

Editado por Servicios Académicos Internacionales para eumed.net
Derechos de autor protegidos. Solo se permite la impresión y copia de este texto para uso Personal y/o académico.

Este libro puede obtenerse gratis solamente desde
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2015/1445/index.htm>
Cualquier otra copia de este texto en Internet es ilegal.

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Octavio Reyes López¹, correo: dr.octavio.reyes@gmail.com

Romina Iliana Castaños López², correo: arqrcl@yahoo.com.mx

Institución de Adscripción: **Universidad Virtual del Estado de Guanajuato**³

Tabla de Contenido

RESUMEN.....	4
ABSTRACT.	4
INTRODUCCIÓN.....	5
Antecedentes.	5
Planteamiento del Problema.	7
Justificación de la Investigación.	8
REVISIÓN DE LA LITERATURA.	16
1.1. Marco Teórico Fundamental.....	16
El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).	16
El Municipio Mexicano.	18
1.2. Marco Teórico Conceptual.....	21
Concepto de Prosperidad.	21
Participación Ciudadana.	22
Desarrollo Sustentable.....	23
El Derecho a la Ciudad.	24

¹ **Octavio Reyes López**, es Doctor en Administración y Doctorante en Educación, participa como Profesor de Tiempo Completo (PTC) en la División de Investigación y Postgrado de la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato [UVEG]. Como resultado de sus estudios en dos programas doctorales, por ello en su línea de investigación trabaja sobre dos tópicos en paralelo: “*Administración Estratégica para el Sector Público y la Gestión Privada*”, así como “*Estrategias de Enseñanza-Aprendizaje en la Investigación*” para atender su función docente como asesor virtual del postgrado. Su correo electrónico es: dr.octavio.reyes@gmail.com

² **Romina Iliana Castaños López**, obtuvo recientemente el grado de Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato [UVEG], es de profesión arquitecta y tiene varios años de experiencia trabajando en la planeación urbana municipal en la frontera norte del país, de ahí surge la inquietud por trabajar en su línea de investigación del postgrado en tópicos sobre los “*Institutos Municipales de Planeación*” en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), para estudiar su rol en la construcción del concepto de ciudad prospera en México.

³ **NOTA:** Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivamente puntos de vista de los autores de la investigación y no representan la opinión de la institución que representan.

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Políticas Públicas sobre el Territorio.....	25
1.3. Marco Teórico Referencial.....	26
Los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES).	26
1.4. Marco Teórico Contextual.....	28
MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.	29
Enfoque Metodológico y Alcance de la Investigación.	29
Procedimiento de Investigación e Instrumento de Recolección de Información.....	29
Contextualización del Método de Investigación.	30
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	33
Desglose Informativo de Datos.....	34
Desglose Argumentativo de Ideas.....	40
Revisión de Tablas y Gráficas de Resultados.	42
Análisis de Resultados sobre los Hallazgos.	44
Síntesis del Desglose Argumentativo de Ideas.....	45
Síntesis de la Discusión de Tablas y Gráficos de Resultados.	46
Síntesis del Análisis de Resultados sobre los Hallazgos.	47
CONCLUSIONES.....	48
Cierre del Trabajo.....	48
Aportación a las Ciencias Administrativas y su Gestión.	50
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	52
APÉNDICE.....	57
Cédula del Proyecto de Intervención – Investigación.	57
Título del proyecto de intervención:	58
Propósito de la intervención.....	58
Tipología de intervención.....	58
Perspectiva del análisis.	58
Modelo de intervención (7 P´s).	60
Personas (sujeto de estudio).....	60
Procesos.....	62
Productos.....	62
Planteamiento.....	62
Prospectiva.....	63
Planeación.....	64

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Programas.	64
Programa de Actividades y Presupuesto Estimado.....	65
Elementos del Proyecto de Intervención.....	65
Agente de intervención:.....	65
Patrocinador de la intervención:	65
Meta de la intervención:	66
Análisis <i>a-priori</i> y <i>a-posteriori</i>	66
Evaluación de acciones:.....	67
Revisión de la planeación y control de avances:	67
Propuesta del Proyecto de Intervención.....	68
Corolario.....	69
Bibliografía consultada para el desarrollo de la Cédula.....	71

RESUMEN.

Los grandes esfuerzos por cambiar la idea de prosperidad a nivel mundial han dado origen a la iniciativa global promovida por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: "Ciudades Prósperas". Este cambio en la referencia del concepto busca hacerse a través del Índice de Prosperidad que contiene los principales factores necesarios para la integración social al desarrollo. Lograr el desarrollo sustentable solo será posible a través de la planeación urbana integral. En este trabajo se explora el marco jurídico-normativo de la prosperidad y se señalan algunas ideas de cambio para facilitarlo.

Palabras Clave:

Planeación Estratégica Municipal y Ciudades Prosperas.

ABSTRACT.

4

The great efforts to change the idea of prosperity worldwide have led to the global initiative promoted by the United Nations Program for Human Settlements, "Prosperous Cities". This change in the reference concept seeks to be made through the Prosperity Index contains the main factors necessary for social integration in development. Achieving sustainable development is only possible through integrated urban planning. In this paper the legal-normative framework of prosperity is explored and some ideas for change to facilitate this point.

Keywords:

Municipal Strategic Planning and prosperous cities.

INTRODUCCIÓN.

Las situaciones que impiden el desarrollo armónico de las comunidades se conocen como problemas sociales, esto es porque gran parte de las personas no logran satisfacer sus necesidades a pesar de sus esfuerzos. La solución de este tipo de problemas requiere de la intervención del gobierno a través de sus instituciones. Al ser el ayuntamiento la representación gubernamental más cercana a los ciudadanos, se convierte en la institución que se encuentra bajo un escrutinio constante por parte de sus ciudadanos. Esta realidad hace entonces que buscar las soluciones a los problemas que se dan en el entorno local sea tan importante.

Uno de estos problemas que se presenta con mayor frecuencia y que puede decirse da origen a otros, es la desarticulación que existe entre los objetivos del quehacer de los ayuntamientos con los de otros niveles de gobierno. Esta situación no es reciente e inició básicamente desde la conceptualización del municipio en la Carta Magna de 1917 cuando se vio solo como una figura administrativa del poder central pero que se acentuó con las reformas al artículo 115 en 1983 que buscó la descentralización gubernamental intentando hacer del municipio una institución pública mucho más independiente, sin embargo la falta de recursos propios: legales, técnicos, humanos pero sobre todo económicos y financieros, han hecho que la atención de los problemas sociales esté dirigida por el gobierno central, (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, pp. 69-79); así los ayuntamientos están más dedicados a resolver los problemas inmediatos, las situaciones urgentes y se olvidan de planear el largo plazo lo que les impide a su vez contribuir al alcance de las metas nacionales del verdadero desarrollo.

Antecedentes.

La evolución histórica del municipio mexicano se remonta a los *calpullis* que fueron la base de la organización familiar dentro del Imperio Azteca, a través del

calpulli los grupos familiares atendían sus necesidades, enfrentaban y solucionaban sus conflictos; a partir de allí el municipio fue evolucionando hasta llegar al modelo que hoy vemos. Pero hablar del municipio contemporáneo en México implica remontarse tan solo treinta años en la historia del país; fue en 1983 cuando las circunstancias económicas en México así como las geopolíticas dieron paso a una nueva conceptualización del municipio mexicano. La reforma administrativa que se promovió en México a principios de los 80's pretendió reconocer su importancia ofreciéndoles autonomía para tomar decisiones políticas al interior de su territorio, así se instituyó un ayuntamiento elegido por el voto popular donde se encontraran representados todos los ciudadanos, incluyendo las minorías; también se les ofreció un patrimonio y recursos económicos propios a través de la recaudación y administración del impuesto predial, además le otorgó facultades para ofrecer ciertos servicios públicos, entre ellos el agua, la recolección de basura y la vialidad. Todas estas acciones sin duda dieron otra dirección a la administración pública y a la vida política locales. A pesar de estos avances en descentralización del poder, la toma de las decisiones importantes sigue estando centralizada al poder federal que mediante los programas y el manejo y la asignación de los recursos económicos a través de estos, limita las acciones locales a la atención solo de los problemas que se ajustan a estos programas. Esta situación no es desconocida por las instancias del gobierno federal, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSE, 2001, p. 79), reconoce que

"Este tipo de prácticas, por tanto, ha contribuido a posponer el desarrollo de las comunidades radicadas en los municipios del país, profundizado las contradicciones sociales, el descontento local y ha fomentado, invariablemente, el retraso en la maduración de la Federación, el desarrollo y la gobernabilidad."

Actualmente se puede decir que nos encontramos ante una nueva circunstancia geopolítica internacional que enfatiza la necesidad de consolidación de la autonomía municipal. Las recientes crisis económicas, financieras, ambientales,

sociales que han afectado a la población mundial vuelven a poner al municipio bajo la mirada crítica del mundo y se ha concluido que solo un gobierno local eficiente puede contribuir a erradicar las crisis que ahora nos aquejan a escala global. Paradójicamente la manera en que ahora funcionan los gobiernos locales en México se puede identificar como una de las causas de las crisis en nuestro país debido a que las acciones gubernamentales no pueden satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de su población generando desigualdad y creando inconformidades que al paso del tiempo se van incrementando. Para atender eficientemente la problemática que se ha manifestado a nivel mundial, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos propone hacer cambios radicales en la forma en que se visualizan los problemas y se toman la decisiones a nivel local.

Nuestro país se vio en la necesidad de realizar cambios estructurales en la forma de gobierno a nivel local ya hace 30 años, las circunstancias lo ameritaban entonces y, aunque estos cambios no se han podido establecer con eficacia todavía, las nuevas circunstancias mundiales y nacionales urgen nuevamente la implantación de cambios en los que la ciudadanía se involucra mucho más en la solución de los problemas sociales. Es necesaria pues la visualización de esos espacios de participación ciudadana a nivel local que contribuyan al fortalecimiento de la institución municipal.

Planteamiento del Problema.

Al analizar y relacionar los problemas que existen hacia el interior de los ayuntamientos con los resultados que estos ofrecen en el territorio en el que ejercen sus facultades, es claro que se necesita ayuda, pero esta ayuda no puede ni debe venir del interior del gobierno local porque no se podrán separar nunca los gobiernos de los fines político-electorales, en todo caso, la ayuda debiera de provenir de los propios gobernados que, al margen de cuestiones e intereses políticos son los verdaderamente afectados y que debido a que la falta de involucramiento en los asuntos públicos los mantiene insensibles a los problemas

de los demás y solo se limitan a observar aquellos que les afectan directamente. Luego entonces surge la pregunta ¿qué espacio se puede diseñar para dar cabida a la participación ciudadana? Ante esta variabilidad de problemas muchos son ya los gobiernos locales que han hecho de los institutos municipales de planeación ese órgano que colabora en la solución de los problemas mediante la planeación efectiva.

Este estudio pretende analizar cómo han contribuido los institutos municipales de planeación a la atención de los problemas sociales y al fortalecimiento de la democracia participativa y si pueden convertirse en parte fundamental del Sistema Nacional de Planeación Democrática y ser ese órgano que colabore con los gobiernos locales de todo el país, contribuyendo además, a fortalecer otros derechos del ciudadano como lo son: el acceso a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Justificación de la Investigación.

La necesidad de ofrecer al gobierno municipal un nuevo modelo de trabajo no es reciente en nuestro país, la Asociación de Municipios de México promovió la realización de una investigación que denominó "Agenda para la Reforma Municipal" entre los años 1992 y 1998, justo a 10 años de haberse reformada la administración pública local. Esta investigación sirvió de base para que en el año de 2001 el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado elaborara un documento donde se analizan los problemas a los que se enfrenta la administración municipal y sus posibles soluciones. Los temas relevantes son los siguientes:

- La estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal: las limitaciones en materia de legislación para la recaudación de impuestos y la falta de una estructura gubernamental adecuada que le permita reducir la evasión fiscal vuelven al municipio dependiente de los recursos federales y estos son limitados. La falta de recursos económicos es pues el principal problema.

- La integración política del ayuntamiento y participación ciudadana: el hecho de que los ayuntamientos estén conformados en su mayoría por una sola fuerza política limita mucho la práctica del consenso en la toma de decisiones y con ello se alejan de la sociedad que dicen representar. No existen los espacios adecuados para fomentar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas.
- La organización y gestión de la administración pública municipal: la falta de profesionalización de los servidores públicos vuelve ineficiente la gestión municipal, incrementando el despilfarro de recursos económicos que son escasos y mostrando incapacidad para resolver la problemática social.
- Las competencias y coordinación intergubernamentales: la falta de una línea clara que defina cuales son las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en el desarrollo de los municipios conlleva que en muchos casos, ninguna autoridad se sienta competente y en aquellos casos en que la autoridad competente se encuentre alejada físicamente de donde se originan los problemas se pueden provocar crisis al interior de las administraciones locales debido a las consecuencias de la falta de atención oportuna de estos.

Además de estas dificultades en la administración pública debemos visualizar los resultados obtenidos, para ello la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha elaborado un informe sobre la situación que impera en las ciudades mexicanas. Estos son los resultados (ONU-Hábitat-SEDESOL, 2011):

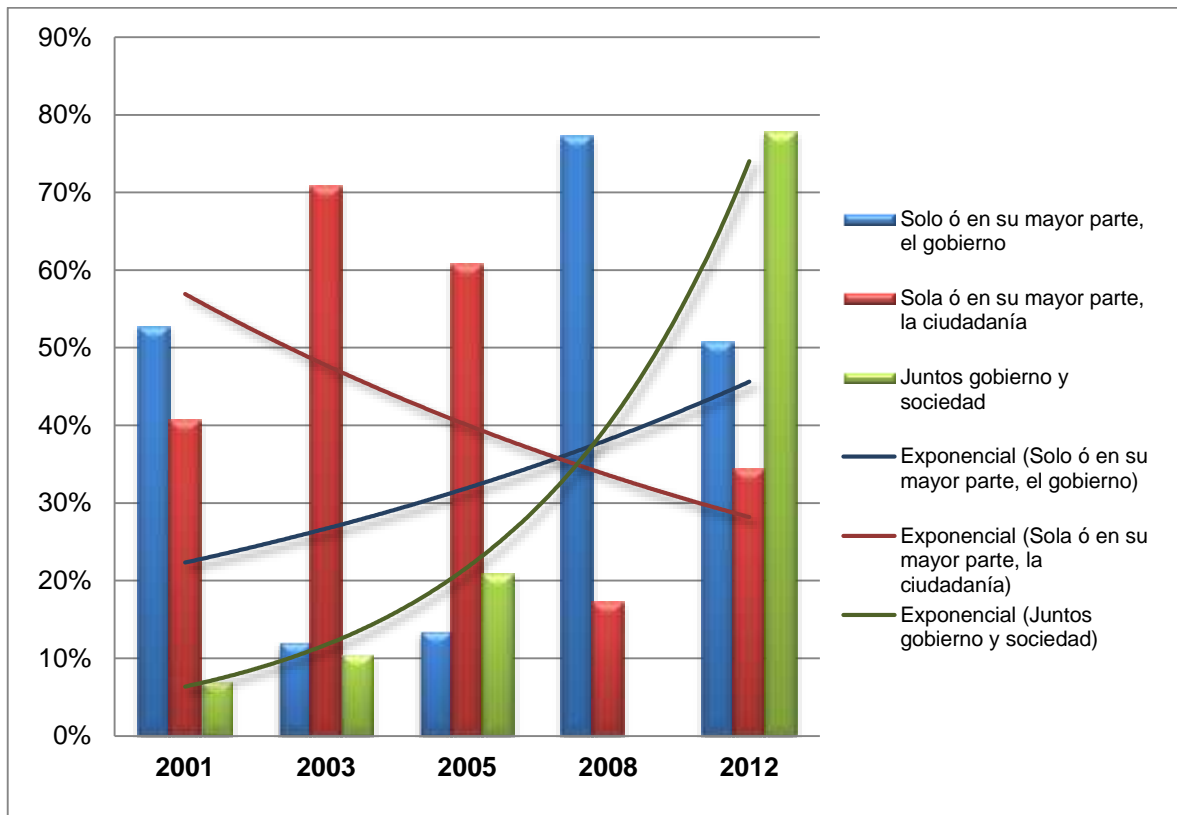
- Pobreza y marginación: la migración constante de las zonas rurales a las urbanas incrementa los asentamientos irregulares donde se evidencia la falta de acceso a los servicios públicos.
- Vivienda: su construcción se ha realizado sin servicios básicos, alejada de los equipamientos más indispensables así como del trabajo y la familia. En algunos casos su lejanía fomenta la inseguridad, además que su pequeñez

contribuye a promover vicios en la convivencia al interior del entorno familiar.

