

# PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO LOCAL: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE TRES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, MÉXICO

*BERTOLDO LUCIO SÁNCHEZ MUÑOZ*

## INTRODUCCIÓN

A partir del uso de un Modelo de Evaluación de Planeación municipal participativa que parte de considerar como ejes centrales: la participación, la sustentabilidad y la viabilidad de los planes de desarrollo, se realiza un análisis de las formas de planeación en tres municipios del estado de Tlaxcala en el período 2001-2005.

El trabajo parte del supuesto de que la planeación municipal es un instrumento de la gestión municipal (Cabrero, 2001), que en la medida que en su diseño y aplicación considere la participación social y los ejes básicos de las necesidades sociales y de las tareas municipales, puede colaborar a fortalecer el desarrollo local. La planeación municipal participativa y estratégica constituye un modo sistemático de gestionar el cambio, ya que de ello se deriva su carácter de proceso, su continuidad. Pero además como proceso conciente dirigido a obtener un objetivo determinado: el mejor futuro posible.

En México la experiencia de Planeación Municipal tiene contrastes y diferencias significativas: existen experiencias exitosas de planeación sistemática llevadas a cabo por municipios grandes, medianos o pequeños, pero existen también ejemplos de inercias en los procesos de gestión administrativa tradicional que, no obstante la obligación legal de presentar planes de desarrollo municipal, simplemente actúan reactivamente a las demandas políticas o al acoplamiento administrativo que exige la reducción de los presupuestos municipales.

La planeación estratégica municipal se considera un instrumento eficiente a) si se concentra en los problemas verdaderamente estratégicos, que provoquen un efecto multiplicador en el territorio; b) Si toma en cuenta la disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos y c) si considera que la localidad forma parte de un sistema jerárquicamente

---

<sup>1</sup> Mtro. En Desarrollo Rural, candidato a Dr. en Antropología Social. Académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

superior y que no es un ente independiente. Esto condiciona sus posibilidades y el alcance de sus decisiones

## **1.- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO LOCAL Y SU GESTIÓN.**

El concepto de desarrollo local tiene múltiples acepciones, y aunque no es el objetivo contribuir a estos debates teóricos, los autores asumen que constituye un proceso localizado, que integra aspectos políticos, institucionales, socioeconómicos, productivos, tecnológicos y ecológicos, referidos a la trilogía competitividad - equidad - sostenibilidad. Este proceso lleva a la creación de las condiciones materiales, culturales y espirituales que propicien la elevación de la calidad de vida de la sociedad, con un carácter de equidad y justicia social de forma sostenida y basado en una relación armónica entre los procesos naturales y sociales, teniendo como objeto tanto a las generaciones actuales como las futuras.

Esta situación evidencia la necesidad de introducir un instrumento capaz de responder a dicho problema, y éste es la planeación estratégica del desarrollo local. Ha quedado demostrado por la práctica el fracaso, en los países latinoamericanos, del proceso “auto organizado de la economía, en forma espontánea, guiada por la necesidad de las empresas de producir bienes y servicios para un mercado exigente”<sup>2</sup>. En consecuencia no puede ser espontáneo, en las condiciones actuales es necesario conducirlo, gestionarlo.

Lo anterior lleva necesariamente a introducir el concepto de gestión. En el diccionario se define como: **Gestión** : del latín *gestio onis*. Acción y efecto de administrar. De modo que la gestión, organizacionalmente hablando, se refiere al desarrollo de las funciones básicas de la administración: planear, organizar, dirigir y controlar.

Se entiende por gestión estratégica el conjunto de decisiones y acciones que llevan a la organización (de cualquier tipo) a alcanzar sus objetivos. Tiene directa relación con la formulación, ejecución y control del Plan Estratégico de la organización y se basa en la comprensión y administración de su relación e interacción con el entorno, con los demás agentes presentes en este, y en general todos aquellos que constituyen la cadena de valor a

---

<sup>2</sup> *Vázquez Barquero Antonio (1999) Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre el desarrollo endógeno, p. 34 Editorial Pirámide, Madrid.*

la que pertenece la organización. Lo anterior se lleva a cabo a través de tres fases fundamentales:<sup>3</sup>

Fase 1: Planeación estratégica: Formulación de la misión, análisis interno y externo, fijación de objetivos y formulación de estrategias.

Fase 2: Implementación de estrategias a través de proyectos y programas.

Fase 3: Evaluación y control de las estrategias.

El papel del factor humano en este proceso ha sido reconocido como determinante, pues condiciona en gran medida el éxito o fracaso del mismo. Requiere de la creación de una cultura organizacional, de la adopción de nuevos estilos de dirección, del trabajo en equipo.

