alternancia Política y Planeación del Desarrollo, consultados en sus versiones impresas. Asimismo, fue de gran importancia las múltiples propuestas y consideraciones, que han ofrecido diversos autores mediante sus artículos publicados en revistas especializadas en temas de Administración Pública y Gobiernos Locales, ubicadas en su totalidad en medios digitales. Adicionalmente, guardan una importante relevancia los documentos originales consultados en el Archivo Histórico Municipal y en el Instituto Municipal de Planeación de la ciudad de León, ya que permitieron conocer de manera puntual cuál fue el desarrollo en materia de planeación en este municipio entre 1970 a 1994.

Capítulo 1

Marco Teórico: La Nueva Gestión Pública

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la Nueva Gestión Pública (NGP) como enfoque teórico para analizar, identificar y explicar sus principales componentes, con el fin de considerar cuales elementos pueden servir para estudiar los aspectos más relevantes en el estudio de las influencias internas y externas que motivaron la creación del IMPLAN León. De manera que, mediante dichos componentes se pueda precisar puntualmente cuáles fueron las razones para que surgiera este instituto.

Conceptualizar la Nueva Gestión Pública resulta complicado debido a la gran variedad de autores que han escrito sobre este tema y las diferentes perspectivas o consideraciones con las que se le ha abordado. Para tener una mejor aproximación de qué es este enfoque teórico, es necesario conocer cuáles son las principales propuestas que han explorado las distintas dimensiones y características de la Nueva Gestión Pública. De forma que, a partir de este universo de aportaciones, se puedan identificar y estudiar elementos específicos que resulten relevantes para el análisis de la creación del IMPLAN de León.

La decisión de utilizar la Nueva Gestión Pública como fundamento teórico para este trabajo recae en dos motivos principales. El primero se debe por la capacidad que posee para explicar cuáles elementos de modernización del aparato burocrático del Estado estuvieron

involucrados de manera específica dentro de los procesos de transformación de la administración pública. Y porque permite entender los procesos de descentralización en sus vertientes política, administrativa y financiera, así como la creación de nuevos organismos en los distintos órdenes de gobierno, con funciones y objetivos específicos que surgen a partir de su implementación.

La estructura de este capítulo está organizada en tres secciones: 1) *La Nueva Gestión Pública*, donde se explica cuáles son las principales características de este enfoque teórico, así como los antecedentes, principios y mecanismos que lo han caracterizado. 2) *Críticas y debates en torno a la Nueva Gestión Pública*, en esta sección se propone una revisión de literatura que integra los puntos de vista, acuerdos y réplicas de diversos autores sobre la NGP, donde se hace énfasis en los alcances y limitaciones de este enfoque teórico. Y 3) *La Nueva Gestión Pública en la creación del IMPLAN León*. En este último apartado se consideran los elementos teóricos-analíticos más relevantes de esta teoría para el análisis del estudio del caso, es decir, la creación del Instituto Municipal de Planeación.

1.1 La Nueva Gestión Pública

El origen de la Nueva Gestión Pública se puede considerar incierto debido a que existen un gran número de autores que han planteado diferentes explicaciones al respecto. Un primer ejemplo está en la propuesta de Christopher Hood¹ y Guillermo Cejudo². Estos autores proponen que la NGP comenzó a finales de los años ochenta en países anglosajones como

¹ Christopher Hood, “¿Una gestión pública para todo momento?”, en Guillermo Cejudo (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI, 2011, p. 49.

² Guillermo Cejudo, “La Nueva Gestión Pública. Una introducción al concepto y a la práctica”, en Guillermo Cejudo (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 20-24.

Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, donde se realizaron una serie modificaciones administrativas³ con el fin de mejorar el desempeño y organización general del gobierno. Por tanto, bajo esta perspectiva la NGP nació por la necesidad de reestructurar el aparato burocrático a partir de criterios de eficiencia y eficacia, los cuales fueron inspirados en modelos de gestión del sector privado.

Como un segundo planteamiento está el dado por Michael Barzelay⁴ y David Galicia⁵, que posicionan el comienzo de la Nueva Gestión Pública como una continuación de alguna de las filosofías administrativas existentes⁶, como el Cameralismo⁷, el Utilitarismo⁸ y la Administración Pública Progresiva. Esto se debe porque, de acuerdo con estos autores, la NGP considera dentro de sus postulados un aspecto normativo que posibilita la crítica, la evaluación y alternativas de cambio. Aunado a lo anterior, se toman en cuenta la elaboración de nuevos proyectos que permiten producir y estudiar modelos, tanto viables como aplicables para la administración pública. Por lo que, bajo esta visión se puede entender que la NGP surgió como una evolución de estas filosofías ocurrida en el transcurso los años ochenta.

³ Estas modificaciones fueron: i) frenar o revertir el crecimiento del gobierno, ii) parcial o total privatización de las instituciones públicas, iii) automatización del servicio público por medio del uso de las tecnologías de la información y iv) desarrollo de una agenda globalizada.

⁴ Michael Barzelay, "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19 (2001), p. 4.

⁵ David Galicia, "Filosofía Administrativa: la construcción de organizaciones desde constructos o artefactos sociales", *XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, 1 (2013), p. 2.

⁶ Una filosofía administrativa es aquella que considera las recomendaciones hechas por Platón, Aristóteles y Rousseau, en torno a desarrollar constructos que den sentido y significado sobre que realidad social hay que construir, desde una idea, modelo y en función de las prácticas sociales.

⁷ Omar Guerrero, "Las ciencias camerales", *Ensayos*, 6 (1985) pp. 16-20.

⁸ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Kitchener, 1789, pp. 248.

Ahora bien, desde una perspectiva distinta Jesús y Edgar Ramírez⁹ proponen que la Nueva Gestión Pública fue el resultado de una acumulación y evolución de diversas corrientes teóricas de Administración Pública previamente existentes. Esta postura está fundamentada en que la NGP retoma algunas propuestas que tuvieron su origen en las corrientes Ortodoxa, Gerencialista o de Políticas Públicas, como son la separación entre la política y la administración, la privatización o los recortes presupuestales diseñados, entre otras. Por tanto, bajo esta consideración se puede decir que los principios, propuestas y aplicaciones de estas teorías sirvieron como base para crear la Nueva Gestión Pública.

Paralelamente a estas propuestas enfocadas a explicar el origen de la NGP, existen otros planteamientos que se orientan hacia tratar de definir cuál es su naturaleza. De manera que autores como Christopher Hood, Owen Hughes o Enrique Cabrero han analizado este tema, pero ninguno ha podido precisar puntualmente si es un modelo, un enfoque, una teoría o un conjunto de herramientas. No obstante, el estudio de estas distintas consideraciones permite entender que, aunque no existe un consenso, la NGP se puede entender por medio de sus aportes relevantes para el análisis, solución de problemas y el aumento de la eficiencia y eficacia de la administración pública. De tal forma que para medir el nivel del impacto de la Nueva Gestión Pública, dependerá de los fines para los que se le quiera aplicar y el contexto bajo el cual se desarrolla.

En primer lugar la propuesta de Christopher Hood y Michael Jackson¹⁰ ubica a la Nueva Gestión Pública, como una “filosofía”. Esta definición se basa en el supuesto de que la NGP

⁹ Jesús Ramírez y Edgar Ramírez, “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativo y su impacto en la reforma de gobierno”, Documento de Trabajo CIDE, 106 (2002), pp. 2-7.

¹⁰ Christopher Hood y Michael Jackson, La Argumentación Administrativa, México, FCE, 1997, pp. 344, citado por Michael Barzelay, *op. cit.*, pp. 2-3.

está compuesta por una serie de principios ideológicos que buscan crear una estructura organizacional más definida, pero que pueda identificarse con una visión que pretende recuperar la mejor forma de ejecutar de las actividades gubernamentales orientadas hacia el interés común. Es decir, busca que los procesos administrativos se lleven a cabo con el fin de obtener beneficios significativos para la sociedad. En segundo lugar, un mayor número de autores, entre los que destacan Owen E. Hughes¹¹, Guillermo Cejudo¹², Enrique Cabrero¹³ y Peter Schröder¹⁴, sostienen que la NGP es un “enfoque”, que agrupa y ofrece soluciones, mecanismos o instrumentos, adaptables a los diferentes tipos de problemas de los aparatos administrativos gubernamentales. Es decir, funciona como un recipiente de ideas, técnicas y herramientas.¹⁵ Esta visión considera que para conocer los alcances de la Nueva Gestión Pública, es necesario identificar el nivel de acción e intervención que tiene el Estado en materia de reforma de la administración pública. Por lo que se deben determinar de forma selectiva las áreas y problemas prioritarios a atender a partir de instrumentos específicos.

Por último, se tiene una tercera propuesta dada por el Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe (SIPAL), que define la Nueva Gestión Pública como: “...un sistemas de compresión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública mediante la introducción de herramientas del *management* con una marcada orientación hacia la eficiencia, eficacia y efectividad en la

¹¹ Owen Hughes, “La Nueva Gestión Pública” en Joan Subirats y Joaquin Brugué (Coords.), Lecturas de Gestión Pública, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 103-107.

¹² Guillermo Cejudo, *op. cit.*, pp. 26-27.

¹³ Enrique Cabrero, “Cambios en la Administración Pública”, en Guillermo Cejudo (Comp.), Nueva Gestión Pública, México, Siglo XXI, 2011, pp. 79-85.

¹⁴ Peter Schröder, Nueva Gestión Pública: Aportes para el Buen Gobierno, México, Fundación Friedrich Naumann, 2000, p. 15.

¹⁵ *Ídem*.

solución de los problemas enfrentados”.¹⁶ Esta definición permite identificar a la NGP como un complejo mecanismo compuesto por diversos elementos con cualidades específicas que, en conjunto, posibilitan a la estructura burocrática satisfacer y equilibrar sus necesidades internas y adaptarse a las circunstancias cambiantes del entorno.¹⁷

Las tres consideraciones antes descritas acerca de la naturaleza de la Nueva Gestión Pública, es decir, como filosofía, instrumento o sistema, muestran posturas o consideraciones muy distintas o diametralmente opuestas. Ahora bien, a pesar de las diferencias entre estas visiones, es posible tener algunos puntos de contacto e influencia entre ellas, como son postulados y objetivos. Sin embargo, la consideración final de qué es la NGP dependerá del tema u objeto de estudio que se intenta analizar. Por lo que en esta investigación la Nueva Gestión Pública se aborda como un sistema porque involucra el análisis de un problema existente para seleccionar elementos específicos con el fin de atender problemas concretos, cuyas posibles soluciones se ejecuten bajo los principios de eficiencia y eficacia. De forma que el establecimiento de objetivos se orienten a mejorar considerablemente el impacto de los procesos administrativos en la acción pública municipal.

En un inicio el objetivo de la NGP se orientó a mejorar los procesos administrativos por medio de elementos que permitieran aumentar la economía, eficiencia y la eficacia de la administración pública.¹⁸ Sin embargo, con el transcurso de los años, los fines y aplicaciones de ésta fueron diversificándose. De manera que al incorporar nuevas consideraciones, como

¹⁶ Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe, “Glosario”, [http://www.flacsochile.org/old_sites/sipalonline/glosario.html#N, consultado el 9 de julio de 2017].

¹⁷ Francisco Velásquez, “El enfoque de sistemas y de contingencias aplicado al proceso administrativo”, *Estudios Gerenciales Universidad ICESI*, 16 (2000), p. 40.

¹⁸ Andrea López, *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 9.

por ejemplo la participación ciudadana, trajeron, un aumento en el grado de complejidad de los procesos administrativos en los que puede actuar.^{19 20} Por lo que para lograr lo anterior, la NGP ha desarrollado herramientas diseñadas para trabajar dentro del espacio gubernamental, a partir de condiciones y necesidades particulares. Estos elementos pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- *La gestión contractual y transferencia de responsabilidades.* Aquí se encuentran los contratos y las concesiones. Estos buscan cumplir los objetivos de la NGP por medio de la delegación de actividades y servicios que realiza el gobierno, pero que poseen debilidades en su funcionamiento y rendimiento.²¹ En esta transferencia de responsabilidades se involucran básicamente dos actores que trabajan de maneras distintas: el concesionario o prestador de servicios y la cabeza de la administración pública. El primero tiene la necesidad de una plena libertad de decisión, ya que, con el fin de mantener una alta eficiencia y eficacia, puede optar por reducir aún más la estructura burocrática. Es decir, se pueden delegar más actividades a terceras áreas como, por ejemplo, la planeación de presupuestos, la organización del personal y la administración de bienes.²² El segundo en cambio, se encarga de vigilar que exista un buen desempeño en el actuar del concesionario o prestador de servicios. Como resultado de la aplicación de esta herramienta, el gobierno puede tener mayor independencia y espacio para realizar otros objetivos como resultado de un

¹⁹ Como pueden ser la planeación del desarrollo y los presupuestos anuales, como también del control del gasto y la cuenta pública.

²⁰ Sergio Chica, "Una mirada a los nuevos enfoques de la Nueva Gestión Pública", Administración y Desarrollo, 39 (2011), pp. 59-66.

²¹ Peter Schröder, *op. cit.*, pp. 15-16.

²² *Ídem.*

adelgazamiento de su aparato burocrático y una menor carga de trabajo en las instituciones.

- *La descentralización.* En su forma más sencilla, se puede entender como “...una transferencia de competencias y funciones de un nivel superior a uno inferior”.²³ Ahora bien, para poder hablar de una verdadera descentralización ésta debe realizarse por medio de sus vertientes política, administrativa y financiera, las cuales siempre deberán estar integradas en dicho proceso.²⁴ La primera tiene que ver con la cesión de la capacidad de decisión, autonomía y de ejecución hacia niveles inferiores de gobierno o de actores políticos. La segunda se refiere a la separación de funciones o servicios, de un nivel superior de administración a uno más pequeño y específico. Finalmente, la tercera se refiere a la entrega de recursos y responsabilidades financieras con el fin de aumentar su grado o nivel de independencia, es decir, que los entes puedan decidir a su mejor conveniencia el ejercicio y destino de su patrimonio económico.²⁵
- *La orientación hacia el desempeño y las tecnologías de la información.* En este rubro se ubican, aquellas herramientas y recursos electrónicos que están orientadas a mejorar la cantidad, la calidad, el desempeño y, al mismo tiempo, disminuir el costo de las actividades de la administración pública.²⁶ Por un lado, busca dotar al aparato

²³ Julio Silva, “Descentralización para un Estado moderno”, en Julio Silva, Descentralización y Modernización del Estado, Santafé de Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, 1993, p. 3.

²⁴ Carlos Almada, “Desconcentración y descentralización en México”, Revista de Administración Pública, 67 (1987), pp. 52-54.

²⁵ Enrique Cabrero, “El estudio de las políticas descentralizadoras”, en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y Desencantos, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 61.

²⁶ Enrique Cabrero, *op. cit.*, pp. 18-23.

gubernamental opciones de mejora continua e incentivos formales para los funcionarios públicos que les permita optimizar su desempeño.²⁷ Paralelamente, brinda elementos para la creación de una infraestructura tecnológica que facilite la interacción con la ciudadanía para optimizar la satisfacción de necesidades y disminuir el tiempo de respuesta a las demandas.²⁸ Algunos de los instrumentos usados son el gobierno electrónico, la reducción de costos, control, evaluación y cuantificación de resultados, la transparencia, y la rendición de cuentas.

- *La vinculación con el ciudadano.* Este es uno de los elementos más representativos de la NGP debido a la nueva posición que se le asigna al ciudadano, que es considerado y tratado como un “cliente”. Por lo tanto, el gobierno y los prestadores de servicios deben considerarle como la figura más importante para la administración pública y enfocarse en la satisfacción de sus necesidades y demandas. Como consecuencia, el aparato burocrático debe transformarse para cumplir este nuevo papel, por medio de una mentalidad de servicio, flexibilidad al cambio, capacidad de innovación y disponibilidad para la prestación de servicios. Debido a esta transición, resulta importante que se establezcan las vías de comunicación necesarias entre el gobierno y la sociedad para garantizar que las medidas tomadas realmente satisfagan a los ciudadanos.²⁹

La Nueva Gestión Pública ha aportado alternativas para afrontar de mejor forma las demandas de diversos sectores de la sociedad, una de las principales preocupaciones de la

²⁷ Jaime Torres, “Gobierno electrónico: de la Nueva Gerencia Pública a la Gobernanza”, *Ciencia Administrativa*, 2 (2012), pp. 77-78.

²⁸ Jaime Torres, art. cit., p. 78.

²⁹ Peter Schröder, *op. cit.*, pp. 24-26.

administración pública. Asimismo, ha procurado fortalecer la interacción entre los diferentes actores sociales y el gobierno.