- Medio ambiente: existe escasez de agua y en la mayoría de los casos la que existe se desperdicia en fugas y por falta de tratamiento; los residuos sólidos van en aumento dañando la calidad del suelo, el aire y el agua cuando no se disponen de manera adecuada; la movilidad al interior de la ciudad se complica por la lejanía entre las viviendas y los empleos causando perdida de producción y contaminación del aire.
- Desastres y cambio climático: la expansión urbana ha incrementado los riesgos a los que se somete a la población debido a que se establece en sitios susceptibles a fenómenos climáticos, además de los riesgos antropogénicos que muchas veces ponen en peligro la vida y los bienes de las personas.
- Inseguridad y violencia: el acelerado proceso de urbanización impide la cohesión social que ayude a contener la violencia y ayude a prevenir actos delictivos.

Ahora bien, para conocer cuál es la percepción que tiene la sociedad ante toda esta problemática en la administración pública, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que lleva a cabo INEGI en colaboración con la Secretaría de Gobernación desde 2001 puede servir como un medio estadístico. A continuación se expone algunos de los resultados y su evolución a lo largo de estos años.

Gráfica 1. Evolución del pensamiento ciudadano ante la pregunta: *¿Quién debe solucionar los problemas sociales?*



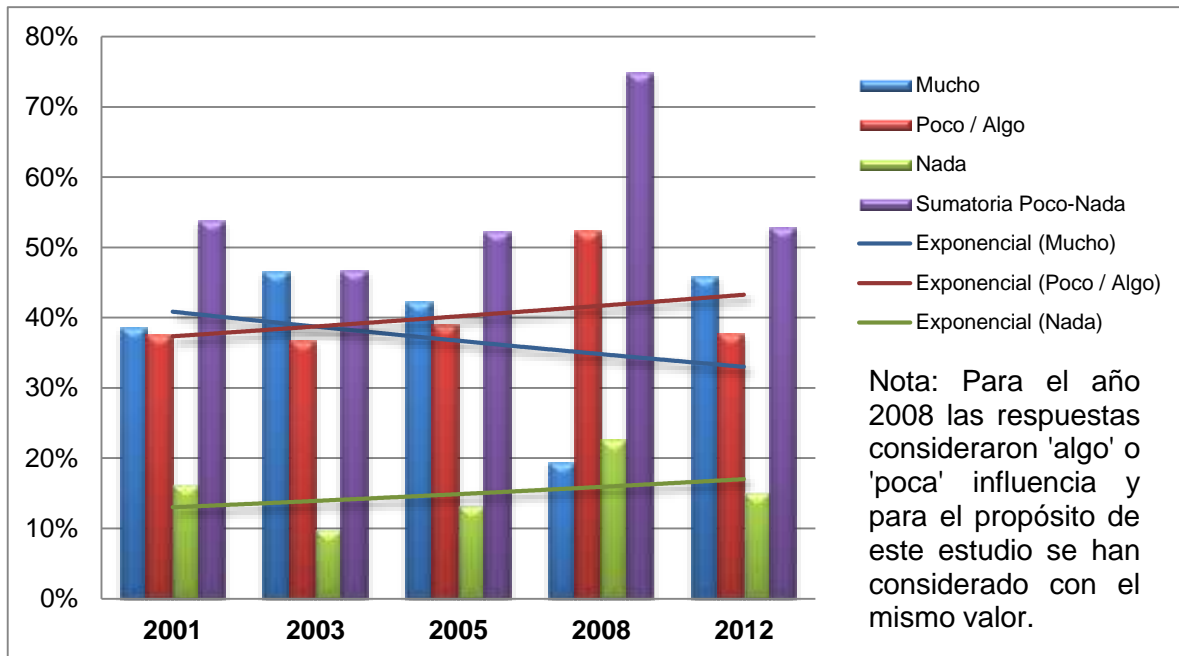
FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2001, 2003, 2005, 2008, 2012)

En la gráfica se puede observar cómo ha evolucionado la idea de que la solución a los problemas sociales debe combinar la participación del gobierno y de la ciudadanía. A partir de 2001 en que menos del 10% de los encuestados opinaba que se requería del trabajo conjunto, los resultados han mostrado un claro incremento hasta alcanzar poco menos del 80%. Esto es importante porque habla de la conciencia que ha comenzado a tomar la sociedad de que su participación es parte fundamental de la solución.

Otro resultado interesante que se puede encontrar en esta encuesta es la percepción ciudadana sobre su influencia en la vida política del país, es decir, que

tan importantes son sus intereses para quienes gobiernan. A continuación los resultados.

Gráfica 2. Opinión ciudadana sobre la percepción de su influencia en la vida política de México.



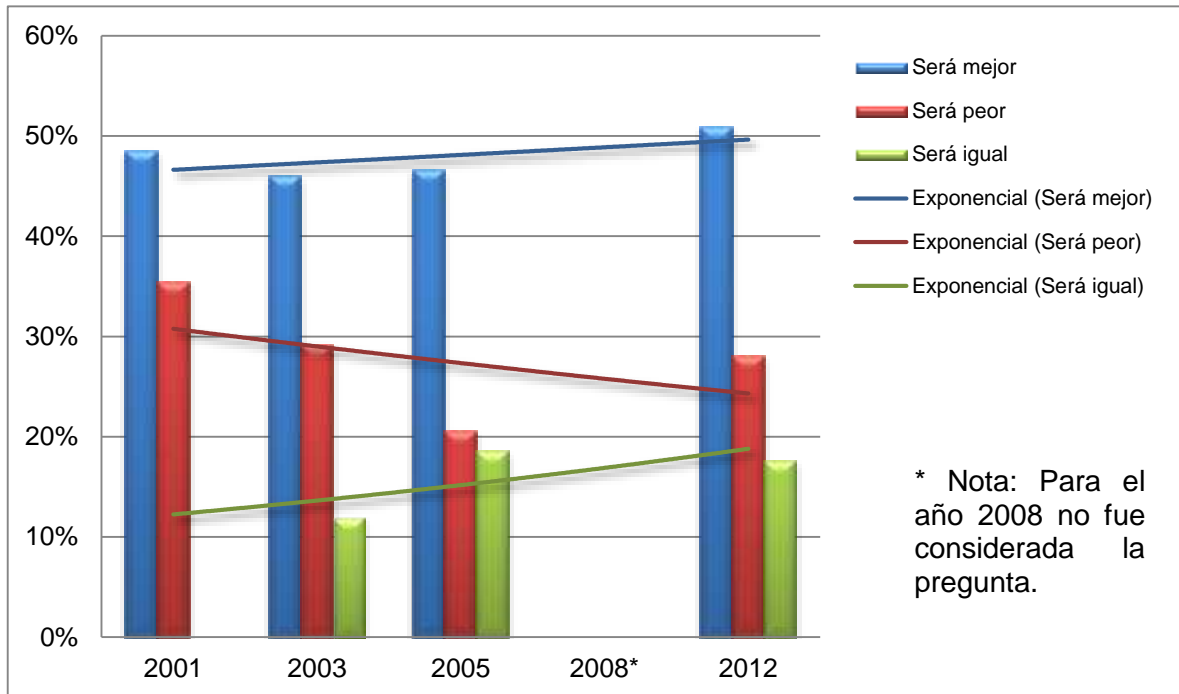
FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2001, 2003, 2005, 2008, 2012)

La gráfica muestra que para todos los años, excepto 2008, la población considera que influye mucho en la vida política, sin embargo para entender el ánimo/desánimo ciudadano, se hizo la sumatoria de aquellos quienes piensan que su influencia es poca o nula, los resultados muestran a una población desaminada por su falta de influencia. Esto es importante porque en un estado democrático la población debiera estar percibiendo que sus problemas le importan al gobierno y que este se preocupa por atenderlos.

Por último, los resultados de la percepción social sobre el futuro democracia en México también muestran que la gente considera que hay poca voluntad de cambiar las cosas, que estamos en un estado de confort que no ayudará a atender

los problemas, esto es porque la mayor parte de la población considera que la democracia seguirá igual.

Gráfica 3. Percepción social sobre el futuro de la democracia en México.



FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (SEGOB-INEGI, 2001, 2003, 2005, 2008, 2012)

Teniendo todos estos elementos vistos puede decirse que ya se conocen las causas y las consecuencias de las deficiencias en la administración municipal y cuál es el sentir de aquellos para quienes la administración pública trabaja, solo es necesario encontrar un modelo que haga que todo esto converja en un solo sitio para comenzar a hacer hoy los cambios que se necesitan, porque el futuro se construye en el presente.

Las zonas urbanas se han convertido en el principal foco de atención de los ayuntamientos del país porque es allí donde se localiza la mayor parte de su población; como una forma de hacer frente a los problemas, algunos gobiernos locales del país han optado por la creación de un instituto municipal de planeación que asume las funciones de planeación que el propio gobierno local no puede por

la propia dinámica en que se ve inmerso. Esto habla de que a nivel local se ha comenzado a entender la importancia que tiene la planeación en la prevención y atención de los problemas. Este estudio es pertinente porque nos encontramos ante un momento histórico muy importante no solo para México sino para el mundo donde la planeación se volverá parte fundamental de los gobiernos.

Si partimos de la definición de ciudad que plantea Zárte (2011, p. 20) cuando habla del derecho a la ciudad: "*entender la ciudad como espacio colectivo, como lugar adecuado para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población*", se puede decir que la propuesta ONU-Hábitat denominada "Ciudades Prósperas" pudiera ofrecer un modelo de funcionamiento para la administración municipal del México del siglo XXI, especialmente si consideramos que la prosperidad debe llegar a todos los mexicanos. Esta iniciativa plantea que los gobiernos locales eficientes deben aprender a analizar los problemas y ofrecer soluciones integrales que respondan a todos los ámbitos del municipio y no solo a los económicos, para ello, algunos municipios del país cuentan ya con institutos municipales de planeación, pero no es suficiente con que sean algunos, sino lo deberían hacer todos. Pero la necesidad de ofrecer al gobierno municipal un modelo de funcionamiento mejorado no es reciente en nuestro país, pues como ya se mencionó, en el año 2001 el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado elaboró un documento donde se analizaron los problemas a los que se enfrenta la administración municipal y sus posibles soluciones.

Este trabajo busca evaluar las bases sobre las cuales se ha construido esta nueva institución municipal y cuáles beneficios sociales han llegado en los municipios donde ya operan. Se busca hacer una comparación del marco jurídico sobre el cual trabajan y cómo se lleva a cabo la coordinación con la población y los demás niveles de gobierno. Al final del trabajo se podrá tener una idea clara sobre si los institutos municipales de planeación son ese organismo que se está buscando para colaborar con los ayuntamientos y de ser así, qué se puede hacer para facilitar su trabajo y fortalecer su funcionamiento reconociéndolos como parte

fundamental del Sistema de Planeación Democrática y ofrecer un modelo de instituto que pueda replicarse a nivel nacional. Así la importancia de la investigación se justifica en el impacto que esto tendría el desarrollo local de México y colocaría al país en una situación más favorable para afrontar los retos del siglo XXI.

- **Objetivo General.**

Conocer cómo los institutos municipales de planeación han cubierto la necesidad de una institución que colabore con los gobiernos locales en la planeación integral de largo plazo y con ello propiciar la ciudad próspera.

- **Objetivos Específicos.**

- Comparar cuál es el marco jurídico para su funcionamiento a nivel local de acuerdo con las líneas determinadas en la iniciativa de ciudades prósperas.
- Conocer dónde se localizan y cuál ha sido el impacto a nivel local.
- Estimar cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades en su quehacer para alcanzar la prosperidad en sus comunidades.

15

- **Hipótesis.**

Los institutos de planeación municipal son las organizaciones que se requieren en la administración pública local para fortalecer el estado democrático y elevar el nivel de vida de la población.

REVISIÓN DE LA LITERATURA.

1.1. Marco Teórico Fundamental *(objeto de estudio)*

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Considerando que el problema a tratar gira en torno a la reforma de la administración pública que continúa en el proceso iniciado en los años 80's, específicamente son de mi interés aquellos cambios en el proceso de planear el futuro de México por lo que será importante identificar las ideas básicas.

Carrillo (citado por Sánchez, 1998) señala que:

"Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son circunstanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas."

16

México desde la colonización ha venido cambiando constantemente la forma de gobierno y administración, estos cambios han obedecido a un proceso de adaptación a las circunstancias y en los que han influido factores externos como las crisis económicas y factores internos como los cambios políticos internos, sin embargo hasta 1983 todos los cambios habían mantenido la centralización como el eje de la toma de decisiones. La crisis económica que enfrentó el país a principios de los años 80's hizo que el gobierno se encontrara limitado de recursos económicos y ahogado en un sin fin de obligaciones lo que originó que el Estado limitara su presencia en muchos ámbitos, uno de ellos fue el municipal dando inicio al proceso de descentralización.

Arcudia (2012) divide el proceso de descentralización *"en dos etapas principales: la de los grandes cambios constitucionales hacia una mayor autonomía al municipio; y la etapa de cambios políticos al interior del sistema que han*

ocasionado una mayor demanda de autonomía a los gobiernos locales." Este proceso de descentralización, sin embargo ha tenido un eje integrador: la planeación democrática.

En la etapa de los cambios constitucionales hacia una mayor autonomía al municipio destacarán las reformas a los Artículos 26 y 115, la promulgación de la Ley de Planeación y con esta, la formación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Desde entonces el Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha visto como la columna vertebral que guía el desarrollo del país.

La Constitución reconoce, en el Artículo 26, un proyecto nacional al que la Ley de Planeación ha denominado Plan Nacional de Desarrollo que visualiza un futuro y marca la línea de acción a seguir a través de objetivos y estrategias.

Pero, ¿qué es y cómo funciona el Sistema Nacional de Planeación Democrática? Para esto es importante acudir al ex Presidente De la Madrid (1983, p. 40), su promotor, quien lo concibe como un *"sistema ordenado de toma de decisiones y por ello debe ser centralizado, sin romper la congruencia del conjunto"*. Milkos (1998, p. 19), lo define como *"un marco integral de congruencia, para dar rumbo, orden y racionalidad al esfuerzo colectivo, dar certidumbre a la sociedad sobre las acciones del gobierno y avanzar hacia el cabal cumplimiento del proyecto nacional."*

El sistema está conformado por niveles que transitan desde lo vertical a lo horizontal, es decir, el gobierno, los sectores y las instituciones, contemplando las formas en que se ha dividido el gobierno de la nación: federal, estatal y municipal, cada uno con diferentes responsabilidades. El punto de partida del Plan es el diagnóstico que reconoce la realidad económica, política y social en que se vive, fundamental para prever impactos en el desarrollo nacional; además del recuento de los recursos financieros, técnicos, humanos, institucionales, etc., disponibles para su realización. La parte medular del sistema es la voluntad de los mexicanos

de trabajar en colaboración con el gobierno, encaminando al país hacia el rumbo trazado; el plan contempla que la voluntad del pueblo debe ganarse a través de la atención a sus demandas, por ello, desde la concepción y puesta en marcha del sistema se está prevista la consulta popular mediante la cual el pueblo expresa sus problemas y sus necesidades para que estos sean atendidos por el gobierno.

