

Development planning processes

Chiapa Aguillón, Everardo

 **Everardo Chiapa Aguillón**

everardo.chiapa@gmail.com

Red de Esfuerzos para el Desarrollo Social Local,
A.C., México

Analéctica

Arkho Ediciones, Argentina

ISSN-e: 2591-5894

Periodicidad: Bimestral

vol. 0, núm. 6, 2014

revista@analectica.org

Recepción: 22 Enero 2014

Aprobación: 31 Agosto 2014

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2511144006/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3903007>

Resumen: La tendencia hacia una práctica de la planeación local tiene su origen en el proceso de descentralización, no solo delegándose responsabilidades a las Administraciones Estatales, sino también a las municipales. Por ello, es preciso tomar en cuenta las formas que ésta adopta: desconcentración, delegación, devolución y privatización (Rodríguez, 1997; Rondinelli, en Finot, 2001). Formas que influyen en el desarrollo como resultado del proceso irreversible de descentralización política no solo por su carácter redistributivo de asignaciones político-administrativas, sino también por su control eficiente de recursos. Además de considerar como un proceso (y no una meta), la descentralización puede entenderse, como señala Victoria E. Rodríguez, como “una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración” (Rodríguez, 1997, 37).

Palabras clave: planeación, desarrollo, descentralización.

Abstract: The trend towards a practice of local planning has its origin in the decentralization process, not only delegating responsibilities to the State Administrations, but also to the municipal ones. For this reason, it is necessary to take into account the forms it takes: deconcentration, delegation, devolution, and privatization (Rodríguez, 1997; Rondinelli, in Finot, 2001). Forms that influence development as a result of the irreversible process of political decentralization not only for its redistributive nature of political-administrative allocations, but also for its efficient control of resources. In addition to considering it as a process (and not a goal), decentralization can be understood, as Victoria E. Rodríguez points out, as “a series of measures that are applied to eliminate or at least reduce excess concentration” (Rodríguez, 1997, 37).

Keywords: planning, development, decentralization.

La tendencia hacia una práctica de la planeación local tiene su origen en el proceso de descentralización, no solo delegándose responsabilidades a las Administraciones Estatales, sino también a las municipales. Por ello, es preciso tomar en cuenta las formas que ésta adopta: desconcentración, delegación, devolución y privatización (Rodríguez, 1997; Rondinelli, en Finot, 2001). Formas que influyen en el desarrollo como resultado del proceso irreversible de descentralización política no solo por su carácter redistributivo de asignaciones político-administrativas, sino también por su control eficiente de recursos. Además de considerar como un proceso (y no una meta), la descentralización puede entenderse, como señala Victoria E. Rodríguez, como “una serie de

medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración” (Rodríguez, 1997, 37).

La apuesta por una descentralización se conduce, idealmente, en el sentido de habilitar al municipio para la gestión de gobierno de sus territorios, siendo éste el mejor espacio para tal fin (Caruso, 2014). Esto además de que la descentralización implicaba el comienzo en la ampliación de la agenda de políticas para los municipios, hecho por el cual fueron incorporándose a las tareas locales algunos temas y asuntos que no habían sido de su competencia o que no estaban adscritos a ninguno de los tres órdenes de gobierno (Cabrero y Zabaleta, 2009, 6).

El proceso descentralizador, como punto de partida para la planeación municipal de desarrollo, se dio en México a principios de la década de los ochenta, con la administración de Miguel de la Madrid. La convicción en ese entonces de una descentralización de la vida nacional se basó en la creencia de que era una “forma de alcanzar el desarrollo económico regional equilibrado y de propiciar una sociedad más igualitaria y participativa”. Sus objetivos, de acuerdo con Arles Caruso, se pueden agrupar en tres grupos: a) Reducción de los desequilibrios territoriales y de las desigualdades sociales, b) Gestión de proximidad y c) Participación Ciudadana. No obstante, el proyecto descentralizador, al estar condicionado por las estructuras administrativas y los recursos humanos y financieros existentes (Caruso, 2014, 2), ha provocado la apertura de brechas en las capacidades entre municipios para hacer frente a sus problemas.