La pugna de la NGP por mayor eficiencia y eficacia ha servido como promotor para el desarrollo y evolución de este enfoque teórico y de la burocracia, puesto que permite recuperar la confianza de la sociedad en el Estado y su aparato administrativo. Lo anterior ha dado como resultado que se pueda considerar la posibilidad de tener una nueva forma de responder a los problemas y necesidades de la sociedad. Esto se debe a que la NGP posibilita el replanteamiento de los fines del Estado y la forma en cómo se debe de alcanzar objetivos y, al mismo tiempo, construye mejores argumentos con el fin de puntualizar qué instrumentos de gestión son relevantes, para qué organización, con qué propósitos y bajo qué condiciones.³⁰

1.2 Críticas y Debates en Torno a la Nueva Gestión Pública

La llegada de la serie de cambios y reformas que propone la Nueva Gestión Pública ha propiciado una reestructuración dentro de la administración pública en las últimas décadas.³¹ No obstante, también han surgido debates y posicionamientos alrededor del modelo, que han puesto en tela de juicio las promesas y resultados que promueve.³² La revisión de la literatura permite conocer este universo de opiniones y, además, identificar que existen diferentes

³⁰ Guillermo Cejudo, *op. cit.*, p. 34.

³¹ Enrique Cabrero, *op. cit.*, pp. 91-102.

³² Jorge Culebro, "Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación", Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 1 (2014), p. 59.

posturas a favor y en contra entre los diversos autores que han estudiado este tema, aportaciones que han sostenido el desarrollo y vigencia de la NGP.

Dentro de este contexto, por un lado, se tienen aquellos estudios que buscan explicar el origen incierto de la NGP. Por el otro, está el análisis de los elementos que lo componen y el debate en torno a la practicidad, aplicación y adaptabilidad que poseen los postulados del modelo. En este rubro se consideran los resultados no esperados y las consecuencias desfavorables de su implementación dentro del ámbito público y gubernamental. En tercer lugar, se encuentran las discusiones relacionada con esta nueva orientación y posicionamiento del ciudadano como “cliente”, así como las posibles repercusiones que esto implica para el gobierno. Finalmente, se ubican las consideraciones y las propuestas acerca del futuro de este enfoque teórico.³³

El primero de estos debates se enfoca en determinar cuál es el origen de la NGP que, como se mencionó en párrafos anteriores, es confuso y al no existir un consenso al respecto, se complica conocer con precisión qué teorías influyeron directamente o han condicionado la evolución de este enfoque. Esta situación ha traído en consecuencia que exista un intenso debate entre algunos autores quienes consideran que dicho problema complica y entorpece la generación de acuerdos acerca de cómo debe abordarse la Nueva Gestión Pública.³⁴

³³ Si bien, éstas consideraciones no son las únicas, se han elegido por ser consideradas las más importantes.

³⁴ Owen Hughes, “La Nueva Gestión Pública”, en Joan Subirats y Joaquim Brugue (Coords.), Lecturas de Gestión Pública, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 128.

En esta discusión están las opiniones de Christopher Hood³⁵, Luis F. Aguilar³⁶, Guillermo Cejudo³⁷ y Enrique Cabrero³⁸, quienes le asignan a la Nueva Gestión Pública los principios de la Elección Pública³⁹ y el Gerencialismo⁴⁰ como fundamento teórico, porque a su consideración las propuestas provienen principalmente de estas dos corrientes. Por otro lado, hay distintas posturas como la de Omar Guerrero⁴¹ que sugieren bases diferentes, ya que argumentan que la NGP tiene su base en el modelo neocapitalista⁴² porque ambas comparten una misma, o muy similar, lógica en su orientación, es decir, la disposición hacia la utilización de las prácticas empresariales por parte del Estado. Y, por último, está la postura de Christopher Pollitt⁴³, la cual básicamente propone que, al existir grandes similitudes entre los argumentos de la NGP y el Taylorismo, la primero es el resultado de una evolución y modernización del modelo presentado por Frederick Taylor en 1911.

En el segundo bloque de investigaciones se encuentra probablemente el elemento más controversial de la Nueva Gestión Pública: la adaptabilidad y fiabilidad de sus herramientas dentro del espacio de lo público. El principal motivo que propicia este debate se debe a que la gran mayoría de sus preceptos tienen su origen en el ámbito empresarial, por lo que se

³⁵ Christopher Hood, *op. cit.*, p. 52.

³⁶ Luis F. Aguilar, "Los Perfiles de la Gobernación y la Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI", *Revista POSTData*, 8 (2002), pp. 89-90.

³⁷ Guillermo Cejudo, *op. cit.*, pp. 32-33.

³⁸ Enrique Cabrero, "Del administrador al gerente público", en Enrique Cabrero (Comp.), *Administración Pública*, México, Siglo XXI, 2011, p. 48.

³⁹ Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965, pp. 228, citado por Guillermo Cejudo, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁰ Christopher Hood, "Public Management: The Word, the Movement, the Science", en Ewan Ferlie *et al.* (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University, pp. 7-27, citado por Guillermo Cejudo, *op. cit.*, p. 28.

⁴¹ Omar Guerrero, "El Fin de la Nueva Gerencia Pública", *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 13 (2009), p. 6.

⁴² Omar Guerrero, art. cit., p. 6.

⁴³ Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell, 1990, p. 56.

busca recrear, o imitar, las mismas condiciones de la administración privada en la pública.⁴⁴ Esta situación resulta muy complicada para algunos autores como Owen Hughes⁴⁵ y Cristian Pliscoff⁴⁶, ya que la naturaleza del entorno gubernamental puede limitar o impedir la correcta ejecución de las propuestas de la NGP porque “...se imponen ideas que logran ser muy complejas en contextos administrativos débiles o con culturas administrativas poco consolidadas, proclives a las malas prácticas administrativas e incluso a la corrupción”.⁴⁷ Al mismo tiempo, David Arellano considera que, si bien los postulados del enfoque son prometedores, se debe tener cuidado al momento de implementarlos en los distintos ambientes político-sociales, porque las consecuencias políticas, morales y éticas pueden derivar en más y complejos problemas para la administración pública.⁴⁸

Paralelamente a las discusiones que se mencionaron con anterioridad, se encuentra una adicional que está orientada hacia los resultados y efectos no esperados como consecuencia de la aplicación de la NGP. Para explicarlo, hay autores como Jorge Culebro⁴⁹, Yusuf

⁴⁴ Andrea López, “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”, en Thwaites Rey y Andrea López (Eds.), Entre Tecnócratas Globalizados y Políticos Clientelistas. Derrotero del Ajuste Neoliberal en el Estado Argentino, Buenos Aires, Prometeo, 2005, p. 72.

⁴⁵ Owen Hughes, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁶ Cristian Pliscoff-Varas, “Implementando la Nueva Gestión Pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno”, Convergencia Revista de Ciencias Sociales, 73 (2017), p. 143.

⁴⁷ Cristian Pliscoff-Varas, art. cit., p. 143.

⁴⁸ David Arellano y Enrique Cabrero, “La Nueva Gestión Pública y su teoría organizacional: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, Gestión y Política Pública, 3 (2005), p. 601.

⁴⁹ Tom Christensen y Per Lægreid, Autonomy and Regulation Coping with Agencies in the Modern State, Chaltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, p. 394, citado por Jorge Culebro, “Modernización administrativa y Post-Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación”, Revista Mexicana de Asuntos Políticos y Administración Pública, 1 (2014), p. 60.

Bangura⁵⁰, Janice Caulfield⁵¹ y Tom Christensen⁵², quienes centran el debate en la *aplicabilidad* de la NGP. Por un lado, se ubican ciertas características del modelo que han permitido desarrollar favorablemente estructuras gubernamentales altamente eficientes, capaces de ser reproducidas y adaptadas en otros contextos nacionales. Lo anterior ha dado como resultado el resurgimiento de reformas administrativas principalmente en países en vías de desarrollo. No obstante, como parte de esta discusión, se consideran aquellos elementos que puede volverse un problema para la administración pública e incluso empeorar la condición de esta última⁵³, porque puede existir la posibilidad de que se produzca una excesiva atomización o delegación de responsabilidades del Estado. Dicha situación es capaz de propiciar que se reduzca la capacidad institucional⁵⁴ y la coordinación vertical-horizontal entre los distintos órganos administrativos, lo cual resulta en un efecto completamente opuesto a los resultados esperados.^{55 56}

Finalmente, hay un tercer grupo de análisis que estudia la evolución y perspectivas futuras de la NGP. En algunos casos existen autores cuyas consideraciones no prevén un futuro “*post gerencialista*”, como Omar Guerrero⁵⁷, quien supone que debido al origen

⁵⁰ Yusuf Bangura, “New Directions in State Reform: Implications for Civil Society in Africa”, UNRISD Discussion, 113 (1999), p. 4.

⁵¹ Janice Caulfield, “New public management in a developing country. Creating executive agencies in Tanzania”, en Christopher Pollit y Colin Talbor (Eds.), Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, Londres, Routledge Taylor & Francis Group, 2004, pp. 230-231.

⁵² Tom Christensen y Per Lægreid, “The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy”, UNIFOBAS, 3 (2004), p. 11.

⁵³ Yusuf Bangura, art. cit., p. 4.

⁵⁴ Tom Christensen y Per Lægreid, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁵ Jorge Culebro, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁶ Janice Caulfield, *op. cit.*, pp. 230-231.

⁵⁷ Omar Guerrero, art. cit., p. 16.

neoliberalista y el agotamiento de ese modelo, las propuestas y alternativas que son asociadas están destinadas a desaparecer.

En cambio, para Guillermo Cejudo⁵⁸, el enfoque ha pasado por una etapa de maduración que le ha permitido volverse necesario para algunos países, sin embargo, empieza a ser sustituido por otros modelos como, por ejemplo, la Gobernanza. Esta última impulsada por un gran número de autores como Luis Aguilar Villanueva⁵⁹ ⁶⁰, Runya Xu⁶¹, Victoria Whittingham⁶² y Pan Suk Kim.⁶³ En los últimos años, se ha propuesto este modelo como un remplazo de la NGP, debido a que incorpora elementos nuevos, como la inclusión activa de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de los objetivos del Estado. Además, da lugar a nuevas oportunidades para la mejora de los gobiernos y sus órganos administrativos, por medio de una cooperación mutua entre todos los sectores de la sociedad con el Estado.

Como se ha visto, la Nueva Gestión Pública se puede usar de forma selectiva por medio de cierto tipo de reformas o acciones, pero que no necesariamente implican una transformación integral del aparato burocrático. Sin embargo, como se le ha tratado en esta última parte, es posible observar que la NGP no es una solución definitiva a los problemas de eficiencia y eficacia de la administración pública porque, lamentablemente, en la práctica no se logra adaptar por completo en muchos contextos. Esta condición se debe a que cada espacio público es y se comporta de manera diferente a los demás. Si bien puede haber similitudes,

⁵⁸ Guillermo Cejudo, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁵⁹ Luis Aguilar, *art. cit.*, pp. 102-105.

⁶⁰ Luis Aguilar, "El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza", Revista del CLAD Reforma y Democracia, 39 (2007), pp. 6-10.

⁶¹ Runya Xu, "The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance", Canadian Social Science, 7 (2015), pp. 11-14.

⁶² Victoria Whittingham, "Aportes de la teoría y la praxis para la Nueva Gobernanza", VII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1 (2002), pp. 4-13.

⁶³ Pan Suk Kim, "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno", Gestión y Política Pública, 2 (2007), pp. 515-527.

cada uno necesita de soluciones individuales y específicas en lugar de medidas meramente generales, es decir, un proceso de adaptación adecuado, integral y coherente al caso donde se esté considerando.

Lo anterior, no quita el mérito a este modelo ya que ha demostrado, en algunos casos, que es capaz proponer elementos para mejorar el aparato administrativo de forma distinta al centralizado y jerarquizado. Además, pese a las críticas y debates que se generan en torno a él, se ha logrado forjar la idea de que es posible tener un gobierno que pueda responder activamente a las demandas de la sociedad y que cumpla con sus expectativas.

1.3 La Nueva Gestión Pública y la Creación del IMPLAN León

La creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) en la ciudad de León, Guanajuato, tuvo lugar en el año de 1994 dentro de un contexto muy particular que incluye excesiva centralización y control político, que tuvo lugar entre las décadas de los años ochenta y principios de los noventa en México. Por consiguiente, es necesario estudiar y comprender este proceso de modernización por el cual atravesó el aparato burocrático del Estado, concretamente en el ámbito local y que derivó en diversos cambios estructurales en su interior.

En este contexto, la Nueva Gestión Pública permite entender estas transformaciones por tres razones principales. La primera tiene que ver con el proceso de modernización de la administración pública en los gobiernos locales a través del enfoque gerencialista. La segunda se expresa por medio de la descentralización en sus vertientes políticas, administrativa y financiera, en donde se transfieren competencias, funciones y recursos hacia

otros órdenes de gobierno con el fin de mejorar el desempeño y, en algunos casos, brindar mayor autonomía y capacidad de decisión. Finalmente, la tercera razón se encuentra en las razones que motivaron la búsqueda modelos de gestión y planeación innovadores por parte de los municipios en nuestro país.

En primer lugar, se tiene el impulso hacia la modernización del aparato burocrático del Estado basado en la eficiencia y eficacia como elemento que permite, por medio de un enfoque gerencialista, para analizar directamente la creación del IMPLAN de León e identificar el proceso de reforma en la administración pública local. Para lograr un correcto análisis es necesario tomar en consideración la existencia de una auténtica voluntad de cambio de la administración pública, la capacidad de transformación del modelo organizacional, el contexto en que se presenta esta reforma y la consolidación del cambio.⁶⁴ Como resultado de lo anterior, es posible conocer la razón del porqué surge IMPLAN por medio de la identificación de elementos específicos en la administración pública local que se modificaron o reestructuraron. De igual forma se puede determinar por qué algunos procesos administrativos necesitaban mejorar y la relación de estos con la planeación y la acción pública local. Asimismo, se logran conocer y establecer cuáles fueron los motivos que existieron detrás de la búsqueda e implementación de formas alternativas de reorganización administrativa y ejecución de actividades y, por supuesto, la importancia que tiene este tipo de acciones en administración pública en nuestro país.

⁶⁴ José Castelazo, "Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa", Revista de Administración Pública, 3 (2009), p. 13.

En segundo lugar, la Nueva Gestión Pública permite comprender, bajo una visión normativa, el grado de profundidad y alcance⁶⁵ que puede tener la descentralización dentro de un gobierno nacional y local, que puede, o debería abarcar, los ámbitos político, administrativo y económico. Bajo esta consideración se brindan múltiples posibilidades de las cuales dos son las que resultan de mayor relevancia para el estudio de la creación del IMPLAN de León. La primera se relaciona con la posibilidad de conocer el impacto y los alcances a corto, mediano y largo plazo de este tipo de acciones que, en el contexto un gobierno local como el de León, propició la creación de estructuras administrativas especializadas y dedicadas a realizar actividades específicas. La segunda tiene que ver con la existencia de elementos que permiten identificar cuáles fueron las razones, supuestos y condiciones para que este tipo de reestructuración de la administración pública haya tenido lugar en el ámbito local. Aunado a lo anterior, se puede analizar la estrategia ejecutada a través de las políticas descentralizadoras durante la década de los ochenta y principios de los noventa para conocer el impacto favorable en el desarrollo regional y local en materia de planeación. De forma que se posibilita determinar qué medidas permitieron el aprovechamiento de recursos internos, la creación de entornos innovadores y la cooperación estratégica entre actores públicos y privados dentro de los gobiernos locales.⁶⁶

Por último, se tiene a la innovación aplicada a la administración pública como un factor determinante para entender los cambios que tuvieron lugar en los modelos de planeación local, en particular en el caso de León. Esto se debe a que esta herramienta permite observar

⁶⁵ Enrique Cabrero, "La ola descentralizadora", en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y Desencantos, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 41.

⁶⁶ Egon Montecinos, "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", Revista Eure, 2 (2015), p. 76.

una transformación en las tendencias existente dentro de las administraciones públicas dedicadas a la solución de problemas. Aunado a lo anterior, es posible identificar el grado de importancia que tuvieron este tipo de modificaciones en los procesos administrativos en el orden municipal, que constituyeron un cambio importante en los patrones y perfiles de los gobiernos municipales en cuanto a la elaboración y ejecución de la planeación del desarrollo.⁶⁷ Adicionalmente, se pueden analizar las modificaciones en las estructuras de la gestión pública en los gobiernos locales, la adición de ideas, introducción de prácticas de transparencia, responsabilidad y, en algunos casos, la participación ciudadana.⁶⁸ De manera que, se puede considerar que estos cambios generan alteraciones en la relación ciudadano-administración⁶⁹, elementos especialmente importantes en el caso del estudio de la creación del IMPLAN de León.