El motor que pone en marcha al sistema son los recursos económicos empleados en atender tanto las demandas sociales como aquellos destinados al impulso de la economía, trayendo con ello el desarrollo.

El Municipio Mexicano.

Se dice que el federalismo mexicano tiene su base en el municipio ya que es la división político-territorial última reconocida por el Estado Mexicano. Así lo reconoce el Artículo 115 de nuestra Constitución.

El municipio mexicano tiene sus antecedentes históricos en la herencia española y la herencia prehispánica. Del municipio español se heredó la concesión territorial dada a algunos habitantes y obtenida por el rey como premio por su lucha en la defensa del Reino Español. De los aztecas, la herencia viene del Calpulli que, de acuerdo a Moya (1978, citado por IILSE, 2001) era una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal. A la llegada de los conquistadores ambos conceptos se mezclaron dando paso a la conformación de un territorio concedido como recompensa al conquistador y una facultad para resolver problemas cotidianos con el fin de mantener la unidad nacional, nació así el municipio mexicano. Las Ordenanzas de Hernán Cortés en 1524 serán el antecedente histórico de la administración pública municipal a partir de la época colonial. Pero a pesar de la grandeza del territorio sin explotar y de que este fuera otorgado como recompensa, los conquistadores no podían establecerse en cualquier parte, López Sosa (1984, citado por González, 2011, p. 23) describe las restricciones que existían para ello debían *"Ser lugares fértiles; de buen clima,*

lugares salubres y bien protegidos." Administrativamente el municipio nació y se desarrolló como una institución que vigilaba el interés del gobierno central; contaba con un presupuesto enviado desde este para solventar los gastos mínimos de la burocracia local necesaria para atender los problemas locales y para la recaudación de impuestos. La Constitución de 1917 reconoció al municipio como la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados con funciones puramente administrativas; no fue hasta que la crisis económica de los años 80's hizo evidente que el gobierno central no podía hacerse cargo de la solución de todos los problemas surgidos en el territorio nacional, que el municipio cobró importancia como forma de gobierno y como ya se vio en el capítulo anterior, las reformas promovidas desde el gobierno federal les otorgó la autonomía para tomar decisiones políticas al interior de su territorio, es decir, tendría la capacidad para planear y decidir qué hacer con su territorio y para ello se instituyó un ayuntamiento plural donde no solo se escucharan las voces de la mayoría sino de las minorías también, y siendo que en ese momento el gobierno central ya no podía hacerse cargo de todas las responsabilidades, depositó en el gobierno municipal la responsabilidad de prestar ciertos servicios públicos básicos para la población como el agua, el alcantarillado, la recolección de basura y la pavimentación de calles y como se sabía que no podía llevarlo a cabo sin recursos también se les ofreció un patrimonio y recursos económicos propios a través de la recaudación y administración del impuesto predial y del cobro de derechos relacionados con el desarrollo urbano.

Este reconocimiento debido al municipio desde la concepción del Estado Mexicano y que es la base del federalismo no ha sido suficiente y desafortunadamente para la vida interna del municipio este cambio se llevó a cabo de manera repentina y aunque los gobiernos estatales fueron soltando las riendas poco a poco conforme fueron adaptando sus propias legislaciones de acuerdo a las nuevas disposiciones, los municipios estaban lejos de contar con los recursos técnicos, económicos, políticos, humanos, etc., necesarios para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades. De acuerdo al CEFP (2009), el funcionamiento del

sistema federal, y por consiguiente, agregaría yo, del sistema Nacional de Planeación Democrática, solo se concretó con la implantación de un sistema de coordinación federal y el fortalecimiento del las finanzas de los gobiernos estatales. Pero es necesario no perder de vista lo que señala Pérez Correa (2008) cuando dice que:

*"La esencia de la organización federal, forma del régimen republicano, radica en la conformación de una **red de regímenes internos** democráticos, articulados por un pacto constitucional de unidad, que da lugar a un nuevo orden de gobierno." (p. 26, cita del autor, énfasis mío).*

Ya se ha explicado cómo el municipio mexicano se reconoce como la célula del federalismo, ahora bien, para entender cómo se lleva a cabo el proceso de planeación municipal y por ende su administración, es necesario destacar la intervención de factores económicos, políticos, sociales y culturales que lo hacen un tema complejo. Si tratamos de clasificar estos factores en externos e internos podemos decir que los factores económicos y políticos son aquellos que pueden reconocerse como externos porque en muchos aspectos dependen de decisiones tomadas fuera de lo local, ahora bien, la sociedad y la cultura local pueden reconocerse como factores internos. Diferenciamos los factores políticos como aquellos que lleva a cabo el gobierno y los factores culturales con los usos y costumbres. Esta situación coloca a al municipio en un campo de batalla donde están en constante pugna por materializarse intereses de todos tipos tanto internos como externos. La diferencia entre los factores políticos y culturales puede explicarse con los hallazgos en las investigaciones realizadas en Estados Unidos por Fainstein and Fainstein (1983), Elkin (1987) y Stone (1989), mismas que representaron los primeros esfuerzos por establecer un marco teórico que permita explicar la ciudad, su planeación y administración a partir del contexto multifactorial en que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones.

La Teoría del Régimen Urbano, hoy llamado Análisis del Régimen Urbano destaca la existencia de grupos de poder que controlan la toma de decisiones a nivel local.

Sagan (2004) afirma que la importancia de la teoría del régimen urbano se centra en el análisis combinado del *contexto de la economía del Estado con una de las estructuras del poder real en el entorno local* (p. s/n); lo que permite identificar las *coaliciones del poder que manejan la ciudad*, digamos en este caso, que manejan al gobierno local, y explica el por qué existe este fenómeno, así Casellas (2005) explica cómo la falta de recursos en los gobiernos locales conlleva a que "*el sector público local se siente predispuesto a actuar de forma que favorezca los intereses de los grupos económicos*" (p. 142)

Ahora bien, la historia del municipio mexicano nos habla de la existencia de conquistadores que fueron premiados con grandes extensiones de territorio y la autonomía municipal se refiere a la capacidad de dirigir el desarrollo urbano, es decir, lo que se hace con el territorio, es posible que los herederos de los conquistadores hayan conformado coaliciones de poder que manejan el gobierno local haciendo que este siempre favorezca sus intereses. Alan Knight (2000) reconoce la existencia de caciques en México y los describe como "políticos/civiles y habitualmente operan en un nivel más restringido" y a su vez los reconoce como actores en sistemas clientelistas; y si el cacicazgo provoca clientelismo será necesario analizar si este ha sido la causa de los problemas sociales encontrados en los municipios mexicanos y cómo afectarán en el desarrollo del municipio del siglo XXI si la administración pública municipal no logra identificar estas fuerzas y propone espacios para que operen de frente a la sociedad y puedan entonces responder ante esta por las decisiones tomadas en el futuro.

1.2. Marco Teórico Conceptual (*conceptos de estudio*)

Concepto de Prosperidad.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, éste define prosperidad como:

- . Curso favorable de las cosas.
- . Buena suerte o éxito en lo que se emprende, sucede u ocurre.

A pesar de ello este es un concepto generalmente relacionado con la economía y la acumulación de la riqueza. La toma de decisiones en torno a la urbanización ha estado siempre inclinada hacia lo económico, esto ha sido así no solo en México, sino en general en todas las ciudades del mundo desde que el desarrollo ha estado ligado a la economía. Actualmente, UN-Hábitat (2013) busca darle un enfoque urbano para integrar en él otras dimensiones como calidad de vida, infraestructura adecuada, equidad y sostenibilidad del medio ambiente, que son necesarias para hablar de curso favorable y éxito. La prosperidad es una muestra de justicia social, entonces debe ser el objetivo último de la administración municipal sin importar si estos son urbanos o rurales, de esta forma describiré prosperidad como el incremento de la calidad de vida mediante una productividad desarrollada con la infraestructura adecuada y en un ambiente sano y de la que todos los individuos son partícipes.

Participación Ciudadana.

La participación ciudadana se señala como un factor determinante del éxito del Plan Nacional de Desarrollo y ha estado presente desde que el ex Presidente Miguel de la Madrid introdujera las reformas que se han señalado como el origen de la cascada de cambios en la administración pública, para el ex Presidente De la Madrid (1983), la planeación democrática tiene sus cimientos en un proceso de participación ciudadana conocido como consulta popular, esto significa que no se está hablando de la participación que se da con la elección de los representantes en el Órgano Legislativo, sino más bien de una participación en el gobierno.

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC, 2008, p. 5) la define como *"la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los Poderes Legislativo o Judicial"*. Para Merino (2001, p. 31), la participación ciudadana *"supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar"*. Hablar de voluntad significa estar decidir a hacer algo, Merino amplía diciendo que desde lo

individual, hay dos decisiones importantes: primero, actuar o no y luego cómo actuar y estas dependerán de la formación personal y de los intereses que se tengan. La participación ciudadana desde la perspectiva de la iniciativa de "Ciudades Prósperas" basa su importancia en la voluntad que cada individuo pone en el alcance de un objetivo común.

Desarrollo Sustentable.

El desarrollo sustentable es un concepto relativamente nuevo y comenzó a emplearse cuando científicos comenzaron a alertar sobre el impacto que las decisiones inclinadas siempre a favorecer el aspecto económico estaban teniendo sobre el medio ambiente. El Informe denominado "Nuestro Futuro Común" emitido en 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, el organismo de las Naciones Unidas, alertó sobre el cambio climático y sus efectos, apareciendo por primera vez el concepto de desarrollo sustentable, definiéndolo como *"aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades."* Uno de los desafíos comunes a todos los pueblos del mundo y que fue señalado en el Informe fue del desafío urbano, se tomaba conciencia del crecimiento acelerado de las ciudades y de los retos que significarían para el desarrollo armónico esperado de los países del mundo, esta situación urgía la cooperación internacional para atender el problema. Han pasado casi 27 años desde entonces y aunque México se ha mostrado siempre ante la comunidad internacional como un país preocupado por tal situación, pareciera que en la acción no ha cambiado nada.

Esta situación nos obliga a voltear a la toma de decisiones al interior del municipio y las limitaciones que existen si consideramos el régimen urbano que reconoce la existencia de coaliciones de poder que han seguido manteniendo la balanza inclinada hacia lo económico, esto solo puede revertirse con la voluntad de actuar de los demás vecinos del municipio que son los únicos que pueden equilibrar la balanza.

El Derecho a la Ciudad.

Mathivet (2009) apunta que este concepto surgió en 1968 como propuesta del filósofo francés Henri Lefebvre cuando en su libro *El derecho a la Ciudad* denunciaba que la ciudad se había vuelto "*una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de acumulación del capital*", las diferentes crisis que han afectado de manera global fueron el indicador que hacía falta para que a nivel mundial se reconociera la verdad expuesta por Lefebvre. Diversos estudios sobre el estado de las ciudades del mundo realizados bajo el patrocinio de ONU-Hábitat lo confirman como un fenómeno que se replicó en todo el orbe; y a pesar de que en 1987 se había alertado sobre los peligros que significaba para el medio ambiente, una mala planeación del desarrollo urbano, ahora puede asegurarse que afecta también el desarrollo humano y el desarrollo económico por la desigualdad social y el despilfarro de recursos que conlleva.

En las ciudades habita la mayor parte de la población, donde cada individuo busca satisfacer sus necesidades básicas y hacer realidad sus más profundas aspiraciones, (UN-Hábitat, 2013), para lograrlo, toda persona cuenta con ciertos derechos garantizados por el gobierno que se encargará de asegurarlos para su óptimo desarrollo como persona, Harvey (2012, p. 20) señala que: "*el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos.*"

Es evidente pues que para poder ejercer un derecho a la ciudad se requiere de la sensibilidad, voluntad y compromiso para equilibrar las cosas. Y para mover las voluntades individuales al cambio que se necesita se han creado mecanismos como la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* presentada por primera vez en el Foro Social de las Américas en julio de 2004 y que mediante la concientización social sobre los problemas urbanos, establece compromisos de parte de las redes y organizaciones sociales, los gobiernos nacionales y locales, los parlamentos o

congresos, los organismos internacionales; en su réplica de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, Zárate (2011) resume los fundamentos estratégicos con los siguientes puntos:

- I. El ejercicio pleno de la ciudadanía;
- II. La función social de la ciudad, la tierra y de la propiedad;
- III. La gestión democrática de la ciudad;
- IV. La producción democrática de la ciudad y en la ciudad;
- V. El manejo sustentable y responsable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno;
- VI. El disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Políticas Públicas sobre el Territorio.

Con mucha frecuencia nos confundimos entre la idea de la política y las políticas públicas y se pudiera llegar a asumir que son lo mismo, sin embargo Lahera (2004, p. 7) nos aclara que, aunque ambas tienen que ver con el poder social, "*la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos*". Así pues, podemos hablar de muchos tipos de políticas públicas cada una respondiendo al tipo de problema que desea solucionar; las políticas sobre el territorio buscan solucionar los problemas que se encuentran en este.

25

Así como los políticos se encargan de la política, la administración pública es quien se encarga de la operación de las políticas públicas. Lahera continúa diferenciando entre políticos y la administración pública y señala que:

"El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes."

Como ya se ha señalado, la independencia del municipio sobre el poder central tiene su base en la autonomía para decidir las políticas públicas territoriales y con

la evidencia de los resultados, se puede afirmar que algo sucede en el entorno local. El estudio de las políticas públicas puede darnos un panorama más amplio sobre esta situación. González (2005) recuerda que este proceso es necesario llevarlo a cabo para entender como la decisión política influye en la acción del gobierno; al hacer un análisis inverso de los problemas sociales señalados el informe *El Estado de las Ciudades de México 2011* (ONU-Hábitat-SEDESOL, 2012) y la acción pública local que debió establecerse para lograr esos resultados, podemos deducir que las políticas territoriales han sido contrarias al objetivo último de toda política pública: la solución de problemas. Elizalde (2003) propone la planificación estratégica como la base de la política territorial:

"...máxima participación en la selección de objetivos y acciones, máxima divulgación de las estrategias seleccionadas, organización específica para la puesta en marcha de una política de planificación urbana, organización mixta en la que participen los máximos responsables del gobierno local junto a los máximos responsables de los actores económicos y sociales, realización de acciones emprendidas sectorialmente con proyección multi o transectorial y búsqueda de bienestar colectivo fundado en la satisfacción de intereses diversos."

1.3. Marco Teórico Referencial *(sujeto de estudio).*

Los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES).

Si partimos que en 1983 la institucionalización de la planeación consideró en Sistema Nacional de Planeación Democrática y con ello el establecimiento de mecanismos que dieran paso a la concertación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad, podemos colocar a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) como el primer intento de ofrecer el espacio necesario para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Ahora bien, para hablar de los Institutos Municipales de Planeación es necesario decir que no existe actualmente en México información del ámbito académico que se haya dedicado al estudio de esta institución, sin embargo se puede recurrir a la historia

en la formación de cada uno de ellos para entender cómo ha sido su proceso de integración al gobierno municipal.

En la página oficial del Instituto Municipal de Planeación de León (<http://implan.gob.mx/>) puede encontrarse el primer antecedente histórico sobre esta figura que surgió como resultado de un viaje realizado en 1993, por el presidente municipal de León a la ciudad de Curitiba, Brasil para conocer la experiencia de esa ciudad en planeación urbana. Fukuda (2005) explica que el éxito de la planificación urbana en Curitiba se basó en el establecimiento primero de un órgano independiente al que se le llamó Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba, que, desde 1965 a la fecha, se encarga de los procesos de planeación, supervisión y evaluación de las políticas territoriales.

La creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de León, Guanajuato en 1994, basado en la idea brasileña, tuvo como objetivo definir un modelo de ciudad que ayudara a dirigir el rumbo pero a diferencia de aquel, integró al IMPLAN un Consejo Directivo de participación ciudadana. A partir de allí comenzaron a surgir en el país otros institutos con fines y estructura similares como es el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, creado en 1995.

