



Reflexiones

EN TORNO AL DESARROLLO MUNICIPAL

COORDINADORES:

Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Natalia Fiorentini Cañedo

Juan Carlos Ramírez Brenes



IAPQROO

INSTITUTO DE ADMINISTRACION
PUBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A.C.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

Reflexiones en torno al desarrollo municipal

Juan Carlos Arriaga-Rodríguez ■ Natalia Fiorentini
Cañedo ■ Juan Carlos Ramírez Brenes
Coordinadores



303.44

R332R

Reflexiones en torno al desarrollo municipal [recurso electrónico] / Coordinado por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo y Juan Carlos Ramírez Brenes. – 1ª ed.- [Chetumal, México]: Universidad de Quintana Roo; [Nicoya, Costa Rica]: Universidad Nacional, 2018.

1 recurso en línea (278 p.): E-Book ; pdf; 4.13 MB

ISBN Universidad Nacional: (versión digital) 978-9968-526-07-4

ISBN Universidad de Quintana Roo: (versión digital) 978-607-9448-49-3

1. Municipio – desarrollo local. 2. Municipio – desarrollo social. 3. Municipio – centralismo. I. Título

Primera edición, mayo de 2018

© 2018

Universidad de Quintana Roo

© 2018

Universidad Nacional

<p>Universidad Nacional. Campus Nicoya, Costa Rica. Teléfono: 2562-6225, 2562-6237 / Fax: 2686-6262 Correo electrónico cemedede@una.cr Apartado postal: 86-3000, Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega, Campus Nicoya. Costa Rica. América Central</p>	<p>Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Chetumal, Quintana Roo, México. Teléfono: 983 8350300 / Correo electrónico: stip_dcph@uqroo.edu.mx División de Ciencias Políticas y Humanidades, Boulevard Bahía esq. Ignacio Comonfort, s/n, Col. Del Bosque, Chetumal, Quintana Roo. CP: 77019. Comité Científico UQROO Alejandro Garcés H. Hugo Acosta Martínez Eric Cardín Eduardo Fernández Guzmán Jorge Moraga Reyes</p>
---	---

Este libro es resultado del trabajo conjunto entre académicos de la Universidad Nacional y del Cuerpo Académico de Estudios Políticos de Quintana Roo, de la Universidad de Quintana Roo, y tiene por objetivo difundir el trabajo académico sobre el tema del municipio y el desarrollo local. Fue coordinado por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo y Juan Carlos Ramírez Brenes.

Todas las figuras, cuadros e imágenes pertenecen a los autores participantes en este libro y ellos han autorizado su reproducción.

Se permite la reproducción parcial o total de la obra, siempre y cuando se de crédito a los autores.

Contenido

PRÓLOGO

<i>León Ricardo Lizárraga</i>	9
<i>Cubedo</i>	

INTRODUCCIÓN

<i>Víctor Julio Baltodano</i>	11
<i>Zúñiga</i>	

DEL DESARROLLO ECONÓMICO AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: HISTORIA Y RETOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

<i>Natalia Fiorentini Cañedo</i>	17
--	----

EL AYUNTAMIENTO Y EL CENTRALISMO POLÍTICO EN MÉXICO

<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	59
--	----

DE LA AGENDA TRADICIONAL A LA INTEGRAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL. UNA PROPUESTA PARA SU ESTUDIO

<i>Tania Libertad Camal-Cheluja</i>	89
---	----

ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL DE OTHÓN P. BLANCO, 2005-2016

<i>Citlalli I. Olvera Calderón</i>	119
--	-----

GRANDES VISIONES, GRANDES RESOLUCIONES, GRANDES REALIDADES: TURISMO Y PESCA EN LA PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE ISLA MUJERES, 2005-2016

<i>Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada</i>	155
--	-----

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2015-2018, DE VILLA ÁLVAREZ, COLIMA	
<i>Horacio Espinosa Coria</i>	189
DESARROLLO LOCAL, DIAGNOSIS SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO FRONTERIZO DE LA CRUZ, GUANACASTE: UNA VISIÓN DESDE LOS ACTORES LOCALES	
<i>Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zuñiga Varela</i>	211
DESARROLLO LOCAL Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA COMUNIDAD DE QUIRIMÁN, MUNICIPIO DE NICOYA, COSTA RICA	
<i>Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez Brenes</i>	251
SOBRE LOS AUTORES	269

Prólogo

La Universidad de Quintana Roo, la Universidad Nacional de Costa Rica y el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C., comparten como objetivo primordial, el fomentar e incentivar la investigación y estudio en torno a los gobiernos municipales, mismo que se plasma en “Reflexiones en torno al desarrollo municipal”. Agradezco a cada uno de las y los autores por su tiempo, esfuerzo y dedicación para concretar este proyecto.

En razón de la transición democrática que se ha venido dando en los últimos años, surge la necesidad de encauzar las demandas sociales en métodos que redunden en la mejora de la gestión pública. Por ello, es de suma importancia el estudio local; pensar global y actuar local debe ser una realidad que envuelva a los gobiernos locales para la toma de decisiones para un mejor manejo responsable, transparente, eficiente y organizado de los recursos escasos, para responder a quien es la base del desarrollo, el ciudadano.

Cabe señalar que los gobiernos municipales en México adolecen de severos problemas estructurales que han sido ampliamente estudiados y diagnosticados: escaso periodo de gestión (tres años); prohibición de reelección del ayuntamiento – misma que fue recientemente levantada con la reforma constitucional de 2014-, lo que no permitía a la ciudadanía premiar o castigar a un gobierno municipal por su desempeño y alejaba a los ayuntamientos de las demandas ciudadanas; carencia absoluta de burocracias profesionales basadas en el mérito, por lo que cada tres años los ganadores en las contiendas electorales para las presidencias municipales “se reparten el botín” de cargos públicos, en detrimento de la experiencia y conocimiento de los buenos servidores públicos que tienen que dejar sus cargos a personas allegadas a la nueva administración, mismas que tienen que pasar por una lenta curva de aprendizaje. Todo lo anterior ha conllevado un escaso desarrollo organizacional y de capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos municipales, en menoscabo de la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

El objeto del presente libro, en esta tesitura, es plantear los principales elementos teóricos-conceptuales sobre el desarrollo en el ámbito local, con la finalidad de analizar el rol que juegan los gobiernos locales y de cómo la comunidad local contribuye y/o participa en el plan municipal de desarrollo –principal instrumento de planeación municipal- para que se logren las metas y objetivos dentro del mismo. Se explora una tendencia de enfocar lo local a lo municipal, con antecedentes institucionales del gobierno municipal mexicano; se esboza al gobierno municipal como un poder centralizado de las élites locales.

Asimismo, se hace referencia a la agenda pública, analizando la idea de transitar de una agenda tradicional, a una ampliada como parte esencial de desarrollo enfocado a los ayuntamientos, ámbito de gobierno en el que es necesario tomar en cuenta los factores políticos, organizacionales, culturales institucionales que afectan de manera positiva o negativa a los actores implicados en la construcción de dicha agenda.

Finalmente, se analiza la planeación municipal en México y Costa Rica como herramienta esencial de función administrativa y guía de gestión organizacional. Los gobiernos estatales y municipales son entes obligados a planificar detalladamente el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios, razón por la cual se analizan los planes municipales de desarrollo y los elementos *sine qua non* que deben contener para asegurar su adecuada implementación, seguimiento y evaluación. Esperamos que esta obra abone a reforzar el estudio del municipalismo, máxime con la demanda de servicios generada por la explosión demográfica- incrementar los recursos y las capacidades técnicas y administrativas de sus gobiernos municipales para responder acorde a las exigencias de una ciudadanía cada vez más contestataria e informada.

León Ricardo Lizárraga Cubedo
Instituto de Administración Pública de Quintana Roo

Introducción

El presente libro está dedicado a reflexionar sobre desarrollo municipal tomando como ejemplo las realidades de algunos países de América Latina, concretamente de México y Costa Rica.

El libro empieza con la discusión de lo que ha desvelado a las Ciencias Sociales y es abordar el tema del desarrollo desde una visión crítica. Este tema polisémico ha gravitado entre el desarrollo de estirpe neoclásico más asociado al crecimiento económico hasta propuestas más de vanguardia como el de maldesarrollo o del buen vivir, entendido este último desde la óptica de los pueblos originarios de América. Sin embargo, el capítulo de Natalia Fiorentini va más allá de esta discusión ya que “Revisar el concepto de desarrollo y sus diversas acepciones es uno de los objetivos de este trabajo, el otro es abordar la relación entre desarrollo en el espacio local y la planeación municipal.”. La autora concluye que “casi siete décadas tuvieron que transcurrir para que se concibiera al desarrollo como un derecho de la humanidad”, sin embargo, a su criterio, se debe seguir reivindicando “la defensa y respeto de los derechos económicos, culturales, ambientales y sociales (Rendón, 2007, p. 127)” dado que aún estamos lejos de alcanzar los Objetivos Del Milenio para erradicar la pobreza extrema en sus varias dimensiones.

El segundo capítulo se denomina El Ayuntamiento y el centralismo político en México y es escrito por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez. En él se destaca al ayuntamiento como la base de la organización política de los estados de la república mexicana y como base también de la organización administrativa que debe velar por los intereses de la población asentada en el municipio. El capítulo de Arriaga-Rodríguez realiza un “análisis de las adecuaciones en las competencias y funciones de los ayuntamientos en México” donde demuestra que “el centralismo político ha restado autonomía al ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias administrativas, y ha frenado su consolidación como la principal institución de representación política local”.

Las principales conclusiones que se obtienen del estudio se pueden agrupar en las siguientes: A través de la historia en el municipio y en el ayuntamiento en México ha

dominado el centralismo político. Eso se puede visualizar en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que no garantizó la autonomía plena de los ayuntamientos dando origen a debates que llevaron a que entre 1983 y 2014 se realizaran siete reformas a dicho artículo. No obstante “a pesar de todas las adiciones y modificaciones realizadas al texto del artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta obstáculos para conquistar su autonomía plena. Es claro que el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos”.

El tercer capítulo, escrito por Tania Libertad Camal-Cheluja, se denomina De la Agenda Tradicional a la Integral en el Desarrollo Municipal. Una propuesta para su estudio. Trata de diferenciar entre una agenda tradicional municipal, como aquella centrada “a través de un conjunto de acciones locales con las que una administración provee servicios básicos” y una agenda integral con tareas más abarcadoras, dedicadas desde el fomento de la participación ciudadana, “la promoción de valores y actitudes políticas hasta el fomento del desarrollo, con la innovación en la gestión y a través de la articulación de políticas públicas”. El estudio se centra en el Estado de Quintana Roo.

Dentro de las conclusiones más importantes a la que llega la autora tiene que ver con que las políticas públicas son escasas, y predominan las acciones que tratan de dotar a la sociedad de servicios públicos, de corte cortoplacista, sin una planeación a largo plazo. De acuerdo con Tania Libertad Camal-Cheluja “Para promover el desarrollo humano las autoridades municipales deben dejar de diseñar e instrumentar políticas públicas cuya duración abarca una única administración, y considerar su impacto en un periodo más lejano”.

El cuarto capítulo, Citlalli L. Olvera Calderón lo denomina Análisis de los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco 2005-2016. Este es uno de los once municipios en que se divide el Estado de Quintana Roo. El objetivo general del estudio tiene que ver con “analizar los elementos que integran los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco (OPB), a fin de conocer si incluyen los apartados señalados en el artículo 52 de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo (LPDEQRoo); y además saber si dichos elementos se entrelazan para permitir el logro del desarrollo local”. Como hipótesis Olvera Calderón propone que este proceso de

planeación es un mero formalismo que se utiliza para cumplir con un requisito exigido por el Estado de Quintana Roo. Esto queda claro cuando se plantea que “los instrumentos de planeación únicamente se elaboran para cumplir con el requisito de entrega ante el Congreso del Estado de Quintana Roo, por ende, no cumplen con las características señaladas.” Asimismo, se clarifica más, y se reafirma en la conclusión general de que los gestores municipales, encargados de la elaboración del plan de desarrollo municipal, se preocupan más por la entrega de los documentos formales que por la estructura e información de los elementos que lo integran.

El quinto capítulo se titula Grandes visiones, grandes resoluciones, grandes realidades: turismo y pesca en la planeación estatal y municipal de Isla Mujeres 2005-2016, escrito en coautoría por Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada. El capítulo reconoce la importancia de la planeación para visualizar el futuro considerando escenarios, estableciendo los objetivos estratégicos y las metas que lleven al mejoramiento de los municipios, en este caso el de Isla Mujeres, Quintana Roo. En esta isla el turismo es una de las actividades más importantes de ahí que el estudio se centre en ello. Como de todos es sabido, este municipio, es muy conocido por el turismo internacional y ello implica la obligación de planear el modelo de desarrollo turístico. Sin embargo, parece que esto no se ha dado y la Isla se encuentra en una situación vulnerable y muy dependiente del turismo dado el ocaso de la pesca.

Lo anterior incrementa la importancia de la planeación no solo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazos.

En el sexto capítulo se aborda la participación ciudadana en el plan municipal de desarrollo y es escrito por Horacio Espinosa Coria. Parte de la consideración de la importancia de la participación ciudadana como primer momento en la elaboración de los planes. El propósito del trabajo es examinar “el origen del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) como un instrumento más para la planeación en México, uno de cuyos componentes es la participación ciudadana en un primer momento de la acción gubernamental; esto es, al definir el perfil de gobierno y la orientación de éste para alcanzar objetivos y metas en beneficio de la colectividad”.

El autor concluye que desde la llegada del presidente Miguel de la Madrid la planeación adquirió mayor importancia ya que estaba asociada a la búsqueda del

control y coherencia sobre el aparato público, las acciones de gobierno y fijar los objetivos del desarrollo. Sin embargo, apunta el autor “La planeación del desarrollo también habría de responder a la crisis o déficit de legitimidad del gobierno federal, producto del mal manejo de la economía y que llevó al país a una crítica situación marcada por una elevada inflación y una colosal deuda externa”. Ante esta situación se dio participación a los ciudadanos y otros actores sociales para que definieran temas, objetivos y acciones propias del desarrollo.

El séptimo capítulo es escrito en coautoría por Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zuñiga Varela y se titula Desarrollo local, diagnosis socioeconómica y ambiental en el Municipio fronterizo de La Cruz, Guanacaste: una visión desde los actores locales. El capítulo aborda la situación del desarrollo local en el cantón de La Cruz, frontera norte limítrofe con la república de Nicaragua. Se estudia la problemática desde los diferentes ámbitos del entorno tomando en cuenta las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales y las necesidades prioritarias de desarrollo en las comunidades fronterizas del Municipio de La Cruz, Guanacaste, Costa Rica. Las principales conclusiones a las que llegan Ramírez y Zúñiga son que este cantón, como muchas otras zonas fronterizas, tiene un desarrollo por debajo de la media nacional y que no escapan a los problemas del tráfico legal o ilegal de personas y mercancías. Otros problemas en común de las zonas fronterizas son la falta de políticas públicas dirigidas a estas comunidades “que dificulta el acceso a una mayor cantidad recursos para atender necesidades prioritarias. En el nivel de gobierno local, un problema importante es la falta de recursos financieros para atender las necesidades de infraestructura, como caminos, puentes, acueductos y de salud. Por su parte a nivel de la sociedad civil es la falta de articulación entre gobierno central, gobierno local y grupos de base”. A todo lo anterior se le debe adicionar el alto desempleo y la poca credibilidad en la clase política tanto nacional como local.

El último capítulo y octavo del libro se titula Desarrollo local y estrategias de desarrollo sostenible de la comunidad de Quirimán, Municipio de Nicoya, Costa Rica y es escrito por Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez Brenes. El estudio aborda la importancia de las acciones realizadas en la Cuenca de los ríos Potrero-Caimital y la planeación de acciones futuras para proteger al

río Quirimán como fuente alternativa de abastecimiento de agua para las comunidades. Hay que recordar que esta zona, y más ampliamente el Cantón de Nicoya no escapa de los problemas de sequías que se han vuelto recurrentes en la provincia de Guanacaste. De ahí la importancia de que desde lo local se tomen acciones de protección para el manejo sostenible de los recursos naturales. En esto son claros los autores al anotar que “El *propósito* de la estrategia es propiciar un desarrollo comunal endógeno, en sinergia con los recursos naturales que posee la Subcuenca del río Quirimán, mediante la elaboración un plan de desarrollo local participativo, empoderando un equipo de líderes locales y un acompañamiento en la gestión del plan estratégico para su materialización continua, favoreciendo así un desarrollo económico, social y ambiental en sus pobladores.”. Por lo tanto, el involucramiento de la sociedad civil es fundamental para el éxito de estas estrategias de manejo responsable del recurso hídrico. Similar a lo anterior es una de las conclusiones de a la que llegan los autores donde expresan la importancia de que “la comunidad que vive en la zona debe organizarse y buscar la sostenibilidad de sus recursos naturales para que se pueda iniciar a proteger el recurso agua de dicha Subcuenca en parámetros de calidad, cantidad y disponibilidad.”

Dr. Víctor Julio Baltodano Zúñiga
Catedrático, Universidad Nacional de Costa Rica.



303.44
R332R

Reflexiones en torno al desarrollo municipal [recurso electrónico] / Coordinado por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo y Juan Carlos Ramírez Brenes. – 1ª ed.- [Chetumal, México]: Universidad de Quintana Roo; [Nicoya, Costa Rica]: Universidad Nacional, 2018.

1 recurso en línea (278 p.): E-Book ; pdf; 4.13 MB

ISBN Universidad Nacional: (versión digital) 978-9968-526-07-4

ISBN Universidad de Quintana Roo: (versión digital) 978-607-9448-49-3

1. Municipio – desarrollo local. 2. Municipio – desarrollo social. 3. Municipio – centralismo.
I. Título

Primera edición, mayo de 2018

© 2018

Universidad de Quintana Roo

© 2018

Universidad Nacional

<p>Universidad Nacional. Campus Nicoya, Costa Rica. Teléfono: 2562-6225, 2562-6237 / Fax: 2686-6262 Correo electrónico cemedede@una.cr Apartado postal: 86-3000, Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega, Campus Nicoya. Costa Rica. América Central</p>	<p>Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Chetumal, Quintana Roo, México. Teléfono: 983 8350300 / Correo electrónico: stip_dcph@uqroo.edu.mx División de Ciencias Políticas y Humanidades, Boulevard Bahía esq. Ignacio Comonfort, s/n, Col. Del Bosque, Chetumal, Quintana Roo. CP: 77019. Comité Científico UQROO Alejandro Garcés H. Hugo Acosta Martínez Eric Cardín Eduardo Fernández Guzmán Jorge Moraga Reyes</p>
---	---

Este libro es resultado del trabajo conjunto entre académicos de la Universidad Nacional y del Cuerpo Académico de Estudios Políticos de Quintana Roo, de la Universidad de Quintana Roo, y tiene por objetivo difundir el trabajo académico sobre el tema del municipio y el desarrollo local. Fue coordinado por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez, Consuelo Natalia Fiorentini Cañedo y Juan Carlos Ramírez Brenes.

Todas las figuras, cuadros e imágenes pertenecen a los autores participantes en este libro y ellos han autorizado su reproducción.

Se permite la reproducción parcial o total de la obra, siempre y cuando se de crédito a los autores.

Contenido

PRÓLOGO

León Ricardo Lizárraga Cubedo..... 9

INTRODUCCIÓN

Víctor Julio Baltodano Zúñiga..... 11

DEL DESARROLLO ECONÓMICO AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: HISTORIA Y RETOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Natalia Fiorentini Cañedo..... 17

EL AYUNTAMIENTO Y EL CENTRALISMO POLÍTICO EN MÉXICO

Juan Carlos Arriaga-Rodríguez..... 57

DE LA AGENDA TRADICIONAL A LA INTEGRAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL. UNA PROPUESTA PARA SU ESTUDIO

Tania Libertad Camal-Cheluja..... 87

ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL DE OTHÓN P. BLANCO, 2005-2016

Citlalli I. Olvera Calderón..... 117

GRANDES VISIONES, GRANDES RESOLUCIONES, GRANDES REALIDADES: TURISMO Y PESCA EN LA PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE ISLA MUJERES, 2005-2016

Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada..... 153

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2015-2018, DE VILLA ÁLVAREZ, COLIMA

Horacio Espinosa Coria..... 189

DESARROLLO LOCAL, DIAGNOSIS SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO FRONTERIZO DE LA CRUZ, GUANACASTE: UNA VISIÓN DESDE LOS ACTORES LOCALES

Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zuñiga Varela..... 209

DESARROLLO LOCAL Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA COMUNIDAD DE QUIRIMÁN, MUNICIPIO DE NICOYA, COSTA RICA

Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez Brenes..... 255

Prólogo

La Universidad de Quintana Roo, la Universidad Nacional de Costa Rica y el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C., comparten como objetivo primordial, el fomentar e incentivar la investigación y estudio en torno a los gobiernos municipales, mismo que se plasma en “Reflexiones en torno al desarrollo municipal”. Agradezco a cada uno de las y los autores por su tiempo, esfuerzo y dedicación para concretar este proyecto.

En razón de la transición democrática que se ha venido dando en los últimos años, surge la necesidad de encauzar las demandas sociales en métodos que redunden en la mejora de la gestión pública. Por ello, es de suma importancia el estudio local; pensar global y actuar local debe ser una realidad que envuelva a los gobiernos locales para la toma de decisiones para un mejor manejo responsable, transparente, eficiente y organizado de los recursos escasos, para responder a quien es la base del desarrollo, el ciudadano.

Cabe señalar que los gobiernos municipales en México adolecen de severos problemas estructurales que han sido ampliamente estudiados y diagnosticados: escaso periodo de gestión (tres años); prohibición de reelección del ayuntamiento –misma que fue recientemente levantada con la reforma constitucional de 2014-, lo que no permitía a la ciudadanía premiar o castigar a un gobierno municipal por su desempeño y alejaba a los ayuntamientos de las demandas ciudadanas; carencia absoluta de burocracias profesionales basadas en el mérito, por lo que cada tres años los ganadores en las contiendas electorales para las presidencias municipales “se reparten el botín” de cargos públicos, en detrimento de la experiencia y conocimiento de los buenos servidores públicos que tienen que dejar sus cargos a personas allegadas a la nueva administración, mismas que tienen que pasar por una lenta curva de aprendizaje. Todo lo anterior ha conllevado un escaso desarrollo organizacional y de capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos municipales, en menoscabo de la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

El objeto del presente libro, en esta tesitura, es plantear los principales elementos teóricos-conceptuales sobre el desarrollo en el ámbito local, con la finalidad de analizar el rol que juegan los gobiernos locales y de cómo la comunidad local contribuye y/o participa en el plan municipal de desarrollo –principal instrumento de planeación municipal- para que se logren las metas y objetivos dentro del mismo. Se explora una tendencia de enfocar lo local a lo municipal, con antecedentes institucionales del gobierno municipal mexicano; se esboza al gobierno municipal como un poder centralizado de las élites locales.

Asimismo, se hace referencia a la agenda pública, analizando la idea de transitar de una agenda tradicional, a una ampliada como parte esencial de desarrollo enfocado a los ayuntamientos, ámbito de gobierno en el que es necesario tomar en cuenta los factores políticos, organizacionales, culturales institucionales que afectan de manera positiva o negativa a los actores implicados en la construcción de dicha agenda.

Finalmente, se analiza la planeación municipal en México y Costa Rica como herramienta esencial de función administrativa y guía de gestión organizacional. Los gobiernos estatales y municipales son entes obligados a planificar detalladamente el desarrollo social y económico de sus respectivos territorios, razón por la cual se analizan los planes municipales de desarrollo y los elementos *sine qua non* que deben contener para asegurar su adecuada implementación, seguimiento y evaluación. Esperamos que esta obra abone a reforzar el estudio del municipalismo, máxime con la demanda de servicios generada por la explosión demográfica- incrementar los recursos y las capacidades técnicas y administrativas de sus gobiernos municipales para responder acorde a las exigencias de una ciudadanía cada vez más contestataria e informada.

León Ricardo Lizárraga Cubedo

Instituto de Administración Pública de Quintana Roo

Introducción

El presente libro está dedicado a reflexionar sobre desarrollo municipal tomando como ejemplo las realidades de algunos países de América Latina, concretamente de México y Costa Rica.

El libro empieza con la discusión de lo que ha desvelado a las Ciencias Sociales y es abordar el tema del desarrollo desde una visión crítica. Este tema polisémico ha gravitado entre el desarrollo de estirpe neoclásico más asociado al crecimiento económico hasta propuestas más de vanguardia como el de maldesarrollo o del buen vivir, entendido este último desde la óptica de los pueblos originarios de América. Sin embargo, el capítulo de Natalia Fiorentini va más allá de esta discusión ya que “Revisar el concepto de desarrollo y sus diversas acepciones es uno de los objetivos de este trabajo, el otro es abordar la relación entre desarrollo en el espacio local y la planeación municipal.”. La autora concluye que “casi siete décadas tuvieron que transcurrir para que se concibiera al desarrollo como un derecho de la humanidad”, sin embargo; a su criterio, se debe seguir reivindicando “la defensa y respeto de los derechos económicos, culturales, ambientales y sociales (Rendón, 2007, p. 127)” dado que aún estamos lejos de alcanzar los Objetivos Del Milenio para erradicar la pobreza extrema en sus varias dimensiones.

El segundo capítulo se denomina El Ayuntamiento y el centralismo político en México y es escrito por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez. En él se destaca al ayuntamiento como la base de la organización política de los estados de la república mexicana y como base también de la organización administrativa que debe velar por los intereses de la población asentada en el municipio. El capítulo de Arriaga-Rodríguez realiza un “análisis de las adecuaciones en las competencias y funciones de los ayuntamientos en México” donde demuestra que “el centralismo político ha restado autonomía al ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias administrativas, y ha frenado su consolidación como la principal institución de representación política local”.

Las principales conclusiones que se obtienen del estudio se pueden agrupar en las siguientes: A través de la historia en el municipio y en el ayuntamiento en México ha dominado el centralismo político. Eso se puede visualizar en el artículo 115 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que no garantizó la autonomía plena de los ayuntamientos dando origen a debates que llevaron a que entre 1983 y 2014 se realizaran siete reformas a dicho artículo. No obstante “a pesar de todas las adiciones y modificaciones realizadas al texto del artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta obstáculos para conquistar su autonomía plena. Es claro que el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos”.

El tercer capítulo, escrito por Tania Libertad Camal-Cheluja, se denomina De la Agenda Tradicional a la Integral en el Desarrollo Municipal. Una propuesta para su estudio. Trata de diferenciar entre una agenda tradicional municipal, como aquella centrada “a través de un conjunto de acciones locales con las que una administración provee servicios básicos” y una agenda integral con tareas más abarcadoras, dedicadas desde el fomento de la participación ciudadana, “la promoción de valores y actitudes políticas hasta el fomento del desarrollo, con la innovación en la gestión y a través de la articulación de políticas públicas”. El estudio se centra en el Estado de Quintana Roo.

Dentro de las conclusiones más importantes a la que llega la autora tiene que ver con que las políticas públicas son escasas, y predominan las acciones que tratan de dotar a la sociedad de servicios públicos, de corte cortoplacista, sin una planeación a largo plazo. De acuerdo con Tania Libertad Camal-Cheluja “Para promover el desarrollo humano las autoridades municipales deben dejar de diseñar e instrumentar políticas públicas cuya duración abarca una única administración, y considerar su impacto en un periodo más lejano”.

El cuarto capítulo, Citlalli L. Olvera Calderón lo denomina Análisis de los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco 2005-2016. Este es uno de los once municipios en que se divide el Estado de Quintana Roo. El objetivo general del estudio tiene que ver con “analizar los elementos que integran los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco (OPB), a fin de conocer si incluyen los apartados señalados en el artículo 52 de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo (LPDEQRoo); y además saber si dichos elementos se entrelazan para permitir el logro del desarrollo local”. Como hipótesis Olvera Calderón propone que este proceso de planeación es un mero formalismo que se utiliza para cumplir con un requisito exigido por el Estado de Quintana Roo. Esto queda claro cuando se plantea que “los instrumentos de planeación únicamente se elaboran para cumplir con el requisito

de entrega ante el Congreso del Estado de Quintana Roo, por ende, no cumplen con las características señaladas.” Asimismo, se clarifica más, y se reafirma en la conclusión general de que los gestores municipales, encargados de la elaboración del plan de desarrollo municipal, se preocupan más por la entrega de los documentos formales que por la estructura e información de los elementos que lo integran.

El quinto capítulo se titula Grandes visiones, grandes resoluciones, grandes realidades: turismo y pesca en la planeación estatal y municipal de Isla Mujeres 2005-2016, escrito en coautoría por Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada. El capítulo reconoce la importancia de la planeación para visualizar el futuro considerando escenarios, estableciendo los objetivos estratégicos y las metas que lleven al mejoramiento de los municipios, en este caso el de Isla Mujeres, Quintana Roo. En esta isla el turismo es una de las actividades más importantes de ahí que el estudio se centre en ello. Como de todos es sabido, este municipio, es muy conocido por el turismo internacional y ello implica la obligación de planear el modelo de desarrollo turístico. Sin embargo, parece que esto no se ha dado y la Isla se encuentra en una situación vulnerable y muy dependiente del turismo dado el ocaso de la pesca.

Lo anterior incrementa la importancia de la planeación no solo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazos.

En el sexto capítulo se aborda la participación ciudadana en el plan municipal de desarrollo y es escrito por Horacio Espinosa Coria. Parte de la consideración de la importancia de la participación ciudadana como primer momento en la elaboración de los planes. El propósito del trabajo es examinar “el origen del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) como un instrumento más para la planeación en México, uno de cuyos componentes es la participación ciudadana en un primer momento de la acción gubernamental; esto es, al definir el perfil de gobierno y la orientación de éste para alcanzar objetivos y metas en beneficio de la colectividad”.

El autor concluye que desde la llegada del presidente Miguel de la Madrid la planeación adquirió mayor importancia ya que estaba asociada a la búsqueda del control y coherencia sobre el aparato público, las acciones de gobierno y fijar los objetivos del desarrollo. Sin embargo, apunta el autor “La planeación del desarrollo también habría de responder a la crisis o déficit de legitimidad del gobierno federal, producto del mal manejo

de la economía y que llevó al país a una crítica situación marcada por una elevada inflación y una colosal deuda externa”. Ante esta situación se dio participación a los ciudadanos y otros actores sociales para que definieran temas, objetivos y acciones propias del desarrollo.

El séptimo capítulo es escrito en coautoría por Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zuñiga Varela y se titula Desarrollo local, diagnosis socioeconómica y ambiental en el Municipio fronterizo de La Cruz, Guanacaste: una visión desde los actores locales. El capítulo aborda la situación del desarrollo local en el cantón de La Cruz, frontera norte limítrofe con la república de Nicaragua. Se estudia la problemática desde los diferentes ámbitos del entorno tomando en cuenta las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales y las necesidades prioritarias de desarrollo en las comunidades fronterizas del Municipio de La Cruz, Guanacaste, Costa Rica. Las principales conclusiones a las que llegan Ramírez y Zúñiga son que este cantón, como muchas otras zonas fronterizas, tiene un desarrollo por debajo de la media nacional y que no escapan a los problemas del tráfico legal o ilegal de personas y mercancías. Otros problemas en común de las zonas fronterizas son la falta de políticas públicas dirigidas a estas comunidades “que dificulta el acceso a una mayor cantidad recursos para atender necesidades prioritarias. En el nivel de gobierno local, un problema importante es la falta de recursos financieros para atender las necesidades de infraestructura, como caminos, puentes, acueductos y de salud. Por su parte a nivel de la sociedad civil es la falta de articulación entre gobierno central, gobierno local y grupos de base”. A todo lo anterior se le debe adicionar el alto desempleo y la poca credibilidad en la clase política tanto nacional como local.

El último capítulo y octavo del libro se titula Desarrollo local y estrategias de desarrollo sostenible de la comunidad de Quirimán, Municipio de Nicoya, Costa Rica y es escrito por Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez Brenes. El estudio aborda la importancia de las acciones realizadas en la Cuenca de los ríos Potrero-Caimital y la planeación de acciones futuras para proteger al río Quirimán como fuente alternativa de abastecimiento de agua para las comunidades. Hay que recordar que esta zona, y más ampliamente el Cantón de Nicoya no escapa de los problemas de sequías que se han vuelto recurrentes en la provincia de Guanacaste. De ahí la importancia de que desde lo local se tomen acciones de protección para el manejo sostenible de los recursos

naturales. En esto son claros los autores al anotar que “El *propósito* de la estrategia es propiciar un desarrollo comunal endógeno, en sinergia con los recursos naturales que posee la Subcuenca del río Quirimán, mediante la elaboración un plan de desarrollo local participativo, empoderando un equipo de líderes locales y un acompañamiento en la gestión del plan estratégico para su materialización continua, favoreciendo así un desarrollo económico, social y ambiental en sus pobladores.”. Por lo tanto, el involucramiento de la sociedad civil es fundamental para el éxito de estas estrategias de manejo responsable del recurso hídrico. Similar a lo anterior es una de las conclusiones de a la que llegan los autores donde expresan la importancia de que “la comunidad que vive en la zona debe organizarse y buscar la sostenibilidad de sus recursos naturales para que se pueda iniciar a proteger el recurso agua de dicha Subcuenca en parámetros de calidad, cantidad y disponibilidad.”

Dr. Víctor Julio Baltodano Zúñiga
Catedrático, Universidad Nacional de Costa Rica.

Del desarrollo económico al desarrollo humano sostenible: historia y retos para la planeación municipal

Por Natalia Fiorentini Cañedo

"El desarrollo humano se ocupa del (...) aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma"

Amartya Sen, Profesor de Economía-Universidad de Harvard

Premio Nobel de Economía, 1998.

Introducción

¿Por qué ciertos países tienen mejores condiciones que otros para garantizar a sus habitantes una vida digna? La anterior ha sido una pregunta inquietante para muchos pensadores a lo largo de la historia. En general, desde el siglo XVIII, el pensamiento liberal y los científicos sociales han indagado sobre el progreso, el bienestar, el crecimiento, la felicidad y la modernización como determinantes del mejor estar de las sociedades (Rendón, 2007, p. 113). En este largo recorrido surge el difícil y confuso concepto de desarrollo; prueba de ello son los diversos adjetivos que le han acompañado particularmente desde mediados del siglo XX como se detallará más adelante. Según Fajardo (2006) "cuando se califica al desarrollo con palabras como social, humano, sostenible o sustentable, lo que se intenta hacer, es dar una explicación sobre los objetivos y las bases en que se funda este tipo de desarrollo para diferenciarlo de cualquier otra forma posible" (s.p.).

Para autores como Rendón (2007), "no es posible entender el desarrollo si este no es humano, si no se refiere al mejor estar de la humanidad en la sociedad. Y es imposible hablar de desarrollo sin que tenga una connotación con la responsabilidad presente del equilibrio ecológico del planeta" (p. 113). De ahí que los adjetivos del desarrollo tengan un contenido jurídico, ideológico y, en algunos casos, de justa reivindicación política ante las repercusiones del desarrollo excluyente para una gran parte de la población del planeta.

Cada concepción de desarrollo ha estado relacionada con sistemas administrativos concretos para el sector público, como la nueva gestión pública o más recientemente la gobernanza. En la mayoría de los casos, estos sistemas han contribuido a la subordinación de la agenda del desarrollo social y humano a la agenda del desarrollo económico supeditado a la globalización. Por ello "es importante ubicar siempre la implementación de técnicas y prácticas administrativas innovadoras en una agenda político-estratégica que permita adaptarlas adecuadamente a la visión del desarrollo local que se desea lograr" (Ospina, 2001, p. 28). Dentro de estas técnicas y prácticas se encuentra la planeación municipal, entendida como una actividad de racionalidad administrativa encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de las sociedades, con base en las especificidades de los contextos locales.

Revisar el concepto de desarrollo y sus diversas acepciones es uno de los objetivos de este trabajo, el otro es abordar la relación entre desarrollo en el espacio local y la planeación municipal. En ambos casos, metodológicamente se realizó una revisión de literatura especializada. A continuación, se refieren los resultados de la misma en tres apartados; en el primero de ellos se hace una revisión histórica del concepto de desarrollo; en el segundo se analiza el rol de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo a través de la planeación municipal, por último se presentan una serie de consideraciones finales.

1. Evolución histórica del concepto de desarrollo

¿Por qué es necesario hacer un recorrido por la evolución del concepto de desarrollo?, porque de otra manera no se puede entender que este es un concepto histórico y dinámico que cambia de acuerdo con el pensamiento y los valores dominantes de una determinada sociedad; es decir:

(...) cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas (...). El concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que cada

sociedad se propone como meta para el colectivo humano (...). Cuando establecemos las prioridades de lo que entendemos por desarrollo [estamos] afirmando cuál es nuestra visión de lo que queremos sea nuestro futuro. (Dubois, s.f., p. 3)

Luego entonces ¿cuáles son las visiones de futuro existentes para el colectivo humano?, ¿cuál se defiende?, ¿qué legitimidad tienen esas visiones? Para responder estas preguntas es necesario "saber diferenciar entre la propuesta dominante y las alternativas, conocer las diferentes fuerzas en juego, entender los procesos históricos que desembocan en el presente [para] tomar conciencia del momento que vivimos y asumir un papel activo y protagonista en la construcción del futuro" (Dubois, s.f., pp. 3-4). Con la finalidad de contar con más elementos para poder responder algunas de las preguntas señaladas, a continuación se describen las diferentes concepciones del desarrollo según el pensamiento occidental hegemónico en diferentes momentos de la historia.

a) El desarrollo economicista

El interés por el desarrollo nace con el proceso de descolonización a mediados del siglo pasado, después de la II Guerra Mundial (1939-1945) y con la puesta en marcha del Plan Marshall (1948) para la reconstrucción de Europa. En ese entonces se daba por sentado que el punto de referencia para el resto del mundo era la experiencia de los países desarrollados, dado el espectacular crecimiento de la renta *per cápita* y de la producción en dichos países en la década de los cincuenta y sesenta del siglo pasado (Dubois, s.f.; Alcañiz, 2008).

En general, el desarrollo economicista, término con el que se conoce a esta visión del mundo y del futuro, se caracterizó según Dubois (s.f.) por los siguientes elementos: a) el impulso a la industrialización como motor del crecimiento; b) la referencia a imitar era el estilo de vida occidental basado en el consumo; c) se consideraba que al aumentar el volumen de bienes y servicios, con el tiempo todas las economías nacionales serían capaces de crecer suficientemente y, en consecuencia, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lo que refleja la concepción lineal del desarrollo imperante en la época. Para la consecución de semejante objetivo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), surgida en 1945,

proclamó los llamados Decenios del Desarrollo, organizó diversas cumbres internacionales y creó organismos concretos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) (Diez de Velasco citado en Alcañiz, 2003, p. 301).

No obstante el mejoramiento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de analfabetismo, el mejoramiento de la salud y el saneamiento del agua, "las estrategias de desarrollo económico mostraban sus carencias en dos grandes temas que no eran capaces de resolver: la pobreza y la desigualdad" (Dubois, s.f., p. 5). Ya en 1969, el gran economista del desarrollo Dudley Seers (1920-1983) "cuestionaba la visión oficial al proponer que las referencias para saber si un país había avanzado en su desarrollo eran la pobreza, el empleo y la desigualdad" (Dubois, s.f., p. 5). Por ello, en la década de los setenta del siglo pasado se produce una revisión crítica de los planteamientos ortodoxos en materia económica y se cuestiona el concepto de desarrollo tal y como se entendía entonces:

(...) desde los países con problemas para crecer se planteó la reivindicación de un nuevo orden económico mundial. (...) desde las instituciones internacionales se promovieron estrategias donde la preocupación por la redistribución surgía como un aspecto olvidado del crecimiento y que se hacía necesario plantear como objetivo para conseguir un verdadero desarrollo social. Donde se dio un consenso mayor fue en considerar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas (...), de manera que si los indicadores de las mismas no mejoraban, no podía afirmarse que se había avanzado en la consecución del desarrollo, este enfoque fue incluso aceptado por el Banco Mundial. (Dubois, s.f., p. 5)

A pesar de la preocupación por la distribución del ingreso para disminuir la pobreza y la desigualdad en la década de los ochenta, el Consenso de Washington (1989)¹ -que representaba los intereses del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional

¹ "(...) expresión acuñada por el economista del *Institute for International Economics*, John Williamson, en su artículo publicado con el título <<Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas>>; [el artículo] surge como un documento de directrices económicas en esta nueva etapa, abogando por más mercado y menos Estado, en definitiva por un neoliberalismo" (Alcañiz, 2008, p. 291).

(FMI) y los países desarrollados- vuelve a situar a los objetivos económicos del crecimiento y el equilibrio macroeconómico como la prioridad de la estrategia del desarrollo. Con base en la Teoría Económica Neoclásica o Neoliberal, los organismos supranacionales exigieron a los países en "vías de desarrollo" lo siguiente: controlar la deuda pública y el déficit fiscal; racionalizar las políticas del gasto público; señalar las prioridades del gasto público; reducir el proteccionismo de la política laboral (desregulación laboral); liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa; plan de privatizaciones, con la consiguiente reducción del papel del Estado; y políticas macroeconómicas estrictas (Ospina, 2001, p. 27; Dubois, s.f.; Alcañiz, 2008, p. 29; Castells, 1997, p. 108; Rendón, 2007, pp. 119-122). Dicha teoría sustituye la preocupación del Estado por el empleo total y la distribución del ingreso, con el interés por la competitividad y la productividad, y el control de la inflación a través de la regulación de la oferta del dinero en el mercado. Al apoyarse en estas teorías, la estrategia del desarrollo "tiene como pilar el concepto neoclásico de las ventajas comparativas: la prosperidad nacional dependerá de la especialización en aquellas actividades económicas que el país pueda ofrecer como mejor postor" (Ospina, 2001, p. 27).

Puede decirse entonces que la visión economicista del mundo promovida por las referidas instancias supranacionales "puso al desarrollo y al crecimiento económico como sinónimos y a la política económica tras el único objetivo del crecimiento" (Rendón, 2007, p. 113). Por ello el crecimiento económico -entendido simplemente como el aumento de la riqueza de un Estado- "de ninguna manera garantiza el mejoramiento del bienestar social y mucho menos, el desarrollo de las capacidades humanas" (Fajardo, 2006). Queda claro que el crecimiento económico no genera por sí mismo efectos positivos en la sociedad, "puesto que está definido independientemente de elementos como la distribución equitativa de los beneficios de la riqueza, o la responsabilidad de producción acorde a los derechos humanos y a la conservación ambiental" (Fajardo, 2006).

b) El desarrollo como participación en el mercado mundial

La crisis de la deuda externa en los años ochenta del siglo XX sirvió como la coyuntura que cambió la concepción del desarrollo; se pasó de una visión de desarrollo como preocupación nacional, a otra de preocupación global:

En la medida en que los países adoptaron las reglas de los organismos multilaterales y reestructuraron sus economías, se dio la transición del proyecto de desarrollo como modelo referencial para la acción al proyecto de la globalización. Esta transición tuvo dos efectos: primero, institucionalizó la nueva definición de desarrollo como participación en el mercado mundial; segundo obligó a los países endeudados a reajustar las prioridades económicas y sociales. (Ospina, 2001, p. 28)

Considérese como antecedente de este cambio en la concepción del término, el hecho de que la globalización del capital financiero que comenzó a afianzarse a partir de los años setenta del siglo pasado, supuso el referido desplazamiento de un proyecto de desarrollo como eje central de la acción nacional, por un proyecto de la globalización, en el cual el desarrollo se concibe como un crecimiento organizado globalmente que es operado regional y localmente, y en donde la clave para el desarrollo radica en la especialización en actividades económicas que produzcan ventajas comparativas para un país (McMichael, 1996 citado en Ospina, 2001, p. 27).

Borja y Castells refieren que "la globalización se caracteriza por su naturaleza simultáneamente inclusiva y exclusiva, incluye a las personas, entidades, regiones y naciones que generan valor para el mercado en cualquier parte del mundo, pero excluye todo lo demás" (citados en Ospina, 2001, p. 23).² No hay que olvidar que dentro de los principales cambios mundiales producto del fortalecimiento de la globalización se encuentran: la reducción del poder y del papel del Estado-Nación como entidad política y soberana; la aparición de un sistema global de toma de decisiones a escala supranacional (Fondo Monetario Internacional -FMI-, Organización Mundial de Comercio -OMC-, Unión Europea, Banco Mundial -BM-, entre otros) con políticas y sistemas administrativos propios, visibles en las presiones que de arriba hacia abajo tienen sobre las políticas

² Según diversos autores, la globalización es: "el incremento de los vínculos y espacios transnacionales (Beck, 1998); "*a process wich affects us all, in the same measure and in the same way*" (Bauman, 1998); "un proceso social a través del cual disminuyen los constreñimientos geográficos sobre los procesos sociales y culturales en el cual los individuos se concientian cada vez más de esa reducción" (Waters, 2002) (citados en Alcañiz, 2008, p. 285).

sociales, laborales, ambientales y regulatorias de los Estados nacionales (Ospina, 2001, p.23).

Este surgimiento e impulso de sistemas administrativos por parte de las instancias supranacionales como el gerencialismo o la Nueva Gestión Pública (NGP) -entendida como una filosofía administrativa para el sector público, que intenta brindar un rostro técnico a la agenda política y económica de la globalización-, sin duda corresponde a la concepción dominante de desarrollo concebido como participación en el mercado mundial. Según Ospina (2001), la utilización irreflexiva de la NGP "puede producir un enfoque de la gestión que subordina la agenda del desarrollo social y humano a la agenda del desarrollo económico supeditado a la globalización. Generalmente esto ocurre a costa de la calidad de vida de los ciudadanos de carne y hueso, quienes son los destinatarios últimos de la gestión" (p. 28), sólo que en pleno siglo XXI esto sucede a mayor escala y velocidad que en la segunda mitad del siglo XX, particularmente en los países de América Latina y el Caribe, una de las regiones con mayores desigualdades en el mundo.

Cabe mencionar que autores como Fajardo (2006) consideran que el surgimiento del desarrollo social es un "tipo específico de desarrollo económico nacional, dirigido principalmente al impulso de la equidad social por medio del fomento económico a los sectores más pobres de la población [... es decir,] es una búsqueda del bienestar social basada en la satisfacción de necesidades básicas y la adquisición de titularidades (propiedades)" (s.p.). Una de las críticas a esta concepción del desarrollo es que "se trata al individuo como un dependiente de la producción y la propiedad, como si la única preocupación del bienestar social fuese el mejoramiento de la capacidad adquisitiva de las personas" (Fajardo, 2006).

Así, por un lado las sociedades que optan por el crecimiento económico son más susceptibles de caer en condiciones de inequidad, ya que el crecimiento por sí solo no genera distribución de la riqueza; por el otro, optar por el desarrollo sin una estrategia de crecimiento "implica generar procesos de redistribución que necesariamente deben conducir a la sociedad hacia estadios de continuo empobrecimiento, a no ser que se acepte socialmente una distribución de la riqueza, lo que implicaría otra lógica de acumulación y de relaciones sociales diferentes a la sociedad actual" (Rendón, 2007, p. 121). Una salida al aparente irresoluble dilema es concebir al desarrollo como:

(...) un concepto holístico imposible de ser objeto de una única ciencia y aunque puede y debe medirse a través de indicadores líderes que trascienden el reduccionismo del ingreso por habitante, también se reconoce la necesidad de concebirlo desde la diversidad cultural, desde el derecho a la opción que tienen los distintos pueblos por definir sus propios conceptos de desarrollo, de relaciones, de vida digna, de requerimientos materiales, de satisfactores, sin depender de los parámetros de conducta provistos por las sociedades del Norte, por el modo de vida de Europa y los EEUU. (Rendón, 2007, p. 122)

c) Desarrollo local

Otra acepción del desarrollo es la perspectiva del desarrollo local surgida en 1980, por un lado, como reacción al proceso de globalización, y por el otro, ante la insuficiencia para resolver los problemas de la falta de empleo y la mejora del bienestar social de las políticas macroeconómicas (Alcañiz, 2008, p. 303). Por desarrollo local se entiende:

[Al] proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos. Para llevar adelante dicho proceso, es fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores. (Casanova, 2004, p. 26 en Alcañiz, 2008, p. 304)

Este tipo de desarrollo se centra en darle una mayor presencia a la planificación a escalas local y regional. Como señala Alcañiz (2008): "no constituye exclusivamente un proceso económico sino también un proceso sociopolítico en el que los actores sociales, políticos y económicos del entorno a desarrollar tienen presencia, (...) su objetivo es reactivar la economía aprovechando los recursos endógenos existentes". Agrega que tiene como objetivo general "mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población local de la que surge, y como objetivos particulares concretos incluye el crecimiento económico, el fomento del empleo, la equidad y la sostenibilidad ecológica" (p. 304).

En 2004 el PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) apoyaron la estrategia de desarrollo local con la creación del *Programa de Desarrollo Económico Local* en el marco de la *World Commission on the Social Dimension of Globalization* organizada por esta última instancia, "siendo la primera vez que una agencia de las Naciones Unidas se centra en la dimensión local como medio para alcanzar una globalización con oportunidades para todos" (Alcañiz, 2008, p. 306). La OIT define al desarrollo económico local (DEL) como:

(...) un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica. (OIT, s.f.)

Según Alcañiz (2008), el DEL consiste en aprovechar los recursos locales, los externos y las ventajas competitivas del entorno próximo en el contexto global, con el objetivo de crear empleo decente y estimular la actividad económica (p. 305). Dentro de las características propias del enfoque DEL sobresalen las siguientes: es un enfoque de abajo hacia arriba que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; es un enfoque a largo plazo que promueve el hecho de que la propiedad del proceso de desarrollo sea de los actores locales; promueve el asociacionismo público-privado; reúne actores locales alrededor de una mesa con el propósito de construir confianza, fomentar la

innovación, promover la creación de redes sociales y contribuir a la resolución de conflictos; las actividades se llevan a cabo en un territorio definido por un límite administrativo, económico, histórico y sociocultural; es un medio para conseguir una movilización eficaz de recursos locales para fomentar inversiones con alto rendimiento socioeconómico; las iniciativas del DEL utilizan recursos endógenos para maximizar la ventaja competitiva del territorio para atraer inversiones externas al territorio; fomenta y amplía redes entre grupos locales, nacionales e internacionales; facilita la integración de las prioridades locales y estrategias de desarrollo en las políticas y legislación nacional (Alcañiz, 2008, pp. 305-306).

Por su parte, Ospina (2001) propone, con base en las pautas definidas por Alberto Enríquez, una concepción del desarrollo local como un proceso que tiene las siguientes características: está territorialmente localizado en un ámbito espacial que tiene sus propias especificidades económicas, políticas, sociales y culturales; es endógeno porque es impulsado prioritariamente por las fuerzas internas y las necesidades sentidas de la comunidad territorial; no es aislado; es multidimensional; es concertado porque incluye el diálogo entre agentes con intereses propios que se relacionan dentro de un espacio territorial para impulsar un proyecto común ³; es participativo, equitativo e inclusivo dado que supone que el proceso se genera de abajo hacia arriba, con la activa participación de los diversos miembros de la comunidad territorial y no exclusivamente la de los poderosos; además de que es ecológicamente sostenible porque las soluciones a los problemas presentes no comprometen la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades ⁴ (Enríquez, 1997, pp. 47-80 citado en Ospina, 2001, pp. 31-33).

Un desarrollo como el que se plantean Ospina y Enríquez requiere de ayuntamientos con cierto nivel de autonomía para establecer relaciones con otras instituciones en espacios locales y regionales. Para ello es indispensable la valoración positiva de las relaciones

³ "La lógica interna de este proyecto le da sentido a las perspectivas y actividades de los diferentes actores. La concertación se extiende también a interacciones con agentes regionales, nacionales e internacionales, y hacia adentro del territorio entre agentes del Estado y de la sociedad civil. Esto requiere del ejercicio de un cierto nivel de autonomía por parte del gobierno municipal como ente que coordina la interlocución entre los diversos actores sociales". (Enríquez, 1997, pp. 47-80 citado en Ospina, 2001, p. 32).

⁴ "Los planes de desarrollo local deben fundarse en la conciencia de la fragilidad del medio ambiente y reconocer el valor de acudir a prácticas o tecnologías que no lo amenacen (...), por tanto, toda búsqueda de la competitividad deberá pasar por el análisis del impacto ecológico de la estrategia económica propuesta". (Enríquez, 1997, pp. 47-80 citado en Ospina, 2001, p. 33).

intermunicipales e intergubernamentales, así como el respeto a la diversidad de identidades culturales que conviven en un ámbito urbano concreto o regional -perspectivas de género, indígenas, residentes de origen extranjero, entre otros. Esto último resulta fundamental ya que el término calidad de vida, como refiere Ospina (2001) "puede tener diversos significados para grupos culturales diferentes que conviven en el mismo espacio territorial, una formulación concertada del desarrollo local debe considerar esta pluriculturalidad" (p. 33). De esta manera los municipios pueden transformarse progresivamente en centros de desarrollo político, económico, social y cultural al fungir como motores de una región (Venesia, 1998, p. 12, citado en Ospina, 2001, p. 12). De ahí que el desarrollo local dentro de la globalización sea:

(...) una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse, con base en sus potencialidades y a su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de la competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones, por lo que se podría considerar que es un empoderamiento de la sociedad local apoyado por un proceso de devolución de competencias (...) para intervenir en sus propios procesos de cambio social. (Alcañiz, 2008, p. 308)

Para que se produzca el proceso de empoderamiento señalado es necesario "capacitar a las personas, con el fin de comprender las nuevas lógicas en juego, única forma de ser sujeto y no objeto de la globalización, única posibilidad de transformar en incluyente un proceso globalizador que hasta ahora muestra de preferencia su naturaleza excluyente" (Alcañiz, 2008, p. 309). El desafío está en insertarse en lo global de manera competitiva, para lo cual es necesario contar con instrumentos que permitan: atraer y crear empresas; desarrollar políticas activas de empleo; conocer las características de la población, los recursos humanos, la historia, la cultura y los aspectos sociopolíticos relevantes del territorio; construir el capital social necesario para facilitar la cooperación y la coordinación de los involucrados a través de asociaciones horizontales o redes sociales de compromiso cívico (Alcañiz, 2008, p. 309). El desarrollo local en el actual contexto de

globalización "puede suavizar los efectos perversos de un proceso dominante realizado de forma poco democrática y sin contar para nada con la opinión de las personas y las particularidades culturales de las sociedades" (Alcañiz, 2008, p. 312).

d) *Desarrollo Humano*

El cambio más significativo en el concepto de desarrollo se debe a las propuestas del desarrollo humano, el cual coloca en el centro de la concepción del desarrollo "(...) al proceso de expansión de las capacidades de las personas, de manera que puedan elegir su modo de vida. [Este enfoque] cuestiona que el desarrollo dependa fundamentalmente de la expansión del capital físico y resalta la importancia del capital humano" (Dubois, s.f., p. 9). El enfoque de desarrollo humano, basado en las aportaciones teóricas del premio Nobel de Economía, Amartya Sen (1998), fue impulsado por el PNUD desde 1990 -año en el cual se presentaron por primera vez los conceptos integrados en el *Informe de Desarrollo Humano*.

En el informe del PNUD del año 2000 se define al desarrollo humano como "el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas (...), las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente" (Dubois, s.f. p. 9).

Cabe aclarar, como lo señala Dubois, que el desarrollo humano "no demuestra desinterés en el crecimiento económico, sino que enfatiza la necesidad de que ese crecimiento debe evaluarse en función de que se consiga o no que las personas humanas puedan realizarse cada vez mejor" (p. 10). Así el concepto de desarrollo humano hoy en día, dista mucho del enunciado en 1990:

Pasó de centrarse en las tres opciones esenciales de que disponen las personas: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso, a configurar otras opciones, desde la libertad política, económica y social, hasta las oportunidades de ser creativos y productivos, a disfrutar del auto-respeto y de

ejercitar sus derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Es decir, se convierte en un concepto en pro de las personas, la naturaleza, el empleo y la equidad. (Rendón, 2007, p. 126)

e) *Desarrollo humano sostenible*

Antes de abordar el concepto de desarrollo humano sostenible cabe hacer un paréntesis para analizar si existe alguna diferencia entre las nociones de sostenible y sustentable. El diccionario en línea de la Real Academia Española -RAE- (2016), define la palabra sostenible como algo "1. Que se puede sostener, [y] 2. Especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente". Si se considera que una de las acepciones de sustentar es "defender o sostener determinada opinión" (RAE, 2016), se advierte entonces que sostenible y sustentable son sinónimos. Por otro lado, ambos términos han sido generalizados por los estudios y documentos realizados por los organismos internacionales que generalmente se escriben en inglés, en donde se ha traducido sostenible o sustentable a partir de la expresión *Sustainable Development*. Carlos López *et al.* (2005 citado en Rendón, 2007, p. 122) argumenta que en las traducciones al español para América Latina se ha utilizado más la palabra sustentable, mientras que para España se emplea más el término sostenible. No obstante, dado que en los últimos años los organismos multilaterales, particularmente la ONU, han asumido el compromiso de promover un Desarrollo Humano Sostenible, se ha generalizado esta última acepción (Rendón, 2007, p. 122).

Rendón (2007) además de considerar que la discusión semántica está llegando al abuso, plantea un interesante debate a partir del conflicto Norte-Sur⁵:

⁵ El conflicto Norte-Sur obedece a que "de una parte (en el Norte global), se observa un aumento de la producción y la riqueza (...), que le ha permitido a una reducida parte de la humanidad un alto grado de bienestar, caracterizado por un elevado consumo, la libertad, la democracia y el acceso a las oportunidades que brinda el sistema. De otro lado, (en el Sur) una parte considerable de la población se encuentra excluida de esos beneficios, y al contrario está sumida en deplorables condiciones de pobreza, desigualdad y carencia de las más mínimas oportunidades de bienestar, propiedad y calidad de vida. Este macabro y desigual procesos, que constituye la esencia del llamado conflicto Norte-Sur ha implicado el deterioro constante del planeta, la presión creciente a sus límites o, si se prefiere, la destrucción de la naturaleza como soporte de la vida humana". (Rendón, 2007, p. 127)

(...) donde lo sostenible se identifica con posturas de dominación y lo sustentable con reivindicaciones desde el Sur basándose en criterios de pobreza y distribución del ingreso, además de la necesaria conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Se le adjuntaría así un criterio adicional a lo sustentable, en tanto propende por un desarrollo que no sólo utiliza los recursos sin poner en peligro su uso a las generaciones futuras, sino que parte de que el desarrollo no es similar en toda la geografía y que las zonas subdesarrolladas requieren un tratamiento diferencial. (p. 123)

Luego entonces ¿cuándo surge el concepto de desarrollo humano sostenible? Como se señaló, no será hasta la década de los noventa del siglo pasado, cuando se experimentó un punto de inflexión en la concepción del desarrollo dados los efectos negativos del crecimiento basado en la producción y consumo masivos sobre el medio ambiente -contaminación, sobreexplotación de recursos naturales y otras materias primas. Si bien es cierto que la primera llamada de atención la hizo el Club de Roma en 1972, con su informe *Los límites del crecimiento*, en el que se alertaba de los peligrosos efectos que podía tener el crecimiento económico sobre el medio ambiente en un tiempo determinado, y que en ese mismo año se creó el Programa Medio Ambiental de Naciones Unidas (PNUMA), además de celebrarse en París la Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Europea -en donde se debatió sobre el desarrollo económico y social y se manifestó la preocupación por el desarrollo regional, la cohesión social y la protección al medio ambiente-, no se tomó conciencia de la existencia de estos límites hasta bien entrada la década de los ochenta con el informe *Nuestro futuro común* (1987), mejor conocido como Informe Brundtland, donde se presentó la definición de desarrollo sostenible, entendido como "aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo-ONU, 1987). Dicho informe sirvió de base para la Conferencia de Desarrollo y Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Dubois, s.f.). A partir de Río se oficializa la integración de la relación medio ambiente-desarrollo, es decir, se manifiesta la

necesidad de encarar los problemas de la pobreza y el subdesarrollo como una forma de garantizar la sostenibilidad. Prueba de ello es que el programa de acción emanado de Río 92, firmado por más de 178 países y conformado por el Programa Agenda 21, la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, y la Declaración de principios para la gestión sostenible de los bosques, refleja un consenso mundial, al menos desde el discurso, para promover una estrategia de desarrollo sostenible y ambientalmente racional para todos los países (Fajardo, 2006).

Dada la importancia del tema y a la necesidad de implementar medidas que contribuyan a erradicar la pobreza extrema, el hambre y las enfermedades que afectan a miles de millones de personas a escala global, en septiembre de 2000 se llevó a cabo en Nueva York la Cumbre del Milenio para aprobar la Declaración del Milenio; en esta conferencia los países miembros establecieron un conjunto de ocho objetivos realizables al año 2015, con sus respectivas metas e indicadores conocidos como los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), a saber:

Tabla 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio y los indicadores oficiales para su seguimiento

Objetivo del Desarrollo: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Metas:

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
- Alcanzar empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Indicadores:

Proporción de la población con ingresos inferiores a un dólar; Coeficiente de la brecha de pobreza; Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población; Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada; Tasa de ocupación; Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar por día; Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares; Proporción de niños menores de 5 años con peso inferior al normal; Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.

Objetivo del Desarrollo: 2. Lograr la enseñanza primaria universal

Metas:

Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Indicadores:

Tasa neta de matriculación en educación primaria; Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de educación primaria; Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años (hombres y mujeres).

Objetivo del Desarrollo: 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Metas:

Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

Indicadores:

Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior; Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola; Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

Objetivo del Desarrollo: 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Metas:

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Indicadores:

Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años; tasa de mortalidad infantil; proporción de niños de un año vacunados contra el sarampión.

Objetivo del Desarrollo: 5. Mejorar la salud materna

Metas:

- Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva

Indicadores:

Razón de mortalidad materna; Proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado; Tasa de uso de anticonceptivos; Tasa de fecundidad adolescente; Cobertura de atención prenatal; Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.

Objetivo del Desarrollo: 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Metas:

- Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
- Lograr, para 2010, el acceso

Indicadores:

Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años; Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo; Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el

universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

- Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

VIH/SIDA; Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años; Proporción de la población del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales; Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo; Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida; Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo; Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis; Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa.

Objetivo del Desarrollo: 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Metas:

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.
- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.
- Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios⁶.

Indicadores: Proporción de la superficie cubierta por bosques; Emisiones de dióxido de carbono; Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono; Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros; Proporción del total de recursos hídricos utilizada; Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas; Proporción de especies en peligro de extinción; Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable; Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados; Proporción de la población urbana que vive en tugurios.

⁶ Se refiere a la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento;

Objetivo del Desarrollo: 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Metas:

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.
- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el

Indicadores:

Asistencias oficial para el desarrollo (AOD): AOD neta y total; Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento); Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada; AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto; AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto; Proporción del total de importaciones.

Acceso a los mercados: Proporción total de importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos; Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo; Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto; Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial.

Sostenibilidad de la deuda: Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados; Alivio de la deuda comprometida conforme a la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la iniciativa para el alivio de la

c) hacinamiento (3 o más personas por habitación) y d) viviendas construidas con materiales precarios. (ONU, 2008).

vigésimo segundo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

- Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.
- En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

deuda multilateral; Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

Otros: Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles; Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes; Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes; Usuarios de internet por cada 100 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en la Declaración del Milenio (ONU, 2000)

En general, estas estrategias "delimitaron [entre el 2000 y el 2015] la responsabilidad de los gobiernos con el manejo del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, así como un nuevo enfoque de la cooperación, entendiendo que si los problemas son globales las soluciones también lo deben ser" (Rendón, 2007, p. 126). No obstante la importancia de estas acciones, aún está lejos la consecución de las metas planteadas. Para autores como Rendón, las apuestas y los buenos propósitos de las reuniones mundiales y las declaraciones conjuntas que de ellas se desprenden, entre las que destacan los ODM, han resultado un fracaso "ante un sistema que económica y políticamente, no quiere, aún a pesar de los discursos, modificar su paradigma en relación con el planeta y la humanidad" (Rendón, 2007, p. 126).