Bajo este contexto, la Nueva Gestión Pública permite entender los cambios organizacionales, al igual que la búsqueda de nuevos y mejores modelos institucionales dentro un gobierno local. Asimismo, se posibilita la identificación de elementos que coadyuvaron en el desarrollo de un gobierno más competitivo, con la capacidad de establecer objetivos de corto y largo plazo, que, en el caso de la ciudad de León, derivaron en la creación del IMPLAN.

Consideraciones Finales

A partir de los elementos considerados en este capítulo, es posible identificar que las propuestas la Nueva Gestión Pública, entre las que resaltan la innovación, la

⁶⁷ *Ibidem*, p. 31.

⁶⁸ Josep Pont, "Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas", *Gestión y Análisis de Políticas Pública*, 2 (2016), p. 5.

⁶⁹ Abril Abadí, "La necesaria innovación en la administración pública", *Revista Recensión*, 3 (2013), p. 170.

descentralización y la modernización, permiten entender distintos casos de reorganización que tuvieron lugar de la administración pública de los gobiernos locales. De modo que, en casos como el del IMPLAN de León y en otros consecuentes, resultan provechosos para explicar cuáles fueron las influencias que determinaron la creación de este Instituto.

A lo largo de los años la NGP ha enfrentado un proceso de adaptación tanto al interior de la administración pública como fuera de ésta. Esta situación ha permitido que existan diferentes tipos de innovación en entornos sociales en constante evolución.⁷⁰ De igual forma, la NGP ha servido para implementar una nueva forma de organizar y dirigir la administración pública local sin la necesidad de centralizarla o jerarquizarla en exceso.

La utilización de sus mecanismos e instrumentos ha variado de acuerdo a las necesidades de cada gobierno, ya sea nacional o local, sin dejar de lado el objetivo principal: aumentar la eficiencia y eficacia del sector público. Al mismo tiempo, se ha vuelto posible un replanteamiento dentro de la administración pública que, en algunos casos, deriva en la reforma del aparato administrativo del Estado. No obstante, esta situación solo se puede lograr siempre y cuando existan las condiciones político-sociales para implementar las transformaciones que la NGP promueve, pero sobre todo que los gobernantes estén dispuestos a cambiar la forma en la que trabaja la estructura administrativa.

Con la introducción de la Nueva Gestión Pública se ha podido dar inicio a una nueva forma de administrar por medio del replanteamiento de los fines del Estado, lo cual brinda soluciones más eficientes y eficaces a los distintos órdenes de gobiernos. Asimismo se pueden crear nuevas oportunidades para mejorar los gobiernos y los órganos

⁷⁰ José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 49.

administrativos.⁷¹ Sin embargo, y a pesar de todas estas consideraciones, la NGP no se ha logrado adaptar completamente a dichos cambios, por lo que se ve rebasada por la constante evolución de la sociedad. Esta situación ha derivado en que este modelo empiece a ser desplazada por nuevas teorías que han surgido en los últimos años como la Gobernanza, el Nuevo Servicio Público o la Nueva Gobernanza Pública. Estos nuevos modelos de la administración pública han conseguido responder de mejor manera a las nuevas exigencias y demandas de los ciudadanos. Lo anterior trajo como consecuencia que la reforma administrativa adquiriera nuevos, diferentes y más amplios alcances que la NGP no ha podido responder.⁷²

La importancia de la Nueva Gestión Pública, desde el punto de vista teórico se debe en gran parte a su orientación gerencialista, ya que busca no solo mejorar e incrementar el rendimiento, sino también, alentar una búsqueda hacia la innovación en los procesos de la administración pública dentro de un entorno cambiante.⁷³ De forma que para el estudio de las influencias que motivaron la creación del Instituto Municipal de Planeación de León, se requieren de instrumentos teóricos específicos, los cuales se mencionaron a lo largo de este capítulo, que permitan comprender la complejidad de este proceso.

⁷¹ Pan Suk Kim, art. cit., pp. 515-523.

⁷² Pan Suk Kim, art. cit., p. 512.

⁷³ José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 49.

Capítulo 2

La planeación en México

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo describir el proceso y desarrollo de la planeación en los distintos órdenes de gobierno en nuestro país, desde sus inicios a finales de los años veinte y hasta el año en que se creó el Instituto Municipal de planeación en 1994. Cabe mencionar que se ha realizado un especial énfasis en las décadas de los setenta y ochenta por los esfuerzos realizados en esta materia. Por otro lado, se busca explicar los mecanismos e instrumentos que surgieron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX que permitieron el desarrollo de esta actividad. Además, se explora cuál fue la importancia, el grado de participación y los elementos con los que contaron los municipios para realizar esta actividad, con el fin de observar una tendencia en los gobiernos locales y, por supuesto de León, en el ejercicio de la planeación del desarrollo.

Planear es "...decidir en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. Es un proceso de anticipación de recursos para lograr fines determinados".¹ En otras palabras, planear es racionalizar la ejecución de actividades con el propósito de buscar la eficiencia y el logro de metas de

¹ Tomas Miklos, "¿Qué significa planear?" en Tomas Miklos, Criterios básicos de planeación, México, Instituto Federal Electoral, 1998, p. 17.

manera eficaz.² Este ejercicio es, por tanto, importante para cualquier organización pública porque establece y fija los elementos necesarios que han de seguirse para dar congruencia a sus actividades y la forma en que éstas se ejecutan, lo cual justifica y optimiza el uso de los recursos.³

En México, los años setenta y ochenta estuvieron marcados por una economía nacional muy inestable. Sin embargo, durante este periodo surgieron una serie esfuerzos institucionales orientados a maximizar el uso de los recursos materiales y económicos disponibles en aquel entonces, para lograr un proceso más ordenado, mejor dirigido y con una mayor vinculación entre las distintas actividades del Estado. Por lo tanto, se volvió necesario crear una mejor coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que fuera efectiva, realista y que pudiera hacer frente a la crisis social y económica existente.⁴

Este capítulo se integra por tres partes. En la primera, *Antecedentes de la planeación en México*, se desarrolla la historia y evolución de la planeación en México desde finales de los años veinte hasta inicios de los noventa. La segunda parte, *La planeación en los municipios del país*; se conforma por una recapitulación de esta actividad y su papel en los municipios en el mismo periodo de tiempo que la sección anterior. Finalmente, en *La planeación en el municipio de León, Guanajuato*, se explica cuál fue la tendencia en materia de desarrollo que se implementó en esta ciudad y qué medidas e instrumentos se adoptaron durante los quince años previos a la creación del IMPLAN.

² José Mejía, "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales", *Gestión y Política Pública*, 1 (1992), p. 157.

³ José Mejía, art. cit., p. 160.

⁴ Pedro Vásquez, "La planeación, el presupuesto y las políticas públicas" en José Luis Méndez (Coord.), *Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, p. 106.

2.1 Antecedentes de la Planeación en México

La planeación en México ha existido desde prácticamente toda la historia de nuestro país. No obstante, las condiciones bajo las cuales funcionó y se entendió este proceso fueron cambiando a lo largo de los años. Esta actividad, estuvo influenciada durante la etapa de la colonia de nuestro país por dos corrientes principales, la primera fue la “colonial”, la cual se basó básicamente en un sistema urbano compuesto de una plaza mayor como espacio geométrico de base, con una arquitectura civil unificada y al servicio de numerosas necesidades sociales. El segundo fue el “moderno”, cuya influencia se puede observar desde la mitad del siglo XVIII hasta finales del XIX. Este último transformó la imagen urbana de la ciudad, no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial, sino, además, por el trazado de nuevas y amplias avenidas bajo la influencia de concepciones urbanísticas que modificaron el perfil urbano arquitectónico que imitaban las capitales europeas. Durante el Porfiriato, el concepto de planeación se incorporó como parte de la agenda política, que siguió los modelos higienistas e ilustrados provenientes de Europa y adoptados en distintos países de América Latina. Aunado a lo anterior, la influencia del Urbanismo Francés modificó el diseño y la planeación de las principales ciudades en México, donde la higiene, el tráfico y la estética, junto con los valores ideológicos, los fines políticos, policiales y la promoción económica fueron elementos centrales de este tipo de planeación.⁵

La planeación como un acto formal del Estado Mexicano, tiene su origen en los primeros intentos por orientar y crear instrumentos que permitieran mejorar los sectores económico, social y urbano a finales de los años veinte en nuestro país. El primer antecedente que se

⁵ Anahí Sarabia “Urbanismo Mexicano. Su desarrollo durante el Porfiriato”, Escuela Superior de Artes Visuales, 2 (2014), pp. 7-10.

tiene al respecto data del 15 de junio 1928, con la promulgación de la Ley del Consejo Nacional Económico. Este organismo tuvo como objetivo establecer los lineamientos de política económica a nivel nacional.⁶ Sin bien, nunca se instaló ni entró en funciones, sí fue el primer intento por brindar importancia y racionalidad a las políticas de desarrollo en México.⁷

Posteriormente, ante el fracaso de este Consejo, en 1930, el presidente de la república Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley Sobre la Planeación General de la República. Este documento, no fue, como tal, el primer elemento jurídico sobre la materia, sin embargo, marcó el camino para el desarrollo de un futuro sistema de planeación en el país.⁸ Esta normativa se creó con el propósito de alcanzar un Estado de bienestar por medio de la conducción de la administración pública, que tomó como sustento una programación plenamente definida, ordenada y armónica.⁹ Además, se precisó por primera vez el significado de planeación como “...la coordinación y encauzamiento de las actividades de las distintas dependencias de gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país.”¹⁰

En 1934, como parte de la campaña política para la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, se desarrolló el Plan Sexenal¹¹. Este documento contenía una serie de propuestas en materia

⁶ Víctor Ramírez y Victoria Ramírez, “Antecedentes de la legislación sobre planeación en México”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, 171 (2012), p. 1.

⁷ Gabriela Sánchez, “Evolución legislativa de la planeación de desarrollo y la planeación urbana en México”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2 (1996), p. 708.

⁸ Gabriela Sánchez, art. cit., p. 708.

⁹ Gabriela Sánchez, art. cit., p. 708.

¹⁰ Ley Sobre la Planeación General de la Republica, Artículo Primero, “Diario Oficial de la Federación”, México, 1928, p. 9. [consultado el 11 de mayo de 2017 en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=189760&pagina=7&seccion=3].

¹¹ Hasta antes del 24 de enero de 1928, la duración del encargo como presidente de la República fue de cuatro años. Posterior a esta fecha en que se promulgó la reforma constitucional al artículo 83 paso a ser de seis años. Por tal motivo, y en virtud que el presidente que entrara en funciones en 1934 duraría seis años, se nombró “Plan Sexenal” en referencia a la duración del nuevo periodo presidencial.

de economía, crecimiento industrial y agrario para el país. Sin embargo, cabe destacar que este documento pudo trascender la esfera política y logró materializarse como un auténtico instrumento que estableció y definió por primera vez una forma de organizar la administración pública.¹² Este plan de gobierno poseyó una agenda de trabajo que promovió la estabilización de la vida económica, social e institucional del país y denotó un compromiso real del Gobierno Federal hacia estos sectores.¹³ De entre sus resultados destaca la creación de la Comisión Federal de Electricidad, la expropiación del petróleo, los ferrocarriles y la fundación de Petróleos Mexicanos.¹⁴

A inicio de la década de los cuarenta surgieron dos organismos en materia de planeación: la Comisión Federal de Planificación y la Comisión Nacional de Inversiones del Sector Privado. Estas entidades estuvieron encargadas de realizar una planeación, programación y coordinación entre las diferentes estructuras administrativas del gobierno.¹⁵ De manera que, como resultado de su trabajo, a partir de 1948 se incorporó a la agenda pública el desarrollo y fortalecimiento de las distintas regiones del país.¹⁶ Si bien estas instituciones se mantuvieron activas durante poco más de una década, ante la ausencia de auténticos elementos que permitieran trascender la planeación como una actividad primordial de gobierno, en los años sesenta estas comisiones fueron disueltas. Después de la desaparición

¹² Juan Pérez, "Antecedentes de la planeación nacional del desarrollo", en Juan Pérez, La Planeación y el Desarrollo Rural, México, MC Editores, 2007, pp. 15-16.

¹³ Alejandro Carrillo, "Plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario", Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, 2 (2011), pp. 397-406. Cabe resaltar que en 1940 hubo un segundo Plan Sexenal que sirvió, al igual que su antecesor, como plataforma electoral y de gobierno al entonces candidato a la presidencia Miguel Ávila Camacho. El objetivo de este plan era básicamente dar continuidad y consolidar las políticas y programas implementadas en la gestión de Lázaro Cárdenas.

¹⁴ Francisco García, "La planeación del desarrollo regional", Investigaciones Geográficas, 1 (2010), p. 106.

¹⁵ Juan Pérez, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁶ *Ibidem*, p. 20.

de estas comisiones, la función de la planeación quedó en manos de la Presidencia derivado de la reforma al artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado.¹⁷ Con esta modificación, a partir de ese momento, el Ejecutivo Federal fue el único encargado de crear instrumentos que fomentaran el progreso y desarrollo en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, a pesar de esta medida, durante los siguientes quince años no hubo nuevos avances en esta materia hasta 1976.

Ahora bien, entre las décadas de los setenta y ochenta tuvieron lugar los más importantes avances en materia de planeación del desarrollo. Esto se debe en gran medida por la severa inestabilidad económica y la imposibilidad de mantener el modelo de Estado benefactor. En consecuencia, hubo la urgente necesidad de hacer un uso razonable y eficiente de los recursos, por lo que los titulares del ejecutivo federal durante este periodo se vieron obligados a tomar medidas que estuvieran enfocadas a aligerar la carga económica que representaba la excesiva centralización. En consecuencia, en 1976 tuvieron lugar dos importantes acontecimientos en materia de planeación del desarrollo. El primero se dio en el mes de febrero con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, que estableció por primera vez una ordenación al desarrollo y expansión de los asentamientos humanos en el país y, además, sentó las bases para la expedición futuras leyes, reglamentos y programas.¹⁸ El segundo fue la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre del mismo año, que tuvo como fin institucionalizar y dar orden a las acciones de la administración pública, como también, dar congruencia y coherencia a las actividades de

¹⁷ Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, Artículo 16, "Diario Oficial de la Federación", México, 1958, p. 9. [consultado el 29 de marzo de 2018 en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=195741&pagina=9&seccion=0].

¹⁸ Francisco Covarrubias, "La legislación de asentamientos humanos y la necesidad de su actuación", en Silvia López y Jorge Fernández (Coords.), Derecho Urbanístico, México, UNAM, 2011, pp. 64-65.

las dependencias y entidades federales.¹⁹ La publicación de esta Ley derivó, entre otras consideraciones, en la creación o modificación de las Secretarías de Estado y la incorporación de funciones específicas a cada una de estas. De modo que, una de las más importantes secretarías que se formaron fue la de Programación y Presupuesto, que se creó para normar e integrar bajo una única dependencia la planeación²⁰ y elaboración de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico nacional²¹ así como, el proceso presupuestario. Si bien, la creación de la Ley General de Asentamiento Humanos y la Secretaría de Programación y Presupuesto marcaron el inicio hacia la formalización de la planeación en el país, cabe mencionar que entre las décadas de los sesenta y los setenta hubo dos iniciativas para crear una ley de planeación. Ambos documentos contenían y detallaban un proceso para la realización de esta actividad y mecanismos para la formulación y ejecución de planes de desarrollo a corto (un año), mediano (seis años) y largo (dieciocho años) plazo. No obstante, ninguno de estos proyectos logró concretarse.

A partir de la década de los ochenta se dieron una serie transformaciones de gran relevancia para la administración pública, los municipios y la planeación del desarrollo. El primero tuvo lugar en 1980 con la creación del Plan Global de Desarrollo (PGD), que fue el antecedente directo de lo que hoy se conoce Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual tuvo un impacto importante para el futuro de la planeación a nivel nacional ya que "... constituyó el primer ejercicio concreto de planeación de carácter globalizador efectuado en nuestro país a lo largo de su historia y, además, realizó un compendio de lo avanzado específicamente en cada uno

¹⁹ Ley de Planeación, Artículo Tercero, "Diario Oficial de la Federación" México, 2016, p. 2.

²⁰ Con planificación se refiere al proceso de establecer prioridades entre los sectores económicos, las clases sociales y la geografía del país. Asimismo, plantea el establecimiento de metas y estrategias reales.

²¹ Juan Pérez, *op. cit.*, p. 37.

de los componentes del sistema integral de planeación”²². El segundo, y más importante, se identifica a partir de la serie de reformas constitucionales en el año de 1983 que modificaron por completo la forma en que se abordaba la planeación y las actividades que realizaban los municipios.