27

Mucho se ha especulado sobre la duplicidad de funciones entre el COPLAM y el IMPLAN, al respecto Cabrero (2012, p. s/n) explica:

"En primera instancia, parecería que en diversos momentos existió traslape o duplicidad de funciones entre el IMPLAN y el COPLADEM. Sin embargo, en los hechos este último estaba más relacionado con la organización y priorización de las necesidades ciudadanas, mientras que las funciones del IMPLAN tenían que ver más con la coordinación del proceso global de planeación y definición de un proyecto urbano y con el ejercicio de funciones estrictamente técnicas asociadas al mismo."

Actualmente existe en México una asociación que agrupa a los institutos municipales de planeación que han ido surgiendo desde 1994 en el territorio nacional, la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) se encarga de ofrecer el espacio para que los institutos puedan compartir experiencias y así mejorar la práctica de los procesos de planeación y participación ciudadana.

1.4. Marco Teórico Contextual *(contexto de estudio).*

La transición democrática en México comenzó a consolidarse a partir de 1997 cuando el PRI perdió el control del Congreso y comenzamos a ver desde entonces un diálogo entre los representantes populares que nunca antes había tenido que darse. La práctica del consenso comenzó a ser ejemplo en la vida política nacional; pero tener el control de la opinión no fue suficiente; la llegada del PAN al gobierno federal bien podría significar un síntoma de la gran inconformidad social y de la percepción social de la necesidad de cambiar el modo de hacer las cosas.

Pero el legado más importante de la transición no ha sido el electoral, para Woldenberg (2003) ha sido que la sociedad mexicana ha probado la democracia y le ha gustado.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce la importancia de los sucesos internacionales y que afectan el desarrollo del país, entre estos destaca la crisis económica de 2008 y 2009 donde el colapso del sistema financiero generó grandes afectaciones de índole social, especialmente en el sector de la construcción dedicado a la vivienda; además hace referencia a la nueva ola democrática surgida en 2010 en los países árabes y extendida en el resto del mundo y que demanda transparencia y rendición de cuentas; finalmente reconoce que en el país el crecimiento económico ha estado estancado y no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población.

El mundo cambia vertiginosamente debido a la tecnología; considerando diversos acontecimientos recientes en el país, se puede afirmar que el pueblo ha aprendido a revelarse pacíficamente y México, al igual que el resto de los países del mundo, se encuentra atravesando un periodo de crisis social. Estos hechos deben de servir para que la clase política reconozca la necesidad del cambio y retome junto con el pueblo la voluntad de construir un mejor futuro para todos.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.

Enfoque Metodológico y Alcance de la Investigación.

Esta investigación se lleva a cabo a partir del métodos de investigación cualitativa, la cual, según Cortés e Iglesias (2004, p. 10), *"es una vía de investigar sin mediciones numéricas, tomando encuestas, entrevistas, descripciones, puntos de vista de los investigadores, reconstrucciones los hechos, no tomando en general la prueba de hipótesis como algo necesario."* Así mismo el alcance será exploratorio y descriptivo. Se utilizará el análisis exploratorio ya que permitirá analizar en conjunto todos los hallazgos realizados y sustentar la importancia que tiene hoy en día la planeación participativa y el compromiso de la sociedad de trabajar en conjunto con su gobierno en el alcance de metas concretas, este entendimiento ayudará a definir si existen las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo que busca reconocer en los IMPLANES como la institución que hace falta en el ámbito local; del mismo modo el análisis descriptivo permitirá conocer las características generales de estos organismos, cómo y dónde operan, cuáles son sus fortalezas y debilidades a fin de que se pueda proponer un modelo de organización sociedad-gobierno apropiado para las circunstancias actuales de México.

Procedimiento de Investigación e Instrumento de Recolección de Información

El diseño de la investigación será documental ya que se hará uso de diferentes fuentes de información bibliográficas, hemerográficas y audiovisuales como lo son artículos de revistas, libros, leyes estatales, reglamentos municipales, manuales

de organización, periódicos, proyectos, páginas de internet, programas de televisión, etc.; en general todo tipo de información impresa o digital que contribuya a la investigación.

Como una primera aproximación a la investigación propuesta, se iniciará con el desarrollo de cédulas de información. Cázarez, Christen, Jaramillo, Villaseñor y Zamudio (1999, p. 26), destacan el empleo de este recurso apuntando que *"permite el fácil manejo de datos e ideas, tanto ajenos como propios."*

El empleo de las cédulas de información ayudará a clasificar y mantener a la vista los hallazgos encontrados en la bibliografía propuesta de manera que se pueda disponer de ellos al trabajar en la redacción del documento final (Reyes, Blanco y Chao, 2014). Por tal propósito, se invita al lector a revisar el Apéndice de esta publicación para conocer el detalle de la propuesta del "proyecto de intervención – investigación"

Contextualización del Método de Investigación.

Para el desarrollo de este apartado se describirá el diseño contextualizado de la investigación, a partir de la descripción del enfoque, el alcance, el procedimiento de investigación, así como del instrumento empleado en la recolección de datos.

Enfoque metodológico			
Tipos de enfoque	Cuantitativo	Cualitativo	Mixto
Enfoque Cualitativo	Esta investigación se lleva a cabo a partir del método cualitativo, la cual, según Cortés e Iglesias (2004), <i>"es una vía de investigar sin mediciones numéricas, tomando encuestas, entrevistas, descripciones, puntos de vista de los investigadores, reconstrucciones los hechos, no tomando en general la prueba de hipótesis como algo necesario."</i> (p.10). El enfoque cualitativo es naturalista e interpretativo, es decir, que se desarrolla en su ambiente natural y busca el entendimiento coherente entre los fenómenos y los significados previamente entendidos. Partiendo de esta idea así como la importancia que tendrá el patrón cultural en la realidad misma de los fenómenos estudiados así como la interpretación de los hechos y mi propia realidad como investigador es que considero este enfoque como el más apropiado para el desarrollo de la investigación.		

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Alcance de la investigación				
Tipos de alcance	<i>Exploratoria</i>	<i>Descriptiva</i>	<i>Correlacional</i>	<i>Explicativa</i>
Exploratorio y Descriptivo	<p>Continuando con Cortés e Iglesias, esta será una investigación exploratoria-descriptiva porque su objetivo será preparar el terreno para una investigación más profunda y conocer características y propiedades del objeto de estudio. Exploratoria porque en México existen estudios previos sobre el sistema de planeación democrática y otros elementos como la participación ciudadana y la transparencia gubernamental pero poco o nada se ha estudiado sobre los institutos municipales de planeación, esa institución que a nivel local se "vende" como aquella que hará posibles la planeación a largo plazo a partir de la ciudadanización de su gestión. En este momento en que lo local ha tomado relevancia nacional y mundial, es el momento preciso para tener una primera aproximación a lo que son estos institutos.</p>			
	<p>Descriptiva porque se busca reconocer elementos básicos que hacen posible su funcionamiento como lo es su organización y los principios que rigen su actuación, así como los resultados ofrecidos hasta hoy, de manera que se pueda tener una idea clara sobre si en realidad son lo que dicen ser, cuáles son sus fortalezas y debilidades a fin de que se pueda proponer un modelo de organización sociedad-gobierno apropiado para las circunstancias actuales de México.</p>			

31

Procedimiento de investigación			
Tipos de procedimiento	<i>De Gabinete</i>	<i><u>In Situ</u></i>	<i>Ambos</i>
Investigación de Gabinete	<p>Debido a que este trabajo se realiza como parte de los estudios de maestría y siendo que por la limitación del tiempo se tiene como finalidad una primera introducción de los alumnos al campo de la investigación, el procedimiento elegido ha sido el de gabinete o documental. Salinas (s/f) explica que <i>se refiere a aquella que se basa en asuntos, datos u observaciones ya pasados y que el investigador toma y analiza, asumiendo la veracidad de los datos u observaciones.</i></p>		
	<p>Para este caso se ha seleccionado ya una amplia bibliografía que forman una compilación de las ideas recientemente desarrolladas y que pueden ser retomadas en esta investigación. Esta bibliografía consiste principalmente fuentes de información primaria como lo son libros, artículos de revistas científicas, tesis de grado, seminarios, testimoniales de expertos.</p>		

Instrumento de recolección de información			
Tipos de instrumentos	<i>Cuestionario</i>	<i>Entrevista</i>	<i>Cédula</i>
La Cédula fue el Instrumento empleado	<p>Como una primera aproximación a la investigación propuesta, se iniciará con el desarrollo de cédulas de información. Cázares, Christen, Jaramillo, Villaseñor y Zamudio (1999), destacan el empleo de este recurso apuntando que "<i>permite el fácil manejo de datos e ideas, tanto ajenos como propios.</i>"(p. 26).</p> <p>El empleo de las cédulas de información ayudará a clasificar y mantener a la vista los hallazgos encontrados en la bibliografía propuesta de manera que estos puedan ser utilizados de manera mucho más ágil al momento de realizar la investigación y querer disponer de ellos al trabajar en la redacción tanto de la introducción, el marco teórico, así como de los resultados.</p>		

Al contextualizar el método de investigación de la forma en cómo se ha planteado permite entonces tomar conciencia plena sobre el enfoque, el alcance, el procedimiento y el instrumento de recolección de información.

32

El enfoque cualitativo que es utilizado en esta propuesta contribuirá a desarrollar conocimiento sobre el objeto de este estudio propuesto: los institutos municipales de planeación, sobre los cuales no existe mucha información; siendo esta una de las primeras investigaciones sobre el tema, la exploración y la descripción de estos organismos a partir de conceptos ya establecidos y aceptados, mismos que son reconocidos en la recopilación de la bibliografía, permitirá confrontar su realidad con estas ideas expuestas y ampliar así el conocimiento sobre ellos.

Finalmente, llevar a cabo la contextualización del método de investigación no solo es importante como ya se dijo para el propio investigador que conoce de antemano sus alcances, sino también para quién lo lee y que puede entonces hacer una interpretación propia de aquello que el investigador expone y hacer nuevas aportaciones a partir de su propia experiencia.

ANÁLISIS DE RESULTADOS.

En toda investigación es importante mantener una estructura lógica que permita al investigador ir visualizando la información que se va obteniendo, en ese sentido, Reyes, Blanco y Chao (2014), definen el desglose de datos como la presentación de los resultados de la investigación y que pueden ser presentados de manera gráfica, ya sean tablas, cuadros, dibujos, figuras, etc., esta visualización de la información permite al investigador ver la relación que guarda la teoría con los hallazgos de la investigación y expresar sus propias ideas sobre el tema, también le sirven de sustento para aquello que quiere decir, es una herramienta útil porque en el proceso de investigación él mismo puede ir haciendo los ajustes de acuerdo a como vaya dirigiendo la investigación.

Por otro lado, la Real Academia de la Lengua (s/f), define "argumentar" como "*argüir, alegar, discutir una idea*", por lo que la argumentación de ideas tiene que ver con la discusión que el propio investigador realiza al confrontar la teoría encontrada en la bibliografía consultada con sus propias ideas sobre la realidad observada; y aunque al argumentar pareciera que el investigador está en contra de la postura de otro investigador, esto no necesariamente debe ser así, sino que estas posturas o ideas pueden ser la base de la postura del investigador y le servirán para dejarlo en claro. Reyes, Blanco y Chao (2014), lo resumen diciendo que la argumentación de ideas tiene que ver con la discusión que el investigador realiza sobre los conceptos vistos en la revisión de la literatura.

Tanto la construcción de gráficos que permitan la visualización de los datos obtenidos como la argumentación de ideas debe irse desarrollando a la par de la investigación ya que aunque el investigador tenga claro hacia dónde quiere llegar. Esta parte del proceso, así como la etapa de revisión de la bibliografía están en constante evolución mientras dure la investigación ya que así como pueden aparecer nuevos datos, la producción del conocimiento se encuentra tan activo que nuevas teorías pueden surgir durante esta etapa de la investigación.

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Desglose Informativo de Datos.

Los primeros esbozos de caracterización de Instituto de Planeación Municipal.

Tabla 1. Datos históricos sobre la creación de los IMPLANES en México

# Estado	Estado	Municipio	# Municipio	Fecha de publicación del acuerdo	Nombre de la Institución	# IMPLAN
1	Aguascalientes	Aguascalientes	1	07/05/2001	Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes	1
2	Baja California	Ensenada	2	26/05/2006	Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada	2
		Mexicali	3	02/01/2004	Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali	3
		Tijuana	4	11/02/2011	Instituto Metropolitano de Planeación	4
3	Baja California Sur	La Paz	5	10/04/2008	Instituto Municipal de Planeación de la Paz	5
		Los Cabos	6	20/01/2011	Instituto Municipal de Planeación de los Cabos	6
4	Campeche	Carmen	7	30/09/2005	Instituto Municipal de Planeación de Carmen	7
5	Chiapas	Comitán de Domínguez	8	15/04/2009	Instituto Municipal de Planeación Comitán	8
		San Cristóbal de las Casas	9	01/08/2012	Instituto Municipal de Planeación de San Cristóbal	9
		Tapachula	10	19/09/2012	Instituto Municipal de Planeación y Desarrollo Municipal	10
		Tuxtla	11	12/09/2012	Instituto Ciudadano de Planeación Municipal de Tuxtla	11
6	Chihuahua	Chihuahua	12	13/05/2004	Instituto Municipal de Planeación Chihuahua	12
		Juárez	13	30/09/1995	Instituto Municipal de Investigación y Planeación	13
7	Coahuila	Saltillo	14	26/11/2013	Instituto Municipal de Planeación de Saltillo	14
		Torreón	15	28/12/2013	Instituto Municipal de Planeación y Competitividad	15
8	Colima	Colima	16	30/09/2006	Instituto de Planeación para el Municipio de Colima	16
		Manzanillo	17	01/02/2003	Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo	17
9	Durango	Durango	19	15/04/2011	Instituto Municipal de Planeación de Durango	18
10	Guanajuato	Acámbaro	20	19/09/2009	Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Acámbaro	16
		Celaya	21	07/10/2003	Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística	20
		Guanajuato	22	20/12/2010	Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato	21
		Irapuato	23	18/01/2005	Instituto Municipal de Planeación de Irapuato	22
		León	24	27/05/1999	Instituto Municipal de Planeación	23
		Moroleón	25	25/10/2011	Instituto Municipal de Planeación de Moroleón	24
		Purísima del Rincón	26	11/04/2014	Instituto de Planeación del Municipio de Purísima del Rincón	25
		San Fco. del Rincón	27	17/08/2012	Instituto Municipal de Planeación	26
		San Miguel de Allende	28	08/09/2009	Instituto Municipal de Planeación de San Miguel de Allende	27
		Silao	29	12/04/2005	Instituto Municipal de Planeación Urbana de Silao	28
11	Guerrero	Acapulco	30	06/02/2009	Instituto Municipal de Planeación	29
12	Hidalgo	Pachuca	31	16/07/2001	Instituto Municipal de Investigación y Planeación	30
		Tulancingo	32	SIN ACCESO A INFORMACION	Centro de Investigación y Planeación para el Desarrollo Intermunicipal, A. C.	31