Sin embargo, a pesar de las resistencias deben reconocerse ciertos avances. En primer lugar, hoy en día están sobre la mesa temas como el cambio climático global, la capa de ozono, los mecanismos regulatorios y las políticas ambientales que buscan lograr condiciones de sostenibilidad de aplicación tanto local como global. En segundo lugar, ha

sido posible entender el desarrollo a partir de criterios humanos y ambientales, "es decir, se ha traspasado la barrera impuesta por los criterios estructurales de la economía y se ha permitido una comprensión integral y sistémica del desarrollo" (Rendón, 2007, p. 126).

Según el último informe de seguimiento de los ODS (2015) elaborado por la ONU, entre otros resultados se obtuvieron los siguientes: la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se redujo en más de la mitad, cayó de 1,900 millones en 1990 a 836 millones en 2015 -la mayor parte a partir del año 2000-; la tasa de matriculación en enseñanza primaria en las regiones en desarrollo alcanzó en 2015 el 91% que contrasta con el 83% en el 2000; en los últimos 20 años la proporción de mujeres en los parlamentos/congresos nacionales se duplicó, sin embargo todavía sólo uno de cada cinco miembros es mujer; la tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó a más de la mitad, se redujo de 90 a 43 muertes por cada 1,000 niños nacidos vivos entre 1991 y 2015; más del 71% de los nacimientos en todo el mundo fueron atendidos en 2014 por personal de salud capacitado, lo que significa un aumento a partir del 59% en 1990; las nuevas infecciones con VIH disminuyeron en aproximadamente 40% entre 2000 y 2013, de un estimado de 3.5 millones de casos a 2.1 millones; en 2015, 91% de la población mundial tenía acceso a una fuente de agua mejorada en comparación con el 76% de 1990; en 2014 el 79% de las importaciones provenientes de los países en desarrollo hacia países desarrollados fueron admitidas libres de aranceles, en comparación con el 65% al año 2000 (ONU, 2015, pp. 4-8).

Para el caso de México, el Gobierno federal destacó en la evaluación realizada en 2015 el logro de las metas en 37 de los 51 indicadores ODM a los que dio seguimiento. Dentro de los logros más relevantes destacan la reducción de la pobreza extrema al pasar de 9.3% en 1990 a 3.7% en 2015. En cuanto a la medición de niños menores de cinco años con hambre, ésta disminuyó de 10.8% a 2.8%. A su vez el país alcanzó la cobertura universal en primaria y el analfabetismo entre los jóvenes se redujo de 4.6% a 1.4%, mientras que el porcentaje de alumnos que completa el sexto grado aumentó de 75% a 96%. En cuanto a la participación de las mujeres, ésta tuvo un incremento notable, pues en 2014 se alcanzó la paridad de género en todos los niveles educativos, mientras que el 41.4% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 34.1% en la de Senadores ahora son mujeres -considérese que, en 1990, esta proporción era de 12.4 y 15.6% respectivamente.

En materia de salud, la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 32.5 a 13 defunciones por cada mil nacidos vivos y la de mortalidad en menores de cinco años de 41 a 15.7; la prevalencia del VIH/SIDA muestra una tendencia a la baja desde 1992 y en 2013 se ubicó en 0.23% de la población de 15 a 49 años. Respecto del cuidado del medio ambiente, la protección de áreas terrestres y marinas se extendió de 7.1% a 13% del territorio nacional, además de que virtualmente se erradicó en México el uso de sustancias agotadoras de la capa de ozono. En cuanto a la mejora en el acceso a servicios de agua y saneamiento, según cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, el acceso al agua potable aumentó de 78.4 a 90.9% de la población y a los servicios de saneamiento de 58.6 a 87.7% (Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE-, s.f.)

A propósito del vencimiento del plazo para el cumplimiento de los ODM en el 2015, el 2 de agosto del mismo año, la ONU aprobó el nuevo marco global de desarrollo mediante el documento *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, el cual fue adoptado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del 25 al 27 de septiembre en la 70 Asamblea General de las Naciones Unidas. Tras ocho rondas de negociaciones intergubernamentales, se lanzó la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible” y los “17 Objetivos del desarrollo sostenible” (ODS) que remplazan a los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) a partir del 2016. De acuerdo con la CEPAL, la Agenda 2030 “pone a las personas en el centro y busca un desarrollo sostenible global con un enfoque de derechos y bajo una alianza universal renovada donde todos los países participan por igual” (CEPAL, s.f.). A continuación se enlistan los 17 ODS y las metas más importantes para cada uno de ellos.⁷

Tabla 2. Objetivos del Desarrollo Sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Metas para 2030:

- Erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo.

⁷ Cabe aclarar que los 231 indicadores definidos, continuaban en proceso de revisión al momento de elaborar el presente capítulo.

- Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones con base en las definiciones nacionales.
- Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Metas para 2030:

- Poner fin al hambre y asegurar para los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
- Poner fin a todas las formas de malnutrición
- Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala.
- Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos.
- Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural y la investigación agrícola.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

- Reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 mil nacidos vivos.
- Reducir la mortalidad neonatal hasta 12 por cada 1,000 nacidos vivos y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1,000 nacidos vivos.
- Poner fin a las epidemias de SIDA, tuberculosis, malaria, enfermedades tropicales desatendidas, hepatitis, y las enfermedades transmitidas por el agua.
- Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar.
- Favorecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas.
- Para el 2020 reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por

accidentes de tráfico.

- Garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

- Velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita y de calidad.
- Velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad.
- Asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad.
- Aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tengan las competencias técnicas y profesionales para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- Garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de la paz y no violencia, la ciudadanía mundial, la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado.
- Eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado.
- Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo no doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos y la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar.
- Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.

- Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología de la información y comunicaciones para promover el empoderamiento de la mujer.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

- Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.
- Lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas, y las personas en situaciones vulnerables.
- Mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de las descargas de materiales y químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial.
- Aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce.
- Poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles.
- Para 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- Ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y saneamiento.
- Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

- Garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos.
- Aumentar sustancialmente el porcentaje de la energía renovable en el conjunto de fuentes de energía.
- Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética
- Aumentar la cooperación internacional a fin de facilitar el acceso a la investigación y las tecnologías energéticas no contaminantes, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales.
- Lograr niveles de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad, la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.
- Mejorar la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.
- Lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de valor igual.
- Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
- Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos.
- Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido

para todos los trabajadores.

- Elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- Para 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

- Promover una industrialización inclusiva y sostenible, para aumentar de manera significativa la contribución de la industria al empleo y al PIB.
- Aumentar el acceso de las pequeñas empresas a los servicios financieros y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
- Mejorar la infraestructura y reajustar las industrias para que sean sostenibles, usando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

- Lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
- Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas.
- Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias.
- Adoptar políticas fiscales, salariales y de protección social para lograr una mayor igualdad.
- Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y mercados financieros mundiales.
- Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, y mejorar la seguridad vial.
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.
- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales, ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

- Reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos per cápita y las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y distribución, incluidas las pérdidas posteriores a las cosechas.
- Disminuir de manera sustancial la generación de desechos mediante políticas de prevención, reducción, reciclaje y reutilización.
- Alentar a las empresas a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en sus informes.
- Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles
- Velar porque las personas en todo el mundo tengan información y conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.
- Elaborar y aplicar instrumentos que permitan seguir de cerca los efectos en desarrollo

sostenible con miras a lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo, promueva la cultura y los productos locales.

- Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

- Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales.
- Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
- Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.
- Poner en pleno financiamiento el Fondo Verde para el Clima
- Promover mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

- Para 2025, prevenir y reducir de manera significativa la contaminación marina.
- Para 2020, gestionar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros.
- Reducir al mínimo los efectos de la acidificación de los océanos.
- Para 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera.
- Para 2020, conservar por lo menos el 10% de las zonas costeras y marinas de conformidad con las leyes nacionales.
- Aumentar los conocimientos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir la tecnología marina.
- Facilitar el acceso a los pescadores artesanales en pequeña escala a los recursos marinos y los mercados.

Objetivo 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra

la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de diversidad biológica

- Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques.
- Luchar contra la desertificación y la conservación de los ecosistemas montañosos.
- Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica, y para 2020 proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.
- Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
- Financiar sustancialmente la gestión forestal sostenible.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

- Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo.
- Fin al maltrato, explotación trata, tortura y todas las formas de violencia contra los niños.
- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno.
- Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de todos los niveles.
- Fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de la gobernanza mundial.
- Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales.
- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

- Velar porque los países desarrollados cumplan cabalmente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo.
- Movilizar recursos financieros adicionales.
- Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación.
- Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales.
- Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo.
- Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC.
- Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible
- Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
- Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU, (s.f.b)

f) Desarrollo integral

Por último, se analizará brevemente el concepto de desarrollo integral promovido en el 2010 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010b) en el documento titulado *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Dicho concepto se acerca bastante a la propuesta del desarrollo humano sostenible concebido como un derecho humano de carácter universal. El derecho al desarrollo implica que el individuo es el eje central del proceso que integra lo económico, lo social, lo jurídico, lo político y lo ético, en el cual el crecimiento económico se convierte en un medio para la

integración social. Según el referido documento, la integralidad "pone el acento en que no es sólo cuestión de igualar oportunidades en el desarrollo de capacidades, sino que también hay que contar con políticas públicas claras en el campo del empleo y el desarrollo productivo, reduciendo la tremenda segregación que ha caracterizado a estos ámbitos en la historia reciente de América Latina y el Caribe" (CEPAL, 2010b).

Del análisis de los conceptos de desarrollo enunciados se desprende que fundamentalmente lo que los distingue es la orientación que tiene el papel de los actores participantes en el proceso y los resultados obtenidos en términos de los destinatarios de los beneficios. Como se ha visto, las consecuencias negativas de la globalización -entre las que destacan la reducción de los salarios de los trabajadores en los países de la OCDE acompañada por el aumento del desempleo, la pobreza, la polarización de la distribución de los ingresos y la reducción de la seguridad social y económica de grandes sectores de la población, con la consecuente presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente- transformaron de manera profunda la concepción del desarrollo y las formas de acceder al mismo; esto último obliga a los gobiernos locales a tener un rol más fuerte en la promoción del desarrollo, tal es el tema del siguiente apartado.

2. Planeación municipal y desarrollo

Hoy en día es indudable que la acción municipal debe considerar, por un lado, el contexto global en el cual se enmarca, y por el otro, no debe estar ni total ni mecánicamente supeditada a las dinámicas del contexto (Ospina, 2001, p. 21). De ahí que sea necesario pensar en un marco de acción local basado "en el conocimiento realista del contexto global, pero cuya motivación sea endógena y autónoma, basada en principios consistentes con el objetivo de humanizar la vida" (Ospina, 2001, p. 22).

Los gobiernos locales y regionales -dicen Borja y Castells (1997)- tienen dos ventajas en relación con los gobiernos nacionales para garantizar un entorno competitivo: gozan de una mayor representatividad y legitimidad frente a sus ciudadanos, y tienen mayor

capacidad para adaptarse dado que son más flexibles y cuentan con mayor margen de acción, debido a que los procesos de liberalización del comercio limitan la capacidad de maniobra de los Estados nacionales en contraste con los espacios locales (1997 citados en Ospina, 2001, p. 29). Por su parte, Juan Carlos Venesia refiere otros factores que son determinantes para que los espacios locales ganen competitividad a nivel regional, a saber:

(...) el tamaño de la ciudad o la simple disponibilidad de recursos son menos importantes que factores como la mentalidad y disposición estratégica de los agentes interesados en buscar condiciones que promuevan la productividad; la imagen que proyecten los municipios a escala transregional; la identificación de funciones que pueden cumplir las jurisdicciones en el desarrollo regional y el flujo de relaciones que establezcan dentro de un espacio productivo. (citado en Ospina, 2001, p. 30)

De ahí que a los gobiernos municipales les corresponda asegurar la existencia de un entorno adecuado que no sólo considere una base material -infraestructura adecuada, un sistema de comunicación que permita las conexiones con flujos globales de gente, información y productos; unos recursos humanos capaces de producir y manejar el sistema técnico- sino también una sólida base cultural y social, o sea humana, factor fundamental para un desarrollo incluyente:

La base humana demanda la existencia de condiciones de vida satisfactorias en términos de vivienda, servicios públicos, salud y cultura, para la fuerza de trabajo real y potencial, así como la existencia de un denominador cultural común para integrar a la sociedad, que respete diferencias, pero establezca códigos de comunicación para capitalizar la pluralidad de la cultura urbana. Por tanto otro papel clave para los administradores de las ciudades -además del de asegurar un contexto propicio para la competitividad del sector privado-, es ser catalizadores y dinamizadores de procesos de participación y concertación entre los diversos

agentes privados y entre éstos y los actores que se mueven en la esfera de lo público.
(Ospina, 2001, p. 29)

Sin duda existen obstáculos importantes para este cambio en el papel de los espacios locales, entre los que se encuentran principalmente restricciones considerables para el ejercicio del poder y la insuficiencia de fondos públicos (Ospina, 2001, p. 30). Pero también los efectos negativos de la globalización en el nivel local derivan en la falta de competitividad de las ciudades y obstaculizan el desarrollo, entre éstos destacan: el *acceso desigual* a las redes de infraestructura y las estrategias de promoción económica dado que están geográficamente concentradas y dejan a zonas enteras marginadas de los territorios; la *exclusión* de una parte de la población que se queda fuera de la esfera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas; la *incertidumbre* de las actividades de la economía global son inseguras, caóticas e impredecibles en contraste con las actividades económicas tradicionales, a su vez, la incertidumbre reduce la cohesión del tejido social; la *discontinuidad* de la experiencia de la ciudad como proyecto integral dada la existencia de espacios de especialización y marginalización; las *distorsiones de la gestión municipal* ya que se corre el riesgo de que la acción concertada entre los sectores privado y público se base en arreglos oligárquicos, que la promoción de la ciudad se conciba como una simple actividad de mercadeo sin contenidos reales, o que el gobierno del territorio se entienda como la protección de las "áreas integradas" de la ciudad, o la represión en las áreas marginadas (Borja y Castells, 1997 citados en Ospina, 2001, p. 30).

Conviene entonces preguntarse ¿cómo concebir un proyecto de desarrollo humano sostenible a escala local y regional en un contexto altamente influenciado por la globalización? Alcañiz refiere que existen tres posturas teóricas predominantes para explicar cómo enfrentan las localidades la problemática glocal-local, a saber: a) como una amenaza que tiende a eliminar las autonomías y a los actores locales o regionales que ofrezcan resistencia al proceso global; b) como una alternativa para enfrentar la amenaza globalizadora en la cual se les concede un gran protagonismo a los actores locales; y c) como la posibilidad de una articulación entre lo local y lo global concibiendo a la globalización como una oportunidad y un desafío a explotar en pro del desarrollo local (Boissier, 2005, p. 5; Gallichio, 2003, p. 6 citados en Alcañiz, 2008, p. 307). Según Alcañiz

(2008), si se opta por la última no existe una única manera de que lo local se inserte con éxito en el proceso global, sino que dicha manera está relacionada con las características propias del territorio, de los actores locales y de las empresas, en definitiva, en cómo y por quién se va a llevar a cabo. Por su parte Borja y Castells (1997) consideran que la peor manera para impulsar el desarrollo humano sostenible a escala local en un entorno global es:

(...) asumir que los inversionistas deben ser atraídos a toda costa y a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles, aceptando salarios bajos y reduciendo la seguridad y la protección social de los habitantes de la jurisdicción, [dado] que este tipo de política municipal produce una drástica reducción de las condiciones de vida y acaban deprimiendo y empobreciendo a las comunidades urbanas. (citados en Ospina, 2001, p. 31)

En cambio, proponen la inserción del espacio local en circuitos de comunicación y telecomunicación y en sistemas de información a nivel regional, nacional y global (conectividad); la generación de nuevos conocimientos y aprendizajes para potenciar las actividades económicas (innovación) y la capacidad interna y autonomía externa para negociar con agentes supranacionales (flexibilidad institucional). Los autores referidos sugieren que:

(...) conectividad, innovación y flexibilidad institucional son prerrequisitos de una política urbana y económica articulada a la esfera global. Pero tales estrategias tienen que ir acompañadas también de un esfuerzo explícito por promover la integración social, lo cual requiere poner atención a los problemas de exclusión social, reforzar la institucionalidad democrática y garantizar espacios de participación ciudadana en la gestión municipal. Finalmente, todo lo anterior debe ir acompañado por una política económica local interdependiente, más que dependiente de la esfera global (...). Solamente generando la capacidad para

responder a estos desafíos [los espacios locales] pueden, por un lado, ser competitivos hacia afuera y encontrar su lugar en los espacios de la economía global, y por el otro, garantizar a sus poblaciones los niveles mínimos de bienestar necesarios para que se consolide una coexistencia pacífica y democrática. (Borja y Castells, 1997, p. 93, citados en Ospina, 2001, p. 31)

De lo señalado por Borja y Castells se desprende que entre los grandes desafíos a los que debe responder la planeación local en una buena parte de las ciudades latinoamericanas se encuentran: la necesidad de una buena base económica y de infraestructura urbana, el mejoramiento de la calidad de vida, la integración social y la gobernabilidad democrática. Para lo cual se requiere que los planes estratégicos de los espacios locales se conviertan en instrumentos para la planeación también local del desarrollo del territorio (Ospina, 2001, p. 31). Se trata entonces de:

(...) promover una agenda de la gestión municipal articulada a un proyecto explícito de desarrollo local y regional que va más allá de la inserción en los mercados mundiales. La concepción del desarrollo como participación en los mercados globales es una concepción reducida y empobrecida que debe ser reemplazada por una visión más integral y multidimensional. Ciertamente es necesario considerar de manera realista las demandas de la globalización, pero invirtiendo las prioridades para enfatizar los objetivos de bienestar y desarrollo humano por encima de los de competitividad y productividad. (Ospina, 2001, p. 31)

Al igual que Ospina, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, considera que es necesario cambiar el estilo de desarrollo y las políticas económicas, industriales, sociales y ambientales en Latinoamérica. Para ello propone la construcción de una gobernanza global mediante alianzas entre los gobiernos, la ciudadanía y el sector privado para la construcción de sociedades más igualitarias (ONU, s.f.c). Agrega que para que América Latina pueda cumplir los diecisiete objetivos ODS de la Agenda 2030, con la que la ONU

impulsa a escala global el desarrollo sostenible, es imprescindible integrar los ODS en los planes de desarrollo nacionales, monitorear los medios de implementación en medio del difícil contexto económico, incluida la lucha contra la evasión fiscal, e impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación (ONU s.f.d). La inclusión de los ODS en los planes de desarrollo obligará a las entidades federativas y a los municipios a hacer lo propio.

Hoy en día, a pesar de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los municipios -con las respectivas reformas al Artículo 115 constitucional en 1983, 1987, 1999, 2008 y 2009 y 2014- no ha sido posible establecer una agenda efectiva que logre el desarrollo, el crecimiento y el bienestar de la sociedad local (Olivos, 2015, pp. 118, 125)⁸. Para autores como T. Marshall y Silva-Herzog Márquez, la participación de los actores locales en la "gobernación o gobernabilidad" municipal es el fundamento para elevar y solucionar las exigencias colectiva, además de posibilitar una mayor contribución al desarrollo local (citados en Olivos, 2015, p. 121). El propio Olivos (2015) refiere que para fomentar el desarrollo municipal es necesario gobernar con: distribución del poder en el municipio; autonomía legislativa; suficientes recursos públicos y subsidiariedad para atender los servicios públicos; servicio civil de carrera; financiamiento suficiente y con personal de confianza apto, calificado y con estabilidad (p. 241). Las concepciones descritas expresan la necesidad de avanzar hacia mejores niveles de gobernabilidad democrática, de ahí que su fortalecimiento sea un factor que puede asegurar y desarrollar la capacidad de gobierno para responder a las múltiples exigencias del municipio:

Dicha capacidad debe fundarse en un sistema de aptitudes legales e institucionales orientadas al tratamiento y la solución de problemas, que tenga por base principal la posibilidad de encauzar iniciativas, regular conflictos, multiplicar consensos, mejorar el bienestar social y coadyuvar a que los valores de la autonomía se reconozcan

⁸ Ello obedece a una distribución inequitativa del ingreso de la Federación hacia los municipios; la imposición de decisiones del centro a la periferia; la falta de medios administrativos, atribuciones y recursos humanos calificados y competentes (Olivos, 2015, pp. 122-123). Para conocer el nivel de Desarrollo humano de los municipios en nuestro país, consúltese el documento *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología* elaborado por el PNUD en 2014, Recuperado de: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>

como parte de sus sistemas de vida. Cuando la gobernabilidad es el resultado de combinar legalidad, legitimidad, autoridad y participación es posible constituir instituciones que atiendan el interés público para gobernar democráticamente. (Olivos, 2015, pp. 146-147)

Sin duda el principal instrumento, a escala local, para sentar las directrices del tipo de desarrollo que se desea lograr es el plan municipal de desarrollo. Cabe preguntarse entonces ¿los planes de desarrollo, tal y como están concebidos con las normas vigentes, son instrumentos que establecen las prioridades para transitar a sociedades más justas y equitativas, o sólo sirven para mantener el *status quo*? Desgraciadamente en la mayoría de los municipios mexicanos sucede esto último, de ahí que sea importante que los planes municipales de desarrollo deriven en políticas públicas que consideren los principios básicos del desarrollo humano, es decir, que consideren la igualdad de acceso e igualdad de oportunidades, que reconozcan la exigibilidad de los derechos sociales y sobre todo que incentiven la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso de políticas públicas (Arriaga, 2013, p. 509). Como señala Juan Carlos Arriaga (2013), diseñar políticas públicas con esta perspectiva no sólo se trata de:

(...) identificar problemas sociales –especialmente los generados por la pobreza y la marginación— ni tampoco de definir las estrategias económico-administrativas para enfrentar esos problemas. Significa, fundamentalmente, ampliar las capacidades y oportunidades de la población como la vía más efectiva para resolver los problemas sociales. En consecuencia, el proceso de diseño de políticas públicas, desde su discusión en la agenda pública, su implantación y su evaluación debe estar basado en los criterios del desarrollo humano. (pp. 493-494).

Conclusiones

Casi siete décadas tuvieron que transcurrir para que se concibiera al desarrollo como un derecho de la humanidad. A pesar de ello, hoy en día es necesario seguir reivindicando la defensa y respeto de los derechos económicos, culturales, ambientales y sociales. (Rendón, 2007, p. 127). No obstante los avances señalados en el marco de los ODM, todavía estamos lejos de que se lleven a cabo los cambios necesarios para hacer de las palabras una realidad y una posibilidad para la humanidad y para el planeta.

Sin duda, el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible, fomentado por la ONU a través de la Agenda 2030, será un instrumento determinante para impulsar acciones que promuevan un desarrollo menos excluyente. El mecanismo para ello es la planeación estratégica del desarrollo en los tres órdenes de gobierno, particularmente en el local (municipal), por la proximidad que tienen los gobiernos con la ciudadanía y por ser, como se ha visto, el contexto ideal para considerar las especificidades de los diversos colectivos humanos que conforman una determinada sociedad. Para lograrlo será preciso que en el gobierno local tenga clara la visión de desarrollo que desean las comunidades, y que los lineamientos para la planeación estatal y municipal reflejen esta concepción. Desgraciadamente en la mayoría de los municipios del país la visión cortoplacista, junto con la falta de representación de amplios grupos de la población en la elaboración de los planes municipales de desarrollo, derivan en la reproducción del *status quo* que promueve el crecimiento económico que beneficia a unos cuantos y en no pocas ocasiones con daños irreversibles para el medio ambiente y el agravamiento de los problemas sociales por la distribución desigual de sus beneficios. ¿Cómo romper este círculo vicioso? ¿Cómo empoderar a los ciudadanos para que se asuman como sujetos de derechos con voz propia y capacidad de llevar sus demandas al terreno de la agenda pública? ¿Cómo hacer de la planeación local un ejercicio serio, sistemático, incluyente, plural, basado en un diagnóstico del contexto local que sea capaz de generar las condiciones para promover el tan ansiado desarrollo humano sostenible? Todas estas preguntas requieren de pronta respuesta, si no

queremos que el presente deteriore de tal forma que tenga como consecuencia que el futuro se nos vaya de las manos.

Referencias

- Alcañiz, M. (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, (47), 285-315.
- Arriaga, J. C. (2013). Políticas públicas con enfoque de Derechos humanos. En T. Camal-Cheluj (coord.), *Los retos de la alternancia partidista y la administración pública* (pp. 493-510). México: Universidad de Quintana Roo.
- Bauman, Z. (1998). *Globalization. The Human Consequences*. Oxford: Polito Press.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Madrid: Paidós.
- Boissier, S. (2005). ¿Hay espacio para el Desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, (86), s.p. Recuperado de: www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion
- Borja, J. y Castells M. (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Casanova, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*. Montevideo: Cinterfor, Organización Internacional del Trabajo.
- CEPAL. (2010a). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de: repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37626/6/S1420729_es.pdf
- CEPAL. (2010b). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>
- CEPAL. (s.f.). *Agenda para el desarrollo sostenible*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- Dubois, A. (s.f.). Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. Recuperado de: <http://www.institutodeestudiosglobales.org/el-instituto.php>
- Enríquez, A. (1997). Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local. En A. Enríquez, M. Moreno, M. Rodríguez, R. Rivera, F. Blandón y A. Cummings. *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI* (pp. 47-80). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Fajardo, A. (2006). Desarrollo humano sustentable: concepto y naturaleza. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, (10).

- Gallichio, E. (2003). *El Desarrollo Económico Local. Estrategia Económica y de construcción de capital social*. Recuperado de: www.claeh.or.uy
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Oportunidades a nivel nacional y local*. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/search.html?q=implementaci%C3%B3n+para+la+agenda>
- López-Ricalde, C, E. López-Hernández e I. Ancona Peniche (2005). Desarrollo sustentable sostenible: una definición conceptual. *Horizonte Sanitario*, 4 (2), 83-88.
- McMichael, P. (1996). *Development and Social Change: a Global Perspective*. Thousands Oaks: Pine Forge Press.
- OIT (s.f.), *Local Economic Development (LED)*. Recuperado de: www.ilo.org/led
- Olivos, J.R. (2015). *La gobernabilidad democrática municipal en México*. México: Porrúa.
- ONU (2000). Resolución 55/2 Declaración del Milenio. Recuperado de: www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm
- ONU (2008). *Lista oficial de los indicadores de los ODM*. Recuperado de: www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/.../lista_oficial_ODM_es.pdf
- ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Recuperado de: www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/.../mdg-report-2015_spanish.pdf
- ONU (s.f.a). *Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá del 2015*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>
- ONU (s.f.b). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 Objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- ONU (s.f.c). CEPAL llama a cambiar el estilo de desarrollo para alcanzar los ODS, Centro de Noticias ONU. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34574#.Vwwcengv-Y>
- ONU (s.f.d) Para cumplir la Agenda 2030 AL tendrá que cambiar su estilo de desarrollo, según la CEPAL, Centro de Noticias ONU. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34768#.VwwWhHqgv-Y>
- ONU-Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común*. Recuperado de: www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/BRUNDTLAND.pdf
- Ospina, S. (2001). Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista. *Revista de Estudios Sociales*, (8).
- Real Académica Española (RAE) (2016). Diccionario en línea. Recuperado de: www.rae.es/
- Rendón Acevedo, J. A. (2007). El Desarrollo Humano Sostenible: ¿un concepto para las transformaciones? *Revista Equidad y Desarrollo*, (7), 111-129.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s.f.). México reporta cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Blog Post 2015. Recuperado de: <http://agendapost2015.sre.gob.mx/es/mexico-reporta-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>.

Venesia, J. C. (comp.) (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

Waters, M. (2002). *Globalização*. Lisboa: Celta Editora.

El ayuntamiento y el centralismo político en México

Por Juan Carlos Arriaga-Rodríguez

Introducción

En México el ayuntamiento es la base de la organización política de los estados que integran la república. Esta institución es la autoridad y la ejecutora del poder público con la que los ciudadanos tienen contacto directo. Asimismo, es la base de la organización administrativa encargada de atender los intereses de la población asentada en un municipio.

El régimen político y administrativo municipal data de tiempos coloniales, sin embargo, su vigencia no ha sido continua y ha estado sometida a cambios en su estructura, competencias y funciones. Las características actuales del régimen municipal son producto del proceso de transformación del sistema político mexicano.

El ayuntamiento y el municipio reaparecieron en México en la segunda década del siglo XX, específicamente con la promulgación de la Constitución Política de 1917. El artículo 115 contiene todo lo referente al municipio y el ayuntamiento, y ha sido reformado en numerosas ocasiones. En los primeros sesenta años de vigencia de la Constitución fueron realizadas siete reformas y adiciones a dicho artículo; mientras que en la mitad de ese tiempo, entre 1983 y 2016, las reformas han sido seis de alto alcance.

A pesar de la promulgación de todas esas reformas al artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta resistencias para alcanzar su autonomía por parte de los gobiernos estatal y federal. El centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos, instituciones que están atrapadas en los juegos de la política local, en las lagunas de los ordenamientos jurídicos estatales y en la dependencia financiera respecto del gobierno federal.

Este capítulo es un análisis de las adecuaciones en las competencias y funciones de los ayuntamientos en México. Mediante un recuento histórico, se demuestra que el

centralismo político ha restado autonomía al ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias administrativas, y ha frenado su consolidación como la principal institución de representación política local.

Para demostrar la hipótesis anterior, el artículo está dividido en cuatro apartados. En el primero se narra brevemente la evolución del ayuntamiento en la Nueva España. Se destaca la influencia que el derecho y el sistema administrativo romanos tuvieron en la concepción del ayuntamiento español.

En el segundo apartado se abordan las dificultades para instaurar el ayuntamiento en México durante el siglo XIX. A lo largo de ese siglo, la lucha entre unitarios y liberales provocó cambios constantes jurídicos que no significaron para el ayuntamiento ejercicio autónomo de sus competencias administrativas, ni el reconocimiento a su naturaleza como institución de representación política local. Para explicar esta situación, identificamos cuatro etapas en el proceso de construcción legal del ayuntamiento y del municipio como organización territorial de la república.

El tercer apartado es un análisis del concepto “municipio libre” incluido en la constitución de 1917 como la base de división territorial y el espacio de la soberanía del ayuntamiento. Se explica que si bien en la Constitución de 1917 desaparecieron las figuras políticas de la dictadura porfirista (el jefe político y las prefecturas), lo cierto fue que los gobiernos posrevolucionarios conservaron las prácticas centralistas de la dictadura.

El cuarto apartado describe las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional e identifica los pendientes en la consolidación de la autonomía municipal. El análisis presentado en este capítulo permite confirmar que las reformas y adiciones realizadas entre 1983 y 2016 han sido de mayor profundidad en comparación con las efectuadas durante los primeros sesenta años de vigencia de la Constitución de 1917 y que no obstante lo anterior, el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos en México.

1. El ayuntamiento en el régimen colonial de la Nueva España

Como es bien sabido, el ayuntamiento es la forma básica de organización política y unidad administrativa más cercana a la población. En palabras de Lorenzo Meyer (1994), “(...) se le puede considerar como un sistema-político administrativo subnacional con base geográfica [municipio], cuyo entorno está conformado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Estos sistemas mayores son: a) el regional o estatal, b) el nacional y, en ciertos casos c) el internacional” (p. 231).

Por su parte, el municipio es la base geográfica en donde dicho sistema político administrativo ejerce su autoridad. Además, en México es la base de la división territorial de las entidades federativas.

El concepto municipio tiene sus orígenes en la Roma antigua (Meyer, 1994, p. 232). En aquel entonces, *municipium* era el nombre asignado a las ciudades libres que gozaban de autogobierno (leyes propias, derechos y privilegios). El gobierno local recaía en funcionarios denominados ediles, *cuesores* y *dunviros*, estos últimos elegidos por el pueblo en comicios. El municipio se componía de un núcleo central o casco urbano (la URBS) y de un espacio circundante (*territorium*). El derecho al sufragio (voto) se ejercía en una asamblea del pueblo llamado foro. Los ciudadanos eran los hombres libres y con propiedades; fuera de este pequeño número de personas, la plebe, y sobre todo los esclavos, estaban impedidos para participar en el foro del pueblo (Espinosa, 2001, pp. 169-171).

El historiador chileno Julio Elemparte (1966) explica que los reinos de la Península ibérica (Castilla, Aragón, León, etcétera) heredaron la figura del consejo medieval, que consistía en reuniones deliberativas de los habitantes de la ciudad y del territorio circundante (alfoz). Los vecinos gozaban de fueros, lo cual significaba que eran considerados legalmente iguales y tenían el derecho a ser juzgados por sus propios jueces. Además, por ley sus domicilios eran inviolables, tenían derecho a propiedad de tierras y hasta se les permitía cierta tolerancia religiosa. Todos los vecinos con fueros, precisa Elemparte, participaban en la administración de los asuntos de la ciudad, bien como funcionarios (alcaldes, regidores o jurados, etcétera) o como electores de estos (pp. 21-22).

En el caso del reino de Castilla, por ejemplo, entre los siglos XII y XIV los poblados con más de cuatro mil personas -denominadas villas- recibieron “fueros municipales” (o “cartas pueblas”) por las cuales las autoridades locales podían administrar asuntos civiles, penales, procesales y administrativos. Los fueros municipales incluían aspectos como el nombre de la autoridad local, o concejal; el Consejo del Municipio o ayuntamiento -conformado por los vecinos de la villa-; y el Consejo abierto en el que participaban los vecinos (Elemparte, 1966, p. 28). Durante la dinastía de los Borbones en el siglo XVII, el concejal dejó de ser elegido por los habitantes de la villa y pasó a ser designado directamente por el Rey. De esta manera, los consejos o cabildos desaparecieron en la administración política de España. Más aún, los puestos en el ayuntamiento y en el cabildo eran vendidos mediante subasta pública.

Los españoles no sólo trajeron a América la religión, costumbres, cultura y enfermedades, también todas sus instituciones político-administrativas, incluidas el municipio y el ayuntamiento. Los “conquistadores adelantados” salieron de las aldeas de España, lugares en donde las figuras del consejo y el ayuntamiento habían funcionado durante siglos. Los conquistadores recurrieron a dichas instituciones como modelo de organización política y territorial en las nuevas tierras conquistadas o colonizadas. En México, por ejemplo, Hernán Cortés fundó en 1519 la ciudad de la Villa Rica de la Vera Cruz, e instaló ahí un ayuntamiento; posteriormente en 1521, una vez lograda la conquista de Tenochtitlán, estableció el ayuntamiento de Coyoacán (Porras, 1987, p. 34; Wyrobisz, 1980, p. 12).

A diferencia de lo que ocurría en España, en México como en otros lugares de la América española, el ayuntamiento y el municipio fueron una mezcla de gobierno de la villa o ciudad hispana con instituciones indígenas precoloniales. El resultado de esa combinación fue una organización político administrativa de control colonial que respetó la mayoría de las veces los núcleos poblacionales indígenas, el dominio de tierras por las comunidades originarias y las relaciones entre pueblos originarios (Salmerón, 1987, p. 120). Por ejemplo, el municipio indígena en Yucatán fue levantado sobre el *cah*, o el poblado con auto gobierno en donde vivía la mayor parte de una comunidad y en la cual se enfocaba la identidad política, social y religiosa de los mayas durante el régimen colonial (Restall, 1997, pp. 24-25).

No obstante la mezcla de la villa hispana con las formas de organización territorial indígena, la división geográfico-administrativa del gobierno colonial procuró separar y diferenciar siempre a las unidades territoriales y político administrativas de las ciudades de españoles, de los llamados “pueblos indios”. También distinguió dos tipos de territorios ocupados por comunidades indígenas, a saber: los “pueblos de indios” y las “repúblicas de indios” (Levaggi, 2001, pp. 424-25).

La estructura espacial de los territorios de los pueblos indios estaba compuesta por un pueblo central -en donde estaba radicada la cabecera de la autoridad municipal- y por un número indeterminado de parajes y caseríos diseminados en el municipio. La mayoría de la población indígena -tanto milperos, como las familias de linaje en la comunidad- vivía en esos lugares, y acudía a la cabecera del pueblo por motivos religiosos, comerciales, administrativos o familiares (Villa-Rojas, 1961, p. 28). Los pueblos estaban divididos en “parcialidades” o barrios, en donde el mando recaía en un indio “principal”; la función de este personaje era recaudar los tributos y limosnas, además de atender las órdenes enviadas por las autoridades españolas. En la península de Yucatán, la provincia o cacicazgo estaba integrada por pueblos o grupos de pueblos relativamente autónomos, cuyo vínculo estaba dado por razones políticas (Quezada, 2005, pp. 72-73).

La figura del ayuntamiento fue introducida en los municipios indígenas hacia mediados del siglo XVI. Fue realizado implantando las figuras de gobernador-principal (*nucil uinic cahob*, en el caso de Yucatán) y alcaldes de los concejos en las cabeceras municipales indígenas; cargos que serían renovados cada año (Restall, 1997, p. 17).

Por otra parte, en cuanto a las villas de los españoles, el ayuntamiento ejercía su autoridad a través de una institución administrativa semiautónoma denominada cabildo, misma que se regía por ordenanzas reales. Las ordenanzas de Felipe II de 1576 clasificaron los conglomerados urbanos coloniales en tres categorías, distinguiéndolas por el número de funcionarios e instituciones urbanas que poseían. De esta manera, existían ciudades (metropolitanas, diocesanas), villas y lugares. Las ciudades tenían un cabildo integrado por un número determinado de regidores y alcaldes (Wyrobisz, 1980, p. 21).

El cabildo se encargaba de cumplir las tareas administrativas encomendadas por el virrey o el gobernador de la provincia, entre las que destacaban: impartir justicia en litigios civiles y criminales, resolver todos los asuntos concernientes a la administración pública;

representar al cabildo en las peticiones al rey; vigilar por el “respeto a la moral pública”; visitar los mesones y tiendas; asignar los aranceles; emitir bandos; vigilar las actividades gremiales; vigilar boticas, mataderos; vigilar la higiene pública; supervisar el funcionamiento de los mercados; verificar pesas y medidas; fijar normas para el uso de bienes comunales; revisar credenciales de los jueces residentes, protestar contra la designación de jueces y pedir la destitución de estos; participar en ciertas acciones militares, entre otras muchas otras tareas. Por esta razón es que en tiempos coloniales se hablaba de “los cincuenta brazos del cabildo” (Porras, 1987, pp. 35-36; Margadant, 1988b, pp. 685-686).

En todos los cabildos, una parte de los regidores se renovaba anualmente y la otra permanecía inamovible. Los regidores eran nombrados por decreto real y su permanencia en el cargo era vitalicia, aunque los titulares podían renunciar o vender el título. El cabildo era presidido por un alcalde, quien tenía voz en las audiencias, pero sin voto en las deliberaciones (Porras, 1987, pp. 34-35).

El cabildo era la menor de las instancias del sistema gubernamental. Cabe señalar que la organización político-administrativa de la colonia estaba conformada por los siguientes órganos:

- Rey, secretarios y el Consejo de Indias;
 - La administración central en las colonias, virrey, audiencias y capitanías;
 - Provincias y distritos, cada uno de estos bajo el control de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores;
 - Gobierno local compuesto por cabildos y oficiales.

En el siglo XVIII, con el objetivo de reorganizar la hacienda, ejército y reafirmar el control territorial de sus colonias americanas, la monarquía española aplicó una serie de medidas político-administrativas conocidas como reformas borbónicas. La monarquía estaba necesitada de resolver su profunda crisis económica generada por las frecuentes aventuras militares que realizaba contra otras casas reales europeas. Decidió entonces debilitar el poder económico y político que habían ganado corporaciones tradicionales como la iglesia, los consulados de comerciantes, gobernadores, alcaldes mayores, corregidores e incluso los regidores y alcaldes de los cabildos (Juárez, 2002, p. 193).

La Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia de Nueva-España (dictada en Madrid en diciembre de 1786 y promulgada en un bando en México en diciembre del mismo año) fue una de las reformas borbónicas aplicadas en este virreinato. La disposición más importante de la Ordenanza fue la reorganización del territorio en doce intendencias - una de las cuales fue la de Mérida-, tres provincias (Nuevo México y las dos Californias) y el territorio de Tlaxcala (Margadant, 1988, p. 669).

Cada intendencia quedó a cargo de un intendente designado por el rey. Las funciones o “causas del intendente” estaban claramente señaladas, estas eran: la administración de asuntos de justicia (en la idea moderna de procurador o fiscal general), policía (lo que hoy llamaríamos fomento económico), hacienda (impuestos y gasto público) y guerra; también eran presidentes de los cabildos en las ciudades en donde residían (Margadant, 1988, p. 670; Juárez, 2002, p. 193).

El territorio de las intendencias estaba dividido en partidos, también llamados subdelegaciones. A su vez, el territorio de cada partido estaba conformado por las diócesis ya existentes. El gobierno interior de cada partido fue asignado a subdelegados nombrados directamente por el intendente (Juárez, 2002, p. 193).

El sistema de intendencias no desapareció las figuras de municipio y los ayuntamientos o cabildos del orden administrativo colonial, sin embargo, le quitó varias funciones, entre otras, las de hacienda y policía. Con esta medida, las intendencias y capitanías tomaron el control administrativo de los cabildos, así como el dominio de los bienes comunales de los pueblos indios. En otras palabras, el cabildo quedó bajo la autoridad directa del intendente, a pesar de la autonomía que los regidores y alcaldes aseguraban tener (Lira, 1987, p. 52).

A diferencia de lo que ocurría en las intendencias y en las delegaciones, la presencia de los criollos en los ayuntamientos -el menor de los poderes administrativos en el régimen colonial- no siempre estuvo cancelada. Esto permite explicar por qué en las juntas para defensa del Rey de España ante la intervención francesa figuraron los personajes nacidos en las colonias; y también fue en los ayuntamientos en donde se fraguó todo el movimiento por la autonomía de las ciudades españolas en América. Los criollos tomaron el control político de las ciudades a través de los ayuntamientos, y también mediante estas instituciones dirigieron los movimientos de independencia.

2. El ayuntamiento en México durante el siglo XIX

Si bien todas las repúblicas americanas surgidas de la independencia de España conservaron el régimen municipal concebido en la Constitución de Cádiz, lo cierto es que la figura del ayuntamiento estuvo supeditada a las veleidades de los gobiernos nacionales. A lo largo del siglo XIX, la lucha entre unitarios y liberales provocó cambios constantes en el ordenamiento jurídico para los ayuntamientos. Esos cambios, sin embargo, no significaron la autonomía para el ejercicio de sus competencias administrativas, ni el reconocimiento a su naturaleza como institución de representación política local. En el caso de México, podemos identificar cuatro etapas en el proceso de construcción legal del ayuntamiento como institución político administrativa, y del municipio como organización territorial de la república.

La primera etapa incluye las disposiciones sobre la organización del ayuntamiento, incluidas en las constituciones de Cádiz de 1812 y de Apatzingán de 1814. La segunda etapa se refiere al régimen para los ayuntamientos señalado en el Plan de Iguala 1821, en la Constitución de 1824 y en las Seis Leyes de 1836. La tercera etapa corresponde a lo dispuesto sobre el régimen municipal en la Constitución de 1857, y las leyes para gobierno interior de 1865 del segundo Imperio. Finalmente la cuarta etapa toca lo referente al ayuntamiento durante la dictadura porfirista.

a) Las disposiciones sobre el ayuntamiento en las constituciones de Cádiz y Apatzingán

La Constitución de Cádiz de 1812 estableció que el rey nombraba al jefe superior de cada provincia. También dispuso que en cada provincia debía funcionar una diputación integrada por siete representantes designados mediante elección directa de los vecinos de la ciudad. De esta manera, los ayuntamientos quedaron integrados por un número determinado de regidores, un procurador, un síndico y un jefe político o alcalde que los presidía. La renovación de todos esos funcionarios se realizaba anualmente mediante voto popular. Con esta disposición, la Constitución de Cádiz abandonó en dos aspectos centrales

el modelo del ayuntamiento colonial: eliminó la venta y la temporalidad vitalicia de los cargos, y definió a esta unidad político administrativa como una entidad de “gobierno interno de los pueblos” (Torres, 2005, p. 48).

Las funciones de los ayuntamientos señaladas en la Constitución de Cádiz fueron las siguientes: administrar asuntos locales diversos tales como salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia pública, mantenimiento de puentes y caminos vecinales, administración de la cárcel municipal y, en general, de todas las obras de “necesidad, utilidad y ornato”. La autonomía del ayuntamiento era relativa, ya que el trabajo de sus funcionarios era supervisado por el jefe político de la provincia.

La Constitución de Cádiz tuvo una vigencia de dos años; fue abrogada en mayo de 1814 por Fernando VII. Este acto despótico motivó revueltas liberales en España y en las colonias en América, lo que estimuló a su vez la independencia y posterior creación de las repúblicas hispanoamericanas.

En México, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, más conocido como Constitución de Apatzingán, no incluyó un apartado específico sobre el ayuntamiento, aunque los constituyentes supusieron su existencia al mencionarlo en el artículo 208:

En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los *ayuntamientos* [el resaltado es nuestro] y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos. (Constituciones de México)

La Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, pues al ser producto legal emanado del movimiento independentista, encabezado entre otros por José María Morelos, fue cancelada su aplicación al imponerse el gobierno monárquico colonial.

b) El ayuntamiento en el Plan de Iguala de 1821, en la Constitución de 1824 y en las Seis Leyes de 1836

La independencia de México exigió la creación de leyes generales para la administración interior, la seguridad interna y externa del Estado, y para la conservación de la integridad territorial. En este contexto, las disposiciones sobre las características y funciones de la administración municipal estuvieron en segundo lugar.

De esta manera, el Plan de Iguala estableció las bases políticas para la creación de un gobierno republicano e independiente del reino de España, sin embargo, sobre el municipio y el ayuntamiento carece de un trato detallado; a lo más que llegó fue a considerar la existencia de los ayuntamientos sobre las bases de la Constitución de Cádiz. En este punto, el Plan dejó a la voluntad de los gobiernos de los estados el establecimiento de la división político administrativa de sus territorios. La mayoría de los gobiernos estatales conservaron el sistema municipal y de ayuntamientos de la época colonial, especialmente lo señalado en las disposiciones de la Constitución de Cádiz (Meyer, 1994, p. 235).

Consumada la independencia en septiembre de 1821, los independentistas mexicanos se ocuparon de crear el gobierno y la ley fundamental interior. La forma de gobierno adoptada fue la monárquica constitucional moderada, dirigida por una junta provisional gubernativa conformada por un presidente y una regencia -cuyos integrantes eran nombrados por el presidente de la junta gubernativa.

En 1822, la junta gubernativa, presidida por Agustín de Iturbide, convocó a un congreso constituyente encargado de redactar las bases constitucionales del Imperio mexicano. Instaurado el constituyente, Iturbide entró en conflicto con los diputados y disolvió este órgano, sustituyéndolo por una junta nacional. En febrero de 1823, la junta aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano (Solís, 1986, p. 30).

El Reglamento Político del primer Imperio dividió el territorio en provincias, gobernadas por un jefe político nombrado por el emperador (Capítulo sexto). Las provincias estaban divididas en partidos y estos a su vez en pueblos administrados por ayuntamientos; los oficiales de estos últimos eran llamados regidores, dentro de los cuales el alcalde era el de mayor jerarquía. En cuanto a las funciones de los ayuntamientos, el Reglamento remitió a la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias,

del 23 de junio de 1813, redactado por las Cortes de España para reglamentar el gobierno de las diputaciones y los ayuntamientos (Orduña, 2005, p. 138).

La Instrucción del 23 de junio detalló, en veinticinco artículos, el catálogo de las funciones y competencias de los ayuntamientos. Destacaban, por ejemplo, 1) asuntos de salubridad, “limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de caridad”; 2) seguridad de las personas y los bienes de los vecinos y conservación del orden público; 3) administración de los bienes y dineros propios; 4) recaudación y reparto de contribuciones; 5) cuidado de escuelas “de primeras letras”; 6) cuidado de hospitales, hospicios y otros establecimientos de beneficencia; 7) construcción y reparación de caminos; 8) formación de ordenanzas municipales, previa autorización de las Diputación Provincial; 9) promoción de la agricultura, industria y comercio. Para todos estos asuntos de autogobierno, los ayuntamientos eran supervisados por el jefe político (Orduña, 2005, p. 139).

En las Instrucción del 23 de junio de 1813 había también competencias delegadas. En este caso se trataba de competencias conferidas, inspeccionadas y supervisadas por el jefe político.

La diferenciación entre competencias de autogobierno y competencias delegadas, descritas en la Instrucción de junio de 1813, marcó el punto de inicio en la dualidad de las funciones de los ayuntamientos españoles, misma que fue asimilada por el régimen municipal mexicano del siglo XIX.

Otra característica importante de la Instrucción de 1813 es que el texto diferencia entre la representación política y las funciones administrativas del ayuntamiento. De esta manera, la autonomía del ayuntamiento existía en cuanto a la elección de los regidores por parte de los vecinos, pero era una ilusión en materia de administración de los asuntos públicos locales.

Con el derrocamiento del emperador Iturbide, el Segundo Congreso Constituyente aprobó el acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Este documento estableció por primera vez que la forma de gobierno de la república era federal, integrada por estados independientes, libres y soberanos en lo correspondiente a su gobierno interior (Torres, 2005, p. 49). El Acta derivó en la Constitución Federal de 1824.

La Constitución de 1824 no reconoció específicamente a los ayuntamientos, y dejó en manos de los congresos de los estados la facultad de legislar al respecto. La ausencia del régimen municipal se debió, en gran medida, a que la preocupación de los gobiernos mexicanos era mantener la unidad territorial de la república y evitar el retorno al viejo régimen.

En los años siguientes a la proclama de la independencia persistieron varias de las prácticas políticas del régimen virreinal. Por ejemplo, los ayuntamientos carecían de autonomía administrativa; el gobierno era unitario y monolítico (concentrado en el presidente de la república en turno); los órganos de gobierno eran designados por el presidente, entre otros problemas. Antes que la voluntad por diseñar normas y reglas de distribución y administración del gobierno local, fue la necesidad de mantener la unidad territorial de la república lo que provocó la ausencia de un régimen municipal verdaderamente autónomo en las primeras tres décadas del México independiente. Como afirma Torres (2005), los gobiernos de esa época buscaban fortalecer un sistema de gobierno que impusiera la unificación del territorio y que armonizara la relación entre el gobierno central y las estructuras de poder local y regional que operaban en distintos lugares del país (p. 47).

Este es el caso del ordenamiento legal de corte unitario-conservador de 1836 conocido como las Siete Leyes Constitucionales. En la Sexta Ley, “Sobre la División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos”, no aparece la figura territorial del municipio, aunque se conservó el ayuntamiento. Dicha ley mantuvo la elección mediante voto popular de los regidores, y que hubiera ayuntamientos en las capitales de los departamentos (los estados cambiaron a departamentos, divididos en distritos y estos en partidos) y en los pueblos con más de 8,000 habitantes. Aunque electos por los vecinos de la comunidad, el nombramiento de los regidores dependía de la decisión de los gobernadores y de las juntas de los Departamentos, y también de los prefectos y subprefectos de cada distrito (Lira, 1987, p. 58).

Las competencias de los ayuntamientos señaladas en las leyes de 1836 eran los asuntos de policía, salubridad, casas de beneficencia pública y hospitales, cárceles, escuelas de enseñanza primaria no pagadas con fondos comunes, construcción y reparación de caminos y puentes, recaudación y fomento a la actividad agrícola y a la industria, y apoyo en

la conservación de la paz pública en arreglo con las leyes y reglamentos nacionales (Lira, 1987, p. 58). Prácticamente eran una repetición de las señaladas en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813.

c) La el régimen municipal en la Constitución liberal de 1857 en el segundo Imperio

El modelo unitario de división político-administrativa fue derrotado por la Revolución de Ayutla. Luego de una cruenta guerra civil, los liberales lograron establecer un nuevo ordenamiento jurídico para toda la república. De esta manera, la constitución liberal de 1857 estableció definitivamente el sistema federal de la administración política del territorio mexicano; aunque se trató, en esencia, de un federalismo fuertemente centralista.

El texto constitucional de 1857 incluyó el término municipio (Art. 31, fracción II), aunque no dispuso reglas sobre la conformación, competencias y funciones de los ayuntamientos, dejando este asunto a criterio de los congresos de los estados (Art. 72, fracción VI; y Art. 109) (Lira, 1987, p. 51). La mención a los ayuntamientos aparece relacionada con las obligaciones tributarias de los ciudadanos (Art. 32) y con la exigencia al régimen representativo y popular (Art. 109). Fuera de esas vagas referencias, el ayuntamiento tuvo poca importancia para el régimen liberal de la época, pues los estados expidieron sus propias constituciones y conservaron indistintamente las figuras político administrativas del departamento y los distritos como la base del gobierno local.

Lloyd Mecham (1986) señala que no obstante lo señalado por la Constitución de 1857 en lo referente a los ayuntamientos y municipios, la figura del jefe político fue conservada en las constituciones estatales. El gobierno de los distritos administrativos –a veces llamados partidos; en otras, departamentos- estaba a cargo de un jefe político. En la mayoría de los estados sólo había dos divisiones administrativas: partidos y municipalidades (p. 155).

Durante el episodio del segundo imperio de Maximiliano, por las leyes del 10 de abril y del 1 de noviembre de 1865, el gobierno interior fue dividido en prefecturas, subprefecturas y municipalidades. Los estados de la república señalados en la Constitución de 1857 fueron denominados departamentos, y quedaron a cargo de prefectos designados por el emperador. Los departamentos fueron divididos en distritos, a cargo de subprefectos,

un cargo equivalente al de jefe político y estaba por arriba de los ayuntamientos (Mecham, 1986, p. 157).

d) El municipio y el ayuntamiento durante la dictadura porfirista (1876-1911)

Durante el Porfiriato, el régimen municipal fue despojado de su principal cualidad: la representación política de los ciudadanos. Los instrumentos utilizados por la dictadura fueron los jefes políticos y los jueces de distrito. Los municipios fueron agrupados en divisiones administrativas superiores denominadas cantones, partidos o distritos bajo el control directo de los jefes políticos. Estos personajes, también llamados prefectos políticos, eran agentes del gobierno central, encargados de hacer cumplir las órdenes del gobierno estatal (Villar, 1998, p. 73; Meyer, 1994, p. 237).

La figura del jefe político fue introducida en México a través de la Constitución de Cádiz. Como señalamos anteriormente, el primer imperio conservó la figura apoyándose en la Instrucción del 23 de junio de 1813. Durante todo el siglo XIX, los jefes políticos ejercieron su autoridad en todos los estados y territorios del país (Mecham, 1986, p. 144); eran prácticamente vicegobernadores que controlaban la administración pública de los ayuntamientos y, aún más grave, la vida política en los municipios.

El tutelaje de los jefes políticos sobre los ayuntamientos y municipios despojó a los funcionarios del ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) de sus facultades de gobierno y administración. En la práctica, las facultades en materia política (el municipio servía de base para el registro del padrón electoral, del cual dependían las elecciones federales para presidente y diputados), justicia, hacienda municipal y obra pública reconocidas en algunas constituciones estatales a los ayuntamientos, eran nulas.

El profesor Moisés Ochoa Campos (1955) señala al respecto:

Para completar la obra de conculcación de la vida municipal se mutilaron a la vez todas las funciones de los ayuntamientos: Si se llegaba a ejecutar alguna obra pública, esta era controlada por el jefe político o por una auxiliar nombrada por él. Los escasos servicios municipales entraban en los negocios-componendas de los

gobernadores de los jefes políticos, según importancia. La autoridad recaía en prefectos y subprefectos. Y hasta las funciones legislativas y judiciales de la esfera propia de los municipios quedó absorbida por el gobierno estatal y sus agentes.

En el marco de la política de reestructuración administrativa, el régimen dictatorial promulgó dos leyes federales sobre el funcionamiento de los municipios. La primera fue dirigida a la hacienda municipal, con la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana de 1897. En esta Ley se establecieron las siguientes medidas para los municipios: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios. El objetivo era mejorar la situación económica de los municipios mediante la recaudación, no mediante la administración (Villar, 1998, p. 73).

La segunda disposición jurídica que redujo la representación política de los ayuntamientos fue la Ley Organización Municipal del Distrito Federal, emitida en marzo de 1903. Esta Ley definió al ayuntamiento “como un cuerpo consultivo sin ninguna representación de los pueblos de su jurisdicción”. Con esta disposición legal, el ayuntamiento fue despojado de su personalidad política y, en consecuencia, de cualquier facultad de gobierno. En los artículos 60 y 61 de esta Ley quedó establecido que los prefectos políticos fueran declarados como la autoridad local, designados y subordinados al jefe político (Lira, 1987, pp. 58, 64; Villar, 1998, p. 74).

Las leyes de 1903 motivaron el surgimiento de movimientos a favor del “municipio libre”. Referencias a favor de esta figura política aparecieron en Plan del Partido Liberal Mexicano de 1906; en el Plan de San Luis de 1911; en las adiciones al Plan de Guadalupe de 1913; y en el Plan de Ayala de 1916.

3. El ayuntamiento y el municipio en la Constitución de 1917

La caída de la dictadura porfirista no implicó la inmediata reivindicación de las facultades político-administrativas de los ayuntamientos, ni tampoco supuso el rápido reconocimiento de esta institución como la instancia de representación política básica en el país. En realidad, la defensa del ayuntamiento no fue una demanda inicial del movimiento revolucionario, sino una consigna que ganó relevancia lentamente para su instauración. La demanda del municipio libre apareció hacia 1914, luego de la derrota del usurpador Victoriano Huerta. Durante la Convención de Aguascalientes fue cuando Venustiano Carranza -jefe del ejército Constitucionalista- y Eulalio Gutiérrez -presidente provisional nombrado en la Convención- expidieron decretos en los que se mencionaba directamente al régimen municipal como fundamento del nuevo gobierno republicano (Villar, 1998, p. 80).

La libertad municipal fue la bandera política de los constitucionalistas. El carrancismo declaró que uno de los objetivos centrales de su lucha era la instauración del municipio libre. En este contexto, Venustiano Carranza promulgó en diciembre de 1914, la Ley de Municipio Libre, un documento jurídico en el que el municipio fue la base de división territorial y el espacio de la soberanía del ayuntamiento. Esta ley sirvió de apoyo para la redacción del artículo 115 de la Constitución de 1917 (Meyer, 1994, p. 239).

En la Constitución de 1917 desaparecieron las figuras sobre las que estuvo apoyada la dictadura porfirista: el jefe político y las prefecturas. Aunque con esta medida dejó de existir el poder intermediario entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, lo cierto fue que los gobiernos posrevolucionarios conservaron las prácticas centralistas del régimen porfirista.

José María Muriá (2008) señala que el régimen municipal en México renació en el siglo XX, específicamente con el artículo 115 constitucional. En el siglo XIX, la división político administrativa de los estados estuvo basada en departamentos o partidos, hasta que la revolución los reemplazó por el “municipio libre”, simplemente porque aquellos fueron el sustento político de la dictadura porfirista (p. 71).

Así pues, en el artículo 115 constitucional fueron definidas las bases sobre las que los gobiernos de los estados debían estructurar su régimen interior, y estableció los principios políticos que inspirarían la existencia del ayuntamiento. En términos generales, dicho artículo define al municipio y enumera las competencias, funciones y conformación del ayuntamiento. Sobre las competencias de los ayuntamientos, el texto constitucional señala las siguientes:

- 1) Administrar libremente su hacienda;
- 2) recaudar libremente los impuestos y contribuirán con los gastos públicos del estado en la porción y término que señale la legislatura local;
- 3) los congresos estatales asignarán el presupuesto para los municipios de su entidad;
- 4) los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales;
- 5) emitir en el ámbito de sus competencias reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir sus funciones en lo que se refiere a centros urbanos (adición del 6 de febrero de 1976);
- 6) planeación y regulación conjunta y coordinada entre ayuntamientos cuando sus territorios municipales conformen un centro urbano (adición del 6 de febrero de 1976).

En cuanto a la conformación del ayuntamiento, el artículo mencionado establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento electo mediante voto popular directo, y estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley estatal correspondiente -de acuerdo con la reforma del 6 de febrero de 1976- (Torres, p. 84).

El texto constitucional omitió diferenciar las competencias y las funciones entre las autoridades estatales y municipales. En todo caso, en cuanto a las funciones del ayuntamiento, es posible identificar las siguientes: es la instancia encargada de planear, conducir, coordinar, orientar acciones y utilizar recursos para satisfacer necesidades colectivas, mejorando permanentemente las condiciones de vida de la población.

Para lograr lo anterior, el ayuntamiento está conformado por diferentes dependencias, facultadas estas para realizar tareas específicas. Las dependencias pueden ser:

- a) centralizadas, cuando forman parte de la estructura orgánica del ayuntamiento;
- b) descentralizadas, cuando la especialización de los servicios públicos que prestan así lo requieran; y,
- c) desconcentradas, cuando las tareas del ayuntamiento sean realizadas en localidades distintas a la cabecera municipal. (Valero, 2008, pp.18-20)

Así pues, el municipio y el ayuntamiento son parte integral del sistema de gobierno federal de México. Desde una perspectiva política, el ayuntamiento representa la descentralización del poder soberano del Estado nacional; se le puede considerar como un tercer orden de gobierno; finalmente, es la instancia gubernamental que mantiene contacto directo con la población (Valero, 2008, p. 20).

Los estados de la federación definen las características de su régimen municipal y las competencias entre órganos estatales y municipales. Los estados de la federación tienen la facultad para señalar la extensión, ubicación y nombre de sus municipios. De igual manera, pueden señalar las competencias de los ayuntamientos, aunque sin contravenir lo establecido en el artículo 115 de la Constitución federal (Valero, 2008, p. 33).

Las legislaturas estatales son las encargadas de expedir la ley orgánica municipal; el documento jurídico sobre el que operan los ayuntamientos. En el caso de Quintana Roo – para la fecha en que fue escrito este capítulo- el régimen municipal está definido en la Ley de los Municipios, promulgada en 2004. En este documento jurídico están detalladas la estructura y competencia de cada orden de gobierno municipal.

Por otra parte, dos omisiones del texto del artículo 115 constitucional fueron: primero, la ausencia de mecanismos que garanticen la autonomía económica de los ayuntamientos; segundo, no fue señalada la autonomía política de los ayuntamientos frente a los gobiernos estatales. Ambas faltas motivaron a partir de 1982 el debate en torno a la verdadera institucionalización del municipio libre. De las reformas al artículo 115 constitucional trata el siguiente apartado.

4. Las reformas al artículo 115 constitucional y los pendientes en la autonomía municipal

Las reformas al artículo 115 se han acentuado entre 1983 y 2016. En los primeros sesenta años de vigencia de la Constitución fueron realizadas siete reformas y adiciones al texto de dicho artículo; mientras que en la mitad de ese tiempo, entre 1983 y 2016, las reformas han sido en igual número, aunque de mayor profundidad.

Durante su campaña a la presidencia de la república, Miguel de la Madrid Hurtado realizó una serie de “consultas populares” sobre diferentes problemáticas nacionales. Uno de los temas fue sobre el “Federalismo y la descentralización de la vida nacional”. Derivado de lo anterior, ya como presidente constitucional, inició una política de descentralización administrativa que incluyó el fortalecimiento de las funciones de los ayuntamientos.

La primera reforma al artículo 115 fue concretada en 1982 y publicada en el diario oficial, el 3 de febrero del año siguiente. El objetivo de esta reforma fue asegurar la libertad política, económica, administrativa y gubernativa de los ayuntamientos. Las adecuaciones más importantes fueron las siguientes:

1. Suspensión y desaparición de ayuntamientos; y suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento por parte de la legislatura local.
2. De acuerdo con la ley municipal del estado, expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su municipio.
3. En coordinación con el gobierno estatal si fuera necesario, administrar servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parque y jardines; seguridad pública y tránsito; y otros señalados en la ley para los municipios de cada estado.
4. Coordinación y asociación entre ayuntamientos para la prestación de servicios públicos.