En primer lugar, está la reforma en febrero de 1983 a los artículos 25, 26 y 27 constitucional derivó en la creación de la Ley de Planeación, que permitió formalizar y obligar al Estado Mexicano a desarrollar y ejecutar la planeación del desarrollo nacional por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).²³ Este sistema era, en su origen, un compendio de elementos jurídicos, etapas y vertientes que buscaban lograr un desarrollo económico, urbano y social que abarcara todos los ámbitos y niveles de gobierno. De modo que su operación estuvo basada y dividida en dos subsistemas, uno de nivel federal y 32 de nivel estatal, que, en conjunto, debían lograr una mejor integración y congruencia en el establecimiento y cumplimiento de objetivos.²⁴

En segundo lugar, se presentó la modificación al artículo 115 que transformó el papel de los municipios en la Federación y por primera vez definió un campo de facultades propias y exclusivas para el municipio. Con esta reforma los ayuntamientos recibieron atribuciones para la fijación de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales y el señalamiento del estatutos laborales de los servidores públicos

²² Juan Pérez, *op. cit.*, p. 40.

²³ Ley de Planeación, Artículo Tercero, “Diario Oficial de la Federación”, México, 2016, p. 2. Es importante destacar que el concepto de planeación fue definido por primera vez como “... la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones federales es aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establece la Constitución y la propia Ley.”

²⁴ Juan Pérez, *op. cit.*, p. 41.

municipales.²⁵ Es importante destacar que esta modificación trajo, con el tiempo, que los municipios fueran objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de sus facultades.²⁶

A todo esto, el gobierno federal comenzó de manera simultánea un proceso de descentralización de tipo administrativa, política y económica, con el propósito de ceder espacios de decisión y capacidad de autorregulación de los distintos órdenes de gobierno.²⁷

Estas políticas descentralizadoras²⁸ se enfocaron, por un lado, a fortalecer el federalismo, es decir, se brindó a los municipios autonomía administrativa y de gestión. Y por otro lado, la cesión y reparto de competencias a órdenes inferiores de gobierno como los servicios de salud y la educación.²⁹ De esta manera, dichas medidas lograron, no solo ser una influencia entre las décadas de los ochenta y noventa, sino que, además, fueron un detonante para el desarrollo local y la promoción de iniciativas locales.³⁰ Si bien, entre los años de 1982 y 1988 se promovió activamente la descentralización, con la llegada de un nuevo titular del ejecutivo federal esta política dejó de incluirse en la agenda de gobierno para dar paso a acciones más específicas para beneficio de las comunidades.³¹

²⁵ Daniel Peralta, "La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista Jurídica Jalisciense*, 2 (2012), pp. 188-189.

²⁶ Daniel Peralta, art. cit., p. 190.

²⁷ Enrique Cabrero y José Mejía, "El estudio de las políticas descentralizadoras", en Enrique Cabrero (Coord.), *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos*, México, CIDE/Porrúa, 1998, p. 61.

²⁸ Estas fueron: realizar reformas políticas del Estado, en el estricto sentido institucional, en relación con la división de competencias entre poderes; permitir el establecimiento de políticas de desarrollo equitativo y armónico en términos territoriales, mediante la transferencia de recursos con base en políticas de planificación regional para impulsar el desarrollo regional y local; y aliviar la pobreza y los grandes rezagos sociales al impulsar las condiciones mínimas para el bienestar de la población.

²⁹ José Acosta, "Descentralización, democracia y gobiernos locales", en Rafael Flores y Fausto Hernández (Comps.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y Hacia Dónde Vamos?*, México, CIDE/ITESM, 2004, p. 92.

³⁰ Enrique Cabrero, "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional", en Enrique Cabrero (Coord.), *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos*, México, CIDE/Porrúa, 1998, pp. 151-152.

³¹ *Ibidem*, p. 111.

A finales de los años ochenta, el curso de la planeación del desarrollo tuvo un cambio no solo por la obligación del gobierno de establecer los lineamientos para la ejecución de esta actividad a través del PND, sino, además, porque se buscó aliviar las consecuencias sociales derivadas del ajuste y la reestructuración económica iniciada en 1984. Esta nueva forma en que se buscó el progreso y mejoramiento a nivel nacional y local, se hizo a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PRONASOL consistió en una repartición de los recursos públicos y de poder de decisión bajo un esquema de coordinación y participación entre los distintos órdenes de gobierno y los ciudadanos.³² Esta relación entre la sociedad y gobierno se realizó por medio de los Comités de Solidaridad, los cuales generaron una representación directa de las comunidades rurales y urbanas en el proceso de gestión y búsqueda de soluciones a los problemas sociales y, además, fueron el mecanismo para la proyección, definición y ejecución de proyectos. De manera que, desde la implementación de este programa en 1984 hasta 1994, la planeación del desarrollo se reorientó y tuvo como objetivos principales el mejoramiento en los ámbitos de bienestar social, apoyo a la producción y el desarrollo regional.³³

2.2 La Planeación en los Municipios del País

Durante toda la primera mitad del siglo XX y parte de la segunda, el gobierno federal, como único encargado de la planeación del desarrollo, mantuvo una política centralista que restó

³² Félix Acosta, "De PRONASOL a OPORTUNIDADES: política social y persistencia de la pobreza en México", *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, p. 235.

³³ Félix Acosta, art. cit., p. 238.

importancia a los municipios.³⁴ Lo anterior se debe en gran medida, a que únicamente se promovió el progreso de regiones específicas poseedoras de las mejores condiciones económicas.³⁵

Las primeras políticas de desarrollo que se crearon y ejecutaron a lo largo del siglo XX, se enfocaron en su totalidad en regiones urbanas, portuarias y petroleras debido a su dinamismo económico, industrial y la elevada calidad de vida que las diferenciaba del resto de las ciudades del país.³⁶ Por lo tanto, estas localidades se beneficiaron de importantes inversiones que impactaron en su desarrollo económico, social y urbano. En consecuencia, el resto de los núcleos poblacionales no recibieron estos beneficios y quedaron prácticamente en el olvido, lo que derivó en un serio deterioro de las condiciones urbanas, sociales y económicas de estas regiones. Aunado a lo anterior, los gobiernos locales únicamente cumplían un rol de promotores e interlocutores de las prácticas y políticas que el gobierno central realizaba.³⁷ Es decir, la figura del municipio no tenía la capacidad de decidir y actuar por su propia cuenta, ni mucho menos de poder realizar acciones concretas en materia de economía o urbanismo en su favor. No existió la planeación del desarrollo en las administraciones locales del país durante gran parte del siglo XX.

En nuestro país, el ejercicio de planeación por parte de los municipios tiene una historia relativamente corta. No hay antecedentes jurídicos, legales y materiales que permitan identificar que esta actividad se llevara a cabo en las administraciones locales antes de la

³⁴ Ana Díaz, "Estudio Introductorio" en Ana Díaz (Comp.), Gobiernos Locales, México, Siglo XXI, 2014, p. 17.

³⁵ *Ídem*.

³⁶ Estas ciudades fueron el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Lázaro Cárdenas, Veracruz, Tabasco, Campeche y Cancún.

³⁷ *Ibidem*, p. 22.

década de los setenta.³⁸ La primera y única mención al respecto se dio en los años treinta en el Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, donde sólo se enunciaron las actividades en las cuales participaría el municipio como promotor regional del mismo, mas no como receptor de los beneficios de algún programa. De modo que, durante los siguientes cuarenta años los municipios estuvieron en el completo olvido sin que hubiera un auténtico esfuerzo por mejorar sus condiciones sociales, económicas y urbanas.³⁹

No fue sino hasta la década de los setenta que se inició con un proceso de reforma municipal como resultado de una estrategia de desarrollo y cambios estructurales con motivo de la crisis económica de esa época, que permitieron fortalecer y comenzar con la modernización de los municipios. Esta transformación estuvo conformada, en un primer momento, por políticas de desarrollo regional y local, seguidas por una descentralización y el reordenamiento territorial derivado de las modificaciones y adiciones realizadas a la Constitución en el año de 1983.

El primero de estos esfuerzos para mejorar los municipios inició con los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) creados entre 1970 y 1976, cuyo objetivo fue establecer una coordinación entre las dependencias federales en el ámbito estatal. Sin embargo, debido a la falta de una autentica relación entre los distintos sectores de la sociedad y los COPRODES, fueron disueltos a inicios de la década de los ochenta para dar lugar a los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).⁴⁰ Estos organismos creados en 1981 se diseñaron para ordenar la planeación del desarrollo en los tres órdenes de gobierno, incentivar la participación ciudadana y, por primera vez, formular planes individuales a nivel

³⁸ Rogelio Montemayor, "El sistema nacional de planeación democrática", Revista de Administración Pública, 2 (1983), p. 79.

³⁹ Rogelio Montemayor, art. cit., p.79.

⁴⁰ Mario Focil, "La planeación en la administración pública estatal: la participación de la sociedad en los COPLADES", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1 (1989), pp. 61-63.

estatal que permitieran establecer criterios para orientar el gasto y dar congruencia a las políticas sectoriales y regionales.⁴¹

Una parte importante en el proceso de transformación de estos organismos se debe a los Convenios Únicos de Coordinación (CUC). Los CUC fueron herramientas que buscaban, por un lado, promover e instrumentar programas y acciones para fortalecer la capacidad de inversión de los estados y, al mismo tiempo, alentar la participación ciudadana como impulso para el combate de los problemas sociales.⁴² Estos acuerdos fueron la primera respuesta de la Federación para poder concentrar y concretar las acciones de los gobiernos estados y municipios para lograr alcanzar los objetivos establecido en el Plan Global de Desarrollo.⁴³ La relevancia de los Convenios radicó en que “...fueron actos públicos bilaterales de política, administración y economía de importancia y trascendencia para el interés nacional”.⁴⁴ Es decir, hubo la formalización de compromisos y esfuerzos coordinados entre el Ejecutivo Federal, los Gobernadores y los Alcaldes para promover el desarrollo económico y social a nivel local y nacional, lo que significó en el respeto a la autonomía constitucional de cada uno.⁴⁵

La segunda de estas iniciativas se dio como consecuencia de la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que definió una coordinación entre los estados y sus municipios por medio de una serie de acciones conjuntas en favor del fortalecer el

⁴¹ Mario Focil, art. cit., pp. 61-63.

⁴² José García, “Naturaleza de los convenios únicos de coordinación”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1 (1981), p. 90.

⁴³ José García, art. cit., p. 90.

⁴⁴ José García, art. cit., p. 89.

⁴⁵ José García, art. cit., p. 93.

federalismo y de conducir de forma racional el desarrollo de los tres órdenes de gobierno.^{46,47} Una de las primeras medidas como consecuencia del SNPD, fue la redefinición a los objetivos de los COPLADES. Estas entidades se convirtieron en promotores y formuladores de herramientas que permitieron evaluar y actualizar los planes de desarrollo estatales. De manera que pasaron a formar parte del proceso de planeación, programación, evaluación de actividades encaminadas al fomento del desarrollo económico y social establecido en la Ley de Planeación.⁴⁸ Es importante mencionar que, si bien el SNPD estipuló la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) como instancia para el desarrollo de la planeación y coordinación en este orden de gobierno, durante los últimos veinte años del siglo XX, prácticamente no se instaló ni formalizó ninguno de estos Comités.⁴⁹

Ahora bien, como parte del nuevo SNPD, el Ejecutivo Federal comenzó un importante proceso de descentralización que tuvo lugar en los ámbitos sectorial y regional como objetivo para disminuir la presencia del gobierno central en los asuntos económicos y sociales de los gobiernos locales.⁵⁰ En el primer caso se realizó la descentralización de los servicios de salud y de educación como una respuesta de orden económico, social y administrativo que lograría, “...bajo el liderazgo del gobernador, romper con el elevado costo económico y político que significaba mantener concentrada la dirección de estos servicios para el Gobierno Federal”.⁵¹

⁴⁶ Arturo Núñez, “Aspectos administrativos e institucionales del desarrollo regional en México. Segunda Parte” Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1 (1984), p. 85.

⁴⁷ José Mejía, art. cit., p. 162.

⁴⁸ Juan Pérez Castañeda, *op. cit.*, pp. 39-40.

⁴⁹ Ana Díaz, “Participación ciudadana y gestión pública”, en Ana Díaz (Comp.), Gobiernos Locales, México, Siglo XXI, 2014, p. 294.

⁵⁰ Ana Díaz, *op. cit.*, p. 118.

⁵¹ Myriam Cardozo, “El ámbito sectorial” en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, p. 221.

En el ámbito regional, la descentralización comenzó a partir de la reforma constitucional al artículo 115, que otorgó una base legal para un auténtico fortalecimiento de los municipios. Esta modificación a la normativa abarcó múltiples y variadas dimensiones que se encaminaron a entregar una serie de facultades para ampliar la participación de municipio y la planeación del desarrollo.⁵² Algunas de las principales facultadas que recibieron los gobiernos locales fueron la posibilidad de expedir disposiciones en materia de política y buen gobierno, la prestación de algunos servicios básicos, el establecimiento de impuestos sobre los bienes inmuebles, la oportunidad de elaborar un presupuesto y, por supuesto, la formulación de planes de desarrollo. Aunado a lo anterior, las administraciones locales pudieron acceder sin restricciones a los recursos de las Participaciones Federales y del Ramo 26, con lo cual se evidenció el establecimiento de una auténtica política descentralizadora por parte del Gobierno Federal.⁵³

Las políticas descentralizadoras se ejecutaron como parte de la reforma al artículo 115 constitucional y del establecimiento del SNPD. Estas medidas se realizaron, en general, para dar mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal para proporcionar mayor eficacia a las políticas públicas y hacer más cercana y legítima la acción estatal ante la sociedad. En cambio, a nivel local, este proceso se desarrolló con el fin de mejorar no solo las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados sino, también, para hacer frente a los problemas sociales y urbanos de estas ciudades.⁵⁴

Si bien, la descentralización se promovió activamente entre 1982 y 1988, ésta dejó de ser una prioridad para el Gobierno Federal a partir de 1989 con el establecimiento del Programa

⁵² Enrique Cabrero, *op. cit.*, pp. 108-109.

⁵³ *Ibidem*, pp. 129-149

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 107-108.

Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la creación de los Fondos Municipales de Solidaridad como resultado de una reasignación de los recursos del Ramo 26. Este programa buscó orientar una serie de acciones con el fin de mejorar los ámbitos de bienestar social, producción y desarrollo regional, como también, compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal.⁵⁵ No obstante, este mecanismo estuvo dirigido únicamente a las comunidades y no hacia los municipios, de manera que los gobiernos locales solo se encargaron de seleccionar y jerarquizar qué obras sociales y proyectos productivos serían los receptores de los recursos de los fondos de solidaridad.⁵⁶ Esto trajo, en consecuencia, que las administraciones locales perdieran gradualmente cierto nivel de control y decisión en la planeación del desarrollo en los órdenes de gobierno municipal y estatal entre 1988 y 1994.

2.3 La Planeación en León, Guanajuato

El municipio de León, Guanajuato, es considerado hoy en día como uno de los principales representantes en materia de innovación en cuanto a políticas públicas locales de planeación y desarrollo a nivel nacional.⁵⁷ Lo anterior se debe a la forma en que se desarrollaron y ejecutaron diversas acciones dirigidas a solucionar una serie de situaciones y problemas que afectaron esta ciudad a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado.⁵⁸

⁵⁵ María del Carmen Pardo, "La descentralización en México", en Ana Díaz (Comp.), Gobiernos Locales, México, Siglo XXI, 2014, p. 127.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 128.

⁵⁷ Enrique Cabrero, "Presentación", en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales, México, CIDE, 1996, pp. 7-23.

⁵⁸ Enrique Cabrero, "León Guanajuato: el modelo del municipio-empresa", en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales, México, CIDE, 1996, pp. 53-108.

León, al igual que la gran mayoría de los municipios del país, tuvo que hacer frente a un considerable desequilibrio económico, la falta de servicios básicos y un urbanismo deficiente causados por la ausencia de políticas de planeación del desarrollo hacia los gobiernos locales durante gran parte del siglo XX. Para el caso de esta ciudad, su problemática tuvo origen durante las décadas de los sesenta y setenta, derivado del acelerado crecimiento poblacional como resultado del aumento de las actividades económicas y la notable prosperidad de la industria manufacturera del cuero. Esta situación trajo como resultado un flujo constante de migrantes atraídos por el dinamismo y la expansión económica en esta región del país.⁵⁹ Bajo esta perspectiva, la falta de regulaciones e instrumentos que permitieran ordenar los asentamientos poblacionales, la industria y la economía, impactó directamente en la zona más urbanizada de la ciudad. De forma que la población comenzó a instalarse en las periferias de la ciudad, lo que ocasionó un crecimiento desproporcionado y desordenado que se agravó con el paso de los años.^{60 61 62}

Por lo anterior, a principios de los setenta el municipio de León se dio a la tarea de crear las primeras soluciones en materia de planeación del desarrollo que permitieron hacer frente a esta problemática cada vez más compleja. De forma que, en esta ciudad es posible observar e identificar una serie de acciones que estuvieron encaminadas a combatir los problemas urbanísticos y de desarrollo, que pueden ser considerados como los primeros ejercicios reales de planeación a nivel municipal.