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

# Estado	Estado	Municipio	# Municipio	Fecha de publicación del acuerdo de creación	Nombre de la Institución	# IMPLAN
13	Jalisco	Tepatitlán	33	09/02/2005	Instituto Municipal de Planeación	32
		El Salto	34	18/02/2014	Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara	33
		Guadalajara	35			
		Ixtlahuacán de los Membrillos	36			
		Juanacatlán	37			
		San Pedro Tlaquepaque	38			
		Tlajomulco de Zúñiga	39			
		Tonalá	40			
		Zapopan	41			
14	México	Toluca	42	05/02/2013	Instituto Municipal de Planeación	34
15	Michoacán	Morelia	43	17/01/2014	Instituto Municipal de Planeación de Morelia	35
16	Nuevo León	Monterrey	44	09/01/2013	Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey	36
		San Nicolás de los Garza	45	09/03/2007	Instituto de Planeación y Desarrollo Municipal de San Nicolás	37
		San Pedro Garza García	46	19/12/2007	Instituto Municipal de Planeación Urbana	38
17	Oaxaca	Oaxaca de Juárez	47	17/07/2012	Instituto Municipal de Planeación de Oaxaca de Juárez	39
18	Puebla	Puebla	48	02/05/2011	Instituto Municipal de Planeación Puebla	40
19	Querétaro	Corregidora	49	22/08/2003	Instituto Municipal de Planeación y Sustentabilidad de Corregidora	41
		Querétaro	50	04/10/2002	Instituto Municipal de Planeación de Querétaro	42
20	Quintana Roo	Benito Juárez	51	30/07/2001	Instituto de Planeación del Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez	43
21	San Luis Potosí	San Luis Potosí	52	11/04/2006	Instituto Municipal de Planeación de San Luis Potosí	44
22	Sinaloa	Ahome	53	04/02/2005	Instituto Municipal de Planeación de Ahome Sinaloa	45
		Culiacán	54	21/01/2004	Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán	46
		Escuinapa	55	03/12/2010	Instituto Municipal de Planeación de Escuinapa	47
		Guasave	56	10/12/2004	Instituto Municipal de Planeación de Guasave	48
		Mazatlán	57	03/09/2004	Instituto Municipal de Planeación de Mazatlán	49
23	Sonora	Cajeme	58	08/07/2004	Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Cajeme	50
		Empalme	59	30/04/2013	Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Desarrollo	51
		Hermosillo	60	18/04/2002	Instituto Municipal de Planeación Urbana de Hermosillo A.C	52
		Nogales	61	09/07/2009	Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Nogales	53
24	Tabasco	Centro	62	29/12/2004	Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano del Municipio de Centro Tabasco	54

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

# Estado	Estado	Municipio	# Municipio	Fecha de publicación del acuerdo de creación	Nombre de la Institución	# IMPLAN
25	Tamaulipas	Altamira	63	12/10/2006	Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas	55
		Cd. Madero	64			
		Tampico	65			
		Matamoros	66	12/09/1998	Instituto Municipal de Planeación de Matamoros	56
		Nuevo Laredo	67	12/06/2008	Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Desarrollo Urbano	57
		Reynosa	68	03/09/2009	Instituto Municipal de Planeación de Reynosa	58
		Victoria	69	14/05/2009	Instituto Municipal de Planeación de Victoria	59
26	Veracruz	Boca del Río	71	06/07/2007	Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable	60
		Veracruz	73			
27	Yucatán	Mérida	74	04/08/2014	Instituto Municipal de Planeación de Mérida	61

Fuente: elaboración propia con datos de Hernández y Leal (2010).

Existen 61 IMPLANES funcionando actualmente en 27 estados del país, y atendiendo 74 municipios, de los cuales 4 ya contemplan la planeación de zonas metropolitanas en Tijuana, Guadalajara, Veracruz y Sur de Tamaulipas.

36

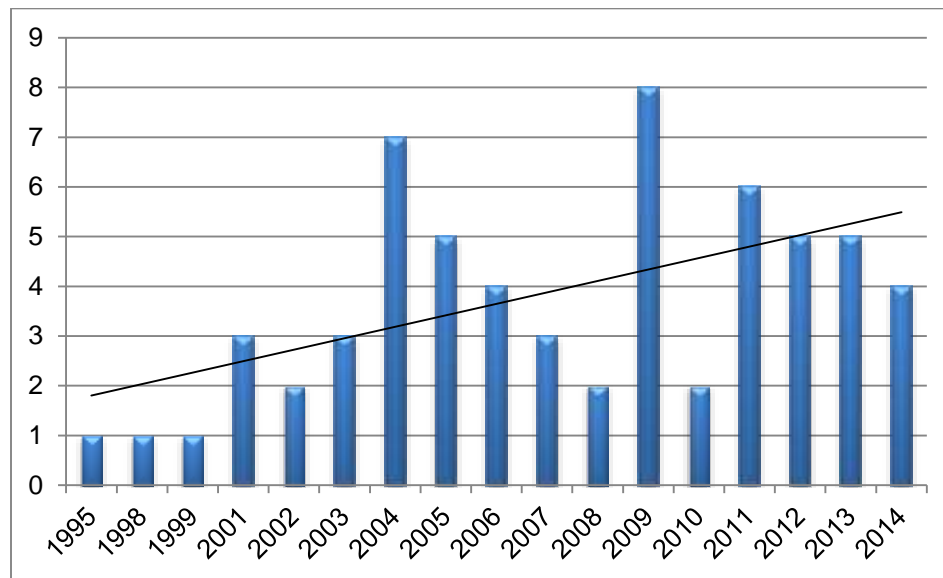
Mapa 1. Localización geográfica de los IMPLANES en México.



Fuente: Elaboración propia

Actualmente, los municipios de Valle de Bravo en el Estado de México; Gómez Palacio, Durango; Linares, Nuevo León; Cuautla, Morelos; Puerto Vallarta, Jalisco y Tepeji del Río, Hidalgo están en proceso de crear una institución similar al IMPLAN; así mismo el IMPLAN de Puebla capital se encuentra en proceso de

cambio para ampliar sus funciones y atender la zona metropolitana contempla los municipios de Amozoc, Puebla capital, San Andrés Cholula, Coronango, San Pedro Cholula y Cuautlancingo; mientras que en los municipios de Apaseo el Grande, Guanajuato y Othón P. Blanco en Quintana Roo ya fueron extintos por no haber cumplido con el objeto para el que fueron creados (Hernández y Leal, 2010).

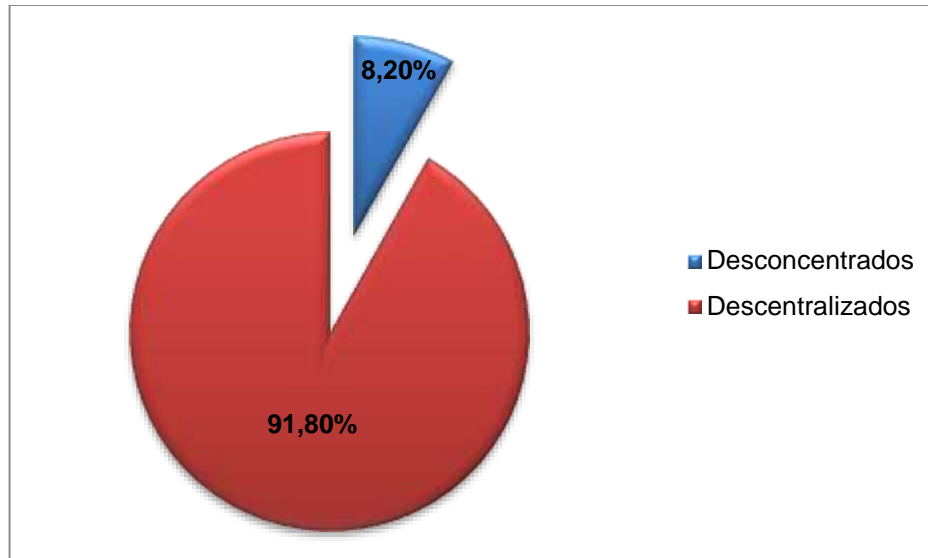


Gráfica 4. Creación de IMPLANES desde 1999 a la fecha, (Castaños, 2014).

Desde hace 19 años se han venido formalizando la creación de un promedio de 3.3 institutos por año (se consideraron las fechas de formalización de los 2 institutos ya extintos por cuestiones estadísticas); como se puede ver, existe una tendencia a la alza en la formación IMPLANES en el futuro próximo, es el momento adecuado para proponer un modelo administrativo de organización y funcionamiento (Hernández y Leal, 2010).

La organización administrativa de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) y su relación con el poder central municipal está estructurada, ya sea como *Órgano desconcentrado* o bien como *Órgano descentralizado*, de acuerdo con las siguientes características. El 8.2% se encuentra desconcentrado, Hernández y Leal (2010) lo definen como aquel al que la autoridad central delegó

ciertas funciones por lo que depende de las decisiones que esta tome. El 91.8% se encuentra descentralizado, siguiendo con Hernández y Leal, un órgano descentralizado asume la realización de funciones que la administración central ya no va a llevar a cabo de manera directa.



Gráfica 5. La organización administrativa de los IMPLANES, (Castaños, 2014).

Órgano desconcentrado: Hernández y Leal (2010) lo definen como aquel al que la autoridad central delegó ciertas funciones por lo que depende de las decisiones que esta tome; sus características son: está subordinado jerárquicamente a la administración centralizada, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio solo administra los recursos que le son asignados, se crea por ley, decreto o acuerdo administrativo.

Órgano descentralizado: Siguiendo con Hernández y Leal, un órgano descentralizado asume la realización de funciones que la administración central ya no va a llevar a cabo de manera directa, sus características son: no está subordinado jerárquicamente, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio sobre el cual pueden decidir y su actuación se rige en una norma.

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

En su *Estructura Organizativa*, se aprecia que existen, en la mayoría de los casos, 2 espacios donde es posible la participación ciudadana: la máxima autoridad del Instituto y un cuerpo técnico que ofrece asesoría. Son funciones del Órgano de Gobierno: aprobar, designar, vigilar, gestionar, nombrar, acordar y crear, entre otras. Son funciones del Consejo Técnico: conocer, proponer, revisar, opinar, analizar, participar, entre otras.

La estructura o el organigrama diseñado para su funcionamiento, en términos generales se describen a continuación en la siguiente figura:

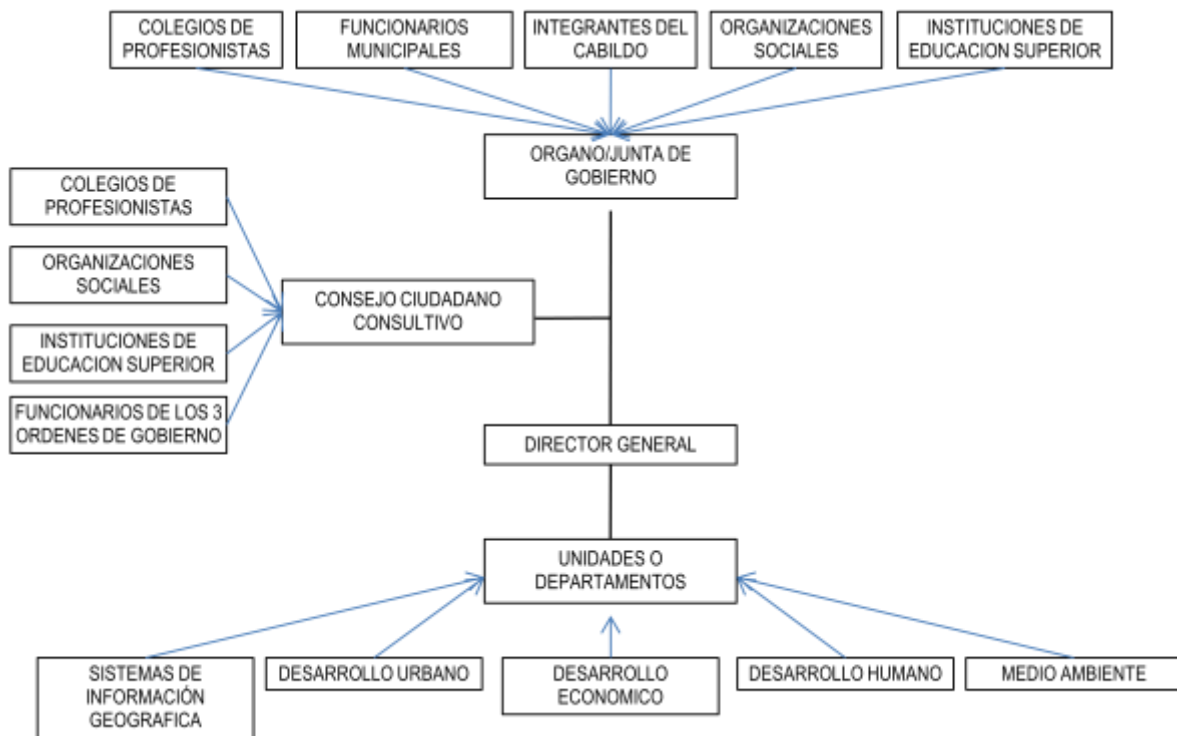


Figura 1. Organigrama básico de los Institutos Municipales de Planeación, (Castaños, 2014).

En la revisión de la información relativa a la organización de los IMPLANES contenida en sus reglamentos orgánicos revisados se aprecia que existen, en la mayoría de los casos, 2 espacios donde es posible la participación ciudadana. El primero de ellos es el que aparece como la máxima autoridad del Instituto, mientras que el segundo figura como un cuerpo técnico que ofrece asesoría. No

hay un nombre común para definir a cada uno de estos cuerpos colegiados, el primero puede llamarse Junta u Órgano de Gobierno, o Consejo Directivo o Deliberativo, mientras que el segundo puede presentarse como Consejo o Asesor Técnico o Consultivo, aun así se pueden identificar claramente por las funciones que cubren dentro del instituto.

- Son funciones del Órgano de Gobierno: aprobar, designar, vigilar, gestionar, nombrar, acordar y crear, entre otras.
- Son funciones del Consejo Técnico: conocer, proponer, revisar, opinar, analizar, participar, entre otras.

Desglose Argumentativo de Ideas.

A propósito del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para dejar claro si el sistema que se utiliza en nuestro país para planear y llevar a cabo el desarrollo podría hacer funcionar el modelo de crecimiento de la ciudad próspera se ha propuesto el análisis del marco jurídico-normativo sobre las competencias municipales valorando la iniciativa de la ciudad próspera de ONU-Hábitat (2013); en ella se hace ver la necesidad de alinear dos aspectos fundamentales para hacer posible la planificación urbana integral:

1. El Marco Jurídico-Normativo.
2. El Marco Institucional.

Para lograr la ciudad próspera ONU-Hábitat (2013, pp. 110-111) plantea 4 condicionantes que deben prevalecer:

1. Restaurar la confianza ciudadana,
2. Reposicionar la planeación urbana integral ya no técnica,
3. Mejorar los procesos de toma de decisiones a nivel local,
4. Soporte financiero.

En ese sentido el marco jurídico debería de contribuir a fomentar la confianza ciudadana en las instituciones (transparencia y participación ciudadana), debería de propiciar el cambio de mentalidad al momento de tomar decisiones (desarrollo

sustentable) y finalmente debería de establecer las bases para eficientar el manejo de los recursos públicos. Se analiza el SNPD como el modelo que permite que esto ocurra.

Con el fin de revisar el marco institucional, la investigación se centra en los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES). Se busca entender las limitantes en cuanto a planeación que tienen los gobiernos locales y que ha pretendido subsanar con la creación de estos organismos.

En el avance de la revisión de la literatura se expusieron las principales debilidades de los gobiernos locales, algunas de las cuales podrían tener su origen en el régimen urbano que opera dentro, y se podría decir que la descentralización administrativa que se ha venido dando no solo afecta la economía local generando problemas de atención sino que ha contribuido al establecimiento de regímenes urbanos que hacen que los problemas sociales sean aún mayores. Desde esta óptica es necesario analizar el municipio como un territorio en el que conviven intereses públicos y privados. Para esto Mossgerger y Stoker (2001) explican la teoría del régimen urbano como el concepto que se utiliza para determinar cuáles y cómo los diferentes intereses de un grupo con poder económico se alía con el gobierno para beneficiarse mutuamente por medio de la generación de empleos, contribuciones en impuestos y para financiar proyectos, etc., así como para legitimizar el gobierno y respaldar sus políticas.

La caracterización de los institutos de planeación que existen en el país permite tener bases para identificar si a nivel local opera algún tipo de régimen urbano y de ser así, identificar cuales intereses son los que defiende, esto no con el afán de evidenciar malas prácticas sino de poder ser propositivos a la hora de querer responder si los IMPLANES pueden asumir la responsabilidad de guiar las ciudades hacia la prosperidad. Esto tiene que ver con la posibilidad de que puedan tomarse decisiones más integrales que no se basen solo en los aspectos económicos y de costos a corto plazo.