5. Administrar libremente su hacienda, formada por los rendimientos de los bienes municipales, así como de las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.
 - a. Cobro de contribuciones sobre propiedad (predial), fraccionamiento, división, traslación o mejora de bienes inmuebles;
 - b. participaciones entregadas por el gobierno federal de acuerdo con los montos, plazos y bases determinadas anualmente por la legislatura estatal;
 - c. ingresos por la prestación de servicios públicos a su cargo (agua, drenaje, limpia).
6. Aprobar el presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles -con la limitante de que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.
7. En torno al uso y ordenamiento territorial:
 - a. Aprobar y administrar la zonificación y desarrollo urbano municipal;
 - b. participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c. controlar y vigilar la utilización del suelo en el municipio bajo su autoridad;
 - d. intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - e. otorgar licencias y permiso para construcciones;
 - f. participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica;
 - g. expedir los reglamentos y las disposiciones administrativas necesaria en estas materias.
8. Coordinación intermunicipal de zonas urbanas compartidas.
9. La fuerza pública municipal estará a cargo del ejecutivo federal y del gobierno estatal.
10. La federación y los estados podrán convenir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos municipales cuando el desarrollo del municipio lo haga necesario.
11. Esos convenios de coordinación podrán ser firmados entre el gobierno estatal y los ayuntamientos.

La segunda reforma al artículo 115 fue realizada el 17 de marzo de 1987. En esta ocasión, los gobiernos de los estados fueron obligados a aplicar la regla de la representación proporcional en la elección de los regidores de los ayuntamientos. Con la influencia de la reforma política de 1977, la regla pretendía promover la pluralidad partidista en los gobiernos municipales. La consecuencia de lo anterior fue que en la realidad aparecieron dos tipos de municipios a partir de su integración: aquellos en los que la minoría de las regidurías son para el partido político del presidente municipal; y los que integran las regidurías con la mayoría de los partidarios del presidente municipal -es el caso de Quintana Roo.

Además de la modificación anterior, la segunda reforma al 115 constitucional de 1987 derogó lo dispuesto en la fracción X de este artículo, con lo cual se permitió la firma de convenios entre el gobierno federal, el gobierno estatal y el ayuntamiento para la operación, ejecución y prestación de servicios públicos municipales.

Tiempo después, vinculado con el fortalecimiento del régimen municipal, fue realizado el tercer cambio al 115 constitucional; ello ocurrió en 1994. En esta oportunidad, fue adicionado un párrafo que consistió en dotar al ayuntamiento de instrumentos jurisdiccionales para emprender controversias constitucionales con los otros poderes.

La cuarta reforma fue realizada en 1999. Esta vez fue modificada la redacción de los incisos I, II y III. En el primer caso, fueron precisados los alcances de los reglamentos y disposiciones que pueden expedir los ayuntamientos, así como la exigencia de asegurar la participación ciudadana y vecinal en la redacción de esos ordenamientos.

Al inciso II le fueron adicionados párrafos que precisan lo concerniente a los convenios de coordinación entre el gobierno estatal y los ayuntamientos. Al respecto, el texto constitucional señala que cuando la legislatura considere que un ayuntamiento esté imposibilitado para proporcionar determinado servicio público, pero no exista el acuerdo de coordinación correspondiente, antes de la concurrencia del gobierno estatal, el ayuntamiento debe presentar la solicitud respectiva, avalada por dos terceras partes del cabildo.

La reforma al inciso III fue en relación con los servicios públicos bajo la administración de los ayuntamientos. Se trató de una adición al texto que incluyó el tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección traslado, tratamiento y

disposición final de residuos sólidos; equipamiento de calles, parques y jardines; policía preventiva municipal y tránsito.

Respecto de las competencias de los ayuntamientos, la reforma de 1999 permitió a estos intervenir en la formulación de programas de transporte público de pasajeros en el municipio, otorgar licencias y permisos de construcción.

La cuarta reforma al artículo 115 tuvo como objetivo fortalecer la institución municipal, dotándola de nuevas atribuciones. Se buscó establecer en definitiva que el ayuntamiento fuera un orden de gobierno dotado de independencia y autonomía, lo que obligó a los congresos estatales a adecuar sus respectivas legislaciones en materia de régimen municipal (Arellano, 2011, p. 61).

La trascendencia de la reforma de 1999 fue que se esclarecieron las atribuciones de los presidentes municipales y de los regidores. Al respecto, los regidores son funcionarios que cumplen tareas deliberativas dentro del ayuntamiento, pues son los representantes populares en el ayuntamiento; por su parte, el presidente municipal es el brazo ejecutor de las decisiones del ayuntamiento. Los regidores deliberan, con nulas facultades para incidir en el funcionamiento de la administración pública local; los presidentes municipales ejecutan.

La quinta reforma al artículo 115 fue realizada en 2001. Esta consistió básicamente en la adición de un párrafo al inciso III, por el cual las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos de la ley correspondiente (Ley Indígena del 28 de abril de 2001).

Finalmente, la sexta reforma fue realizada en 2014. Esta permitió la elección consecutiva de presidente municipal, regidores y síndicos, siempre y cuando el período del mandato no fuera mayor a tres años. La reforma acota que la segunda postulación de los representantes sólo podrá ser realizada por el mismo partido o coalición de partidos que los postularon la primera vez, salvo “que hayan perdido o renunciado a su militancia a la mitad de su mandato”. Además de lo anterior, fue adicionado el carácter “laico y popular” a la forma de gobierno interior de los estados y ayuntamientos.

Ahora bien, a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional, descritas en el apartado anterior, el gobierno municipal aún padece las resistencias para reconocerle su autonomía por parte de los gobiernos estatal y federal. El centralismo sigue presente en la

práctica política y administrativa de los ayuntamientos. Los ayuntamientos están atrapados en los juegos de la política local, en los ordenamientos jurídicos estatales y en la dependencia financiera del gobierno federal.

Ante los pendientes en la consolidación de la autonomía municipal en México, es importante definir los conceptos centralización y descentralización. Descentralizar es, en términos generales, la transferencia de tareas u oficios de una autoridad de gobierno supremo del Estado a diversas corporaciones. Así pues, una política de descentralización implica distribuir funciones y atribuciones de una autoridad en diversas instituciones regadas por el territorio nacional. De acuerdo con Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989) existen dos perspectivas en torno a la descentralización: la institucional y la administrativa (p. 3).

Por su parte, para Jean Dabin (2003), un poder político es centralizado cuando “la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública”. Fuera de esta institución, agrega, “no existe ninguna parcela de poder público, ni en forma de derecho propio ni en forma de derecho concedido” (p. 384).

El poder es descentralizado, continúa Dabin, cuando:

(...) se admite que ciertos grupos o más o menos naturales existentes en el seno del Estado –comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado. Por este capítulo, la autoridad pública no padece fraccionamiento, ni desmembramiento, ni siquiera disminución. La autoridad del Estado, que en este caso toma el nombre de poder central continúa subsistiendo plena e íntegra, y esta supremacía se señala, en la base, por ciertos derechos del Estado referentes a la estructura y funcionamiento de las autoridades descentralizadas; en la cúspide, por un derecho de vigilancia por todos sus actos. (2003, p.314)

Las autoridades secundarias no realizan sus funciones en una forma de facultades delegadas por la autoridad central, sino en el sentido de actos de gobierno y administración que les han sido otorgados. La autoridad central acudirá en ayuda de las autoridades secundarias siempre que estas últimas lo soliciten. El gobierno central podrá vigilar los actos de la autoridad secundaria, además de colaborar o suplir a ésta en la prestación de servicios públicos, siempre bajo existencia de convenios previos. La colaboración ocurre dado el hecho de que el auto gobierno y la autoadministración no son suficientes para garantizar las aspiraciones de desarrollo y bienestar de la población nacional en todas las localidades del territorio (Dabin, 2003, p. 315). En los términos antes expuestos, podemos considerar correcto que la descentralización ocurre en dos ámbitos, en lo político y en lo administrativo; sin embargo, para Jean Dabin (2003), la descentralización es ante todo política, no sólo administrativa.

La descentralización administrativa ocurre cuando la autoridad central colabora o suple a la autoridad secundaria en la prestación de servicios públicos mediante organismos autónomos de presencia nacional o regional. Por su parte, la descentralización política afecta los asuntos de gobierno local en las tres funciones del gobierno (administración, legislación y jurisdicción). Es así como podemos distinguir al sistema de gobierno local, del sistema de administración local (Dabin, 2003, p. 315).

Cabe señalar que la autoridad secundaria no posee todas las funciones del poder, por ejemplo, defensa nacional o la función jurisdiccional reservadas para los órganos especializados del poder central.

Si el gobierno de las autoridades del tercer nivel (ayuntamientos) es designado y recibe del gobierno central las directivas para el cumplimiento de sus tareas, entonces forma parte de este. En la descentralización, las autoridades locales ejecutan las acciones que no pertenecen al gobierno central. La manera de designar a la autoridad local es importante para garantizar la descentralización, pues asegura la autonomía del gobierno y de la administración local (Dabin, 2003, p. 317).

El centralismo político ciertamente está vinculado con las formas de gobierno absolutistas, autoritarias y despóticas, sin embargo, se debe tener presente que el centralismo administrativo es inherente al funcionamiento del Estado:

(...) el orden, la paz en toda la extensión del territorio, la coordinación de las actividades de toda especie, locales, regionales, profesionales, la ayuda y suplencia a la iniciativa privada en todos los dominios y lugares. (...) La unidad nacional sólo se entiende por la existencia de un centro unificador y coordinador. (Dabin, 2003, pp. 318-319)

Si bien existen ciertas competencias que el Estado nacional no puede traspasar a las autoridades locales, también es cierto que con el crecimiento del aparato administrativo han surgido tareas que la autoridad central ya no tiene interés de realizar, y que las autoridades locales sí están en condiciones de atender. En ese momento es cuando aparece la necesidad de realizar medidas de descentralización administrativa.

Así pues, el centralismo gubernamental ha obstaculizado la consolidación de gobiernos municipales autónomos. Esos obstáculos se presentan en las finanzas municipales (ingresos y egresos), la fuerte dependencia del gobierno federal para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo local, el atraso tecnológico en la administración pública y en la prestación de servicios públicos y la carencia de personal capacitado para la ejecución de las funciones administrativas del ayuntamiento.

Lo anterior se confirma por el hecho de que las reformas al 115 constitucional han ampliado las obligaciones de los ayuntamientos, y a pesar de ello no todas esas instituciones de gobierno local están en condiciones de cumplir plenamente con sus funciones y competencias. De acuerdo con especialistas en el tema (Merino, 1994; Villar-Calvo, 1998; Torres, 2005; Peralta, 2012), el problema radica, en gran medida, en los siguientes factores:

- 1) Incapacidad para generar recursos propios.
- 2) Supeditación política a los gobiernos federal y estatal.
- 3) Falta de regulación de los servicios públicos que proveen los ayuntamientos.
- 4) Incapacidad administrativa.
- 5) Impedimento para que los ayuntamientos puedan darse sus propias reglas, ordenamientos y disposiciones de orden general.

Conclusiones

Hemos visto que en la historia del municipio y el ayuntamiento en México ha dominado el centralismo político. En gran medida ello se debe a la necesidad de los gobiernos de fortalecer al Estado nacional y su imperio efectivo sobre el territorio y sobre todas las comunidades que la habitan. Así, para los gobiernos nacionales de los siglos XIX y XX, el reconocimiento de derechos autonómicos a las comunidades locales hubiera significado una competencia al poder del Estado y, en consecuencia, la pérdida de poder de la autoridad central.

Los gobiernos mexicanos del siglo XIX diferenciaron, por un lado, entre las competencias de autogobierno de los ayuntamientos y las competencias delegadas por los jefes políticos; por el otro, entre la representación política y las funciones administrativas del ayuntamiento. Dichas diferencias fueron descritas por primera vez en el texto monárquico español conocido como la Instrucción de junio de 1813. Este fue el documento jurídico que marcó el punto de inicio en la dualidad de las funciones de los ayuntamientos mexicanos a lo largo de ese siglo.

De esta manera, durante el Porfiriato, el ayuntamiento fue despojado de su principal cualidad: la representación política de los ciudadanos. Los instrumentos utilizados por la dictadura fueron los jefes políticos y los jueces de distrito. El régimen porfirista no mostró voluntad para establecer normas y reglas que tendieran a fortalecer el régimen municipal, por el contrario, anuló en la práctica las facultades en materia política (el municipio servía de base para el registro del padrón electoral, del cual dependían las elecciones federales para presidente y diputados), justicia, hacienda municipal y obra pública de los ayuntamientos, a pesar de que algunas constituciones estatales las señalaban.

En este contexto, la dictadura pretendió mejorar la situación económica de los municipios mediante nuevas facultades recaudatorias para los ayuntamientos (Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana de 1897), al tiempo que redujo la representación política de esta instancia de gobierno (Ley Organización Municipal del Distrito Federal, emitida en marzo de 1903). En estas medidas podemos encontrar el

germen de los movimientos a favor del “municipio libre” (el Plan del Partido Liberal Mexicano de 1906; en el Plan de San Luis de 1911; en las adiciones al Plan de Guadalupe de 1913; y en el Plan de Ayala de 1916).

Como vimos párrafos atrás, la caída de la dictadura porfirista no implicó el establecimiento inmediato de las facultades político-administrativas de los ayuntamientos, ni tampoco supuso el rápido reconocimiento de esta institución como la instancia de representación política básica. En realidad, la defensa del ayuntamiento no fue una demanda inicial del movimiento revolucionario, sino que fue una consigna que ganó poco a poco relevancia para su instauración en la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917 desaparecieron las figuras sobre las que estuvo apoyada la dictadura porfirista: el jefe político y las prefecturas. Aunque con esta medida dejó de existir el poder intermediario entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, lo cierto fue que los gobiernos posrevolucionarios conservaron las prácticas centralistas del régimen porfirista.

El régimen municipal quedó establecido en el artículo 115 constitucional. En este artículo fueron definidas las bases sobre las que los gobiernos de los estados debían estructurar su régimen interior, y estableció los principios políticos que inspirarían la existencia del régimen municipal. En términos generales, dicho artículo define al municipio y enumera las competencias, funciones y conformación del ayuntamiento.

Recae en los gobiernos de los estados definir las características de su régimen municipal y las competencias entre órganos estatales y los ayuntamientos. Los estados de la federación tienen la facultad para señalar la extensión, ubicación y nombre de sus municipios. De igual manera, pueden señalar las competencias de los ayuntamientos, aunque sin contravenir lo establecido en el artículo 115 de la Constitución federal.

No obstante lo anterior, durante poco más de seis décadas, el artículo 115 constitucional no garantizó la autonomía plena de los ayuntamientos. Por lo menos tres omisiones del texto constitucional lo impidieron: primero, dicho artículo no diferenció las competencias y funciones entre las autoridades estatales y los ayuntamientos; segundo, no identificó los mecanismos que garantizaran la autonomía económica de los ayuntamientos; y por último, no señaló explícitamente la autonomía política de los ayuntamientos frente a los gobiernos estatales.

Dichas omisiones motivaron el debate en torno a la verdadera institucionalización del municipio libre. En consecuencia, entre 1983 y 2014 han sido realizadas siete reformas al artículo 115 constitucional, las cuales han precisado y fortalecido las funciones y competencias de los ayuntamientos.

Sin embargo, a pesar de todas las adiciones y modificaciones realizadas al texto del artículo 115, el gobierno municipal aún enfrenta obstáculos para conquistar su autonomía plena. Es claro que el centralismo sigue presente en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos, y también lo es que los gobiernos municipales están atrapados en los juegos de la política de las élites locales y los partidos políticos, en los deficientes ordenamientos jurídicos estatales y en la asistencia financiera del gobierno federal.

Referencias

- Arellano Ríos, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional". *Región y Sociedad*, XXIII (52), pp. 59-90.
- Constituciones de México. Disponible en: [http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones de Mexico](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones%20de%20Mexico)
- Dabin, J. (2003). *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. México: UNAM.
- Elemparte, J. (1966). *El cabildo en Chile colonial*. Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello.
- Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México: INAP-IIJ-UNAM.
- Juárez Nieto, C. (2002). El intendente Manuel Merino y la insurgencia en Valladolid de Michoacán, 1810-1821. En M. Terán y J. A Serrano Ortega. (Eds.). *Las guerras de independencia en la América española*. Morelia: Colegio de Michoacán-INAH-Universidad Michoacana.
- Levaggi, A. (2001). República de indios y república de españoles en los reinos de Indias. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (23), pp. 419-428. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552001002300009>
- Lira González, A. (1987). "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio", en Brigitte Boehm de Lamerrías, *El Municipio en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

- Margadant, G. F. (1988a). La Ordenanza de Intendentes para la Nueva España; ilusiones y logros. En B. Bernal, (Coord.). *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, Tomo II. México: UNAM.
- Margadant, G. F. (1988b). “Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gaditanas”. En B. Bernal, (Coord.). *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, Tomo II. México: UNAM.
- María Hernández, A. (2003). *Derecho municipal. Parte general*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Martín Mateo, Ramón (Comp.) (1985). *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Mecham, J. L. (1986). El jefe político en México. *Secuencia*, pp. 143-156. DOI: <http://dx.doi.org/10.18234/secuencia.v0i04.131>.
- Merino, M. (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Meyer, L. (1994). El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. Merino. *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.
- Muriá, J. M (2008). *Desacralización del municipio. Ni tanto que queme al santo...* Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Ochoa Campos, M. (1955). *La reforma municipal: historia municipal de México*. México: UNAM-Escuela Nacional de Ciencias Políticas.
- Orduña Rebollo, E. (2005). *Historia del municipio español*. Madrid: Iustel.
- Palma, E.; Rufián, D. (1989). “Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional”. Ponencia preparada para el Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, ILES-OPS-OMS, Brasilia.
- Pedraza Reyes, H. R. (1999). “La agenda de la reforma municipal en México”. *Cuadernos de trabajo de la Coordinación de Investigación y Postgrado en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración*. (3). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Peralta Cabrera, D. (2012). “La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Jurídica Jalisciense* (47), pp. 179-200.
- Pérez Esquer, M. (2001). “Propuesta de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, (9 de abril).
- Porrás Muñoz, G. (1987). El cabildo en la República de Españoles. En B. Boehm de Lamerrías, *El Municipio en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Quezada, S. A. (2005). El cacique yucateco: un señorío sin territorio (siglo XVI). En M. Menegus Bornemann y R. Aguirre Salvador (Coords.). *El cacicazgo en Nueva España y Filipinas*. México: UNAM-PyV.

- Restall, M. (1997). *The Maya World Yucatec Culture and Society, 1550-1850-* California: Stanford University Press.
- Solís Acero, F. (1986). Evolución del régimen constitucional del municipio mexicano. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (18-19), INAP, pp. 23-37.
- Torres Estrada, P. (2005). *La autonomía municipal y su garantía constitución directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México: IJ-UNAM.
- Ugarte Cortes, J. (1985). *La reforma municipal*. México: Porrúa.
- Espinosa Ruis, U. (2001). El modelo romano de ciudad en la construcción política del Imperio Romano. En A. Ciudad Ruiz; M. J. Ponce de León; M. C. Martínez Martínez, (Coords.). *Reconstruyendo la ciudad maya. El urbanismo en las ciudades antiguas*. Madrid: Sociedad Española de Estudios Mayas.
- Valero Flores, C. N. (2008). *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano: derechos y obligaciones*. De la colección Serie verde, Temas Económicos y Políticos. México: L Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Villa Rojas, A. (1961). Notas sobre la tenencia de la tierra entre los mayas de la antigüedad, *Estudios de Cultura Maya*, vol. 1. pp. 21-46.
- Villar Calvo, A. J. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. (Herencia del centralismo y la subordinación)*. México: Plaza y Valdés.
- Wyrobisz, A. (1980). La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de las ciudades coloniales españolas en la América. *Estudios Latinoamericanos*, (7).

De la agenda tradicional a la integral en el desarrollo municipal. Una propuesta para su estudio

Por Tania Libertad Camal-Cheluja

Introducción

Partiendo del paradigma del desarrollo humano como faro orientador de los programas de desarrollo de los gobiernos de todos niveles, el presente capítulo presenta el paso de una agenda tradicional a una agenda integral del desarrollo municipal. Una agenda tradicional municipal se evidencia a través de un conjunto de acciones locales con las que una administración provee servicios básicos. En contraste, la agenda integral implica que los ayuntamientos deben realizar tareas más abarcadoras que van desde el fomento de la participación ciudadana, pasando por la promoción de valores y actitudes políticas hasta el fomento del desarrollo, con la innovación en la gestión y a través de la articulación de políticas públicas.

Para lograr los fines de este artículo, el texto se compone de cuatro partes. En la primera se explora la visión integral de desarrollo humano, paradigma abrazado por los gobiernos en su búsqueda de un progreso equilibrado e integral, poniendo a las personas, y no exclusivamente al crecimiento económico, en el centro. Posteriormente, en la segunda parte se aborda el papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo, resaltando su capacidad y facultades para cumplir dicha tarea, repasando los antecedentes del centralismo en México y los retos para la descentralización. En la tercera parte se recuperan las características que los estudiosos del desarrollo y los municipalistas han brindado sobre la conformación de una agenda gubernamental, los tipos de agenda basados en la propuesta de Enrique Cabrero (2003) y un complemento a dicha tipología para adaptarla a la realidad de los municipios actuales. Finalmente, a manera de conclusión, se desprende una serie de reflexiones sobre los retos de los gobiernos locales para generar mejores experiencias

municipales, frente al centralismo y las prácticas vigentes que acotan el actuar de los ayuntamientos mexicanos y en particular de los quintanarroenses.

1. Desarrollo multidimensional

Actualmente, la mayoría de los gobiernos del mundo han abrazado el enfoque de desarrollo humano como paradigma orientador de sus políticas públicas. Las diversas facetas del desarrollo humano han sido colocadas en las agendas del desarrollo de los países y de las organizaciones no gubernamentales que operan desde lo local hasta lo internacional, a través del impulso dado por los informes mundiales y regionales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los compromisos contraídos por los gobiernos nacionales con la firma de la Declaración del Milenio.

El desarrollo humano, en términos de Sen (2000), consiste en la eliminación progresiva de las privaciones a las libertades. La acumulación de riqueza es importante sólo en la medida que permite a las instituciones sociales, económicas y políticas eliminar las restricciones para las oportunidades de las personas (pp. 19-20). Todo lo anterior debería permitir a los individuos optar por una vida que consideren valiosa, y vivirla de manera plena y longeva.

Otra consideración del desarrollo humano es que éste se alcanza más fácilmente en gobiernos democráticos y participativos. En este contexto, las organizaciones sociales y políticas, tales como partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, junto con las instituciones de gobierno – proveedoras de servicios de salud, educación, vivienda, entre otros temas–, han de ser espacios de cooperación, conflicto y diálogo entre actores (Sen, 2000, pp. 25-26). Por lo anterior, el paradigma en cuestión presta central importancia a los valores sociales que pueden ampliar o restringir las libertades, las pautas de relación entre actores políticos y sociales, la interrelación de las personas con el medio ambiente, la equidad de género, la tolerancia ideológica, por lo que en esta perspectiva del desarrollo resulta determinante

erradicar los autoritarismos y la corrupción, pues reflejan el grado de evolución positiva de una sociedad.

En este sentido, las libertades a las que se refiere Sen (2000) son:

- Libertades políticas. Implican la oportunidad de que las personas elijan a sus autoridades, así como el conjunto de derechos que se pueden ejercer en una democracia.
- Los servicios económicos. Se relacionan con la oportunidad de los ciudadanos para consumir, producir e intercambiar bienes económicos; se vincula también con la distribución de la riqueza nacional. Lo importante son las capacidades y oportunidades que la gente puede desarrollar a partir de estos servicios.
- Las oportunidades sociales. Se relacionan con los servicios de educación, salud, empleo, vivienda, que se habrán de transformar en mayores libertades políticas y económicas.
- Las garantías de transparencia. Se refieren a la difusión de información como un elemento clave para establecer responsabilidades y combatir la corrupción, pero también para conformar bases de datos que permitan a las personas tomar decisiones con criterios igualitaristas, utilitaristas o de mejora de la calidad de vida, buscando la justicia social.
- La seguridad protectora. Es la red de mecanismos gubernamentales que protegen a las personas frente a emergencias, ya sea para aliviar o solucionar sus problemas (Sen, 2000, pp. 27-28, 76-77).

Todas las libertades mencionadas se complementan y refuerzan mutuamente, la falta de fomento de una de ellas vulnera a las otras, son derechos que mejoran las condiciones de las personas. Asimismo, en este texto se asume que son los gobiernos democráticamente electos los encargados de diseñar políticas públicas que consideren la expansión de las libertades ciudadanas.

Esta visión del desarrollo es coherente con una perspectiva de justicia social, opuesta al Estado mínimo o ultra mínimo de exponentes como el filósofo Robert Nozick (1988), quien sostiene que el individuo en la sociedad es dueño de sí mismo, con la libertad individual de hacer y apropiarse de los frutos del trabajo sin tener restricción alguna,

incluso en el logro de sus utopías; considera también que la formación de un Estado con funciones que vayan más allá de vigilar la inviolabilidad de los derechos se considera inmoral. En esta perspectiva, la igualdad y la libertad no tienen relación alguna con el desarrollo.

El desarrollo humano descansa en los argumentos de intelectuales como Samuel Scheffler (1976) y Gerald A. Cohen (1995), para quienes la distribución o la presencia más extensa del Estado es una responsabilidad para con los menos favorecidos, que no viola los derechos individuales de los grupos con mejores ingresos, por lo que libertad, propiedad personal y redistribución no están necesariamente en conflicto. Por ejemplo, los impuestos van a ser el mecanismo de redistribución por excelencia, cuyos beneficios llegarían a los ciudadanos a través de la inversión pública mediante programas sociales que contribuyan a aminorar la desigualdad social.

Precisamente nos interesa recuperar la perspectiva de desarrollo humano en donde el Estado asume la responsabilidad moral de mejorar las condiciones de vida de la gente. También partiremos del hecho de que la democracia es la forma de gobierno que permite materializar mejores políticas públicas para alcanzar el estilo de desarrollo bosquejado con anterioridad. Se rechaza que la democracia minimalista schumpeteriana, en donde los individuos votan y eligen a sus representantes sin mayor participación de la vida gubernamental, es la opción óptima; sino que los tomadores de decisiones deberían considerar las diferencias entre los grupos sociales para plantear políticas que permitan la convivencia en sociedades heterogéneas.

Se propone que la participación ciudadana, a través de mecanismos de democracia deliberativa, sea instrumentada por las autoridades; que en lugar de anular la autonomía del sector asociativo, se les dé voz a los ciudadanos (Benhabib, 1996). La perspectiva de democracia participativa y deliberativa deberá asumir que las sociedades son plurales y conflictivas, la legitimidad emanará de ver a la democracia como un proceso de arbitraje para la resolución de conflictos, y no como un procedimiento para alcanzar consensos (Gauss, 1997), puesto que la diferencia o el conflicto, lejos de ser problemáticos, ofrecen la posibilidad de tener diferentes proyectos individuales y colectivos (Mouffe, 1996).

A partir de lo anteriormente señalado, podemos comprender que la tendencia en la promoción del desarrollo humano incorpora elementos o valores apreciados en la

democracia. La participación ciudadana y el empoderamiento de los diferentes sectores sociales van a ser determinantes para considerar que una agenda gubernamental de desarrollo local tiene, al menos, la intención de promover el desarrollo humano. No obstante, esta perspectiva no ha estado presente siempre, incluso, es prácticamente reciente el reconocimiento del municipio como un promotor efectivo de libertades, por mencionar tan solo un aspecto de los arriba referidos.

La perspectiva descrita con anterioridad es el punto de partida para adjetivar como tradicionales, ampliadas o integrales a las agendas de desarrollo de los gobiernos municipales, a partir de reflejar temas convencionales y limitados o innovadores y diversificados como parte de sus funciones. Asimismo, se considera el proceso mediante el cual una administración decide incluir o excluir problemáticas susceptibles de ser atendidas; el estilo o naturaleza del gobierno en la identificación de problemáticas, es decir, si adopta un estilo reactivo o preventivo; lo mismo que los recursos para financiar programas sociales, específicamente las fuentes de esos financiamientos y cómo los obtiene. Finalmente, no deja de considerarse la presencia o ausencia de diferentes actores sociales para generar una gestión participativa, caracterizada por la incidencia de ciudadanos ajenos a la esfera gubernamental en la toma de decisiones públicas.

2. El papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo

Diferentes paradigmas han dominado la orientación del desarrollo promovido por los países. Después de la Segunda Guerra Mundial el énfasis de la acción gubernamental estaba puesto en la industrialización y el crecimiento económico. Hemos visto ya que durante las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX surgieron otras formas de concebir el desarrollo, ambas coexisten. No se puede afirmar que el desarrollo humano domina la lógica de la planeación de los gobiernos, pero sí que representa una respuesta más ética y humanista frente al modelo neoliberal afianzado en la década de 1980, y que ha obligado a los tomadores de decisiones a justificar sus acciones con base en este nuevo enfoque.

Sumado a lo anterior, durante la década de 1970 emergió la noción local del desarrollo, tanto como ámbito de especialización académica como en la planeación. En un contexto de crisis de los países más desarrollados se da un giro hacia las iniciativas locales. El desarrollo deja de estar atado exclusivamente al crecimiento económico promovido por los gobiernos centrales, para reconocer el papel que pueden desempeñar las unidades político-administrativas de menor escala geográfica en la mejora de las condiciones de vida de sus sociedades.

El discurso del desarrollo local centra la atención en los recursos humanos y particularidades de las sociedades. De entre las posturas más célebres del momento destaca la de Ernst Friedrich Schumacher, cuya obra *Small is Beautiful* (1973) llama a pensar el progreso centrado en las personas y la naturaleza, en contraste con una sociedad que rinde culto a la industrialización, resaltando la importancia de la cooperación entre agentes.

Otra aportación relevante de Schumacher (1973) es su reflexión sobre la escala y el tamaño de la sociedad que puede ser susceptible de desarrollarse. Afirma que las decisiones se toman mejor en grupos pequeños y, por lo tanto, la escala local es la que más facilidades genera para que los integrantes de la comunidad presten su voz y puedan incidir en los diferentes asuntos (p. 70). Lo que se busca apuntar es que desde abajo, en las pequeñas ciudades, es posible impulsar el desarrollo cuando una serie de elementos se combinan, lo local no está excluido del progreso, ni tiene por qué estar sujeto exclusivamente a otros niveles de gobierno, por ejemplo. Asimismo, este autor y otros (Capra, 1996; Harding, 2011) hacen prosperar una visión holística del desarrollo en la que se toman en consideración elementos culturales, ambientales y, en general, las particularidades de las comunidades.

Podemos notar con los ejemplos previos que la idea de desarrollo ha sido modificada con el paso del tiempo. Lo importante es comprender que “lo pequeño y lo local sustituyeron a las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantescos polos industriales” (Arocena, 2002, p. 7). Los retos que entraña el estudio de lo local como dimensión de análisis tienen que ver con las capacidades y facultades que posean, en este caso, los gobiernos municipales.

En este texto entendemos por local, al nivel municipal de acción gubernamental. Con el auge de los estudios locales existe la idea, más o menos extendida entre académicos y

planificadores, de que es posible observar las microdinámicas del desarrollo cuando la unidad de análisis tiene una serie de elementos socioeconómicos, un territorio claramente delimitado y una cultura o pasado histórico comunes. En este texto suscribimos lo anterior, señalando que los municipios tienen dinámicas sociales y económicas que les permiten generar recursos fiscales que son administrados por la burocracia y las autoridades; poseen una delimitación geográfica claramente establecida a través de los perímetros que posean las ciudades, delegaciones, subdelegaciones o alcaldías que integren a la municipalidad; asimismo, tienen un pasado o devenir que asigna a estos espacios algunas particularidades --como historia y prácticas comunes más o menos extendidas entre sus habitantes.

En formas de organización de gobierno de tipo federal, como en México, los ayuntamientos adquieren nuevas tareas por las reformas constitucionales que estimulan la descentralización. A ésta se la relaciona con la posibilidad de detonar el crecimiento económico generado por ciertos factores como la presencia de líderes locales -políticos y sociales- que lo apoyen, la existencia de una cultura política y administrativa, la disposición de recursos financieros y humanos suficientes, así como el diseño de políticas públicas adecuadas para fortalecer a la administración descentralizada (Rondinelli y Nellis, 1986; Rondinelli, MacCullough y Johnson, 1989).

Los estudios de Rondinelli, Nellis y Cheema (1983) permiten concluir que sólo con una adecuada combinación de factores, la descentralización trae beneficios, por lo que su impacto por sí mismo es limitado. No obstante lo anterior, para los países en desarrollo o con tradiciones poco democráticas, las políticas y programas de los gobiernos descentralizados podrían permitir opciones de progreso en las áreas rurales o aquellas localidades poco atendidas por los gobiernos centrales (p. 8).

Desde la perspectiva de la administración pública, la descentralización puede ser entendida como la transferencia de responsabilidad de la planificación, la gestión, la recaudación y la asignación de recursos por parte del gobierno central y sus agencias, a los organismos o unidades de niveles subordinados de gobierno, autoridades públicas

semiautónomas, corporaciones u organizaciones privadas de una región o localidad⁹ (Rondinelli y Ellis, 1986, p. 5). Otra forma de comprender a la descentralización está relacionada con la posibilidad de que los servicios y bienes públicos sean provistos por el gobierno local; y desde la perspectiva de la teoría de la elección pública, las agencias locales son más eficientes que las centrales (Ostrom *et al.*, como se citó en Rondinelli, MacCullough y Johnson, 1989, p. 59).

Los estudios referidos coinciden en que para que la descentralización sea exitosa, debe ser diseñada de manera meticulosa, conociendo la realidad de los niveles de gobierno que ceden y adquieren funciones, considerando las implicaciones administrativas, políticas y económicas implicadas en el proceso.

En el caso mexicano, el incremento de competencias municipales para la promoción del desarrollo se encuentra a debate, debido a que la descentralización ha sido un proceso de larga data sin generar, necesariamente, un ayuntamiento capaz de enfrentar sus problemas de gestión. La fuerte tradición centralista, marcada por los programas y el estilo de gobierno del presidente del país, ocasionó que los gobiernos locales tuvieran un proceso dependiente y condicionado a los designios de las autoridades federales. En México, cuando el poder político tiende a dispersarse, genera inestabilidad; así ocurrió durante el virreinato, luego en el porfiriato, en la posrevolución y en las etapas actuales del sistema político -en todos esos momentos históricos fueron creadas instituciones y leyes que fortalecieron el centralismo.

El centralismo ha sido durante muchos años la característica distintiva del sistema político mexicano. Traducido en la práctica como el control político y administrativo del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y municipales, el centralismo ha dejado a las autoridades locales con un margen acotado de libertad o autonomía sobre sus asuntos internos. Al respecto, en algunas entidades -como en Quintana Roo, por ejemplo- fue articulado un discurso de antagonismo con “el centro”.

En sentido opuesto, también se afirma que la explicación sobre la relación federación-estados-municipios es más compleja, puesto que en la esencia del centralismo

⁹ Desde esta perspectiva, acciones como la desregulación, la privatización, la desconcentración, ente otras son parte de un proceso general descentralizador de funciones de un gobierno central. Un análisis minucioso, y hasta didáctico, es presentado en Rondinelli, MacCullough y Johnson (1989, pp. 72-76).

predomina un principio de organización general que busca desarrollos estatales equilibrados, capaces de integrar una nación, y no sólo resolver los problemas locales (Hernández, 2008). Por lo tanto, el gobierno federal asumió la tarea del desarrollo nacional o regional sin suprimir totalmente las facultades de las entidades; las administraciones estatales tenían capacidad de agencia a pesar de la presencia federal en los asuntos locales.

Pese a lo anterior, predomina la idea de que la relación entre el gobierno federal y los estados o el nivel municipal ha sido tensa históricamente, debido a que el "centro" tuvo que enfrentarse a los intereses locales para asumir la tarea de organizar al país. Por ejemplo, la historia nacional nos señala que durante la posrevolución, los líderes y caudillos locales intervenían para disputarse el poder, mientras que el presidente en turno tenía que considerar la posibilidad de la traición de sus enemigos y de sus aliados que aspiraban a ocupar el poder (Casanova, 1999). Precisamente en el contexto de una posible rebelión de los caudillos regionales es que el centralismo puede ser visto como una respuesta a la necesidad de resolver la amenaza histórica de la inestabilidad que ha representado para México la autonomía local (Hernández, 2008, pp. 11-12).

Los gobernadores y autoridades locales jugaron un importante papel en el mantenimiento de la estabilidad en el extenso territorio nacional. La relación entre los gobiernos locales y el Ejecutivo federal tiene su explicación en procesos históricos y dinámicas territoriales que vienen desde la independencia y se reafirman en la revolución y después de ella. En el primer caso, la independencia, por la autonomía de que gozaban las distintas regiones; en el segundo momento, la revolución y posrevolución, por el control que los caciques locales debieron desempeñar para mantener pacificadas las regiones. El control desde el "centro" fue facilitado por la existencia de múltiples grupos de líderes que se disputaron el poder, complicando la formación de una élite local poderosa, o bien, por el sometimiento permanente de caciques fuertes, el control de élites locales fragmentadas o mediante pactos con los líderes. Fue a partir de la década de 1960 cuando la relación entre el presidente y los gobernadores fue más estable sin las arbitrariedades constantes¹⁰; las intervenciones del presidente comenzaron a ser un recurso extremo para corregir fallas o llamar a la disciplina partidista (Casanova, 1999, pp. 223-229).

¹⁰ Aunque durante el gobierno salinista catorce estados tuvieron gobernadores provisionales o interinos, toda vez que los ejecutivos electos fueron removidos por el presidente (Licea, 2015, p. 81).

Una práctica política que fortalecía la percepción de que el centralismo limitaba la vida política de las regiones o los estados era la designación del gobernador, atribución que quedaba en manos del presidente de la República. Entre 1946 y 1982, años de mayor predominio priísta, más del 60% de los mandatarios estatales habían realizado su trayectoria política en el gobierno federal, cerca del presidente o de su gente de confianza, y aunque la intención de los mandatarios era “cuidadosa y atendía a los intereses locales para asegurar los equilibrios”, no dejaba de ser considerada en los estados como una imposición (Hernández, 2008, pp. 71, 77), una forma de garantizar el cumplimiento del proyecto federal.

Lo anterior, sin ser exhaustivo, permite comprender por qué México fue desarrollando gobiernos locales disminuidos, con pocas capacidades para identificar problemáticas particulares e instrumentar soluciones a las mismas. La descentralización en el país ha venido de la mano con la salida del poder de los llamados "presidentes fuertes", o con la disminución del hiperpresidencialismo. Los cambios políticos, definitivamente, han permeado los aspectos administrativos municipales, reflejándose legalmente en el artículo 115 constitucional.

Son diversas las expectativas sobre el proceso de descentralización mexicano. Por ejemplo, suele relacionársele, de manera inadecuada, con la posibilidad de fortalecer tanto la democracia como el desarrollo local. No obstante lo anterior, se ha concluido que con el paso del tiempo las limitaciones o tradiciones institucionales tienden a permanecer (Guillén, 1996, p. 20), aunque no de manera irreversible, pues siempre es posible detonar cambios o innovaciones en la gestión (Cabrerero, 1996).

La descentralización en México ha sido vista a partir de un enfoque desde arriba, con el gobierno central delegando de forma estratégica las tareas a los gobiernos municipales, particularmente en un entorno de crisis económica durante la década de 1980. También se suponía que la descentralización acarrearía el desarrollo local, estimularía la participación ciudadana y la liberalización del sistema político, aunque esta promesa aún está pendiente (Pineda, 1996, pp. 375-376).

Las reformas de las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX establecieron los servicios públicos que podría ofrecer el municipio, al igual que le dieron la posibilidad de hacerse de ingresos propios para financiar parte de sus tareas, al mismo tiempo que

tendría transferencias federales y estatales. Desde entonces, el reto para los gobiernos municipales ha sido cómo traducir esas facultades jurídicas en capacidades políticas y administrativas para cumplir con sus objetivos. Precisamente los temas o áreas de competencia del gobierno municipal es lo que se abordará a continuación a través del análisis de los distintos tipos de agenda de desarrollo que un gobierno local puede diseñar.

3. De la agenda tradicional a la ampliada en el desarrollo local, una propuesta de análisis

La agenda de desarrollo es un tipo de planeación estratégica que realiza una organización para poder cumplir sus fines y metas. En el campo del gobierno y la administración pública se trata de una serie de problemas públicos sobre los cuales los gobiernos diseñarán políticas públicas y programas. En México, la agenda del desarrollo toma la forma de planes nacionales, estatales o municipales de desarrollo.

No obstante lo anterior, existe otra forma de ver la agenda gubernamental, y es a partir de un enfoque sistémico, en el que los diferentes temas de interés o preocupación para la sociedad se encuentran dispersos en el espacio simbólico, no material, que forma la esfera pública. No todos los actores tienen la misma posibilidad de influir en la configuración de una agenda de gobierno, pero en ese espacio de intercambio persisten diversas inquietudes sociales, por lo que a la par de la agenda de gobierno se forma una agenda pública. Las limitaciones para que los actores puedan incidir en la inclusión de problemáticas son diversas, principalmente tiene que ver con el predominio de los participantes que controlan más recursos de poder -por ejemplo, los políticos y empresarios-, o por el papel que desempeñan los medios de comunicación masiva para la difusión u ocultamiento de los asuntos en cuestión.

La formación de la agenda gubernamental se refiere al "proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública" (Elder y Cobb, 2000, p. 77). Los retos que entraña el

proceso se relacionan con que el gobierno tiene problemas ilimitados por atender, pero un periodo finito para dar resultados; uno más, es que los temas de la agenda deben ser seleccionados y definidos¹¹ por los actores participantes en la formación de la agenda. Precisamente la confluencia de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección da lugar a una agenda, nos interesa sobre todo el primer elemento, quién participa en el proceso de formación de la agenda, pues existen grupos que carecen de representación, mientras que otros tienen una mejor ventaja organizativa, una red amplia e incluyente de actores participantes puede servir de contrapeso para evitar que los intereses de un grupo provoquen un sesgo (Elder y Cobb, 2000, pp. 83-87).

Cada vez es más relevante que las sociedades democráticas incluyan canales efectivos para dar voz a los ciudadanos, permitiendo que puedan incidir en la configuración de la agenda gubernamental de desarrollo. Desde la década de 1990, América Latina ha intentado avanzar en un diseño institucional que fortalezca un régimen democrático, frente a la presión de gobiernos, organismos internacionales, observatorios, intelectuales y colectivos transnacionales, que se han dedicado a medir o evaluar las diferentes dimensiones que caracterizan a un sistema de gobierno democrático; sin embargo, las demandas de una mayor apertura democrática también han venido desde adentro de las sociedades, en donde el abstencionismo electoral y el activismo ciudadano reflejan la necesidad de renovar los términos entre el gobierno y la sociedad civil.

Las demandas de inclusión tanto de mecanismos de participación ciudadana como de *accountability* social revelan que para América Latina, y específicamente para México, es común encontrar que el balance en este rubro es desalentador, específicamente por la persistencia de prácticas autoritarias e instituciones débiles, en una suerte de hibridación entre democracia y autoritarismo, con escasos espacios para que los ciudadanos puedan incidir en los asuntos de gobierno. La pobre vinculación entre sociedad civil y gobierno para la toma de decisiones ha provocado una serie de efectos, entre los más evidentes está la pérdida de confianza en las instituciones políticas y gubernamentales. Lo anterior ha sido documentado por distintos estudios de opinión. Por ejemplo, el balance 1995-2015 del

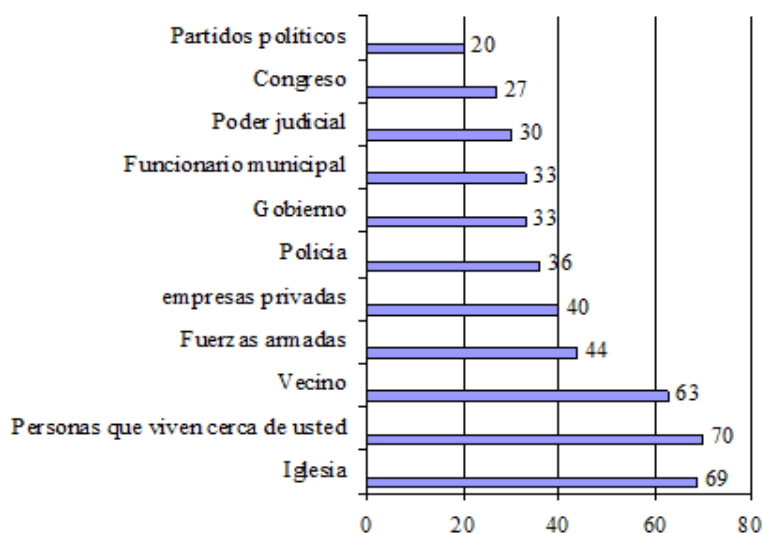
¹¹ Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas, los hechos que se consideren relevantes van a depender de los marcos de referencia de las personas que evalúan la situación (Elder y Cobb, 2000, p. 91).

Latinobarómetro revela que los latinoamericanos confían más en instituciones sociales, como las iglesias¹², que en las gubernamentales. En la muestra, 33% manifiesta mucha o algo de confianza en las autoridades gubernamentales del nivel municipal, 33% para el gobierno en general y 20% en los partidos políticos (ver figura 1).

Resulta significativo que la institución política que más desconfianza inspira a los mexicanos sean los partidos políticos, debido a que México es una democracia electoral, de cuyos partidos políticos emanan las autoridades que gobiernan y diseñan las políticas públicas para el desarrollo, por lo tanto, sólo un replanteamiento de los vínculos entre ciudadanos y gobierno podrá restablecer la confianza mermada. Existe consenso entre los especialistas en que la participación ciudadana permite plantear vinculaciones efectivas entre los dos tipos de actores.

Figura 1. Promedio de confianza ciudadana en instituciones en América Latina, 1995-2015

*Sólo incluye personas que respondieron “mucho” o “algo”



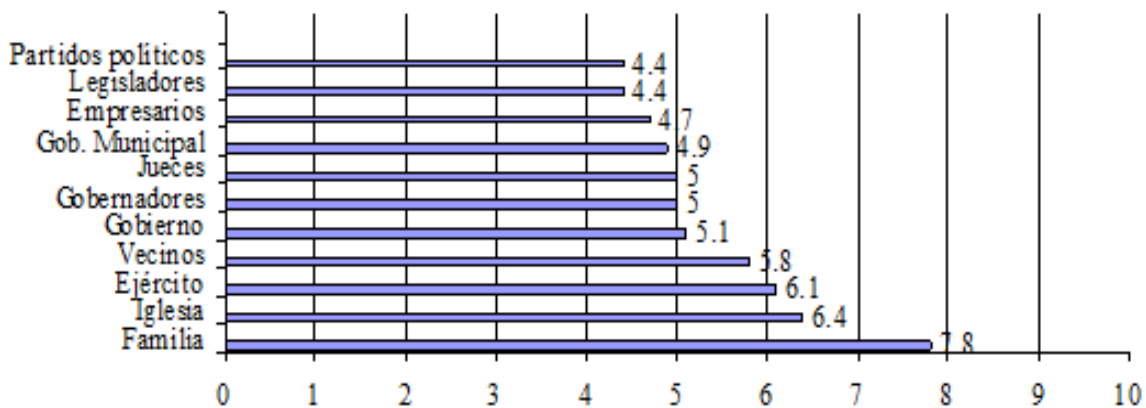
Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2015).

Si bien los datos anteriores ilustran la realidad latinoamericana, también resultan valederos al ser contrastados con estudios realizados para México. Uno de los instrumentos que ha permitido medir la confianza de los mexicanos en sus instituciones es la Encuesta

¹² Todas las iglesias, no sólo la católica.

Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP). En la figura 2 podemos observar la percepción de los encuestados cuando se les pidió que calificaran en una escala de 0 a 10 -donde 0 es nada y 10 es mucho- qué tanto confían en las instituciones. Los resultados de la ENCUP indican que los mexicanos asignan números bajos a los partidos políticos (4.4), los legisladores (4.4), el gobierno en general (5.1), las autoridades municipales fueron calificadas con un promedio de 4.9, reflejando una confianza disminuida en estas instituciones; los mejores puntajes los recibe la familia (7.8), la iglesia (6.7), el ejército (6.1) y los vecinos (5.8).

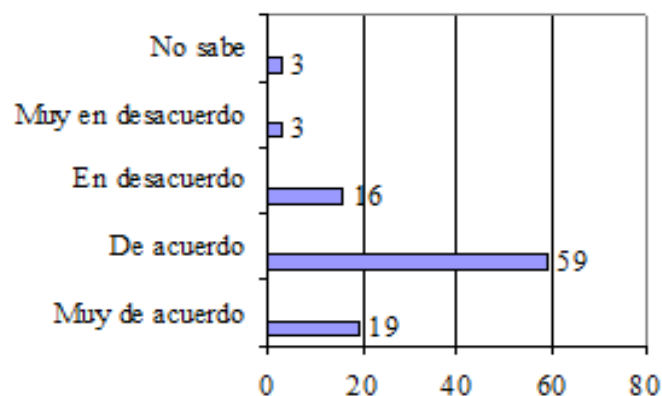
Figura 2. Calificación de la confianza de los mexicanos en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con datos de la V ENCUP (2012).

Aunado con lo anterior, los mexicanos consideran que son pocos los canales para que puedan incidir en los asuntos públicos. Para explorar este aspecto relacionado con el involucramiento de los ciudadanos en la política, la V ENCUP indaga entre los encuestados sobre qué tan de acuerdo están con la afirmación "Votar es la única manera que tienen las personas como yo para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas". Al respecto, 19% está muy de acuerdo, 59% está de acuerdo, en desacuerdo el 16% y muy en desacuerdo 3% (ver figura 3).

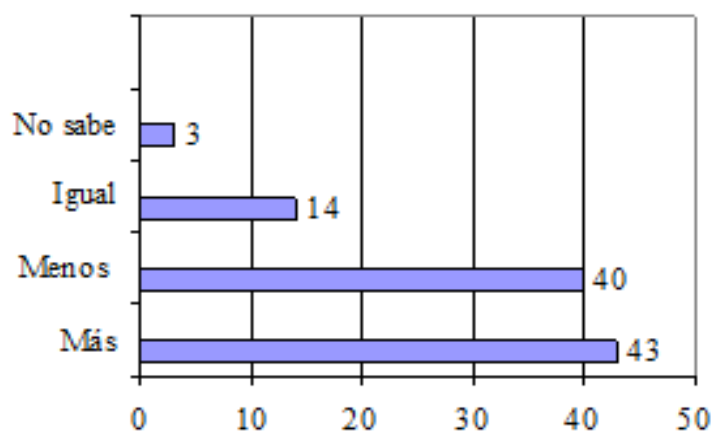
Figura 3. Opinión sobre la expresión "Votar es la única manera que tienen las personas como yo para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas"



Fuente: Elaboración propia con datos de la V ENCUP (2012).

Asimismo, las perspectivas a futuro para la ampliación de las oportunidades de los ciudadanos mexicanos para incidir en las decisiones de las autoridades políticas son relativamente pesimistas. Al respecto, 42% considera que en el futuro sus oportunidades mejorarán, 40% que serán menos, 14% que permanecerán igual.

Figura 4. Oportunidades a futuro para incidir en las decisiones de gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos de la V ENCUP (2012).

Por supuesto, las perspectivas a futuro sobre la incidencia de los ciudadanos en las decisiones de gobierno se vinculan con su posible participación en el diseño e implementación de la agenda gubernamental de desarrollo. La relación entre sociedad civil

y gobierno podría ser de cooperación o de conflicto, lo importante es que en las democracias del siglo XXI debería estar garantizado el respeto al pluralismo. En sociedades con predominio de la desconfianza en la relación entre los actores referidos, la posibilidad de que sean establecidas redes sólidas para una gestión participativa es limitada.

Ya se ha señalado con anterioridad que entre los diversos aspectos que democratizan los sistemas políticos, incluyendo el proceso de colocación de temas en la agenda de gobierno, se encuentra el fortalecimiento de la participación ciudadana; al respecto, es conveniente diferenciarla del *accountability* social. La primera se refiere a que “los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)”, pero para que sea efectiva requiere condiciones institucionales, así como “valores y prácticas positivas y esenciales para vivir en democracia” (Ziccardi, 2000, p. 3). Por su parte, *accountability* social es:

[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las elecciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas [...] puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 32)

Tanto la participación ciudadana como el *accountability* social maximizan sus efectos en espacios geográficos reducidos o en comunidades pequeñas; es decir, en lo local. Ambas prácticas permiten que la voz de los actores sociales sea escuchada, y que tenga consecuencias como la captación de las demandas ciudadanas y su integración en los planes de desarrollo gubernamentales, así como la posterior supervisión de que los compromisos se cumplan. Con la inclusión de organizaciones civiles en el diseño, por ejemplo, de la política social, los programas se benefician de la participación ciudadana, no sólo por la generación de nuevas ideas, sino por la transparencia y nuevas relaciones gobierno-sociedad civil que se pueden construir (Guillén, 2005, p. 9).

Precisamente, motivada por los cambios en el contexto nacional e internacional, el auge de la participación ciudadana, el avance tecnológico y las reformas de los sistemas político y administrativo, la agenda gubernamental de desarrollo ha sido transformada.

Atrás ha quedado la imagen de los gobiernos municipales como proveedores de servicios básicos. Pero ¿cómo se definen los temas que se colocan en la agenda gubernamental? Veamos algunos elementos relacionados con ese proceso.

La agenda del desarrollo es resultado de la interacción entre los actores que conforman las redes de políticas públicas. Los participantes llevan consigo temas de interés; el consenso no está garantizado; se tiende al conflicto; predominan las alianzas y negociaciones; todo en un ambiente en el que tanto el poder como la influencia se encuentran desigualmente distribuidos (Rhodes, 2006).

En las sociedades en donde el sector asociativo no se encuentra fuertemente desarrollado, los actores gubernamentales tienen un gran margen de acción para definir y diseñar las políticas públicas. En Quintana Roo, por ejemplo, los colegios de profesionistas, agrupaciones de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil tienen poca capacidad para influir genuinamente en la agenda, principalmente porque hay una mezcla de intereses particulares y gubernamentales entre sus participantes. En el municipio de Othón P. Blanco, la sociedad civil organizada es aún más débil, por lo que es común que ésta sea convocada por el propio gobierno para participar en los canales institucionales de captación de opiniones y demandas, las cuáles no siempre resultan ser de genuino interés para la mayoría de la población. Por lo tanto, en muchos gobiernos locales no es siempre vigente una definición como la que plantea LeGalés (1995), en donde se enfatiza la cooperación, conflicto y negociación entre grupos, portadores de auténticos intereses y con recursos para maximizar su posibilidad de incidir en las políticas públicas.

Existe otra forma de analizar el proceso de integración de la agenda pública, a partir de tres modelos que consideran diversos factores como las diferencias culturales, las capacidades institucionales o, incluso, por el capital social con el que cuenta una sociedad determinada. El primero de ellos, la iniciativa desde afuera (*outside initiative model*), se refiere a grupos no gubernamentales que tienen la capacidad de expandir su postura e intereses en la agenda pública, hasta llegar a la agenda formal de políticas públicas. El segundo, centrado en la movilización (*the mobilization model*), indica que los temas que inician en el interior del gobierno alcanzan pronto la agenda formal; el reto para la aceptación de estos asuntos es llevarlos a la agenda de la sociedad, pues frecuentemente los programas no son exitosos si la población no los considera valiosos o útiles; en este sentido,

los implementadores generan información para convencer a la gente de la importancia de la decisión gubernamental. El tercer modelo, con iniciativa desde el interior (*the inside initiative model*), se encarga de describir la situación en torno a asuntos que surgen dentro de la esfera gubernamental y cuyos partidarios no tratan de expandirlos al resto de la sociedad¹³, por lo contrario, quienes respaldan estos asuntos confían en su propia habilidad para aplicar suficiente presión para asegurar su inclusión en la agenda de políticas públicas, junto con una exitosa implementación; en este tipo de modelo el grupo que inicia la inclusión de temas no desea que éstos se coloquen y discutan en la agenda pública; suele darse en sociedades con tendencias autoritarias o en donde el poder y la influencia se encuentra concentrados en actores relevantes (Cobb, Ross y Ross, 1976).

Los modelos antes mencionados no se dan en estado puro. En la sociedad rara vez los temas surgen exclusivamente en una agenda, frecuentemente se discuten tanto en la agenda pública como en la del gobierno de manera casi simultánea. Además, otros factores como las características del sistema político, el estilo de relaciones gobierno-sociedad civil, así como la cultura política pueden alejar a las experiencias particulares de estos modelo teóricos interpretativos.

En México, como ya se ha señalado, los administradores controlan la hechura de las políticas públicas. Sectores como el empresarial son capaces de ejercer influencia en aquellos estados o municipios en donde su actuar tiene un peso específico, por ejemplo, por una dinámica industrial intensa. Otras instituciones religiosas, particularmente la iglesia católica, han sido históricamente influyentes en la toma de decisiones gubernamentales. Movimientos sociales de alcance nacional y con redes transnacionales de solidaridad pueden ser relevantes en coyunturas específicas, pero en todos los casos es claro el predominio de los actores de gobierno en el control de la agenda del desarrollo.

Cabrero (2000) ha reflexionado sobre la característica de impenetrabilidad de las instituciones mexicanas, este atributo limita la posibilidad de que agencias no gubernamentales o grupos de la sociedad civil puedan introducir temas relevantes en la agenda de políticas públicas. Indica que, normalmente, los temas salen del gobierno, son difundidos en la sociedad a través de los medios de comunicación, la sociedad empieza a

¹³ En esto se diferencia del modelo basado en la movilización.

considerarlos más o menos relevantes y de esta forma se pueden considerar abiertamente asuntos que merecen la atención del aparato administrativo estatal. En México, la agenda de desarrollo toma la forma de un plan diseñado en despachos de asesores que afirman que las inquietudes ciudadanas han sido recogidas a través de foros o consultas, aunque en realidad persiguen la finalidad de implementar las prioridades de la clase política, y los actores sociales tan sólo emiten una opinión que sirve para legitimar la jerarquización de problemas a atender por un gobierno.

En sociedades con debilidades democráticas, el diseño de las instituciones no fue realizado para favorecer que actores externos al gobierno participen en el diseño de la agenda del desarrollo. En México se da un proceso endógeno en la administración gubernamental, tanto en el proceso de selección de problemas que merecen la atención de las autoridades y sus asesores, como en las diferentes etapas de las políticas públicas, constituyendo un sistema semicerrado con predominio de los intereses de las camarillas (Cabrerero, 2000, pp. 200-202).

El escenario con un sistema político que impone límites para que la sociedad civil pueda incidir en la toma de decisiones públicas, o que la manipula, trae como consecuencia que el sector asociativo se encuentre débilmente articulado y escasamente desarrollado. En el campo de la gestión gubernamental ha cobrado relevancia la participación de miembros de la sociedad civil en los diversos asuntos gubernamentales, esa propensión, o no, a la auto organización se relaciona con el capital social.

El capital social, como lo entendía Putnam (1995), relacionado con la reciprocidad mutua, la propensión a la resolución de los dilemas de la acción colectiva, y la ampliación de identidades sociales, se ve fortalecido cuando en las sociedades se dan formas de relación horizontales, no así en las verticales (p. 76). En el caso de la integración de la agenda de desarrollo en México, y en el caso específico de los municipios de Quintana Roo, se siguen precisamente las acciones descritas en el modelo de iniciativa desde adentro, y aunque en la primera década del siglo XXI ha cobrado auge la participación ciudadana, ésta ha sido más bien simulada o impulsada desde la esfera gubernamental con pretensiones de legitimar la toma de decisiones.

En México existen tres tipos de agenda para el desarrollo municipal. Cabrerero (2003) aporta una tipología para identificar el estilo de desarrollo seguido por los gobiernos

locales, pudiendo dar lugar a agendas gubernamentales tradicionales, ampliadas e integrales, con las características que se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Tipología de agendas de desarrollo municipal			
<i>Tipo de agenda</i>	<i>Tradicional</i>	<i>Ampliada</i>	<i>Integral</i>
<i>Funciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público, • Recolección de basura, • Parques y jardines, panteones, • Mercados y rastros, • Policía. 	<p>Además de lo anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planeación urbana, • Agua potable, • Salud pública, • Zonificación y reservas, • Uso de suelo, • Transporte • Desarrollo institucional* • Gestión del riesgo* 	<p>Además de lo anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral (urbano y rural), • Competitividad, • Bienestar social (pobreza y marginación), • Medio ambiente, • Desarrollo humano, • Educación y salud, • Vivienda, • Seguridad pública integral, • Igualdad de género*, • Atención a grupos vulnerables* • Resiliencia* • Juventud* • Identidad* • Gestión de recursos naturales* • Uso de energías • Acceso a las tecnologías de la información* • Acceso a mercados* • Conservación y promoción del patrimonio cultural e histórico* • Deporte* • Desarrollo democrático* • Cohesión social y convivencia ciudadana* • Paradiplomacia* • Cooperación transfronteriza (si es un municipio fronterizo)*
<i>Naturaleza de la agenda</i>	Reactiva	Previsora o preventiva	Proactiva
<i>Actores participantes</i>	Gobierno municipal y cabildo	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Agencias federales y estatales, • Algunos actores no gubernamentales 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Redes amplias de actores sociales, • Redes intergubernamentales,

			<ul style="list-style-type: none"> • Redes internacionales sociales e intergubernamentales*
<i>Mezcla de recursos financieros</i>	Transferencias federales y recursos propios.	Además de lo anterior: Fuentes gubernamentales alternas y ampliación de esfuerzos recaudatorios	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Mezclas público-privadas, • Cofinanciamientos, • Fuentes crediticias, • Emisión de deuda, • Fondos de organizaciones internacionales* • Subsidios federales extraordinarios gestionables por concurso*
<i>Actitud sobre los recursos financieros*</i>	Dependiente y pasiva	Búsqueda de fondos y bolsas federales para el financiamiento de proyectos de desarrollo local	Además de lo anterior: búsqueda de fondos y bolsas internacionales, así como de los nacionales que son concursables
<i>Tipo de acción del gobierno frente a las problemáticas*</i>	Dotación de servicios públicos	Acciones y programas que pueden o no ser parte de una política pública	Diseño de una política pública
Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (2003), los asteriscos son características añadidas por la autora.			

La tabla 1 presenta una serie de elementos que nos permiten distinguir entre los tipos de agenda del gobierno municipal. Cabrero (2003) aporta aquellos relacionados con las funciones, naturaleza de la agenda, actores participantes y mezcla de recursos financieros. Esta investigación complementa lo anterior con dos componentes: la actitud de los gobiernos sobre los recursos y el tipo de acción con la que el gobierno responde a las problemáticas identificadas, ambos aspectos son agregados porque brindan mayor detalle en el tema que nos ocupa.

Los tres tipos de agenda que se desprenden de lo anterior son:

- Tradicional, caracterizada por un gobierno que cumple con sus funciones básicas, para el caso mexicano aquellas contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo relacionado con la naturaleza de la agenda, las administraciones suelen ser reactivas, es decir, esperar a que se den manifestaciones visibles de los problemas para atenderlos. Sobre los actores involucrados, participan exclusivamente el gobierno y el cabildo, cada uno apegado a sus tareas específicas. La mezcla de recursos financieros a la disposición de la

entidad gubernamental proviene de las transferencias federales convencionales, así como de recursos propios provenientes de la recaudación fiscal, pago de tarifas y servicios prestados a usuarios, entre otras; para hacerse de ellos, el gobierno tiene una actitud pasiva y dependiente. Como resultado no se puede decir que los gobiernos diseñan políticas públicas, sino que se dedican a dotar a la sociedad de los servicios básicos con beneficios para los habitantes del lugar en el corto plazo.