⁵⁹ Adriana Vargas, "Innovar", en Adriana Vargas (Coord.), Innovar, Planear y Hacer Ciudad: León, Guanajuato 1994-2009, México, IMPLAN León, 2009, p. 23.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 24.

⁶¹ *Ídem*.

⁶² Estos problemas son: invasión de zonas importantes para la actividad agrícola o de reserva natural; degradación del ambiente y un desgaste mayor de los recursos naturales; conflictos de tráfico y falta de transporte, o bien, un aumento en la falta de atención de los grupos vulnerables y el desequilibrio económico.

La planeación del desarrollo en esta ciudad, junto con los primeros instrumentos, surgieron en el año de 1974, cuando se creó el COPRADE de León⁶³ como mecanismo para el impulso del progreso de la ciudad y que tuvo sus primeros resultados solo un año después con la creación del Plan Emergente de la Ciudad de León. Si bien, este plan estuvo únicamente enfocado hacia la reordenación de la estructura vial para resolver el tráfico excesivo de la principal avenida que cruzaba la ciudad, cabe resaltar que esta acción fue considerada como el primer esfuerzo real por realizar el ejercicio de la planeación en el orden de gobierno municipal.⁶⁴ Aunado a lo anterior, este instrumento adquirió una mayor relevancia para esta localidad ya que, a partir de los resultados obtenidos, en 1977 las autoridades municipales establecieron como una *necesidad* la planificación urbana en la ciudad, por lo que ese mismo año se creó la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal (DDUM).

La DDUM fue la primer área especializada en un municipio del país que estuvo encargada de estudiar, analizar y brindar soluciones a los problemas urbanos de la ciudad⁶⁵. Esta Dirección formó parte de la estructura administrativa del municipio y, por tanto, estuvo bajo el control directo del ejecutivo local. Sin embargo, esta situación más que perjudicar resultó en grandes beneficios para el futuro de la planeación en esta ciudad, pues con el paso de los años esta área pudo transformarse en un centro para la investigación y la academia en materia de planeación.

El primer producto que ofreció la Dirección de Desarrollo Urbano fue la creación del Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU) en 1981.⁶⁶ Este instrumento es considerado el

⁶³ Alfonso Narváez, art. cit. p. 193.

⁶⁴ Adriana Vargas, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁶⁶ Posteriormente, en los años de 1986 y 1991, este documento actualizó sus objetivos acordes a las necesidades existentes en el municipio en ese momento.

pionero a nivel nacional en establecer el ejercicio de la planeación en un documento jurídico y condicionó el desarrollo de esta actividad en el orden municipal, con el propósito de alcanzar un objetivo establecido. Este plan tuvo por objetivo "...definir una jerarquización de poblaciones o localidades, con base en el tamaño de la población, así como de las actividades productivas y sus niveles de servicios"⁶⁷. De modo que esta herramienta fue lo que marcó un inicio para la creación un sistema de planeación local único en su tipo.^{68 69}

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, la llegada de las reformas estructurales, las modificaciones a la Constitución y el impulso a la descentralización por parte del Gobierno Federal entre 1983 y 1988, hubo una serie de modificaciones que tuvieron el objetivo de crear las condiciones administrativas necesarias para la implantación de una mejor planeación del desarrollo en los tres órdenes de gobierno. De forma que para la ciudad de León, junto con el resto de los gobiernos locales, se reorientaron las actividades encaminadas al desarrollo para estar en línea con lo establecido en la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. No obstante, es importante mencionar que a pesar de las acciones encaminadas a mejorar la planeación y el desarrollo municipal en León durante la década de los ochenta, se mantuvieron algunos problemas sociales, pero, en algunos casos, la situación empeoró. Entre los ejemplos más relevantes fue la aparición de nuevos asentamientos irregulares, la falta de redes de agua potable, alcantarillado o la inexistencia de un drenaje pluvial. Y, al mismo tiempo, surgieron nuevas necesidades en materia de urbanismo como la

⁶⁷ Ayuntamiento de León, Guanajuato, Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Guanajuato, México, 1981, pp. 1-10.

⁶⁸ Ayuntamiento de León, Guanajuato, Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato, México, 1986, pp. 1-10.

⁶⁹ Ayuntamiento de León, Guanajuato, Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato, México, 1991, pp. 1-10.

implementación de un sistema de transporte público y la eficiencia en el reordenamiento vial.⁷⁰

Por lo que, a inicio de los años noventa la planeación de desarrollo en León se transformó para dar paso a la búsqueda de nuevas formas de gestionar y administrar los recursos, con el propósito de encontrar mejores soluciones que dieran fin con esta problemática social y urbana.⁷¹ Como resultado de lo anterior, durante los siguientes seis años, las autoridades municipales encabezadas por presidentes municipales de oposición se dieron a la tarea de buscar alternativas que lograran una mejor y más eficiente gestión urbana a pesar de la existencia de mecanismos previamente implementados por el propio municipio y por el SNPD.

De acuerdo con Adriana Vargas⁷², fue el presidente municipal de León, el Ing. Eliseo Martínez Pérez, el principal promotor para que tuviera lugar un cambio en la planeación municipal, es decir, se debía crear una nueva forma de conducir esta actividad de manera diferente a la ya existente. Asimismo, se debía incluir en este nuevo sistema un dialogo permanente entre los sociedad y las autoridades, para incentivar la participación ciudadana con el fin de alcanzar resultados más visibles y con mayor impacto para la comunidad. Sin embargo, en el país no existían modelos alternativos que permitieran crear o modificar el sistema de planeación vigente en ese momento, por lo que, ante la falta de opciones, se optó por buscarlos en el extranjero. De esta forma fue que se pudieron conocer una serie de

⁷⁰ Adriana Vargas, *op. cit.*, p.27.

⁷¹ *Ídem.*

⁷² *Ibidem*, p. 28

instrumentos en diferentes ciudades como fueron Barcelona, Bilbao, Valencia, Bogotá y Curitiba, que sirvieron de inspiración para crear a futuro un plan estratégico urbano.

En ésta última ciudad, Curitiba, en Brasil, existe desde finales de 1965 el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IPPUC, por sus siglas en portugués), el cual, al momento de su creación, fue el único organismo responsable de la planificación a nivel local.⁷³ Cabe destacar que este instituto, ha sido considerado una referencia internacional en temas de planeación porque “...no sólo es pionero en diversas cuestiones en temas de planeación urbana, sino porque sus esfuerzos realmente representaron avances prácticos en la vida de la ciudad y su gente. Ya sea en la innovación y la introducción de conceptos y acciones que ahora se reconocen como un instrumento universal de urbanismo.”⁷⁴

Por lo que ante este contexto, las autoridades municipales de León *decidieron* importar la estructura orgánica, funciones y facultades del IPPUC para crear el Instituto Municipal de Planeación. Es decir, esta consideración se dio porque tanto el modelo institucional como administrativo del este Instituto, aunado a los evidentes resultados en materia de planeación y urbanismo en Curitiba, resultaban idóneos para el surgimiento de un nuevo modelo y sistema de planeación de desarrollo en nuestro país a nivel local.

⁷³ Iuri Fukuda, “Planeación urbana en Curitiba”, Revista Quivera de Estudios Urbanos, Regionales y Territoriales, Ambientales y Sociales, 1 (2010), p. 57.

⁷⁴ Iuri Fukuda, art. cit., p. 54.

Consideraciones Finales.

Como se mencionó desde un inicio, la planeación como una actividad obligatoria del Estado mexicano, tiene una historia de por lo menos ochenta años, de los cuales los últimos treinta resultan los más relevantes para comprender la evolución de esta actividad y su importancia para la nación y los gobiernos locales. Lo anterior se debe a que en este periodo hubo auténticos esfuerzos por realizar políticas de desarrollo, que brindaron las bases para lograr un sistema de planeación bien elaborado y con objetivos mejor definidos.

Las décadas de los setenta y los ochenta son relevantes por los grandes esfuerzos que se hicieron por impulsar la planeación del desarrollo en todas las regiones del país en lugar de concentrar e impulsar sólo unas cuantas ciudades. Por lo que con la llegada del SNPD todos los estados y municipios se ajustaron y reorientaron sus políticas de desarrollo acorde con lo que el Gobierno Federal se establecía, lo que permitió el inicio de un largo proceso que, hasta el día de hoy, busca el progreso homogéneo en todos los órdenes de gobierno. No obstante, es importante mencionar que existieron proyectos surgidos en años anteriores, que sirvieron para dar cuenta de cómo la planeación del desarrollo se transformó en una actividad de vital importancia para todos los órdenes de gobierno.

Para el caso de los gobiernos locales, la creación de los COPRODES, COPLADES, los Convenios Únicos de Coordinación y las diversas reformas y modificaciones constitucionales, junto con los procesos descentralizadores, fueron piezas elementales para comprender el desarrollo y evolución de la planeación en los estados y municipios del país. Estos cambios derivaron en un proceso de transformación institucional, que les brindó la posibilidad de tener mayores atribuciones y la capacidad tanto de decidir lo que era mejor

para cada localidad.⁷⁵ Si bien, a finales de los años ochenta con la llegada del PRONASOL hubo una reorientación en las políticas de desarrollo, que beneficio directamente a las pequeñas comunidades, en cierta medida hubo un retroceso a la capacidad de decisión y actuación de los gobernadores y los presidentes municipales para poder fijar objetivos específicos.

En el caso de León, la planeación del desarrollo que tuvo lugar en esta ciudad en los años setenta y ochenta, estuvo directamente relacionada con la necesidad de corregir los problemas urbanos y económicos, como una respuesta a la necesidad de satisfacer las demandas de un sector de la población que exigía un desarrollo más ordenado en estas áreas. Por tal razón en esta ciudad se dieron los primeros instrumentos de ordenamiento y desarrollo urbano, previos al surgimiento y establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁷⁶

En la ciudad de León se dio el caso que, si bien, existieron instrumentos y mecanismo que brindaron la posibilidad de un mejor desarrollo en los ámbitos de bienestar social, urbanismo y economía, llama la atención el hecho que en entre 1993 y 1994 se buscó e implementó un modelo que respondiera de manera más eficiente a las necesidades particulares. De modo que, ante esta esta legítima necesidad se creó el Instituto Municipal de Planeación, el cual transformó la forma en que se realizaba la planeación del desarrollo en el orden municipal.

⁷⁵ Ana Díaz, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁷⁶ Instituto Municipal de Planeación, Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato, México, IMPLAN, 1995, p. 5.

Capítulo 3

La creación del IMPLAN de León, Guanajuato

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo explicar cuáles fueron los principales factores locales e internacionales que propiciaron la creación del Instituto Municipal de Planeación en 1994 en el municipio de León, Guanajuato. Particularmente, se busca exponer de qué forma algunos procesos de modernización y transformación de la estructura administrativa, que tuvieron lugar entre las décadas de 1970 y 1990, modificaron elementos específicos en la administración pública y del desarrollo de políticas públicas en este gobierno local.

El ambiente político, social y económico es algo que influye directamente tanto a las organizaciones privadas como públicas. Estas condiciones no solo modifican su forma de trabajo sino, también, sus procesos e incluso su estructura. Lo anterior ha implicado una constante adaptación con el fin de prevalecer ante los cambios constantes y poder hacer frente a las demandas crecientes y necesidades cada vez más complejas de los ciudadanos o los clientes.¹ Para el caso de las instituciones públicas en las últimas décadas se han presentado una serie de cambios, que permiten observar algunos procesos sistemáticos enfocados en transformar la estructura rígida y hermética del aparato burocrático del Estado con la

¹ Peter Yamakawa y Jhony Ostos, "Influencia del entorno en la innovación organizacional en empresas de servicio en Perú", *Revista Brasileira de Gestao de Negocios*, 12 (2013), p. 583.

intención de hacerlos más eficientes y eficaces.² La administración pública en nuestro país no fue ajena a esta situación.

Entre las décadas de los setenta y noventa, tuvo lugar la llegada de una serie de factores generadores de cambio de las estructuras y funciones administrativas. En particular, estos elementos tuvieron como fin la transformación de la gestión pública y la ejecución de las actividades gubernamentales. Al mismo tiempo, promovieron la creación de nuevas formas para la optimización de recursos, atención de necesidades y solución de problemas en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, fue en los gobiernos locales donde la influencia de estos componentes logró tener un nivel más amplio de aplicabilidad y aceptación.

Bajo este contexto, el surgimiento del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de León, fue importante por tres razones principales. La primera radica en que su creación se dio bajo condiciones políticas que harían impensable que éste se lograra concretar. Es decir, pese a la existencia de un control casi absoluto por parte de un gobierno centralista hacia los municipios en materia de planeación, este organismo rompió ese vínculo para priorizar, desde el ámbito local, lo que en dicha ciudad en específico se necesitaba. La segunda se debe a que fue un proceso en que estuvieron presentes procesos de modernización que cambiaron la forma en que se realizaba la gestión pública municipal. Y finalmente, dado que implicó la creación de un modelo alternativo para el ejercicio de la planeación en los gobiernos locales con repercusiones en su desarrollo económico, urbano y social a largo plazo.

Es importante resaltar que la alternancia política en el orden estatal y municipal a finales de la década de los ochenta, permitió tener no sólo una orientación política e ideológica por

² Peter Yamakawa y Jhony Ostos, art. cit., p. 584.

parte de los gobernadores o presidentes municipales, sino, también, porque el perfil empresarial de estos actores políticos facilitó la transformación del modelo burocrático del Estado.

El presente capítulo consta de tres secciones: 1) *Los empresarios y la influencia del Gerencialismo*, donde se desarrolla que la influencia de los empresarios fue determinante en el proceso de transformación de la gestión pública de los gobiernos locales, y en particular en León, Guanajuato, porque modificó la forma en que trabajaba la administración pública mediante una reorganización de la estructura burocrática y un replanteamiento de los objetivos de en este municipio. 2) *Los actores locales y el proceso de descentralización*, en esta sección se explica la relevancia de la descentralización en el orden municipal porque respondió a la necesidad, por parte de los actores políticos y sociales de León, de tener estructuras modernas, flexibles y con estrategias propias de mejora que estuvieran orientadas hacia la creación soluciones y con una eficiente capacidad de respuesta a los problemas de esta ciudad; y 3) *La innovación y la transformación de la gestión pública local*. En este último apartado se analiza la innovación porque mediante nuevos y mejores procesos administrativos, algunos importados del extranjero, se logró una reconfiguración tanto de funciones institucionales como de la estructura de la administración en orden municipal, que fue capaz de generar resultados que permitieron mejorar sustancialmente la gestión municipal y que optimizó la consecución de objetivos.

3.1 Los Empresarios y la Influencia del Gerencialismo

Los empresarios en nuestro país comenzaron a tener una participación activa a partir de 1939, junto con otros sectores de la sociedad entre los que destacan los intelectuales, profesionistas

y personas de clase media que se agruparon y formaron el Partido Acción Nacional (PAN) en el mismo año. Sí bien, en sus inicios este partido político reunió ciertos perfiles entre sus miembros, a finales de la década de los setenta, en el interior del PAN hubo solo dos grandes corrientes.³ Por un lado, se encontraban los panistas *originales*, militantes profundamente conservadores y religiosos. Y, por el otro lado, estaban los empresarios, estos últimos con ideales liberales, pragmáticos y mayormente democráticos. Estos hombres manifestaron abiertamente su desacuerdo a las políticas públicas centralistas y altamente desiguales del Estado mexicano de esa época.⁴ Además, fueron quienes comenzaron con la lucha política por un cambio de gobierno, la alternancia o la ampliación de la democracia.⁵

La llegada de los empresarios a los espacios de decisión inició a partir de una serie de reformas estructurales y constitucionales que tuvieron lugar entre las décadas de los setenta y ochenta, que permitieron una participación activa y directa en la vida política del país de la oposición. Al mismo tiempo, se crearon ciertas herramientas jurídicas para que las distintas fuerzas políticas comenzaran a ocupar mayores espacios dentro del sistema político mexicano.

Los primeros triunfos de la oposición llegaron de la mano de los hombres de negocios arrojados por el PAN en el orden municipal a finales de los años ochenta. Los primeros estados y municipios en el que se presentó la alternancia fueron aquellos en donde hubo un alto dinamismo económico y la presencia del sector privado, que se vio impulsado fuertemente la idea de participar activamente en la vida política. Lo anterior como

³ Martagloria Morales, "Los gobiernos locales y los partidos políticos", Gestión y Política Pública, 2 (2005), p. 320.

⁴ Martagloria Morales, art. cit., p. 321.