Revisión de Tablas y Gráficas de Resultados.

Mucho se ha hecho referencia a la iniciativa de "Ciudad Próspera", la propuesta internacional plantea comenzar a trabajar en los territorios que concentran el mayor número de personas: las zonas urbanas; pero si como vemos el marco jurídico-normativo contempla al municipio como el encargado de atender las necesidades de su población más básicas y el SNPD funciona para que esto sea así de manera que, incluso, en los institutos creados se distingue lo municipal como el ámbito de sus competencias, luego entonces se entendería que participan en la planeación de todo su territorio, no solo las ciudades, entonces para aplicar los beneficios de la iniciativa se podría recurrir a la definición de ciudad que plantea Zárate (2011) cuando habla del derecho a la ciudad: "*entender la ciudad como espacio colectivo, como lugar adecuado para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población*", (p. 20), y resume diciendo:

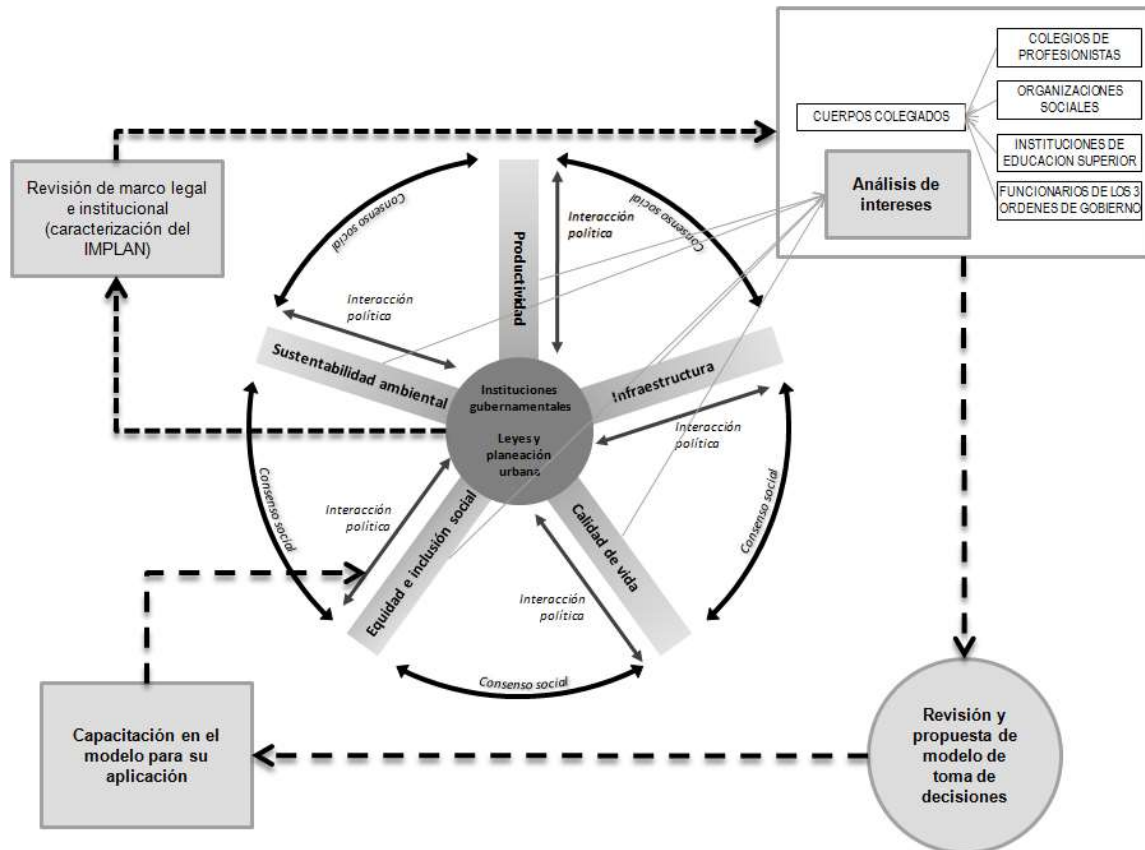
"El derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con una administración local elegida democráticamente que tenga en el centro de sus políticas públicas el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes, asegurando así la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental." (p. 22).

El modelo de toma de decisiones que se resume en la *Rueda de la Prosperidad Urbana* podría servir de base para los IMPLANES de manera que se asegure la planeación urbana integral, ya no técnica. Al analizar la estructura organizativa de los IMPLANES se puede señalar que el Instituto Municipal de Planeación, al incorporar la representación ciudadana en las mesas de decisión, refuerza la idea de planeación democrática expuesta por el ex-Presidente De la Madrid (1983) ya que crea un vínculo entre los ciudadanos y su gobierno. El IMPLAN se muestra como el organismo mediante el cual el gobierno local puede conocer cuáles son los problemas que aquejan a la ciudadanía, recibir propuestas de atención e incidir en las soluciones acordadas. Si el análisis permaneciera a este nivel se podría decir que atiende los señalamientos de ONU-Hábitat para comenzar a hablar de

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

ciudades prosperas. Ahora bien, para que la prosperidad sea posible, ONU-Hábitat (2013) señala que la restauración de la confianza se dará cuando los intereses de toda la población, especialmente los más vulnerables, se vean reflejados en la planeación de la ciudad, luego entonces tenemos que profundizar si en los cuerpos colegiados de los IMPLANES se encuentran representados todos estos intereses o en todo caso quién de aquellos con capacidad de decidir aboga por los intereses de los grupos minoritarios, como es el caso de adultos mayores, niños abandonados, con capacidades diferentes, campesinos, ganaderos, etc.

Figura. 2. La Rueda de la Prosperidad



Fuente: UN-Habitat, 2013: 12, traducción y adaptación propia

De no tener representados todos los intereses se corre nuevamente el riesgo de caer en los vicios que dieron origen a la crisis y que tienen que ver con el planteamiento de Harvey (s/f, citado por Del Olmo y Rendueles, 2007) cuando

expone que el Estado entro en contradicciones cuando buscaba atender las necesidades de su población al mismo tiempo que apoyaba la ambición capitalista; en este caso se debe asegurar que la negociación y el diálogo que se plantea como parte de la solución para alcanzar la prosperidad, realmente se dé en condiciones de equilibrio de intereses.

Análisis de Resultados sobre los Hallazgos.

El modelo brasileño de Curitiba que se utilizó como base para la conformación de los institutos municipales de planeación surgidos en México, al contrario como podría creerse, no contemplaban la participación de la sociedad en la definición de las políticas urbanas sino hasta el año 2000 en que se formalizó la figura de un Consejo Asesor para incluir las asociaciones civiles, (IIPUC, s/f), el aspecto interesante de la investigación es que el Instituto Municipal de Planeación concebido en México parece cumplir anticipadamente con una de las demandas sociales actuales y que tienen su origen en la democracia: la participación ciudadana. Este puede ser el primero de los pasos para la construcción del clima necesario para hacer posible la prosperidad en México ya que ayuda a crear confianza en las instituciones.

44

Ahora bien, si deseamos saber que aplicación pueden tener los resultados de la investigación, se puede decir, como ya se ha hecho que bajo el análisis del régimen urbano, la composición de las mesas de negociación que operan al interior de los IMPLANES pueden dejar al descubierto los regímenes existentes a nivel local, lo que de una manera es bueno porque si lo que se desea es la planeación integral, deben de marcarse límites a los grupos de poder que pudieran continuar con el secuestro de las instituciones locales para su beneficio, esto de ninguna manera sería bueno para lograr la prosperidad.

Siguiendo con este razonamiento y si es necesario hablar de la necesidad de profundizar en otra investigación, bien se podría hablar de la definición de procesos claros para la toma de decisiones al interior de los IMPLANES e impedir

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

que su objetivo se desvirtúe, para evitar esta situación es bueno pensar que podrían construirse indicadores que permitan evaluar de manera individual a las organizaciones civiles representadas en los IMPLANES, tal vez pareciera muy difícil ya que toda evaluación se basa en datos numéricos y estadísticas pero al profundizar en este análisis sobre los actores sociales y su comportamiento ante las demandas sociales podríamos estar más cerca de la gobernabilidad.

Síntesis del Desglose Argumentativo de Ideas.

Objetivos	Hipótesis	Marco	Resultados
Conocer cómo los institutos municipales de planeación han cubierto la necesidad de una institución que colabore con los gobiernos locales en la planeación integral de largo plazo y con ello propiciar la ciudad próspera.	Los institutos de planeación son esa institución que se requiere en la administración pública local para fortalecer el estado democrático y elevar el nivel de vida de la población.	Sistema Nacional de Planeación	Existen las condiciones legales para que los institutos de planeación se integren al SNP.
Comparar cuál es el marco jurídico para su funcionamiento a nivel local de acuerdo con las líneas determinadas en la iniciativa de ciudades prósperas.		Prosperidad	Los indicadores de la prosperidad de ONU-Hábitat.
Conocer dónde se localizan y cuál ha sido el impacto a nivel local.		Participación ciudadana	El IMPLAN ofrece espacios de participación ciudadana. Se debe tener un código de conducta para la actuación libre de los integrantes.
Estimar cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades en su quehacer para alcanzar la prosperidad en sus comunidades.		Desarrollo sustentable	El equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental solo se logra con el consenso.
		Derecho a la ciudad	La ciudad puede y debe ser diseñada para todos, no solo para unos cuantos.
		Políticas públicas sobre el territorio	Las políticas públicas sobre el territorio irán de la mano con los indicadores de la prosperidad.
		Los institutos municipales de planeación	Existen pocos institutos de planeación en el país lo que limita a los mexicanos el ejercicio de su derecho a participar, es poco el territorio nacional que se planea.

Tabla 2. Síntesis del desglose argumentativo de ideas (Elaboración propia)

Síntesis de la Discusión de Tablas y Gráficos de Resultados.

Descripción del dato	Discusión de resultados
Mapa 1. Localización geográfica de los Institutos Municipales de Planeación en México, (Castaños, 2014).	Se encuentran distribuidos en las diferentes zonas económicas del país concentrándose en el centro. La superficie territorial atendida y la población con acceso a este mecanismo de participación ciudadana, resulta pobre en relación al territorio nacional y la población total.
Gráfica 4. Creación de institutos municipales de planeación desde 1999 a la fecha, (Castaños, 2014, con información de Legislaturas Estatales).	Existe inquietud en los gobiernos locales de replicar este modelo, sin embargo debe seguirse impulsando que esto ocurra pronto y llegue a todos los municipios del país.
Gráfica 5. La organización administrativa de los IMPLANES, (Castaños, 2014).	Aunque en su mayoría son creados como organismos descentralizados, es necesario identificar los recursos que los financian para que tenga una posición más neutral y pueda fungir realmente como un agente intermedio entre el gobierno y los ciudadanos.
Figura 1. Organigrama básico de los institutos municipales de planeación, (Castaños, 2014).	Aunque el modelo brasileño del IMPLAN no contempló la participación ciudadana sino hasta el año 2000 (IIPUC, s/f), el modelo diseñado en México parece cumplir con las recomendaciones de la iniciativa "Ciudades Prósperas" de ONU-Hábitat.

Tabla 3. Síntesis de la discusión de tablas y gráficos de resultados.
(Elaboración propia)

Síntesis del Análisis de Resultados sobre los Hallazgos.

Aspectos que resultaron <u>Interesantes</u> en los análisis efectuados	Aspectos de los resultados que se pueden <u>Aplicar</u> en otro contexto	Aspectos de los resultados que requieren de mayor <u>Profundidad</u> en su estudio
El periodo de tiempo que ha tomado la construcción de la cultura política uniforme sobre la participación ciudadana como un derecho no había sido tan reclamado como hasta ahora. A los gobiernos locales les cuesta mucho abrirse porque pueden más las costumbres del pasado, así la descentralización no será posible, es por eso que los institutos	Sería interesante responder a la pregunta ¿por qué los gobiernos estatales han tardado tanto en adecuar sus marcos legales para atender la propuesta del ex-Presidente Miguel de la Madrid en 1983? El populismo y como este ha llevado a los gobiernos al poder puede ser una respuesta. Pareciera que la conformación del marco jurídico ha sido respuesta a compromisos externos	Se requiere una mayor profundidad en el análisis de los recursos para el buen gobierno, posiblemente deban hacerse unos indicadores que permitan evaluarlos. Actualmente se hablan de indicadores financieros municipales pero es necesario incorporar otros recursos ya que no solo los económicos cuentan. Especialmente se necesitan indicadores para evaluar el comportamiento de aquellos que participan v los proceso

Tabla 4. Síntesis del análisis de resultados sobre los hallazgos.
(Elaboración propia).

CONCLUSIONES.

Cierre del Trabajo.

Al comparar los resultados de la investigación con los objetivos se tiene lo siguiente: Los institutos municipales de planeación en México han podido sortear las dificultades políticas que muchas veces se presentan debido a la resistencia de los gobiernos locales para abrirse a la participación ciudadana, prueba de ello lo son los dos primeros implanes que se conformaron y que han podido existir a lo largo de 15 años, y aunque también es cierto es que otros han desaparecido tan rápidamente como fueron creados o que muchos ha tenido que esperar años para poder entrar en funciones, la realidad es que a nivel local empieza a despertarse la conciencia sobre la importancia de la planeación participativa y dependerá de que la población esté atenta a estas oportunidades.

Ahora bien, aunque todos los institutos se denominan municipales, lo que quiere decir que pueden actuar dentro de todo el territorio municipal, la realidad es que se concentran en la atención de las zonas urbanas, perdiendo la oportunidad de aprender sobre la planeación en las zonas rurales que podrían enseñar mucho ya que son comunidades más pequeñas por lo que relativamente sería más fácil tomar acuerdos.

Aún falta profundizar en la investigación, especialmente para identificar las fortalezas y debilidades de los institutos que es uno de los objetivos de la investigación, sin embargo un primer análisis de los recursos se ha hecho lo que será un punto de partida importante en esta evaluación. Otro punto que falta profundizar es que la creación de los IMPLANES se justifica en el deseo manifiesto de trascender los proyectos de una administración a otro mediante la apropiación de ellos por la ciudadanía, será importante identificar si este objetivo ha sido cumplido por cada uno de ellos y explorar sobre los métodos y procesos empleados para lograrlo. Ha sido importante avanzar sobre el entendimiento de

prosperidad y como contribuir a generalizar la idea siendo la guía que defina la actuación de los institutos.

En una primera conclusión mientras avanza la investigación se puede afirmar que el desglose de datos presentado en este trabajo permite tener una aproximación a esta nueva institución municipal conocida como Instituto Municipal de Planeación. A lo largo de casi 20 años desde que apareció el primero en el país, se han formado un promedio de 3 institutos al año, no es una suma considerable si pensamos que la planeación democrática lleva poco mas de 30 años institucionalizada en nuestro país. También se puede ver que en su mayoría se constituyen como descentralizados, lo cual es muy bueno ya que ofrece cierta autonomía en la toma de decisiones y manejo de recursos; además al analizar su estructura se puede ver que se ha integrado la participación ciudadana como parte integrante del funcionamiento.

Los argumentos aquí expuestos llevan a identificar algunos factores claves que repercuten en el buen desempeño de la administración pública municipal, entre estos se pueden mencionar los siguientes:

- El reconocimiento de todos los actores locales: hablar de frente.
- El reconocimiento de los fines que persiguen cada uno de los actores: hablar con la verdad.
- La participación ciudadana no-electoral efectiva y constante: equilibrar la balanza.
- El proyecto de municipio o de ciudad que sea acorde a las aspiraciones de la Nación: tener una meta en común.
- El espacio para el consenso y la toma de decisiones: dialogar las diferencias, establecer prioridades.

Cierto es que hacer realidad un proyecto municipal que lleve a la prosperidad requiere de los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios, así como

de reglas claras para la operación, cierto es también que no se podrá avanzar si el miedo nos sigue manteniendo los ojos cerrados.