- Cuando nos referimos a una agenda ampliada, pensamos en aquella en la que el gobierno ha asumido funciones diferentes a las que por ley está obligado; las autoridades locales empiezan a incidir en aspectos relacionados con la planeación urbana, el agua potable, el uso de suelo, a replantear su desarrollo institucional e, incluso, diseñar protocolos de acción frente al riesgo de desastres (por ejemplo: incendios, huracanes, inundaciones, deslaves, entre otros). La naturaleza de la agenda deja de ser reactiva para tornarse previsor o preventiva frente a los diversos problemas del contexto. Los actores participantes, además de los tradicionales, pueden ser agencias del gobierno federal y estatal; así como actores no gubernamentales, tales como agrupaciones ciudadanas diversas, colegios de profesionistas, universidades, cámaras empresariales, entre otros. En materia de recursos financieros, éstos provendrán de las fuentes tradicionales, aunque la administración local habrá fortalecido su capacidad recaudatoria a través de su política fiscal, además, en el marco de una actitud proactiva, el gobierno municipal podrá participar de fondos y bolsas federales¹⁴ que financien propuestas de desarrollo local, ya sea para el conjunto de las instituciones o para áreas específicas. En general, el gobierno hace llegar los beneficios a la población a través de programas o acciones que pueden ser o no parte de una política pública.
- La agenda integral es aquella que, además de las funciones de los tipos previos, asume tareas distintas a las convencionalmente emprendidas por este nivel de autoridades. Por ejemplo el desarrollo urbano, la seguridad humana, temas medio ambientales, relaciones de género, desarrollo democrático, entre otros que se

¹⁴ Ejemplo de instituciones federales que periódicamente publican convocatorias en las que pueden participar gobiernos municipales son la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras agencias de gobierno que destinan recursos al fortalecimiento local, destinando recursos extraordinarios a los ya asignados a los municipios.

enlistan en la tabla 1. La naturaleza de esta agenda es de carácter proactivo, es decir, los tomadores de decisiones identifican espacios en los que la presencia gubernamental puede ejercer algún impulso para el desarrollo municipal. Evidentemente rige el paradigma del desarrollo humano en el tipo de funciones y naturaleza de esta agenda, evidenciándose incluso en los actores participantes, pues reconoce la relevancia de incluir no sólo a los agentes de gobierno, sino también de actores sociales locales, federales e incluso transnacionales, presentes no sólo en la identificación de problemas públicos, sino también en el diseño de alternativas de solución, puesta en marcha de las acciones, la fiscalización de éstas, así como en la etapa de evaluación y replanteamiento de los programas. Los recursos para el financiamiento de las acciones de desarrollo incluyen todas las fuentes convencionales, pero suma los cofinanciamientos público-privados, créditos de entidades bancarias, bolsas o fondos de organismos internacionales, así como subsidios gestionables extraordinarios que permiten a los municipios hacerse de recursos adicionales a través de un procedimiento específico y por concurso; esto, obliga a los tomadores de decisiones adoptar una actitud proclive a la búsqueda de esos fondos adicionales y a la especialización en el diseño de proyectos. Como consecuencia de todo lo anterior, estamos frente a un gobierno municipal que no esboza acciones aisladas en su accionar, sino que diseña políticas públicas para el desarrollo.

El proceso de paso de un tipo de agenda a otro no es secuencial, ni el aprendizaje en su hechura es acumulativo. Aunque la tendencia es que desde la década de 1990 los gobiernos locales mexicanos se han ido modernizado, también se dan casos de ayuntamientos que se estancan en un tipo de agenda, sin progresar a formas más avanzadas (Cabrero, 2003, p. 13). La implementación de formas más complejas y avanzadas de la agenda dependerá de factores diversos, como la cultura organizacional y el estilo de liderazgo político de las autoridades, pero también de la propensión de los ciudadanos a involucrarse en los asuntos de gobierno. Pasar de una agenda tradicional a una ampliada o a la integral implica el reconocimiento de que la administración local no debe reducir su accionar a la prestación de servicios públicos básicos. Esa transición también se dará cuando los ciudadanos demanden más y mejores acciones gubernamentales a sus

representantes. Este cambio en el tipo de tareas y estilo para llevarlas a cabo implica avanzar en la gobernabilidad democrática que forma parte del paradigma del desarrollo humano.

Un agenda tradicional difícilmente podrá dar lugar a redes de actores, o provocar cambios en el mediano y largo plazo. La agenda ampliada y sobre todo la integral se fortalecerán con una red de actores no gubernamentales con intensas interacciones, implicando necesariamente mecanismos eficientes de participación ciudadana y de deliberación pública. Por lo anterior, especialmente la agenda integral reflejará las necesidades y problemáticas de los ciudadanos, y no sólo la visión gubernamental.

El cambio institucional implica ese proceso complejo e impredecible que ha sido descrito líneas arriba, pero es posible identificar una serie de patrones o tendencias para clasificarlo. Una interesante propuesta es la que plantea Cabrero (1996) para estudiar municipios mexicanos que experimentan innovaciones en el proceso de la gestión del desarrollo. Desde esta perspectiva, la innovación se deberá entender como "un proceso detonador de 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 de la gestión municipal" (p. 31).

Desde esta perspectiva, son cuatro los niveles de innovación:

- Funcional, que implica llevar a cabo nuevas tareas o procesos. Es fácilmente identificable porque se reconocen nuevas funciones al municipio.
- Estructural, relacionado con nuevas áreas, dependencias o instituciones en la administración municipal, o bien, nuevas relaciones entre las instancias existentes. Evidentemente implicará la creación de nuevos reglamentos o manuales de procedimientos y operaciones.
- Comportamental, conlleva transformaciones en las actitudes, valores, conductas y formas de relación entre los actores que forman parte de la red de agencias gubernamentales y no gubernamentales. Se evidencia a través de la constatación de un clima laboral renovado, diferente actitud de servicio a los usuarios, formas actualizadas de resolución de conflictos, es decir, una nueva cultura organizacional.

- Relacional, es un nivel de innovación caracterizado por provocar transformaciones en los canales de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Se constata través de la cogestión participativa (Cabrero, 1996, pp. 32-35).

Para la formación de agendas integrales es evidente que los gobiernos deben desplegar las innovaciones ya mencionadas. Por ejemplo, para el caso de Othón P. Blanco no podemos imaginar una política pública municipal de prevención de la violencia de género en la publicidad urbana sin que entrañe activar innovaciones en cada uno de los niveles señalados: primero, funcional, para asumir la función de prevenir y erradicar la violencia de género en la publicidad urbana; segundo, estructural, para crear nuevas instancias o redireccionar la relación entre las estructuras ya existentes para hacerlas operativas; tercero, comportamental, para transformar el paradigma de género entre los servidores públicos y ciudadanos a través de diversas acciones; cuarto, relacional, porque implicaría, seguramente, el fortalecimiento de alianzas con organizaciones de la sociedad civil, empresarios del sector de la publicidad, académicos, entre otros, a través de consejos consultivos y otros mecanismos de deliberación pública y consejería. Como consecuencia, los diferentes componentes de una agenda integral se estarían activando.

4. Conclusiones. Retos de los gobiernos municipales para promover el desarrollo

La acción pública local requiere algunos elementos para innovar, de entre los que destacan: una sociedad civil organizada, liderazgos políticos fuertes, así como la reconstrucción de las relaciones intergubernamentales (Cabrero, 1996, pp. 352-355). Hemos visto que no existen fórmulas infalibles para alcanzar el desarrollo, pero sí podemos prestar atención a esta serie de elementos diversos, complejos e interrelacionados que permiten explicar posibles derroteros en el progreso del entorno municipal.

En el caso mexicano puede ser problemático el proceso de construcción de la agenda gubernamental y de hechura de las políticas públicas a la luz de aquellos modelos que no

consideran elementos como la cultura política y cívica de los actores participantes. La tendencia de las autoridades a monopolizar la toma de decisiones, aunado a un débil capital social, son elementos que dificultan que la acción pública local tome la forma de una cogestión democrática y participativa.

Otra de las dificultades que afrontan los municipios mexicanos tiene que ver con que las políticas públicas son escasas, predominan las acciones aisladas que buscan dotar a la sociedad de servicios públicos, en el corto plazo, pero sin un proceso de planeación a largo plazo. Para promover el desarrollo humano las autoridades municipales deben dejar de diseñar e instrumentar políticas públicas cuya duración abarca una única administración, y considerar su impacto en un periodo más lejano.

En este trabajo se ha realizado una propuesta para analizar el tipo de agenda que se construye en los ayuntamientos. Partiendo de una propuesta básica del connotado académico Cabrero (2013) se ha complementado una tipología, considerando no sólo las funciones, la mezcla de recursos y la naturaleza de la agenda, agregando dos elementos que en la actualidad son relevantes: la actitud de los gobiernos locales para la obtención de los recursos, es decir, su propensión a la dependencia o a la pasividad; así como el tipo de acción pública local que despliegan para realizar sus fines, si se trata de acciones, programas o políticas públicas. Es importante insistir en que estos tipos no se encuentran en estado puro, sino que el comportamiento de las organizaciones municipales evidencia que existe una mezcla de atributos entre las agendas tradicional, ampliada e integral.

Además de lo anterior, al realizar el análisis sobre el tipo de agenda de un municipio se recomienda considerar los siguientes:

- a) Factores políticos, como el estado de las relaciones entre los actores políticos de los diferentes niveles de gobierno, pues son fundamentales para la coordinación de acciones y el flujo asegurado, limitado o condicionado de recursos de toda índole, no sólo de los financieros. En México, los gobernantes municipales que no tienen una relación cordial con los mandatarios estatal o nacional suelen tener algunas trabas para realizar sus funciones. En el caso quintanarroense durante el gobierno del político perredista José Domingo Flota Castillo, alcalde de José María Morelos en el periodo 2011-2013, fue ampliamente documentado en los medios locales que la mala relación con el entonces gobernador, el priista Roberto Borge Angulo,

representó un constante freno y condicionamiento para el ejercicio de recursos financieros.

- b) Factores organizacionales relacionados con la cultura institucional predominante en la organización municipal. Se refiere a las prácticas formales e informales, valores, profesionalización de los servidores públicos, así como los recursos a disposición de la institución. Hemos visto a través de la innovación en la gestión que la resistencia o propensión al cambio es un elemento positivo si se enmarca en una visión de largo plazo, anclada en el desarrollo. Si una administración municipal se articula como una instancia que únicamente provee servicios públicos, difícilmente podremos verla alcanzar los niveles más avanzados en los estilos de agenda en el corto tiempo. En el caso quintanarroense, las administraciones municipales han intentado dar ese paso adelante, pero con resultados limitados por dos razones: la deuda pública existente, así como la débil cultura democrática de los tomadores de decisiones. En el caso del municipio de Othón P. Blanco, la deuda pública¹⁵ ha sido una limitación constante para que las autoridades puedan implementar políticas de desarrollo local. De la misma manera, aunque en el discurso se enfatiza la importancia de la participación ciudadana, esta tiene nulos espacios genuinos para que actores no gubernamentales participen en el quehacer del ayuntamiento.
- c) Factores culturales del entorno social y político, por ejemplo las características de la cultura democrática que poseen los agentes del gobierno y los actores sociales. En nuestros días, en México existe formalmente una democracia como forma de gobierno, aunque ésta tiene diferentes niveles de desarrollo, pudiendo estar consolidada en algunas latitudes, pero ser deficiente en otras; la presencia de autoritarismos limitará la posibilidad de avanzar hacia la formación de una agenda integral, especialmente porque ésta requiere que el pluralismo excluyente se encuentre erradicado al momento de establecer las preferencias de los diferentes actores en los programas de desarrollo. En el caso de Othón P. Blanco se cuenta con una escasa tradición de prácticas democráticas, las autoridades son las que jerarquizan los problemas públicos y diseñan acciones para atenderlos; al revisar la

¹⁵ La deuda actual según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de \$527 500 000.

prensa diaria se constata que diferentes formas de autoritarismo impactan en la planificación del desarrollo, incluso con la primera alternancia partidista en 2016.

- d) Factores institucionales relacionados específicamente con el diseño institucional. Se refiere al conjunto de normas que dan la pauta sobre el estilo de gobierno y elementos tan relevantes como los canales para que los actores sociales no gubernamentales puedan incidir en la toma de decisiones. En Othón P. Blanco no hay espacios genuinos para la participación ciudadana, el reglamento local en esta materia asigna amplias facultades al presidente municipal para que conforme y oriente consejos consultivos; asimismo, aunque contempla una serie de organizaciones territoriales, como los comités vecinales, estos no funcionan para los fines señalados en dicha reglamentación, ni tampoco se conforman de manera democrática, en la práctica predominan las reglas informales, propiciando que políticos tradicionales que fungen como intermediarios, como las líderes de colonia, acaparen esos espacios de participación y representación.

Los factores anteriores afectan a la red de actores que pueden conformar tanto la agenda gubernamental, como las políticas públicas. Asimismo, mientras mejores combinaciones virtuosas se tengan de los factores señalados se obtendrán efectos positivos tanto para la organización municipal como para el desarrollo humano, por ejemplo: legitimidad y mejora en la toma de decisiones; optimizar la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas; y, uno de los principales fines del desarrollo humano, el empoderamiento de los ciudadanos. Todo lo anterior redundará en sociedades más democráticas, con ciudadanos más exigentes, y con gobiernos que reúnan las condiciones necesarias para enfrentar los retos que entraña la vida política.

Referencias

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 2a edición. Uruguay: Taurus.

- Benhabib, S. (1996). Toward a Deliberative Model of Legitimacy. En S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (pp. 67-94). Princeton: Princeton University Press.
- Cabrero Mendoza, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE/Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública, IX* (2), 189-229.
- Cabrero Mendoza, E. (2003). Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. *Documento de Trabajo*, (129). México: CIDE.
- Capra, F. (1996). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama.
- Cobb, R., Ross, J. K., y Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70, (1), 126-138.
- Cohen, G. A. (1995). *Self-Ownership, Freedom and Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elder, C. D. y Cobb, R. W. (2000). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno, tomo 3* (pp. 77-104). México: Editorial Porrúa.
- Gaus, G. F. (1997). Reason, Justification and Consensus: Why Democracy Can't Have It All. En J. Bohman y W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (pp. 205-242), Cambridge, Londres: MIT Press.
- González Casanova, P. (1999). *El Estado y los partidos políticos en México*, 6a reimpresión. México: Ediciones Era.
- Guillén López, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa.
- Harding, S. P. (2011). *Grow Small, Think Beautiful: Ideas for a Sustainable World from Schumacher College*. Edimburgo: Floris Books.
- Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- Latinobarómetro (2015). *La confianza en América Latina, 1995-2015*. Chile: Latinobarómetro.
- Licea Dorantes, S. (2015). *Cuando el amor se acaba. Conflictos entre el gobernador y su partido, análisis de tres casos*. México: Plaza y Valdés-Universidad Autónoma de Guerrero.
- Mouffe, C. (1996). Democracy, Power and the 'Political'. En S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (pp. 245-256). Princeton: Princeton University Press.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Editorial Temas.
- Pineda Pablos, N. (1996). El papel de los gobiernos locales en América Latina. *Gestión y Políticas Públicas*, 5 (2), 373-396.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6 (1), 65-78.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. En M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425-447). Oxford: Oxford University Press.
- Rondinelli, D. A. y Nellis, J. R. (1986). Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism. *Development Policy Review*, 4 (1), 3-23.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R y Cheema, G. S. (1983). Decentralization in Development Countries. A Review of Recent Experience. *World Bank Staff Working Papers*, (581).
- Rondinelli, D. A., MacCullough, J.S., y Johnson, R.W. (1989). Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Development and Change*, 20, (1), 57-87.
- Scheffler, S. (1981). Natural Rights, Equality, and the Minimal State. *Canadian Journal of Philosophy*, VI (1), 59-76.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small is Beautiful*. Londres: Blond and Briggs.
- Secretaría de Gobernación (2102). *V Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios* [Archivo de datos]. Recuperado de <http://bit.ly/2etG0XE>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Guillén López, T. (2005). Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- Ziccardi Contigiani, A. (2000). Los actores de la participación ciudadana. *Memoria del Congreso. Gobiernos locales: el futuro político de México*. México: ITESO-IGLOM.

Análisis de los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco, 2005-2016

Citlalli L. Olvera Calderón

Introducción

La planeación, parte del proceso administrativo, es una herramienta para la solución de problemas específicos, mismos que han sido observados y se considera limitan el logro de los objetivos perseguidos por las instituciones públicas o privadas. Cuando hablamos de planeación para el desarrollo de un determinado lugar, sea territorio, región o municipio, se requiere generar un diagnóstico que permita tener un panorama general de la situación en la que se encuentran sus habitantes. Con lo anterior, se identifican las causas que frenan el bienestar de la región y posteriormente se construyen las posibles soluciones con criterios de equidad y justicia social, siempre pensando en el interés común y en el beneficio del conjunto de la población.

Partiendo de la razón de ser de un plan de desarrollo municipal y el marco legal vigente, el presente capítulo tiene como objetivo general analizar los elementos que integran los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco (OPB), a fin de conocer si incluyen los apartados señalados en el artículo 52 de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo (LPDEQRoo); y además saber si dichos elementos se entrelazan para permitir el logro del desarrollo local.

Asimismo, se considera como hipótesis de trabajo que los instrumentos de planeación únicamente se elaboran para cumplir con el requisito de entrega ante el Congreso del Estado de Quintana Roo, por ende, no cumplen con las características señaladas. Esto será demostrado mediante la comparación de los Planes de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco, Quintana Roo, de los trienios 2005-2008, 2008-2011, 2011-2013 y 2013-2016 con los elementos señalados en la LPDEQRoo.

El documento inicia con un apartado sobre las teorías de la planeación. Seguidamente, se describen los aspectos legales que regulan a la planeación en México,

partiendo de la Constitución Política, hasta la legislación de planeación estatal vigente. En el tercer apartado se analizan por separado cada uno de los planes de desarrollo, para así conocer a detalle su estructuración. Finalmente se enuncian las conclusiones.

Como resultado del capítulo concluimos que los gestores municipales encargados de la elaboración del plan de desarrollo municipal se interesan más por la entrega de los documentos formales de planeación del desarrollo para el cumplimiento de la Ley de Planeación estatal, y no por la estructura e información de los elementos que lo integran.

1. Conceptos básicos de la planeación y la planeación estratégica

Para su buen funcionamiento, las instituciones gubernamentales hacen uso de la administración de los recursos existentes, mediante diversas herramientas que le permitan optimizarlos y cumplir con sus fines.

La tendencia actual indica, a través de modelos como la Nueva Gerencia Pública, que es importante no sólo el manejo de los recursos provenientes de la recaudación propia y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (aportaciones y participaciones federales), sino también la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos que le permitan fomentar el bienestar social.

Por ende, se hace uso del proceso administrativo; es decir, de la planeación, coordinación, ejecución, control y evaluación del actuar gubernamental. En el caso de la última etapa, la evaluación, se puede observar un gran auge en su implementación mediante indicadores de gestión que les permiten denotar sus resultados y así lograr una mejor rendición de cuentas, puesto que la ciudadanía día con día se involucra más en el quehacer del gobierno.

Pero, ¿cómo evaluar la gestión pública sino se efectúa una eficiente planeación y se exige al gobierno la ejecución de las tareas propuestas? Dicha situación hace imprescindible conocer y analizar la etapa de la planeación para la evaluación del desempeño de los gobiernos, ya que denota el hilo conductor de las acciones gubernamentales.

Duarte (1990) establece que la planeación se integra mediante una serie de planes que contienen políticas, procedimientos y programas para orientar la acción que llevará a alcanzar los objetivos trazados (p. 3). Asimismo, Goodstein, Nolan, y Pfeiffer (1998) definen la planeación como el proceso que permite establecer los objetivos y escoger el medio más apropiado para alcanzarlos, antes de emprender la acción (p. 5). Como se observa, estos últimos autores agregan a la definición de planeación los medios para el logro de los fines, los cuales son elementos fundamentales en la práctica, puesto que si no conocemos los recursos para lograr las acciones, entonces se estaría trabajando a ciegas.

En este mismo sentido, Acevedo (1984) afirma que la planeación consiste en establecer objetivos, metas y prioridades, así como estrategias para la asignación de recursos dentro de un periodo específico (p. 19). Tal definición se realza con el establecimiento de la viabilidad de la misma, la cual especifica que requiere ser integral, completa y recoger el análisis de la problemática mediante el acopio de las sugerencias y propuestas de todos los grupos y sectores sociales, haciendo copartícipes a los involucrados en el desarrollo del proyecto nación.

Al inicio de cada gestión, los representantes electos para un cargo público, se dan a la tarea de generar documentos rectores que delimitan las acciones a realizar durante el período bajo su responsabilidad; acción que se conoce como planeación para el desarrollo. Los documentos rectores son realizados en diversas vertientes; para ello es fundamental conocer los niveles organizacionales y los tipos de planeación que se pueden generar en cada uno de éstos según la teoría de la administración.

Chiavenato (2004) identifica tres tipos de planeación en las organizaciones. El primero es el estratégico, conducido por los altos mandos gerenciales con una visión a largo plazo; va dirigido a atender los problemas del futuro más que los problemas actuales. El segundo es el táctico, dirigido por los directivos o jefes de área, quienes orientan sus acciones en el mediano plazo, puesto que el cumplimiento de las tareas de cada departamento aporta a los planes del nivel estratégico. El tercer tipo de planeación está en el nivel operacional, en el que los empleados son los encargados de ejecutar los planes con visión a corto plazo; es decir, las actividades cotidianas de la organización. Tales niveles organizacionales requieren del establecimiento de sistemas de planeación institucional que

coadyuven con el desarrollo integral de las naciones, tal y como lo observaremos en el apartado jurídico del presente documento (p. 147).

En cuanto a los tipos o modelos de planeación, Aramayo y Candia (2005) establecen que se encuentra la normativa, la situacional y la estratégica (p. 18). La planeación normativa se basa en procedimientos sistemáticos que buscan generar un control en todo momento para su seguimiento permanente, y conllevan a conocer el desarrollo del plan en cualquier aspecto. En este tipo de planeación se observa rigidez al establecer tiempos y acciones para el cumplimiento de una meta específica, por lo cual no considera cambios en lo establecido, aún en situaciones adversas. En cuanto a la planeación situacional, Aramayo y Candia (2005) afirman que se llega a la meta establecida mediante la creación de estrategias derivadas de cambios en el entorno, esto significa que se adecua a circunstancias no previstas, modificando así los procesos preestablecidos con el fin de adaptarse y alcanzar los objetivos planteados (pp. 19-20). Finalmente la planeación estratégica es un medio por el cual se alcanzan los objetivos considerando una visión a largo plazo donde los planes, programas y proyectos expresan lo *posible*, no lo *deseado*.

Como se observa líneas arriba, tanto el nivel como el tipo de planeación estratégica que Chiavenato (2004) y Aramayo y Candia (2005) establecen respectivamente, refieren a elementos de largo plazo que los altos mandos realizan con miras a alcanzar las metas establecidas en la organización, y así construir un futuro prometedor para esta.

Entonces, si el nivel de planeación estratégica hace referencia al futuro y permite el cumplimiento de metas organizacionales, ¿qué es la planeación estratégica? Drucker (como se citó en Chiavenato y Sapiro, 2011) establece que es el proceso basado en el conocimiento más amplio posible del futuro considerado, que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros en razón de los resultados esperados (p. 15).

En este mismo sentido, Chiavenato y Sapiro (2011) definen a la planeación estratégica como "el proceso que sirve para formular y ejecutar las estrategias de la organización con la finalidad de insertarla, según su misión, en el contexto en el que se encuentra" (p. 25). Por lo tanto, la definición de Drucker (1984) es afín con lo establecido por Chiavenato (1994) y Aramayo y Candia (2005) cuando definen a la planeación estratégica, puesto que ambos aspectos implican los elementos de largo plazo y sobre todo la posibilidad de adaptar las acciones a los efectos que puede causar el ambiente externo.

En este mismo sentido, Acle (1990) afirma que la estrategia es un conjunto de acciones que deben ser desarrolladas para lograr los objetivos estratégicos (p. 62). Asimismo, es un instrumento completo ya que implica definir y priorizar los problemas a resolver, plantear soluciones, determinar los responsables para realizarlos, asignar los recursos y establecer la forma y periodicidad para llevarlos a cabo. Tales elementos contemplan no sólo lo controlable por la organización, sino también lo que puede ser modificado por los agentes externos o no controlables, incluidos en la administración como parte del entorno.

Por lo anterior, es importante mencionar a Menguzzato y Renau (1989), quienes establecen que la estrategia cobra sentido dentro de la planificación, y definen a la planeación estratégica como el análisis racional de las oportunidades y amenazas que presenta el entorno para la organización, reconociendo así el análisis de los puntos fuertes y débiles frente a ese entorno y la selección de un compromiso estratégico entre ambos (p. 78).

Cabe señalar que los aspectos relacionados con el entorno provienen de la estrategia; de igual forma, la misión, el análisis situacional y la proyección de la aplicación de los recursos (Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997). Se entiende por ambiente o entorno a las condiciones ajenas que debe enfrentar la organización, que pueden ser negativas (amenazas) y/o positivas (oportunidades). La misión denota el establecimiento de metas u objetivos básicos; es decir, la razón de existir de la organización. El análisis de la situación determina la posición en el ambiente y la cantidad de recursos existentes para la ejecución de tareas. Finalmente la proyección para la aplicación de recursos, permite el logro de las metas y la adaptación al ambiente que le rodea.

En los siguientes apartados, dichas definiciones ayudarán al análisis de los elementos incluidos en los planes de las instituciones, puesto que al pertenecer al nivel estratégico, deben cumplir con la mayor cantidad de aspectos formales, pero sobre todo, apearse al estudio de las necesidades organizacionales y sociales.

Retomando las ideas de Chiavenato (2004), es la toma deliberada y sistemática de decisiones que incluyen propósitos que afectan o deberían afectar toda la empresa durante largos periodos. Es un proceso continuo de toma de decisiones estratégicas que no se preocupa por anticipar decisiones que deban tomarse en el futuro, sino por considerar las

implicaciones futuras de las decisiones que deban tomarse en el presente (p. 149). Este tipo de planeación se desarrolla en los niveles jerárquicos más altos de la organización, tal como el institucional, ya que les permite conocer la dirección bajo la cual guiarán la gestión de las organizaciones a su cargo. Por ende, en la definición se incluyen aspectos tales como el diagnóstico, el análisis y la reflexión de las acciones a realizar para una correcta toma de decisiones.

Vista como un proceso, la planeación estratégica requiere del establecimiento de etapas, identificadas en diferente cantidad y forma por Aceves (2004) y Aramayo y Candia (2005). El primer autor enlista cinco etapas: inicia con la planeación, en referencia a la preparación del proceso, y conlleva dos fases: 1) la estructuración del plan o el esquema que garantiza los recursos, y 2) el desarrollo de sistemas de información directiva; es decir, el medio para garantizar la información que se requerirá durante todo el proceso.

La segunda es la filosófica, en la que se analizan conceptos organizacionales tales como la *misión* o razón de ser; la *visión* que marca el rumbo hacia donde se quiere llegar; y los *valores* que son los principios con los que se rige una organización y forman parte de la creación de la cultura organizacional.

La tercera es la analítica, que se integra por cuatro fases: 1) *diagnóstico de la organización*; 2) análisis del *ambiente externo*; 3) Elaboración de la *matriz FODA* (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) y 4) Elaboración de los *planes de contingencia* para estar preparados en caso de que suceda algún imprevisto.

La cuarta etapa refiere a la operatividad, lo cual implica preparar a la organización para los cambios; es decir, adaptar la estructura interna para la implementación de las estrategias.

Finalmente la quinta etapa corresponde a la Evaluación y retroalimentación de los planes, que consiste en la implantación de lo propuesto, la comparación de los logros que se obtuvieron con los que se plantearon al inicio del proceso y el análisis crítico de los resultados para lograr el aprendizaje organizacional (Aceves, 2004, p. 85).

A diferencia de Aceves, Aramayo y Candia (2005) proponen cinco etapas del proceso. La primera consiste en la definición de la misión y visión -que corresponde a la etapa dos de Aceves-, pues estos elementos organizacionales tienen un papel fundamental en la comprensión de la organización.

La segunda es el diagnóstico a través del análisis FODA, tal y como se establece en la etapa analítica de Aceves. La tercera etapa es la determinación de objetivos estratégicos, no señalada por Aceves, pero que permite conocer los grandes rubros a ejecutar en el plan.

La cuarta etapa es la de implementación de la estrategia que, al igual que en la etapa cinco de Aceves, consiste en la realización de lo planteado. Por último se lista la etapa de evaluación y control del plan que permite dar realce al cumplimiento del plan mediante el contraste entre lo presentado en el plan estratégico y lo logrado (pp. 46-89).

El proceso de planeación estratégica requiere de una estructura integrada por componentes básicos. Armijo (2009) establece en el *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, cuatro elementos.

- 1) Misión. Es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia. Responde a interrogantes como: ¿quiénes somos?, ¿qué hacemos?, ¿para quién lo hacemos?
- 2) Visión. La visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. Responde a interrogantes sobre: ¿cómo queremos ser reconocidos?
- 3) Objetivos estratégicos. Son los logros que la entidad pública, ministerio u órgano, espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz. Responde a interrogantes como: ¿a dónde queremos ir?, ¿qué es lo que queremos lograr?
- 4) Estrategias y planes de acción. Las estrategias son las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de las metas, los programas y planes de acción y la base para las prioridades en la asignación de recursos. En cuanto a los planes de acción, se establece que son de carácter operativo y se desarrollan a nivel de cada una de las unidades o áreas, y establecen los respectivos requerimientos de recursos humanos y financieros que permiten posteriormente la formulación del

presupuesto. Responde a interrogantes sobre: ¿cómo puedo alcanzar los objetivos?, ¿cómo puedo llegar a los resultados esperados? (pp. 29-52)

Como se observa, los elementos de la planeación estratégica van de la mano del proceso estratégico. Su conocimiento permite la consecución de los pasos previstos. Respecto de la etapa de evaluación, Armijo (2009) establece en un apartado adicional a los denominados indicadores, enfocándose principalmente en los del desempeño. Para efectos de este capítulo, se considerarán a los indicadores del desempeño como un elemento fundamental en la estructura de los planes estratégicos. Por ende, es importante definirlos como un quinto aspecto a considerar en la planificación estratégica.

5) Indicadores del desempeño. Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del desempeño (gestión o resultados) en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la Entidad, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos (Armijo, 2009). Responde a interrogantes sobre: ¿cómo mediremos los resultados logrados? (p. 55).

Es importante puntualizar que los indicadores de desempeño descritos por Armijo evalúan todo el proceso de producción; es decir, incluye los insumos, procesos, productos y resultados. Por ende, se pueden realizar indicadores económicos, de eficiencia, eficacia y calidad.

Al estar ubicada en el nivel gerencial de la toma de decisiones y ser a largo plazo, la planeación estratégica, tal y como se observó en las conceptualizaciones escritas líneas arriba, conlleva al establecimiento de elementos sustanciales que permiten el desarrollo de las instituciones nacionales, estatales y municipales.

La elaboración de planes de desarrollo es una práctica internacional, dado que un gran número de países elaboran sus planes con el fin de generar, a largo plazo, el desarrollo de sus naciones. Por ende, la planeación del desarrollo es un proceso dinámico en el cual se expresan relaciones de poder, ya que intervienen diversos intereses sectoriales con el propósito de identificar situaciones problemáticas y proyectos comunes, y se define la orientación y los recursos para la superación o logro del objetivo. Este proceso incita al funcionamiento incluyente del Estado, en el cual se deben tomar en cuenta todas y cada una de las aportaciones de los diferentes grupos o sectores sociales. En México existe un instrumento de planeación que rige a los niveles de gobierno para la consecución del Plan

Nacional de Desarrollo, el cual se denomina Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

El SNPD es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. El Sistema identifica las responsabilidades en la toma de decisiones y formaliza los procedimientos para la elaboración de los planes, programas y proyectos federales, consolidando los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y fortaleciendo las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación (Montemayor, 1983, p. 22).

Tanto el SNPD como la elaboración de los planes de desarrollo, se encuentran normados en México a través de la Carta Magna y las leyes, reglamentos y acuerdos que de ella emanan.

2. Marco legal de la planeación

La Constitución, documento que rige a nuestra nación, establece en el artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, fomente el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, además de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por competitividad se entiende el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. Situación que debe verse

reflejada de forma inicial en los documentos formales que los gobiernos establecen al inicio de cada período gubernamental, mismos que analizaremos a lo largo del presente capítulo; para posteriormente consumarse en obras y programas sociales.

Para garantizar el desarrollo nacional, el ejecutivo debe coordinar el proyecto de nación con la planeación de manera democrática y deliberativa, lo cual implica que habrá de recuperar las demandas de la sociedad mediante los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley. De igual forma, la ley faculta al ejecutivo para establecer los procedimientos y consulta para el Sistema de Planeación Democrática y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas necesarios para emprender las acciones gubernamentales. Esto con la finalidad de dar coherencia a lo establecido en cada uno de los documentos emanados de los gobiernos.

En este sentido, se debe procurar que el plan nacional de desarrollo pueda concretarse a través de las propuestas a emprenderse en las entidades federativas plasmadas a su vez en los planes estatales. Asimismo, debe haber coherencia entre los planes municipales y los estatales, logrando así el desarrollo de la nación. Lo anterior bajo las consideraciones de las constituciones de cada uno de los estados de la República mexicana; la *Ley de Planeación* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983, con las respectivas reformas a la fecha; la *Ley de Planeación para el Desarrollo de cada uno de los Estados de la República Mexicana* (para el caso de Quintana Roo, se considera también la *Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo*); así como los respectivos reglamentos y acuerdos que se establezcan en los municipios mexicanos. Cabe señalar que el artículo 73, fracción XXIX-D de la Constitución federal, faculta al Congreso de la Unión para crear leyes referentes a la planeación nacional del desarrollo económico y social.

El último artículo constitucional relacionado con la planeación de los municipios es el 115, en la fracción V, incisos a y c, en el cual se delega al ayuntamiento la responsabilidad para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, y formular planes de desarrollo regional que deberán concordar con los planes generales, asegurando con ello la participación de los municipios en el desarrollo nacional.

Respecto a la Ley de Planeación federal, es importante señalar que ésta reglamenta lo estipulado en el artículo 26 de la Constitución, y especifica en los artículos 1, 2, 3, 21 y 22,

los elementos relacionados con los planes de desarrollo. En cuanto al artículo 22, en éste se expresa la congruencia que deben contener los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, mismos que forman parte de los documentos obligatorios para dirigir el proceder gubernamental, y en los cuáles se basan los planes y programas estatales y locales, sustentados en los artículos 33 y 34 de la ley antes mencionada. En otras palabras, en tales artículos se expresa la coordinación que debe existir entre los tres niveles de gobierno para la elaboración de los planes de desarrollo.

En cuanto a la Constitución Política de Quintana Roo, los artículos 9 y 10 establecen los elementos relacionados con la planeación. El artículo 9 dicta que el gobierno del estado está encargado de procurar y promover la participación ciudadana por medio de las formas establecidas en las leyes correspondientes. También organiza un sistema de planeación democrática en los ámbitos político, social y cultural para el desarrollo integral y sustentable, en congruencia con lo estipulado en la ley federal. Por su parte, el artículo 10 señala que el sistema de planeación democrática busca impulsar el desarrollo económico, procurar el progreso compartido y la distribución igualitaria de la riqueza. Para tal efecto, el gobierno estatal planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica inscrita en su legislación.

Derivado de lo anterior, se crea la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo en septiembre de 2015. Esta Ley establece la creación del Sistema Estatal de Planeación, como el órgano encargado de formular, instrumentar, controlar, dar seguimiento, evaluar y actualizar los planes de desarrollo, tanto estatales como municipales.

El procedimiento de creación y divulgación de los planes de desarrollo municipal está normado en los artículos 11 y 13 de la Ley de Planeación para el Desarrollo. El artículo 13 señala que los presidentes municipales deben informar al ayuntamiento sobre el estado general que guarda la administración pública municipal, y decidir sobre la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización del plan municipal correspondiente, de los programas que de éste se deriven, así como del avance en el cumplimiento de dicho plan y programas. En cuanto al artículo 11, ahí se establece que el presidente municipal deberá turnar el plan de desarrollo municipal al Congreso, para que este poder tenga conocimiento del documento.

En la creación, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal, interviene el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), según lo dispone el artículo 39 de la Ley de Planeación estatal. Esta instancia forma parte del Sistema de Planeación para el Desarrollo del Estado. Es importante señalar que el presidente municipal juega el papel de presidente del COPLADEMUN, situación que resta objetividad al seguimiento y evaluación del instrumento de planeación.

El proceso burocrático al que se somete el plan de desarrollo municipal, está señalado en el artículo 71 de la Ley de Planeación para el Desarrollo estatal. Dicho artículo indica que la creación del plan de desarrollo municipal es responsabilidad del COPLADEMUN, así como verificar su congruencia con respecto al plan estatal. Como segundo paso se turnará al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (COPLADE), instancia que únicamente valida la compatibilidad antes señalada. Posteriormente, el plan de desarrollo municipal se regresa al COPLADEMUN para que a su vez éste lo turne al ayuntamiento y ahí sea finalmente aprobado. Por último, el plan es remitido al Congreso para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Una vez aprobados y publicados los planes de desarrollo estatal y municipal, el artículo 45 de la Ley de Planeación estatal marca que estos documentos adquieren carácter de obligatorio para las autoridades y órganos responsables de la planeación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En este mismo sentido, la Ley de los Municipios de Quintana Roo, en su artículo 66, fracción I, inciso d, faculta y obliga a los ayuntamientos a aprobar el plan de desarrollo municipal, el cual ha de regir la gestión del presidente municipal. Para esto, las leyes orgánicas de cada municipio refuerzan la importancia de la participación de los ayuntamientos en la elaboración de dicho instrumento que ha de promover y fomentar actividades que satisfagan las necesidades básicas de la sociedad.

Pero ¿qué se entiende por plan de desarrollo municipal? La Ley de Planeación para el Desarrollo, en el artículo 49, lo define como el instrumento normativo de largo plazo, rector del proceso de planeación para el desarrollo municipal, que expresa claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia política, ambiental, cultural, económica y social del municipio, para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la

acción de este orden de gobierno y los grupos sociales de los municipios hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas las propuestas planteadas por los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación democrática instituidos dentro del sistema estatal.

De forma específica, los planes de desarrollo municipal son el instrumento que expresa las demandas de la población, mediante la participación ciudadana en la construcción. Esto debido a que los gobiernos municipales son el nivel gubernamental más cercano y que atiende de forma directa la demanda de servicios públicos, tales como calles, alumbrado público, lugares de esparcimiento, mercados, agua potable, entre muchos otros. Sin embargo, existen instrumentos de planeación que no reflejan la importancia de las demandas de la sociedad, y que utilizan los planes de desarrollo como elementos para cumplir de manera formal con los requerimientos de ley.

Por lo anterior, el plan municipal de desarrollo requiere de un proceso detallado que permita hacer realizables las acciones, estrategias, metas y programas, en el corto, mediano y largo plazos. Para lo cual, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2004) identifica las siguientes etapas:

- Diseño y formulación. En esta etapa se realiza un diagnóstico de problemas, rezagos, demandas y necesidades del municipio, a través de los recursos disponibles y potenciales, así como de la participación de los actores involucrados, sector productivo, social y gubernamental. Tal elemento de participación ciudadana debe denotarse en el documento final, situación que se analizará en el presente capítulo. Cabe señalar que en esta etapa se incluye la estructura señalada por la Ley de Planeación para el Desarrollo, la cual se describirá posteriormente.
- Validación y aprobación. Este es uno de los apartados más importantes, debido a que involucra la perspectiva que tienen las representaciones sociales y ciudadanas del municipio sobre la propuesta a desarrollar. Esto mediante la realización de foros, asambleas y talleres de consulta pública y en sesiones de cabildo.
- Programación y ejecución. Este es el momento de llevar a la práctica lo propuesto, para ello es necesario soportar económicamente la realización de las etapas anteriores; así como establecer la instrumentación de las acciones específicas de

cada uno de los programas, asignando también la responsabilidad que cada una de las instancias de la administración tienen en el ayuntamiento.

- Control y seguimiento. Uno de los problemas fundamentales de la administración pública radica en este punto, y aunque la Ley de Planeación para el Desarrollo establece a cargo de quiénes estará esta etapa, los planes de desarrollo no determinan la forma en cómo han de desarrollarse. Por ende, esta etapa debe ser clara en cuanto a la valoración cuantitativa y cualitativa del cumplimiento del plan de desarrollo municipal, con la finalidad de conocer el avance del mismo, así como las posibles modificaciones para el cumplimiento del fin último, el bienestar social.
- Evaluación. Es realizada durante y después de la etapa de ejecución, con el fin de verificar si los objetivos se lograron; está a cargo de los integrantes del COPLADEMUN y debe realizarse de forma constante y colegiada (pp. 16-19).

Una vez señalada la definición e importancia del plan de desarrollo municipal y del proceso para su elaboración, es pertinente describir la estructura que debe cumplir este tipo de documentos. De acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo, los elementos mínimos que debe contener el plan de desarrollo municipal son los siguientes.

- 1) Presentación, en donde se indica a qué hace referencia el plan de desarrollo municipal, así como el área de impacto.
- 2) Introducción, señala, a grandes rasgos, el contenido de cada uno de los apartados del documento.
- 3) Visión, situación a lograr en el futuro con el instrumento de planeación.
- 4) Ejes o las líneas maestras que permiten la intervención sistematizada para el logro de la visión.
- 5) Objetivos estratégicos o ejes de acción que permiten la formulación del propósito que marca la situación en la que deseamos estar en el largo plazo.
- 6) Estrategias y líneas de acción, integradas por las principales metas y establecen la secuencia coherente de las acciones a realizar, así como la directriz que ha de seguirse.
- 7) Programas de desarrollo es el conjunto de acciones que mejoran la condición actual de un determinado sector o rubro específico.

8) Lineamientos para la evaluación y actualización es el procedimiento para comprobar el logro de cada una de las partes propuestas en el plan de desarrollo municipal.

Con lo anterior podemos observar que tanto el proceso como la estructura del plan de desarrollo municipal son fundamentales para el logro de las políticas públicas de bienestar social, ya que involucran no sólo a los actores gubernamentales, sino también a los sectores social y productivo.

3. Análisis de los Planes de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco (2005-2016)

El municipio de Othón P. Blanco tiene como cabecera municipal a la ciudad de Chetumal, capital de Quintana Roo. En esta ciudad se concentran los tres poderes del gobierno estatal, por ende la principal generadora de empleo es la administración pública, que además es la principal consumidora de los bienes y servicios ofertados por las empresas locales.

Othón P. Blanco es el municipio más extenso del estado, y según proyecciones del Consejo Estatal de Población de Quintana Roo (COESPO) (2016), para el año 2016 contaría con 252,489 habitantes. En cuanto a la estructura administrativa, se observa que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo en el gobierno municipal durante diecisiete presidencias en el ayuntamiento. Cabe señalar que Eduardo Espinoza Abuxaqui ocupó el cargo de presidente municipal en dos trienios: el primero entre 2002-2005 y luego en entre 2013-2016.

Como se mencionó líneas arriba, la principal fuente de empleos en Chetumal es el aparato gubernamental, lo cual ha ocasionado la poca diversificación de la economía local. En cuanto al sector primario, a pesar de ser una fuente importante de recursos, en la actualidad hay pocos programas de fomento a las actividades agrícolas, pues los planes de desarrollo económico apuestan por el sector terciario, como explicaremos más adelante.

Respecto del sector secundario, el municipio carece de inversiones nacionales o extranjeras en empresas manufactureras o de la transformación, en gran medida como consecuencia de la visión de los servidores públicos que han estado en las administraciones municipales.

En cuanto al sector terciario, el comercio en Othón P. Blanco había sido durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado una de las principales fuentes de ingreso, ya que el municipio era una importante zona comercial de productos importados de la zona libre ubicada en Belice. Sin embargo, con el paso de los años y ante las reformas a las zonas fronterizas, los comerciantes optaron por fomentar el comercio de productos nacionales y disminuir la importación, pues la importación de mercancías implicaba pagar impuestos. Dicha situación se vio y se ve reflejada en la disminución de las ventas de los comercios ubicados en las avenidas principales de la ciudad y, en general en la economía local. Por lo anterior, las empresas tuvieron que dar un giro de 180 grados para vender productos diferentes a los importados, fomentando de manera lenta la economía por medio de empresas trasnacionales y nacionales principalmente. Sobre el rubro de servicios, debido a la posición geográfica poco privilegiada, a diferencia de la zona norte del estado, Othón P. Blanco carece de potencial para el “turismo de sol y playa”, y ha tenido que diseñar estrategias para el “ecoturismo” o “turismo de bajo impacto”.

En este contexto económico fueron diseñados los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco, entre 2005 y 2016. A continuación presentamos el análisis de dichos planes con base en el marco normativo señalado en el apartado anterior.

a) Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008

El Plan de Desarrollo Municipal del trienio 2005-2008 tiene la siguiente estructura:

- a) Presentación general, en donde se sintetizan los elementos que se abordan en el documento, así como los filtros de aprobación del mismo.
- b) La Introducción desglosa de manera general el contenido de los apartados del documento, además de enfatizar que la administración municipal 2005-2008 será un gobierno participativo y el Plan estará alineado a los requerimientos de los planes nacional y estatal;

- c) La visión, aunque no denotaba un punto en el tiempo, plantea la situación a la que se quería llegar con la propuesta;
- d) La misión plantea trabajar en la capacidad para gestionar, administrar y normar acciones con honestidad y justicia, así como ejecutar de forma coordinada con la federación y el estado, programas y proyectos que impulsen el crecimiento y desarrollo del municipio;
- e) La sección valores identifica tales como honestidad y transparencia, eficiencia y eficacia, franqueza, diálogo y consenso, justicia, calidez, equidad, corresponsabilidad y congruencia, que son la base fundamental para el desarrollo de las actividades municipales;
- f) El marco legal aborda los instrumentos normativos básicos para el establecimiento de la planeación municipal;
- g) El Diagnóstico enlista elementos del marco histórico y geográfico, del sector social, de los sectores económicos, y presenta el análisis FODA del municipio;
- h) El apartado de política y gobierno municipal permite observar el desarrollo de la administración pública municipal en el tiempo;
- i) Los ejes estratégicos -explicados líneas abajo- expresan los objetivos estratégicos, así como una breve explicación de cómo lograrlos;
- j) Los proyectos estratégicos retoman los objetivos estratégicos y a partir de éstos se realiza un diagnóstico puntual entrelazando la visión con las estrategias y líneas de acción;
- k) Los ocho programas del gobierno municipal (desarrollo urbano, ecología, Jardín Zoológico de Payo Obispo, infraestructura municipal, servicios públicos municipales, registro civil, panteones y funeraria municipal, y seguridad pública municipal) entretejen todos los aspectos del plan de desarrollo municipal y los hace coherentes como promesa del gobierno;
- l) Incluye, por último, secciones de anexos y bibliografía. (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2005).

Cabe señalar que el diagnóstico detallado de la situación del Ayuntamiento que presenta este Plan de Desarrollo Municipal se hace únicamente con datos de sitios oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además no contiene

información sobre la participación de la ciudadanía en la construcción del Plan; el documento menciona que utiliza información recabada en la contienda electoral, pero no de mecanismos de participación. Esto último es incongruente con el discurso redactado en la presentación e introducción del documento, en donde indica que cumple con la normatividad y el modelo de planeación democrática.

Respecto de los ejes estratégicos, el apartado medular del Plan de Desarrollo Municipal, se incluyen cinco: El primero es denominado Turismo, motor del desarrollo municipal y tiene como objetivo impulsar la economía a través del corredor turístico Costa Maya, mediante el turismo de baja densidad y de alta rentabilidad.

El segundo eje es Municipio limpio, que incluye un proyecto estratégico de cuatro componentes: técnico administrativo, cultural ambiental, promoción y difusión, y normativo. Estos componentes permitirían el logro de un municipio limpio y en armonía con la naturaleza, y así llegar a ser un ejemplo nacional.

El tercer eje titulado Modernización de la gestión y administración municipal plantea alcanzar una administración y gestión pública municipal de calidad, con leyes y reglamentos actualizados; implementar nuevos mecanismos de interacción con todos los sectores sociales; impulsar la profesionalización del personal municipal en las diversas funciones de la estructura administrativa, fomentando el uso de nuevas tecnologías e implantar la certificación ISO 9001:2000 en los principales procesos para fortalecer los ingresos municipales.

El cuarto eje denominado Desarrollo social establece ejecutar programas integrales para mejorar la infraestructura básica, con el fin de dignificar y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, dando prioridad a la población marginada y con escaso acceso a los servicios básicos de bienestar social.

Finalmente, el eje llamado Desarrollo económico sustentable busca fomentar el desarrollo y crecimiento económico a través de la inversión y ampliación de la cobertura y la mejora de la infraestructura de los sectores forestal, agro negocios, manufactura, pesca, acuicultura y turismo.

Derivado de esos ejes estratégicos, el Plan de Desarrollo Municipal bosqueja los principales proyectos estratégicos, así como los programas de gobierno municipal que coadyuvarán en su cumplimiento (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2005).

Al contrastar los elementos desarrollados en el Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008, con lo estipulado en la Ley de Planeación para el Desarrollo estatal, podemos observar que el documento cumple con siete de ocho requerimientos mínimos señalados en el marco legal estatal; sólo deja de lado los lineamientos para la evaluación y actualización de los planes y programas municipales, tal y como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1.- Elementos del marco legal que cumple el Plan de desarrollo municipal 2005-2008.

Rubros solicitados en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo	2005-2008
Presentación	SI
Introducción	SI
Visión	SI
Ejes	SI
Objetivos estratégicos	SI
Estrategias y líneas de acción	SI
Programa de desarrollo	SI
Lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas	NO

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de desarrollo municipal 2005-2008.

b) Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

El Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 contiene las siguientes secciones:

- a) El mensaje del presidente municipal que explica la razón de ser del plan, así como la relevancia de este para el municipio de Othón P. Blanco.
- b) La introducción señala que el documento fue construido mediante el involucramiento de la sociedad a través de foros ciudadanos.
- c) La visión establece un gobierno cercano a la gente, que logra el desarrollo integral de los othonenses, transformando el municipio en un mejor lugar para vivir; plasma como se quiere ver el municipio en el futuro, mas ignora la temporalidad para lograrlo, un elemento básico en el diseño de la planeación.
- d) La misión indica que el gobierno municipal deberá servir con calidad y oportunidad a los othonenses, garantizando el orden público y el progreso seguro,

mediante el desempeño comprometido de los trabajadores municipales y la organización de la sociedad.

c) Identifica seis valores (honestidad, responsabilidad, creatividad, competitividad, eficiencia y transparencia) que conducirían el actuar de los funcionarios del ayuntamiento, pero que no los define.

d) El marco jurídico aborda las tres legislaciones que rigen a la planeación municipal.

e) Los cuatro ejes estratégicos,

f) Finalmente la evaluación y seguimiento señala solamente al COPLADEMUN como la instancia responsable para realizar esta acción; tampoco establece los métodos para el logro del objetivo del Plan de Desarrollo Municipal (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2008).

En cuanto al eje Administración municipal eficiente, éste incluye temas como la modernización y administración integrales, seguridad pública, protección civil, catastro municipal, recaudación y fiscalización y el Estado de derecho. Todos estos temas están encaminados al mejoramiento de las condiciones del municipio.

El eje Servicios públicos de calidad se enfoca en el alumbrado público e imagen urbana, los servicios integrales de limpia, el transporte urbano y el ahorro de energía, todos fundamentales para el desarrollo de la ciudad. El tercero de los ejes, factores de competitividad y desarrollo económico, engloba varios temas como turismo, desarrollo económico, desarrollo rural, preservación del ambiente, e infraestructura y desarrollo urbano. En último lugar, el eje Calidad de vida está dividido en ocho temas: localidades dignas, vivienda, desarrollo integral para la vida, empleo, cultura, educación, deportes y salud (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2008).

Como se puede observar, el plan de desarrollo municipal no contempla un diagnóstico de necesidades sociales, económicas, políticas, de infraestructura, por mencionar algunos asuntos de interés para el municipio, lo cual no permite saber si existe una relación directa entre los requerimientos y las propuestas. A pesar de esto, el diagnóstico no es un requerimiento de la Ley de Planeación para el Desarrollo Estatal.

En cuanto a los requerimientos del marco legal, el plan de desarrollo municipal no contempla en su estructura la presentación del documento, aunque sí incluye el mensaje del

presidente municipal. Tampoco establece los lineamientos de evaluación y actualización; describe únicamente quienes son los responsables del cumplimiento de este instrumento.

La Tabla 2 explica que el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 cumple con cinco de ocho de los apartados establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo Estatal. Esto permite confirmar que el diseño de este tipo de documentos, en el caso de Othón P. Blanco, es utilizado únicamente como un requerimiento legal de entrega y no como una guía para el desarrollo del ayuntamiento.

Tabla 2.- Elementos del marco legal que cumple el Plan de desarrollo municipal 2008-2011

Rubros solicitados en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo	2008-2011
Presentación	NO*
Introducción	SI
Visión	SI
Ejes	SI
Objetivos estratégicos	SI
Estrategias y líneas de acción	SI
Programa de desarrollo	NO
Lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas	NO**

* No se encuentra estipulado con el nombre señalado en la Ley estatal, pero sí cuenta con la información del mismo (sin título que indique el apartado).

** No marca los lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas, únicamente marca a los responsables de hacerlo (COPLADEMUN).

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de desarrollo municipal 2008-2011.

c) Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013

El gobierno municipal de Othón P. Blanco del período 2011-2013 presentó una propuesta de desarrollo que en la letra apuntaba a “dar cumplimiento constitucional y jurídico, atender el compromiso de servir a Quintana Roo e integrar las propuestas y compromisos de sociedad y gobierno” (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2011). Este documento incluye las siguientes secciones:

- a) La presentación describe la importancia del Plan y la construcción del mismo a través de la participación ciudadana.

b) El apartado Mandato constitucional y soporte jurídico identifica, al igual que los planes anteriores, los elementos legales que sustentan la creación del Plan de Desarrollo Municipal.

c) En la sección Perspectiva de un gobierno ciudadano se describe la filosofía, misión, visión y valores del Plan.

d) La sección Características del municipio, únicamente colecta datos aislados sin relación con los puntos anteriores, que tampoco sirven para el análisis FODA.

e) Identifica cinco ejes rectores.

f) Identifica Programas de desarrollo.

g) Incluye una sección sobre instrumentación, control y evaluación, y actualización del plan y programas (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2011).

En relación con los ejes rectores se observa que el primero La familia y el desarrollo social, plantea como elemento central a la familia y la calidad de vida de los othonenses, a través de la educación y cultura; salud pública; fomento familiar; relación familia, sociedad y gobierno; y economía familiar.

El segundo eje, La economía y el desarrollo económico, incluye la gestión municipal; el fomento a las inversiones; el desarrollo económico; la diversificación económica, y la imagen municipal como directrices para fortalecer al municipio, en un ambiente de crecimiento económico sustentable y sostenible.

El tercer eje, La seguridad y la libertad social, está sustentado en la seguridad pública, la protección civil, la participación ciudadana, la modernización del cuerpo policiaco, y la transparencia y seguridad.

El cuarto eje, El medio ambiente y el desarrollo sostenible, refiere a la atención del ordenamiento territorial, el manejo cuidadoso de los residuos sólidos, la promoción de una cultura de respeto al medio ambiente, la integración de bancos datos de información ambiental y la atención puntual y precisa al tema de calentamiento global.

Finalmente, el eje El municipio eficiente ciudadanizado señala temas de fomento a la administración eficiente, por medio del marco jurídico, el municipio ciudadano, el cuidado puntual de la hacienda municipal y las finanzas, la atención de los servicios públicos, y la promoción para fortalecer la vinculación gubernamental territorial (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2011).

Es importante hacer notar que los ejes rectores no identifican las necesidades del municipio, únicamente mencionan la realización de diagnósticos si precisar cuáles fueron estos. A pesar de lo anterior, el Plan refiere los programas que implementarán en cada eje estratégico.

Los planes de desarrollo municipal 2008-2011 y 2011-2013 incluyen el apartado de evaluación municipal, pese a esto, no establecen más que lo señalado por la Ley estatal en cuanto las instancias facultadas para realizar esta actividad; dejando de lado la implementación de mecanismos de control y evaluación. La siguiente tabla muestra que el Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013 cumple con seis de los ocho aspectos marcados por la Ley para el Desarrollo Económico estatal.

Tabla 3.- Elementos del marco legal que cumple el Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013

Rubros solicitados en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo	2011-2013
Presentación	SI
Introducción	SI
Visión	SI
Ejes	SI
Objetivos estratégicos	NO***
Estrategias y líneas de acción	SI
Programa de desarrollo	SI
Lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas	NO**

* No se encuentra estipulado con el nombre señalado en la LPDEQRoo, aunque sí cuenta con la información (sin título que indique el apartado).

** No marca los lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas, únicamente marca a los responsables de hacerlo (COPLADEMUN).

*** No se cuenta con el apartado ni se establece información puntual en algún otro punto que marca la LPDEQRoo, sin embargo queda implícito en la descripción de los ejes rectores.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de desarrollo municipal 2011-2013.

d) Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016

El documento tiene la siguiente estructura:

- a) Sección de presentación que describe al Plan como el documento rector que permitirá responder y solventar las demandas prioritarias de los othonenses, principalmente el bienestar y el progreso comunitario.
- b) La introducción bosqueja los apartados y el instrumento de planeación.
- c) El marco jurídico actualizado es similar a los dos planes anteriores; pese a esto, el documento enlista las instancias que integrarían el Concejo del Ayuntamiento.
- d) En la sección Diagnóstico del municipio se pueden observar los elementos ambientales, sociales, de infraestructura, por mencionar algunos, que permiten explicar las condiciones de Othón P. Blanco.
- e) La sección Programación municipal integra la misión, la visión y valores, mismos que no se relacionan con ningún otro elemento del Plan.
- f) La penúltima sección señala los cinco ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal.
- g) Finalmente, la sección Instrumentación, seguimiento y evaluación del plan, al igual que los tres planes anteriores, solamente identifica al COPLADEMUN como la instancia responsable de la evaluación y seguimiento del instrumento de planeación, dejando de lado la metodología para lograrlo. De igual forma, en este último apartado se enlistan los programas sectoriales, institucionales y especiales que, por otra parte, en ningún momento se entrelazan con los ejes rectores (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2013).

Los cinco ejes identificados en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016 son los siguientes. El primero, Crece bien: desarrollo urbano sustentable, plantea integrar de manera justa y equitativa las necesidades básicas de servicios públicos con las condiciones óptimas de desarrollo comunitario, vivienda digna, espacios públicos de calidad, opciones de movilidad, conectividad entre colonias y accesibilidad para personas con discapacidad, protección al medio ambiente y ordenamiento del territorio.

El segundo, Protege bien: municipio seguro, propone un municipio seguro por medio de la prevención del delito, la atención a los grupos vulnerables, la capacitación y eficiencia

de los elementos de seguridad municipal, así como la prevención de riesgos por desastres, contingencias y problemas relacionados con fenómenos naturales que puedan afectar a los habitantes y su patrimonio.

El tercer eje, Trabaja bien: desarrollo económico integral, establece condiciones para que los habitantes tengan mejores oportunidades económicas, mediante la promoción e incentivo de inversiones de capital desde las micro y pequeña empresas, el desarrollo del capital social y la generación de empleo desde las localidades.

El cuarto eje Vive bien: desarrollo social incluyente, señala el desarrollo social incluyente a través de políticas públicas de atención a las necesidades de la población, con un enfoque incluyente e integral, a fin de comprometer a los ciudadanos para que participen de manera activa para mejorar las condiciones de vida de sus propias familias en un marco de respeto a los derechos humanos

El quinto eje, Gobierna bien: mejores prácticas municipales, traza la idea de un gobierno municipal responsable y transparente que atienda a los habitantes del municipio, mediante mejores prácticas de gestión local y rendición de cuentas, con respuestas rápidas, eficaces y eficientes, adecuadas a las necesidades de la ciudadanía, así como con servicios públicos de calidad y comunicación eficiente con las autoridades haciendo uso de los medios tecnológicos (Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2013).

El Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016 cubre seis de los ocho elementos marcados por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado, tal y como se describe en la Tabla 4. Cabe señalar que este Plan no estableció objetivos estratégicos en un apartado en específico, aunque cada eje describe el tema, y cada tema plantea un objetivo. Asimismo, no cubre con el requerimiento de evaluación que señala la mencionada Ley de Planeación.

Tabla 4.- Elementos del marco legal que cumple el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016

Rubros solicitados en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo	2013-2016
Presentación	SI
Introducción	SI
Visión	SI
Ejes	SI
Objetivos estratégicos	NO*
Estrategias y líneas de acción	SI
Programa de desarrollo	SI
Lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas	NO**

* No se encuentra estipulado con el nombre señalado en la Ley estatal correspondiente, aunque sí se dispone de la información del mismo (sin título que indique el apartado)

** No marca los lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas, únicamente marca a los responsables de hacerlo (COPLADEMUN).

*** No se cuenta con el apartado ni se establece información puntual en algún otro punto que marca la Ley de Planeación para el Desarrollo Económico, sin embargo queda implícito en la descripción de los ejes rectores.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de desarrollo municipal 2013-2016.

4. Evolución de los planes de desarrollo municipal de Othón P. Blanco 2005-2016

Los planes de desarrollo municipal analizados anteriormente han sido diseñados con base en los requerimientos previstos en la legislación estatal sobre planeación. Por tal motivo, en los ejes estratégicos de cada documento se indican claramente las áreas de interés de cada trienio. Esto debido a que los planes de desarrollo de Othón P. Blanco se han caracterizado por enfatizar determinados ejes para imprimir el sello distintivo de cada presidente municipal, y así mostrar un trabajo diferente que deje huella.

El Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008 se caracteriza por hacer hincapié en el desarrollo a través de un sector específico: el Turismo. En este punto, el documento señaló que debía establecerse una dinámica integradora con los demás sectores de la economía, aprovechando la biodiversidad como potencial para nuevos segmentos turísticos y lograr ser zona estratégica en la Cuenca del Caribe y los países centroamericanos. Esto permitiría,

a su vez, la diversificación de la economía othonense que durante muchos años ha dependido de la administración pública y la actividad comercial.

De igual forma, este Plan se distingue por proponer el eje Municipio limpio, aspecto no retomado de forma específica en los planes siguientes. En este sentido, plantea construir un sistema integral de saneamiento ambiental, que permita unificar esfuerzos en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos de recolección y disposición de residuos sólidos. Uno de los problemas que enfrenta Chetumal es la insuficiencia del servicio de recoja de basura. El Plan de Desarrollo Municipal planteó cobrar el servicio no sólo a los comerciantes, sino a toda la ciudadanía, y así impactar directamente en la mejora del servicio y en las finanzas públicas del ayuntamiento.

Respecto de la Modernización de la gestión y administración municipal, el Plan se proponía la evaluación de los servicios, procesos y resultados de las acciones gubernamentales; la implementación de los estándares propuestos por el ISO 9001-2000 para la mejora de los principales procesos administrativos ejecutados; la puesta en marcha de la conectividad telefónica y de nuevas tecnologías en las tareas realizadas; así como capacitación laboral a los servidores públicos.

Sobre el Desarrollo social, el PDM enfatiza la participación ciudadana a través de la cultura de la organización, para ello propone capacitación, programas de fomento y la creación de la Dirección Municipal de Participación Ciudadana para el logro de este apartado. De igual forma abarca elementos relacionados con la educación, cultura, deporte, jóvenes, salud, asistencia social, atención a mujeres y vivienda, donde su principal compromiso es mantener relación directa con los sectores que atienden estas necesidades sociales para coadyuvar al otorgamiento oportuno de los servicios.

Finalmente, en el eje Desarrollo económico sustentable, el Plan plasma la creación del Comité de Desarrollo Municipal como elemento clave para el cumplimiento del objetivo estratégico. Asimismo, establece acciones encaminadas al mejoramiento de la infraestructura urbana y rural con la finalidad de fomentar la inversión privada. Busca el aumento de los índices de producción que exigen los mercados nacionales e internacionales para colocar productos; impulsa las microindustrias que ayuden a sumar valor agregado a los productos primarios; plantea la rehabilitación del rastro y los mercados locales; genera

programas de productos comerciales; y propone políticas públicas para el desarrollo agropecuario, forestal y pesquero en Othón P. Blanco.

En relación con el Desarrollo sustentable, eje abordado por los siguientes planes de desarrollo (2008-2016), se observa que no se dedica un apartado específico, pero se aborda la información en el Desarrollo económico sustentable, debido a que considera el uso sustentable de los recursos para las actividades económicas, al igual que el impulso a los proyectos ecoturísticos en OPB.