⁵ Carlos Alba, "Los empresarios y la democracia en México", Revista Foro Internacional, 1 (2006), p. 130.

consecuencia de la desatención del gobierno hacia las regiones en donde estos actores se ubicaban, la falta de beneficios y subsidios, pero principalmente por la exigencia de poner fin al elevado centralismo del gobierno federal hacia las regiones de centro y norte del país.⁶

Cabe resaltar que, antes de la llegada de gobiernos de alternancia en 1989 y de las políticas descentralizadoras de inicios de los ochenta, los municipios funcionaban únicamente como *gestores* de las instancias federales y estatales. Al mismo tiempo, ocupaban un papel de intermediarios para la obtención de recursos financieros y servicios para su comunidad. Por lo que los principales cambios que se hicieron en los gobiernos municipales con la llegada de la alternancia estuvieron encaminados hacia la mejora de la infraestructura municipal, el desarrollo municipal, la modernización administrativa, financiera y, además, la participación ciudadana.⁷

Ahora bien, en los gobiernos locales donde los empresarios de extracción panista accedieron al poder, su gestión estuvo caracterizada por una visión orientada hacia la modernización y la racionalidad administrativa, como también, de un alto impulso a la eficiencia.⁸ Para algunos autores como Enrique Cabrero⁹, Martagloria Morales¹⁰ y Carlos Téllez¹¹, estas administraciones destacaron por el alto nivel de impulso a la participación ciudadana y la generación de sistemas de inclusión que denotó una visión incluyente a diferencia de otros gobiernos locales. Es decir, se tuvo un nuevo enfoque altamente influenciado por el ámbito

⁶ Carlos Alba, art. cit., p. 130.

⁷ Martagloria Morales, art. cit., p. 331.

⁸ Martagloria Morales, art. cit., p. 321.

⁹ Enrique Cabrero, "León, Guanajuato: el modelo del municipio empresa", en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en los Gobiernos Locales, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 57.

¹⁰ Martagloria Morales, art. cit., pp. 330-331.

¹¹ Carlos Téllez, "La empresocracia de León. Perspectiva desde los actores locales sobre la administración pública de la ciudad", Epíkeia. Revista de Derecho y Política, 2 (2012), p. 25.

empresarial forjado bajo el principio de "...crear gobiernos que funcionen mejor y que cuesten menos".¹² Aunado a lo anterior, para Enrique Cabrero este suceso fue el inicio de una nueva dimensión en la forma de ejecutar las prácticas administrativas en el orden de gobierno más bajo.¹³

El municipio de León, Guanajuato, fue el gobierno local, tanto de oposición como del PAN, en donde un empresario ocupó el cargo de Presidente Municipal en 1989, de la mano del Ing. Carlos Medina Plascencia. Este actor político formó parte de aquellos hombres cuyo perfil formaba parte de la corriente liberal de Acción Nacional, que buscaba un cambio en la forma de gestión pública como resultado de la incapacidad del gobierno federal, estatal y municipal para hacer frente a los problemas sociales. De forma que, en León, a partir de 1989 bajo la presidencia municipal del Ing. Medina Plascencia en 1989 y el Ing. Eliseo Martínez Pérez en 1991, se dio paso no solo a la transformación de la administración pública local basada en la eficiencia, sino, además, la inclusión de la sociedad. Es decir, la creación de un gobierno donde los ciudadanos formaron parte importante en la constitución de los cuerpos directivos y técnicos del ayuntamiento.¹⁴ Aunado a lo anterior, se tuvo una visión más incluyente para las clases menos favorecidas a partir del incremento a la eficiencia de los procesos para la atención de demandas. Esta situación trajo como resultado se tuviera un nivel más óptimo de bienestar social y, además, derivó en la creación de estructuras administrativas especializadas en la atención de problemas concretos.¹⁵

¹² Enrique Cabrero, *op. cit.*, p. 55.

¹³ Enrique Cabrero, "Introducción", en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en los Gobiernos Locales, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 15-19.

¹⁴ Carlos Téllez, art. cit., p 23.

¹⁵ Carlos Téllez, art. cit., p 24.

Esta nueva orientación en la gestión pública local buscó, por un lado, nuevas formas de mejorar el desarrollo urbano, económico, social y que, por otro lado, permitiera la consolidación de la industria del calzado en esa región. Por lo que, bajo este contexto, la planeación del desarrollo fue parte importante en este proceso, ya que se logró la identificación de objetivos prioritarios y se pudo tener mayor eficiencia en el desarrollo y ejecución de esta actividad.

A partir de esta consideración se puede observar que la creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) en León formó parte de las acciones administrativas orientadas hacia una mejor y más eficiente atención de las necesidades sociales que dieron inicio en 1989 con los empresarios al frente de la administración pública local. Esta distinción cobra mayor relevancia porque para algunos autores como Enrique Cabrero, la ciudad de León es “...un ejemplo de cómo se pueden unificar elementos del ámbito empresarial con políticas de desarrollo para lograr un modelo de gestión pública más eficiente, que permita un mayor crecimiento y un mejor progreso de los distintos sectores de la sociedad”.¹⁶ Lo anterior se debe en parte a los cambios administrativos ocurridos en este gobierno municipal a partir de la llegada de los empresarios de extracción panistas y la influencia del ámbito privado que caracterizó a este grupo político.

3.2 Los Actores Locales y el Proceso de Descentralización

La descentralización, como se dijo en el segundo capítulo, es un proceso alternativo de organización de la administración pública que, en nuestro país buscó modificar la forma en

¹⁶ Enrique Cabrero, *op. cit.*, p. 47.

que se estructuraba y realizaba la gestión pública en los tres órdenes de gobierno en la década de los setenta, pero mayormente durante los ochenta. A lo largo de estos años es posible identificar dos diferentes enfoques bajo los cuales se desarrolló este proceso. El primero fue el impulsado por organismos e influencias internacionales, que fue llevado a cabo en nuestro país por instancias federales bajo un esquema de distribución de atribuciones y cierto grado de poder político.¹⁷

En un inicio, las políticas descentralizadoras tuvieron el objetivo de realizar una transferencia de cargas burocráticas del gobierno central hacia instancias locales y de cierto nivel de autonomía para poder decidir y actuar, para que se responsabilizaran del uso y manejo de sus recursos y que se utilizaran de mejor manera y conforme a sus necesidades particulares.¹⁸ Este proceso tuvo lugar en áreas significativas de la administración pública federal como fueron, en un principio, los sectores de la salud y la educación¹⁹, con lo cual se buscó crear una gestión eficaz que favoreciera una organización racional y, al mismo tiempo, una reconfiguración de las estructuras territoriales y políticas.²⁰ Es decir, se tuvo como objetivo el fortalecimiento de la autonomía financiera de las regiones y la liberación de ciertos procesos burocráticos para que disminuyera la presencia del poder central en los gobiernos locales.²¹

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ Myriam Cardozo, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional”, en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, p. 117.

¹⁹ Myriam Cardozo, “El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización en el sector salud”, en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, pp. 189-190.

²⁰ María del Carmen Pardo, “La descentralización en México”, en Ana Díaz, (Comp.) Gobiernos Locales, México, Siglo XXI Editores, 2014, p. 115.

²¹ Enrique Cabrero, “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergente”, Vetas. Revista de El Colegio de San Luis, 2 (2003), pp. 33-37.

Ahora bien, a diferencia de este enfoque promovido desde el gobierno federal, hubo un segundo que, si bien no formaba parte del plan *original* de descentralización, fue producto de una necesidad de replantear el desarrollo local desde la perspectiva de la sociedad civil fundamentada en la promoción de la democratización de los procesos sociales. Esta nueva forma de llevar a cabo la descentralización buscó la ampliación de los derechos y las libertades sobre los recursos económicos, así como en la construcción de la ciudadanía, el aumento de la participación popular y el control social sobre la gestión pública para lograr una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población.²² Al mismo tiempo, se buscó una reducción de las desigualdades entre regiones, mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico productivo.²³

Este tipo de orientación en la descentralización tuvo su origen en los actores locales, puesto que la sociedad civil comenzó cobrar relevancia, mediante el incremento de sus demandas y la pugna por dar un sentido y contenido real a las políticas de desarrollo del gobierno federal hacia las regiones locales del país.²⁴ El objetivo de este proceso fue buscar la democratización del municipio y el empoderamiento de la comunidad hacia nuevas formas de cooperación, mayor participación social y un aumento en la competencia por espacios y recursos.²⁵ Esto significó que la descentralización implicara no solo la transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos del gobierno central a los

²² María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 128.

²³ Enrique Cabrero, "La ola descentralizadora", en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, pp. 17-39.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ José Sosa, "Evolución reciente de la gestión pública municipal en México", Revista Provincia, pp. 55-56.

gobiernos locales sino, además, la construcción auténticas capacidades que propiciaran la participación activa y conjunta de los gobiernos y la sociedad civil.²⁶

La descentralización impulsada desde los gobiernos locales tuvo como fin democratizar la sociedad y ser una posible respuesta, tanto política como administrativa, a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas sociales, por su excesiva centralización y la ausencia de canales de participación.²⁷ De modo que se generaron las condiciones más óptimas para tener una mayor presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones.²⁸ Es decir, la descentralización fue un proceso para democratizar el Estado y un factor para la modernización institucional de los gobiernos locales.

Bajo este contexto, este tipo de descentralización se puede entender como una solución a la necesidad de tener estrategias propias de mejora en los gobiernos locales, que estuvieron orientadas hacia la creación de estructuras modernas, flexibles y con una eficiente capacidad de respuesta a los problemas.²⁹ Y, por otro lado, como respuesta a los agentes políticos y sociales en el ámbito local, que exigían mayor democracia, pero, sobre todo, tener la posibilidad de participar en la toma de decisiones y el aprovechamiento de los recursos sin que el gobierno central interviniera de forma directa.³⁰ Sin embargo, más allá de que este tipo de descentralización impulsada desde los gobiernos locales se enfocó en el fortalecimiento

²⁶ Carlos Ernesto Arcudia, "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la constitución", Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 1 (2012), p. 9.

²⁷ Laura Mota Díaz, "Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI", Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, 3 (2008), p. 589.

²⁸ Laura Mota Díaz, art. cit., p. 561.

²⁹ Enrique Cabrero, "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", Documento de Trabajo CIDE, 128 (2003), p. 1.

³⁰ María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 116.

municipal³¹, este proceso representó para los gobiernos locales una auténtica opción de reorganización administrativa. Es decir, no sólo influyó en la creación de un renovado modelo organizacional a nivel municipal, sino que, además, permitió que la acción pública estuviera alejada de la intervención política y de intereses ajenos al bienestar común. Las políticas descentralizadoras en México impulsadas desde el ámbito local, posibilitaron la creación de espacios de expresión y resultaron en un auténtico esfuerzo por romper con el centralismo y los obstáculos que éste representaba.³²

Con base en las consideraciones realizadas en esta segunda sección, se puede observar que el proceso descentralizador que tuvo lugar en el orden de gobierno más bajo, fue de gran importancia en el municipio de León y en especial para los encargados de la toma de decisiones de esta ciudad. El proceso de creación del Instituto Municipal de Planeación a principio de los años noventa, respondió a un auténtico proceso de reorganización administrativa que derivó en la entrega de facultades específicas a un organismo autónomo e independiente. Este surgimiento estuvo relacionado directamente con la necesidad de responder a las crecientes demandas de la sociedad civil, pero en especial de los empresarios.

Las principales exigencias fueron enfocadas hacia la búsqueda de acciones que permitieran mejorar las condiciones urbanas de la ciudad. Por lo que con el proceso descentralización impulsado desde este gobierno local, se pudo establecer, no solo un nuevo modelo administrativo, sino un nuevo y completamente diferente sistema que permitió elaborar una mejor y más eficiente planeación del desarrollo, que respondiera a las necesidades específicas de la región y que, además, no estuviera limitada a las políticas del gobierno central. Aunado

³¹ Enrique Cabrero, "El estudio de las políticas descentralizadoras", en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, p. 89.

³² *Ibidem*, p. 68.

a lo anterior, este modelo alternativo de organización de la administración pública en León, brindó las bases para lograr una autentica autonomía en organismos encargados de realizar planeación del desarrollo a nivel municipal como fue el caso del IMPLAN.

3.3 La Innovación y la Transformación de la Gestión Pública Local

La innovación administrativa es un proceso y, al mismo tiempo, una influencia que ha existido en el ámbito privado desde mediados del siglo XX, como resultado de la necesidad por parte de las empresas de estar en constante evolución para poder competir y mantenerse activas en el mercado.³³ Asimismo, busca desarrollar nuevas y mejores formas de responder a las necesidades, resolver problemas y un eficiente uso de los recursos.³⁴

Este cambio ha tenido una amplia aceptación y se ha vuelto casi una autentica obligación en múltiples y diferentes organizaciones del ámbito privado. Sin embargo, en la administración pública, al menos durante una gran parte del siglo XX, hubo muy pocos intentos por actualizar, renovar o crear nuevas técnicas que permitieran mejorar la forma en que se buscaban cumplir metas y objetivos. Las instituciones públicas no están obligadas a innovar, puesto que existe un marco normativo que claramente define y delimita su comportamiento.³⁵ Esta situación trajo como resultado que la estructura burocrática no tuviera cambios que le permitieran adecuarse y evolucionar para enfrentar de mejor forma los cambios sociales y las

³³ Kirk Douglas Zerillo, "La innovación en la gestión pública", XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 1 (2014), p. 1.

³⁴ Luis Alfredo Vega, "La innovación técnica y la innovación administrativa", Administración Estratégica, 1 (2014), p. 1624.

³⁵ Carmina Sánchez, "Valor público a través de la innovación", en Carmina Sánchez, *et al.*, Innovación Publica: Un Modelo de Aportación de Valor, Santiago, RIL Editores, 2013, p. 24.

demandas ciudadanas.³⁶ Sin embargo, en los últimos años la creciente necesidad y complejidad de los problemas sociales, en algunos casos, ha obligado a la administración pública a buscar y desarrollar nuevos procesos o estructuras que permitan una solución más eficiente y eficaz a los problemas.³⁷

En nuestro país la innovación ha buscado ser el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública mediante una mejor coordinación vertical y horizontal de estas organizaciones en los diferentes órdenes de gobierno. De acuerdo con Enrique Cabrero, en la mayoría de los gobiernos locales donde se han podido observar elementos innovadores, se siguió una estrategia en la que destacó la implantación de mecanismos de interacción entre el gobierno y la sociedad. De modo que en estos municipios los cambios institucionales y estructurales tuvieron una orientación hacia la modernización administrativa, la participación ciudadana y una política social incluyente.³⁸ Este proceso en el ámbito público se ha orientado hacia la reinvención de estructuras administrativas directamente relacionadas con la creación e implementación de nuevas ideas.³⁹

Ahora bien, para el municipio de León la innovación fue parte importante dentro del proceso de reforma y modernización de la administración pública local que tuvo lugar en esta ciudad a finales de los años ochenta. Este proceso permitió una mejoría en la coordinación, entre las diferentes unidades y niveles institucionales en los que se consideraron dos elementos

³⁶ *Ibidem*, p. 23.

³⁷ Josep Pont Vidal, "Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2 (2016), p. 4.

³⁸ Enrique Cabrero, "El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*, 1 (2002). Cabe destacar que los principales municipios a los que hace referencia Cabrero son León en Guanajuato, Xico y Ciudad Mendoza en Veracruz, Oaxaca en el estado de Oaxaca y Mérida en Yucatán.

³⁹ Peter Yamakawa y Jhony Ostos, "Influencia del entorno en la innovación organizacional en empresas de servicio en Perú", *Revista Brasileira de Gestao de Negocios*, 12 (2013), p. 585.

principales: la eficiencia, la cual tuvo que ver con el uso racional y prudente de los recursos materiales, económicos y humanos, así como la maximización de éstos. Y la eficacia, relacionada con la funcionalidad y calidad del aparato burocrático, es decir, que los procesos administrativos respondieran a los objetivos de la organización.⁴⁰

Entre los cambios más importantes que se pudieron observar en León destacan aquellos que estuvieron directamente relacionados con la modernización administrativa y la participación ciudadana.⁴¹ Para el caso del primero, el trabajo de la administración pública se reorientó hacia la coordinación de esfuerzos en torno a proyectos y no por áreas funcionales mediante la planeación estratégica y la definición de objetivos. En el segundo elemento, se incorporó la idea de que es importante y posible organizar a la sociedad para que participen y colaboren con el desarrollo y ejecución de las acciones con el gobierno, a fin de realizar una gestión pública más eficiente.⁴²

Para comprender el proceso de innovación que tuvo lugar en León, Enrique Cabrero considera que para hablar de este tema en la administrativa municipal, se debe partir de "...un proceso detonador y una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad en la gestión municipal"⁴³. Bajo esta consideración, y de acuerdo con Adriana Vargas⁴⁴, una parte integral de la transformación en la administración pública

⁴⁰ Roberto Ávalos, "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", Revista Gestión y Estrategia, 12 (1995), p. 10.