Con las modificaciones al artículo 115 constitucional se facultó a los gobiernos municipales para “formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano” (Aguilar, 1996, 9). No obstante, en la práctica, el desarrollo ha sido impulsado de manera centralizada bajo el supuesto, como menciona Aguilar, “de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados si estaban bajo el control de un único mando” (Aguilar, 1996, 10). De ahí que el marco legal que acota el accionar de los municipios combine leyes federales, las Leyes Orgánicas de los Estados y los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los municipios. Es decir, la autonomía de estos últimos es una cuestión más de carácter discursiva emanada de la Constitución Política –resultado del proceso de descentralización– que una cuestión de facto.

Si bien la constitución reconoce al municipio como un tercer orden de gobierno, la distribución de facultades y responsabilidades entre niveles no ha terminado por sentar las bases de una efectiva coordinación entre la federación, los estados y los municipios. Acotada por las funciones que señala el artículo 115 constitucional, la Administración Pública Municipal se ve limitada para actuar en muchas áreas. Se ha convertido en una institución prestadora de servicios, administrando la infraestructura necesaria para la prestación de servicios como agua, alumbrado, manejo de residuos, etc., pero limitándose en la participación de acciones sobre áreas como la educación o salud.

El caso mexicano respecto de la descentralización, parece más bien adquirir las características de una desconcentración y delegación, sin llegar a consolidarse como una devolución. Es decir, mientras las primeras se refieren a una transferencia de funciones que permanecen aún bajo supervisión y control de una organización central, la devolución se refiere a la transferencia de las facultades

decisorias hacia las organizaciones locales dotadas de autonomía (Rodríguez, 1997, 41).

Planeación para el desarrollo

Cabrero, al igual que otros autores (Ziccardi, 2003), parte de una perspectiva desde la descentralización para la justificación de la planeación municipal, pues como él lo menciona “los esfuerzos descentralizadores de “arriba hacia abajo” al ser erráticos y todavía incompletos, han llevado a los gobiernos municipales a no esperar más y desplegar su propia agenda de políticas de bienestar social” (Cabrero, 2007, 21). Sin embargo, la construcción de planes de desarrollo significa un reto para los municipios, tomando en consideración las restricciones con relación a sus recursos, capacidades y atribuciones (Guillén en Cabrero, 2003, 295). El proceso de planeación para el desarrollo representa un objeto de estudio por sí mismo, por su contenido, por las particularidades culturales en cada municipio y por los actores que intervienen en su elaboración. Pero para ello, habrá que tomar en cuenta lo que comúnmente se entiende por planeación, por una parte, y por desarrollo, por la otra.

Cabe señalar que el concepto de desarrollo municipal, de acuerdo a la clasificación de Graizbord (Cabrero, 2003, 93), no es excluyente del de desarrollo regional, solo que hace referencia a un espacio geográfico específico. Para esta clasificación, Graizbord divide las regiones en unidades geográficas y administrativas y, a su vez, subdivide a las unidades geográficas en regiones homogéneas y regiones nodales o funcionales. Es dentro de las regiones nodales en las que se clasifican a países, estados y municipios. Es decir, se puede considerar el desarrollo municipal como una subdivisión del desarrollo regional.

Aunque Jesús Arroyo y Antonio Sánchez consideran el desarrollo regional como “la dimensión territorial del desarrollo económico nacional, [...] considerando la localización de las unidades productivas y las familias que llevan a cabo la producción” (Cabrero, 2003, 92), el desarrollo no alude únicamente a aspectos de producción. Como ellos mismos señalan, “el desarrollo regional implicaría la disminución de las disparidades en lo que respecta a oportunidades de empleo, incremento de ingresos, educación, salud, esparcimiento, etcétera” (Cabrero, 2003, 92). Por lo tanto, una planeación a nivel municipal que pretenda fomentar el desarrollo, requiere incluir estos temas en la agenda.