El PDM 2008-2011 englobó en cuatro ejes los temas de interés para el gobierno. Como característica principal, el documento identifica las particularidades de los servicios públicos de calidad, con la intención de optimizar el uso y la adquisición de herramientas, maquinaria y equipo de transporte necesarios para otorgar servicios públicos en las áreas habitacionales de las zonas urbana y rural. De entre los servicios identificados se mencionan los siguientes: alumbrado público e imagen urbana; servicios integrales de limpia; transporte urbano; y ahorro de energía.

La administración municipal eficiente es señalada como el primero de los ejes del plan de desarrollo. De esta manera, el PDM resalta la importancia del equipamiento e inversión en tecnología; el rediseño de los procesos realizados; la transparencia y rendición de cuentas en las acciones gubernamentales; el otorgamiento de servicios públicos tales como: seguridad pública, protección civil y catastro municipal a través de procedimientos sistematizados, modernos y accesibles que optimicen el uso de los recursos públicos. También incluye el tema de la recaudación y fiscalización mediante el aumento de los ingresos por medio de los impuestos y derechos cobrados, así como el uso y contratación de deuda, manteniendo las finanzas sanas. Finalmente en este eje, habla del Estado de derecho para la toma de decisiones participativas y la modernización del marco legal vigente.

Cabe señalar que no se tiene como en el PDM 2005-2008, un eje dedicado al desarrollo social, pero la temática se abarca en el eje Calidad de vida. En este apartado, se establecen acciones encaminadas a contribuir al mejoramiento de la forma de vida de los habitantes a través del fomento de localidades dignas, la vivienda, el desarrollo integral (en cuanto a capacitación y atención social), el empleo, la cultura, la educación, el deporte y la salud.

El eje Factores de competitividad y desarrollo económico, a diferencia del PDM del trienio inmediato anterior, propone impulsar la economía a través del turismo sustentable. Para lo cual establece la capacitación, promoción y difusión de la actividad turística y cultural en el municipio. Asimismo, establece como prioridad la infraestructura comercial e industrial en el parque industrial de Chetumal, sin embargo no especifica qué tipo de industria. Se señala el fortalecimiento al rastro y los mercados locales, situación constante en los planes de desarrollo en estudio. Se plantea el desarrollo del sector primario (agrícola, ganadero, forestal, acuícola y pesquero). Por último se plasma el fortalecimiento a la infraestructura y desarrollo urbano, haciendo hincapié en la imagen urbana.

Al igual que el PDM 2005-2008, este documento no contempla un apartado específico de Desarrollo sustentable, pese a esto, menciona el tema en el eje de Economía y calidad de vida. En el primero especificando destinos turísticos sustentables, así como el desarrollo de políticas públicas ambientales a través de programas de preservación de playas. En el segundo, denota el crecimiento de la ciudad por medio del crecimiento planeado, otorgando así vivienda sustentable.

El PDM 2011-2013, sella su gestión mediante el eje denominado La seguridad y la libertad social. En este apartado, se abordan elementos de participación ciudadana por medio de un comité consultivo de seguridad pública; la modernización del cuerpo policiaco en cuanto a capacitación, equipamiento, infraestructura, escuela de policía y cultura de honestidad; y la transparencia y seguridad respecto a la gestión y el respaldo legal del mando policiaco. Cabe señalar que es el primer PDM, de los analizados, que puntualiza en el tema, esto debido a la problemática suscitada en el municipio.

El municipio eficiente, eje relacionado con la administración del ayuntamiento, desglosa elementos relacionados con: a) la actualización y difusión del marco jurídico; b) la ciudadanización municipal a través de un comité ciudadano que evalúe el quehacer gubernamental; c) la hacienda municipal y las finanzas que permitan la revisión de la Ley de Hacienda, así como los sistemas de recaudación y control de los recursos financieros; d) los procesos y funcionamiento empleados para el otorgamiento de servicios públicos municipales (mercados, transporte, rastro, alumbrado y vía pública y residuos sólidos); f) la vinculación gubernamental territorial, tema no señalado en ninguno de los planes

analizados y que denota importancia al buscar una estrecha relación con las necesidades de las áreas rurales del municipio.

En el eje de La familia y el desarrollo social, la gestión 2011-2013 contempla la creación de programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de los othonenses, que están relacionados con los siguientes cinco puntos: 1) educación y cultura; 2) salud; 3) fomento a la familia; 4) relación familia, sociedad y gobierno; y 5) economía familiar (empleos adicionales).

La Economía y el desarrollo económico, el tercer eje del PDM, plantea la gestión municipal mediante la relación con otros sectores e instituciones para mantener alianzas estratégicas, elemento novedoso respecto a los planes anteriores. De igual forma, señala el fomento a la inversión con fondos, incentivos y promoción a la misma. El desarrollo económico en cuanto a la promoción del turismo, comercio, servicios, sector primario, y energías alternativas. Diversificación a la economía con políticas públicas industriales, aprovechamiento del campo y la creación de un centro de distribución en el municipio. Finalmente establece la imagen municipal como elemento clave para el fomento económico.

El PDM 2011-2013, también es el primero en especificar elementos de sustentabilidad, por ende genera el eje El medio ambiente y el desarrollo sustentable. En este eje, se especifica la importancia del ordenamiento territorial; el manejo de residuos sólidos para mitigar el impacto de los basureros y tiraderos al aire libre del municipio; la cultura de respeto al ambiente utilizando herramientas de planeación; la creación de un banco de información ambiental; así como el análisis del cambio climático, tema de actualidad a nivel internacional.

El PDM 2013-2016 retoma la seguridad pública, como sello de su gestión, por medio del eje Protege bien: municipio seguro. A diferencia del documento de planeación anterior, este propone la creación de una policía municipal cercana a la ciudadanía, por medio de comités ciudadanos de seguridad pública, que mantengan coordinación con la policía municipal y apoyen la prevención del delito. En este punto, se propone la rehabilitación de las casetas de policía, el fortalecimiento y dignificación de las fuerzas de seguridad municipal, así como la protección civil como cultura ciudadana para enfrentar los embates de los fenómenos meteorológicos y las contingencias que pongan en riesgo la seguridad de la población. Lo cual muestra una clara diferencia con respecto al documento previo.

En el eje **Gobierna bien: mejores prácticas**, se observa que se plantean casi todos los elementos del PDM 2008-2011, donde el equipamiento y tecnología, transparencia y rendición de cuentas, el catastro, la recaudación y fiscalización, así como el estado de derecho, son elementos clave para el logro de este apartado. La diferencia radica en agregar la planeación estratégica municipal en cuanto al rediseño de procesos para la ejecución de tareas, pero que en el anterior se denomina únicamente rediseño de procesos; y en eliminar los elementos de servicios de seguridad pública y protección civil.

El eje **Vive bien: desarrollo social incluyente** es similar al incluido en las propuestas del PDM 2008-2011, ya que señala temáticas como: localidades dignas, vivienda, desarrollo integral para la vida, cultura, educación, deporte y salud. En el documento 2013-2016, solamente eliminan empleo.

Respecto al eje **Trabaja bien: desarrollo económico integral**, el documento 2013-2016 aborda el desarrollo turístico sustentable; el fomento a la industria y el comercio; los incentivos al sector empresarial; la mejora del rastro y los mercados; el desarrollo rural (actividades agrícolas, forestales, ganaderas, acuícolas y pesqueras); así como la economía social mediante el autoempleo. Cabe señalar que al igual que los tres ejes anteriores, este eje es muy similar al del PDM 2008-2011, puesto que agrega casi todas las líneas estratégicas, exceptuando la preservación del ambiente y la infraestructura y desarrollo urbano.

En cuanto al eje **Crece bien: desarrollo urbano sustentable**, el documento agrega los servicios integrales de limpia por medio del reciclaje, separación de basura y la disposición de residuos sólidos; al igual que la preservación del ambiente con políticas ambientales, gestión de residuos sólidos, ordenamiento ecológico territorial, cultura ambiental y protección ambiental. Lo cual indica que retoma temáticas abordadas en el PDM 2011-2013, ya sea como parte del seguimiento de las acciones emprendidas, porque son temas de actualidad o porque es un compendio de información de los planes anteriores.

Con base en la información recabada, se observa que inicialmente se tenía como interés en el PDM 2005-2008 el desarrollo turístico de OPB; sin embargo, aunque no se quitó el dedo del renglón en los planes posteriores, el tema dejó de ser primordial haciendo que se aborden aspectos relacionados con la situación que más apremiaba en el momento,

tales como los servicios públicos en el trienio 2008-2011 y finalmente la seguridad pública en las gestiones 2011-2013 y 2013-2016.

Conclusiones

La planeación estratégica es una herramienta ampliamente utilizada en la administración pública y que permite analizar el contexto de las instituciones y áreas geográficas con la finalidad de generar un panorama integrador para la ejecución de tareas eficaces y eficientes.

La planeación estratégica es una herramienta utilizada en el diseño de los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno. En el caso de la planeación del desarrollo de los municipios, la planeación se realiza considerando el marco legal, primero por la Constitución Política federal, luego por la Constitución estatal y la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. Para estos instrumentos jurídicos, la prioridad es establecer sistemas de planeación que permitan el desarrollo de las regiones del país.

La planeación para el desarrollo municipal está sujeta para su construcción, ejecución y evaluación a las decisiones de los ayuntamientos y los COPLADEMUN. Los gobiernos municipales son los actores centrales de todo el proceso, y no son autónomos del COPLADEMUN. Por otra parte, los ayuntamientos trabajan en el diseño de sus planes de desarrollo municipal sin información acorde con las necesidades en pro del desarrollo local.

De acuerdo con los resultados obtenidos de análisis del diseño técnico de cuatro Planes de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco, de 2005 a 2016, podemos concluir que las autoridades encargadas de diseñar cada uno de ellos no cumplen totalmente con los ocho elementos señalados en el artículo 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo Económico del estado: presentación; introducción; visión; ejes; objetivos estratégicos; estrategias y líneas de acción; programas de desarrollo; y lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas.

De forma general, el 50% de los documentos analizados omiten los objetivos estratégicos, ya sea porque no se incluye un apartado específico para ello, o porque no se establece la información precisa en algún otro punto que marca la Ley de Planeación estatal. De igual forma, el 100% de los instrumentos de desarrollo carece de lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas; mencionan únicamente las instancias responsables, dejando de lado uno de los elementos más importantes en el proceso administrativo, la evaluación. Asimismo, el 75% establece los programas de desarrollo, de los cuales solamente el Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008 los entrelaza con cada una de las líneas estratégicas; el resto los lista de manera aislada.

En general, se observa que los Planes de Desarrollo Municipal 2005-2008, 2008-2011 y 2011-2013 tienen puntos novedosos en cada uno de sus ejes, dejando en claro la importancia otorgada al documento para el logro del desarrollo de Othón P. Blanco. Por ejemplo, el eje de turismo del Plan de Desarrollo 2005-2008 hace propuestas para apuntalar esta actividad económica en el municipio. El eje de municipio limpio imprime un verdadero impulso a la construcción de un sistema integral de manejo de residuos sólidos.

El Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 concede mayor importancia a los servicios públicos de calidad, por ende lo especifica en un eje que busca mejorar internamente el otorgamiento de las obligaciones municipales. Finalmente el Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013 considera como fundamental la seguridad pública y libertad social en uno de sus cinco ejes de trabajo, abordando temas como la modernización del cuerpo policiaco, la participación ciudadana y el establecimiento de procedimientos y normas en la materia.

El Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016 realiza un compendio de propuestas de los planes 2008-2011 y 2011-2013, principalmente del primero, lo cual puede generar desinterés en la sociedad al comparar los documentos, ya que la ciudadanía espera propuestas innovadoras que atiendan a sus necesidades, y que mejor documento que este.

Tales resultados permiten cumplir con el objetivo general de la investigación, así como comprobar la hipótesis de que los Planes de Desarrollo Municipal en Othón P. Blanco han sido realizados únicamente con la finalidad de cumplir con el requisito legal para el ejercicio del gobierno municipal, y así presentar el documento al Congreso, y aunque puede

servir como guía a lo largo de la gestión municipal, carece de la metodología apropiada para la evaluación de su cumplimiento.

Por último, la elaboración de los planes de desarrollo debe atender a las necesidades sociales y, por ende, implementarse de acuerdo con lo que marca la planeación estratégica, pues cada rubro cumple una función imprescindible en todo el sistema de la administración pública local. Sin embargo, al incumplir con uno o más de los apartados solicitados, lo único que denotan es interés en atender solamente el marco normativo, pues la entrega del documento formal de planeación, les permite mostrarse como gobiernos cumplidos. Pero ¿quién se preocupa por revisar qué existe al interior de los planes de desarrollo?, ¿quién se encarga de revisar los documentos y cuáles son los medios para sancionar la entrega incompleta de los mismos? De manera formal, los encargados son los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, pero como éstos son presididos por los presidentes municipales, entonces no existe ninguna acción al respecto, solamente se ocupan de recibir y palomear el apartado de documentos por entregar.

Referencias

- Acevedo V., J. (1984). La planeación municipal. *En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. (10-11).
- Aceves R., V. (2004). *Dirección estratégica*. México: McGraw-Hill.
- Acle T., A. (1990). *Planeación estratégica control total de calidad, un caso real en México*. México: Grijalbo.
- Aramayo, O. y Candia, R. (2005). *Manual de planificación estratégica*. Chile: Universidad de Chile.
- Armijo, M. (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. Recuperado en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf.
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Chiavenato, I. y Sapiro, A. (2011). *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*. México: MacGraw-Hill.

Consejo Estatal de Población de Quintana Roo (COESPO) (2016). Proyecciones de población 2011-2015. Recuperado en: <http://coespo.qroo.gob.mx/portal/>.

Duarte D., J. (1990). *La planeación democrática en Nuevo León*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Gobierno Municipal de Othón P. Blanco (2005). *Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008*. Recuperado de: http://www.aregional.com/newsletter/img-arm/pmd_chetumal.pdf.

Gobierno Municipal de Othón P. Blanco (2008). *Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2008-2011*. Recuperado de: <file:///C:/Users/Citlalli/Downloads/Plan Municipal 26 de agosto.pdf>.

Gobierno Municipal de Othón P. Blanco (2011). *Plan Municipal Othón P. Blanco 2011-2013*. Recuperado de: <http://www.opb.gob.mx/inicio/TRANSPARENCIA/ARTICULO%2015/22.%20XXII.%20OTRAS%20ACCIONES%20DE%20TRANSPARENCIA/CONVENIOS/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal.pdf>.

Gobierno municipal de Othón P. Blanco (2013). *Plan de Desarrollo Municipal Othón P. Blanco 2013-2016*. Recuperado de: <http://www.opb.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2014/05/PDM-OPB-2013-2016-V.-FSF.pdf>.

Goodstein, L.; Nolan, T. y Pfeiffer, W. (1998). *Planeación estratégica aplicada*. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

Ley de Planeación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado de: http://www.congresoqroo.gob.mx/marco_juridico/constitucion_estatal/L1420160624411.pdf.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. Recuperado de: <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley027/L1420150930289.pdf>.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2004). *Guía para el buen gobierno municipal*. Recuperado de: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/336/1/images/TOMO_6_el_plan_municipal_de_desarrollo.pdf.

Menguzzato, M. y Renau, J. (1989). *La dirección estratégica de la empresa, un enfoque innovador del management*. Barcelona: Ariel.

Mintzberg, H.; Quinn, J. y Voger, J. (1997). *El proceso estratégico, conceptos, contextos y casos*. México: Pearson/Prentice Hall.

Montemayor, R. (1983). *El sistema nacional de planeación democrática*. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf>.

Grandes visiones, grandes resoluciones, grandes realidades: turismo y pesca en la planeación estatal y municipal de Isla Mujeres 2005-2016

Por Jorge E. Figueroa Magaña y Verónica Rueda Estrada

Introducción

En el sector público, el uso irracional de recursos limitados puede tener consecuencias desastrosas tanto para los ciudadanos como para los gobiernos. En el sector privado, las empresas que no cuentan con una visión futura están condenadas a desaparecer ante las fuerzas del mercado. Para todas las organizaciones -independientemente de su esfera de acción-, la planeación implica marcar un rumbo, considerar escenarios, anticipar dificultades y hasta pensar lo improbable. En otras palabras, solo cuando se discute y analiza el contexto donde operan las organizaciones, se clarifican los retos presentes además de los futuros, y se listan los objetivos, metas, visiones y estrategias para obtenerlos, se puede hablar de una planeación estratégica (Bryson y Alston, 2011, p. 4). De otra manera, los sueños y visiones de cualquier organización sin planeación no son más que fantasías, como advierten estos autores.

En el caso de México es obligación del Estado planear el desarrollo del país, tal como afirman los artículos 25 y 26 constitucionales¹⁶. Pero se trata de una cuestión distinta el escoger de qué manera el Estado va a procurar un desarrollo nacional incluyente y equitativo. Desde una postura reduccionista, hay dos opciones: o se opta por un estado interventor o por una economía *laissez-faire*. Históricamente, el camino a seguir se

¹⁶ De manera sucinta, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y fomente el crecimiento económico. El Estado también velará por la estabilidad de las finanzas públicas para generar condiciones económicas favorables. El plan nacional de desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. Por su parte, el artículo 26 garantiza el acceso de la sociedad en el proceso de planeación estatal según los mecanismos que se designen, pero de manera democrática y deliberativa. Es importante mencionar que existe otra normatividad aplicable a la planeación de los gobiernos estatales y municipales, como por ejemplo las leyes de planeación democrática de algunas entidades.

circunscribía o determinaba por las condiciones particulares del sistema político mexicano post-revolucionario, caracterizado por un presidencialismo *in extremis*, los poderes legislativo y judicial supeditados al ejecutivo, sistema de partido único, ciudadanía poco participativa y una democracia débil. En consecuencia, el modelo de desarrollo mexicano dependía en gran medida de la ideología del presidente en turno durante la era hegemónica (1929-2000) del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Así la planeación en México transitó de un modelo de desarrollo hacia adentro (Modelo de Sustitución de Importaciones) a otro de libre mercado -iniciado por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y que se intensificó con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Las consecuencias de dicha transición se han discutido en numerosas publicaciones, y todavía son fuente de debate.¹⁷

Pero poco se ha escrito sobre la planeación gubernamental en Quintana Roo y sus municipios. Lo que existe son más bien documentos que pretenden cumplir con la normatividad jurídica, como son los planes municipales de desarrollo (en adelante abreviados como PMD) e informes de gobierno. A este *corpus* se le unen los planes estatales de desarrollo emanados, al igual que los PMD, de los niveles de gobierno correspondientes. La escasa producción académica sobre planeación a veces parece tener como meta exaltar a un gobernante en turno (Anda Gutiérrez, 2004), pronosticar al Quintana Roo del Siglo XXI (Dáchary *et al.*, 1992) o enfocarse en problemas de actualidad internacional, como es el calentamiento global y sus efectos en Quintana Roo (Pereira Corona *et al.*, 2013). En el nivel municipal, la literatura sobre planeación es prácticamente inexistente. Por tanto, quedan sin respuesta muchas preguntas que merecen ser analizadas. ¿Los planes municipales de desarrollo son documentos que funcionan como instrumentos de planeación o sólo para cumplir con la normatividad vigente? ¿Son congruentes con los demás instrumentos de planeación estatal? ¿Las grandes acciones gubernamentales municipales corresponden a esos documentos?

Este capítulo pretende responder los cuestionamientos anteriores, tomando como caso de estudio el municipio de Isla Mujeres, durante los años de 2005-2016. Para tal fin, analizamos los planes municipales de desarrollo de cuatro administraciones, junto con el

¹⁷ Véase por ejemplo a Bulmer-Thomas, 2005; Huber y Solt, 2004.

Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025 Resumen Ejecutivo (PEDIEQROO de ahora en adelante), y el Plan Gran Visión 2000-2025, Avances al 2005 (abreviado como “PGV25” en el resto del capítulo). Nuestro propósito no es verificar el grado de cumplimiento de cada plan, sino revisar su contenido. Una segunda intención del capítulo es vincular los planes con la realidad actual de Isla Mujeres, tomando como referencia las dos actividades económicas tradicionales del municipio: el turismo y la pesca. Por último, discutimos las posibles consecuencias de los dos últimos proyectos en materia de pesca y turismo anunciados en el 2016, así como su relación con los documentos objeto de este estudio. Con estos objetivos en mente, dividimos el capítulo en tres secciones que dan pie al título del mismo. La primera sección discute los planes rectores de Quintana Roo; la segunda sección se enfoca en los planes municipales de desarrollo en Isla Mujeres y describe las acciones gubernamentales municipales emprendidas en materia turística y pesquera. El capítulo termina con una discusión sobre algunos factores que en el corto y mediano plazo influirán sobre el municipio de la rosa náutica. Por ahora nos enfocamos a la historia del proceso de planeación en México y Quintana Roo de forma muy sucinta, para después discutir el Documento Plan Gran Visión 2000-2025, el Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025 y así relacionarlos a los PMD de Isla Mujeres.

1. Grandes visiones: la planeación en México y Quintana Roo

Cuando se habla de planeación en Quintana Roo, inmediatamente se asocia a este término la creación de Cancún, el desarrollo económico del estado y su posterior transformación en potencia turística. Lo cierto es que el proceso de planeación en Quintana Roo precede a su figura jurídica como entidad federativa; antes de 1974 el estado aún era territorio y, como tal, dependía económica y políticamente de los designios del gobierno federal, que desde 1930, usaba “el poder del Estado para impulsar de forma ordenada el desarrollo nacional” (de la Madrid, 1990, p. 1253). Este incipiente esfuerzo fue recogido por la Ley Sobre Planeación de la República de ese año, y con el paso del tiempo, la planeación evolucionó

hasta tomar diversas expresiones. “El Plan Sexenal 1934-1940”, “Plan de Acción Inmediata (1962-1964)”, “El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970”, y en tiempos más cercanos el “Plan Global de Desarrollo”, bajo López Portillo (1976-1982), ilustran el afán del gobierno federal para enfocar la acción gubernamental en diversos horizontes de tiempo. En el caso quintanarroense, podría ser fuente de debate si tales planes resultantes de la normatividad promulgada y formulados desde el centro del país, correspondían a su realidad. Después de todo, el Quintana Roo de finales de 1960 podría ser caracterizado como un territorio poco poblado, de escasa infraestructura y comunicaciones, aislado del resto del país, y con una economía más bien modesta, incluso marginal comparada con Yucatán y Campeche, los otros dos estados que conforman la península de Yucatán.¹⁸

Es bajo este contexto económico cuando se pretende, en la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), subsanar dos grandes tendencias del México postrevolucionario - mismas que en realidad son expresiones de una planeación poco eficaz. Una, la histórica polarización del desarrollo económico entre regiones muy contrastantes, y dos, la tradicional preponderancia de la Ciudad de México. En consecuencia, el gobierno federal se abocó, por un lado, a promover el crecimiento de las regiones mexicanas menos favorecidas, y por el otro, a implementar un programa de descentralización económico-demográfica de la capital del país mediante el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público que a la postre sería determinante para el futuro de Quintana Roo. Este programa pretendía estimular las inversiones a efecto de generar empleos, impulsar proyectos que elevaran el bienestar social, promover el desarrollo regional y la integración nacional, además de disminuir el déficit en cuenta corriente ejecutando proyectos con los que se produjeran bienes exportables, se sustituyeran importaciones o se generaran mayores ingresos por el turismo y elevaran la productividad del gasto.

En congruencia con estas premisas, bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se lanzó la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973) y las inversiones en proyectos turísticos para Cancún, Huatulco y Bahía de Banderas (García, 2010, p. 115). Este es el punto de inflexión para Quintana Roo, porque en 1975 se creó el Fondo Nacional para el Turismo (FONATUR), pieza fundamental

¹⁸ La lejanía real y perceptual de Quintana Roo confabuló para que, de manera anecdótica, el ahora estado fuera considerado la “Siberia” mexicana. Véase Lozano, 2012.

en el ya iniciado proyecto Cancún del recientemente fundado Estado de Quintana Roo. Mediante una serie de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinados a la construcción de infraestructura, la otrora laguna deshabitada frente al mar Caribe se convirtió en pocos años en la columna vertebral de la economía quintanarroense y también en el mayor receptor de turismo del estado y del país.

A la iniciativa diazordacista se le fueron sumando diversas acciones e instrumentos de planeación. Por ejemplo, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se fortalece el Sistema Nacional de Planeación, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y en 1983 se introducen los Comités de la Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES), aunque desafortunadamente sus programas sectoriales hayan pasado al olvido. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) promulga una nueva serie de programas sectoriales, entre ellos de Turismo, de Empresa Pública, de Pesca, de Modernización del Abasto, del Campo, de Industria y Comercio Exterior, entre otros (García, 2010, p. 117). También se diseñó un nuevo plan nacional de desarrollo, articulado en buena medida en el Programa Nacional de Solidaridad¹⁹ y se introducen los planes estatales de desarrollo. Sin embargo, las crisis económicas de fines de sexenio, aunado a la inestabilidad política dejaron en la marginalidad a dichos documentos.

Los planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, planes estatales y demás instrumentos fueron poco eficaces para la correcta conducción de la acción gubernamental; más bien, continuaron siendo una formalidad burocrática y retórica, y no soluciones a la problemática que nominalmente pretendían resolver. Para el caso quintanarroense, la acción de planear desde adentro (o desde los estados) se concreta durante la administración de Ernesto Zedillo (1988-2000). Como se recordará, este presidente trasladó a las entidades federativas la creación de sus planes estatales de desarrollo, y esta petición es atendida por el entonces gobernador de Quintana Roo, Joaquín Ernesto Hendricks Díaz (1999-2005). El 6 de mayo de 1999, con motivo de la visita presidencial al municipio de Benito Juárez, se firmó un convenio entre el gobierno del estado e instituciones de educación superior para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo 2000-2025. En el acto protocolario, el presidente Ernesto Zedillo mencionó la importancia

¹⁹ A este programa se le conoció popular y simplemente como “Solidaridad”.

de la “formulación de un plan de gran visión, de un plan estratégico, a largo plazo que, de hecho, habrá de dar propósitos, al menos indicativos, para prácticamente un cuarto de siglo”. (Zedillo, 1999). Para tales fines, el documento debería ser un criterio de política de desarrollo, con una visión estratégica:

[...] que tome en cuenta no solamente los objetivos más estrechos del crecimiento económico, sino claramente se ajuste a criterios y restricciones de sustentabilidad, es precisamente el estado de Quintana Roo [...]. El documento no estaría basado únicamente en inversiones de infraestructura básica para atender las necesidades de la población sino en las directrices del progreso del estado, trazados por los mismos quintanarroenses. (Zedillo, 1999)

Por tanto, en el año 2000 se hizo público el Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025 (PEDIEQROO), elaborado por un grupo asesor del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y terminado en diez meses. También se hizo público el Plan Gran Visión 2000-2025 relativo a turismo y que involucró en su creación a diversos actores, entre ellos instituciones de educación superior, consejos empresariales y autoridades de los ocho municipios quintanarroenses de ese entonces. Lo cierto es que se diseñaron e implementaron de manera simultánea dos planes estatales de desarrollo para el mismo lapso de tiempo, aunque uno de corte estratégico y el otro de corte turístico. Llama la atención tal hecho, pues en el PEDIEQROO se considera a la actividad turística como promotora fundamental del desarrollo y la incluye como una visión estratégica; en contraparte, el Plan Gran Visión trata al turismo como una especie de Marketing por su descripción de la oferta turística del estado y no como un componente primordial de un plan mayor de desarrollo.

En lo relativo al Plan Estratégico de Desarrollo Integral, está integrado de tres fases. En la primera se hace un análisis histórico de los sectores económicos para determinar tanto las áreas conflictivas como las de mayor potencial, a través de una serie de sesiones de trabajo con la sociedad civil, empresarios y el gobierno²⁰ en los ocho municipios del

²⁰ Debe notarse que en el documento no se detalla quiénes participaron en los foros, la frecuencia o la metodología del estudio.

estado. En la segunda fase se realizó el diagnóstico de la problemática sectorial, así como su entorno local y global para aumentar la competitividad de los mismos y finalmente en la fase tres se realizó la planeación por sector y la integración de los planes. El PEDIEQROO parte de las siguientes oportunidades, como se ilustra en su Resumen Ejecutivo:

La propuesta de la futura administración para integrar un corredor Sureste-Centroamérica, pone al estado como puente natural y por ende, un potencial beneficiario de esta estrategia macro-regional. La existencia de una nueva organización espacial, en zonas diferenciadas, en la costa para desarrollo del turismo, puertos y ciudades de servicios, en la zona de selva y áreas naturales protegidas para uso turístico y zonas con potencial agrícola-ganadero. No hay superposición de éstas, pero hay desarrollo desigual. Desarrollo del sector servicios, especialmente el de transporte y hotelería, que le dan una ventaja comparativa en todo el sureste y la cuenca del Caribe, ya sea para crear un *hub* o para realizar una reingeniería urbana de ciudades turísticas a centros financieros. Las diferentes opciones de ecosistemas y culturas prehispánicas son una gran oportunidad para una diversificación del turismo de masas tal como lo plantean las megatendencias [*sic.*] mundiales. La riqueza en biodiversidad es un potencial aún no explotado, que abre una importante oportunidad a los negocios basados en la ingeniería genética y la industria farmacéutica. (Centro de Estudios Estratégicos, 2000, p. 13)

Por consiguiente, en el documento se establecieron cinco sectores estratégicos: 1) Agronegocios, 2) Forestal, 3) Pesca y acuicultura, 4) Manufactura, 5) Turismo. También se creó un Plan Estratégico de Factores que comprende Recursos Humanos, Recursos Naturales, Planeación Territorial, Marco Legal e Infraestructura. Asimismo, por cada sector estratégico se incluye un análisis hasta 1990, así como los mercados-productos potenciales

a través de la presentación de los Hechos Relevantes del Sector. Posteriormente se desarrolla el Escenario Tendencial, la Visión a 2025 del Sector, un Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y finalmente un Plan de Desarrollo para el Cumplimiento de la Visión. En este plan de desarrollo se incluyen las líneas estratégicas, así como las acciones y proyectos de cada una de las líneas estratégicas del sector.

Como el presente capítulo se centra en estudiar las cuestiones turísticas y pesqueras de Isla Mujeres, limitamos la descripción del PEDIEQROO a estos sectores. En cuanto al sector pesquero, el PEDIEQROO propone cinco líneas estratégicas con sus respectivos proyectos; para el sector turismo, lista ocho líneas estratégicas. La descripción de las mismas se puede apreciar en el cuadro 1.

En lo que se refiere al sector turismo, se menciona que si bien la economía forestal fue la predominante para el estado, “a partir de la década del setenta del siglo pasado, el turismo es en el Siglo XX la base con todas sus externalidades y conflictos sociales. El reto es que el éxito económico del modelo siga siendo dinámico y contribuya a que la Zona Maya del estado deje de ser marginada, ello a través del corredor turístico Costa Maya”, que se ve como una alternativa económica para el sur orientada hacia el sector terciario. De allí la necesidad de plantear nuevas opciones de diversificación económica, a partir del desarrollo turístico, “que podrían repotencializar [sic.] al sector primario e iniciar una etapa manufacturera que nunca ha tenido la entidad” (Centro de Estudios Estratégicos, 2000, p. 4). La visión 2025 del turismo en Quintana Roo se establece claramente:

El turismo sustentable será para Quintana Roo el principal motor de su desarrollo económico, estableciendo en el estado una dinámica permanente que integre al resto de los sectores a la economía, generando oportunidades de empleo y desarrollo económico y social para sus habitantes en medio de un clima de oportunidades empresariales con un marco de libre competencia. Quintana Roo será la puerta del Mundo Maya y además consolidará el turismo multi-destino entre el Caribe insular y el continental. (Centro de Estudios Estratégicos, 2000, p. 63)

Cuadro 1. Líneas Estratégicas PEDIEQROO para el Sector Pesca y Sector Turismo

PESCA	TURISMO
1. Incremento en la productividad del agrupamiento industrial pesquero, con tres proyectos.	1. Consolidación e integración de corredores turísticos regionales (Riviera Maya, Costa Maya y Eco-arqueológico del Sur) en una sola imagen destino “Caribe Mexicano” con tres proyectos.
2. Manejo responsable del recurso con tres proyectos	2. Desarrollo de políticas de multidesino con cinco proyectos.
3. Impulsar la acuicultura con tres proyectos.	3. Diversificación de la oferta turística a partir de las ventajas comparativas, fortaleciendo una posición de liderazgo del turismo cultural y de la naturaleza con dos proyectos.
4. Fortalecer la comercialización con 3 proyectos.	4. Integración de cadenas productivas al sector turismo, privilegiando regiones con mayor rezago económico en el Estado con un proyecto.
5. Promover la diversificación hacia servicios turísticos con tres proyectos	5. Desarrollo de mecanismos para la toma de decisiones e implementación con un proyecto.
	6. Desarrollo y modernización de la infraestructura turística y urbana en el marco del desarrollo sustentable con dos proyectos.
	7. Fortalecimiento de la cultura regional como fundamento del Caribe mexicano con dos proyectos.
	8. Desarrollo de programas de formación y capacitación permanente de los recursos humanos turísticos, sin proyecto.

Fuente: Elaboración propia con datos de ITESM, 2000, p. 49.

Un año después del PEDIEQROO se hace público el Documento Plan Gran Visión 2000-2025. Al igual que su contemporáneo PEDIEQROOE, el Plan Gran Visión está dividido en los mismos sectores (agronegocios, forestal, pesca y acuicultura, manufactura y turismo). A nivel sectorial emite un diagnóstico para después lanzar líneas y proyectos estratégicos por sector que involucra a Quintana Roo y a sus municipios. En capítulos posteriores aborda a cada municipio en particular, bajo el mismo formato de líneas y proyectos estratégicos. Algunas de los sectores (pesca y acuicultura por ejemplo en Isla Mujeres) no aparecen en el apartado municipal, que en el caso de la isla, se enfoca

totalmente a turismo. Por tanto, el Plan Gran Visión requiere una revisión de todo el documento para resaltar las acciones pertinentes a cada municipio.

Mucho se puede comentar de este documento y sus avances posteriores tomando como referencia a Isla Mujeres, el objeto de nuestro estudio. En primer lugar, sorprende que en su escenario tendencial describa al municipio de la rosa náutica como un lugar relativamente poco desarrollado, de crecimiento pobre y precario, capturado por una pequeña élite obstruccionista a todo progreso económico con excepción del propio, sin correspondencia entre su imagen urbana y la identidad de sus habitantes, y concentrado en una sola actividad económica (Plan Gran Visión, 2005, p. 195). Estos puntos son debatibles. Lo cierto es que Isla Mujeres es un municipio predominantemente urbano, boyante, cosmopolita, con una actividad económica alterna no en expansión (pesca) pero que complementa a la turística, y en desarrollo inminente de su zona continental municipal - más adelante se presentan las cifras que dan cuenta de ello. El municipio también tiene niveles altos de Desarrollo Humano, como puede apreciarse en cualquier fuente estadística.²¹

Para abatir esta problemática, el Plan Gran Visión lanza una serie de líneas y proyectos estratégicos a nivel sectorial en materia de pesca y turismo, los pilares de la economía isleña. En lo que a pesca se refiere, las líneas de acción insisten en incrementar la productividad del agrupamiento industrial pesquero, el manejo responsable del recurso, impulsar la acuicultura, fortalecer la comercialización, promover la diversificación hacia servicios turísticos, aprovechar los recursos pesqueros y acuícolas de manera sustentable, organizar la actividad pesquera del estado y promover la actualización del marco legal que incide en las actividades de la pesca y acuicultura (Plan Gran Visión, 2005, p. 44). Dentro de esas líneas se encuentran 35 proyectos que benefician directamente al sector pesquero isleño, y uno en particular que involucra construir un muelle de madera en Isla Mujeres para la Cooperativa Caribe, la construcción de un muelle integral para la Cooperativa Isla Blanca, fábricas de hielo y una sala de proceso para pesquería.

²¹ Véase por ejemplo la página del Consejo Estatal de Población de Quintana Roo, 2005, p. 319. Versión electrónica disponible en: http://coespo.qroo.gob.mx/portal/datos_estadisticos_cartograficos/pnud_IndicDesarrHumyGen_Quintana_Roo.pdf

En lo que incumbe al turismo, las líneas de acción sectoriales buscan consolidar e integrar los corredores turísticos regionales (Riviera Maya, Costa Maya y Ecoarqueológico del Sur) en una sola imagen destino “Caribe Mexicano”; buscan también diversificar la oferta turística a partir de las ventajas comparativas y fortalecer una posición de liderazgo del turismo cultural y de la naturaleza. Asimismo, se pretende integrar cadenas productivas al Sector Turismo, privilegiando regiones con un mayor rezago económico en el Estado, y desarrollo de mecanismos para la toma de decisiones e implementación. Se recomienda desarrollar y modernizar la infraestructura turística y urbana en el marco del desarrollo sustentable, y fortalecer la cultura regional como fundamento del Caribe Mexicano, en adición a desarrollar programas de formación y capacitación permanente de los recursos humanos turísticos (Plan Gran Visión, 2005, pp. 63-64). Entre las medidas que destacan para Isla Mujeres es la recomendación de establecer rutas marítimas con navieras cuyas embarcaciones puedan operar bajo las condiciones actuales de calado de los puertos estatales y la construcción de una nueva terminal de transbordadores al sur de la isla (frente al aeropuerto) para descongestionar el tráfico en el centro de la ínsula. En otras palabras, se sugiere dragar el canal frente a Isla Mujeres para permitir la llegada de cruceros pequeños.

Otros proyectos que destacan es la modernización del malecón de Isla Mujeres y la aplicación y difusión del programa nacional denominado Distintivo “H”, que ha logrado promover en el ámbito internacional la gastronomía de Quintana Roo, posicionándolo en el primer lugar nacional (2003) en restaurantes certificados de forma voluntaria con 209 Distintivos “H”, distribuidos principalmente en Cancún, Cozumel, Isla Mujeres y la Riviera Maya, así como modernizar la carretera perimetral de Isla. En particular llama la atención que el Plan Gran Visión -a diferencia del PEDIEQROO- tiene una articulación interesante de proyectos relativos a la ecología. Un ejemplo de ello es la restauración y rehabilitación de los Parques Marinos (Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc), realizados por la CONANP con las formaciones arrecifales que fueron impactadas por el huracán Iván en septiembre de 2004.

A nivel municipal, el Plan Gran Visión 2000-2025 propone seis líneas estratégicas que impactan de manera directa o indirecta al turismo: mejorar los servicios turísticos y de promoción de Isla Mujeres; desarrollar fuentes de financiamiento; contar con una

infraestructura urbana adecuada; homogeneizar una imagen urbana en todo el municipio; mejores y mayores servicios de transportación con la parte continental y marítima; mejorar la calidad de vida de los habitantes (Plan Gran Visión, 2005, p. 196). Los 22 proyectos resultantes de las líneas de acción se enfocan directamente en el turismo, donde destacan la creación de hoteles *boutique*, remodelar el aeropuerto para vuelos ejecutivos o regionales, la creación de nuevas navieras, promoción de la isla, y remodelación urbana.²² Si esta visión se torna real, entonces el escenario deseable 2025 para Isla Mujeres será como un destino obligado para los turistas de muy altos ingresos que buscan lo exclusivo, lo diferente y lo auténtico, bajo un marco jurídico que permita el desarrollo igualitario de la comunidad, diverso en sus orientaciones económicas y manejado por un plan estratégico de largo plazo en el que se busca un turismo alternativo, sustentable, atraído por un municipio con identidad propia fortalecida y una imagen profundamente mexicana y caribeña, que trasciende a nivel regional, nacional e internacional y con nivel de vida arriba de la media nacional (Plan Gran Visión, 2005, p. 195). O como este mismo plan establece, Isla Mujeres, el rincón de las artes y la gastronomía²³:

[...] será a Cancún/ Punta Sam lo que es la Isla de Capri frente a la gran ciudad turística de Nápoles. Un rincón de altísima calidad donde florezcan las boutiques de arte, moda y cultura y la gastronomía de mayor sofisticación en un entorno caribeño, mexicano y portuario. (Plan Gran Visión 2005, p. 79)

2. Grandes resoluciones: Los planes municipales de desarrollo de Isla Mujeres 2005-2016

Una vez revisados sucintamente los planes en la sección anterior, ahora corresponde analizar los planes municipales de desarrollo de Isla Mujeres durante el periodo 2005-

²² Para un listado completo de los programas véase Plan Gran Visión 2005, p.196.

²³ El Plan Gran Visión 2000-2025 divide a Quintana Roo en ocho regiones turísticas. Isla Mujeres, como se indica, es bautizada como “Rincón de las artes y la gastronomía”. (Plan Gran Visión, 2005, pp. 79-80).

2016, que incluyen cuatro administraciones municipales de diferente duración, partido político y por supuesto presidente. Se pretende, más que calificar la legalidad y cumplimiento de cada documento, describir y comparar el contenido de los mismos con el Plan Gran Visión y el PEDIEQROO, así como las acciones salientes prometidas en materia de turismo y pesca. Es importante señalar que tales PMD poseen un fundamento jurídico²⁴ y están sujetos a la aprobación de diversas instancias estatales y locales, así como una estructura dictada por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo en su artículo 52 que incluye al menos una presentación, una introducción, visión, ejes, objetivos estratégicos, estrategias y líneas de acción, programas de desarrollo y lineamientos para la evaluación y actualización de planes y programas. Por tanto, comparamos los PMD de Manuela del Socorro Godoy González (coalición encabezada por el PRI, 2005-2008); Alicia Concepción Ricalde Magaña (abanderada del PAN, 2008-2011); Hugo Iván Sánchez Montalvo (también panista, 2011-2013)²⁵ y Agapito Magaña Sánchez, presidente electo por una Coalición conformada por el PRI y el PVEM para el periodo 2013-2016.²⁶ El cuadro 2 describe algunas características de estos PMD.

Como se aprecia en el cuadro 2, existe una gran divergencia en extensión, contenido adicional, evaluación y elaboración del documento. De las 54 páginas del PMD de la primera administración estudiada (Manuela del Socorro Godoy González), se extiende a 212 páginas el PMD de Alicia Ricalde Magaña, en tanto que los dos restantes son más modestos en su longitud, comparado con el de esta última. Por otro lado, aunque todos los planes municipales de desarrollo cumplen con el contenido que especifica la Ley de Planeación Estatal, cuando se compara con el PMD de Manuela Godoy González es notable la diferencia que marca esta ley promulgada en el 2007, y por tanto no aplicable a la administración 2005-2008. En contraste, sobresale el poco énfasis que se le da a la evaluación de los PMD, con excepción de las dos administraciones panistas. Además, cuando se revisan los documentos uno por uno revelan diferencias significativas que van más allá del contenido.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Planeación, Constitución Política del Estado de Quintana Roo, Ley Estatal de Planeación, Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Plan Nacional de Desarrollo 2012-2108, Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo

²⁵ Es importante mencionar que Isla Mujeres fue uno de los primeros municipios en tener alternancia partidista en el Estado.

²⁶ Debe mencionarse también que la administración de Alicia Ricalde revisó el plan municipal de desarrollo a mitad de su administración, el cual se menciona de manera breve posteriormente.

Por ejemplo, el PMD de Manuela Godoy no incluye índice, marco jurídico o diagnóstico, y hace un uso indistinto de términos que termina en una confusión semántica entre acciones, compromisos y programas. Por su lado, el PMD de Alicia Ricalde Magaña puede ser considerado el estándar en cuanto a elaboración, puesto que toma en consideración su alineación con los planes estatales de desarrollo, además de ser muy explícita en la manera en que llegarán a ciertas metas u objetivos en sus líneas de acción. El tercer PMD (2011-2013) revisado carece de número de página y fuentes de información estadística, pero está relativamente bien ordenado y coherente entre líneas de acción y ejes. Finalmente, el plan municipal de desarrollo de la administración isleña 2013-2016 representa un cambio total en su presentación: visualmente atractivo debido a la inclusión de fotografías y texto a color, es moderado en cuanto a contenido ya que no se incluyen programas y proyectos municipales, solo sectoriales. Por supuesto, una pregunta común a todos estos planes se centraría en indagar cuánto de lo plasmado puede ser realizable en un trienio o menos, dado el número de líneas de acción a ejecutar.

Ahora pasaremos a revisar el contenido de los planes municipales de desarrollo, comenzando con el de la presidenta municipal Manuela Godoy González. Este documento, más que una planeación del desarrollo isleño, se trata de una serie de promesas de gobierno en relación con la inversión pública, así como una serie de medidas relativas al fortalecimiento de la cultura. Además, es también una especie de informe de la administración pública municipal²⁷, donde el mayor peso está puesto en las actividades culturales y deportivas para la población, aunque sobresale en el área de Planeación y Desarrollo la instalación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Bajo este PMD, el turismo y la pesca se incluyen como parte de la sección Desarrollo Económico. Con respecto al último rubro, dicho plan pretende “impulsar con decisión y orden la modernización y transformación del sector pesquero, por medio de las cooperativas a programas estatales y federales” (PMD, 2005-2008, p. 30). Para lograrlo, propone la creación del Fondo Municipal para Modernización del Sector Pesquero que

²⁷ El PMD dedica una gran porción describiendo a las dependencias de gobierno que compone la administración en turno (Secretaría Particular, Participación Ciudadana, Tesorería, Ingresos, Egresos, Registro Civil, etc.) y la misión, visión y compromiso de estas áreas.

apoyará programas y proyectos de acuicultura, programas de investigación pesquera para el beneficio del sector,²⁸ y la remodelación de la infraestructura pesquera (muelles, áreas de resguardo, artes de pesca) mediante créditos recuperables a corto, mediano y largo plazos. Otras acciones en esta materia incluyen la promoción de la pesca deportiva de rívera, por medio de un plan de manejo y un reglamento que posibilite la participación de cooperativas de lancheros y de pescadores, la regularización de los asentamientos pesqueros irregulares para erradicar la pesca furtiva y la correcta actualización y aplicación de los periodos de veda de especies marinas (PMD, 2005-2008, p. 30).

En cuanto al turismo, el documento reconoce que si bien es la segunda fuente de divisas de Quintana Roo, en Isla Mujeres “(esta actividad económica) no ha podido consolidarse, debido a existen varias carencias y problemáticas, tal es el caso de los recursos mal destinados y la falta de recursos propios, necesarios para proveer a ésta actividad” (PMD, 2005-2008, pp. 30-31). Se afirma que para impulsarlo es necesaria “la promoción de los atractivos turísticos del municipio [...] y un estándar de calidad en los servicios”. En consecuencia, se propone una serie de compromisos entre los que destacan la intención de cuidar y conservar los sitios con valor histórico y natural, como Boca Iglesia, el Meco, Hacienda Mundaca e Isla Contoy; la creación de una Fundación de Parque y Museos con el fin de rescatar el material histórico de la comunidad isleña; la promoción de un programa de capacitación integral para los prestadores de servicios turísticos; el impulso de la pesca deportiva a través de un torneo de pesca, así como actividades que generen ingresos para el buen desempeño de la Dirección de Turismo, para con ello rescatar el valor histórico de la isla y ofrecer una buena imagen al turista. (PMD, 2005-2008, pp. 30-31).

²⁸ El fondo también busca apoyar socialmente a los pescadores por medio de la inclusión, a través de las cooperativas, de los pescadores al sistema de seguridad social. Igual se pretende alcanzar un apoyo permanente para la operación y mantenimiento de la cámara hiperbárica.

Cuadro 2. Planes Municipales de Desarrollo 2005-2016, municipio de Isla Mujeres

Periodo	Administración	Partido	Páginas	Estructura	Organización	Evaluación	Características definitorias
2005-2008	Manuela del Socorro Godoy González (MGG)	Coalición encabezada por el Partido Revolucionario Institucional	54	Presentación, introducción, listado de temas, alcances del PMD	Dividido entre 6 grandes áreas y entre compromisos, acciones, programas	No presenta indicadores de cumplimiento	No incluye índice, marco jurídico, diagnóstico. Uso indistinto de términos. Turismo y pesca como subtemas de "Desarrollo económico". Confuso.
2008-2011	Alicia Concepción Ricalde Magaña (ARM)	Partido de Acción Nacional	212	Presentación, introducción, antecedentes, diagnóstico, ejes, evaluación y seguimiento, anexos	5 ejes estratégicos, integrados por proyectos y programas de diverso alcance en el tiempo	Presenta indicadores de cumplimiento, a cargo Dirección de Planeación y Desarrollo	El estándar en cuanto a elaboración PMDs Isla Mujeres. Revisión a mitad trienio. Incluye 50 compromisos de campaña. ¿Realizables todas las acciones?
2011-2013	Hugo Iván Sánchez Montalvo (HSM)	Partido de Acción Nacional	66	Presentación, diagnóstico, grandes retos, ejes estratégicos, proyectos, programas y evaluación	Dividido en 7 capítulos, 4 ejes estratégicos, 32 sectores, 156 líneas de acción, 5 proyectos y 21 programas	No presenta indicadores de cumplimiento; refiere a COPLADEMUN para su seguimiento	Relativamente bien ordenado y coherente entre líneas de acción y ejes. Carece número de página y fuentes de información estadística.
2013-2016	Agapito Magaña Sánchez (AMS)	Coalición encabezada por el Partido Revolucionario Institucional	89	Introducción, vinculación, diagnóstico municipal, ejes, indicadores, programas sectoriales	5 ejes estratégicos, 19 objetivos, 58 estrategias y 202 líneas de acción	Presenta indicadores de cumplimiento cuantificables, Sistema Evaluación de Desempeño	Visualmente atractivo debido a inclusión de fotografías y texto a color. No se incluyen programas y proyectos municipales, solo sectoriales

Cuatro propuestas en particular llaman la atención, primero por su recurrencia y segundo por su trascendencia en años venideros. Una de ellas es la preparación del destino turístico para el arribo de mini-cruceros con el fin de generar una mayor captación de turistas; otra es la ampliación y el mejoramiento del aeropuerto para la promoción y el aprovechamiento de la misma, a fin de generar una alternativa de comunicación para la Isla. La tercera consiste en la gestión ante las autoridades pertinentes de los permisos y la reglamentación necesaria para la observación del tiburón ballena, y por último, llevar a cabo campañas de promoción turística. La idea de la remodelación del aeropuerto y las campañas de promoción son temas recurrentes de gobierno; la explotación turística del tiburón ballena se llevaría finalmente a cabo hasta 2012, y que la isla se convierta en un destino de cruceros cobraría fuerza en años venideros, pero con muchas implicaciones políticas.

Por su parte, el plan municipal de desarrollo de Alicia Ricalde Magaña (2008-2011) destaca su relación con la agenda nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) de Felipe Calderón y con la Agenda Estatal del Plan Estatal de Desarrollo (2005-2011) de Félix González Canto. También existe una actualización de mitad de trienio, aunque el PMD original incluye además un estudio de percepción ciudadana sobre diversos temas municipales como seguridad, turismo, obras públicas, desarrollo urbano, entre otros. Una de las características de este programa es que explícitamente hace referencia a los Ejes del Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo con el que se vincula y las áreas o dependencias con que se asocia y que son las encargadas de cumplirlo.

Al igual que en otros PMD previos, considera a la actividad turística y pesquera como las bases de la economía isleña, aunque la percepción de cada rama es diametralmente distinta. El turismo se considera como un pilar fundamental de la economía isleña que es susceptible de consolidarse mediante una colaboración con los empresarios del ramo, abriendo nuevos productos, hacer del municipio más competitivo y reflejar en un flujo mayor de visitantes la sinergia público-privada (PMD, 2008-2011, pp. 25-26). Pero si el futuro del turismo es esperanzador, el panorama pesquero que describe el PMD no podría ser más pesimista:

El sector pesquero fue por muchos años uno de los elementos primordiales de nuestro desarrollo económico, lamentablemente poco a poco y por diferentes causas ha ido decreciendo, así las cosas es fundamental revertir esta tendencia y buscar alternativas que hagan más competitivo a este sector, por eso se busca establecer alianzas con los gobiernos estatal y federal para explorar opciones como la acuicultura [...]. Así buscamos fortalecer la actividad turística, eco turística y de prestación de servicios y comercial, aprovechando nuestras vocaciones y la coordinación del fomento artesanal. (PMD, 2008-2011, p. 26)

La estrategia diseñada para solventar semejante problemática se encuentra dentro del apartado “Desarrollo del Sector Pesquero”. En esta área se pretende “crear programas para apoyar y vincular la actividad pesquera con el desarrollo económico del municipio” mediante diversas actividades como la elaboración de un diagnóstico socioeconómico del sector pesquero para conocer fortalezas y debilidades, diseño de un programa integral de fomento a la pesca, cursos de capacitación para el sector y gestión de recursos para apoyar a los hombres del mar (PMD, 2008-2011, pp. 130-131). También se sugiere la creación de un proyecto especial -una colaboración entre diversos sectores de la sociedad- para desarrollar la acuicultura y así fortalecer el sector pesquero isleño (PMD, 2008-2011, p. 201).

En cuanto a turismo las actividades a realizar se enmarcan dentro de diversos programas. Uno de ellos es “Identidad caribeña y herencia maya”. En apariencia, este programa no guarda relación alguna con turismo; empero, una revisión a los supuestos subyacentes revela una historia distinta. La intención de ese programa es recuperar y difundir la identidad caribeña que tradicionalmente ha caracterizado al Municipio de Isla Mujeres, y así asumir un liderazgo en la región a través del mencionado programa para así fomentar el destino turístico como “un buen lugar para vivir” y una referencia inmediata para visitantes potenciales (PMD, 2008-2011, p. 97). Otros programas que complementan

las intenciones turísticas implican el rescate de la granja de tortugas²⁹, el *tour* de tortugas que busca incrementar el flujo de turistas y visitantes promoviendo la conservación, mantenimiento y funcionamiento adecuado de zonas donde se protegen los recursos naturales, mediante actividades de ecoturismo. Y por último, el programa “Cultura turística” que busca impulsar la capacitación turística desde temprana edad, para fortalecer y mejorar la calidad de los servicios turísticos del municipio.

Este PMD es de alcance muy limitado, pues sus programas son a corto plazo –tal como lo es la administración municipal- y atiende demandas muy focalizadas como mejorar los cuerpos de seguridad, manejo de residuos, programas escolares de educación ambiental, entre otros. A largo plazo destaca la propuesta de la rehabilitación del aeropuerto de Isla Mujeres y el desarrollo de la Zona Continental como punto turístico. Como se mencionó, este PMD fue actualizado en septiembre de 2009 con la justificación de que:

Dentro del marco del COPLADEMUN, los Coordinadores de los diferente Subcomités que lo integran, observaron la necesidad de modificar el Plan Municipal de Desarrollo publicado el 10 de septiembre del 2008, con el fin de clarificar los objetivos, líneas de acción y estrategias, acordes con la necesidades específicas de la población, con base en el trabajo realizado hasta este momento y la visión que se tiene de la administración presente, cuidando la concordancia con las bases ya establecidas en los Planes de Desarrollo de nuestro estado y de nuestro País. (PMD, 2008-2011 actualizado, 2009, p. 4)

En el documento resultante de la actualización³⁰ tanto el turismo como la pesca se encuentran dentro del Eje II “Desarrollo Económico, Productividad e Innovación”, concretamente en el tema II “Fomento a la actividad económica”. Para la actividad marina, solo se lista una actividad: el “Apoyo al sector pesquero con estímulos económicos, para

²⁹ Tortugranja es un proyecto de preservación donde se protege la anidación de las tortugas para posteriormente, una vez nacidas las crías de los huevos, retornarlas al mar.

³⁰ Cabe mencionar que la extensión del PMD actualizado es de 28 cuartillas, de las cuales 12 abordan la justificación legal de la adecuación.

incrementar la presencia de este sector en el desarrollo económico del municipio” (PMD, 2008-2011 actualizado, 2009, p. 18).

El siguiente tema es turismo. Si las propuestas sobre la pesca son limitadas, en el ramo de la industria turística no escasean: se lanzan nueve líneas de acción, entre las que destacan la intención de fomentar la prestación de servicios de calidad proporcionados al turista, en coordinación directa con las instituciones y la iniciativa privada; la implementación de programas de capacitación a prestadores de servicios turísticos, tanto servidores públicos como iniciativa privada y fomentar la realización de eventos tradicionales de impacto local, nacional e internacional que refuercen la identidad del Municipio (PMD 2008-2011 actualizado, 2009, p. 19).

El siguiente Plan Municipal de Desarrollo a analizar corresponde al gobierno de Hugo Iván Sánchez Montalvo. El documento rector, a diferencia de las administraciones previas, tiene una peculiaridad: se incluye dentro de su contenido una visión municipal 2011-2020, es decir, una propuesta que trasciende más allá de su administración. La visión establece que Isla Mujeres deberá:

Ser un Municipio con un desarrollo sustentable, vinculado en su arraigo, tradiciones y acervo cultural isleño, con la potencialidad de sus riquezas naturales, en un marco de modernidad y democracia participativa, habiendo transformado las promesas de desarrollo en una realidad contundente (Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013, s/n).

El plan se basa en cuatro ejes estratégicos (Desarrollo humano; Factores de competitividad; Desarrollo territorial y seguridad pública; Protección civil y buen gobierno) donde la pesca y el turismo se localizan en “Factores de Competitividad bajo las etiquetas “Diversificación del turismo” y “Explotación racional de la pesca y consolidación de la acuacultura”. En relación al turismo, el PMD indica la importancia que tienen sobre la economía tanto la zona hotelera continental como la insular, la nueva atracción turística (paseos para nadar con el tiburón ballena), la asistencia a ferias de promoción turística y organización de torneos de pesca, así como el impulso a los segmentos turísticos de descanso, científico, ecoturismo y turismo de aventura. La estrategia para diversificar la

actividad turística se refiere a “explorar nuevos nichos comerciales dentro del sector turismo, en unidad con la conservación del ambiente y la explotación de los recursos naturales existentes” (PMD, 2011-2013, p. 49). Ahí se mencionan como líneas de acción, atender espacios con potencial turístico, promover las opciones del municipio, censar a los visitantes para determinar nichos de mercado, modernizar las instalaciones existentes y coordinar esfuerzos con los gobiernos estatal y federal para posicionar al destino como de alto nivel (PMD 2011-2013, p. 50).

En contraparte, la pesca es tratada como la actividad primaria histórica isleña, pero con una necesidad de ser reforzada para convertirla en una ocupación planificada, sostenible y moderna. De igual manera se insiste en crear una cooperativa de producción acuícola y capitalizar la extracción de productos marinos. Llama poderosamente la atención la serie de obstáculos que se listan en contra de la pesca (embarcaciones pequeñas y obsoletas, poca inversión tecnológica, escasa formación académica de los pescadores, poca capacidad técnica para reproducción de especies marinas, cacicazgos, decline de pescadores, entre otras), pero no se hace referencia a la sobreexplotación del mar y el consiguiente declive de la captura.

La estrategia a implementarse en cuestiones de pesca es apoyar la diversificación de la economía tradicional, estableciendo programas de apoyo e innovación tecnológica que permitan la explotación y conservación de los recursos naturales. Entre las líneas de acción diseñadas se encuentran el fomento de programas de apoyo a pescadores en tiempo de veda, actualizar el marco normativo local, y proporcionar capacitación tecnológica al sector fortaleciendo una nueva generación de pescadores isleños (PMD, 2011-2013, p. 51).

Finalmente, el PMD de Agapito Magaña Sánchez (2013-2016) se basa en cinco ejes rectores: Mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad; Garantizar los servicios fundamentales para las personas; Fomento de la economía y el empleo; Crecer ordenadamente cuidando la naturaleza y finalmente, Hacer y ser un buen gobierno. Se presentan indicadores para medir el avance, aunque estos son demasiado generales. No sorprende que la pesca y el turismo se traten en el eje “Fomentar a la economía y el empleo”, y que en la sección de diagnóstico municipal, en lo referente a la pesca, solo se muestre una gráfica que ofrece la distribución de los 318 pescadores isleños agrupados en cinco cooperativas (PMD 2013-2016, p. 39). Por el contrario, se destaca en la sección de

turismo el número de visitantes anuales, número de establecimientos y ocupación hotelera promedio (PMD, 2013-2016, pp. 40-45).

Regresando al eje que versa sobre desarrollo económico, dos objetivos en particular le atañen a la pesca: el primero que busca “impulsar la competitividad y la productividad” (PMD, 2011-2013, p. 70), y el segundo que pretende “recuperar la grandeza de la pesca” (PMD 2011-2013, p. 72). Entonces, amparado en la intención de financiar los sectores productivos del municipio, se propone como línea de acción impulsar acciones para facilitar el financiamiento de las actividades pesqueras. Sobre la recuperación pesquera, se proponen dos estrategias: apoyar a los pescadores y buscar nuevas oportunidades en la pesca. Entre las líneas de acción resaltan la creación de proyectos de investigación para el sector pesquero y acuícola, abrir campamentos pesqueros en Isla Contoy, fortalecer las capacidades productivas y financieras de la actividad acuícola y pesquera del municipio, promover la modernización tecnológica de la infraestructura del sector e impulsar y difundir la pesca deportiva del municipio. Además se pretende gestionar apoyos para los pescadores en tiempos de veda, y para el mejoramiento de las embarcaciones. (PMD, 2011-2013, p. 72).

En materia turística las intenciones se encuentran en dos objetivos: “Impulsar la competitividad y productividad”, e “Impulsar el turismo del Municipio de Isla Mujeres”. Al igual que en la pesca, se pretende gestionar financiamiento a los prestadores de servicios turísticos e impulsar a los pequeños y medianos productores para integrarlos a las cadenas productivas. Para impulsar el turismo se establecen cuatro estrategias: fomentar la administración del turismo, crear la marca “Isla Mujeres”, profesionalizar el servicio turístico y mejorar la infraestructura turística del municipio. Si en la actividad pesquera se desarrollaron nueve líneas de acción, para el turismo se establecen dieciocho de ellas, lo que quizá refleje la preocupación por consolidar la orientación turística de la isla, o la incapacidad de atender la problemática pesquera. Debe de mencionarse que entre las líneas de acción propuestas que atañen al turismo se encuentran la creación de la jefatura de prestadores de servicios turísticos, la creación de un módulo de información turística en el muelle principal, promover al turismo cultural, alternativo, así como el de esparcimiento y negocios; promover actividades náuticas y culturales para completar la oferta existente y que el turista pernocte más en Isla Mujeres, y participar en ferias nacionales e

internacionales de promoción turística. Complementa a estas acciones la intención de aprovechar las áreas naturales, playas y parques marinos para mejorar la oferta turística, profesionalizar el servicio turístico a través de programas que promuevan la calidad de los servicios, capacitar a prestadores de servicios, artesanos y guías en atención de calidad e idioma inglés, crear una policía turística y desarrollar un proyecto de recuperación del centro histórico del Municipio (PMD, 2011-2013, p. 72).

En suma, lo que los planes municipales de desarrollo analizados revelan es una tendencia a enfocarse en el turismo y pesca como las actividades económicas que sustentan a la isla. Asimismo, se aprecia que muchas de las preocupaciones de las administraciones se repiten en los Planes Municipales revisados, al igual que algunas de las soluciones propuestas, generalmente vagas. En general, predomina la visión de corto plazo, y quizá no exista manera alguna de probar si las líneas de acción en materia turística y pesquera obedecen a la necesidad de cumplir con requerimientos legales o como alternativas reales a la problemática del sector respectivo. Lo que sí se puede hacer es discutir si el proceso de planeación económica en Isla Mujeres de los últimos años ignoró factores cruciales para cumplir con los objetivos propuestos. Esto se hace en la siguiente sección.

3. Grandes realidades: el turismo y la pesca en Isla Mujeres

Isla Mujeres tiene una larga tradición pesquera. Antes de la explosión del turismo, la captura de especies marinas como camarón, mero, langosta, tiburón y pargo proveían el magro ingreso de muchas familias isleñas. En su época de mayor auge (1970-1990) la isla llegó a contar con una pequeña empacadora de capital privado que exportaba muchos de estos productos al mercado estadounidense y en ciertas ocasiones a Japón. Pero la gran realidad es que actualmente ésta es una actividad económica en decadencia, a pesar de su trascendencia histórica. Con el devenir de los años la pesca entró en un declive gradual hasta ocupar una posición secundaria *vis-a-vis* el sector terciario, aunque también es

necesario destacar que el número creciente de visitantes a la ínsula provee mayor demanda a los productos del mar.