Mediante dicho proceso se busca el ajuste de la organización territorial con su entorno y posee como características esenciales las siguientes:

- Naturaleza flexible y oportunista
- Horizonte temporal que incluye el corto, mediano y largo plazo
- Existe un determinado grado de descentralización que posibilita la participación
- Capacidad creativa, exige de gobiernos locales innovadores
- Incorpora en el entorno, al ambiente externo como variables
- Las variables que la condicionan tienen naturaleza multidimensional

Lo fundamental no es el plan en si mismo, sino la dinámica de relación y colaboración entre los actores. Se trata de transformar el disenso en consenso entre los fundamentales actores, de identificar y poner en marcha los fundamentales proyectos estructurantes del futuro del municipio y de que entre estos se mantenga una relación continuada.

## **2.- EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE TLAXCALA**

La vida municipal en el estado de Tlaxcala ha tenido, en los últimos 25 años acontecimientos significativos que han obligado a emprender reformas a las normas municipales que han transformado la relación entre los distintos niveles de gobierno a nivel local y estatal. Entre los hechos más significativos destacan: a) el proceso de creación de 16 nuevos municipios en 1985 como parte de una lucha social emprendida por las comunidades para allegarse de

---

<sup>3</sup> Menguzzato M y Renau J (s/f) *La dirección estratégica de la empresa. Un enfoque innovador del management (s/e) (s/l)*.

recursos que se concentraban en las cabeceras municipales y como expresión de una larga lucha por autogobernarse y ejercer la autonomía territorial, b) las reformas a la ley orgánica municipal del año de 1984 y 1988, c) las reformas a la ley orgánica municipal de los años 1995, 1998 y la reforma a la ley municipal del año 2001.

La creación de 16 nuevos municipios en 1985 tuvo como génesis la demanda de los ciudadanos de las localidades por acceder al control directo de los recursos que el estado y la federación destinan a los municipios y por llevar hasta el nivel local, el proceso de descentralización de la vida política nacional.<sup>22</sup> La culminación de este proceso impactó la organización territorial, administrativa y fiscal, la redistribución de los recursos y amplió los espacios de representación política en el estado, constituyéndose nuevas unidades territoriales para la participación y representación política en el estado, que se expresaron en los procesos electorales para la elección de autoridades municipales, para diputados locales y federales y para la elección de gobernador.

Las reformas a la ley orgánica municipal de 1984 y 1988, marcan un hito en la historia política municipal, pues, entre otros aspectos, amplían la participación y representación política, constituyendo un nuevo nivel de gobierno en el nivel local: la presidencia auxiliar.

A partir de la reforma de 1984, las agencias municipales se transforman de ser exclusivamente instancias de representación, a formar parte del gobierno municipal como regidores de pueblo. Las presidencias auxiliares se constituyen en órganos desconcentrados de la administración pública municipal y los presidentes municipales auxiliares son electos por la vía del voto libre, universal y secreto y por la vía popular directa, en asambleas de pueblo, rescatando de este modo los usos y costumbres de participación comunitaria que la tradición cultural y política de Tlaxcala conserva en las localidades.

Las reforma de la ley orgánica municipal de 1995, 1998 y el año 2001, precisan procedimientos y amplían las facultades de los integrantes del ayuntamiento, en particular de los síndicos y regidores. Se incluyen facultades para la planeación del desarrollo urbano municipal, estableciéndose con ello las bases para hacer participar al municipio como gestor del desarrollo social y económico. Se especifican así mismo las funciones de las comisiones en el seno del cabildo y se hace participar al municipio como coadyuvante para ofrecer información fiscal y para la organización de elecciones de presidentes auxiliares,

denominación que se modifica en el año 2001 a presidentes de comunidad. Desde 1995, las presidencias de comunidad se constituyen además como representaciones de la presidencia municipal en las localidades. Pero no es sino hasta la reforma del año 2001 que se consolida la participación de los presidentes de comunidad dentro del cabildo, al otorgársele voz y voto en el mismo; más en cambio se restringe su autonomía al mantenerse la denominación de órganos desconcentrados subordinados al Ayuntamiento del municipio.

En 1984 la entonces ley orgánica establece las bases del asociacionismo municipal; se permite apenas la coordinación entre municipios del estado o de otros estados. La reforma de 2001, sin embargo, introduce además el concepto de asociación para el mejor ejercicio de las funciones. Esta potestad de asociación posibilita el que los ayuntamientos puedan presentar y desarrollar planes y programas conjuntos para impulsar el desarrollo.

Con la creación del cuarto nivel de gobierno en el ámbito de localidad, con el establecimiento de obligaciones de planeación para impulsar el desarrollo, con la creación de comisiones de trabajo y de consejos de participación social, se crean en Tlaxcala los instrumentos legales para avanzar en la profundización de la reforma municipal.

Independientemente, es necesario avanzar todavía más para ofrecer al municipio las condiciones que le permitan mejorar las condiciones de vida y de trabajo promoviendo el desarrollo económico y social de las localidades, profundizar el ejercicio democrático del gobierno a través de la regulación de las consultas y plebiscitos, que aunque están autorizados, no son todavía instrumentos de participación social que fortalezcan la toma de decisiones y, finalmente, profundizar en la regulación para hacer factible el asociacionismo municipal y con ello la ampliación de facultades y recursos de los ayuntamientos para impulsar el desarrollo económico de los habitantes de su territorio, o de una región del estado.