En algunos municipios de México, si hablamos de marco institucional, el primer paso hacia la prosperidad ya está dado, solo hace falta que sea extensivo a los demás.

Aportación a las Ciencias Administrativas y su Gestión.

Cuando se habla de aportaciones a la gestión administrativa se dice sobre aquello que se puede hacer con los resultados de una investigación, en el área de la administración pública se tiende a relacionar este resultado con la necesidad de adoptar una política pública específica de manera que se pueda dar solución a una demanda social, en el caso de esta investigación esta aportación podría centrarse en el reconocimiento de un modelo de gestión administrativa que puede ser igualada o mejorada y llevada a otros lugares del país en base a las características de los institutos municipales de planeación y su funcionamiento que prevén la participación ciudadana como una forma de tomar decisiones públicas en el ámbito local.

50

Los cambios que marcan el rumbo a nivel global, también han tenido su repercusión en nuestro entorno local. Los diferentes movimientos y pensamientos que son el origen de los cambios que ahora experimentamos iniciaron a mediados del siglo pasado y a nuestro país le ha costado mucho trabajo permearlos hacia la base porque tenemos un arraigado sistema de usos y costumbres que inició con nuestra historia y que ahora trata de arrastrarnos, a pesar de ello, nuestra historia da cuenta también de que somos un pueblo solidario y con voluntad que cuando toma conciencia es capaz de moverse, esa debe ser la fortaleza que nos ayude a enfrentar nuestras debilidades.

La teoría muestra que la prosperidad puede ser posible en el ejercicio del derecho a la ciudad y que el IMPLAN, a través del ejercicio de sus funciones, puede

significar una gran ayuda para el gobierno local. De esta manera un IMPLAN puede ser el principio de la solución a años de retraso en planeación urbana integral y de la formación de espacios donde el ciudadano pueda interactuar con el gobierno sin ser parte de este, contribuyendo así a la solución de múltiples y complejos problemas

Esta La nueva ciudad del siglo XXI se construirá sobre el respeto a los derechos humanos de todos los habitantes; garantizar el derecho a la ciudad se visualiza como la oportunidad del Estado de contar con mejores ciudadanos y de alcanzar el desarrollo de una manera efectiva. El equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental debe ser garantizado si deseamos que ese desarrollo sea sustentable, es decir, que no solo llegue a nosotros sino a las futuras generaciones.

El mundo no va a detenerse a esperarnos, es momento de reconocernos a nosotros mismos como mexicanos y unir esfuerzos para sacar adelante este país. Los institutos municipales se vislumbran como la institución adecuada para la administración pública si logramos encontrar la fórmula que ayude a establecer los límites entre la política y las políticas públicas del territorio.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

Cabrero, E. (2012). *Acción pública y desarrollo local*. [Edición electrónica] México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de:
books.google.com/books?isbn=6071611571

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (7 de julio de 2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea]. Recuperada de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf
(Decreto publicado originalmente el 5 de febrero de 1917).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (9 de abril de 2012), *Ley de Planeación*, [En línea] Recuperada de:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
(Ley publicada originalmente el 5 de enero de 1983).

Casellas, A. (2005). Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. Urban regime analysis en el contexto europeo. *Documents d'Analisis Geogràfica*, 2005(46). Recuperado de:
<http://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/download/55387/64521>.

52

Castañón, Iliana (2014, septiembre - diciembre). Los institutos municipales de planeación en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su papel en la construcción de la ciudad próspera en México. [Material inédito]. En *Proyecto de Investigación*. Asesor: Dr. Octavio Reyes. Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG). México: autora.

Cázares, L., Christen, M., Jaramillo, E., Villaseñor, L. y Zamudio, L. (1999). *Técnicas actuales de Investigación documental*. [En línea]. 3a. edición, 5a reimpresión. México: Editorial Trillas, S.A. de C.V. Recuperado de:
<http://www.estudiarmejer.com/UAE/tbi/Tecnicas-Actuales-de-Investigacion-de-Cazares.pdf>

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción [CITCC] (2008). *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. [Edición electrónica] Recuperado de:
<http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>

Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/BRUNDTLAND.pdf>

Cortés, M., e Iglesias, M. (2004). *Generalidades sobre metodología de la investigación*. [En línea] México: Universidad Autónoma del Carmen. Recuperado de: http://www.unacar.mx/contenido/gaceta/ediciones/metodologia_investigacion.pdf

De la Madrid, M. (1983). *Planeación Democrática*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. [En línea]. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1673>

Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Serie: Gestión Pública. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. [En línea]. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7285/S03266_es.pdf?sequence=1

53

Foro Social de las Américas, Foro Mundial Urbano, Foro Social Mundial (2012). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Revista Paz y Conflictos*, 2012(3). Recuperado de: http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

Fukuda, I. (2010). Planeación urbana en Curitiba. *Quivera*, 1(12), enero-junio de 2010. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/401/40113202005.pdf>

Gobierno de la República Mexicana, (20 de mayo de 2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [Versión en línea] México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

González. D. (2011). El Municipio en México. *República Jurídica Administrativa*. 2011 (3). Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art2.pdf>

González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris* 1(2). Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana.* [En línea] (Madariaga, J., traductor). Madrid, España: Ediciones Akal, S.A. de C.V. Recuperado de:

http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/CIUDADES_REBELDES.pdf

Hernández, M. y Leal, M. (2010). La administración pública. En *República Jurídica Administrativa. Revista de la Asociación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano.* [En línea]. 2010(1). Recuperado de:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>

Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba (IIPUC), (s/f). *IPPUC Hoy.* [En línea]. Brasil: Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba. Recuperado de: <http://www.ippuc.org.br/default.php>

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSE), (2001). *El Municipio Mexicano.* México, D.F.: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. [En línea]. Recuperado de:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3185>

Knight, A. (Diciembre, 2000). Cultura política y caciquismo. *Letras Libres, edición México.* (T. López Mills, Trad). 2000(24). Recuperado de:

<http://www.letraslibres.com/revista/convivio/cultura-politica-y-caciquismo>

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas.* Serie: Políticas Sociales. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [Versión en línea]. Recuperado de:

http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf

Mathivet, Ch. (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad es posible". *Diálogos, Propuestas, Historias* [publicación electrónica]. Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>

Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia.* 4a. ed. México: Instituto Federal Electoral. [En línea]. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=499>

Milkos, T. (1998). *Criterios Básicos de Planeación.* Serie Cuadernos de Orientación Metodológica. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.

ONU-Hábitat / SEDESOL (2011). *El estado de las ciudades de México 2011*. México, D. F.: Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México. [Edición electrónica]. Recuperado de:

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=583&tmpl=component&format=raw&Itemid=330

Pérez Correa, F. (2008). El Federalismo Mexicano del Siglo XXI. En *Federalismo y descentralización*. (2a. ed.) México: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C. [Versión en línea]. Recuperado de:

<http://www.conago.org.mx/Varios/Documentos/FederalismoDescentralizacion.pdf>

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.) Prosperidad. En *Diccionario de la Lengua Española* (22ª ed.). Recuperado de:

<http://lema.rae.es/drae/?val=prosperidad>

Reyes, Octavio (2014). *Administración Estratégica y Competitividad Agrícola. Un estudio multifactorial*. España: EUMED. [Versión electrónica]. Recuperado de

<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2014/orl/index.htm>

Reyes, Octavio (2014). *Factores Georreferenciados de la Administración Estratégica y la Competitividad Agrícola en el Bajío mexicano*. España: EUMED [Versión electrónica]. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1387/index.htm>

Reyes, Octavio (2012). *Planeación Estratégica para Alta Dirección*. Bloomington, IN. USA: Palibrio, Grupo Editorial Pearson. Recuperado de

<http://es.scribd.com/doc/113331471/Planeacion-Estrategica-para-Alta-Direccion>

Reyes, O., Blanco, J. y Chao, M. (2014). *Metodología de Investigación para Cursos en Línea*. España: EUMED [Versión electrónica]. Recuperado de

<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1420/index.htm>

Sagan, I. (2004). La política urbana, coaliciones de poder y la teoría del régimen urbano. *Revista Universidad de Guadalajara*, 2004 (31). Recuperado de:

<http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug31/dossier4.html>

UN-Habitat (2013). *The State of World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*. Nairobi, Kenia: United Nations Human Settlements Programme, 2013. [Edición electrónica]. Recuperado de:

<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>

Woldenberg, J. (2003). La transición democrática mexicana. [Discurso s/f]. En *Cuba, la reconciliación nacional*. Miami, Florida: Centro para América Latina y el Caribe. Recuperado de:

<http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>

Zárate, M. (2011). El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. En *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona, España: Institut de Drets Humans de Catalunya y el Observatori DESC. [En línea]. Recuperado de:

http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf

Zárate, M. (2011). Nuevos avances, nuevos desafíos: la Carta de la ciudad de México por el Derecho a la ciudad. En *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona, España: Institut de Drets Humans de Catalunya y el Observatori DESC. [En línea]. Recuperado de:

http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf

APÉNDICE.

Cédula del Proyecto de Intervención – Investigación.

La Real Academia de la Lengua (s/f) define "intervenir" como: examinar, censurar, controlar, disponer, limitar o suspender el libre ejercicio, espiar, entre otras; la intervención entonces es la acción y el efecto de todo lo anterior. Para definir la importancia de un proyecto de intervención - investigación es necesario definir este concepto; Franco, Franco y Guilló (2007, p. 117) lo define como *"un conjunto de acciones intencionadas para mejorar el contexto de un colectivo de la población de un territorio dado."* Ya se ha dicho en trabajos anteriores que las situaciones que impiden el desarrollo armónico de las comunidades se conocen como problemas sociales, esto es porque gran parte de las personas no logran satisfacer sus necesidades a pesar de sus esfuerzos; luego entonces puede decirse que cuando son detectadas situaciones que afectan a algún grupo de la sociedad y que este no tiene por si mismo los medios para reclamar su atención, otros grupos de la sociedad, generalmente investigadores sociales, comienzan a examinar alternativas viables a partir de investigar a profundidad cuales pueden ser sus causas y consecuencias, de tal manera que ayuden a las instituciones públicas para su atención.

57

Esta definición en si podría explicar para qué sirve desarrollar un proyecto de esta naturaleza, al respecto Reyes, Blanco y Chao (2014), señalan dos propósitos fundamentales: generar propuestas y generar cambios. Las propuestas que deriven de un proyecto de intervención deben ser lo suficientemente realistas (causas) en la detección de aquello que puede ocurrir si no es atendido el problema (consecuencias) para darle cabida al cambio. Es como tomar conciencia del problema y actuar en su solución.

Pero antes de llevar a cabo el proyecto, el investigador quién muchas de las veces funge como el líder del proyecto debe de realizar un documento: la cédula del proyecto de intervención-investigación.

El propósito al trabajar en este proyecto de intervención - investigación es contribuir al debate sobre los procesos que se llevan a cabo en la toma de decisiones, especialmente en el ámbito local porque considero que es allí donde el ciudadano común comienza a sensibilizarse sobre los problemas que aquejan a otros miembros de la comunidad y creo que lograr la empatía es una de las maneras más efectivas en que se puede transitar de la teoría a la práctica.

Título del proyecto de intervención:

"Gestión de la participación ciudadana en los Institutos Municipales de Planeación"

Propósito de la intervención.

Este proyecto de intervención tiene el propósito de crear un modelo de participación ciudadana efectivo dentro de los institutos municipales de planeación capaz de promover el desarrollo integral.

Tipología de intervención.

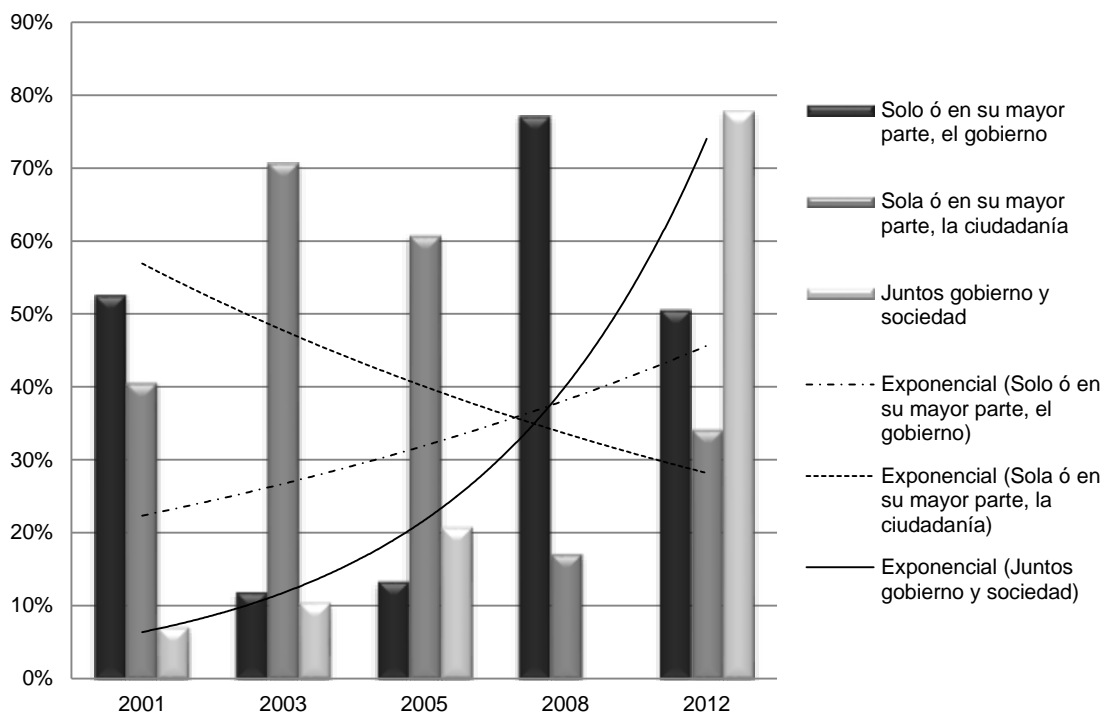
Este proyecto es de tipo funcional ya que pretende influir en el proceso de selección de los actores representantes ciudadanos que participan en los cuerpos colegiados de un instituto municipal de planeación.

Perspectiva del análisis.

Woldenberg (2002) señala que nuestro país comenzó a transitar hacia una verdadera democracia a partir de 1997 cuando el partido hegemónico perdió el control del Congreso y continuó con el cambio del partido gobernante en el año 2000; a partir de entonces, oír sobre la importancia que tiene la participación ciudadana en los asuntos públicos se vuelve cada vez más frecuente al grado que como país nos estamos culturizando en democracia y participación ciudadana. Antes que esto ocurriera, la cultura generalizada que existía sobre estos temas se encontraba solo acotada a la participación en las elecciones de los gobernantes (CESOP, 2006).

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

De acuerdo al Artículo 26 de la Constitución Política de México señala que habrá mecanismos de participación ciudadana para conocer las aspiraciones y demandas sociales. La Ley de Planeación reconoce la participación democrática como el eje central del Proyecto Nacional ya que esta da como resultado la voluntad de llevarlo a cabo. Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que lleva a cabo INEGI en colaboración con la Secretaría de Gobernación desde 2001, la percepción social de que la solución a los problemas sociales debe combinar la participación del gobierno y de la ciudadanía va en aumento, de menos del 10% en 2001 pasó a casi el 80% en 2012.



Esquema i del Apéndice. Evolución del pensamiento ciudadano ante la pregunta: *¿Quién debe solucionar los problemas sociales?*. (Elaboración propia a partir de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2003, 2005, 2008, 2012)

Entre los beneficios que obtiene la gestión pública al abrir espacios para la participación están, (Comisión Intersecretarial para la Transparencia, 2008, p. 7):

1. Construcción de una visión de futuro compartida entre gobierno-sociedad;
2. Promueve la transparencia y la rendición de cuentas;
3. Fomenta la eficiencia y el interés público;

4. Aprovecha los conocimientos y recursos de la sociedad civil.

Por otro lado, el informe *Estado de las Ciudades de México 2011*, (ONU-Hábitat-SEDESOL, 2011), expone los problemas que enfrenta la institución del municipio siendo los siguientes:

- Pobreza y marginación,
- Vivienda,
- Medio ambiente,
- Desastres y cambio climático, e
- Inseguridad y violencia.