Los planes municipales de desarrollo reconocen de manera tácita el eclipse de la explotación marina, y hacen propia tal preocupación. También se manifiesta lo mismo en el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de Quintana Roo 2000-2025 y el Documento Plan Gran Visión 2000-2025, aunque de manera más tenue. En lo que respecta a los PMD 2005-2016, las intenciones en materia pesquera se pueden resumir en: modernizar, transformar, desarrollar e impulsar la competitividad del sector pesquero, así como explotarlo de manera racional y recuperar de esta manera su grandeza histórica. Pero todas estas buenas intenciones tienen como factor subyacente una pregunta que debe ser contestada antes de plantear cualquier intervención gubernamental local o estatal, que más que atacar la raíz del problema, se enfoca a mitigar las externalidades de tales problemas. La cuestión fundamental es, ¿por qué entró en decadencia la pesca en Isla Mujeres?

La razón principal del desplome de los volúmenes de captura, dirían Barkin y DeSombre (2013), es que hay demasiados botes y poco pescado, o demasiados pescadores y poco producto. Según Clover (2008), noventa por ciento de los pescados de mayor tamaño han desaparecido de los mares en los últimos cincuenta años. Según pescadores isleños entrevistados, la sobreexplotación endémica de especies marinas ya no sólo es atribuible a los pescadores locales sino también a aquellos provenientes de otros estados mexicanos. Ni siquiera los periodos en donde se prohíbe la captura de ciertas especies es respetado, en parte por la falta de una cultura de conservación, en parte por necesidad económica y en parte porque la vigilancia de las autoridades competentes es muy limitada. No sorprende entonces que a pesar de las vedas y otras medidas de corte ambientalista, en la Península de Yucatán y Quintana Roo, el estatus actual de la pesca se puede resumir como lo hace la SAGARPA (2013, p. 23): “Capturas decrecientes y máximas históricas logradas hace años”. En otras palabras, la pesca y ciertas especies marinas están en severa crisis (DeSombre y Balkin, 2011; Acheson, 2004).

El PEDIEQROO, el Plan Gran Visión 2025 y los PMD revisados proponen una conversión isleña de la pesca tradicional hacia la acuicultura. En sí, el cultivo en tanques de especies marinas es una alternativa probada: a manera de ejemplo, Noruega exporta veinte mil millones de dólares al año en productos marinos, del cual setenta por ciento proviene

de granjas acuícolas cuando en 1970 la producción en tanques era prácticamente cero (*The Economist*, 2015, p. 6). En México existen pesquerías de este tipo funcionando en Sonora, Sinaloa, y hasta en entidades federativas sin litoral como el Estado de México. Pero la realidad marca que ningún proyecto se ha concretado ya sea en Isla Mujeres o Quintana Roo, aunque en el caso de Chetumal se anunció en el 2009 una granja para el cultivo de camarón.

Pero más allá de medidas temporales paliativas como apoyos a los pescadores en tiempos de veda y otros subsidios municipales, lo cierto es que la perspectiva futura de esta actividad económica parece sombría. Otra realidad es que muchos de los factores que provocaron el desplome de la pesca según la SAGARPA (2013) van más allá de las capacidades de los gobiernos estatales o municipales: ningún estado puede controlar condiciones climáticas atípicas o el calentamiento global que impactan de manera negativa en la actividad. Sin embargo, sí cae dentro del ámbito de las autoridades mexicanas evitar conductas depredatorias, eliminar la impunidad de los pescadores que violan leyes ambientales, regular la conducta de mercados poco éticos, regir prácticas individuales voraces y fomentar actividades acuícolas.

Por otro lado, los gobiernos locales podrían coadyuvar en algo que no se encuentra en los PMD 2005-2016: la reorientación formal de la "Isla Mujeres pesquera" a "la Isla Mujeres turística". Acorde a la SAGARPA (2013) existe una especie de transición económica en Quintana Roo en general, y en Isla Mujeres en particular, caracterizada por el abandono de la actividad pesquera hacia el turismo como sustento de vida. Uno de los síntomas es el creciente uso de lanchas pesqueras para paseos turísticos alrededor de la isla. Le Bail y Houze (1999) por su parte advierten sobre las mutaciones sociales y espaciales que podía sufrir una isla de pescadores por el advenimiento de una era de turismo masivo, donde la díada turismo-pesca es el equivalente a un juego de suma-cero. El auge turístico y por tanto, el enfoque a esta actividad como motor primario de desarrollo económico local actúa en detrimento de la tradicional fuente de empleo isleña: la pesca. Y a la incompatibilidad entre ambas actividades le sucederá una marginalización de la población pesquera.

En cuanto al sector turístico, desde una postura económica y sin considerar externalidades negativas que incluyen daños ambientales y costos sociales, la realidad indica que esta actividad es una historia de éxito en Quintana Roo y en el municipio

estudiado. Los números son impresionantes: A finales de diciembre de 2015 la isla contaba con 78 hoteles y 2,530 cuartos disponibles, detrás de Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad, Tulum y Othón P. Blanco. (SEDETUR, 2015). Si para el 2015 arribaron a Quintana Roo casi 15 millones de visitantes (SEDETUR, 2015), se espera que la cifra crezca a 17 millones para el 2016, debido a la mayor conectividad aérea nacional e internacional, a la creciente infraestructura hotelera y a la depreciación del peso (*Time*, 2015, p. s2). La isla misma recibió en diciembre del 2015 la llegada del visitante número 2 millones, cifra que se alcanza por segundo año consecutivo. En correspondencia, la derrama económica se ha incrementado a la par con el número de visitantes: considerando fluctuaciones en la paridad cambiaria, los turistas gastaron 31.2 millones de dólares en el 2007 y 80.69 millones de la misma divisa en el 2015 (SEDETUR, 2015).

Si los Planes Municipales de Desarrollo 2005-2016 tenían como objetivo primordial elevar el número de visitantes a Isla Mujeres mediante diversas medidas -promoción intensa, mayor número de atractivos turísticos, elevar la calidad de los servicios ofrecidos, torneos de pesca, diversificación de los visitantes, entre otras más- y elevar la derrama económica podríamos afirmar que a final de cuentas, tal meta se cumplió.

En un futuro también van a elevar los indicadores turísticos isleños la relativamente nueva Playa Mujeres e Isla Blanca. A pesar de la tradición e importancia histórica de Isla Mujeres, todavía prevalece otra creencia equivocada: considerar a la ínsula como el municipio *per se*. Lo cierto es que el municipio está compuesto tanto de una zona continental como de la isla en sí -esta última de apenas 7 kilómetros de longitud y 4.55 kilómetros cuadrados-³¹, y en ese territorio continental se encuentran otras poblaciones como Francisco May, Rancho Viejo, Punta Sam y la próxima a construirse Ciudad Mujeres. La franja de costa Isla Blanca y Playa Mujeres ahora alojan hoteles exclusivos de Gran Turismo y cuyo mercado es de visitantes con alto poder adquisitivo. Tan promisorio es este futuro que las autoridades municipales han afirmado que Isla Mujeres duplicará su oferta hotelera en el próximo lustro (Noticaribe.com, agosto, 2015), y el presidente municipal mismo declaró que “Isla Mujeres contará con 22,000 nuevos cuartos de hotel para 2020 en

³¹ Este dato se obtuvo multiplicando los 7 kilómetros de longitud de la isla por 650 metros de anchura. Como se sabe, en su parte más ancha la isla tiene un kilómetro, mientras que en su parte más estrecha solo 350 metros. El promedio de 650 metros es calculado, ya que no se tiene un dato oficial. La página *web* del Gobierno del Estado revisada en abril del 2016 menciona 1,100 kilómetros cuadrados, lo cual es un error.

su parte continental, que se sumarán a los 11,900 con que cuenta en la ínsula³² y los 2,000 en la zona de Punta Blanca” (Noticaribe.com, agosto 2015).

La realidad es que las necesidades en materia turística no son las mismas para la ínsula que para Playa Mujeres e Isla Blanca. Por tanto, las estrategias y líneas de acción sugeridas deben ser congruentes con tales demandas; sin embargo, en los PMDs analizados se trata al municipio sin distinción de dichas zonas. Misma deficiencia es manifiesta en el PEDIEQROO y el Plan Gran Visión 2025, aunque es necesario exceptuar al PMD de Alicia Ricalde Magaña. Esta acotación va acompañada de otra indirectamente relacionada con el turismo de la parte continental: el crecimiento de la oferta turística de Playa Mujeres e Isla Blanca requerirá una meticulosa planeación de la ciudad de apoyo (Ciudad Mujeres). La experiencia quintanarroense en la creación de nuevos centros urbanos revela claroscuros, como describen algunos investigadores (Espinosa Coria, 2013; Romero Mayo, 2011). Si con los antecedentes de Cancún y Playa del Carmen el municipio de la isla puede evitarlas, aún está por verse.

Sobre turismo en el municipio, existe otra realidad que es mimetizada en cada PMD 2005-2016 pero que todavía no ha sido posible solventar: la baja pernocta y gasto promedio del turista. Acorde a la información proporcionada por la Secretaría de Turismo de Quintana Roo, el gasto promedio del turista por estancia en Isla Mujeres para el 2008 era de \$266.00 dólares; para diciembre del 2015 la cantidad gastada era exactamente la misma (SEDETUR, 2009, 2016). En cuanto a estadía promedio, en el 2015 el turista permaneció en Isla alrededor de 1.5 días (SEDETUR, 2016), mientras que para el 2008 se alcanzó un máximo de 3.0 días en marzo³³. A manera de comparación, las estancias promedio en otros municipios quintanarroenses son mayores que las registradas en el municipio de la rosa náutica (5.2 noches en Cancún, 3.4 Cozumel, 6.2 Rivera Maya) y también es mayor en esos municipios la derrama económica y número de visitantes (SEDETUR, 2016). Entonces, si se tuviera que resumir en pocas líneas los resultados del turismo en isla durante el periodo 2005-2016, podríamos decir que la actividad se caracteriza por una creciente derrama

³² El dato de 11,900 cuartos de hotel en la ínsula parece estar equivocado pues según datos oficiales de la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo, la ínsula en diciembre del 2015 contaba con 2,530 cuartos de hotel (SEDETUR, 2016), que es la misma cifra manejada con anterioridad.

³³ La cifra de estadía promedio es contingente al mes del año. En el 2008 osciló entre 2.9 noches en marzo y 1.7 en diciembre del mismo año (SEDETUR, 2016).

económica propiciada por el incremento de los turistas y la oferta hotelera, pero con una estancia de muy corta duración y un gasto per cápita estancado desde el 2007.

¿Qué hacer con la poca pernoctación del turista? Una opción es aumentar la oferta de atracciones isleñas, como se plasma en los PMD y como se ha llevado a cabo en los últimos años. Ejemplo de esto es la rehabilitación de la Hacienda Mundaca, la remodelación de Tortugranja y los *tours* del tiburón ballena. Pero la realidad es que la intención primordial de la política económica municipal es elevar el número de visitantes anuales, y en ese contexto se comprende las últimas propuestas de rehabilitar el aeropuerto local (sin frutos todavía), la construcción de un muelle de cruceros, la denominación “Pueblo Mágico” o la búsqueda de una identidad caribeña-maya para dar una imagen turística, como se insiste en el PGM25. En la realidad, la masificación del turismo en isla es poco discutida y mucho menos analizadas las severas consecuencias que podrían acarrear tal conversión, en particular por el reducido espacio geográfico insular y hasta por las repercusiones sociales junto con las culturales.

Veamos el caso del muelle de cruceros para Isla Mujeres. La idea de construir instalaciones para este tipo de turismo fue introducida por Manuela Godoy González en su PMD, y después fue retomada por su sucesora Alicia Ricalde Magaña durante su campaña para la presidencia municipal de 2008 aunque, como se aprecia en el PMD de ésta última, nunca fue plasmada en dicho documento. ¿Por qué no se reflejó esta promesa en el plan rector 2008-2011? Existen muchas explicaciones, pero quizá la verdadera causa tenga que ver con la factibilidad. Algunos pescadores isleños y gente de mar afirmaron que la poca profundidad de la Bahía de Mujeres iba a ser un serio impedimento para los cruceros que requieren de gran calado. Por la parte occidental de la isla, las oleadas del mar Caribe y el rocoso suelo marino serían, de igual manera, obstáculos insalvables para esta nueva actividad turística. Bajo cualquier explicación posible, el asunto del muelle de cruceros cayó en el aparente olvido desde 2008 hasta que en marzo del 2016 se anunció que las instalaciones de un Centro de Salud serían cambiadas de dominio para construir en ese espacio una terminal de cruceros.

No obstante la justificación oficial, no existe estudio alguno que explique las bondades de tal proyecto, ni mención alguna del mismo en el PMD de la administración actual de Agapito Magaña Sánchez. Tampoco se clarifican los costos del muelle, ni hubo

consulta popular sobre la supuesta conveniencia de tal iniciativa. Es probable, que a pesar de la poca información que se tiene en el presente, la obra planeada sea motivada por otros factores y actores que van más allá de la autoridad municipal. Por ahora, ha comenzado una especie de resistencia por los habitantes de la ínsula a la construcción de la terminal marítima y un elevado escepticismo sobre las bondades y la necesidad del turismo de cruceros en un lugar tan pequeño como la isla.

La cuestión identitaria está presente en los planes estatales mencionados y en todos los Planes Municipales de Desarrollo 2005-2013, aunque por diferentes motivos, dado que el tema es del ámbito cultural pero de uso comercial por el énfasis en el turismo. Lo cierto es que la identidad isleña obsesiona a gran parte de los habitantes nativos del municipio por la yuxtaposición del pasado prehispánico maya, el legado pirata-filibustero (Villanueva Madrid, 2009; 2015), y como cuna de pescadores caribeños con tradiciones y costumbres yucatecas. No existen estudios que indaguen sobre la autoconcepción identitaria isleña, aunque la evidencia anecdótica sugiere una afinidad hacia lo caribeño en lugar de lo maya. Por otro lado, algunos investigadores dirían que en la práctica ocurre lo opuesto. Figueroa Magaña y Castillo Cocom (2015) afirman que Isla Mujeres está atravesando un proceso de “mayanización” para suplantar al *ethos* caribeño del lugar. Dicho proceso tiene como raíz fundamental la actividad turística. La idea de Isla Mujeres enclavada en un pasado místico y romántico maya folklorizado a su vez en una idea de Caribe, es más una estrategia de venta que una manifestación de experiencias monolíticas, alocrónicas y no de coevalidad de los habitantes de Isla Mujeres. En materia turística, la hibridez caribeña-maya puede ser irresistible para los visitantes, aunque de igual manera es difícil comprender como un flujo enorme de turistas no tendrá un efecto adverso sobre el ideal del *marketing* de una isla caribeña de pescadores.

El último gran logro en materia turística fue la inclusión de Isla Mujeres dentro del programa federal “Pueblos Mágicos” de FONATUR en diciembre del 2014. Nadie duda de la importancia de este reconocimiento, y con toda certeza el Ayuntamiento isleño será depositario de financiamiento especial por parte de la Secretaría de Turismo federal para mejorar la imagen urbana y otros proyectos de infraestructura. Un segundo efecto positivo será la asociación de la isla con el sello cultural de pueblo mágico y el lógico incremento del turismo. Pero como dice el Secretario de la Comuna, “el nombramiento entraña también

una gran responsabilidad para cumplir con cada uno de los acuerdos y compromisos, pero sobretodo, de seguir siendo cada día un destino de calidad y de vanguardia sin perder la esencia que le da identidad al Pueblo Mágico de Isla Mujeres” (Castillo Magaña, 2015).

Entonces, si el programa “Pueblos Mágicos” es una iniciativa de la Secretaría de Turismo para reconocer poblaciones singulares que cumplen con ciertos “atributos históricos y culturales” (Diario Oficial de la Federación, 2014), a fin de incrementar la afluencia turística en estas localidades, ¿no va en detrimento de la Isla Mujeres actual una posible llegada masiva de turistas vía crucero? Si el principal problema que en materia turística enfrenta la Isla es el bajo gasto promedio de los visitantes y las pocas noches pernoctadas en isla, es difícil percibir cómo el turismo de crucero cambiará esta tendencia. Además, ¿qué efectos tendrá sobre la identidad isleña que tanto ha preocupado a las administraciones anteriores este segmento turístico?, ¿no son incompatibles los objetivos del Programa Pueblo Mágico y el turismo de cruceros? En cualquier caso, tanto Isla Mujeres como pueblo mágico y el muelle de cruceros sugieren que muchas de las acciones importantes tomadas por las administraciones municipales obedecen a consideraciones que no necesariamente están plasmadas en los documentos de planeación revisados.³⁴ Y la gran realidad en Isla Mujeres es que el escenario planteado en el Plan Gran Visión 2025 que describe a la isla como el lugar idóneo para desarrollarse y mantenerse como un destino exclusivo, costoso de alta calidad, en hoteles remodelados como tipo *boutique* en un remanso mexicano y caribeño de tranquilidad (Plan Gran Visión, 2005, p. 80), será todavía más inalcanzable.

Conclusiones

Predecir, como diría Niels Bohr, es muy difícil, y más cuando se trata del futuro. Hacia 1992 un destacado investigador pronosticó diversos escenarios para Quintana Roo (Dáchary,

³⁴ Debe notarse que la pretensión isleña de pertenecer al Programa Pueblos Mágicos no se encuentra en ningún Plan Municipal de Desarrollo. Lo más cercano de pretender obtener el reconocimiento se puede encontrar en el PMD 2013-2016, bajo las “Aspiraciones del Plan Municipal de Desarrollo”, punto séptimo (“Sociedad con encanto”), y en otros apartados donde se crea la marca “Isla Mujeres”.

1992, pp. 26-28). Uno de ellos implicaba la continuidad del modelo de desarrollo basado en el turismo. Bajo esta visión, el estado se concentraría tanto poblacional como económicamente en el corredor Tulum-Cancún; por su parte el sur del estado se dividiría en dos zonas, una costera absorbida por la actividad turística y la otra integrada tecnológicamente con Belice siendo Chetumal la pieza fundamental de la fusión. La zona maya, según Dáchary, podría agotar sus recursos forestales pero podría evolucionar en un centro de desarrollo alternativo. Décadas después, está claro que el pronóstico se cumplió de manera parcial. La zona norte de la entidad sigue siendo la región que más aporta al Producto Interno Estatal, mientras que el sur del estado se ha rezagado en comparación con los municipios turísticos y la zona maya continúa en el retraso. No se logró ni un desarrollo alternativo, ni mucho menos una integración de cualquier índole con Belice y Centroamérica. Por el contrario, la polarización de Quintana Roo se acentúa conforme transcurre el tiempo.

Isla Mujeres mimetiza mucho de lo que se encuentra en el estado. Como se vio a lo largo de este capítulo, la concentración económica en el sector turismo y el ocaso de la otrora importante producción pesquera implica que el municipio está en una posición dependiente-vulnerable en lo que a generación de divisas se refiere, más ahora que Cuba se perfila como una competencia seria y real. En adición, el aumento poblacional esperado de las siguientes décadas implicará una mayor presión a los gobiernos municipales y a sus finanzas. Por ende, la atención a esta problemática requerirá un ejercicio de planeación donde se determinen las bases del municipio a corto y mediano plazo, para así anticipar choques externos e internos al municipio y a la isla. Esta tarea corresponde a los gobiernos municipales de Isla Mujeres en conjunción con las autoridades estatales y federales.

La revisión hecha a los Planes Municipales de Desarrollo 2005-2016 revela muchas disparidades y diferencias tanto en extensión del documento como en contenido. También sugiere que las grandes acciones municipales locales son producto de decisiones tomadas en el transcurso de una administración, y no como parte de un ejercicio de planeación. En materia de turismo y pesca todos los planes municipales listan acciones e intenciones, pero pocos de ellos ofrecen instrumentos de evaluación de lo hecho. Aún más, el que cada PMD incluya un diagnóstico de la problemática no significa que, en los temas tratados, las soluciones sean realizables o incluso las mejores opciones. Quizá hace falta bravura o

voluntad política para enfrentar los problemas de la pesca, o quizá sea más fácil seguir incrementando el número de turistas que enfocarse en la calidad de ellos. Tampoco debe de ignorarse que muchos de los problemas requieren soluciones complejas y estructurales de mediano y largo plazo.

Por tanto, estas cuestiones abren un abanico de posibilidades, y algunas de ellas no exclusivas al municipio estudiado. ¿Son tres años un plazo razonable para cumplir todas las medidas plasmadas en los PMD? Si el proceso de planeación en México es un requerimiento constitucional, y al cual se le dedican recursos gubernamentales, ¿por qué no se alcanzan los objetivos contenidos en los documentos rectores? ¿Reflejan estos planes la personalidad de cada gobernante? Estas preguntas requieren de una indagación más profunda, pero la evidencia sugiere que muchos más factores que los capturados en dichos documentos entran en juego durante el proceso de planeación. A final de cuentas, en la dicotomía planeación-ejecución, es mucho más sencillo corregir en el rumbo que señalar con antelación el trayecto por el cual se quiere transitar. O en palabras que son compatibles con la historia marina de Isla Mujeres, cuando el nauta no sabe adónde ir, todos los vientos le son adversos.

Referencias

- Acheson, J. (2004). *Capturing the Commons: Devising Institutions to Manage the Maine Lobster Industry*. Lebanon, New Hampshire: The University Press of New England.
- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos. Publicado en *Diario Oficial de la Federación*, viernes 26 de septiembre de 2014, primera sección, pp. 60-67. México.
- Agencia de Noticias del Estado Mexicano. (17 agosto de 2015). Llegarán a 22 mil cuartos en 5 años: Duplicará Isla Mujeres su oferta hotelera en el próximo lustro. Recuperado de <http://noticaribe.com.mx/2015/08/17/llegaran-a-22-mil-cuartos-en-5-anos-duplicara-isla-mujeres-su-oferta-hotelera-en-el-proximo-lustro/#prettyPhoto>
- Anda, C. (2004). *Quintana Roo: Coloso mexicano del Caribe*. México D.F., México: Noriega Editores.
- Ayuntamiento de Isla Mujeres. (Septiembre 26 del 2015). Isla Mujeres ya es pueblo mágico. (Comunicado de prensa). Recuperado de <http://islamujeres.gob.mx/isla/?p=6773>

- Barkin, S. y De Sombre, E. (2013). *Saving Global Fisheries: Reducing Fishing Capacity to Promote Sustainability*. Cambridge: The MIT Press.
- Bryson, J. y F. Alston (2011). *Creating Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Centro de Estudios Estratégicos. (2000). *Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025*. Recuperado de: <http://coqcyt.qroo.gob.mx/portal/descargas/RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>
- Clover, C. (2008). *The End of the Line: How Overfishing Is Changing the World and What We Eat*. Berkeley, California: University of California Press.
- Consejo Estatal de Población de Quintana Roo (COESPO). (2005), Índice de Desarrollo Humano por Municipios de Quintana Roo. p. 319. Recuperado de: http://coespo.qroo.gob.mx/portal/datos_estadisticos_cartograficos/pnud_IndicDesa rrHumyGen_Quintana_Roo.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Dáchary, A. (1992). Quintana Roo: los retos del fin de siglo ¿Hacia un desarrollo desigual? En Dachary, A., D. Navarro y S. Arnaiz (eds.). *Quintana Roo: los retos de fin de siglo* (pp. 9-30). Chetumal, México: Centro de Investigaciones de Quintana Roo.
- DeSombre, E. y Barkin, S. (2011). *Fish*. Malden Massachusetts, Estados Unidos: Polity Press.
- Espinosa, H. (2013). El origen del proyecto turístico Cancún, México: Una valoración de sus objetivos iniciales a 42 años de su nacimiento. En *LiminaR*: Núm 1, 13, vol.11, pp.154-167. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.
- García, Francisco. (2010). La planeación del desarrollo regional en México 1990-2006. En *Investigaciones Geográficas*, número 71, abril, p.102-121.H. Ayuntamiento de Isla Mujeres. (2005). *Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008*.
- H. Ayuntamiento de Isla Mujeres. (2008). *Plan Municipal de Desarrollo 2008-20011*.
- H. Ayuntamiento de Isla Mujeres. (2009.). *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 actualizado*.
- H. Ayuntamiento de Isla Mujeres. (2011). *Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013*.
- H. Ayuntamiento de Isla Mujeres. (2013). *Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016*.
- Lozano, M y Lozano, R. (2012). Quintana Roo. La Siberia mexicana. En *Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, (5).
- LeBail, J.y Houze, C. (1999). Desarrollo turístico y actividad pesquera: el caso de Isla Mujeres (México). En *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (45).
- Madrid, M. (1990). La planeación en México. *Revista de Comercio Exterior*, 11, 1253-1256
- México. (2015, December 23). Mexico Rising Above the BRICS. *Time Magazine*. S1-S6.
- Pereira A., Prezas, B., Olivares, J., Frago, P. y Niño, C. (2013). *Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático (Estado de Quintana Roo)*. Chetumal: Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Romero Mayo, R. (2016). Planificación turística irresponsable y su relación con los impactos derivados del cambio climático global en el Caribe Mexicano, Memorias del XX Congreso Internacional de la AMEC. Veracruz: AMEC.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (2013). *Estatus y Perspectivas de la Pesca Ribereña en Quintana Roo*. Chetumal: SAGARPA.

Secretaría de Turismo de Quintana Roo. (2016). *Indicadores de actividad turística enero-diciembre 2015*. Recuperado de <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

Schumpeter. (2015, October 10th). Norwegian Blues. *The Economist*. 69

Tecnológico de Monterrey. *Plan Gran Visión 2000-2025. Quintana Roo. Avances al 2005*. (2005). Recuperado de <http://sede.qroo.gob.mx/portal/descargas/2000-2025.pdf>

Zedillo, Ernesto. (1990). Discurso de inauguración de la Universidad Tecnológica de Cancún, Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may99/06may99-1.html>

La participación ciudadana en el plan municipal de desarrollo 2015-2018, Villa de Álvarez, Colima

Por Horacio Espinosa Coria

Introducción

El presente trabajo examina el origen del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) como un instrumento más para la planeación en México, uno de cuyos componentes es la participación ciudadana en un primer momento de la acción gubernamental; esto es, al definir el perfil de gobierno y la orientación de éste para alcanzar objetivos y metas en beneficio de la colectividad.

Para tal efecto, en una primera sección se rastrean los orígenes de esta particular herramienta de planeación, lo que lleva por consecuencia a delinear algunos elementos centrales del ideario político del presidente de la Madrid, pues fue durante su gobierno (1982-1988) que se conforma un andamiaje normativo y organizacional, cuyo propósito fue lograr una conducción más ordenada y coherente del desarrollo.

En la segunda sección se destaca el carácter democrático de la planeación en México, un aspecto que ha pasado desapercibido en parte por considerar que la participación formal que se promueve no tiene el supuesto efecto que se espera de ella, es decir, contribuir efectivamente a delinear la ruta a seguir para alcanzar mejores condiciones para el cuerpo social.

En la tercera sección se describe el propósito y forma de operar de dos experiencias de participación ciudadana en dos programas públicos, uno federal y otro municipal, lo que permite compararlos a fin de estar en posibilidades de identificar elementos en cada uno de ellos que apoyen o no al proceso de ir generando ciudadanía. Se trata de ver si alguna de dichas experiencias logra que trascienda el poder de los actores no gubernamentales para convertirse en agentes de cambio al incidir en el rumbo que ha de tomar el gobierno respecto de problemáticas identificadas y el modo de atenderlas.

En la cuarta sección se analiza el modo como se conformó el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Villa de Álvarez, Colima, destacando el sentido que se le dio a la participación y así estar en condiciones de valorarla como el supuesto mecanismo democrático que habría de hacer posible que las preocupaciones, demandas y propuestas del ciudadano quedaran fielmente reflejadas como filosofía, objetivos y acciones de gobierno. La última sección son las conclusiones.

1. El impulso a la planeación para el desarrollo

El plan municipal de desarrollo, en tanto instrumento que orienta la acción de la autoridad a escala local (el ayuntamiento) para dar respuesta a los principales problemas públicos y hacer realidad un ideal o filosofía de gobierno y sociedad, merece ser objeto de estudio para saber hasta qué punto ha sido o no funcional en la tarea de gobernar y gestionar esta unidad territorial, política y administrativa de las entidades federativas. De lo que se trata es de valorar dicho documento como herramienta de planeación estratégico participativa, lo que supone entender el sentido y principios que éste tiene, a la vez que constatar el modo cómo lo ha usado el gobierno local. Partamos, por tanto, de un breve recuento de los orígenes de este mecanismo y documento rector, para después conocer algunas de sus bondades y dilemas que se presentan en su conformación, operación y seguimiento.

El plan municipal de desarrollo tiene como antecedente una visión o ideario político específicos que con el pasar del tiempo, no obstante el cambio o relevo de personal en aquellas posiciones desde las que se conducen los destinos de la nación, se ha instituido como un instrumento del gobierno local para dar respuesta a demandas o problemas planteados por la ciudadanía y otros actores sociales, así como para ordenar la marcha de la comunidad en lo político, económico, social y cultural. Es decir, el plan debe concebirse como un medio para hacer frente a las contradicciones del desarrollo, e inducirlo conforme a directrices y una perspectiva particular que de él se tiene en tanto destino, meta o aspiración colectiva. Se trata, en el último de los casos, de una herramienta y ejercicio de

planeación que parte de preferencias de valor, muchas de las cuales se rigen por criterios de estimación que más de las veces son extraeconómicos (Medina, 1975, p. 68). Dicho de otro modo, el plan municipal tiene como propósito o aspiración la de inducir, animar o impulsar el desarrollo, siendo éste a final de cuentas un medio o vía a través del cual “se interviene en el proceso social modificándolo” (Medina, 1975, p. 70).

Al hablar del plan municipal de desarrollo hay que remitirse a la doctrina política enarbolada por Miguel de la Madrid Hurtado, quien ya como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república (1982-1988) anunciaba lo que serían los principios rectores de su gobierno, a saber, nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la descentralización de la vida nacional, sociedad igualitaria, desarrollo, empleo firme y sostenido, combate a la inflación y la renovación moral de la sociedad (de la Madrid, 1983, p. 23). En efecto, tales criterios orientadores de la acción gubernamental de la administración del presidente de la Madrid irían de la mano, y le darían razón de ser a la planeación democrática como método y forma de dirigir o conducir el desarrollo desde cualesquiera de los tres niveles de gobierno (nacional, estatal, municipal), así como bajo una perspectiva regional y ámbito sectorial. Como el presidente de la Madrid expresó (1983): “la planeación democrática que propongo (...) tendrá como eje central un plan nacional de desarrollo para el sexenio 1982-1988. Este plan fijará con claridad los grandes objetivos de la nación (...) Desprenderemos de ahí programas en los distintos sectores de la actividad nacional, conforme a las orientaciones que defina la consulta popular (...)” (pp. 33-34).

Para algunos analistas, de la Madrid fue un “presidente reformista en la economía, pero un conservador en la política” (Parra, 2008, p. 395). Recordemos que fue durante su mandato que dio inicio un ambicioso proceso de transformación de la economía, producto del agotamiento y contradicciones de un modelo de crecimiento en el que el Estado jugaba un papel central por su activismo o participación directa como productor de bienes y servicios; fue un cambio de dirección que puede resumirse, como anota Parra (2008) en la reducción del tamaño y complejidad del sector público, y en la apertura de la economía a la competencia con el exterior (p. 406). En lo político, sin embargo, la anunciada democratización no lo sería tanto, pues con la reforma constitucional de 1986 se amplió el número de diputados a 500 mediante la representación proporcional, pero se incluyó la

cláusula de gobernabilidad por la que si ningún partido obtenía el 50% de los votos, se le otorgaría al partido mayoritario el número de escaños que le hicieran falta para alcanzar la mayoría absoluta (Alcocer, 1996, p. 199; Parra, 2008, p. 414) lo que sin duda beneficiaba al PRI. Esta reforma recibió el voto en contra de la oposición, incluyendo las dos principales fuerzas políticas de entonces, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), mismas que también se opusieron a la nueva composición de la Comisión Federal Electoral, pues a partir de 1987 esta pasó a integrarse de forma proporcional dándole la mayoría al PRI, contra la conformación partidista de antaño (Alcocer, 1996, pp. 199-200).

Los compromisos del presidente de la Madrid por la democratización integral y la descentralización de la vida nacional se quedaron cortos, sino es que en entredicho, toda vez que la reforma electoral se consideró más como una contrarreforma “que hacía retroceder varios avances consignados en la ley electoral vigente hasta 1986” (Medina, 2010, p. 262). El cambio político, por tanto, se vio más como uno de corte administrativo y con impacto a nivel local, pues ya al comienzo del nuevo gobierno, en diciembre de 1982, se había aprobado la reforma al artículo 115 constitucional con el propósito de “reintegrar recursos y facultades a los municipios, vigorizando con ello su hacienda y su autonomía política” (Medina, 2010, p. 262). Cabe recordar, como anota Sánchez (2004, p. 348) que el nuevo texto constitucional generalizó la representación proporcional a todos los municipios del país, por lo que los partidos de oposición tuvieron acceso a los ayuntamientos aunque no consiguieran mayoría en las elecciones municipales. La transformación impulsada por el presidente de la Madrid en lo económico y lo político estuvo acompañada de modificaciones importantes en la organización y funcionamiento del aparato público. De hecho, a principios de 1983 entró en vigor la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), a la que se le dieron atribuciones de control y evaluación del quehacer público (Cadena, 2005, p. 184). Junto con ello, otros cambios que incluyeron el nacimiento de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) (Pardo, 2000, p. 220), la planeación fue elevada a rango constitucional, dándole así un carácter de obligatoriedad en las acciones concurrentes entre diferentes niveles de gobierno y entes de la administración pública federal. En efecto, al establecerse en la misma constitución un Sistema Nacional de

Planeación Democrática (artículo 26) y promulgarse en 1983 la Ley de Planeación, se buscaba fincar “una coordinación entre la federación y los estados en materia de programas de desarrollo (...)” (Cadena, 2005, p. 186) y a la vez dar cauce a la descentralización de la vida nacional. Como parte de este esfuerzo de planeación y descentralización se crean instrumentos como el Convenio Único de Desarrollo y el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). Por otro lado, la Ley de Planeación mandataba a las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal a programar y conducir sus actividades “sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional” (Sánchez, 2004, p. 346).

El acento puesto en la planeación por parte del gobierno del presidente de la Madrid obedecía, como anota Valverde (1998), a la necesidad de crear un control global de la actividad económica pública, tanto sectorial como institucional (p. 147). Por ejemplo, se “reconocía el carácter desordenado y no planeado del sector paraestatal (...)” (Cadena, 2005, p. 181) y en mayo de 1983 mediante dos acuerdos presidenciales se “reiteraba el papel de las (dependencias) globalizadoras como entidades normativas y de control, y delimitaba las funciones de las coordinadoras de sector que (...) quedaron responsabilizadas de vigilar el desarrollo de las actividades paraestatales (...)” (Pardo, 2000, p. 227). Dicha necesidad por dar orden y encauzar el desarrollo de un modo más racional estaba en el centro de una reforma administrativa que se presentaba distinta de métodos ensayados por los gobiernos anteriores que simplemente aparentaron una actividad reformista. Ahora, en cambio, se incorporaban “modernos procesos de planeación, programación y disciplina presupuestal en el nuevo esquema de gestión gubernamental” (Cadena, 2005, p. 182).

Bajo ese tenor nace el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y se reforman los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales “que definen la rectoría estatal y el proceso de planificación nacional” (Valverde, 1998, p. 147). El artículo 25 nombra al Estado como rector del desarrollo nacional con la encomienda de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica; y el artículo 26 fija las facultades del Estado para realizar actividades de planeación, vinculadas con el desarrollo nacional (Valverde, 1998, p. 148). Con estas modificaciones al texto constitucional se buscaba que la planeación ayudara a ordenar y orientar el desarrollo mediante la acción coordinada de los tres niveles de

gobierno, la intervención concurrente de las dependencias y entes de la administración pública federal, así como el involucramiento ciudadano y de distintos actores sociales a través de la participación en las sesiones de consultas públicas.

La planeación del desarrollo y la descentralización de la vida nacional, este último un elemento rector del programa de gobierno del presidente de la Madrid, confluían en los ámbitos regional, local y administrativo. En el primero de estos ámbitos, el Convenio Único de Desarrollo (CUD) sirvió como mecanismo para coordinar esfuerzos y concertar acciones a fin de que los estados de la federación se pudieran integrar al desarrollo nacional. El CUD fue entonces el instrumento para “transferir a los gobiernos estatales y municipales recursos, programas y responsabilidades que hagan posible el proceso de descentralización de la vida nacional” (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, citado en González, 2008, p. 17). Dicha transferencia se llevó de forma coordinada a fin de lograr congruencia entre esa acción y “las prioridades establecidas por los gobiernos de los estados y las demandas planteadas por la comunidades locales” (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, citado en González, 2008, p. 15). En lo administrativo, el gobierno federal descentralizó los servicios de salud y de educación que a partir de ese momento quedaron a cargo de los gobiernos de los estados. Por otro lado, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se convirtió en la dependencia rectora de la planeación nacional, al tener la función “de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del ejecutivo federal” (Sánchez, 2004, p. 345). Como se puede deducir de lo expuesto hasta aquí, el enfoque que ve a la planeación y la descentralización como dos procesos convergentes y complementarios es el que nos permite identificar al plan municipal de desarrollo, como una de las herramientas propias de un nuevo sistema que buscaba conducir las acciones de gobierno siguiendo una lógica más racional y abierta, mediante la concertación entre autoridades de distinto nivel antes que imponer las decisiones de política pública desde el centro y la cima de la burocracia federal. Ya como candidato, Miguel de la Madrid expresaba que “la descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo (...) la desconcentración política, administrativa, económica y cultural (...)” (de la Madrid, citado en Sánchez, 2004, p. 344).

2. La planeación democrática

Además del criterio orientador y de control que adquirió la planeación en México a principios de los años ochenta del siglo pasado, habría que subrayar otro aspecto que parece no ha sido destacado suficientemente y que se refiere a su carácter democrático. Por ejemplo, en su recuento histórico y análisis de la práctica e instrumentos de la planeación regional en México, García (2010) comenta que durante el gobierno del presidente de la Madrid a esta se le añadió el término democrática. Este autor no advierte algún cambio que se haya desprendido como consecuencia de ello, es decir, se puede decir que para él, el término democrática fue en los hechos intrascendente para la práctica de la planeación en México. Aunque más adelante se verá que el ejercicio democrático que esta última tiene es limitado pero sobretodo funcional, no por ello hay que ignorarla. En los hechos, dicha modificación fue algo más que simplemente nombre y debe verse a partir de las transformaciones mismas que se suceden en la administración pública de ese periodo, y que se refieren a cómo esta última debía de llevar a cabo sus tareas y tomar decisiones, especialmente tratándose de las políticas públicas. En el fondo estaríamos hablando de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y los distintos grupos y actores que la componen.

Así, toca ahora examinar las novedades introducidas en la administración de lo público, a la vez que valorar el alcance que esas transformaciones estaban llamadas a tener en el patrón de relaciones Estado-sociedad hasta entonces imperante. Para ello hay que referirse, aunque sea de un modo sucinto, al contexto en el cual tuvieron lugar esos cambios en la administración de lo público y que implicaban nuevos vínculos con la sociedad y sus distintos actores.

No es este el espacio ni tampoco la intención para hablar sobre los principales retos de distinto orden a los que hizo frente el gobierno mexicano a inicios de los años ochenta del siglo pasado. Pero si no nos referimos a ellos, aunque sea de un modo breve, entonces no quedaría del todo claro por qué la participación ciudadana o de diferentes actores sociales empieza a concebirse como necesaria o útil para la administración de lo público.

Tocó al presidente de la Madrid hacer frente a una crisis económica cuya expresión más preocupante era el pago de la deuda externa que sumaba 80 mil millones de dólares (Alberro, 2010, p. 93) y el combate a la inflación que para entonces era de casi 100% anual (Medina, 2010, p. 202). La respuesta ante estos y otros problemas que ponían en duda o cuestionaban la capacidad del gobierno para conducir el desarrollo, fue el adelgazamiento del aparato estatal y su reorientación hacia un rol menos activo en la economía y en la promoción del bienestar social. Así, entre otras medidas que se tomaron para lograr esa transformación, tal vez la que la ejemplifique mejor fue el inicio de un proceso de desincorporación de empresas estatales cuyo número pasó de 1,155 entidades en 1982 a 412 en 1988 (Carrillo y Campero, 2004, p. 22), un proceso que continuaría en el gobierno del presidente Salinas de Gortari (1988-1994).

Desde un punto de vista político, la crisis económica y sus secuelas erosionaron la legitimidad del gobierno de De la Madrid. Para amplios sectores de la sociedad mexicana se había mostrado ineficaz e ineficiente en la conducción de la economía, lo que llevó al crecimiento de la deuda externa y a un alto déficit gubernamental. Se calcula que al concluir la administración del presidente José López Portillo (1976-1982), el endeudamiento era tres veces mayor al del inicio de su mandato. Además, la caída de los precios del petróleo provocó que las exportaciones bajaran su crecimiento de 100% en 1977 a 40% en 1981, lo que junto a la expansión del aparato administrativo llevó al incremento del déficit del gobierno (Cadena, 2005, pp. 167-168). En síntesis, el presidente López Portillo dejó al país sumido en una profunda crisis económica frente a la cual el presidente de la Madrid impulsó un viraje total. Como parte del cambio, la reforma administrativa “fue utilizada como un recurso para recuperar la confianza en el gobierno (...)” (Cadena, 2005, p.182).

La crisis económica de principios de los años ochenta del siglo XX, y la consecuente pérdida de legitimidad que sufrió el gobierno federal, dio pie a que el aparato gubernamental y su modo de operar adquirieran modos menos verticales en la administración de lo público, entre los cuales se incluyó una mayor participación ciudadana y de diferentes actores sociales. Esto, sin embargo, no significó que dicha participación estuviera libre de mecanismos de control o de conducción, pues lo que se buscaba era encauzarla y con ello recuperar la legitimidad perdida. Como se verá, el propósito de fomentar la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo era de

un carácter funcional, pues permitía paliar un déficit de aceptabilidad al mismo tiempo que se encauzaba por medios institucionales. Según Apter (1971), “cada sistema político tiende a otorgar acceso al proceso de toma de decisiones de acuerdo a diferentes demandas de representación (...)” (p. 115). Para el caso que nos ocupa, la participación social y ciudadana en instrumentos como el plan municipal de desarrollo, estaría cercana a formas de representación propias de un sistema político burocrático, pues este las regula de acuerdo con patrones reconocidos e institucionalizados (Apter, 1971, p. 115). De hecho, este aspecto funcional del involucramiento de la sociedad en los procesos de consulta para definir prioridades en la acción de gobierno en cualquiera de sus tres niveles está claramente expresado como uno de los principios guía del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Al respecto, se señala que “la planeación democrática implica la racionalización de la vida pública (...) y la conducción participativa de los esfuerzos de desarrollo como una necesidad indispensable para las futuras etapas de nuestro desarrollo integral” (de la Madrid, 1983, p.26). Como se puede observar, la participación de la sociedad y sus distintos actores en los mecanismos de planeación se contempló como un medio a través del cual se la impulsaba y encauzaba, al mismo tiempo que el gobierno recobraba legitimidad. En opinión de Caldera (2012), se hizo imperioso incluir “a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas (...) (lo que) se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que generara mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental” (p. 59).

3. Experiencias de participación ciudadana en la gestión de lo público

Conviene señalar que la participación ciudadana en la administración de lo público, en México ha cobrado expresión en distintos mecanismos, así como en diferentes etapas de la política pública. Por ejemplo, recientemente se ha impulsado el involucramiento social en la evaluación de los servicios públicos del sector salud a través de la figura del “Aval Ciudadano”. Éste tiene sus antecedentes en una política pública cuyas estrategias y acciones

están plasmadas en el Programa Nacional de Salud 2001-2006, del gobierno del primer presidente de extracción no priísta, Vicente Fox Quezada. La administración del presidente Fox planteó que las acciones del gobierno incluirían “la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas” (Presidencia de la República, 2001, p. 9). En 2003 se lanzó el “Aval Ciudadano”, una iniciativa innovadora que recibió el Premio Anual de Transparencia 2005 (Secretaría de Salud, 2006, pp. 199-200). El “Aval Ciudadano” es un instrumento que involucra a personas y asociaciones en la gestión de los servicios de salud, aunque dicha participación toma lugar únicamente al momento de medir o calificar la prestación de los servicios por el personal de las unidades médicas; es decir, médicos, enfermeras y administrativos. Un examen de esta herramienta indica que tiene una limitada o nula incidencia en la orientación, estrategias y acciones de la política pública en el sector salud (Espinosa y Cabral, 2013). Sirve, en cambio, para que los usuarios califiquen el servicio, pero sin que ello realmente tenga “procedimientos que involucren a la sociedad en la formulación de los objetivos, la operación de las políticas (...)” aunque sí contribuya en algo a la evaluación de los resultados de las acciones del gobierno (Caldera, 2012, p. 61).

Hay experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión de lo público a escala local que, sin embargo, tienen pocas posibilidades de instituirse como prácticas o mecánicas de trabajo eficaces, eficientes y transparentes de la administración municipal. La incertidumbre de si un programa exitoso va a ser retomado por el siguiente gobierno es la principal limitante para fortalecer a la sociedad civil mediante la participación de sus miembros en la definición de los problemas que consideran prioritarios, así como en la implementación de las acciones para darles solución, y la evaluación de los resultados. De entre algunas de estas experiencias exitosas se cuenta el “Programa de transparencia y acceso a la información pública” del Ayuntamiento Constitucional de Cintalapa de Figueroa (Chiapas) 2005-2007, que incluso fue ganador de la edición 2007 del Premio Gobierno y Gestión Local, evento auspiciado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y la Universidad de Guadalajara (UdeG). A diferencia, por ejemplo, de la figura del Aval Ciudadano que opera en el sistema federal de salud y en el que realmente no se percibe un involucramiento de la sociedad civil en la definición y solución de sus problemas, sino que más bien es usado como un ente inactivo

limitado a valorar la calidad de los servicios recibidos y la satisfacción con el personal que le atendió, en el “Programa de transparencia y acceso a la información pública”, “la población beneficiaria dispone de mecanismos institucionales, bajo la forma de talleres de planeación participativa, para identificar sus necesidades, jerarquizar su atención y establecer un programa de desarrollo comunitario” (Valdiviezo, *et al.*, 2008, p. 268).

Sería erróneo sacar conclusiones sobre el impacto y la trascendencia que la participación ciudadana tienen en la administración y gestión de lo público en México, sólo a partir de un ejercicio de comparación simple que toma en cuenta un caso de evaluación en un programa del gobierno federal (Aval Ciudadano) y se confronta con otro a nivel municipal (Programa de transparencia y acceso a la información pública del municipio de Cintalapa 2005-2007, Chiapas). No obstante, hay disparidades que conviene resaltar. El primero de los programas mencionados ubicó y definió al ciudadano exclusivamente como cliente o usuario de un servicio, dejándolo, por tanto, en un rol pasivo. El segundo de los programas, en cambio, buscó involucrar a los pobladores en la supervisión del cumplimiento de obras y proyectos, y en el seguimiento a las acciones de observancia y contraloría social, lo que se acompañó de mecanismos de acceso a la información pública (Valdiviezo *et al.*, 2008, p. 265). La diferencia hace evidente la heterogeneidad en cuanto al tipo de prácticas participativas ensayadas en México, así como su grado de éxito para generar y fortalecer a la sociedad civil en tanto actor clave para junto con el gobierno delinear acciones que atiendan problemáticas detectadas y se mejoren programas y servicios públicos.

El involucramiento ciudadano en tareas propias de la gestión pública, e incluso en alguna de las etapas o ciclo de las políticas públicas, ha tomado lugar principalmente en el proceso de evaluación. Los dos casos que se han examinado son un ejemplo de ello, sobretodo en el “Programa de transparencia y acceso a la información pública” del municipio de Cintalapa, Chiapas, pues éste contó con una red de contralores sociales surgidos de los consejos de participación ciudadana, y con una comisión municipal de observancia ciudadana (Valdiviezo *et al.*, 2008, p.265). Pero al acercarnos a examinar el tipo de participación que se contempla en instrumentos, como los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo, nos damos cuenta que el acento no está en la evaluación, sino en la definición o establecimiento de la agenda de gobierno a partir de la identificación de

problemas, paso previo para la formulación de las estrategias y acciones correspondientes para darles solución. Como se verá enseguida, el plan municipal de desarrollo ha de concebirse como una herramienta que comprende un tipo de participación cuyo propósito es hacer visibles aquéllos asuntos públicos que se consideran “materia de tratamiento por la acción gubernamental” (Caldera, 2012, p.74).

La planeación del desarrollo nacional para ser efectiva descansa en órganos previstos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación, así como en las constituciones de las entidades federativas y las respectivas leyes estatales de planeación. A través de estos dos últimos cuerpos normativos, los gobiernos estatales tienen la responsabilidad de organizar un sistema de planeación y establecer las bases para que los ejecutivos coordinen las actividades de planeación con los municipios (Secretaría de Gobernación, 2008, pp.76-77). El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal tiene entre sus principales funciones, coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de desarrollo, y elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo. A su vez, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) se encarga de formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo, así como acordar y llevar a cabo acciones en materia de desarrollo con los gobiernos estatal y federal (Secretaría de Gobernación, 2008, pp. 77-78).

Para la conformación del plan nacional, estatal y municipal de desarrollo, y de acuerdo con el espíritu democrático de este ejercicio, la consulta y participación social son un requisito clave, sin el cual dichos instrumentos pierden legitimidad y efectividad. Desde su origen se ha mantenido dicho principio, al pretender que no fuera desde la lejanía y el aislamiento del escritorio del burócrata experto en donde se delinea y decidiera el rumbo a seguir por la colectividad en su pretensión de mejora de sus condiciones de vida y por alcanzar mayores niveles de desarrollo. Así lo expresó el propio presidente de la Madrid, quien señaló que “sólo una mayor participación popular en el diseño de políticas y programas, podrá ser la base eficaz para que la comunidad se responsabilice en la ejecución de los programas. Por ello, creo en la planeación democrática; no en la planeación que se impone desde el gabinete o desde la cúpula política” (Secretaría de Gobernación, 2008, p. 22).

La naturaleza democrática del proceso de integración del plan municipal de desarrollo, lo mismo que el estatal y el nacional, supone abordar el tema de la efectividad de la participación ciudadana en la resolución de los asuntos públicos; es decir, del alcance de la democracia como medio para definir rumbos, objetivos, estrategias, acciones y tomar decisiones colectivas. Desde este punto de vista, la planeación democrática pareciera tener ciertas limitantes, pues algunos casos o experiencias en la tarea de conformar el plan sugieren que la participación está limitada a tareas específicas que no tienen mayor trascendencia. Así, hay quienes sostienen que los “foros de consulta popular” contemplados en el propio Sistema Nacional de Planeación Democrática como instrumentos participativos en la formulación de los planes y programas, “han sido sólo mecanismos rituales, meramente estatutarios, de auscultación de la opinión pública que no necesariamente han buscado incorporar las aspiraciones de la sociedad al Plan Nacional de Desarrollo (...)” (Vásquez, 2010, p. 108) y en los demás planes, el estatal y el municipal. Se argumenta que ello es así, porque no hay elemento alguno que vincule lo expresado en los foros con la elaboración y contenido del plan. Dicho de otro modo, “los escasos mecanismos de participación social (...) no garantizan que la voz del ciudadano se incorpore al diseño efectivo de las políticas públicas (...) para lograr ciertos objetivos nacionales” (Vásquez, 2010, p. 108).

4. Participación ciudadana: el Plan Municipal de Desarrollo de Villa de Álvarez, Colima

A fin de valorar el tipo y el alcance de la participación que se contempla en instrumentos como el plan municipal de desarrollo, es necesario examinar alguno de estos documentos, destacando el modo cómo se conformó, lo cual hizo necesario entrevistar a personal de la administración pública municipal. Para ilustrar este punto se utilizará como ejemplo la hechura del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Villa de Álvarez 2015-2018, Colima. Si bien es oportuno aclarar que no se pretende una generalización a partir del

análisis y apreciaciones que se desprenden de su estudio, pues el uso de un sólo caso impide tal alcance, sí será posible obtener algunas conclusiones sobre el sentido de la planeación participativa que soporta a dicho documento rector. De lo que se trata es de vislumbrar posibles cambios o alternativas al camino seguido hasta el momento para incorporar a ciudadanos, representantes de la comunidad, autoridades del ayuntamiento y miembros de distintas organizaciones, a fin de darle mayor contenido y efectividad a la planeación estratégico participativa. Siguiendo esa lógica este trabajo se ubica dentro de la investigación acción, toda vez que metodológicamente se apega a una línea de análisis que contrasta o confronta aspectos teórico conceptuales con un fragmento de la realidad y la práctica misma (Garza, 2007, p. 21).

En el municipio de Villa de Álvarez, la experiencia indica que la construcción del plan municipal de desarrollo comienza durante la campaña política, cuando el candidato que encabeza la fórmula o planilla para ocupar el ayuntamiento, acompañado de su equipo partidista, recorren calles, realizan mítines y dialogan con la comunidad, recogiendo su sentir sobre las necesidades, agravios y aspiraciones que en el momento dominan el ánimo público. La candidata ganadora del PAN y ahora presidenta municipal, Yulenny Guylaine Cortés León, lo expresó claramente durante su discurso en la primera asamblea del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEMUN). En esa ocasión presentó el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 al pleno integrado por funcionarios federales, estatales, municipales y representantes de la sociedad civil:

[El plan] resume el contacto directo que se estableció con la gente de Villa de Álvarez en los recorridos, en las brigadas y en los eventos que se realizaron en cada una de las colonias y las comunidades del Municipio. Se generó una bitácora en la que se anotó cada comentario, solicitud, propuesta o queja ciudadana; se buscó tener registro de todo sin importar su estructura o formato. Previo a la toma de protesta, con la experiencia de campaña, y con las propuestas y compromisos recabados, se iniciaron los trabajos de definición de la intención y las

características del gobierno que fuesen acordes a la expectativa de la población villalvareense (Cortés, 2016).

Una vez recabadas las opiniones, demandas y sentir ciudadano la candidata realizó reuniones de trabajo con el equipo que más tarde conformaría la administración pública municipal, y con quienes realizó un primer ejercicio de planeación estratégica. A partir de ahí tuvo “una versión preliminar de la visión del desarrollo del municipio, la misión del gobierno municipal, y los principios de actuación del funcionario público” (Cortés, 2016).

Después de realizada la toma de protesta de la presidenta municipal y el nuevo ayuntamiento, los funcionarios de la administración pública tuvieron distintas “reuniones de planeación estratégica, en las que se socializaron la visión, la misión y los principios de actuación, para hacerles ajustes y que se conocieran ampliamente” (Cortés, 2016). Como se podrá observar, en ese momento la definición del horizonte de desarrollo para el municipio, así como la filosofía de gobierno, fueron una tarea llevada a cabo por el equipo cercano a la presidenta municipal y por funcionarios municipales. Se pudiera argumentar, por tanto, que si en esta etapa de la planeación no figuran o participan miembros de la comunidad y representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil, sea porque no se contemplan los mecanismos o vías para ello, o por desinterés social para hacerlo, lo cierto es que se privilegia la visión de los nuevos funcionarios y de quienes ya formaban parte de la administración pública municipal. Una posible razón de la preeminencia de los agentes oficiales sobre la sociedad civil en esta etapa definitoria del perfil de gobierno que se inaugura, bien pudiera ser resultado de las resistencias dentro de la burocracia a aceptar la presencia de actores no gubernamentales en esos procesos. Al respecto, se ha argumentado que algunos gobiernos locales “se muestran dispuestos a compartir el poder municipal, mientras que en otros -quizá la mayoría- se limitan a ofrecer lo mínimo posible, sin otra opción que involucre a la ciudadanía, más allá de lo establecido en la ley” (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 151). Por otro lado, la ausencia de la ciudadanía y demás actores sociales en la acción gubernamental puede explicarse como producto de la apatía, consecuencia a su vez de los “(bajos) niveles de confianza en las autoridades del gobierno local y los movimientos vecinales” (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 152).

Toca ahora analizar lo dispuesto normativamente sobre la participación de la sociedad civil al momento de conformar los planes, retomando el caso del municipio de Villa de Álvarez. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Planeación, las distintas organizaciones sociales que representan a los diversos grupos de la población y de los profesionistas, instituciones académicas y organismos empresariales, entre otros, “participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015).

Por su parte, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima estipula en su artículo 60, fracción V que es atribución de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) “promover la participación social a través del Consejo Municipal y los órganos que de acuerdo a la reglamentación respectiva (...) se puedan crear” (Gobierno del Estado de Colima, 2003). Dicho consejo, según el artículo 64 de la ley referida, “estará formado por los representantes de las organizaciones sociales, civiles, productivas y empresariales interesadas en la planeación, que soliciten a la Coordinación General del COPLADECOL su incorporación” (Gobierno del Estado de Colima, 2003). Sin embargo, en el artículo 65 se señala que dichas organizaciones “para formar parte del Consejo, deberán acreditar su existencia legal ante la Coordinación del COPLADECOL” (Gobierno el Estado de Colima, 2003). Una primera interpretación de dichas normativas sugiere que debería dejarse mayor espontaneidad a la participación de la sociedad civil, o facilitarla, pues se percibe una mecánica más bien rígida, que se traduce asimismo como una ampliación del esfuerzo por controlarla y encauzarla.

Para la elaboración del plan municipal de desarrollo, en noviembre de 2015 se celebró en el Salón Presidentes de la Casa de la Cultura del Municipio, el Foro Ciudadano “En Villa de Álvarez Ganamos Todos”. Se invitó a representantes de todos los grupos sociales mediante convocatoria abierta y oficios personalizados. Se registró una asistencia de ciento dos personas, entre estas “12 representantes de la sociedad civil, 13 de dependencias estatales, seis de instituciones académicas y de investigación, siete de cámaras empresariales, tres de sindicatos y organizaciones de jubilados y pensionados, y el resto proveniente de dependencias municipales” (Plan Municipal de Desarrollo, Villa de Álvarez 2015-2018). Los participantes se agruparon en mesas de trabajo, cada una de las

cuales correspondió a seis ejes de desarrollo que definieron las temáticas que orientan las acciones de gobierno. Estos ejes fueron: 1) Buen Gobierno, Buenas Cuentas; 2) Servicios Públicos Completos y de Calidad; 3) Desarrollo Humano y Social; 4) Empleo, Economía y Competitividad; 5) Seguridad y Protección para Todos; y 6) Desarrollo Urbano y Protección Ambiental. Cabe aclarar que la selección de los temas o ejes corrió a cargo de funcionarios del nuevo equipo del gobierno municipal, además de que la presidenta municipal los exhortó a entregar un plan de trabajo a fin de poder elaborar el plan municipal de desarrollo. Éste se conformó a partir de un diagnóstico que incluyó la parte legal y un análisis de los componentes económico, político y social, así como de la historia de Villa de Álvarez. Según se anota en el mismo documento, “se construyó un diagnóstico del perfil general del Municipio y de las condiciones y las problemáticas que prevalecen, a partir de la información estadística disponible en fuentes oficiales, en estudios académicos y de la detección de necesidades de cada área del gobierno municipal” (Plan Municipal de Desarrollo, Villa de Álvarez, 2015-2018). Al diagnóstico se sumaron los comentarios recogidos del foro de consulta ciudadana, los que “fueron nutridos y positivos, al haberse documentado necesidades, inquietudes, peticiones, demandas, quejas, solicitudes, propuestas, recomendaciones, opiniones e ideas. Todo ello está plasmado en el presente documento” (Plan Municipal de Desarrollo, Villa de Álvarez, 2015-2018).

Es evidente que el modo de plantear la participación ciudadana en las tareas de planeación del desarrollo local, sugiere que el involucramiento de los ciudadanos y las distintas organizaciones fue de simple consulta para las autoridades del gobierno municipal de Villa Álvarez. Lo cual puede interpretarse como un tipo de participación con un grado de influencia menor al señalado en la legislación estatal, ya que las opiniones, críticas o propuestas finalmente quedan bajo la lectura e interpretación de los funcionarios municipales; es decir, son las autoridades municipales quienes dan forma a esas distintas expresiones producto de la participación social, ubicándolas en el lugar de la agenda de gobierno que consideren apropiado, o desechándolas según su valoración. Como se ha señalado, “(...) los foros de consulta –cuando se realizan- sólo son los escaparates oficiales de una planeación que realmente se elabora en gabinete por un grupo de especialistas bien intencionados, pero que carecen de la autoridad jurídica y la legitimidad política para definir el rumbo del país” (Vásquez, 2010, p. 125). A esto hay que sumar el formalismo

que permea dicha participación social pues las organizaciones que la llevan a cabo han de primero acreditar ante el COPLADECOL su existencia legal y manifestar su disposición a tomar parte en las actividades relacionadas con la planeación del desarrollo. Tomando en cuenta el carácter meramente consultivo de la participación, así como las formalidades que le rodean, es posible esperar de los ciudadanos y las diversas organizaciones sociales, un nulo o mínimo interés o disposición para involucrarse en tales ejercicios.

Considerando el sentido que se le da a la participación social en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y dados los requisitos que ésta debe cubrir en un estado como Colima y en uno de sus municipios, como lo es Villa de Álvarez, es evidente que su incidencia en la conformación del plan municipal de desarrollo es menor, pues en esencia se trata de un medio formal para que las autoridades gubernamentales consulten al público y soliciten insumos y participación. Esto es, hablamos de un medio para “dar voz a los ciudadanos y a sus asociaciones, aunque sólo sea para saber qué opinan (...)” sin contemplar algún mecanismo que traslade el poder de los ciudadanos, como capacidad de tomar decisiones (Mariñez y Valenzuela, 2013, p. 89).

Así las cosas, es necesario darle significado a la participación ciudadana en los procesos de planeación, abreviando requisitos, estableciendo algún tipo de elemento vinculante entre lo que la sociedad opina y la definición de temas prioritarios, de los objetivos, estrategias y acciones que se desprenden para dar solución a los problemas y avanzar en la construcción de un horizonte de mayor bienestar colectivo. Haría falta llevar esta reformulación del involucramiento ciudadano en las acciones de gobierno a un segundo momento que correspondería a la implementación de dichas acciones, para en otra oportunidad completar la secuencia e incluir la evaluación de los resultados. Sólo así se estará dando cumplimiento al espíritu y propósito de este tipo de ejercicio participativo a escala local: “planear el desarrollo en el municipio significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal” (Secretaría de Gobernación, 2008, p. 74).

Conclusiones

El plan municipal de desarrollo es parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, un aparato orientador de las acciones de gobierno en materia de desarrollo, cuyos principios son la coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, con y entre dependencias y organismos de la administración pública central, a partir de la participación ciudadana y de actores sociales en la definición de problemas y necesidades para su correspondiente inclusión en la agenda gubernamental. Desde sus orígenes, coincidente con el arribo de Miguel de la Madrid como presidente de la república para el periodo 1982-1988, la planeación adquirió mayor relevancia al considerársele como un medio para establecer control y coherencia sobre el aparato público, las acciones de gobierno y fijar los objetivos del desarrollo. No obstante, estas no fueron las únicas razones que explican el replanteamiento de la planeación como práctica obligada para los tres niveles de gobierno, las dependencias federales y demás organismos públicos. La planeación del desarrollo también habría de responder a la crisis o déficit de legitimidad del gobierno federal, producto del mal manejo de la economía y que llevó al país a una crítica situación marcada por una elevada inflación y una colosal deuda externa. La menguada legitimidad del gobierno como herencia de la administración del presidente José López Portillo (1976-1982), llevó al presidente de la Madrid a incluir un elemento democrático al sistema de planeación que se inauguraba. Así, este último contempló a la participación ciudadana y de otros actores sociales en la definición de temas, objetivos y acciones propias del desarrollo.