### **3.- LA PLANEACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE TLAXCALA.**

A partir de las modificaciones al artículo 115 constitucional y de la adecuación de las legislaciones estatales en materia municipal, el municipio ha ido adquiriendo un conjunto mayor de facultades, competencias y atribuciones en la planeación del desarrollo local y urbano regional.

De los diversos actores que actualmente participan dentro del territorio, sólo el actor político, social y administrativo denominado Ayuntamiento, tiene la facultad legal para impulsar a nivel local procesos de planeación y participación social dirigidos a impulsar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de ese territorio.

Derivado también de las facultades que la ley le otorga, el municipio debiera ser el eje articulador de las iniciativas y de la participación de los distintos actores sociales.

Dentro de las facultades que en materia de planeación del desarrollo tienen los Ayuntamientos en el estado de Tlaxcala, están, desde la obligación de elaborar y aprobar un Plan de Desarrollo Municipal, hasta crear las condiciones materiales, financieras, sociales y políticas para hacer posible la aplicación de políticas, proyectos y programas para el desarrollo urbano municipal.

En la actual Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, decretada por el gobierno del estado el 20 de diciembre del año 2001, mediante el decreto no. 146, se establece en el artículo 92, la obligación de elaborar y presentar un Plan Municipal de Desarrollo.

De manera específica, el capítulo de la ley municipal dedicado a las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, establece un conjunto de disposiciones de las que se desprende la capacidad de los municipios para planear, dirigir y operar el desarrollo urbano.

El artículo 33 establece entre otras facultades del municipio, las de:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal
- Desarrollar la infraestructura necesaria para el crecimiento económico
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia
- Celebrar convenios para la administración y custodia de reservas federales
- Otorgar licencias de construcción, de uso del suelo, de fraccionamiento y fusión

- Vigilar y disponer lo necesario para la conservación de los centros de población, monumentos históricos y sitios turísticos
- Autorizar las obras públicas
- Aprobar las concesiones de la prestación de un servicio público.

Además de estas funciones generales del Ayuntamiento, el máximo órgano de representación popular del municipio, el Cabildo, tiene una serie de responsabilidades que tienen que ver con la planeación, el fomento y la vigilancia de planes y programas de desarrollo urbano-municipal. Entre otras, las comisiones de trabajo que el cabildo aprueba y que están vinculadas con la planeación y promoción del desarrollo están, la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, la Comisión de Gobernación, Seguridad Pública, Vialidad y Transporte, la Comisión de Salud Pública y Desarrollo Social, la de Territorio Municipal, la de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico y la de Protección y Control del Patrimonio Municipal.

Especialmente las comisiones de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología y la de Fomento Económico, tienen las funciones de planeación, vigilancia y promoción del desarrollo económico, industrial, social y cultural. Se establece incluso la necesidad de constituir un Consejo de Desarrollo Económico como órgano especializado para proponer un conjunto de acciones que permitan establecer proyectos para el impulso del desarrollo urbano-regional.

En materia de participación social, la actual ley municipal establece también la necesidad de procurar y alentar la participación social en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo; el artículo 60 establece la posibilidad de crear comités de planeación para impulsar el desarrollo urbano municipal, constituidos por representantes del sector público, privado y social; tales “organismos auxiliares” podrán “formular, aprobar, administrar y evaluar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”.

No obstante este amplio marco legal que permite la participación del municipio y de los actores sociales en la planeación del desarrollo urbano-municipal y, a pesar de la obligación de sujetar las acciones a un instrumento de planeación que los municipios deben aprobar a los cuatro meses de haberse instalado el Ayuntamiento, en la práctica los procesos de planeación y sobre todo de aplicación y seguimiento del plan de desarrollo y en particular de

la planeación urbana-municipal se han visto condicionados por múltiples factores, iniciando desde luego, por la falta de integración del instrumento de planeación, por la indefinición de los instrumentos operativos para la aplicación del plan en sus distintas etapas, por la inexistencia de las comisiones pertinentes para el impulso del desarrollo urbano municipal - como las Comisiones correspondientes del Cabildo y los Consejos Consultivo de Desarrollo Económico y los Comités para el Desarrollo Urbano Municipal hasta la falta de presupuesto suficiente destinado al impulso del desarrollo en el nivel local.

En síntesis: el marco normativo vigente para los municipios del estado de Tlaxcala, se constituye en un factor de oportunidad que no sólo facilita la función de planeación para el desarrollo de los municipios, sino que se constituye en un imperativo legal que establece clara y precisamente las facultades y obligaciones que en el ámbito local tienen los municipios para promover el desarrollo de sus comunidades.