⁴¹ Martagloria, art. cit., p. 329.

⁴² Martagloria, art. cit., p. 329.

⁴³ Enrique Cabrero, "Una propuesta metodológica", en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en los Gobiernos Locales, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 31.

⁴⁴ Adriana Vargas, "Innovar", en Adriana Vargas (Coord.), Innovar, Planear y Hacer Ciudad. León, Guanajuato 1994-2009, México, IMPLAN León, p. 27.

local en León, se orientó hacia la necesidad de replantear el desarrollo y ejecución de la planeación. Esta consideración se debió a que “al realizar la evaluación de los procesos de planeación efectuados en las dos décadas anteriores, resultaron elementos en los que la efectividad de la planeación estuvo muy por debajo de las necesidades del municipio; aun cuando se reconocen los esfuerzos realizados”⁴⁵. De forma que se decidió integrar nuevos elementos que permitieran el uso de nuevas condiciones metodológicas en la planeación del desarrollo. Estos fueron la democratización de la gestión urbana, la apertura hacia el diálogo y participación de los ciudadanos, como también, la generación de agentes políticos en el proceso de gestión urbana y la conformación de grupos interdisciplinarios coordinados.⁴⁶

Una parte de la agenda de este gobierno local, expresó una urgencia por promover las competencias del municipio en materia de promoción del desarrollo mediante políticas que articularan los esfuerzos locales por encima de los nacionales.⁴⁷ Es decir, que el desarrollo de las políticas de planeación estuvieran mayormente orientadas hacia la atención de los problemas en el orden municipal. Esto debido a que las estrategias instrumentadas por el gobierno central no correspondían ni aportaban, por lo general, en un cambio sustantivo en las capacidades de los gobiernos locales. Por lo que, bajo esta consideración, en el municipio de León se buscaron elementos innovadores en el extranjero que pudieran responder a la necesidad particulares de esta región.

Dentro este contexto y acuerdo con Ana Díaz, las autoridades del municipio de León buscaban un modelo que tuviera y retomara las base para poder crear un nuevo sistema de

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ José Vargas, “Gobierno local: autonomía y gobernabilidad”, Revista Urbano de la Universidad del Bio, 6 (2011), p. 54.

planeación en la localidad, pero sobre todo “...elementos de innovación urbana que permitieran crear una urbe más dinámica, pujante y, sobre todo, que rompiera paradigmas”.⁴⁸ Por lo que, para lograr este objetivo se estudiaron diversas ciudades como Barcelona, Bilbao, Valencia en España; Bogotá en Colombia y Curitiba en Brasil, a las que se les considero como “inspiradoras” debido a su liderazgo y constante búsqueda de buenas prácticas en materia de planeación. Sin embargo, fue en la región de Curitiba donde se encontraron las bases para desarrollar un nuevo sistema y modelo de planeación en nuestro país.

La ciudad de Curitiba, Brasil, ha sido considerada por una gran variedad de autores como Arturo Ardilla Gómez⁴⁹, Clara Irazábal⁵⁰ e Iuri Fukuda⁵¹ una referencia internacional en la planificación de desarrollo, no solo por ser pionero en esta materia, sino porque sus esfuerzos representaron un auténtico avance en las condiciones urbanas de la ciudad y de su sociedad. El éxito en los temas de planeación, urbanismo y combate a los problemas sociales de Curitiba, tuvo que ver principalmente por la combinación de elementos que comulgaron para lograr objetivos a corto, mediano y largo que plazo, que iniciaron con el Plan Director.⁵² Una parte importante de este proceso estuvo relacionado con el liderazgo de algunos actores políticos durante la implantación de los principales elementos del plan. Pero sobre todo es importante destacar, la creación de una sólida agencia de planificación: el Instituto de

⁴⁸ Adriana Vargas, *op. cit.*, p. 85.

⁴⁹ Arturo Ardilla Gómez, “¿Por qué fue posible el éxito de Curitiba?”, *Revista Mandu’a*, 2 (2015), p. 1.

⁵⁰ Clara Irazábal, “Planificación y diseño urbano y regional en Curitiba: el último medio siglo”, en Clara Irazábal, *City Making and Urban Governance in the Américas: Curitiba and Portland*, California, 2005, p. 45.

⁵¹ Iuri Fukuda, “Planeación urbana en Curitiba”, *Revista Quivera de Estudios Urbanos, Regionales y Territoriales, Ambientales y Sociales*, 1 (2010), p. 54.

⁵² Arturo Ardilla Gómez, *art. cit.*, pp. 25-26. El Plan Director de Curitiba se creó en 1965 y fue el primero que tuvo como fin el reordenamiento vial de esta ciudad. Este plan siguió una orientación hacia la urbanística mediante ejes estructurales y tangenciales hacia el centro de la ciudad y de circulación rápida. También, consideró la creación de un anillo vial alrededor del centro de la ciudad para que el tráfico pudiera circunvalarlo, se implementó la peatonalización de varias vías en el centro y se desarrolló una estructura vial jerarquizada que especificó la función de cada vía.

Investigación y Planificación de Curitiba (IPPUC), que brindó la capacidad de dar continuidad a la planificación y a la implantación del planes a futuros.⁵³

El IPPUC fue creado como parte integral del Plan Director en 1966 con el objetivo de implementar dicho plan y para desarrollar proyectos complementarios. Su estructura estaba conformada, por un equipo de *planificadores* entre los que destacaban académicos, investigadores, urbanistas y profesionales de la planeación del desarrollo, que trabajaban fuera del marco institucional establecido y que fue capaz de responder a las presiones de desarrollo con un alto nivel de eficiencia.⁵⁴ El IPPUC ha guiado, desde entonces la transformación de las estructuras físicas de esta ciudad al desarrollar proyectos encaminados a la planeación del desarrollo y facilitando su implementación.

De manera que, bajo este contexto, las autoridades del municipio de León decidieron importar a nuestro país el modelo del Instituto de Investigación y Planificación, puesto que constituyó un proyecto político único que permitiría la transformación de la planeación del desarrollo. Esta decisión se dio con base en la posibilidad de tener una mayor coherencia y conservación de los productos de esta actividad y que, al mismo tiempo, tuvieran el apoyo de los actores políticos para su continuidad. Por lo que con la creación del IMPLAN se generó un cambio radical en el sistema de planeación, no solo a nivel local, sino también nacional, que promovió iniciativas en esta materia, desde lo local hacia lo federal, por medio de la construcción de un nuevo marco teórico y metodológico que permitiera la acción coordinada de gobierno y sociedad en la solución de los problemas de desarrollo.⁵⁵

⁵³ Arturo Ardilla Gómez, art. cit., p. 27.

⁵⁴ Clara Irazábal, art. cit., p. 51.

⁵⁵ Adriana Vargas, *op. cit.*, p. 31.

Consideraciones finales.

Como se abordó en este capítulo, el ambiente social, político y económico bajo el cual se desarrolla una organización es algo que influye en ésta al grado que es capaz de modificar, en mayor o menor medida, sus objetivos y los procedimientos empleados para alcanzar objetivos establecidos. Estas modificaciones han abarcado, desde pequeños cambios organizacionales como son la introducción de nuevos procesos administrativos, o bien, complejos que abarque la reestructuración de la organización, hasta la creación de nuevas instituciones.

La administración pública está exenta de influencias que propicien cambios dentro de ésta ya que "...posee un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiéndose y limitando su comportamiento"⁵⁶. Aunque, si bien, el aparato burocrático del Estado no tiene la obligación de cambiar, se ha vuelto cada vez más necesario que se transforme para alcanzar niveles óptimos de eficiencia y eficacia.

A lo largo de este capítulo se pudo observar que los gobiernos locales fueron los primeros en lograr una serie de transformaciones en la administración pública motivados por la influencia de los empresarios, la descentralización y la innovación. Estos elementos, en conjunto, permitieron modificar la forma en que se combatían los problemas que por tanto tiempo han afectado a ciudades como León, que se enfocaron principalmente a incrementar la eficiencia en áreas específicas de la gestión pública local y se orientaron hacia la atención de demandas

⁵⁶ Miguel Salvador Serna, "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 20 (2001), pp. 1-19.

y necesidades específicas. Estas influencias consiguieron la promoción de la eficiencia y la eficacia de los procesos administrativos y permitieron la inclusión de nuevas formas de conducir el municipio y la estructura burocrática, que, a lo largo de cuatro años, lograron la implementación de nuevas técnicas empleadas. Adicionalmente, se buscó acabar con la duplicidad de funciones, la ineficiencia en el manejo de recursos y prestación de servicios públicos, la reestructuración del Estado para redistribuir el poder. Y, por otro lado, responder a la exigencia de ciertos grupos político-sociales para dotar de los gobiernos locales de la capacidad de crear y administrar sus recursos propios para destinarlos a la atención de las necesidades o los problemas de la ciudadanía. Finalmente se impulsó la creatividad de la gestión municipal por medio de sus funcionarios para establecer nuevos procedimientos y/o actividades con la finalidad de brindarle una mejor calidad de vida al ciudadano.⁵⁷ Y, al mismo tiempo, lograr mejores resultados y con mayores niveles de legitimidad para la acción pública que emprenden conjuntamente Gobierno y ciudadanía.⁵⁸

Es importante reiterar que, si bien estas influencias estuvieron presentes en gran parte de los estados y municipios del país en esa etapa de la historia, únicamente en la ciudad de León fue el primer lugar en México en donde éstas permitieron un cambio en la forma de hacer y ejecutar la planeación en nuestro país. Por lo que esta situación derivó en la creación de un Instituto encargado de la desarrollar y ejecutar de manera autónoma esta actividad.

La creación del Instituto Municipal de Planeación se dio gracias a la mezcla de estas tres diferentes influencias que en comunión, buscaron lograr un incremento en la eficiencia de la

⁵⁷ Oswaldo Morales, *et al.*, "Definición y categorías de innovación en los gobiernos locales", en Oswaldo Morales, *et al.*, Modelo de Gestión de la Innovación para los Gobiernos Locales del Perú, Lima, Universidad ESAN Ediciones, 2014, pp. 38-39.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 39-41.

planeación del desarrollo. Este proceso brindó los mecanismos necesarios para la gestación y nacimiento de un Instituto encargado de realizar una actividad específica alejada de la influencia y los problemas de la política y en la forma en que entendemos, gestionamos y desarrollamos nuestros sistemas político-administrativos.⁵⁹

⁵⁹ Álvaro Ramírez, “Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta u colaborativa.”, Revista Chilena de Administración Pública, 19 (2012), p. 9.

Conclusiones Finales

La planeación en las organizaciones públicas y privadas, es parte importante para la consecución de objetivos. Para la administración pública esta actividad permite el desarrollo y establecimiento de condiciones, mecanismos o instrumentos que resulten necesarios para la solución de problemas y la atención de demandas de forma eficiente y eficaz. No obstante, en México y en particular en el orden municipal, este ha sido un tema al que se le ha dado poca o nada de importancia. Tal es el caso de que, a pesar de que existen instrumentos normativos que regulan y obligan a los gobiernos locales a realizar esta actividad, como la Constitución, la Ley de Planeación o el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se dan casos en los que simplemente no se hace nada al respecto o ni se intenta. Los gobiernos locales no saben hacer planeación, por lo que en el mejor de los casos se realiza, pero de forma incorrecta. Esta tarea representa una autentica carencia en el ámbito de la administración municipal y, en ocasiones, ha quedado prácticamente olvidada.

Bajo este contexto, la creación de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) se puede considerar como una de las principales innovaciones en materia de la administración pública local y de la planeación en general para nuestro país. No obstante, a pesar de esta afirmación, se observó que hay una notable ausencia de estudios e investigaciones relacionadas con los IMPLANES, que permitan entender sus fortalezas y debilidades, lo que imposibilita conocer los distintos matices que existieron en torno a la creación de los Institutos consecuentes al de la ciudad de León a lo largo de dos décadas. Esta situación

impide y limita poder lograr un avance hacia un auténtico reconocimiento como uno de los mayores aportes para los gobiernos locales.

Este trabajo buscó explorar uno de los casos más conocidos en relación con los IMPLANES, aunque, como ya se mencionó, paradójicamente no ha tenido los estudios necesarios para entender, por ejemplo, cuáles han sido sus resultados con respecto al Sistema Nacional de Planeación Democrática. El impacto en los ámbitos políticos y sociales al momento de su creación y en los años posteriores. Su permanencia y consolidación en la administración municipal o, en otros casos, la desaparición de estos Institutos. No obstante, esta investigación en particular se delimitó en relación con las influencias externas e internas que motivaron la creación de un modelo distinto al dominante en el país, en una época en donde la administración pública era prominentemente de corte centralista.

Para el desarrollo de este trabajo, se tuvo un perfil de corte más exploratorio e innovador, puesto que la intención fue centrarse en aquellos elementos de coyuntura, que en particular tuvieron relevancia en el proceso de creación del IMPLAN, así como de algunas corrientes y características de los actores que iniciaron con este Instituto. En razón de lo anterior, se pudo constatar la importancia del empresariado local, su incidencia y el impulso hacia la construcción de instituciones innovadoras que estuvieron enfocadas en particular a la autonomía de gestión y de planeación. Adicionalmente, en años posteriores estos mismos actores impulsaron activamente el surgimiento de IMPLANES en otros municipios del resto del país, con lo que se hizo evidente que fueron auténticos detonadores de cambio. Esta consideración se da, no por una visión de tipo gerencialita, sino por el perfil empresarial de los involucrados en la creación del IMPLAN y que logró abrir espacios de participación en el ámbito político, pero, también, en la forma de hacer gobierno y de gestión pública local.

Es decir, que los cambios se dieron con el impulso de iniciativas basadas a partir de lo que ellos conocían, o sea, la empresa y de la implementación de algunas de sus prácticas en el gobierno como fueron la eficacia y la eficiencia. Aunado a lo anterior, la llegada de nuevos gobiernos locales de alternancia encabezados por empresarios bajo la bandera del Partido Acción Nacional a finales de los años ochenta en el mapa político, permitieron que las visiones de eficiencia y de autonomía administrativa empezaran a cambiar la forma de hacer gobierno. Los empresarios fueron y representaron un parteaguas en la historia de la planeación en México ya que crearon una forma completamente distinta de hacer la planeación de cómo se estableció en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Ahora bien, los factores externos en esta investigación se enfocaron principalmente hacia la búsqueda de un nuevo modelo para la elaboración de la planeación, que se llevó a cabo principalmente en el extranjero, como consecuencia de la ausencia dentro del país de alternativas que permitieran obtener resultados más eficientes y eficaces en la materia. Si bien, se le dio mayor importancia al Instituto de Investigación y Planeación de Curitiba (IIPUC), también hubo otros casos similares como las existentes en las ciudades de Barcelona, Bilbao y Bogotá, que no son tan conocidos pero que fueron exitosos y brindaron resultados importantes. Es importante mencionar que, lo que resultó determinante en la elección de Curitiba y del IIPUC se debió al trabajo realizado en materia de planeación y desarrollo urbano, a pesar de las complicadas condiciones políticas y sociales provocadas por la dictadura militar que existió en esa época en Brasil.

Resulta trascendente dejar claro que en esta investigación se reconocen la existencia de otro tipo de factores externos en el proceso de creación del IMPLAN de León, sin embargo, hubo la necesidad de enfocar gran parte del trabajo hacia el factor interno. Es decir, se hizo énfasis

al contexto nacional económico, político y social posterior a los años setenta con el fin de comprender algunas de las causas que permitieron cambiar ciertas estructuras administrativas y posibilitaron la cesión de espacios de decisión. También, se lograron identificar las principales influencias que prevalecieron en la década de los ochenta y principios de los noventa, que resultaron en reformas a la composición y organización de la administración pública en los tres órdenes de gobierno.

Como parte de la elaboración de este trabajo, se identificaron y desarrollaron algunos los procesos que no fueron considerados *importantes* al inicio de esta investigación como fueron la descentralización y la alternancia política en nuestro país. No obstante, cuando se analizó su contribución a la planeación del desarrollo, se hizo evidente el significativo nivel de importancia que guardaron estos procesos, que permitieron complementar la comprensión del proceso de creación del IMPLAN. El primero porque durante al menos dos décadas, involucró un gran número de actores políticos en todos los órdenes de gobiernos que, si bien, su objetivo inicial fue la delegación de responsabilidades impulsada por el gobierno federal hacia entes estatales y locales, posteriormente surgieron otras voces que demandaron desde el orden municipal una mayor autonomía de gestión pública. Este impulso surgido desde actores político-sociales como fueron, por ejemplo, los empresarios en León, buscaron una *separación* del gobierno central que permitiera establecer objetivos más cercanos a su realidad y con una mayor eficiencia y eficacia para alcanzarlos.