La participación de la ciudadanía en la conformación de los planes de desarrollo nacional, estatal y municipal, es un mandato en el ejercicio de planeación que arroja distintas señales. Por un lado, se ha mantenido por los años como un mecanismo que cobra vida en los foros de consulta ciudadana que han de celebrarse para recabar el sentir, la opinión y las propuestas de la sociedad civil al momento de integrar el programa de gobierno. El involucramiento ciudadano, sin embargo, adquiere más la forma de ritual cuyo propósito es únicamente consultar, recoger la opinión, más no transformar estos insumos en poder de decisión ciudadana para identificar y dar prioridad a problemáticas, diseñar acciones, aplicarlas y evaluar sus resultados. Por el momento lo que existe es un mecanismo

participativo poco espontáneo, formalizado y utilizado para dar cauce a la intervención ciudadana, al mismo tiempo que se abona a la legitimidad del gobierno. Casos como el Plan Municipal de Desarrollo de Villa de Álvarez para el trienio 2015-2018, demuestran las limitantes que existen para dar mayor contenido y trascendencia a la participación ciudadana en la gestión de lo público.

Referencias

- Alberro, I. (2010). Impacto de la economía política en la administración pública. En José Luis Méndez (Coordinador). *Los grandes problemas de México. XII Políticas Públicas*. México: El Colegio de México.
- Alcocer, J. (1996). El sistema de partidos y la transición política en México (un enfoque pragmático). En María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (Editores). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena.
- Apter, D. (1971). *Choice and the Politics of Allocation*. New Haven: Yale University Press.
- Cadena I., C. (2005). *Administración pública y procesos políticos en México*. México: El Colegio Mexiquense.
- Caldera O., A. (2012). *De la administración pública a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015). *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo.
- Carrillo C., A. y Campero C., G. (2004). La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. En *Revista de Administración Pública*, (111), pp. 19-33.
- Cortés L., Y. G. (2016). *Discurso de la presidente municipal de Villa de Álvarez durante primera asamblea del COPLADEMUN para presentar el Plan Municipal de Desarrollo 2013-2018*.
- De la Madrid H., Miguel. (1983). *Planeación Democrática*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Espinosa C., H. y Cabral D., R. (2013). Evaluación y participación ciudadana en la política pública del sector salud en México. La figura del Aval Ciudadano. En *Memorias del XI Congreso Internacional de Análisis Organizacional. Dimensiones ocultas de la naturaleza organizacional: Perspectivas de análisis*. Colombia: Medellín.
- García M., F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). En *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, (71), pp. 102-121.

- Garza M., A. (2007). *Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales y Humanidades*. México: El Colegio de México.
- Gobierno del Estado de Colima. (2003). *Ley de Planeación para el desarrollo del Estado de Colima*. Periódico oficial, 13 de septiembre.
- González L., S. (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo territorial. El caso de México*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mariñez N., F. y Valenzuela M., R. E. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Medina E., J. (1975). *Filosofía, educación y desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- Medina P., L. (2010). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. México: FCE.
- Pardo, M. (2000). Los límites de la modernización administrativa 1982-1988. En José Luis Méndez (Comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Parra, J.F. (2008). Renovación moral y cambio estructural. La persistencia de la crisis en la presidencia de Miguel De la Madrid. En Will Fowler (Coord.) *Gobernantes mexicanos, II: 1911-2000*. México: FCE.
- H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez. (2015). Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018. Villa de Álvarez.
- Presidencia de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.
- Sánchez G., J. J. (2004). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: Instituto de Administración Pública de Quintana Roo.
- Secretaría de Gobernación. (2008). *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*. México.
- Secretaría de Salud. (2006). *Democracia y cambio estructural en salud: hacia una política social de Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Valdiviezo O., G., Velas O., Apolinar y Morales B., F. (2008). Planeación participativa, transparencia y acceso a la información pública. Cintalapa, Chiapas. En Socorro Arsaluz, Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo (Coords.) *Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano*. México: CIDE.
- Valverde Viviesca, K. (1998). El desmantelamiento del Estado interventor en México. En *Estudios Políticos* (18), (pp.133-154).

Desarrollo local, diagnosis socioeconómica y ambiental en el Municipio fronterizo de La Cruz, Guanacaste: una visión desde los actores locales

Por Juan Carlos Ramírez Brenes y Jockseline Zúñiga Varela

Introducción

El propósito de este capítulo es presentar la problemática del desarrollo local en los ámbitos social, económico, político y ambiental, así como las necesidades prioritarias de desarrollo en las comunidades fronterizas del Municipio de La Cruz, Guanacaste, Costa Rica. La información utilizada proviene de los planes cantonales de desarrollo y de una consulta participativa que recoge la visión de los actores locales sobre sus prioridades en la promoción del desarrollo del municipio. Aunque en el pasado los actores no gubernamentales han elaborado otras agendas para el desarrollo fronterizo y han trazado líneas de acción, aún falta un documento integrador que se espera pueda ser realizado por instituciones universitarias. Por lo tanto, este trabajo tiene la pretensión de ser un insumo que ayude a identificar problemas y necesidades para la creación de una agenda comunal.

1. Desarrollo local, comunal y territorial

El concepto desarrollo tiene diversas acepciones, incluso los diccionarios se han encargado de definirlo, por ejemplo, el Diccionario de la Lengua Española define el término desarrollo como “acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”; o desde la perspectiva económica significa “la evolución de una economía hacia mejores niveles de vida” (DRAE, 2014). Sin

embargo, encontramos definiciones más complejas o especializadas que fueron desarrolladas principalmente en el siglo XX. Desde una connotación economicista se le ve como un proceso que está medido por los niveles de riqueza y crecimiento de las economías nacionales --un ejemplo de lo anterior es la acepción que defiende la CEPAL. Incluso los ambientalistas han aportado adjetivos como “sostenible” o “humano”, que le confieren otras implicaciones.

Para los efectos de nuestro tema de análisis, nos avocamos a revisar los conceptos de desarrollo local, desarrollo comunal y desarrollo territorial. En el primer caso, también existen diversas propuestas de definición o interpretaciones. Así por ejemplo, Jalomo Aguirre (2009) refiere que el desarrollo local tiene como fin proporcionar bases para ejercitar acciones en pro de la comunidad local.

Por su parte, Juárez Alonso (2013) plantea que el concepto de “desarrollo local” surge de la combinación de dos términos controvertidos, que han sido objeto de discusión científica y han generado posturas dispares. Asegura que han sido realizadas diversas aportaciones para ofrecer una definición ampliamente aceptada, lo cual todavía no se ha conseguido.

Asimismo, el concepto de desarrollo ha sido utilizado en la mayoría de las ocasiones con una significación cualitativa, incluso en el lenguaje común se emplea como sinónimo de crecimiento, y generalmente, aumento económico. Por otra parte, en cuanto al término “local”, este hace referencia a cierta parte de un espacio geográfico delimitado; a un área pequeña, englobada o referenciada en una estructura más amplia.

De esta forma, Juárez (2013) concluye sobre el concepto desarrollo local lo siguiente: (...) a nivel general, el desarrollo local pretende situar como punto central al ser humano y a los intereses colectivos, potenciando en su esfera diaria las capacidades de los individuos. Es un enfoque y una práctica que persigue impulsar el desarrollo endógeno, la auto-organización y el bienestar social, para lo que requiere tanto de la participación colectiva como de la intervención individual”. (p. 12).

Otra definición del concepto desarrollo local la proporciona Vázquez (2009), quien se refiere al desarrollo local como una estrategia que busca el progreso social y el desarrollo

sostenible. Este autor entiende que el desarrollo es un proceso en el que el crecimiento económico y la distribución de la renta son dos caras del mismo fenómeno, pues los actores públicos y privados deciden y ejecutan sus inversiones la finalidad de aumentar la productividad y mejorar el bienestar de la sociedad (p. 9). En este sentido, Vázquez (2009) plantea que es una estrategia basada en la mejora continua de los recursos disponibles, sobre todo de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, ya que con ello se contribuye a aumentar la ventaja competitiva del territorio y el bienestar de la población.

En relación con el concepto de desarrollo comunal, también ha sido definido de forma diversa. Por ejemplo, para Bonfiglio (1982), el término de desarrollo comunal tiene sus orígenes en las posesiones coloniales inglesas en África y Asia, en la década de 1920, y que se refiere a las técnicas utilizadas en la intervención colonial, creadas durante la crisis del sistema colonial británico del siglo XX.

Serrano y Zárate (2006) coinciden con Geovanni Bonfiglio en que el concepto de desarrollo comunitario tiene sus orígenes en Asia y África. Para estos autores, el término tiene sus apareció al redor de 1950, y era explicada como “una técnica de acción social enfocada a mejorar las condiciones de vida de la población”.

Por su parte, Ander Egg (2005) manifiesta que el desarrollo de la comunidad es una forma de intervención social. Se trata de un conjunto de reglas prácticas y procedimientos específicos que, a través de la aplicación de la teoría, se traducen en acciones y actividades concretas, “no es una acción sobre la comunidad, sino una acción de la comunidad; donde la población toma decisiones y asume sus consecuencias”.

Otros ven al desarrollo como un proceso. Gómezjara (1986) lo define como “un proceso, porque contiene una progresión de cambios; un método, porque es un camino a recorrer; un programa, donde se concretizan los pasos del proceso y del método”. En concordancia, Montero (2004) lo considera “un proceso organizado, colectivo, libre, incluyente, en el cual hay una variedad de actores, de actividades y de grados de compromiso, que está orientado por valores y objetivos compartidos, en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales”. Mientras que López de Llergo y Cruz de Galindo (2003) definen el desarrollo comunitario de la siguiente manera:

(...) un proceso que suma los esfuerzos de los pobladores de una región, de los grupos intermedios —escuelas, empresas, clubs, etcétera — y del gobierno, para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, mediante el diagnóstico, plan, ejecución y evaluación de programas y proyectos para este fin. (p. 4).

Por otra parte, el desarrollo territorial es un concepto ampliamente discutido y de uso extendido. Según Costamagna y Pérez (2015), el concepto de territorio no es solamente el espacio geográfico en el que tiene lugar las actividades económicas o sociales, sino que incluye al conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiental. Es, por lo tanto, un elemento o factor fundamental del desarrollo, ya que incorpora las distintas dimensiones de este proceso, por ello es más que una superficie del planeta, sino más bien una construcción social multiescalas y multiniveles y, por ende, el desarrollo territorial es el proceso de gestión asociada a esos territorios (Morales, 2017).

Los territorios están regidos por una serie de reglas de alcance nacional e internacional, y de arreglos formales e informales entre los sujetos que lo habitan (Apolinar e Isunza, 2008). El desarrollo territorial es configurado por diferentes agentes políticos y estrategias, quienes articulan las visiones dominantes sobre el libre mercado internacional con las que priorizan los mercados locales, regionales o el autoconsumo. Asimismo, dichos agentes incorporan criterios para el mantenimiento y preservación de las tradiciones locales, articulando redes de movimientos sociales caracterizado por sus reclamos de inclusión y promoción de la justicia (Ramírez, 2011).

2. Caracterización político administrativa y territorial del municipio

El territorio que actualmente corresponde al cantón de La Cruz, Guanacaste, en la época precolombina formó parte de una de las provincias o comarcas indígenas del grupo

denominado Chorotegas, cuyos dominios estuvieron constituidos por varios poblados o señoríos, esparcidos en un área comprendida entre la Península de Nicoya y el Lago de Nicaragua (Municipalidad de la Cruz, 2011).

En 1522 y 1523, Gil González Dávila exploró el litoral pacífico entre Costa Rica y Nicaragua (Meléndez, 1974). Encontró que la región era habitada por dos grupos culturalmente distintos: los Chorotegas, que arribaron a Guanacaste en una oleada migratoria hacia el 800 d. C.; y los Nicaraos, quienes se asentaron en el istmo de Rivas de Nicaragua, hacia el 1200 d.C. Esos pueblos indígenas lograron construir un centro cultural de influencia mesoamericana conocido como la Gran Nicoya.

En la segunda mitad del siglo XVII, la ganadería de las grandes haciendas en el occidente de Nicaragua y el noroeste de Costa Rica fue favorecida por las características geográficas de la región, pues entre otras cosas facilitó el traslado de ganado en pie y el abastecimiento de productos ganaderos al resto de Centroamérica (Pérez, 1989). De esta manera, el territorio entre el Golfo de Fonseca y al Golfo de Nicoya conformó un corredor ganadero que sobrevivió hasta la segunda mitad del siglo XX. Durante el siglo XVIII el cultivo del añil y la ganadería impulsaron el comercio en la costa del Pacífico, entre Nicoya y Guatemala, dejando huellas socioeconómicas profundas en la región.

La anexión de la antigua alcaldía de Nicoya a Costa Rica, en 1824, y la guerra victoriosa contra los filibusteros comandados por William Walker, ocurrida entre 1856-57, misma que coronó la independencia de Centroamérica, son los dos principales acontecimientos históricos compartidos por Costa Rica y Nicaragua en el siglo XIX. En el siglo XX, otros acontecimientos de índole socioeconómica y política acercaron aún más a los dos países, y en el siglo XXI las relaciones entre ambos continúan profundizándose a través de la migración laboral temporal o definitiva, en algunos casos, y del desarrollo de la actividad turística. Las actividades económicas compartidas ofrecen la oportunidad para profundizar las relaciones bilaterales.

Ahora bien, en el caso específico de la comunidad de La Cruz, esta ha sido marcada por los procesos de movilidad humana ocurridas ya en tiempos precolombinos. Aunque si bien durante varios siglos no existieron divisiones político-territoriales, el territorio de lo que hoy conocemos como La Cruz fue constituido como un pueblo de paso y transferencia de comercio entre Costa Rica y Nicaragua, incluso su nombre hace referencia a los años

cuando comenzó la intensiva comercialización entre grandes ciudades centroamericanas de la colonia española (Municipalidad de la Cruz, 2011):

El origen del nombre se remonta al hecho ocurrido, en la época en que los arrieros transportaban ganado de Nicaragua a Esparza, cuando uno de ellos, de paso por la región, cayó muerto al perseguir una res que se había escapado de la manada, por lo que sus compañeros colocaron una cruz de palos rollizos sobre su sepultura. Posteriormente, esa cruz sirvió de referencia a los arrieros que pasaban por el lugar, para hacer un descanso en el sitio y a la vez contar el ganado, antes de proseguir su viaje a su destino final. Con el tiempo el lugar dio origen a la formación de una incipiente población, que se comenzó a denominar La Cruz. (Municipalidad de la Cruz, 2011, p. 8)

El cantón aún tiene la connotación de ser una ciudad de paso. La movilidad de personas es el parte de la cotidianidad de la ciudad, sin embargo, el crecimiento demográfico y socioeconómico de ciudades aledañas, y por ende la mayor oferta de servicios que éstas brindan, le han restado el apelativo de lugar de descanso para viajeros, que tuvo en sus orígenes.

3. Evolución territorial y administrativa

El cantón de La Cruz limita al norte con el departamento de Rivas, Nicaragua, y al sur con el cantón de Liberia; al oeste con el océano Pacífico, y al este con el cantón de Upala de la provincia de Alajuela. A continuación, la tabla 1 presenta la lista de cantones de La Cruz, incluyendo su extensión territorial medida en kilómetros cuadrados, así como el indicador que refleja el porcentaje que cada uno de ellos representa con respecto de la superficie total.

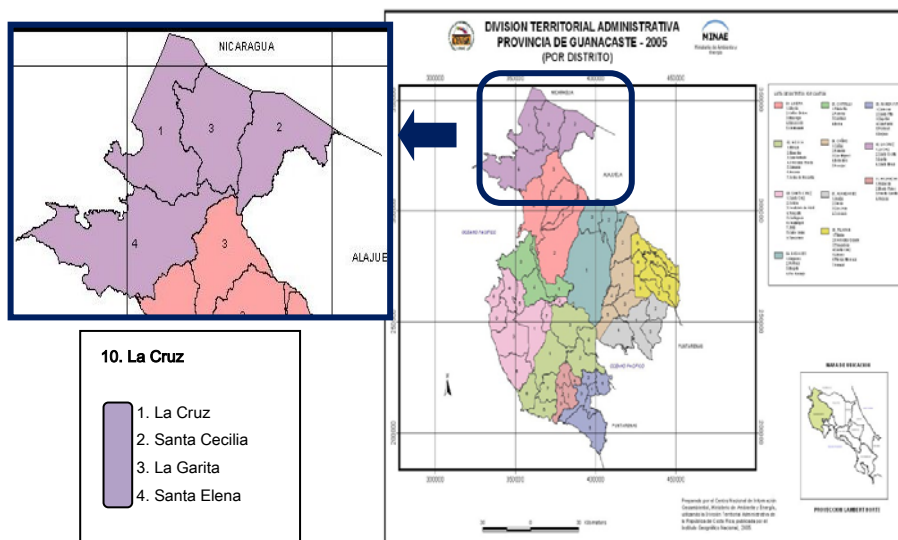
Tabla 1. Distritos del cantón de La Cruz, según extensión.

	Distrito	Extensión (km²)	% del total de la extensión territorial
1	La Cruz	346.22 km ²	25.01
2	Santa Cecilia	257.68 km ²	18.62
3	La Garita	272.69 km ²	19.7
4	Santa Elena	507.31 km ²	36.67
	TOTAL	1.383,9	100

Fuente: Municipalidad de La Cruz 2016, con datos del Censo de Población 2011, INEC.

La evolución político-administrativa de La Cruz se remonta a la ley N° 36, del 7 de diciembre de 1848, que determina que el poblado pertenecía al cantón de Liberia, establecido este último con el nombre de Guanacaste. En la ley N° 20, del 18 octubre de 1915, se señaló que la división territorial para efectos administrativos, el barrio La Cruz constituyó parte del distrito tercero del cantón Liberia. Posteriormente, el 23 de julio de 1969, y al amparo de la ley N° 4354, La Cruz se erigió como cantón número diez de la Provincia Guanacaste, con tres distritos, mientras que actualmente tiene los cuatro que se vieron en la Tabla 1 y que se ilustran en el mapa de la figura 1.

Figura 1. Distritos del cantón de La Cruz



Fuente: Modificado de CENIGA 2005b.

La Ley N° 4574, del 4 de marzo de 1970, le otorgó el título de ciudad a la cabecera del cantón de La Cruz, dispuesto en el Código Municipal. En abril de ese mismo año, por decreto ejecutivo fue creado el distrito 04 Santa Elena, y fueron fijados los límites distritales.

Por otra parte, los datos demográficos de 2008 serán los que tomaremos como referencia en este documento. Al respecto, la Municipalidad de la Cruz (2011) toma como referencia la información suministrada por la Clínica de La Cruz, recolectados mediante el trabajo de los ATAPS. Así pues, en 2001, el cantón de La Cruz contabilizó un total de 16,505 habitantes, y para 2008 el indicador ascendió a 18,829 habitantes, lo que representa un crecimiento de 2,324 personas en siete años (Municipalidad de la Cruz, 2012).

Los datos demográficos del Censo Poblacional realizado por el INEC en 2011 indican que el cantón de La Cruz cuenta con una población de 19,181 personas, siendo La Cruz el distrito con mayor concentración poblacional, mientras que el más pequeño es La Garita. La situación poblacional del cantón se sintetiza en la tabla 2.

Tabla 2. Población y densidad de los distritos de La Cruz

Nº	DISTRITO	Población	Densidad (km ²)
1	La Cruz	9 195	26,6
2	Santa Cecilia	6 258	24,3
3	La Garita	1 688	6,2
4	Santa Elena	2 040	4,0
TOTAL		19 181	13,9

Fuente: Municipalidad de La Cruz 2016, con base en datos del Censo de Población 2011, INEC.

El cantón de La Cruz se caracteriza por tener una población mayoritariamente femenina (9,741 mujeres), concentrada en la zona rural (6,013 mujeres). La mayor concentración poblacional es en la zona rural, en donde se encuentra el 62.85% de la población total del cantón (12,056 personas) (INEC, 2011).

Según se aprecia en la tabla 3 que las edades de las personas están concentradas en el rango de 10 a 19 años, y que en su mayoría son hombres. La minoría se encuentra en el

rango etario de 85 años en adelante. Por lo tanto, se puede afirmar que La Cruz es un cantón joven.

Tabla 3. Distribución absoluta de la población urbana y rural por sexo y distrito, cantón de La Cruz

	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	19 181	9 440	9 741	7 125	3 397	3 728	12 056	6 043	6 013
La Cruz	9 195	4 369	4 826	4 821	2 248	2 573	4 374	2 121	2 253
Santa Cecilia	6 258	3 161	3 097	739	360	379	5 519	2 801	2 718
La Garita	1 688	867	821	561	279	282	1 127	588	539
Santa Elena	2 040	1 043	997	1 004	510	494	1 036	533	503

Fuente: Municipalidad de La Cruz 2016, con base en datos del Censo de Población 2011, INEC.

En el aspecto geográfico, las coordenadas geográficas medias del cantón de La Cruz están dadas por 11°00'38" latitud norte, y 85°35'29" longitud oeste. La anchura máxima es de 81 kilómetros, en dirección noreste a suroeste, desde unos 150 metros al noroeste del Hito 14, frontera con la República de Nicaragua, donde la línea imaginaria intercepta el río Las Haciendas hasta punta Santa Elena, en la península del mismo nombre. Las elevaciones, en metros sobre el nivel medio del mar (msnm), del centro urbano de los distritos del cantón son las siguientes: Ciudad La Cruz 255 msnm, Villa Santa Cecilia 337 msnm, Villa La Garita 300 msnm y Villa Cuajiniquil 10 msnm. (Municipalidad de La Cruz, 2012) y (Municipalidad de La Cruz, 2016).

El cantón de La Cruz está constituido geológicamente por materiales de los períodos Cretácico, Terciario y Cuaternario, siendo las rocas volcánicas del Cuaternario las que predominan en la región (Municipalidad de La Cruz, 2012). Según el Instituto Meteorológico Nacional (IMN, 2008). La Cruz está localizada en la región climática conocida como Pacífico Norte, la cual presenta un promedio de lluvia media anual entre los 1,500mm a 2,500 mm, con una temperatura máxima media anual de 32°C con una mínima media anual de 22°C, y en la zona montañosa de 25°C a 17°C. El comportamiento de las temperaturas extremas en la región presenta una amplitud entre la máxima y la mínima de 9.1°C.

La Cruz cuenta con dos estaciones: la lluviosa que se extiende de mayo a noviembre, y la seca que ocurre de noviembre a abril; los meses de transición son abril (seca a lluviosa) y noviembre (lluviosa a seca). Según el IMN (2008), la estación lluviosa del Pacífico Norte, se caracteriza por la precipitación del 50% de la precipitación anual en el intervalo de tiempo de mayo a agosto, con un máximo de lluvia en junio, al intensificarse los vientos suroestes; en julio y agosto se intensifican los vientos alisios, lo que causa el veranillo del Pacífico. De septiembre a noviembre se da el segundo período lluvioso en el que se alcanza el 46% de la precipitación anual, entre septiembre y octubre existe un mayor aporte de lluvias con una alta influencia de vientos ciclónicos.

Según Solano y Villalobos (2001) (citados por el IMN, 2008), fisiográficamente se distinguen tres unidades que pueden representar las principales condiciones climáticas de la zona del Pacífico Norte: una es la Unidad Continental, constituida por la Cordillera de Guanacaste y la Cordillera de Tilarán a una altitud media de 1000msnm; otra es la Unidad Peninsular que comprende las penínsulas de Santa Elena y Nicoya con una altura media de 300msnm; y la última es la Unidad de Depresión del Tempisque, una zona llana con alturas medias de 30 msnm.

Según Zárate (1991), citado por IMN (2008), el viento predominante durante el periodo seco y el veranillo es el noreste o Alisio, aunque predomina el periodo lluvioso en el sureste. La influencia de estos vientos en conjunto con las características altitudinales de los terrenos influye en la distribución mensual de precipitaciones en el territorio del cantón de La Cruz y toda la zona del Pacífico Norte. La variabilidad climática en la zona de La Cruz influye en la propensión de inundaciones y sequías. El aumento de precipitaciones debido a fenómenos meteorológicos aumenta el riesgo de inundaciones, en La Cruz las comunidades propensas a inundarse debido a la conjunción de sus vulnerabilidades socio - ambientales son Cuajiniquil, Santa Cecilia y Verdun (Comisión Nacional de Emergencias, 2008).

La sequía representa un riesgo mayor debido a las características hídricas de la región. Según el IMN (2008), El Niño puede causar sequías en el Pacífico Norte, con reducciones promedio de lluvia anual de un 26%, afectando principalmente el segundo período lluvioso. La temperatura durante estos eventos, puede aumentar más de 1°C.

Según la Estrategia Regional de Cambio Climático, presentada en el 2010 por la Comisión centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Sistema de Integración

Centroamericana (SICA), los eventos de sequía extrema han causado impactos socio-económicos importantes en la región centroamericana, principalmente a lo largo del litoral del Océano Pacífico, en donde se ha establecido una franja de territorio comúnmente clasificado como bosque seco tropical o trópico seco. Este bosque se extiende entre los países de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, parte de El Salvador y Guatemala, por lo cual a esta zona se le ha denominado Corredor Seco, y es donde se observan los efectos más drásticos de sequías extremas.

Guanacaste es una de las zonas de menor riqueza hídrica de Costa Rica (IMN 2008). El sistema fluvial del cantón de La Cruz, corresponde a las vertientes del Caribe y del Pacífico. Según información de Municipalidad de La Cruz (2012), la vertiente del Caribe corresponde a la subvertiente Norte, la cual pertenece a la cuenca del Río Zapote, ésta área es drenada por los siguientes ríos Sapoá, Sábalo, Cañita, Mena, Orosí, Sardina, Cañas, Las Haciendas (límite con el cantón de Guatuso de la provincia de Alajuela). Estos ríos nacen en el territorio de La Cruz, en las laderas del Volcán Orosí, de la Sierra Volcánica de Guanacaste, estos desembocan en el lago de Nicaragua, corriendo en cursos de agua con rumbo sur a norte y suroeste a noreste.

4. Diagnósis socio-económica y ambiental del Municipio de La Cruz

Los índices económicos de La Cruz responden a las condiciones mayormente rurales y de baja inversión en la zona. Según Ulate, Chaves y Maroto (2009), La Cruz ocupa el lugar 48 de 81 cantones en índice de competitividad cantonal. En el plano valorativo (0,043) no alcanza el promedio nacional (0.106). Este subíndice o pilar busca cuantificar el tamaño del cantón desde el punto de vista económico. El pilar competitividad cantonal fue cuantificado valiéndose de consideraciones sobre proximidad al mercado y su tamaño, para explicar la concentración de la actividad económica en una región. Por lo tanto se utiliza un conjunto de variables que aproximan el tamaño del cantón desde el punto de vista económico (UCR, 2012).

Para proyectar el tamaño del mercado doméstico, Ulate, Chaves y Maroto (2009) utilizaron el consumo eléctrico como una variable aproximada del ingreso de la población del cantón, el gasto municipal en capital y los gastos municipales totales. Para aproximar el mercado externo se utilizaron el valor de las exportaciones de bienes que se originan en el cantón.

En relación con la economía de la zona, otro subíndice de interés es el pilar laboral que según Ulate, Chaves y Maroto (2009) identifica la densidad del mercado laboral, su especialización y el grado de educación como factores que contribuyen a ampliar la productividad y especialización de una localidad en actividades industriales y de servicios. En este subíndice se utilizan tres componentes. El primero se refiere al nivel de educación de la fuerza laboral, el cual se cuantifica con la matrícula en inglés en primaria y secundaria y que en La Cruz alcanza el índice 52 de 81; la matrícula en secundaria tiene el índice 56 de 81, y en la educación universitaria el 63 de 81. El segundo componente cuantifica el tamaño del mercado laboral con base en la población económicamente activa del cantón, aspecto que refleja un alto nivel de desempleo. Por último, el tercer componente se refiere a la especialización relativa de trabajadores en el comercio, los hoteles y la industria, en el cuál obtiene también un nivel bajo al ocupar el lugar 53 de 81 cantones.

Para Ulate, Chaves y Maroto (2009), si el índice de especialización relativa es alto significa que, dado el tamaño del cantón, hay una concentración de trabajadores en los sectores comercio, turismo e industria; y si es bajo significa que los trabajadores se especializan en las demás actividades económicas, como la agricultura. Precisamente este es el caso de la ciudad de La Cruz, la cual ocupa el lugar 59 en el pilar laboral, pues alcanza el índice valorativo de 0.063, menos de la mitad del promedio nacional (0.159).

Como lo refleja el Índice de Competitividad cantonal en sus pilares económico y laboral, y en congruencia con lo que expone la Municipalidad de La Cruz (2011 y 2012), la economía del cantón está representada básicamente por la agricultura, la ganadería y la pesca. Según el Plan de desarrollo cantonal 2016-2026, en datos generales obtenidos del Área de Desarrollo Rural de la zona, aproximadamente el 70% de la población económicamente activa trabaja en ganadería, agricultura y pesca. Gran parte de esta actividad se realiza en los diversos Asentamientos del IDA que existen en el cantón. (Municipalidad de la Cruz, 2016).

La población económica activa de la Cruz (PEA) está constituida por unos 5,279 habitantes. El porcentaje de empleo fijo (35%) es bajo. Un 50% contaban con trabajo “no fijo” y el 15% restante estaban desempleados (rondando el desempleo nacional para 1998 en un 7.2%). La agricultura es cada vez menos rentable, por lo que los empleos generados por las empresas del sector son en su mayoría ocasionales, tales como chapear; cortar naranjas; construcción; sembrar jengibre, frijoles o tiquizque; entre las más usuales.

El desarrollo del cantón obedece en gran medida a la apertura de la Carretera Interamericana. El intercambio comercial de Costa Rica con el resto de Centroamérica ha generado el incremento en el paso de vehículos de carga que deben cruzar forzosamente por La Cruz, favoreciendo a su vez a la población. Asimismo el desarrollo del turismo con el resto de la región ha favorecido generosamente a la población del cantón, ya que muchos trabajan en actividades de comercio informales, otros han convertido sus casas en pequeños hoteles y sodas. La llegada de turistas nacionales y extranjeros a las playas de este cantón ha ido creciendo paulatinamente, generando la demanda de hoteles y casas de lujo que se han ido desarrollando en toda la zona costera. La inexistencia de lugares apropiados de diversión sana provoca el consumo de alcohol, constituyéndose en uno de los principales males que aquejan al cantón (Municipalidad de la Cruz, 2012).

Según la Municipalidad de la Cruz (2011), en cada una de las comunidades se dan labores diferentes de acuerdo con la ubicación geográfica y a la factibilidad de la zona. Datos generales del Área de Desarrollo Rural del MAG, correspondientes al cantón de La Cruz, señalan que aproximadamente el 70% de la población económicamente activa trabaja en la ganadería, la agricultura y la pesca. La mayor parte de la actividad laboral se realiza en los diversos asentamientos del IDA del Cantón. Para el gobierno local, debido a que muestra crecimiento constante, el sector comercio y servicios es la segunda fuente de empleo en el Cantón de La Cruz. La autoridad Municipalidad de La Cruz (2011) afirma que esto obedece a la apertura de la carretera interamericana, lo que en consecuencia ha impulsado el aumento del intercambio comercial internacional entre Costa Rica y otros países principalmente centroamericanos, y con ello la apertura de aduanas privadas.

Retornando al análisis de la principal actividad económica en el Cantón de La Cruz, el sector primario, la Municipalidad (2011) identifica ciertos problemas fundamentales que frenan el crecimiento del sector. La autoridad municipal considera que la ausencia de

canales de comercialización, especialmente de granos básicos, el aumento de intermediarios, la caída del volumen y el valor de producción, así como la lejanía de los mercados centrales, influyen directamente en la disminución importante del ingreso familiar, lo que repercute en los niveles de calidad de vida de los cruceños.

Algunas organizaciones de apoyo a la producción son el Centro Agrícola Cantonal, asociaciones formales de productores y el Grupo de Acción Local de La Cruz para el Manejo de Fondos del Gobierno de Andalucía, entre otras. En la tabla 4 se muestran los sistemas de producción utilizados en el cantón de La Cruz para realizar actividades económicas identificadas con las principales fuentes de ingreso económico. La tabla también refleja que el cantón mantiene sistemas de producción artesanales y rudimentarios, característicos de la cultura de la región, que además poseen elementos de integración cultural por lo componentes migratorios en su cercanía con la frontera con Nicaragua.

Tabla 4. Principales actividades económicas del cantón de La Cruz

Sistemas de Producción	
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> - Roza y quema con descanso, esto predomina en granos básicos (maíz, arroz, frijoles), donde se incorpora la mano de obra familiar asumiendo estas muchas veces las pérdidas ocasionadas por lluvia o sequía. - Producción de frijol tapado, con mínima labranza utilizando la mano de obra familiar en terrenos con pendiente y bajos rendimientos. - Huertas familiares con una extensión promedio de 2.500m², generalmente bajo la responsabilidad de la mujer y los hijos. Esto se realiza complementario al trabajo de la parcela y su producción es destinada al consumo familiar. - Sistema semi mecanizado, es utilizado en el cultivo de raíces y tubérculos, jengibre y piña, principalmente, para ello se requiere suelos planos mayor mano de obra y capital. - Producción de naranja en manos principalmente de grandes productores, utilizando mano de obra migrante, con fines de exportación.
Ganadería	<ul style="list-style-type: none"> - Ganadería en sistemas de pastoreo integrado con sistemas de cultivo locales, utilizando el pasto natural.
Pesca	<ul style="list-style-type: none"> - Pesca con flotilla artesanal, utilizando las técnicas de trasmallo, línea y buceo a baja profundidad, esto se realiza en las comunidades costeras.

Fuente: Municipalidad de La Cruz, 2011; Municipalidad de la Cruz, 2016.

Los procesos productivos de subsistencia refuerzan elementos culturales importantes para la identidad social de la región. El problema se circunscribe a la falta de apoyo para la realización de procesos productivos a mayor escala y la comercialización de productos. Los procesos rudimentarios de producción obedecen a la necesidad de

sobrevivir y mantener la producción menos dependiente de insumos químicos y mecánicos pues encarecerían el valor comercial de los bienes agrícolas. Las agroindustrias establecidas en el Cantón sí pueden adquirir esos insumos agrícolas, con lo cual las empresas estimulan la migración de la población, especialmente masculina y extranjera, a las fincas.

Derivado de la migración laboral de fuerza de trabajo masculina, es más frecuente la delegación de responsabilidades agrícolas de subsistencia en adultos mayores y madres jefas de familia. Este fenómeno incide fuertemente en los procesos de deserción escolar de niños y adolescentes. La deserción escolar en adolescentes es aún mayor, debido a que su condición etaria atribuye una supuesta madurez que se relaciona a su crecimiento físico, percibido como equivalente a convertirse en fuerza laboral capaz de brindar un ingreso económico mayor a la familia, necesario para sobrevivir (Municipalidad de la Cruz, 2011).

Por otra parte, ante el imponente paisaje, la riqueza natural y cultural de La Cruz, el turismo se perfila como una actividad con grandes posibilidades de consolidación. El turismo rural está basado en un modelo inclusivo de la población y en criterios de sostenibilidad ambiental. Sin embargo, por su carácter estacional, la actividad turística debe de ser considerada como una alternativa complementaria a las actividades económicas, esto con la finalidad de preservar ocupaciones tradicionales que definen las identidades culturales de los habitantes de las diferentes comunidades. Entre las riquezas naturales destacan la presencia de los monumentos de origen volcánico ubicados en la cordillera de Guanacaste, específicamente Orosí (1, 440 msnm), Cacao (1,659 msnm), el cerro Orosilito (1,200 msnm), y el cerro El Hacha (671 msnm) con su gran área de cobertura de 22 km².

Asimismo, resalta la exuberancia del litoral pacífico, que desde Bahía Salinas hasta Bahía Naranjo presenta diversos accidentes geomorfológicos que incluyen 18 Bahías, 30 playas, 16 puntas, 2 golfos, 15 islas e islotes y al menos 6 esteros con manglar. La tercera parte del territorio cantonal es administrada por el A.C.G., lo que incluye en su jurisdicción las áreas protegidas de Guanacaste, Parque Nacional Santa Rosa, Refugio de Vida Silvestre Bahía Junquillal, Hacienda Santa Elena y el Refugio de Vida Silvestre Isla Bolaños (Municipalidad de la Cruz, 2011).

Como resultado de una evaluación del potencial del turismo rural en los cantones de Upala, Los Chiles, Guatuso y La Cruz, los profesores Blanco y Arze (2006) revisaron las

potencialidades que tendría la construcción de un desarrollo turístico con un enfoque rural. Al respecto señalan:

La Cruz, el desarrollo turístico estaría siendo liderado por el Parque Nacional Santa Rosa, atractivo de mayor jerarquía en ese cantón y como atractivos complementarios estarían el circuito de playas de Bahía Salinas y el agroturismo en las haciendas ubicadas en las faldas de los volcanes Orosi y Rincón de la Vieja. Otra oportunidad para La Cruz es aprovechar los flujos turísticos que se dirigen al Golfo de Papagayo y al sur de Nicaragua, integrando de esa manera los productos playa, lagos, volcanes y ciudades coloniales. (p. 20).

Dichos autores también identificaron los diferentes atractivos turísticos de orden natural, técnico, científico o artístico contemporáneos en los cantones. Para ello utilizaron la metodología sugerida por CICATUR-OEA (1983) para el establecimiento de jerarquía, clase y actividades potenciales a realizar. Según Blanco (2008), para evaluar los atractivos con potencial para el desarrollo del turismo rural fue empleada la metodología de evaluación del patrimonio turístico de la CICATUR/OEA, la cual divide los atractivos en naturales y artificiales y luego establece clases y jerarquías. Los atractivos del cantón de La Cruz se establecen principalmente en la jerarquía I, como atractivos turísticos sin capacidad de movilizar el mercado por sí solos, y con una mayor tendencia a complementarse con otros atractivos. Sin embargo, la zona costera ofrece mayor potencial de desarrollo turístico con las oportunidades que ofrecen el Parque Nacional Santa Rosa, Refugio de Vida Silvestre Bahía Junquillal y Playas Cuajiniquil, Puerto Soley, Copal, Rajada, El Jobo, clasificados como atractivos centrales.

En relación con los ingresos, riqueza e inversión, Rojas (2007) menciona que Guanacaste, al igual que las provincias de Puntarenas y Limón, presenta mayores niveles de pobreza humana debido a que todos sus cantones durante el año 2005 registran valores superiores al promedio cantonal. El cantón guanacasteco La Cruz es uno de los que posee altos índices de pobreza humana, mismos que revelan un nivel de ingresos muy precario para las familias cruceñas, y de lo que se deduce su vinculación con un mercado laboral

poco dinámico, con mínimas oportunidades de empleo formal, alta incidencia de empleos informales y empleos de baja remuneración. Según datos del Área de Desarrollo Rural del MAG correspondiente a La Cruz, el 70% de la población económicamente activa trabaja en la ganadería, la agricultura y la pesca. Esas actividades pagan salarios que permiten al grueso de la población cruceña solventar precariamente sus necesidades básicas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), en el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica de 2011, afirma que el índice bienestar material (gozo de un nivel de vida digno “medido por el consumo eléctrico residencial por cliente como variable «proxy» del ingreso per cápita cantonal.”) para el cantón de La Cruz ocupa el lugar 71, de los 81 cantones del país; posee un índice bajo, cuantificado en 0.422 (p. 16).

En cuanto al clima empresarial del Cantón, Chaves y Maroto (2009) afirman que La Cruz ocupa el último lugar de los 81 cantones del país, con un índice de 0,006 en relación con el promedio nacional de 0.128. Esta situación repercute directamente en los temas del empleo, la distribución de la riqueza y la calidad de vida de la población, pues se trata de indicador clave que:

(...) cuantifica el número de empresas industriales medianas y grandes, el número de entidades financieras, el número de pasajeros aéreos que recibe el cantón y la distancia a un aeropuerto internacional así como la participación relativa de las exportaciones del cantón en las exportaciones totales. (p. 25).

En cuanto al subíndice de innovación, el indicador también es bajo para La Cruz. Según los datos registrados para las actividades en las que se identifican mayor base tecnológica, por ejemplo, los proyectos de investigación de la Universidad de Costa Rica, y el índice de especialización en exportaciones de alta tecnología. En este último, La Cruz está en el lugar 48, compartiendo su índice valorativo con otros 34 cantones del país.

En lo referente a la inversión extranjera, si bien en La Cruz existen empresas como Del Oro, parte de Inversiones Guanaranja S. A., cuyo capital es foráneo, el cantón no ha generado atracción para este tipo de inversiones. Con respecto a la inversión nacional, al identificar la poca presencia de oficinas de gobierno en el cantón y la dependencia de la

ejecución de sus actividades institucionales de gobierno a las oficinas regionales de Liberia, se manifiesta una menor inversión pública. De esta forma:

Los pobladores del cantón La Cruz también consideran que su cantón ha sido abandonado por el Estado y que no hay oportunidades para los jóvenes y profesionales quienes deben emigrar hacia otras zonas de Guanacaste o del Valle Central en busca de oportunidades. (Blanco y Arze, 2006, p. 11)

Al respecto, Ulate, Chaves y Maroto (2009) identifican en el pilar de gobierno, que si bien hace referencia al tamaño del gobierno local, también incluye consideraciones sobre la efectividad de las concesiones, los gastos en infraestructura y servicios, y los bienes públicos locales. De esta forma, el cantón de La Cruz se encuentra en el lugar 23 de 81 con un índice valorativo de 0.211, de un promedio nacional de 0.198, lo que indica que si bien a pesar de los bajos indicadores de la inversión extranjera y de gobierno general, la gestión del gobierno municipal se encuentra en un nivel medio.

Principales aspectos sociales y desarrollo humano del cantón de La Cruz

En el ya mencionado Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, la posición relativa del cantón de la Cruz con respecto al índice de desarrollo humano en el país está descrito en la tabla 5. Estos indicadores confirman las condiciones de vida precaria y los problemas estructurales para una vida integral. El índice de bienestar material refleja el nivel de satisfacción de las necesidades básicas, de acuerdo con el cual La Cruz está ubicado entre los 40 cantones con menor índice de Desarrollo Humano, y entre los 10 cantones con peores condiciones para satisfacer las necesidades. El Atlas de Desarrollo Humano del PNUD 2007, conforma que esos datos son persistentes entre 1999 al 2005. Todo lo anterior explica por qué La Cruz es un cantón objetivo de sus acciones para fortalecer el desarrollo para algunas agencias de cooperación internacional.

Tabla 5. Índices de desarrollo humano, cantón La Cruz

Índice ó Indicador	Año				
	2010	2011	2012	2013	2014
IDHc	0,603 (80)	0,623 (78)	0,627 (78)	0,641 (78)	0,651 (77)
IEVc	0,780 (70)	0,803 (69)	0,797 (70)	0,813 (68)	0,832 (56)
Esperanza de vida (años)	77,3	78,1	77,9	78,4	79,1
ICc	0,763 (77)	0,801 (75)	0,816 (72)	0,836 (71)	0,836 (72)
Tasa de matriculación primaria (%)	82,5	93,6	88,9	87,5	86,2
Tasa de matriculación secundaria (%)	70,1	73,1	76,7	80,3	79,9
Tasa de matriculación global (%)	73,2	78,2	79,8	82,1	81,4
Tasa de alfabetización adulta (%)	91,3	92,0	92,6	93,3	94,0
IBMc	0,265 (80)	0,264 (79)	0,268 (79)	0,274 (78)	0,286 (78)
Consumo per cápita de electricidad (Kwh)	372,8	371,3	376,1	384,5	399,2
IPHc	24,529 (74)	22,520 (72)	25,250 (77)	24,352 (77)	24,240 (72)
IPGc	0,725 (68)	0,687 (77)	0,688 (76)	0,691 (77)	0,689 (78)
IDGc	0,590 (80)	0,609 (78)	0,611 (77)	0,625 (78)	0,631 (77)
Población (habitantes)	22.171	22.644	23.115	23.598	24.083

Fuente: Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, 2014.

Los principales actores sociales que intervienen en la dinámica cantonal son instituciones gubernamentales, banca estatal, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de base son altamente importantes para el desarrollo autónomo y la autogestión de las comunidades, sin embargo la creación de estas organizaciones por sí solas no generan un impacto positivo en las condiciones de vida de las comunidades. Según Ribeiro de Souza y Barbosa (2007):

Las organizaciones de base populares existen para atender las necesidades de las comunidades pobres. Nacen cuando la propia población pobre se organiza para mejorar sus condiciones de vida. Pueden asumir la forma de asociaciones de

residentes o vecinos (cuando la población se articula para brindarse ayuda mutua, reivindicar sus derechos o influenciar políticas locales); de entidades u organizaciones sociales de interés público (cuando la población se articula, por cuenta propia o mediante asociaciones, para prestar asistencia u ofrecer servicios a las propias comunidades en que residen); de asociaciones de productores o cooperativas (cuando la población se asocia con el fin de trabajar conjuntamente y generar ingresos para su supervivencia). Una vez constituidas, estas organizaciones también necesitan ocuparse de su propio sostenimiento.

En el caso del cantón de La Cruz existen asociaciones y cooperativas dirigidas a fomentar el desarrollo integral de los asentamientos o para los procesos de producción comunitarios. Se estima que el cantón existen alrededor de 45 organizaciones de base, principalmente asociaciones de desarrollo integral, asociaciones específicas, comités de vecinos y asociaciones de productores.

El desempeño de estas organizaciones de base suele enfrentar problemas relacionados con la participación social y el liderazgo dentro de las comunidades. Si bien esas organizaciones se esfuerzan en realizar las acciones necesarias para un mejor desarrollo de las comunidades, las relaciones intergrupales y en general dentro de la comunidad se convierten en un fin y a la vez en reto a enfrentar problemas de organización y liderazgo. Al respecto, Arze y Blanco (2006) señalan:

(..) en la mayoría de estos grupos la participación de los afiliados es baja y hay falta de compromiso, fidelidad y liderazgo. Además, la variedad de organizaciones dificulta la formación de grupos con fines específicos y conduce a una dispersión de esfuerzos y pérdida de la visión de conjunto, lo cual se manifiesta en rivalidades entre los grupos, pérdida de comunicación y una gran duplicidad de esfuerzos. Esos factores debilitan las organizaciones y las lleva a enfrentar procesos de

desintegración y mal manejo de recursos que a menudo hacen fracasar los proyectos que están ejecutando.

De esta forma, es importante reconocer que la creación de nuevos grupos y asociaciones ya no es una solución acertada en la mayoría de los asentamientos cruceños, pues hay evidencia de que existen organizaciones en todos los distritos del cantón, y todas necesitan apoyo para fortalecer sus dinámicas organizativas, y así enfrentar sus principales retos y alcanzar una capacidad autogestionaria real, lo que al final redundará en una mejor calidad de vida de la población.

Según Ulate, Chaves y Maroto (2009), en el Índice de Competitividad Cantonal para la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), La Cruz tiene el lugar número 39 en el pilar de calidad de vida, de una lista de 81 cantones. La valoración al nivel de calidad de vida del cantón es bajo según podemos observar en la tabla 6.

Tabla 6. Índices de Calidad de vida

Factor Salud	Índice
Esperanza de vida	57
Defunciones infantiles pc.	75
Defunciones por SIDA pc.	1
Dengue pc.	51
Tuberculosis pc.	45
Factor Seguridad Ciudadana	Índice
Robos y asaltos	37
Factor Trámites con el Gobierno Local	Índice
Días para patente comercial	22

Fuente: Índice de Competitividad Cantonal 2012.

Sobre el tema de salud La Cruz se encuentra con índices medios sobre incidencia de enfermedades (dengue, tuberculosis, etcétera) y esperanza de vida al nacer. Existe mayor incidencia en defunciones infantiles, lo que ubica al cantón el lugar nacional 75 de 81. No obstante lo anterior, el cantón ocupa el último lugar en defunciones per cápita por SIDA en el país, lo que se considera uno de los aspectos más favorables para la competitividad del cantón (Ulate, Chaves y Maroto, 2009, p. 131).

El bajo nivel en el índice de salud es consecuencia, a su vez, de la baja cobertura de los servicios de salud para la población de La Cruz. Según datos del Ministerio de Salud (por sus siglas MINSA) (2002):

El análisis del nivel de aseguramiento por cantón indica ganancias en la tasa de cobertura de casi todos, con excepción de Upala y La Cruz, que precisamente son los dos cantones con el porcentaje de personas afiliadas al Seguro de Salud más bajo del país (p. 50).

Para la mayoría de los pobladores de La Cruz, la atención en salud no es satisfactoria y en algunas comunidades se han cerrado EBAIS debido a la falta de servicios básicos o deterioro en la infraestructura, como lo fue en el caso de los asentamientos de San Rafael y La Virgen (Municipalidad de La Cruz, 2011, p. 15).

Por otra parte, en relación con el empleo y el desempleo, según Municipalidad de La Cruz (2011) existe un alto nivel de desocupación derivado de las pocas o nulas fuentes de empleo en el cantón, de escasos recursos humanos capacitados, de un bajo nivel de inversión tanto privada como estatal. Así pues, las pocas fuentes de empleo en la zona urbana y la concentración del empleo en empresa de producción agrícola para las áreas rurales, la mayoría de la población vive en condiciones económicas precarias. Aunado a esto en todo el cantón son reducidas las oportunidades de formación técnica o profesional, a no ser por la presencia de la Universidad Estatal a Distancia, la situación se agrava debido a que muchos de los centros educativos de secundaria son liceos y telesecundarias que no le brindan a los estudiantes la oportunidad de desarrollar habilidades técnicas para el trabajo, como lo brindan los colegios técnicos y agropecuarios.

Según los censos de 1984 y 2000 realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), citado por Cordero (2004), la síntesis diagnóstica de la región Huetar Norte revela que en el periodo de 14 años, de 1984 a 2000, las actividades agropecuarias fueron las principales fuentes de empleo de la zona y las actividades terciarias identificadas como comercio, restaurantes y hotelería, han tenido el mayor crecimiento porcentual en comparación a otras actividades en este intervalo de tiempo.

En 1906 fue creada la primera escuela pública en La Cruz, misma que en 1953 fue nombrada Escuela Salvador Villar Muñoz. Luego, en 1969, el liceo de La Cruz inició actividades académicas y en 1973 empezó a ocupar las instalaciones actuales. A pesar de que en 1973 la población de La Cruz tenía la oportunidad de concluir estudios secundarios

en instituciones públicas ubicadas en el cantón, el nivel educativo prevaleciente es aún bajo (primaria completa e incompleta) tal y como se puede ver en la tabla 7.

Tabla 7. Nivel educativo de la población

Sector	EDUCACIÓN							
	Primaria		Secundaria		Universitaria		Técnica	
	Comp.	Incom.	Comp.	Incom.	Comp.	Incomp.	Comp.	Incom.
La Cruz 1	808	593	231	407	39	58	01	01
La Cruz 2	418	591	349	575	140	242	149	49
Santa Elena	1102	540	121	283	32	17	07	03
La Garita	644	876	20	145	26	05	19	18
Santa Cecilia	1494	1397	93	248	15	32	01	05
El Caoba	593	393	02	48	00	04	00	00
Total	5059	4390	816	1706	252	358	177	76

Fuente: (Municipalidad de La Cruz, 2010, p. 26)

En 2018, el cantón de La Cruz tiene registradas 37 escuelas, 12 colegios y 2 universidades, distribuidos en Bella Vista, Los Palmares, Juntas del Caoba, Belice, San Rafael, Argendora, Los Ángeles, Las Brisas y San Pablo. Todas estas instituciones educativas habían sido supervisadas por el circuito 07 de la Dirección Regional de Educación de Upala hasta abril del 2012; a partir de entonces empezó a operar el circuito de educación 05 de la Dirección Regional de Educación de Liberia, que en junto con el circuito 01 supervisan a todos los planteles educativos en cantón.

Sobre el tema de la seguridad y los servicios públicos, la Municipalidad de La Cruz (2011) argumenta que los pobladores perciben que los asaltos a viviendas y en las carreteras han aumentado, sobre todo en las zonas fronterizas. En consecuencia, la inseguridad pública se está convirtiendo en una de las principales preocupaciones de la población.

Sin embargo, desde la perspectiva nacional, según Ulate, Chaves y Maroto (2009), la seguridad ciudadana está dentro del grupo de indicadores favorables para la competitividad en el cantón de La Cruz. En contraste, aunque en las zonas urbanas del cantón se tiene el servicio de agua potable, luz y transporte público, existen comunidades rurales y costeras que no cuentan con la prestación adecuada de esos servicios.

En cuanto al pilar de infraestructura, Ulate, Chaves y Maroto (2009) señalan que la disponibilidad de transporte público, electricidad, internet y la telefonía fija y móvil y

densidad de las carreteras en La Cruz se encuentra en el lugar 76 de 81. Este dato es representativo del nivel de calidad de vida de los pobladores del cantón.

Instituciones públicas como el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte realizan actividades de su competencia en el cantón, sin embargo tal parece que el alcance y efectividad de sus tareas es muy bajo. Este hecho refuerza la afirmación con respecto a la baja inversión del gobierno central en la zona cruceña.

Tabla 8. Amenazas socioeconómicas del cantón de La Cruz

Delincuencia	Los niveles de asaltos a viviendas y en las carreteras han aumentado, según apreciaciones de la ciudadanía. Se requiere que Seguridad Pública incremente la vigilancia a nivel cantonal.
Alcoholismo y drogadicción	Existen situaciones de alcoholismo y drogadicción en las comunidades, estos problemas son más notorios en las comunidades cabeceras de distrito como Santa Cecilia centro, La Cruz centro, La Garita centro y Cuajiniquil.
Prostitución	La falta de empleo provoca una tendencia a que las mujeres realicen esta actividad para obtener ingresos económicos; al igual que el alcoholismo y la drogadicción, esta situación se da en las cabeceras de distrito.
Violencia Doméstica	Por los roles socioculturales y la construcción de las identidades femeninas y masculinas, la violencia doméstica es una de las situaciones que afectan las familias del cantón.
Trabajo Infantil	Por la condición de ruralidad de muchas comunidades que conforman el cantón, los niños, niñas y adolescentes tienden a abandonar sus estudios para trabajar y llevar sustento a los hogares. Situación que es vista como normal, especialmente en el trabajo infantil en las parcelas y zonas agrícolas y pecuarias.
Desempleo	Uno de los factores de vulnerabilidad más relevantes es el desempleo o la falta de fuentes de trabajo, en todas las comunidades del cantón, es necesario llevar fuentes de empleo a cada una de las localidades para el desarrollo social y económico de las mismas, de la mano de atender los derechos laborales y derechos humanos de las personas, ya que por las necesidades de empleo hay una tendencia a que las empresas y/o empleadores irrespeten dichos derechos de los y las trabajadoras. Así mismo, favorecer las condiciones de transporte público o acceso a los diferentes centros de trabajo, ya que por las distancias y horarios de trabajo (muchas veces nocturnos y de más de 12 horas de trabajo) hay dificultades para acceder y sostener los puestos de empleo, especialmente en el sector turismo y la empresa de procesamiento de frutas.
Zona Fronteriza	En los últimos años se ha evidenciado el incremento del narcotráfico, coyotaje, tráfico de niños(as) para el mercado de órganos, trata de personas y otras actividades ilícitas que se facilitan debido a la cercanía del cantón con Nicaragua.
Imaginario social	Con respecto al imaginario social se puede indicar que las ideas preconcebidas se encuentran divididas. En algunas comunidades las personas opinan que es deber de la Municipalidad solventar todas sus necesidades, en otras los y las ciudadanas creen que para que las localidades puedan surgir se necesita la unión del pueblo y del gobierno local.

Fuente: Municipalidad de la Cruz, 2016.

Por otra parte, el Plan de desarrollo cantonal de La Cruz, del 2016-2027, hace referencia de las principales amenazas socioeconómicas del municipio, las cuales están enlistadas en la tabla 8. Desde la perspectiva del gobierno local estos problemas sociales que afectan el cantón, han obstaculizado el crecimiento y el mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

5. Aspectos ambientales del cantón de La Cruz

La Cruz ocupa el lugar 26 entre los 81 cantones de Costa Rica en el índice de condiciones ambientales. Este índice evalúa los siguiente indicadores: a) servicios ambientales (1. número de habitaciones de hoteles bosque y playa, 2. número de visitas a parques nacionales); b) sostenibilidad ambiental (1. número de hoteles con CST, 2. número de comunidades y playas con bandera azul, 3. número de estudios de impacto ambiental); c) biodiversidad (1. Áreas de bosques y áreas protegidas). El valor más elevado corresponde al indicador c, biodiversidad, estimulado por la presencia de ACG en la zona, que resguarda buena parte del capital natural del cantón.

Sin embargo, según Blanco y Arze (2006), las principales problemáticas ambientales: (muestran) innumerables infracciones a Ley Forestal, a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre y a la Ley de Aguas, entre ellas: talas, precarismo, caza y pesca ilegales, contaminación de aguas por agroquímicos y desechos de agroindustrias (lecherías y porquerizas), urbanizaciones y hoteles, etc.

Blanco y Arze (2006) señalan que los principales problemas ambientales son los incendios forestales que cada año afectan en promedio 1500 Ha y los cazadores furtivos. El bosque seco, la extensión del ACG, la escasez de agua y la carencia de vehículos y personal calificado dificultan las labores de prevención de incendios y control de los cazadores. En el mismo sentido, el Instituto Meteorológico Nacional (2008) afirma que esta subregión cuenta con un bosque seco tropical, el cual es un área transicional al bosque húmedo, se

localizan los valores menores de precipitación, la biotemperatura media anual varía entre 24°C y 24.5°C, son bosques densos.

Las principales problemáticas ambientales de la región tienen que ver con cambios en el uso del suelo, la deforestación, el dragado de humedales y los incendios forestales. La cacería y la pesca son prácticas asociadas a aspectos culturales, que amenazan a especies en vías de extinción como el pez Gaspar, el guajipal y la lapa verde. El avance de actividades agrícolas genera presión sobre áreas protegidas y remanentes boscosos. Los altos niveles de consumo de agroquímicos, así como la deforestación en las partes altas de las cuencas, han generado alarmantes niveles de sedimentación y contaminación química en algunos ríos. (IICA, 2007)

El problema de manejo de desechos a nivel cantonal, por lo que se ha identificado la necesidad de generar un proyecto de reciclaje comunitario acompañado de una estrategia integral de manejo de los desechos sólidos mediante la creación de un relleno sanitario. (Municipalidad de La Cruz, 2010)

De igual forma se identifica el riesgo de pérdidas de ojos de agua y mantos acuíferos por una determinada deforestación. (Municipalidad de La Cruz, 2010). Según la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), el cantón de La Cruz posee una red fluvial regular, constituida por un grupo de ríos y quebradas que no se pueden considerar el punto focal de las amenazas hidrometeorológicas del cantón, dicha red de drenaje está compuesta principalmente por los ríos Cuajiniquil, Haciendas, Sábalo, Río Mena, Sapoá, Salinas. Las zonas o barrios que podrían ser afectados y con alto riesgo por las inundaciones y avalanchas de los ríos y quebradas antes mencionadas son Cuajiniquil por el Río Cuajiniquil, Santa Cecilia y Verdun por el Río Mena. Según ésta comisión, las amenazas naturales relacionadas con el recurso hídrico en el cantón han aumentado su recurrencia de posibilidad de inundaciones, lo que se identifica como consecuencia de las acciones antropogénicas de mal uso y explotación de los recursos naturales, principalmente la deforestación desmedida.

Los riesgos ambientales a los que está expuesto el cantón, según el diagnóstico realizado en 2010 por la Municipalidad de La Cruz, son la contaminación de agua, aire y suelo a causa del inadecuado o nulo manejo de desechos y la sobreexplotación de los recursos naturales principalmente la deforestación desmedida, elemento que se comparte

según se pudo observar con las consideraciones de la CNE con respecto al aumento de la incidencia de inundaciones en la zona (Tabla 9).

Tabla 9. Riesgos ambientales

Áreas	Problema	Causa
Contaminación agua-aire-suelo Prioridad No. 1	Enfermedades Erosión de los suelos	Uso irracional de los desechos (<i>sic</i>)
Desechos Sólidos Prioridad No. 2	Contaminación ambiental.	Falta de tratamiento de desechos como plástico, vidrio, hierro, etc.
Limpieza de vías. Prioridad No. 3	Falta de acceso rápido a las labores diarias de trabajo, educación, etc. (en el campo)	Falta infraestructura
Protección de Cuencas Prioridad No. 4	Deforestación incontrolable	Sequía de ojos de agua Sistema de riego para la agricultura
Comité de emergencias Prioridad No. 5	Falta de capacitación para enfrentar fenómenos naturales fuertes	Falta de equipo adecuado para atender emergencias

Fuente: Extracto de Plan de Desarrollo Municipal – Problemas por áreas estratégicas – Medio Ambiente. Municipalidad de La Cruz (2010).

Estas consideraciones, demuestran que los riesgos ambientales en el cantón de La Cruz están relacionados con problemas en el control sobre el uso y manejo de los recursos naturales, educación ambiental, y podría estar relacionado con el problema de pobreza extrema en el cantón, ya que la inopia de satisfacción de necesidades básicas incide en el aumento del sobre uso desmedido de los recursos naturales (Tabla 10).

Tabla 10. Amenazas y Vulnerabilidad cantón de La Cruz, 2012

Amenazas	Área de afectación	Sistemas afectables	Ubicación
Inundaciones	Cuajiniquil centro, caserío Las Vegas, Colonia Gil Tablada Puerto Soley, Tempatal, Agua Caliente, Bello Horizonte, Sonzapote, Asentamiento Juan Santa María y Las Vueltas.	Viviendas, caminos, puentes, alcantarillado, acueductos, Centros Educativos, EBAIS, producción agropecuaria e infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones.	Cuajiniquil centro, caserío Las Vegas, Colonia Gil Tablada Puerto Soley, Tempatal, Agua Caliente y Las Vueltas.
Sequías	Todo el cantón.	Acueductos, actividades agropecuarias.	Todo el cantón.

Amenazas	Área de afectación	Sistemas afectables	Ubicación
Deslizamientos	Ruta Cuajiniquil. La Cruz, ruta La Cruz – Peñas Blancas y Loma de Caballo en Piedras Azules	Carreteras, caminos, viviendas, producción agropecuaria.	Ruta Cuajiniquil, Piedras Azules, Belice y La Cruz.
MATPEL	Cuajiniquil, La Cruz Centro, Ruta Nacional 01, Peñas Blancas. Bodegas de agroquímicos de empresas.	Población, caminos, medio ambiente, comercio.	Cuajiniquil, La Cruz Centro, Ruta Nacional 01, Peñas Blancas.
Volcánica	Todo el cantón.	Viviendas, Infraestructura, servicios públicos, población y actividad agropecuaria.	Todo el cantón.
Sísmica	Todo el cantón.	Viviendas, infraestructura, servicios públicos y población.	Todo el cantón.
Maremotos	Zona costera.	Viviendas, población, flota pesquera e infraestructura de la costa.	Zona costera.
Incendios estructurales	Todo el cantón.	Viviendas, población, comercio, edificios públicos.	Todo el cantón.
Tormentas eléctricas	Todo el cantón.	Población.	Todo el cantón.
Mareas altas y fuertes oleajes	Zona costera.	Viviendas.	Zona costera.
Vientos huracanados	Todo el cantón con mayor incidencia en partes altas.	Viviendas, edificios.	Zona costera.
Incendios forestales	Área de Conservación Guanacaste, bosques secundarios y otras áreas boscosas.	Hábitat, medio ambiente, Parques Nacionales,	Área Conservación Guanacaste.

Fuente: Municipalidad de La Cruz (2016), con base en el Plan Cantonal del Comité de Emergencias de La Cruz, 2012

6. Percepción de los actores locales

El proceso de consulta sobre la percepción de los actores locales respecto a la problemática y necesidades prioritarias en el cantón de La Cruz, se realizó en el contexto del proyecto “Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica Nicaragua”, que ejecutó la Sede Regional Chorotega de la Universidad Nacional durante los años 2014 y 2015.