#### **4.- LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN**

Podemos considerar a la planeación como "... un mecanismo que permite aprovechar los recursos con que se cuenta, propiciar la negociación de los actores, invertir de manera efectiva y articular los esfuerzos de las distintas iniciativas que se desarrollan en las comunidades, comarcas y municipios. A través de mecanismos apropiados de planificación, los actores locales pueden asumir su responsabilidad como ciudadanos o como autoridades ... que saben hacia qué resultados los dirigen sus decisiones y acciones, e impulsar la gestión municipal tomando en cuenta la mayor cantidad posible de factores, de manera que se vayan creando ámbitos cada vez más amplios de responsabilidad municipal y ciudadana, bienestar y democracia."

El origen de la planeación estratégica se vincula a la práctica empresarial y se comenzó a utilizar por las empresas norteamericanas a finales de los años 50s del pasado siglo. No es hasta la década de los 80s que se utiliza para dar respuesta a los problemas de las áreas urbanas y las regiones en general.

Conceptualmente la podemos considerar como "... un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una determinada organización..."



En esta definición es necesario resaltar el hecho de que constituye un modo sistemático de gestionar el cambio, ya que de ello se deriva su carácter de proceso, su continuidad. Pero además como proceso conciente dirigido a obtener un objetivo determinado: el mejor futuro posible.

Para sintetizar las características esenciales del proceso de planificación en el ámbito local, tenemos que referirnos a los siguientes aspectos:

- Concentrada en los problemas verdaderamente estratégicos, que provoquen un efecto multiplicador en el territorio
- Tener en cuenta la disponibilidad de recursos. Estos recursos los consideramos en su acepción más amplia, financieros, materiales y humanos
- Considerar que la localidad forma parte de un sistema jerárquicamente superior, no es un ente independiente. Esto condiciona sus posibilidades y el alcance de sus decisiones

La planeación estratégica es proceso en tanto se refiere a un conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores sociales, políticos y económicos en la búsqueda de claridad y a la implementación de acciones adecuadas; pero es instrumento por constituir un marco conceptual que facilita la concertación en la toma de decisiones. En el Manual de Planificación Participativa Municipal se argumenta la implementación de un proceso de planeación estratégica participativa partiendo de:

- La necesidad de mejorar las condiciones de vida de los hombres y mujeres del municipio, especialmente de los sectores más vulnerables
- Promover el establecimiento de mejores oportunidades para el crecimiento económico y la transformación productiva que utilice óptimamente los capitales humano, natural y físico
- Fortalecer las capacidades de gestión pública acercando el poder al ciudadano y elevando la calidad de los servicios públicos. Sólo con la planificación participativa es posible asegurar que las inversiones se dirijan a solucionar las aspiraciones prioritarias de la población, viabilizando su real y efectiva incorporación al proceso de desarrollo.

Cuando nos referimos a la visión estratégica del desarrollo municipal, estamos considerando su diseño a partir de la identificación de tendencias y anticipación de las oportunidades, de la formulación de los objetivos en función de las potencialidades y referidos a los temas estructurales críticos inaplazables para alcanzar un nivel superior en el desarrollo.

## **5.- CONSIDERACIONES Y ANÁLISIS DEL MODELO DE PLANEACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE APIZACO, TLAXCALA Y ZACATELCO**

La evaluación del modelo de planeación municipal participativa parte de considerar como ejes centrales: la participación, la sustentabilidad y viabilidad. Teniendo en cuenta que en los tres municipios existe el plan de desarrollo municipal referido al horizonte del 2002/05, correspondiente con el período de gobierno, procedimos, en primera instancia, al análisis de los documentos elaborados en cada uno de ellos.

Esta valoración se refirió de manera fundamental a considerar cómo están estructurados, organizados y formulados los momentos esenciales de cualquier modelo de planeación estratégica: existencia de un diagnóstico estratégico, formulación de la misión y la visión y definición de los objetivos estrategias en correspondencia con los escenarios que puedan presentarse. El procedimiento investigativo utilizado fue la revisión de los correspondientes documentos.

Posteriormente, se obtuvo información adicional sobre el proceso de elaboración, implementación y control del mismo a través de un cuestionario aplicado a funcionarios municipales y los miembros de los Cabildos.

### **Revisión documental de los planes de desarrollo**

#### **Diagnóstico estratégico**

Debe brindar una caracterización del territorio tanto desde el punto de vista del ambiente interno como externo, considerar el vínculo entre ambos y las posibles alternativas. A dicho momento le corresponde un rol protagónico en la planeación estratégica, ya que sobre su base se formularán los restantes elementos de cualquier modelo de planeación estratégica que se utilice. Debe poseer un carácter descriptivo, explicativo y propositivo.

El momento descriptivo posibilita considerar las características, los recursos, los problemas del territorio; el explicativo, profundiza, en las causas que están incidiendo, en los factores que están provocando un resultado específico en tanto que el propositivo considera las posibles soluciones a los problemas y a las oportunidades, teniendo en cuenta las diferentes alternativas a utilizar.

Se trata de que el territorio considere las oportunidades que se le presenta y sobre la base de sus fortalezas las aproveche para atenuar o reducir las debilidades y así estará en mejores condiciones de enfrentar las amenazas del entorno.