Por otro lado, la alternancia resultó de gran importancia porque gracias a la llegada de actores políticos de una corriente tanto política como ideológica distinta y de oposición de los miembros del Partido Acción Nacional, se brindó la posibilidad de abrir espacios para nuevas

ideas en la gestión pública. De manera que, en los nuevos gobiernos municipales encabezados por empresarios, se logró un cambio en la forma de administrar y de hacer gobierno.

A pesar de que esta investigación busca ser pionera en el estudio de la figura de los IMPLANES en nuestro país, existieron limitantes que impidieron alcanzar una mayor profundización acerca de este tema. Como, por ejemplo, la falta de información sobre los antecedentes de esta Institución que permitieran identificar con mayor claridad la naturaleza de este y otros Institutos, lo que agregó un cierto nivel de dificultad al análisis del caso de estudio. Aunado a lo anterior, a pesar de que el IMPLAN de León, en 2018 cumplió 24 años de haberse creado, no posee investigaciones ni estudios que detallen el proceso de formación, aun cuando este organismo se ha logrado consolidar de forma exitosa en este municipio. Más allá de que este trabajo se enfocó únicamente en el proceso de creación, se pudo dar muestra de la necesidad de abarcar un mayor número de aspectos relacionados con los IMPLANES como pueden ser las diferencias entre sistemas de planeación, la participación ciudadana, su independencia del poder político, o bien, el impacto que ha tenido su actividad en los gobiernos locales.

Si bien, en León fue donde surgió el primero de estos Institutos, al día de hoy existen poco más de 60, algunos más en proceso de creación, que realizan la planeación del desarrollo según el municipio y la región en la que se encuentra ubicado, con sus respectivas y diferentes características administrativas, estructuras y facultades. Uno de los objetivos de esta investigación ha sido contribuir al estudio de los IMPLANES en nuestro país. Es decir, que se puede comprender su forma de organización, estructura, facultades y los resultados alcanzados, pueden considerarse un excelente motivo para profundizar en el análisis de estos organismos, su impacto y los beneficios que se han logrado a través del IMPLAN de León y

subsecuentes. De aquí que se vuelve necesario darles la importancia que permita conocer más a detalle el trabajo que han realizado en los últimos años. Por lo que a partir de este trabajo se puedan abrir nuevas posibilidades relacionadas de forma directa o indirecta con los IMPLANES pues a diferencia de otros organismos como los COPLADEMUNES, éstos se han mantenido alejados del control político y, por tanto, de intereses ajenos al bienestar social.

A partir de esta investigación surge la oportunidad de comenzar nuevos y futuros trabajos que se encuentren ligados con algunos de los elementos que se hicieron mención. Algunos de los cuales podrían ser la relación entre la descentralización y la planeación del desarrollo y su aporte para los municipios, o bien una comparación entre los distintos IMPLANES, los COMPLADEMUNES y el SNPD que permita conocer cuál ha aportado mayores beneficios para la sociedad en el orden municipal. También, surgen nuevas consideraciones o preguntas de investigación que podrían ampliar el campo de conocimiento existente. De modo que se podrían tratar temas como la alternancia política como factor e impulsor del desarrollo local; la descentralización y sus beneficios para los estados y municipios, o bien, el nivel de importancia y los alcances de la participación ciudadana en el orden estatal y municipal. Estos y otros temas, sin lugar a dudas, podrán aunar a la evidente necesidad de transformar la dinámica de los gobiernos locales y fortalecer sus prácticas institucionales, pero, sobre todo, que sean una motivación para futuros investigadores o estudiantes, que permitan demostrar el alto nivel de importancia de los gobiernos locales en nuestro país.

Fuentes y Referencias

Bibliografía

Acosta, José, “Descentralización, democracia y gobiernos locales”, en Rafael Flores y Fausto Hernández (Comps.), Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y Hacia Dónde Vamos?, México, CIDE/ITESM, 2004, pp. 91-96.

Bentham Jeremy, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Oxford, Kitchener, 1789, pp. 248.

Cabrero, Enrique y José Mejía, “El estudio de las políticas descentralizadoras”, en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, pp. 55-100.

Cabrero, Enrique, “Introducción”, en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en los Gobiernos Locales, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 11-19.

—————, “Una propuesta metodológica”, en Enrique Cabrero (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en los Gobiernos Locales, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 23-52.

—————, “León, Guanajuato: el modelo del municipio empresa”, en Cabrero, Enrique (Coord.), La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en los Gobiernos Locales, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 53-113.

—————, “Presentación”, en Enrique Cabrero, (Coord.) La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales, México, CIDE, 1996, pp. 7-23.

—————, “El estudio de las políticas descentralizadoras”, en Enrique Cabrero, (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y Desencantos, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 55-100.

—————, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional”, en Enrique Cabrero, (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, pp. 101-188.

—————, “Del administrador al gerente público”, en Enrique Cabrero (Comp.), Administración Pública, México, Siglo XXI, 2011, pp. 33-59.

—————, “Cambios en la Administración Pública”, en Guillermo Cejudo, (Comp.), Nueva Gestión Pública, México, Siglo XXI, 2011, pp. 75-113.

Cardozo, Myriam, “El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización en el sector salud”, en Enrique Cabrero (Coord.), Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos, México, CIDE/Porrúa, 1998, pp. 189-272.

Caulfield, Janice, “New public management in a developing country. Creating executive agencies in Tanzania”, en Christopher Pollit y Colin Talbor (Eds.), Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation, Londres, Routledge Taylor & Francis Group, 2004, pp. 227-244.

Cejudo, Guillermo, “La Nueva Gestión Pública. Una introducción al concepto y a la práctica”, en Guillermo Cejudo (Comp.), Nueva Gestión Pública, México, Siglo XXI, 2011, pp. 17-47.

Covarrubias, Francisco, “La legislación de asentamientos humanos y la necesidad de su actuación”, en Silvia López y Jorge Fernández (Coords.), Derecho Urbanístico, México, UNAM, 2011, pp. 63-80.

Díaz, Ana, “Estudio Introductorio”, en Ana Díaz (Comp.), Gobiernos Locales, México, Siglo XXI, 2014, pp. 17-38.

—————, “Participación ciudadana y gestión pública”, en Ana Díaz (Comp.), Gobiernos Locales, México, Siglo XXI, 2014, pp. 277-334.

Hood, Christopher, “¿Una gestión pública para todo momento?”, en Guillermo Cejudo (Comp.), Nueva Gestión Pública, México, Siglo XXI, 2011, pp. 48-74.

Hughes, Owen, “La Nueva Gestión Pública”, en Joan Subirats y Joaquin Brugué (Coords.), Lecturas de Gestión Pública, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 101-132.

Irazábal, Clara, “Planificación y diseño urbano y regional en Curitiba: el último medio siglo”, en Clara Irazábal, City Making and Urban Governance in the Américas: Curitiba and Portland, California, 2005, pp. 45-83.

López, Andrea, “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”, en Thwaites Rey y Andrea López (Eds.), Entre Tecnócratas Globalizados y Políticos Clientelistas. Derrotero del Ajuste Neoliberal en el Estado Argentino, Buenos Aires, Prometeo, 2005, pp. 71-90.

- , La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 1-26.
- Miklos, Tomas, “¿Qué significa planear?” en Tomas Miklos, Criterios básicos de planeación, México, Instituto Federal Electoral, 1998, pp. 13-19.
- Morales, Oswaldo, *et al.*, “Definición y categorías de innovación en los gobiernos locales”, en Oswaldo Morales, *et al.*, Modelo de Gestión de la Innovación para los Gobiernos Locales del Perú, Lima, Universidad ESAN Ediciones, 2014, pp. 33-82.
- Pardo, María del Carmen, “La descentralización en México”, en Ana Díaz (Comp.), Gobiernos Locales, México, Siglo XXI, 2014, pp. 114-138.
- Pérez, Juan, “Antecedentes de la planeación nacional del desarrollo”, en Juan Pérez, La Planeación y el Desarrollo Rural, México, MC Editores, 2007, pp. 15-39.
- Pollitt, Christopher, Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience, Oxford, Basil Blackwell, 1990, pp. 214.
- Sánchez, Carmina, “Valor público a través de la innovación”, en Carmina Sánchez, *et al.*, Innovación Publica: Un Modelo de Aportación de Valor, Santiago, RIL Editores, 2013, pp. 23-40.
- Schröder, Peter, Nueva Gestión Pública: Aportes para el Buen Gobierno, México, Fundación Friedrich Naumann, 2000, pp. 43.
- Silva, Julio, “Descentralización para un Estado moderno”, en Julio Silva, Descentralización y Modernización del Estado, Santafé de Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, 1993, pp. 3-19.

Vargas, Adriana, “Innovar”, en Adriana Vargas (Coord.), Innovar, Planear y Hacer Ciudad: León, Guanajuato 1994-2009, México, IMPLAN León, 2009, pp. 21-32.

Vásquez, Pedro, “La planeación, el presupuesto y las políticas públicas”, en José Luis Méndez (Coord.), Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas, México, El Colegio de México, 2010, pp. 105-142.

Hemerografía

Abadín, Abril, *et al.*, “La necesaria innovación en la administración pública”, Revista Recensión, 3 (2013), pp. 169-172.

Acosta, Félix, “De PRONASOL a OPORTUNIDADES: política social y persistencia de la pobreza en México”, BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, pp. 231-246.

Aguilar, Luis F., “Los Perfiles de la Gobernación y la Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI”, Revista POSTData, 8 (2002), pp. 85-114.

—————, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, 39 (2007), pp. 5-32.

Alba, Carlos, “Los empresarios y la democracia en México”, Revista Foro Internacional, 1 (2006), pp. 122-149.

Almada, Carlos, “Desconcentración y descentralización en México”, Revista de Administración Pública, 67 (1987), pp. 51-64.

- Arcudia, Carlos, “La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la constitución”, Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 1 (2012), pp. 1-18.
- Ardilla, Arturo, “¿Por qué fue posible el éxito de Curitiba?”, Revista Mandu’a, 2 (2015), pp. 16-42.
- Ávalos, Roberto, “Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva”, Revista Gestión y Estrategia, 12 (1995), pp. 9-17.
- Bangura, Yusuf, “New directions in state reform: implications for civil society in Africa”, UNRISD Discussion, 113 (1999), pp. 1-23.
- Barzelay Michael, “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, 19 (2001), pp. 1-35
- Cabrero, Enrique y David Arellano, “La Nueva Gestión Pública y su teoría organizacional: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, Gestión y Política Pública, 3 (2005), pp. 599-618.
- Cabrero, Enrique, “El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobierno locales”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 1 (2002), pp. 1-11.
- , “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergente”, Vetas. Revista de El Colegio de San Luis, 2 (2003), pp. 27-37.

- , “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, Documento de Trabajo CIDE, 128 (2003), pp. 1-38.
- Carrillo, Alejandro, “Plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario”, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, 2 (2011), pp. 397-406.
- Castelazo, José, “Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa”, Revista de Administración Pública, 3 (2009), pp. 13-35.
- Culebro, Jorge, “Modernización administrativa y Post-Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación”, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 1 (2014), pp. 53-74.
- Chica, Sergio, “Una mirada a los nuevos enfoques de la Nueva Gestión Pública”, Administración y Desarrollo, 39 (2011), pp. 57-74.
- Christensen, Tom y Per Lægreid, “El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”, Gestión y Política Pública, 2 (2005), pp. 557-598.
- Douglas, Kirk, “La innovación en la gestión pública”, XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 1 (2014), pp. 1-24.
- Focil, Mario, “La planeación en la administración pública estatal: la participación de la sociedad en los COPLADES”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1 (1989), pp. 61-63.

- Fukuda, Iuri, “Planeación urbana en Curitiba” Quivera. Revista de Estudios Territoriales, 1 (2010), pp. 52-69.
- Galicia, David, “Filosofía administrativa: la construcción de organizaciones desde constructos o artefactos sociales”, XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, 1 (2013), pp. 1-15.
- García, Francisco, “La planeación del desarrollo regional”, Investigaciones Geográficas, 1 (2010), pp. 102-121.
- García, José, “Naturaleza de los convenios únicos de coordinación”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1 (1981), pp. 89-103.
- Guerrero, Omar, “El fin de la Nueva Gerencia Pública”, Estado, Gobierno y Gestión Pública, 13 (2009), pp. 5-22.
- , “Las ciencias camerales”, Revista Ensayos Economía, Política e Historia, 6 (1985), pp. 16-20.
- Mejía, José, “La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales”, Gestión y Política Pública, 1 (1992), pp. 157-174.
- Montecinos, Egon, “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, Revista Eure, 2 (2015), pp. 77-88.
- Montemayor, Rogelio, “El sistema nacional de planeación democrática”, Revista de Administración Publica, 2 (1983), pp. 21-34.
- Morales, Martagloria, “Los gobiernos locales y los partidos políticos”, Gestión y Política Pública, 2 (2005), pp. 311-340.

- Mota, Laura, “Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI”, Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, 3 (2008), pp. 581-605.
- Núñez, Arturo, “Aspectos administrativos e institucionales del desarrollo regional en México. Segunda Parte”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1 (1984), pp. 85-107.
- Peralta, Daniel, “La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Revista Jurídica Jalisciense, 2 (2012), pp. 179-200.
- Pliscoff-Varas, Cristian, “Implementando la Nueva Gestión Pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno”, Convergencia Revista de Ciencias Sociales, 73 (2017), pp. 141-164.
- Ramírez, Álvaro, “Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta u colaborativa”, Revista Chilena de Administración Pública, 19 (2012), pp. 5-50.
- Ramírez, Jesús y Edgar Ramírez, “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno”, Documento de Trabajo CIDE, 106 (2002), pp. 1-48.
- Ramírez, Víctor y Victoria Ramírez, “Antecedentes de la legislación sobre planeación en México”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, 171 (2012), pp. 1-17.
- Sánchez, Gabriela, “Evolución legislativa de la planeación de desarrollo y la planeación urbana en México”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2 (1996), pp. 707-731.

- Sarabia, Anahí, “Urbanismo Mexicano. Su desarrollo durante el Porfiriato”, Escuela Superior de Artes Visuales, 2 (2014), pp. 1-13.
- Serna, Miguel Salvador, “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, 20 (2001), pp. 1-19.
- Sosa, José, “Evolución reciente de la gestión pública municipal en México”, Provincia, 24 (2010), pp. 53-74.
- Suk Kim, Pan, “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, Gestión y Política Pública, 2 (2007), pp. 511-537.
- Téllez, Carlos, “La empresocracia de León. Perspectiva desde los actores locales sobre la administración pública de la ciudad”, Epikieia. Revista de Derecho y Política, 2 (2012), pp. 1-38.
- Torres, Jaime, “Gobierno electrónico: de la Nueva Gerencia Pública a la Gobernanza”, Ciencia Administrativa, 2 (2012), pp. 77-88.
- Vargas, José, “Gobierno local: autonomía y gobernabilidad”, Revista Urbana de la Universidad del Bio, 6 (2011), pp. 53-69.
- Vega, Luis Alfredo, “La innovación técnica y la innovación administrativa”, Administración Estratégica, 1 (2014) pp. 1621-1631.
- Velásquez, Francisco, “El enfoque de sistemas y de contingencias aplicado al proceso administrativo”, Estudios Gerenciales Universidad ICESI, 16 (2000), pp. 27-40.

Vidal, Josep Pont, “Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 2 (2016), pp. 1-22.

Whittingham, Victoria, “Aportes de la teoría y la praxis para la Nueva Gobernanza”, VII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1 (2002), pp. 1-20.

Xu, Runya, “The third wave of public administration: the New Public Governance”, Canadian Social Science, 7 (2015), pp. 11-21.

Yamakawa, Peter y Jhony Ostos, “Influencia del entorno en la innovación organizacional en empresas de servicio en Perú”, Revista Brasileira de Gestao de Negocios, 12 (2013), pp. 582-600.

Documentos Oficiales

Ayuntamiento de León, Guanajuato, Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de León, Guanajuato, México, 1981, pp. 1-10.

—————, Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato, México, 1986, pp. 1-10.

—————, Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de León, Guanajuato, México, 1991, pp. 1-10.

Instituto Municipal de Planeación, Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato, México, IMPLAN, 1995, pp. 1-45.

Normativa

Ley de Planeación, Artículo Tercero, “Diario Oficial de la Federación” México, 2016.

Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, Artículo 16, “Diario Oficial de la Federación”, México, 1958, p. 9.

Ley Sobre la Planeación General de la República, Artículo Primero, “Diario Oficial de la Federación”, México, 1928, p. 9.

Cibergrafía

Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe, “Glosario”, [http://www.flacsochile.org/old_sites/sipalonline/glosario.html#N Consultado el 9 de junio de 2018].