Dicho proceso de recopilación de información sobre la percepción de los actores locales se llevó a cabo en un taller de Capacitación celebrado en La Cruz los días 28 y 29 de marzo de 2014, la asistencia fue de 34 personas, los cuales eran líderes y representantes de asociaciones y grupos organizados provenientes de lugares como San Dimas, Puerto Soley, Santa Elena, Belice, Caoba, Armenia, Las Vueltas, Tempatal, El Jobo, Argendora, La Virgen, San Antonio, Piedras Azules y La Cruz centro. La identificación de problemas se llevó a cabo a través de la aplicación de un instrumento que le fue entregado a cada participante, este instrumento estaba dividido en cuatro partes (económica, social, ambiental y política) y cada una de ellas con 10 ítems. Estos ítems fueron diseñados en una experiencia piloto realizada en La Cruz para la identificación de problemas en la frontera. Luego estos problemas fueron agrupados, categorizados y finalmente se construyeron las sentencias de cada ítem. En el instrumento se evalúan los problemas con una escala de cualitativa que los tipifica como Muy graves, Graves, Poco graves e Inexistentes. En la tabla 11 se pueden observar los ítems identificados para cada área.

Tabla 11. Categorías de problemas por áreas

Económica	Social	Ambiental	Política
Falta de empleo	venta y consumo de drogas	comunidad dividida	deforestación del bosque y el manglar
Falta acceso a créditos bancarios	inseguridad ciudadana	falta de participación comunal	caza ilegal de animales terrestres y marinos
Falta mercado para los productos agrícolas y productos agrícolas mal pagados	falta de instituciones educativas	carencia de apoyo municipal	incendios forestales y las quemadas
Venta ilegal de	falta de áreas	falta de apoyo de	mal manejo de los

productos o contrabando	recreativas	instituciones	desechos sólidos
Salarios bajos	problema para comprar la canasta básica y desnutrición en las familias	pasividad de las organizaciones comunales	contaminación de los ríos
Falta de tierras para producción agropecuaria	falta de atención médica	abuso de la autoridad por algunos políticos	falta de programas de reciclaje
Falta de capacitaciones empresariales	pobreza	falta de alianzas entre organizaciones locales	falta capacitación en temas ambientales
Falta de caminos	violencia en las familias	“chismes”	falta de agua potable
Falta de planes productivos	Alcoholismo	falta de participación de los jóvenes	falta de tratamiento de aguas negras
Falta de transporte público	la falta de educación sexual	la falta de un plan de desarrollo	falta de agua para la producción

Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto “Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua” UNA.

En el proceso de consulta se sobre los principales problemas económicos se observó lo siguiente. En el caso de las 34 personas entrevistadas de las comunidades fronterizas de La Cruz, los resultados muestran que los cinco problemas más importantes que ellos identificaron son, en orden de importancia: la falta de empleo, los productos agrícolas mal pagados, la falta de mercado para los productos agrícolas, los salarios bajos y la falta de caminos.

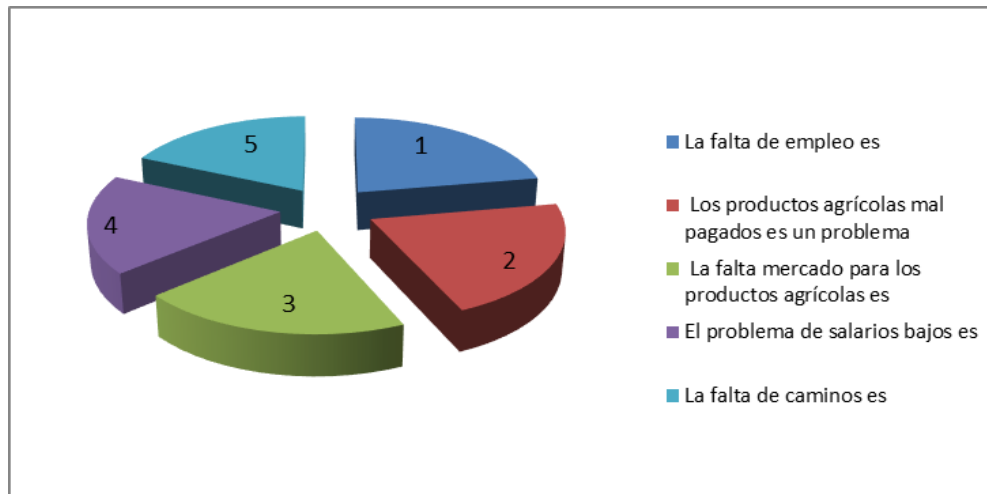
El problema prioritario de carácter económico fue la falta de empleo, veintidós personas lo observan como muy grave y nueve como grave. El problema de los productos agrícolas mal pagados, es el segundo en importancia con veintiún personas que los mencionaron como muy grave y trece como grave. La falta de mercado para los productos agrícolas es un problema que fue observado como muy grave por veinte personas y finalmente los problemas de salarios bajos y la falta de caminos con dieciocho que lo catalogan como muy grave (ver figura 2).

Los principales cinco problemas sociales identificados en La Cruz son: la venta y consumo de drogas, que veintitrés lo señalan como muy grave y cinco como grave. En segundo lugar la pobreza, con dieciséis que lo ven muy grave y catorce como grave. El tercer problema es la dificultad para comprar la canasta básica, quince los ven grave y

dieciocho como grave. Finalmente están en cuarto y quinto, el alcoholismo y la falta de educación sexual, con quince que lo ven muy grave (figura 3).

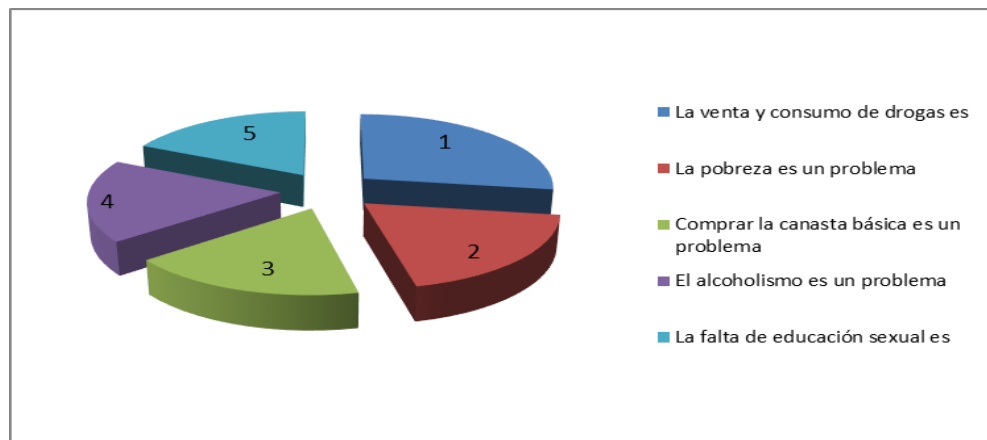
Otra información de interés sobre los problemas socioeconómicos de los entrevistados puede observarse en la tabla 12 y la figura 4.

Figura 2. La Cruz, principales problemas económicos identificados



Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto “Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua” UNA.

Figura 3. La Cruz, principales problemas sociales identificados



Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto “Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua” UNA.

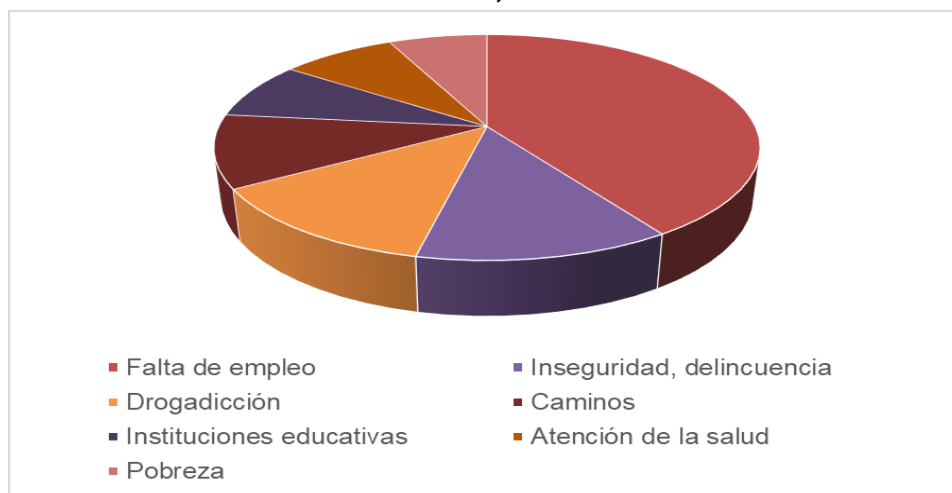
Tabla 12. Problemas socioeconómicos según participantes, La Cruz, 2014

Tema	Cantidad
Falta de empleo/Desempleo	35
Inseguridad, vandalismo, delincuencia	11
Drogadicción	11
Caminos en mal estado	9
Falta de instituciones que brinden educación (cursos, colegios)	7
Mejora en la atención de la salud	7
Pobreza	6
Falta de terreno para construcción de colegio	5
Cosechas mal pagadas (Las cosechas se tienen que vender a muy bajo precio por culpa de los intermediarios)	4
Falta de mercado para los productos (no pueden colocarlos)	4
Falta de preparación académica	4
Falta de áreas recreativas	4
Falta de inversión en la creación de empresas	3
Poca ayuda parte de la municipalidad	3
Acceso a los préstamos por no tener titulación de tierras	3
Falta o pocas ayudas económicas	3
Falta de transporte/Mal servicio del existente	3
Falta de capacitaciones	2
Elevados precios de la canasta básica	2
Mala explotación del turismo	2
Falta de recursos económicos	2
Salarios bajos	2
Falta de liderazgo	2
Falta de compromiso e integración por parte de los miembros de la comunidad	2
Falta de interés en el estudio, principalmente los jóvenes	2
Poca vigilancia por parte de la fuerza pública	2
Mala señal telefónica y falta de vías de comunicación	2
Alcoholismo	2
Líderes poco capacitados	1
Burocracia	1
Sobrepoblación	1
Falta de fincas para trabajar	1
Destrucción a causa del turismo	1
Emigración de los jóvenes en busca de fuentes de empleo y mejor calidad de vida	1
Empleo mal pagado para inmigrantes sin seguro	1
Distancia entre Productor-Cliente	1
Pesca indiscriminada	1
Problemas con la ganadería debido a la sequía	1
Distancia entre Productor-Cliente	1
Venta de productos de manera ilegal (traídos de otros países)	1
Falta de infraestructura	1
Por la distancia, los pobladores no son tomados en cuenta para proyectos y capacitaciones	1
Falta de comunicación	1
Madres adolescentes	1
Daño a los proyectos a causa del vandalismo	1
Inseguridad en cuanto a propiedad (otras personas reclamando las	1

tierras)	
Falta de organización en proyectos	1
Falta de educación sexual	1
Contaminación sónica y mala influencia por parte de inmigrantes	1
Falta de mayor relación con la empresa “Visión Mundial”	1
Falta de comunicación de DINADECO para con la comunidad	1
Falta de participación en los proyectos del INFOCOOP	1

Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto “Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua” UNA. (2014)

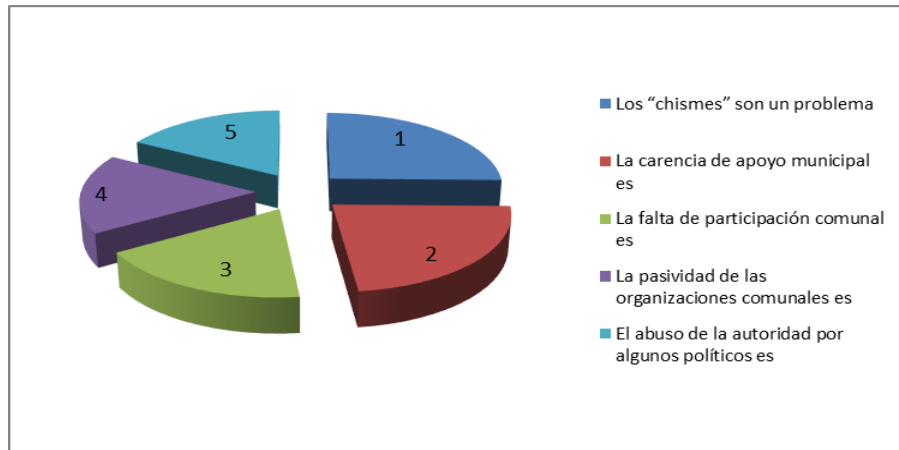
Figura 4. Problemas socioeconómicos de mayor opinión según participantes, La Cruz, 2014



Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto “Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua” UNA. (2014)

Desde la perspectiva de los participantes de las comunidades fronterizas de La Cruz el principal problema político son los “chismes”, donde veintiuno lo ven como muy grave y ocho como grave. En segundo lugar se ubica la carencia de apoyo municipal, diecinueve lo observan como muy grave y doce como grave. Tercero es la falta de participación comunal, quince dicen que es muy grave y catorce que es grave. En cuarto y quinto se ubican, la pasividad de las organizaciones comunales y el abuso de la autoridad por algunos políticos, donde catorce lo ven como muy grave (figura 5).

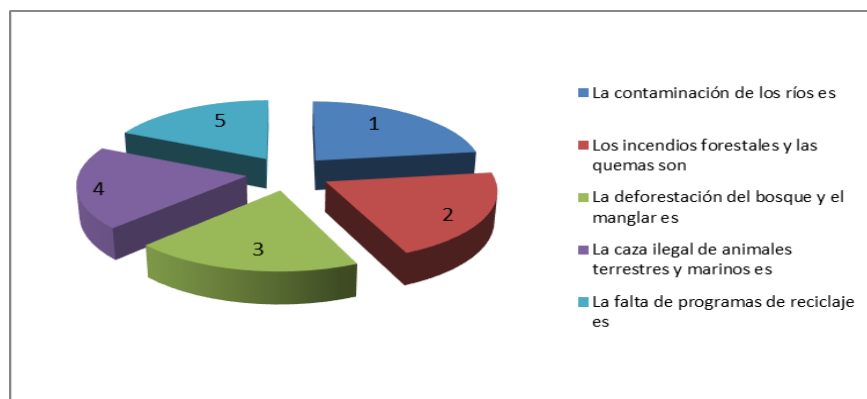
Figura 5. La Cruz, principales problemas políticos



Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto "Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" UNA.

Los resultados del análisis de los problemas ambientales de las comunidades fronterizas de La Cruz muestran que el principal problema percibido es la contaminación de los ríos, pues diecinueve personas lo ven como muy grave y doce como grave. Le siguen los incendios forestales y las quemas, con diecisiete entrevistados que lo consideran muy grave y dieciséis grave. En tercer y cuarto lugar están la deforestación del bosque y el manglar, así como la caza ilegal de animales terrestres y marinos, que dieciséis habitantes lo perciben muy grave y catorce como grave. Finalmente, la falta de programas de reciclaje, que quince lo ven como muy grave y quince como grave (figura 6).

Figura 6. La Cruz, principales problemas ambientales



Fuente: Construido por los autores con base en información del proyecto "Capacidades Humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" UNA.

7. Reflexiones finales

Generalmente las regiones de frontera se han caracterizado por ser zonas de muy bajo desarrollo relativo, con una gran cantidad de problemas de la más diversa índole, por supuesto, incluidos aquellos relacionados con el tránsito de personas y mercancías ya sean legales o ilegales, por lo que el Municipio de La Cruz no escapa a esta realidad fronteriza. Un ejemplo, de esto lo constituyen las recientes crisis de migrantes provenientes de Cuba, Haití y países africanos, que ocasionó una emergencia en el municipio que debía albergar alrededor de cuatro mil personas inmigrantes sin tener las condiciones adecuadas para ello. Esto implicó, que se debieron tomar acciones en el nivel gubernamental, gobierno local y sociedad civil, orientadas a acondicionar escuelas, colegios, salones comunales y otros espacios para brindar hospedaje y alimentación a todas estas personas en tránsito.

Los municipios fronterizos ubicados en la frontera norte de Costa Rica comparten algunos problemas en común, estos pueden ser tanto de índole socioeconómica, ambiental y política. En el nivel gubernamental uno de los principales problemas es la falta de políticas públicas dirigidas a las comunidades fronterizas, que dificulta el acceso a una mayor cantidad recursos para atender necesidades prioritarias. En el nivel de gobierno local, un problema importante es la falta de recursos financieros para atender las necesidades de infraestructura, como caminos, puentes, acueductos y de salud. Para la sociedad civil es la falta de articulación entre gobierno central, gobierno local y grupos de base. Finalmente, entre los problemas prioritarios para los pobladores se encuentran el desempleo, la falta de oportunidades laborales y la falta de credibilidad en la clase política nacional y local.

Los principales problemas desde el nivel institucional local pueden ser observados en los planes de desarrollo cantonal, en donde los dividen en dos grandes categorías, las amenazas físicas y las amenazas socioeconómicas. Entre las principales amenazas físicas están, inundaciones, sequías, deslizamientos, volcánicas, sísmicas, maremotos, incendios, tormentas eléctricas, mareas altas y fuertes oleajes y vientos. Además existen las amenazas socioeconómicas, entre estas se señalan, delincuencia, alcoholismo y drogadicción, prostitución, violencia doméstica, trabajo infantil, desempleo, zona fronteriza y el imaginario social.

Es interesante observar que para el gobierno local, la zona fronteriza es percibida como un problema en vez de una oportunidad. Consideran que la zona fronteriza acarrea implicaciones negativas para el municipio, éstas asociado a problemas nacionales o internacionales como lo son el narcotráfico, tráfico de personas, mercado de órganos y diversas actividades ilícitas. Es importante señalar que para las comunidades los problemas prioritarios no están en el mismo orden de importancia, en lo económico lo observado como más importante es la falta de empleo, o que los productos agrícolas son mal pagados.

En lo social, para los actores comunitarios el problema más serio es la venta y consumo de drogas, que trae asociados otros problemas para la juventud, como abandono de la educación y delincuencia. Por otro lado, ellos perciben que la pobreza debe ser uno de los problemas que debe ser atendido con urgencia.

Entre los problemas relacionados con lo político, se indicaron tanto los chismes como falta de apoyo municipal como los asuntos prioritarios. Según lo indicaban los pobladores, el chisme es lo que provoca la escasa participación comunitaria y la falta de organización de las comunidades. Perciben una falta de apoyo de la municipalidad principalmente en temas de infraestructura y apoyo a los productores.

Finalmente, en relación con las prioridades ambientales se identifican dos problemas: la contaminación de los ríos y los incendios forestales.

En la actualidad se percibe que se ha realizado un cambio de prioridades a nivel del cantón, esto debido a las afectaciones ocasionadas por los fenómenos climatológicos acontecidos en el 2016, principalmente el Huracán Otto que produjo deslaves, destrucción las vías de comunicación, destrucción de viviendas y pérdidas de cultivos. La mayoría de las comunidades del distrito de Santa Cecilia quedaron incomunicadas, por la destrucción de los caminos rurales, lo que dificultó el ingreso de la ayuda humanitaria, la movilización de las personas y la reconstrucción en estas comunidades. Todo esto deberá pasar un cambio de prioridades tanto del gobierno central como del gobierno local, orientado a implementar una estrategia de intervención en sectores sensibles, como por ejemplo la reconstrucción de la infraestructura tanto de comunicación como de servicios y como el apoyo al sector productivo del cantón.

Bibliografía:

- ACG (s.f) (b) Mapa por distritos ACG. Recuperado de shorturl.at/fiEP0
- ACG (s.f)(a) Plano sectores ACG. Recuperado de <http://www.acguanacaste.ac.cr/>
- ACG(1997) Mapa puestos ACG. Recuperado de shorturl.at/avIPV
- Ander Egg, E. (2005). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, 2ª ed., Buenos Aires, Lumen Hvmanitas.
- Apolinar, O., e Isunza, A. (2008). La hegemonía en el poder y desarrollo territorial. *Revista Pueblos y Fronteras*, (6), pp. 1-36.
- Blanco, M. (2008) *Guía para la elaboración del plan de desarrollo turístico de un territorio. Documento producido en el marco del Convenio de colaboración entre IICA Costa Rica y el Programa de Desarrollo Agroindustrial Rural (PRODAR)*. San José: IICA.
- Blanco, M. y Arze, J. (2006) *Evaluación del potencial del turismo rural en los cantones de Upala, Los Chiles, Guatuso, y la Cruz, Costa Rica*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de la Red SIAL Alimentación y Territorio.
- Bonfiglio, G. (1982). *Desarrollo de la comunidad y trabajo social*. Lima, Perú: Celats Ediciones.
- Carvajal Burbano, A. (2011). *Apuntes sobre desarrollo comunitario*. Málaga, España: Universidad de Málaga-España.
- CCAD-SICA (2010) *Estrategia Regional de Cambio Climático. Documento Ejecutivo*. San José: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Sistema de Integración Centroamericana
- CENIGA (2005a). División Territorial Administrativa de Costa Rica. Recuperado de shorturl.at/rDHLS
- CENIGA (2005b) División Territorial Administrativa provincia de Guanacaste. Recuperado de shorturl.at/dQRV5
- Comisión nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias (CNE). (2008) *Atlas de Amenazas Naturales por cantón/Amenazas naturales cantón de la Cruz*. Recuperado de <http://www.cne.go.cr/Atlas%20de%20Amenazas/LACRUZ.htm>
- Cordero, P. (2004) *Síntesis sobre problemática en los cantones de Upala, Guatuso, Los Chiles y La Cruz Para Oficina Costa Rica*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.
- Costamagna, P., y Pérez, S. (2015). Fondo Multilateral de Inversiones. Recuperado de <http://mifftp.iadb.org/PSR/ATNME12039RG/KP/092ca6f5-3e63-4207-a53c-b7a8e5caaede.pdf>
- Gómezjara, F. (1986). *Técnicas de desarrollo comunitario*. México: Fontamara.
- IICA, PDR, MAG y UCR. *Dinámicas Territoriales en la Zona Norte de Costa Rica*. Recuperado de shorturl.at/cmQPU

- Instituto Meteorológico Nacional (IMN) (2008). Clima, variabilidad y cambio climático en Costa Rica. Segunda Comunicación Nacional. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- Jalomo Aguirre, F. (2009). Desarrollo local en contextos metropolitanos. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 8 (22)
- Juárez, G. (2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Lider* (23)
- López de Llergo, A. y Cruz de Galindo, L. (2003) . Desarrollo comunitario y calidad de vida. *Revista Panamericana de Pedagogía: Saberes y Quehaceres del Pedagogo* (4).
- Maldonado, T. (1997) Uso de la tierra y fragmentación de bosques. Algunas áreas críticas en el Área de Conservación. Costa Rica: Academia Nacional de Ciencias de Costa Rica y Programa Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Meléndez, C. (1974). *Viajeros por Guanacaste*. Costa Rica: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
- Ministerio de Salud de Costa Rica (MINSA) (2002). *Análisis sectorial de salud*. Recuperado de <http://www.netsalud.sa.cr/archivos/seccion3.pdf>
- Montero, M. (2004). *Introducción a la Psicología comunitaria Desarrollo, Conceptos y procesos*, 1º ed. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- Municipalidad de La Cruz (2010) Plan Operativo Municipal para el 2011.
- Municipalidad de La Cruz (2011) Diagnóstico Socioeconómico Cantonal. La Cruz, Guanacaste, Costa Rica.
- Municipalidad de La Cruz (2012) Plan de Desarrollo Cantonal 2012-2016. La Cruz, Guanacaste, Costa Rica.
- Municipalidad de La Cruz (2016) plan cantonal de desarrollo humano local de La Cruz, 2017-2026. La Cruz, Guanacaste, Costa Rica.
- Muñoz Corvalán, J. L. (noviembre de 2012). Intervención Comunitaria: Concepto. El Desarrollo Comunitario. *Contribuciones a las Ciencias Sociales* (22)
- Pérez, H. (1989). *Breve historia de Centroamérica*, 2ª ed., México: Alianza.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011. Costa Rica: PNUD ; Universidad de Costa Rica
- Quirós, C. (2001). *La era de la encomienda*, 4ª reimpresión. Costa Rica: EUCR.
- Ramírez, B. (2011). Espacio y política en el desarrollo territorial, en *Economía, Sociedad y Territorio*, (37)
- Ribeiro de Souza, E. y Barbosa, F. (2007) Organizaciones de base, redes intersectoriales y procesos de desarrollo local. El desafío de la sostenibilidad. RedEAmérica Recuperado de shorturl.at/npR05
- Rojas, O. (2007) *Evolución del régimen municipal en Costa Rica (1999 – 2006)*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región 2008. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan040376.pdf>

- Serrano, R., Gómez del Campo, J., Monje, A., Zarate , M., y González, R. (2006). *Modelo de desarrollo humano comunitario. Sistematización de 20 años de trabajo comunitario*. Mexico: Plaza y Valdés.
- UCR. (2012) *Índice de competitividad Cantonal Costa Rica 2006-2011*. Costa Rica: Observatorio del Desarrollo. Universidad de Costa Rica.
- Ulate, A., Chaves, G. y Maroto, M. (2009) *Costa Rica: Índice de Competitividad Cantonal*. Costa Rica: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica; Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica
- Vázquez, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Revista Apuntes del CENES, XXVIII* (47).

Desarrollo local y estrategias de desarrollo sostenible de la comunidad de Quirimán, municipio de Nicoya, Costa Rica

Por Ricardo Morataya Montenegro, Xinia Campos Palma y Juan Carlos Ramírez Brenes

1. Introducción

Desde el año de 1999, se inició un proceso integral para abordar la temática del manejo y uso adecuado del agua, ya que el país y otras latitudes del área centroamericana, venían sufriendo los embates de la sequía. Por lo tanto, como mecanismos de resiliencia ante la sequía que se presenta, se gesta la formación de la Comisión de Cuenca Potrero-Camital y Quirimán. Las cuencas Caimital y Potrero, son las que abastecen de agua actualmente a las comunidades de Nicoya y Hojancha. Por su parte, la cuenca del río Quirimán es la fuente alternativa futura de agua para esta zona, ya que la misma presenta una baja influencia demográfica y con un alto potencial de producción de agua actual. Esto es ratificado por estudios recientes que ha hecho el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

Por lo tanto, es importante en este momento adelantarse en aspectos de planificación para la comunidad de Quirimán y sus alrededores. El abordar temas integrales de la zona permitiría propiciar un desarrollo endógeno que facilite que los recursos naturales que posee la cuenca sean manejados con una conciencia ambiental previsor. El propósito de la estrategia es propiciar un desarrollo comunal endógeno, en sinergia con los recursos naturales que posee la Subcuenca del río Quirimán, mediante la elaboración un plan de desarrollo local participativo, empoderando un equipo de líderes locales y un acompañamiento en la gestión del plan estratégico para su materialización continua, favoreciendo un desarrollo económico, social y ambiental en sus pobladores.

Por lo tanto, la información que se presenta en este documento son los lineamientos que la comunidad de Quirimán debería. Este plan ha sido elaborado participativamente en un proceso de cuatro talleres, en donde todos los problemas (sociales, económicos y

ambientales) que enfrenta Quirimán son abordados por los miembros de la comunidad, y ellos mismos proponen las acciones que se deben seguir para resolver tales problemas.

La cuenca del río Quirimán es la fuente futura de agua para Nicoya. Por lo tanto, se hace necesario trazar este plan de desarrollo que contemple las áreas social, económico y ambiental, pues en Costa Rica se distribuye el agua en las comunidades rurales (ya sea tomas de aguas arriba, tanques de captación, etc.) sin saber cuánto se tiene disponible. Esto ha generado muchos problemas en otras zonas, en donde la ley obliga a que se debe dar el servicio de agua y muchas veces lo que se produce es menor que la demanda. En este caso, el problema fundamental radica en que se desconoce con cuánta agua de escorrentía cuenta la subcuenca y en sí, poder determinar su oferta real (ya habiendo restado el agua de consumo de las casas, de cultivos, etc.). AL respecto, Jaramillo, Molina y Betancur (2011) señalan que una mejor ordenación de los recursos de agua para los distintos usos, incluida la eliminación de prácticas insostenibles de consumo de agua, puede representar una contribución sustancial a la mitigación de la pobreza, a la mejora de la salud y a la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales y urbanas.

Algunas de las razones que justifican por qué debe de abordarse con suficiente tiempo la problemática es prever que la subcuenca del río Quirimán sea resguardada exitosamente como una alternativa futura de abastecimiento de agua, la cual a la fecha es proveída por el acuífero antes mencionado que se encuentra en las Subcuencas Potrero y Caimital, que son la fuente actual de agua de las ciudades de Nicoya, Hojancha y sus alrededores. También cabe resaltar que los factores de crecimiento demográfico, comercial e industrial de la zona siguen en progreso año con año. Por lo tanto, el agua que hoy se distribuye y que en su volumen aún es suficiente, puede cambiar radicalmente hacia el futuro, ya que la demanda crece pero la oferta es la misma.

Para elaborar este plan de desarrollo comunal, la Comisión para el Manejo de las cuencas Potrero-Caimital y Quirimán, iniciaron invitando a las organizaciones promotoras del desarrollo en esta comunidad con el fin de exponerles los objetivos de la comisión y el propósito de elaborar un plan construido con la participación de la comunidad, específicamente con representantes de las diferentes organizaciones. Para esto fue necesario una segunda convocatoria, con el fin de tener representantes de la mayoría de la organización comunal. Se realizó una primera reunión, donde se acordó junto con la

comunidad un primer taller para iniciar la elaboración del diagnóstico. En tres talleres posteriores se logró construir la matriz del FODA.

Durante el proceso metodológico de la construcción del presente plan de desarrollo comunal se realizaron acciones concretas que fueron materializando algunos tópicos abordados, algunos de ellos fueron: a) la gestión para los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), b) la calle de acceso por el lado de Nicoya Sur (Barrio Chorotega), y c) la urgente necesidad de atender el alcoholismo y drogadicción entre otros. El plan estratégico se desarrolló en varias fases: a) exploración y observación de la comunidad en su entorno social y dinámica de desarrollo interno; b) diagnóstico situacional elaborado de forma participativa con la comunidad; c) talleres participativos para identificar los recursos con que cuentan, principales problemas que afrontan y que limitan su desarrollo, análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, propuesta participativa de las soluciones que deben de desarrollar para resolver los problemas identificados; elaboran una misión y visión, así como las estrategias que deben de abordar para generar un desarrollo local real; d) la información obtenida se ordena y sistematiza, generando así toda una serie de acciones a seguir por parte de la Comunidad de Quirimán, las cuales fueron propuestas por ellos mismos. Por último, se presenta el plan estratégico a la comunidad y se le entrega a la Asociación de Desarrollo para que ponga en acción las mismas ideas que ellos propusieron.

2. Marco teórico

Una de las herramientas más eficaces para tener un uso sostenible de los recursos naturales, y posiblemente de las maneras más seguras, es que los mismos pobladores de una comunidad sean los artífices y protagonistas principales para cuidar, conservar y potenciarlos.

Juárez Alonso (2012), indica que el desarrollo local es un concepto estudiado e investigado desde hace unas décadas y actualmente se utiliza como elemento rector de

políticas nacionales e internacionales. Este concepto surge de dos palabras que se pueden discutir por su significado, “desarrollo” es asociado con un estado cualitativo de bienestar, mientras que lo “local” en relación con dicho bienestar señala las particularidades, por ejemplo de lo rural frente a lo urbano. En general el desarrollo es un proceso de transformación y promoción social, económica o cultural, o la mejora de los procesos de comunicación para lograr mayor inteligencia social (Juárez, 2012).

Desde la psicología social, Montero (1980) indica que la comunidad es un grupo en constante transformación y evolución, que puede desarrollar la posibilidad de toma de conciencia de su unidad y potencialidad; o bien, su división interna y la pérdida de identidad. Tenemos entonces una dimensión externa e interna que da sentido e identidad a las comunidades.

Durante las décadas de 1980 y 1990 se han venido dando esfuerzos para promover el desarrollo sostenible. Desde entonces el desarrollo local sostenible cobra sentido, impulsando el equilibrio hombre-naturaleza, a través de programas que pueden fortalecer el papel de gestoría de las comunidades (Morales, 2006). De acuerdo con Vásquez Barquero (2009) el desarrollo local es una estrategia para tiempos de crisis para hacer que las localidades generen en sus sistemas productivos logren una mayor competitividad.

3. Aspectos referenciales de Quirimán

Según datos suministrados por el Área de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social³⁵ (CCSS), mediante los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), la población de Quirimán es de 586 habitantes de los cuales 322 son hombres y 264 mujeres. La comunidad de Quirimán incluye los poblados de Pila honda, Quirimancito, Garcimuñoz y Río Zapote.

³⁵ La información demográfica y social de la comunidad de Quirimán, es manejada con alta precisión por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), debido a que ellos mantienen un contacto directo con todas las comunidades de Costa Rica por medio de sus Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). Esta situación hace que la información que ellos manejan es la más exacta (siempre visitan de casa en casa).

El total de viviendas en Quirimán están clasificadas como rurales, y existen 225, de las cuales 182 están abiertas y 43 deshabitadas. Del total de esas viviendas, 134 están consideradas en buena condición, mientras que 47 están entre regular y mal estado. Respecto a la tenencia 172 son propias, 2 alquiladas y 8 prestadas.

Asimismo, se reporta un porcentaje del 0,85% de la población con analfabetismo, lo que equivale a 5 habitantes lo cual es bajo considerando que se trata de una población rural. La tabla 1 presenta más información al respecto. Por su parte, la tabla 2 ofrece información en materia de empleo, en donde se nota que el desempleo es alto en población de 19 o más años de edad, predominante en el caso de las mujeres que con casi el 100% de las personas desempleadas.

Tabla 1. Nivel educativo por sector

Sector	Completa		Incompleta	
	M	F	M	F
Primaria	122	105	101	75
Secundaria	15	09	49	39
Universitaria	2	3	6	6

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información proporcionada por el EBAIS de Nicoya.

Tabla 2. Condición laboral

Grupos de edad	Parcialmente ocupada	Ocupada	Desocupada
10-14	0	0	65
15-19	0	0	51
20-44	6	80*	79 (2 hombres)**
45-59	7	74*	45 (1 hombre)**
60-64	0	12	19
65 y más	0	0	74

*solo población masculina

**población femenina.

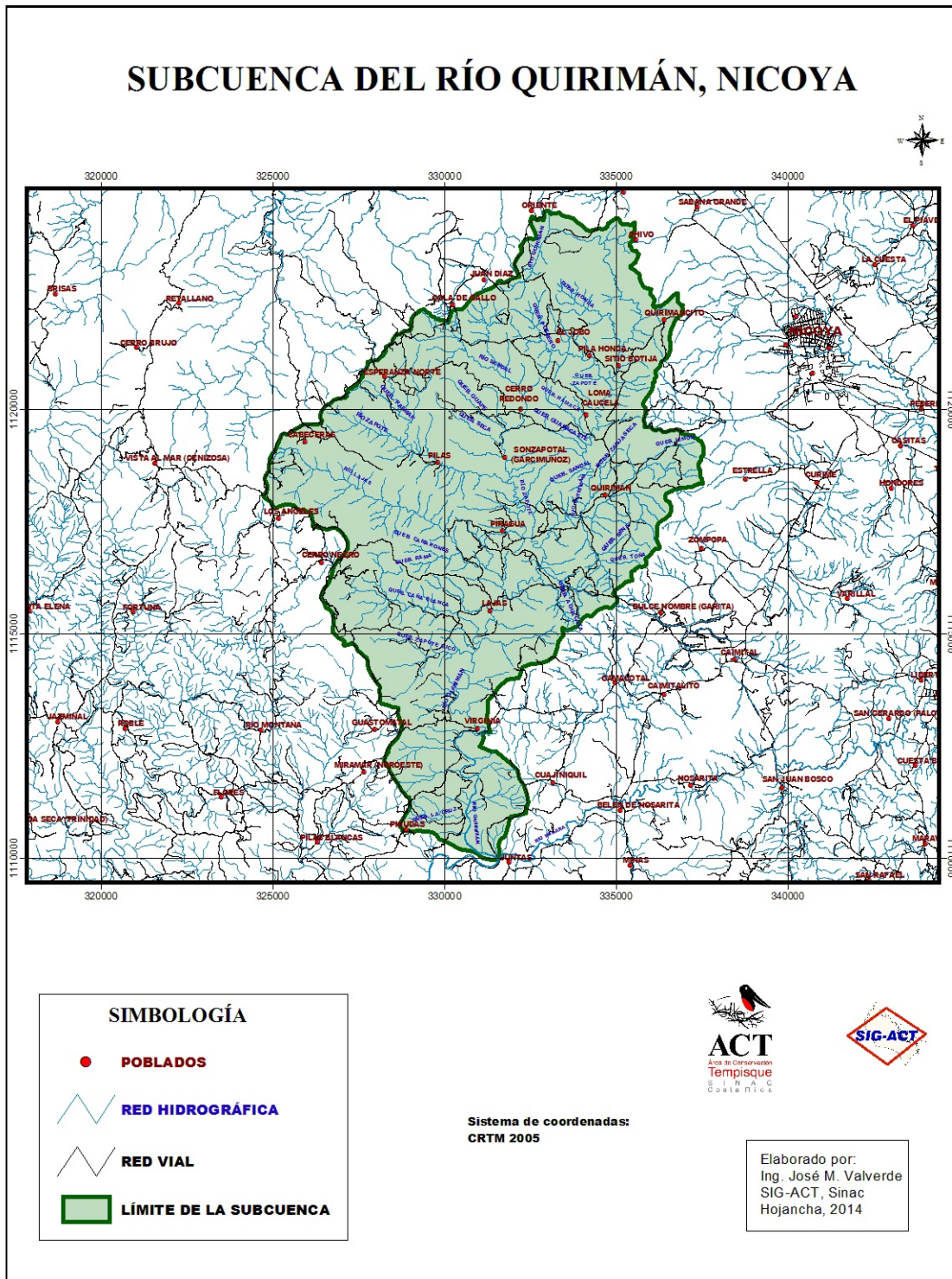
Fuente: Elaborado por los autores, con base en información proporcionada por el EBAIS de Nicoya.

Sobre el saneamiento básico, el Ministerio de Salud de Costa Rica, mediante los EBAIS, documenta año tras año información respetiva. En este caso, el EBAIS de Nicoya proporcionó la información que a continuación se detalla, la cual es recolectada en visitas a

domicilio por los Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud (ATAPS) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS):

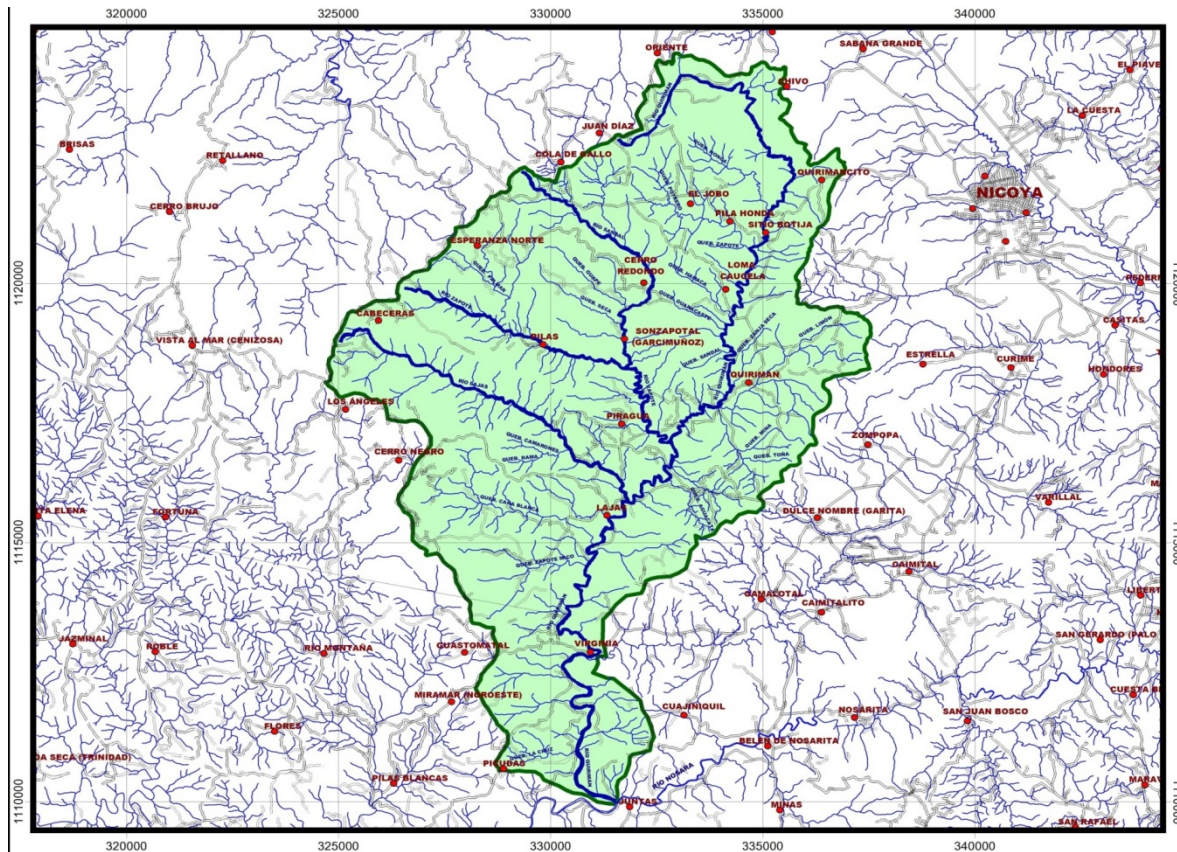
- Abastecimiento de agua: las 182 viviendas tienen abastecimiento intradomiciliar, de esas, 98 reciben el servicio mediante la asociación administradora del recurso (ASADA), 84 del total tiene el agua propia.
- Disposición de excretas: 107 viviendas, que son la mayoría, tiene tanque séptico en buenas condiciones; 75 son letrinas, de las cuales 20 están en malas condiciones.
- Disposición de desechos: en esta comunidad el servicio de recolección municipal no se brinda, por lo tanto, del total de las familias, 137 hacen quema de la basura, 23 la entierran y 22 la tiran al campo, son frecuentes los botaderos a la orilla de la calle y los ríos.
- Desarrollo comunal: como organizaciones promotoras del desarrollo esta comunidad cuenta con dos asociaciones de desarrollo integral (ADI) activas, una organización administradora del acueducto, y la Junta de Educación.
- Vías de acceso: la comunidad de Quirimán tiene dos rutas de acceso, la más transitada tiene una distancia de 7 kilómetros desde la ciudad de Nicoya, es un camino de lastre en buen estado durante todo el año, hay servicio de transporte público dos veces durante el día. La segunda ruta es denominada el camino viejo, con acceso durante el verano; en invierno, la mala condición del camino y la falta de puentes sobre el Río Chipanzo, dificultan el acceso. En las figuras 1 y 2 se puede visualizar la cuenca del río Quirimán y su zona de influencia.

Figura 1. Subcuenca del río Qurimán, Nicoya.



Fuente: SIG-ACT – SINAC.

Mapa 2. Río Quirimán y sus afluentes.



Fuente: SIG-ACT – SINAC.

4. Lineamientos estratégicos para el desarrollo local de Quirimán

La visión redactada para el plan de desarrollo señala que Quirimán busca ser una comunidad en desarrollo continuo y en equilibrio, mediante manejo y uso integral de los recursos naturales con que cuenta la cuenca del río. Por su parte, la misión indica que tratará de favorecer un desarrollo comunal integral en sinergia con un manejo y uso integral de los recursos naturales que posee la cuenca del río Quirimán, mediante un plan de desarrollo local participativo que empodere el liderazgo local en la gestión de su propio desarrollo.

Las áreas temáticas derivadas de los talleres participativos fueron aglutinadas en seis grupos:

- Área ambiental (recursos naturales)
- Área de infraestructura
- Área de empleo
- Área de fortalecimiento institucional
- Área contaminación (manejo de desechos)
- Área drogadicción.

Sobre el área ambiental, los participantes identificaron varios problemas ligados al ambiente y recursos naturales que afectaban la calidad de vida de sus pobladores, así como los peligros o amenazas a los recursos naturales. En la tabla 3 se muestra las acciones sugeridas por los participantes para que se materialice la solución de solución de los problemas ambientales planteados por ellos mismos.

Tabla 3. Propuesta participativa para la solución de problemas ambientales de Quirimán

Problema (–) Identificado por la comunidad	Versión positiva del problema identificado (+)	Acciones estratégicas sugeridas para resolver el problema y llegar a su versión positiva.
<ul style="list-style-type: none"> • Existe Deforestación 	Sin deforestación	<ul style="list-style-type: none"> • Reforestar áreas de recarga • Reforestar ojos de agua • Uso de raleos no comerciales y desechos de aprovechamientos de teca para leña • Implementar cercas vivas • Cesar el cambio de uso de la tierra (de bosque a uso agrícola) • Simplificación requisitos para aprovechamiento forestal sostenido.
<ul style="list-style-type: none"> • Siembra de teca destruye el río. 	La teca, como especie vegetal, no destruye los ríos.	<ul style="list-style-type: none"> • Liberar las zonas de protección de ríos de plantaciones forestales, mediante un manejo que permita que la luz penetre hasta el suelo. • Dejar en regeneración las áreas de protección • Empresa Forestal Local patrocine capacitación a la población sobre lo que es un verdadero manejo forestal, y sus consecuencias de manejo adecuado versus manejo tardío. Mediante giras de campo y afines.

<ul style="list-style-type: none"> Falta de tierra agricultura 	<p>Tierra suficiente para la agricultura (productos básicos y elaborar proyectos agrícolas).</p>	<ul style="list-style-type: none"> La empresa forestal propicie áreas para la agricultura mediante un arrendamiento simbólico. Siendo tierras sin antecedentes de pastizales en los últimos 10 años. INDER facilite la compra de tierras en el área para los agricultores locales.
---	--	--

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

En el área de infraestructura la comunidad identifica cuatro problemas básicos presentados en la tabla 4. En esa tabla se detallan en versión negativa y positiva los problemas, y las detallando las acciones estratégicas que los solucionarían.

Tabla 4. Problemas del área infraestructura en Quirimán

Problema (–) Identificado por la comunidad	Versión positiva del problema identificado (+)	Acciones estratégicas sugeridas para resolver el problema y llegar a su versión positiva.
<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de local adecuado para el Equipo Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS) 	<p>Existe el EBAIS con todas las condiciones necesarias para su funcionamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <u>Opción 1:</u> Presentar solicitud ante DINADECO para construir la infraestructura en el lote comunal de Quirimán. <u>Opción 2:</u> Traspaso del lote comunal ubicado en Quirimán a propiedad de la CCSS, y gestionar al Area de Salud de Nicoya la construcción y equipamiento del EBAIS.
<ul style="list-style-type: none"> Caminos en mal estado. 	<p>Caminos constantemente en buen estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico semestral del estado de los caminos. Presentar cada Julio la solicitud ante la Junta Vial para su mantenimiento permanente.
<ul style="list-style-type: none"> El salón de Garcimuñoz está en mal estado. 	<p>Salón de Garcimuñoz en excelentes condiciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gestionar ante DINADECO recursos económicos para la restauración del Salón Comunal.
<ul style="list-style-type: none"> Puente de hamaca en mal estado (camino al cementerio) 	<p>Puente de hamaca en excelente estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Gestionar ante la Empresa Forestal Local el apoyo económico y mano de obra para la reparación del puente.

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

La comunidad de Quirimán evidencia la falta de empleo en esa zona, donde solo una empresa forestal grande provee de fuentes de trabajo de manera no continua. La mayoría de habitantes trabajan fuera de Quirimán. La tabla 5 muestra la dimensión de este problema y las posibles soluciones identificadas por los participantes.

Tabla 5. Área de Empleo

Problema (–) Identificado por la comunidad	Versión positiva del problema identificado (+)	Acciones estratégicas sugeridas para resolver el problema y llegar a su versión positiva
<ul style="list-style-type: none"> Falta de fuentes de empleo 	<p>Suficientes fuentes de empleo y autoempleo mediante el fortalecimiento de empresas familiares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Talleres motivacionales de emprendedurismo. Identificar ideas de proyectos (la comunidad los propone). Fortalecimiento de proyectos ya existentes. Promover el comercio en la cuenca sin transacción monetaria (trueque de productos y servicios).

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativo

En el área de fortalecimiento institucional, Quirimán solo posee una escuela, y no cuenta con instituciones u oficinas del Estado. Igualmente fue posible notar la falta de presencia policial y desunión social entre los participantes. La tabla 6 presenta las problemáticas a resolver.

Tabla 6. Área fortalecimiento institucional

Problema (–) Identificado por la comunidad	Versión positiva del problema identificado (+)	Acciones estratégicas sugeridas para resolver el problema y llegar a su versión positiva.
<ul style="list-style-type: none"> Sin ubicación física permanente de la policía (inseguridad general y escuela sin guarda). 	<p>Se cuenta con presencia permanente de la Policía con su ubicación física (local adecuado).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Seleccionar un local apropiado. De preferencia en los alrededores de la Escuela. Presentar solicitud a la delegación de Nicoya para su presencia policial permanente.
<ul style="list-style-type: none"> Falta de organización, desunión y desigualdad 	<p>Existe unidad organizacional en la comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Promover la sana convivencia mediante charlas y talleres participativos. Demostrando que la

		división social detiene el desarrollo.
--	--	--

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

En relación con el área temática sobre contaminación, en esta comunidad los desechos son vertidos en el suelo, quemados o enterrados. La tabla 7 muestra lo identificado por las personas y sus posibles soluciones.

Tabla 7. Área contaminación (manejo de desechos)

Problema (–) Identificado por la comunidad	Versión positiva del problema identificado (+)	Acciones estratégicas sugeridas
<ul style="list-style-type: none"> • Mal manejo de la Basura 	Manejo sostenible de residuos (basura).	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres participativos para capacitar a la comunidad en lo que consiste la separación de residuos (basura) y su manejo. • Separar la basura en las fuentes de generación (hogares, negocios, etc.). • Gestionar un lugar para almacenamiento temporal de residuos reciclables y no reciclables. • Garantizar la recolección de la basura a un lugar propicio para el manejo de residuos reciclables y no reciclables. • Promover el convenio de manejo de residuos tradicionales entre la Municipalidad y Quirimán.
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de quemas domiciliars y forestales 	Ausencia de incendios forestales y quemas domiciliars.	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres participativos sobre la temática de contaminación por quemas. • Mitigación progresiva de las quemas a todo nivel. • Conformar una brigada de combate de incendios, con el apoyo de la empresa privada.

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

En lo que respecta al área temática sobre drogadicción, lamentablemente fue encontrado que la sociedad de Quirimán sufre una afectación fuerte de alcoholismo y consumo de drogas. La tabla 8 refleja lo anterior como un único problema.

Tabla 8. Área drogadicción

Problema (–) Identificado por la comunidad	Versión positiva del problema identificado (+)	Acciones estratégicas sugeridas
<ul style="list-style-type: none"> • Alta incidencia de alcoholismo y drogadicción. 	<p>Ausencia de alcoholismo y drogadicción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de concientización impartidos y patrocinados por el IAFA y Policía Nacional (Programa DARE). • Mitigación progresiva del fenómeno. • Promoción de acciones por parte del EBAIS, Iglesias y organizaciones para mitigar el mismo.

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

Por medio de talleres participativos, se identificaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de Quirimán. Donde todos los participantes señalaron cada una de ellas de manera clara y concisa. Sin embargo, solo el hecho de identificarlas es insuficiente, por lo que se procedió a proponer acciones tangibles que conviertan cada debilidad en una fortaleza, y cada amenaza en una oportunidad. De esta manera, ellos mismos derribaron sus barreras mentales y propician las soluciones desde una manera endógena. La tabla 9 muestra los resultados para convertir las debilidades en fortalezas, mientras que la tabla 10 muestra la posibilidad de convertir las amenazas en oportunidades

Tabla 9. Acciones recomendadas para convertir las debilidades en fortalezas

Como una debilidad	Acciones para convertirla en fortaleza	Como una fortaleza (lo que debe ser)	Responsables
División de la Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> Reconocer por parte de todos y todas la desunión Cada uno debe ver un bien común Desarrollar talleres de liderazgo en temáticas afines 	Comunidad unida	Asociación de Desarrollo (Ruth Hernández, Victoria Arias Segura y Gisel Espinoza)
Falta de Señales de tránsito	<ul style="list-style-type: none"> Solicitarlas ante las instancias respectivas. El Colegio y Escuela apoyan en hacer señales de tránsito con materiales locales. 	Comunidad bien señalizada	Luis Hernández y Oscar García (voluntarios) – todas las fuerzas vivas les deben dar apoyo.
Falta de seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Hacer los trámites para solicitar el apoyo ante las autoridades. Presentar un plan de acción sugerido que incluya un diagnóstico actualizado y estrategias sugeridas por la comunidad 	La seguridad ciudadana es real	Grupo Manos a la Obra (Ruth Hernández)
Como una debilidad	Acciones para convertirla en fortaleza	Como una fortaleza (lo que debe ser)	Responsables
Drogadicción, alcoholismo y prostitución presente	Buscar apoyo ante el IAFA	Comunidad libre de drogas	Ruth Hernández, Victoria Arias y Liliana Torres
Producción de Teca	Propiciar mediante la intervención del MINAE charlas sobre el manejo adecuado y minimizar su plantación industrial.	Plantaciones de teca – bien manejadas	Acueducto (Gisel, Patricia y Xinia)
Falta de basurero público	Hacer las gestiones para solucionar la recolecta de basura en Quirimán	Se cuenta con servicio de basura	Margoth Rojas Hernández, Ingrid Álvarez
Como una debilidad	Acciones para convertirla en fortaleza	Como una fortaleza (lo que debe ser)	Responsables
Falta de mantenimiento de caminos y carreteras (descuajes y zanjas)	Hacer gestiones ante municipalidad y autoridades competentes para el mantenimiento de caminos al menos 2 veces al año (invierno y verano)	Carreteras en constante mantenimiento	Silvino Torres y Yency Castillo.
Falta reparación EBAIS	Hacer la gestión para establecerlo en Quirimán	EBAIS establecido e instalado	Nelson Gamboa, Silvino Torres, Gisel Espinoza, Victoria Arias

DESEMPLEO	Desarrollar talleres para motivar el emprendedurismo en coordinación con instancias que lo promueven a nivel nacional.	Sin problemas de desempleo priorizado en los jóvenes	Manos a la Obra – Ruth Hernández, Xinia Campos. Manuel Hernández, Luis Hernández, Walter Muñoz, Olman Arguedas
Como una debilidad	Acciones para convertirla en fortaleza	Como una fortaleza (lo que debe ser)	Responsables
Desorden en la administración de clases de la Escuela Sin Clases completas No se cumplen horarios Los niños y niñas pierden mucho tiempo Maestros y maestras solo los ponen a pintar (uñas, caras, etc.).	Establecer una auditoría ciudadana representativa (todas las fuerzas vivas deben ser parte de), para mejorar el desempeño de la misma.	Se cumplen los horarios y la excelencia académica es un ejemplo en la zona.	Ricardo Morataya / responsable de notas para mejorar

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

Tabla 10. Acciones recomendadas para convertir las amenazas en oportunidades

Como una amenaza	Acciones para convertirla en oportunidad	Como una oportunidad (lo que debe ser)	Responsable
Pescadores de fuera de Quirimán (contaminan los ríos) Cazadores externos a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Denunciar (indica Margoth). • Acercamiento (MINAE) con los pescadores y cazadores, para prevenir a tiempo estas actividades y sean reguladas. • La comunidad se acerca a ellos para buscar las sostenibilidad. 	Sin pescadores, ni cazadores externos	Grupo Manos a la Obra con rótulos
Contaminación con basura en caminos de acceso a Quirimán	<ul style="list-style-type: none"> • Rótulos • Acciones de vigilancia en las entradas (hablar con vecinos de esos accesos) • Que la comunidad identifique carros, camiones y con datos de los que están tirando basura. Anotar placas, tipo de vehículo (pickup, 	Sin focos de contaminación en los ingresos a Quirimán	Grupo Manos a la Obra con rótulos que digan que hay cámaras en los lugares que se bota basura.

	camión, etc.).		
--	----------------	--	--

Fuente: Elaborado por los autores, con base en información generadas en los talleres participativos.

Es muy interesante observar como los participantes se empoderan de las ideas que ellos mismos aportan para las soluciones de sus problemas. Al ser partícipes de sus decisiones hace que internamente se comprometan con la solución de los mismos problemas identificados. Este plan de desarrollo local fue finalmente presentado a toda la comunidad de Quirimán, y quedó en manos de la asociación de desarrollo de dicho lugar el darle seguimiento.

5. Reflexiones finales

- La comunidad de Quirimán debe organizarse y buscar la sostenibilidad de sus recursos naturales para que se pueda iniciar a proteger el recurso agua con el que cuenta en la subcuenca
- Es importante indicar que los gestores del presente plan estratégico son las personas de la comunidad, lo que desarrolla compromiso entre los habitantes, ya que al final las soluciones a sus problemas salieron de ellos. Esto genera un empoderamiento real, pues las personas definen su realidad y buscan los mecanismos para superar todo tipo de barrera que impida un desarrollo sostenible del área.
- Sin lugar a dudas, el ayudar a que una comunidad pequeña como Quirimán se organice y desarrolle sosteniblemente es el inicio correcto para que el recurso hídrico se proteja y se conserve.
- Se contó con la colaboración de la Comisión para el Manejo de las Cuencas Potrero-Caimital y Quirimán, así como de la Fundación Nicoyagua, facilitadores del proceso y piezas claves de este ejercicio de planeación.
- El plan de desarrollo elaborado no responde a una intención o interés gubernamental

- El proceso de planeación no surge por escasez de agua, sino todo lo contrario, es una zona con superabundancia de agua, pero se basa en experiencias de escasez, como la subcuenca de Guanacaste para prevenir problemas futuros.
- En caso de que el proceso llegara a consolidarse podría ser ejemplo para otras comunidades o para la región como un caso de previsión antes de la crisis; en contraste con lo ocurrido en el caso de la Fundación MonteAlto de Hojancha, la cual apareció después que las nacientes del río Nosara se secaran y dejaran de proveer agua a esta comunidad (Morataya, 2009).
- Finalmente, es ideal reflexionar sobre el papel de las universidades para incidir en estos temas de desarrollo local en las comunidades rurales. Lo más interesante es que en esta comunidad quirimanense hay jóvenes que poco a poco van profesionalizándose en la universidad, pero la tarea es lograr que los nuevos profesionales se empoderen en sus comunidades y no migren a la meseta central o poblaciones con mayores oportunidades, como Santa Cruz, Nicoya y Liberia.

Referencias

- Jaramillo Rojas, C., Molina, F. y Betancur, T. (2011). *Índices de escasez y de calidad del agua para la priorización de cuerpos de agua en los planes de ordenación del recurso hídrico*. Aplicación en la jurisdicción de Corantioquia. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 10, (19), pp. 33-45.
- Juárez Alonso, G. (2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Líder*, 23, pp. 9-28.
- Montero, M. (1980). La psicología social y el desarrollo de comunidades en América Latina. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 12 (1), pp. 159-170.
- Morales Pérez, M. (2006). El desarrollo local sostenible. *Economía y Desarrollo*, 140 (2), pp. 60-71.
- Morataya Montenegro, R. (2009). *Elementos de Ecología General*. Proyecto de capacitación para guías generales en turismo local (Guía Didáctica). San José, Costa Rica: Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) / CONARE / Instituto Costarricense de Turismo.
- Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Revista Apuntes del CENES*, XXVIII (47), pp. 117-132.

Sobre los autores

Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Profesor investigador de la Universidad de Quintana Roo, campus Chetumal. Está adscrito al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales. Es maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM y doctor en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Históricas Dr. José María Luis Mora. En miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Cultiva las líneas de investigación “cooperación y políticas públicas en regiones de frontera” y “teoría de la frontera”. Contacto: arriaga@uqroo.edu.mx

Tania Libertad Camal-Cheluja

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo y Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Es profesora investigadora adscrita al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, campus Chetumal. Cultiva las líneas de investigación “democratización y calidad de la democracia en México”, “seguridad ciudadana en regiones de frontera” y “violencia de género”. Contacto: taniacch@uqroo.edu.mx

Xinia Campos Palma

Licenciada en Planificación Social de la Universidad Nacional. Trabaja en el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) Subregional Nicoya. Coordinadora de la Comisión para el manejo de las cuencas Potrero-Caimital y Quirimán. Contacto xicapa45@gmail.com

Horacio Espinosa Coria

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Política comparada y Doctor en Política por la Universidad de York.

Actualmente es profesor investigador en la Unidad Académica Playa del Carmen de la Universidad de Quintana Roo. Es docente de la Licenciatura en Gobierno y Gestión Pública. Sus líneas de investigación son política "pública y turismo en México", y "administración pública local". Contacto: hеспinosa@uqroo.edu.mx

Jorge Figueroa Magaña

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán, Maestro en Administración Pública por la Universidad de Connecticut, Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Kentucky. Es profesor investigador adscrito al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, campus Chetumal. Cultiva las líneas de investigación "comportamiento político en Quintana Roo" y "nacionalismo y regionalismo mexicano". Contacto: jfigueroa@uqroo.edu.mx

Natalia Fiorentini Cañedo

Licenciada y Doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Recibió la Medalla Alfonso Caso por sus estudios de Doctorado y es Candidata a SNI. Actualmente es profesora investigadora adscrita al Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo, campus Playa del Carmen. Sus líneas de investigación son "historia y género", "género y política", y "patrimonio cultural". Contacto: fiorentini@uqroo.edu.mx

Ricardo Morataya Montenegro

Académico de la Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega. Licenciatura en Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Maestría en Manejo Integrado de Recursos Naturales del INCAE y Candidato del Doctorado en Ciencias Naturales para el Desarrollo del programa conjunto del Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Nacional y la Universidad Estatal a Distancia. Es investigador y autor de artículos y libros académicos en temas ambientales. Ha

dirigido y participado en proyectos de investigación y extensión. Docente en la Universidad Nacional. También ha sido investigador de la Comisión para el manejo de las cuencas Potrero-Caimital y Quirimán. Contacto: ecomosa@gmail.com

Citlalli Olvera Calderón

Licenciada en Economía y Finanzas y Maestra en Economía y Administración Pública por la Universidad de Quintana Roo, doctorante en Gobernabilidad y Gestión Pública por la Universidad de Baja California, Campus Colima. Actualmente es profesora investigadora adscrita al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, campus Chetumal. Sus líneas de investigación son: Administración pública estatal y municipal, Acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas. Contacto: citlalli@uqroo.edu.mx

Juan Carlos Ramírez Brenes

Académico de la Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega. Master en Administración de Proyectos de la Universidad Nacional y Licenciado en Relaciones Internacionales de la misma institución. Estudios de Postgrado en Comercio Internacional en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México). Es autor de artículos y libros académicos en las áreas de fronteras y cooperación transfronteriza. Coordinador de Proyectos de Investigación y extensión en el tema de Fronteras. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA (1994-2003). Profesor de la Maestría y Licenciatura en Negocios Internacionales de ULACIT (1998-2003). Investigador en el campo del manejo de cuencas internacionales, recursos ambientales y fronteras centroamericanas en la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) (2000-2003). Investigador del Centro Mesoamericano para el Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE/UNA) (2003-2004). Ex-Director Académico del Campus Nicoya de la UNA. (2004-2007). Contacto: juan.ramirez.brenes@una.cr

Verónica Rueda Estrada

Profesora investigadora de la Universidad de Quintana Roo, campus Playa del Carmen. Está adscrita a la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública. Es maestra y doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Cultiva las líneas de investigación “la historia contemporánea de Nicaragua utilizando la metodología cualitativa de la historia oral” y “el comportamiento político y las instituciones públicas de Quintana Roo”. Entre su producción académica destacan el libro *Recompas. Recontras, Revueltos y Rearmados. Posguerra y conflictos por la tierra en Nicaragua 1990-2008* (2015) y en co-autoría con Natalia Fiorenti, el capítulo "Los institutos estatales de vivienda en Quintana Roo, México: entre la vivienda popular y el mercado inmobiliario", del libro *La Empresa Pública en México y América Latina. Entre el mercado y el Estado* (2015). Contacto: vruedae@uqroo.edu.mx

Jockseline Zúñiga Varela

Académica de la Universidad Nacional, Sede Regional Chorotega. Licenciada en Derecho por la Universidad Latina de Costa Rica. Notaria Pública por el Colegio de abogados de Costa Rica y Master en Criminología de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Contacto: jockszu@gmail.com



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO



IAPQROO

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO DE Q. ROO. A. C.

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

ISBN: 978-607-9448-49-3



9 786079 448493