En este proceso deben quedar perfectamente definidos no solamente las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, sino también aquellos aspectos que se consideran claves, estratégicos para la gestión del desarrollo, teniendo en cuenta que es necesario solucionar los aspectos importantes pero que no siempre éstos coinciden con los estratégicos. Es necesario equilibrar las soluciones a los problemas inmediatos con los estratégicos. Estos elementos claves son los que deben ser formulados en los objetivos.

Con relación a este momento del proceso de planeación, al revisar la síntesis que aparece en los respectivos planes de desarrollo municipal obtenemos lo siguiente:

- En el municipio de Apizaco se considera el contexto Estatal en lo referente a la población, la infraestructura de comunicación, los parques industriales y el personal ocupado en las diferentes actividades económicas. En el contexto municipal se refiere a su ubicación, el comportamiento poblacional, la economía, y el bienestar social. No se vincula el ambiente interno y el externo. En todos los casos solamente se describe la situación, no es ni explicativo, ni propositivo.
- Tlaxcala. Se refiere a los aspectos demográficos, educación, salud y deporte, vivienda, economía, medio ambiente, participación social, seguridad pública y administración pública municipal. Se destaca cual es el desafío fundamental del municipio. El diagnóstico es descriptivo, explicativo y propositivo. Se refiere a las fundamentales dimensiones del desarrollo sustentable. Aunque explícitamente no se mencionan los elementos del ambiente externo considerados, si se hace referencia en los aspectos señalados a las fortalezas y oportunidades del municipio, aunque no aparecen mencionadas con esa denominación, pero

pueden ser separadas en el contexto. Metodológicamente está adecuadamente concebido en relación a los elementos que incluye, aunque no se brinda la vinculación entre el ambiente externo y el interno.

- Zacatelco. El diagnóstico es descriptivo, enfatiza extraordinariamente lo histórico del municipio y, si bien esto contribuye a formar el sentido de pertenencia, es necesario establecer el equilibrio en el momento de elaboración del diagnóstico municipal. Se refieren como aspectos específicos los correspondiente a: población, infraestructura de servicios y vial, bienestar social, economía, turismo y estructura orgánica del ayuntamiento. Todo lo anterior se trata de manera descriptiva, no se expresan los factores que dan origen a las situaciones detectadas. No se hace referencia los problemas medio ambientales. Los retos y líneas de acción, referidos a la manera en que debe actuar el gobierno municipal y las actividades a las cuales serán destinadas prioritariamente los fondos municipales. A pesar de que en el diagnóstico no se establece la situación medio ambiental del municipio en los “rumbos marcados por los electores” se refiere muy someramente la necesidad de instrumentar programas y proyectos ecológicos en el corto y mediano plazo. En este sentido también se hace referencia a la solución de problemas de carácter social planteado por los ciudadanos. No se refiere la gestión vinculada a la economía municipal.

- Constituye un aspecto común a los tres municipios el hecho de que no se mencionade manera explícita y destacada el problema ambiental a pesar de clasificar el Estado de Tlaxcala como el de mayores problemas ambientales en el país En este sentido, el diagnóstico de los municipios de Apizaco y Zacatelco no es estratégico, ya que solamente es descriptivo, resulta difícil detectar los elementos del ambiente interno y no se expresan los elementos del externo. En el municipio de Tlaxcala la síntesis no aborda de manera explícita estos elementos, pero pueden ser aislados. Desde el punto de vista metodológico resulta más adecuado. En esencia todos brindan elementos sobre el aspecto económico, social y medio ambiental. Aunque éste último no con el suficiente grado de profundidad, si consideramos la situación existente en el Estado.

## **Misión y visión**

La misión es la razón de ser de la organización territorial. Nótese que nos estamos refiriendo a la organización territorial como el conjunto de actores que interactúan en dicho espacio.

Constituye el primer momento de consenso a lograr en el proceso de planeación del desarrollo local. Debe estar expresada en términos tales que los diferentes actores se reconozcan en ella, que puedan determinar el papel que les corresponde en la gestión del desarrollo.

La visión es el objetivo que deseamos alcanzar al concluir el horizonte de planeación, es la imagen mental que se posee del territorio luego de que se han llevado a cabo las acciones previstas. Se puede enunciar en términos cuantitativos o cualitativos. Desde el punto de vista de la Teoría de la Dirección se plantea que la misión “empuja” a los actores territoriales, y la visión los “Jala”.

La misión debe formularse de manera clara, y sintética. Pero sin que este último aspecto implique el no reflejo de los fundamentales actores territoriales en ella. Nos estamos refiriendo a la misión del territorio, de la organización territorial, aglutinada para gestionar el desarrollo del municipio.