Si bien la noción de desarrollo sobre la que se han fijado algunos autores tiende más hacia lo económico, según Alicia Ziccardi, “el papel que deben asumir los gobiernos locales como promotores del desarrollo económico” –y que no se contrapone a las necesidades de un desarrollo de manera integral– sugiere actuar, entre otras cosas, para:

“a) crear un entorno institucional propicio; b) elaborar regulaciones de calidad para normar los procesos de apropiación del suelo urbano; c) impulsar la planeación estratégica del desarrollo local; d) incorporar las Tecnologías de la Información y Comunicación a las tareas de gobierno (por ejemplo, abrir páginas de la ciudad en internet); e) crear redes económicas e institucionales basadas en formas de cooperación y competencia para las pequeñas y medianas empresas (PYMES); [...] f) fomentar el vínculo entre las empresas que actúan en el medio local con las universidades y centros de enseñanza, a fin de que las tareas de investigación contribuyan a crear y difundir innovaciones y conocimientos”. (Ziccardi, 2004, 183)

Para comprender el sentido en el que se ha inscrito el término planeación municipal, varias instituciones y autores han creado su propia definición. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública la define como la “actividad que busca dirigir el desarrollo de las comunidades y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en el municipio” (Hernández y Mejía, 1992, 9); o, de manera más sucinta, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos la define como “actividad adecuada para lograr el desarrollo municipal” (Hernández y Mejía, 1992, 12). No obstante, estas definiciones no corresponden por sí mismas a una autoridad del nivel de gobierno local. En este sentido es que Aguilar considera al municipio libre (cual orden de gobierno) como la instancia por cuya actuación ocurrida “a la vista de todos y en contacto directo con la vida comunitaria, es el mejor capacitado para responder con rapidez y eficacia a las necesidades cotidianas de la comunidad” (Aguilar, 1996, 8).

Actualmente, el término planeación parece estar indiscutiblemente complementado por otro: estratégica. Como planeación estratégica puede entenderse “la práctica que está orientada a cambiar la realidad, a remover obstáculos e intereses, a facilitar la obtención de objetivos y metas, así como las políticas y los planes principales, definición de las actividades y la organización de las instituciones para alcanzarlos” (Böhm, 2007, 48). Sin embargo, esta definición no contempla el nivel operativo de los objetivos planteados. Por ello, una planeación estratégica habrá de incluir elementos que determinen su nivel de funcionalidad y que guarde congruencia con la capacidad de atención a las principales demandas de la ciudadanía. Cabe señalar que el concepto de planeación estratégica no atañe estricta ni exclusivamente a la Administración Pública, sino que ha sido adoptado del ámbito empresarial, pero volviéndose una herramienta necesaria en la gestión de organizaciones públicas. De acuerdo con Cabrero, desde los años setenta se sugería la incorporación de este concepto en situaciones donde se presentaban decisiones que: “a) Incorporaban un medio ambiente cambiante e incierto además de información imperfecta sobre una gran diversidad de variables; b) Incorporaban la necesidad de revisar continuamente no solo el desempeño de los sistemas de gestión sino incluso los objetivos finales de la organización; c) y finalmente que requerían flexibilidad para realizar los ajustes y cambios oportunos ante nuevos escenarios”.

De manera sintetizada, se puede decir que el modelo de Planeación Estratégica se basa en: a) orientación a la misión y ajuste de objetivos, b) variables del contexto que cambian continuamente, c) evaluación continua mediante sistemas de monitoreo y d) orientación a la construcción de un sistema de planeación, no al plan (Cabrero, 1999, 28).