Con relación a la misión detectamos que:

- En el municipio de Apizaco no aparece formulada de manera explícita
- En los municipios de Tlaxcala y Zacatelco se refiere exclusivamente al papel que ha de jugar el gobierno municipal para lograr la participación organizada de la sociedad en los programas destinados a la satisfacción de las necesidades de la población (Tlaxcala) o la obtención de resultados alcanzables a la que importe el reconocimiento de sus ciudadanos para fortalecer la confianza y la cooperación entre los sectores público y social (Zacatelco).
- No se refleja el papel de los principales actores en la consecución del desarrollo municipal, lo que hace suponer que no hubo participación de los mismos en este proceso.

En la visión podemos señalar lo siguiente:

- Está expresada en función del papel a jugar por el ayuntamiento en el 2005 (Tlaxcala), vinculando el papel del ayuntamiento a la imagen deseada en Zacatelco y, aunque no aparece explícita en el documento de Apizaco, puede ser deducida en función de la imagen

objetivo del territorio (aparece como objetivo principal) y de las características que debe tener el ayuntamiento.

- Al no haber sido confeccionada a través de la participación de los fundamentales actores sociales del territorio (concluido a partir de su expresión), no existe compromiso con ella, no existe el sentimiento de pertenencia porque ha sido algo “externo” para ellos. Aunque se aprobase en sesión del Cabildo, quedan excluidos de dicho procedimiento el conjunto de actores no gubernamentales que pueden y deben jugar un papel esencial en el proceso de gestión del desarrollo local. Nos estamos refiriendo a líderes territoriales y sectoriales.

Al no estar reflejados en la misión y la visión los fundamentales actores sociales del territorio, no existe compromiso con ella, no existe el sentimiento de pertenencia, quedan excluidos de dicho procedimiento el conjunto de actores no gubernamentales que pueden y deben jugar un papel esencial en el proceso de gestión del desarrollo local. Ni la misión, ni la visión son participativas.

### **Formulación de los objetivos, estrategias y programas**

Existen diversas consideraciones con relación a la formulación de los objetivos. En sentido general, debemos diferenciarlos de las metas concretas. Consideraremos a los primeros como declaraciones conceptuales cualitativas sobre el estado que se desea alcanzar en el territorio y, estas declaraciones serán concretadas y especificadas en las metas trazadas.

Esta metas son las que posibilitan medir el resultado parcial que se va obteniendo por el territorio en cuestión. Si los objetivos constituyen el qué, las estrategias se refieren al cómo.

Con relación a estos elementos consideramos que:

- En el municipio de Apizaco el plan de desarrollo se expresa exclusivamente a través de objetivos y sus correspondientes estrategias, vinculados a los siguientes rubros: gestión del cambio, impulso y progreso económico, bienestar social, justicia y seguridad social y administración responsable. No aparece un rubro ni un objetivo directamente vinculado al medio ambiente, aunque en lo correspondiente a las estrategias de bienestar social se

pronuncian por el aprovechamiento racional de los recursos naturales a través de la protección, conservación y racionalidad en su uso.

Se formula de manera explícita el papel de la identidad municipal y de la modernización de la administración pública y en consecuencia se trazan estrategias en dicho sentido.

- En Tlaxcala, se refieren a: comunicación veraz y oportuna, seguridad pública, sentido humano en el gobierno y la administración, desarrollo municipal, desarrollo urbano sostenible, servicios públicos, finanzas sanas, y asistencia social. Además de expresarse los objetivos y las estrategias se hace referencia también a las líneas generales de acción. En cuanto a estos aspectos se deben señalar dos ausencias: los problemas medio ambientales y lo correspondiente a la actividad económica en el municipio.

- El plan de desarrollo de Zacatelco aborda los siguientes elementos: planeación, salud, educación y cultura, deporte y recreación, asistencia social, ecología, servicios públicos, obras públicas, seguridad pública, administración y finanzas, desarrollo agropecuario y agua potable y alcantarillado. Asociados a todos los aspectos antes mencionados, se indica la necesidad de realizar o implementar un programa sobre el cual solamente se mencionan las características que ha de tener el mismo, pero sin que exista concreción. En éste es en el único de los municipios analizados que se incluye el control y seguimiento, señalado de forma explícita la importancia conferida y su filosofía en función de eficiencia y la eficacia con la cual se realizan las tareas programadas, centrandose su atención en la participación de los titulares de cada área como fuentes de información para llevarlo a cabo y en su permanencia durante todo el horizonte de planeación. Se destaca la necesidad de contar con una unidad administrativa especializada que “supervise, evalúe, controle y de seguimiento a las actividades y procesos de las dependencias”. Esta responsabilidad se asigna a la contraloría municipal. En el plan de desarrollo no aparecen las estrategias que permitirán la consecución de los objetivos trazados.

- El control de los objetivos, evaluado a través del primer informe de gobierno, no se realiza teniendo en cuenta lo programado en el plan de desarrollo, excepto en el municipio de Tlaxcala. En general los objetivos no se concretan en metas específicas y esto dificulta extraordinariamente su control. Es necesario establecer un mayor vínculo entre los objetivos y las estrategias y considerar alternativas diferentes que pueden presentarse. Los objetivos no se formulan teniendo en cuenta los diferentes escenarios que pudieran presentarse.

Algunas consideraciones generales con respecto a los planes de desarrollo de los municipios de Apizaco, Tlaxcala y Zacatelco.

- En los tres municipios analizados se observa la falta de concreción en los objetivos, no se formulan las metas concretas de manera cuantificable.
- En general se abordan con mayor o menor amplitud aspectos importantes para los habitantes de los mismos, pero todos referidos exclusivamente al período 2002/05 lo cual desde el punto de vista del desarrollo resulta breve.
- Es de destacar la insuficiente consideración de aspectos de carácter económico, no se expresa el papel gestor de municipio, aún dentro de las posibilidades del marco legal existente. Más bien se refiere a la administración de los recursos asignados ya bien sean por los fondos federales o los obtenidos en el municipio.
- Los problemas de deterioro ambiental no son tratados con la jerarquía necesaria teniendo en cuenta que en el Estado se presenta este problema y que de acuerdo a estudios realizados se clasifican los municipios de Tlaxcala y Apizaco como de deterioro ambiental medio y Zacatelco como muy alto.
- No se considera de manera integral el problema de la sustentabilidad ni la participación de las organizaciones sociales y sectoriales en el proceso de gestión del desarrollo. No pueden considerarse los planes como producto de la concertación entre los actores municipales.
- Los documentos, por su forma, resulta difícil que se constituyan en instrumentos cotidianos de trabajo para los actores municipales. Cuando se considera el primer informe de gobierno, en los municipios de Apizaco y Zacatelco no se realizó tomando en cuenta los objetivos formulados; en el municipio de Tlaxcala si se consideraron dichos objetivos para el informe.
- No se manifiestan explícitamente el enfoque de género en los planes de desarrollo ni tampoco la equidad social, entendida como la generación de oportunidades para que toda la población organizada tome parte en las decisiones. No se expresa la prioridad necesaria a la población más desfavorecida o con necesidades básicas insatisfechas.



- No se expresan objetivos, planes o programas la formación de la corresponsabilidad comunitaria.

## **6.- EL PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO MUNICIPAL**

Los problemas que se presentan en el mundo contemporáneo han determinado la necesidad de establecer una división en el área de atención de los gobiernos nacionales y locales; así los primeros centran su atención en las medidas que permitan controlar los grandes desequilibrios macroeconómicos en tanto que los segundos, se orientan con mayor o menor rigor a estimular las iniciativas locales y en la mejor gestión de sus mercados de trabajo.

Surge de esta manera la necesidad de que los gobiernos locales cambien su mentalidad de administradores de los recursos asignados centralmente a “gestores”, a proporcionar cambios en las condiciones de vida de sus territorios.

Partimos de considerar el desarrollo local como un proceso endógeno y con cierto grado de descentralización, que posibilite la activa participación de los agentes locales en la toma de decisiones y que priorice la utilización más adecuada y factible de los recursos existentes de manera que se logre el desarrollo, más que un crecimiento solamente.

La planeación estratégica participativa puede considerarse como un modo sistemático de gestionar el cambio para crear el mejor futuro posible para el territorio. A través de ella se identifican las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades y, teniéndolas en cuenta, se trazan las acciones más importantes. De ahí que sea un proceso creativo para cada territorio, que los modelos no puedan ser importados de uno a otro, sino que tienen que basarse en las peculiaridades existentes.

En la conformación del plan de desarrollo municipal para dar solución a los problemas existentes a dicho nivel y, específicamente al del empleo, es necesario tener en cuenta tres aspectos que están en continua dinámica:

- Los procesos de transformación productiva, la disponibilidad y uso de los recursos naturales
- La estructura, calidad de vida y fenómenos relevantes en el municipio
- Los actores sociales, procesos de participación y la gestión local

Para que los gobiernos municipales asuman este reto no están creadas todas las condiciones. No es suficiente con reconocer y desear la necesidad de un cambio, también es imprescindible que se establezcan determinadas condiciones para que éste pueda llevarse a cabo, para que puedan jugar el papel de gestores del desarrollo y de esta manera enfrentarse a los problemas de su localidad se hace necesario:

- • Aumentar su capacidad, tanto desde el punto de vista técnico como profesional, su liderazgo y negociación. Sin ello no puede lograr una efectiva relación entre los diferentes actores.
- • Desconcentrar y descentralizar el manejo de fondos para el desarrollo por parte de organismo de carácter nacional. Si no tienen libertad para utilizar los recursos, están limitados para resolver las necesidades
- • Fortalecer la capacidad de coordinar procesos, de trabajo en grupo en los que participen diferentes actores para que se incorporen de manera activa a los procesos
- • Capacidad de los factores del municipio para exigir cuentas y para realizar propuestas, lo que posibilitará una participación efectiva
- Requiere, en esencia, de la creación de una nueva cultura, que se revierta en la forma de actuar. No es suficiente el “pensar estratégicamente” se hace imprescindible coordinar éste con el actuar cotidiano y sistemático.