Cabe señalar que el resultado de la planeación no debe percibirse como un fenómeno casual que desestime las características de los actores involucrados en su proceso. Por el contrario, depende en gran medida de la profesionalización de los servidores públicos, ya que son, la planeación y la profesionalización, procesos que se alimentan recíprocamente (IGLOM, 2004, 33); de manera que el reforzamiento de las capacidades institucionales, que adquiere un carácter endógeno a la organización, sirva para fomentar un ciclo virtuoso que contribuya al mejoramiento de la gestión pública. Así es como una Planeación Estratégica por sí sola no garantiza el éxito de sus propuestas, sino que su funcionalidad

descansará en la lógica con la que se haya planeado en respuesta de los problemas públicos atendibles.

De manera analógica, el proceso de planeación en el municipio puede considerarse como lo que Michael D. Cohen llamó modelo de cesto de basura. Es decir, las decisiones dentro de la organización, en este caso los encargados de la planeación para el desarrollo, pueden estar dirigidas a la generación de soluciones para problemas no previstos. Los tres supuestos en los que se basa este modelo son que: a) las organizaciones operan con base en una variedad de preferencias mal definidas, b) los procesos, con tecnología poco clara, no son entendidos por sus miembros y c) los participantes rotan constantemente (Cohen y otros, 1972).

Este argumento, aunque falsable, se propone en función de lo observado a nivel local y de la evidencia que arroja el comportamiento de los actores involucrados en los procesos de planeación para el desarrollo. Además, habrá que tomar en cuenta que los municipios no siguen una misma lógica estructural-organizacional, por lo que la aplicación de dicha analogía dependerá del caso que esté bajo análisis.

La planeación, a pesar de ser una práctica común en el arranque de las administraciones municipales, es una guía de trabajo para las autoridades locales durante tres años que, sin embargo, es desatendida en favor de dar prioridad a cuestiones de carácter emergente e ir solucionando problemas de manera contingente. La presión de los presidentes municipales sobre las dependencias con la función de planeación dentro de la estructura del municipio entorpece su autonomía en la elaboración de estrategias con posible aplicación tanto en el corto como en el largo plazo. La tendencia ha sido cumplir durante el tiempo que dura la administración con requisitos establecidos en el marco legal relacionado con la planeación y, consecuentemente, proyectar ejercicios de simulación (más que efectivos) de la función de planeación. Aun con la priorización de temas dentro de sus planes de desarrollo, la actuación para resolver problemas dentro del municipio responde a cuestiones emergentes y no a las estrategias plasmadas en dichos planes.

Referencias

- Aguilar, Luis (1996) El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista mexicana de sociología*, vol. 58, núm. 3 (Julio-septiembre 1996).
- Böhm, Luis (coord.) (2007) *Manual de Planificación Estratégica Municipal*. Argentina: Fundación Konrad Adenauer.
- Cabrero, Enrique (1999) “Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales” en Cabrero Enrique y Gabriela Nava, *Gerencia Pública Municipal*. México: Porrúa.
- Cabrero, Enrique (2003) (Coord.) *Políticas Públicas Municipales: Una Agenda en Construcción*. México: CIDE.
- Cabrero, Enrique (2007) *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. Documento de Trabajo Administración Pública; 197. México: CIDE.
- Cabrero, Enrique y Dionisio Zabaleta (2009) ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Reforma y democracia*, núm. 43 (febrero 2009).

- Caruso, Arles (2014) Herramientas para para el buen gobierno municipal. Productos del INAFED. México: INAFED.
- Cohen, Michael y otros (1972) A garbage can model of organization choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, núm. 1 (marzo 1972).
- Finot, Iván (2001) Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Chile: CEPAL.
- Hernández, Misael y Mejía, José (1992) Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento. Documento de Trabajo de Administración Pública. México: CIDE.
- IGLOM (2004) Bases para una reforma constitucional en materia municipal. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Rodríguez, Victoria (1997) La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, Alicia (2003) El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Revista Gestión y Política Pública*. vol.12, núm.2 (Semestre II, 2003): 323-350.
- Ziccardi, Alicia (2004) Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 6, número especial (octubre 2004): 181-196.