## **7.- CONSIDERACIONES FINALES**

1. La gestión estratégica del desarrollo de los municipios es un proceso participativo por su propia naturaleza, es necesario llevarla a cabo con el consenso de los actores presentes dentro del territorio y teniendo en cuenta su entorno. Se reconoce en su éxito el papel del factor humano.

2. La gestión es un proceso que se lleva a cabo mediante tres fases fundamentales: planeación, implementación y control.

3. La planeación estratégica debe concentrarse en los problemas verdaderamente estratégicos, tener en cuenta la disponibilidad de recursos y considerar el municipio en su adecuado nivel jerárquico. Su carácter participativo posibilita asegurar las inversiones y dirigir las soluciones a los problemas prioritarios de la población, logrando su efectiva incorporación al proceso de desarrollo

4. El análisis de los documentos vinculados al Plan de Desarrollo Municipal de Apizaco, Tlaxcala y Zacatelco nos lleva a concluir que:

- Si bien por sus resultado no puede considerarse un proceso exitoso, si constituye un primer paso en la creación paulatina de una cultura participativa y concertada de la gestión del desarrollo municipal
- El diagnóstico no es estratégico, posee un carácter fundamentalmente descriptivo, es difícil detectar los elementos del aspecto externo. No se abarca con el suficiente grado de profundidad la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo
- La misión y la visión no se formula explícitamente en Apizaco y, en Tlaxcala y Zacatelco se refiere exclusivamente al papel del ayuntamiento sin involucrar a los restantes actores
- Los objetivos no concretan las metas específicas que deben ser alcanzadas. Se requiere un mayor vínculo entre objetivos y estrategias y considerar los posibles escenarios
- Los problemas ambientales y económicos requieren de un mayor tratamiento teniendo en cuenta que el primero representa el aseguramiento del crecimiento en el futuro y el segundo el aspecto material del desarrollo presente

5.- Participación, sustentabilidad y viabilidad del plan.

El cuestionario aplicado para detectar el grado de conocimiento del plan de desarrollo, el nivel de participación e implicación de los actores, la sustentabilidad y viabilidad del plan brindó los siguientes resultados:

- La muestra presenta un predominio del sexo masculino, un nivel de escolaridad alto como promedio (la mayoría con al menos licenciatura) excepto en los regidores y presidentes de comunidades del municipio de Zacatelco. Esto último hace posible la consideración de un proceso de capacitación vinculado a la gestión del desarrollo en los municipios

- La organización necesaria para llevar a cabo un proceso de planeación estratégica es insuficiente, no existe un criterio homogéneo con relación al Equipo Técnico, a su papel, sus miembros y la estructura organizativa del Ayuntamiento para llevarlo a cabo
- La institucionalización y concertación del proceso no es suficiente. El conocimiento sobre el marco legal existente resulta insuficiente, el plan no es del dominio total de los funcionarios y del cuerpo edilicio, ni se garantiza de manera absoluta la incorporación de los intereses de la ciudadanía. El proceso de control es muy irregular, tanto por su periodicidad, como por las personas encargadas de realizarlo
- En general la sustentabilidad y viabilidad del proceso no se expresan de manera generalizada. No obstante en Tlaxcala se manifiestan algunos elementos. No se crea la capacidad de progreso por ser débil el fomento de la cultura en sentido general. Hay desconocimiento de las posibilidades existentes para la gestión adicional de recursos
- Al ser poco participativo el proceso no se fomenta la corresponsabilidad comunitaria en el cumplimiento del plan de desarrollo
- Existe falta de consenso en cuanto a la transparencia del proceso, la divulgación de las tareas planeadas y ejecutadas y sin que se manifieste periodicidad en las mismas
- La utilización de las alianzas estratégicas para garantizar el cumplimiento del plan se utilizan prioritariamente en Apizaco y Tlaxcala, no así en Zacatelco. No obstante se reconoce como una forma de incrementar los recursos municipales
- Se reconoce la existencia de una programación anual en todos los municipios.

En general se destaca en el proceso de gestión, la insuficiente participación de los actores, su poca cultura organizacional para enfrentar dicho proceso, el desconocimiento de los elementos de un plan estratégico y el poco conocimiento de las metas, tareas y objetivos estratégicos para el desarrollo del municipio.

En síntesis, el municipio es un actor fundamental para la promoción del desarrollo local, no obstante, la gestión pública municipal, como en los casos que se han analizado, se ve

limitada por un conjunto de factores que tienen que ver con las limitadas capacidades de los equipos de trabajo, por la ausencia de programas permanentes de capacitación municipal, por voluntades políticas verticales y autoritarias que impiden la participación colectiva de los funcionarios municipales y la participación ciudadana, por lo que los documentos formales de planeación con que cuentan los municipios adolecen no sólo de graves deficiencias metodológicas y técnicas, sino, lo más grave, no presentan proyectos viables ni sustentables social, política y económicamente, pues no responden a las necesidades sociales significativas que conduzcan a mejorar la gestión pública ni el desarrollo local de sus comunidades.