Desde la perspectiva operativa que nos ocupa ahora, la participación ciudadana a través de la planeación contribuye a la prevención de futuros problemas, pero además Bresciani (2006, p. 16) expone tres razones más:

- Participación para el mejoramiento e implementación efectiva de los proyectos y los planes urbanos;
- Participación para la creación de consensos urbanos y resolución de conflictos; y
- Participación para la formación de capital social.

60

Modelo de intervención (7 P's).

Personas (sujeto de estudio).

Los institutos municipales de planeación surgieron por primera vez en México en el año de 1994 en la ciudad de León, Guanajuato, a partir de una idealización del modelo de planeación de Curitiba, Brasil. Actualmente existen en México 61 IMPLANES distribuidos en 27 estados del país, y atendiendo 74 municipios, de los cuales 4 ya contemplan la planeación de zonas metropolitanas en Tijuana, Guadalajara, Veracruz y Sur de Tamaulipas. Al hacer un análisis a los acuerdos de creación emitidos en su momento por los ayuntamientos o las legislaturas estatales, se detectan como justificantes y principales objetivos los siguientes:

- Hacer trascender los proyectos entre periodos de gobierno;

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

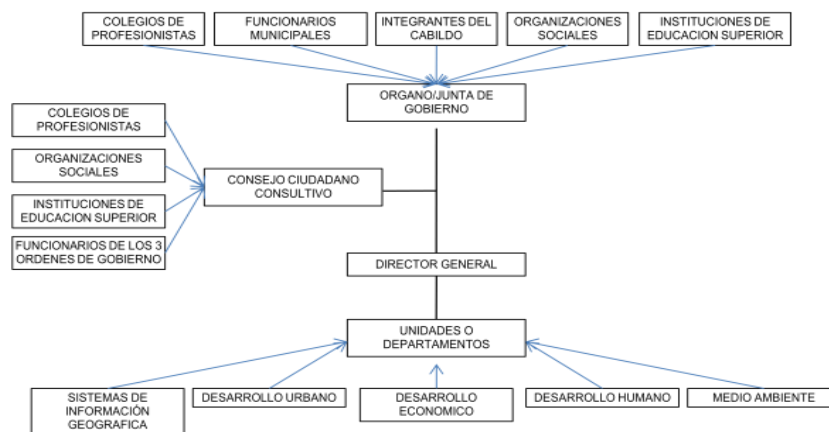
- Lograr la planeación integral de largo plazo;
- Elaborar y evaluar programas;
- Integrar la participación ciudadana en los procesos de planeación;
- Orientar el desarrollo municipal de acuerdo a las políticas y estrategias establecidas en los Planes superiores;
- Ofrecer apoyo técnico al Ayuntamiento; y

En la revisión de la información relativa a la organización de los IMPLANES se detectó que en la mayoría de los casos existen 2 espacios donde es posible la participación ciudadana. El primero de ellos es el que aparece como la máxima autoridad del Instituto, mientras que el segundo figura como un cuerpo técnico que ofrece asesoría.

- Son funciones de la máxima autoridad: aprobar, designar, vigilar, gestionar, nombrar, acordar y crear, entre otras.
- Son funciones del cuerpo técnico: conocer, proponer, revisar, opinar, analizar, participar, entre otras.

61

La figura representa el modelo de organización empleado en los IMPLANES.



Esquema ii del Apéndice. Organigrama básico de los institutos municipales de planeación, (Castaños, 2014).

Ahora bien, si la mayoría de los institutos se forman con el propósito de lograr la planeación integral, el problema más apremiante de resolver aquí es como

conformar cuerpos colegiados donde se encuentren representados todos los intereses: económicos, sociales y ambientales, que contempla la planeación integral.

Procesos.

Esta investigación se lleva a cabo a partir del métodos de investigación cualitativa, con alcance exploratorio-descriptivo. Como instrumento de análisis se empleará la Rueda de la Prosperidad (UN-Habitat, 2013, p. 15) haciendo un comparativo sobre los factores de la prosperidad y la calidad de las opiniones que pueden emitir los cuerpos colegiados a partir de su conformación. El proyecto busca intervenir en el proceso de creación de un IMPLAN ya que allí es donde se abren los espacios para la participación democrática e integral.

Productos.

Como producto final se busca obtener un documento que ayude tanto a las organizaciones civiles como a los gobiernos locales que están pensando en crear un instituto municipal de planeación a contar con un criterio a seguir que sirva de guía al momento de la integración de los cuerpos colegiados, además de un modelo de funcionamiento que haga posible el consenso.

Planteamiento.

Al hablar de democracia hoy en día es hablar de participación ciudadana. Satori (199, pp. 270-2713) expone que "un gobierno es legítimo sólo si es elegido por los gobernados y fundado en su consentimiento" y es la participación permanente del pueblo en el gobierno lo que le da la legitimidad a sus acciones, de allí que cada vez se escuche con más frecuencia sobre la necesidad de involucrarnos y opinar en los asuntos públicos. Los gobiernos locales al ser el primer contacto entre el gobierno y los ciudadanos experimentan constantemente la crítica de sus acciones lo que los ha movido a crear espacios donde escuchar la opinión de sus ciudadanos. Uno de estos espacios de reciente aparición en nuestro país son los institutos municipales de planeación mismos que han asumido las funciones de planeación del desarrollo otorgadas a los Ayuntamientos. En estos espacios es

donde se discute y se define la política territorial que asumirá el gobierno local, pero además de ello es allí donde se plantean los programas y proyectos detonantes del desarrollo.

Recientemente el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) presentó la iniciativa "Ciudades Prósperas" que tiene como finalidad contribuir para que los gobiernos locales asuman el reto del desarrollo visto desde una perspectiva integral de manera que puedan ser, no solo generadores de riqueza, pero además depositarios responsables de sus recursos naturales y generadores de igualdad social. El reto de esta propuesta, y que este proyecto de intervención busca atender, es que los tomadores de decisiones deben de aprender a ver los problemas de una manera integral y a proponer soluciones que atiendan todas las fases del desarrollo, es decir que ya no es solamente importante la viabilidad técnica y/o económica.

Prospectiva.

El escenario que se visualiza a partir de la realización del proyecto es que se podrá contar con una institución fuerte que ayude a generar la confianza que necesita el gobierno local para alcanzar el verdadero desarrollo.

En el corto plazo se considera que una vez obtenidos los resultados de la investigación es necesaria su difusión.

En el mediano plazo es posible que algún municipio(s) que se encuentre en el proceso de creación retome la propuesta y decida llevarlo a la práctica.

En el largo plazo sería posible una evaluación del impacto alcanzado comparando los resultados generados por los IMPLANES que usan el modelo actual con el propuesto. Se contempla la difusión del programa en diferentes medios como la publicación en una revista científica que contribuya a la retroalimentación y mejora del programa, la presentación ante el Congreso Nacional de la Asociación

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Nacional de Alcaldes, y el diseño de una página de internet que ayude a difundir la información.

Planeación.

ACTIVIDAD			ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
1	Gabinete	Recopilación de la información que permita la caracterización de los institutos municipales de planeación que existen en México.						
2		Análisis de la información recopilada. Elaboración de gráficas y descripción de conceptos encontrados.						
3	Campo	Visita a la muestra seleccionada para verificar la operatividad institucional en su realidad.						
4		Realización de entrevistas						
5	Gabinete	Procesamiento de la información.						
6		Elaboración de la propuesta de acuerdo al análisis realizado.						
7		Elaboración y entrega del informe final.						

Tabla 1 del Apéndice. Planeación de actividades del Proyecto de Intervención-Investigación, (Castaños, 2014).

64

Programas.

Los mecanismos de operación para promover el impacto social son:

- Publicación del proyecto en revista arbitrada o libro.
- Publicación de una página de internet
- Participación en congresos y seminarios en México, especialmente se propone el Congreso Anual de la Asociación Nacional de Alcaldes y la Asamblea de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación.

Programa de Actividades y Presupuesto Estimado.

#	Actividades	Respon sable	Co- respons able	Costo estimado	Tiempo estimado	
					Inicio	Fin
1	Periodo de planeación	RICL	GREC	500,000.00	ene-15	jun-15
2	Periodo de arranque					
3	Periodo de pre-desarrollo					
4	Periodo de desarrollo	RICL	-	1,000,000.00	jul-15	jul-16
5	Periodo de post-desarrollo	RICL	GREC	250,000.00	3 meses	
6	Periodo de evaluación de resultados	RICL	GREC	250,000.00	6 meses	

Tabla 2 del Apéndice. Programa de actividades y asignación de responsabilidades, (Castaños, 2014)

Elementos del Proyecto de Intervención.

Agente de intervención: En este momento del proyecto que se encuentra en la fase inicial e estudio e investigación, considero que el agente de cambio es el investigador, es decir, me propongo como agente de cambio, sin embargo, al momento de entrar en las demás etapas, se espera que los propios agentes de cambio sean los propios gobiernos municipales y los propios ciudadanos que se decidan por la formación de una institución así.

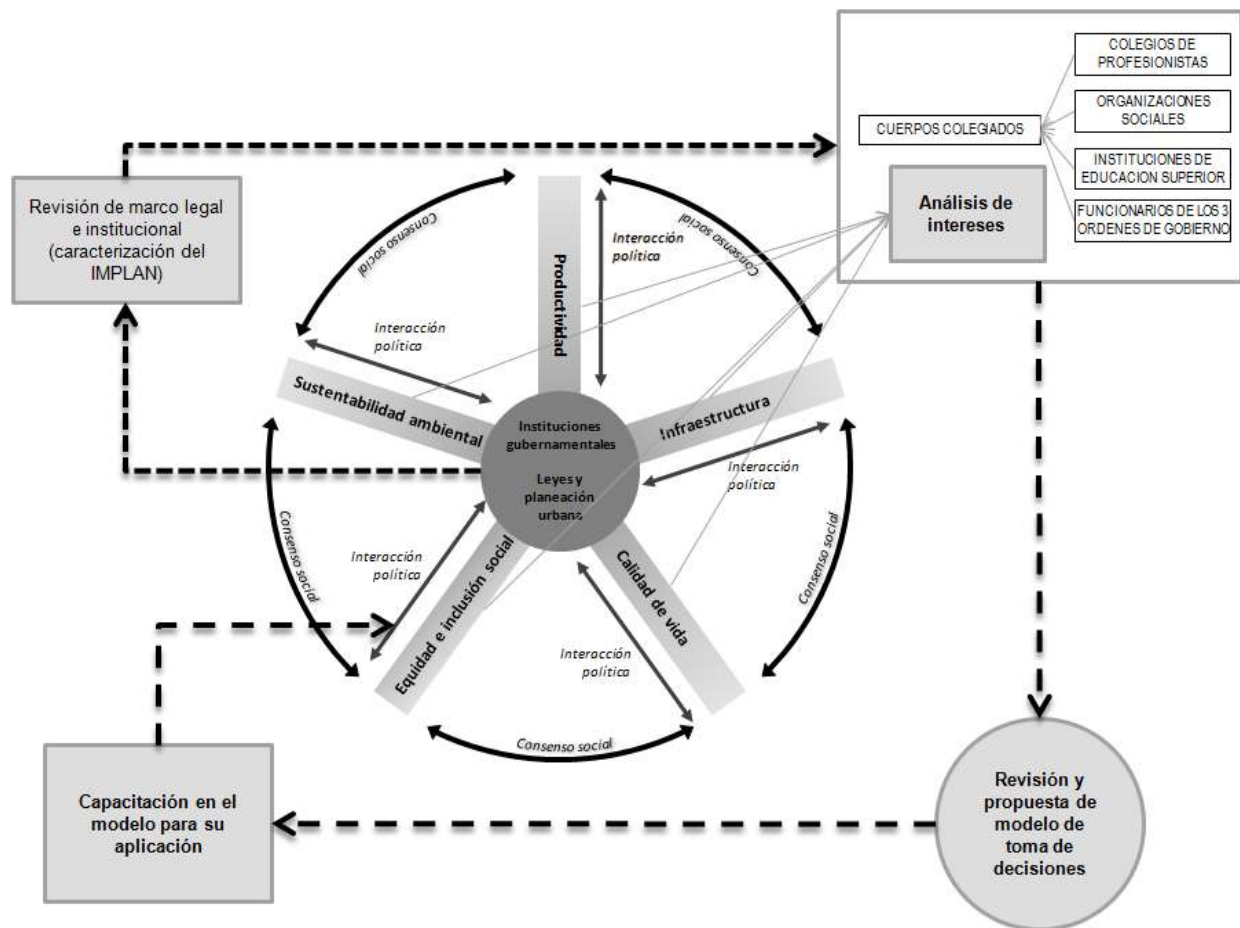
Patrocinador de la intervención: Los recursos económicos para desarrollar la investigación y las fases posteriores de prueba y evaluación pueden provenir de la Oficina Nacional del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, del Banco Interamericano de Desarrollo. También se puede recurrir al patrocinio de universidades que fomentan la investigación que a través del servicio social pudieran apoyar con estudiantes interesados en el tema, incluso apoyar con el equipo tecnológico a través de las propias instalaciones de la universidad.

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

Meta de la intervención: La meta del proyecto sería lograr desarrollar un modelo que fuera conveniente para aplicarse en la práctica y que los IMPLANES o cualquier otra institución, empresa, organismo que cuenta con una mesa de diálogo para la toma de decisiones consideraran la propuesta como una opción para aplicarse.

Análisis a-priori y a-posteriori.

Diseño de acciones: Para alcanzar los objetivos del proyecto de intervención-investigación, ya se dijo que se utilizaría como base metodológica la Rueda de la Prosperidad por lo tanto se propone la siguiente estructura:



Esquema iii del Apéndice. Estructura metodológica del Proyecto de Intervención-Investigación, (Castaños, 2014)

El aporte de insumos para la revisión y análisis del marco legal e institucional proviene de las leyes y reglamentos que emiten los propios estados y

"La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México"

ayuntamientos, para hacerse de esta información se podrá consultar la información que existe en internet y en los casos en que no sea posible adquirirla de este modo, se puede recurrir a las vía que se ofrecen para acceder a la información pública; en la revisión de los intereses de los cuerpos colegiados se revisarán la composición inter y multidisciplinaria que exista en ellos, además del tipo de proyectos y programas que se revisan y aprueban dentro de estas mesas de discusión; finalmente se harán las recomendaciones necesarias en base a los resultados obtenidos y a la integralidad propuesta en la Rueda de la Prosperidad, se divulgarán los resultados y se capacitará a los IMPLANES que lo soliciten.

Evaluación de acciones: Se propone la realización de indicadores que contemplen lo siguiente:

- Marco legal: leyes y reglamentos que promueven cada una de las dimensiones de la prosperidad.
- Marco institucional: padrón de instituciones y su vocación de servicio.
- Equilibrio de intereses: representatividad de intereses en las mesas de decisión.

67

Revisión de la planeación y control de avances: Se propone la siguiente tabla.

#	ACTIVIDAD PRINCIPAL	ACTIVIDAD SECUNDARIA	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	%
1	Recopilación	1.1							
		1.2							
2	Análisis	2.1							
		2.2							
3	Inv. de campo	3.1							
		3.2							
4	Procesamiento	4.1							
		4.2							
5	Propuesta.	5.1							
		5.2							
6	Informe final.	6.1							
		6.2							


Avance real 

Tabla 3 del Apéndice. Cuadro de planeación y control de avances, (Castaños, 2014)

Propuesta del Proyecto de Intervención.

México es un país que se encuentra en un proceso de cambios, las recientes reformas estructurales que se han impulsado en el actual gobierno federal ofrecerán muchas y variadas oportunidades para la población pero también significa que estas reformas aterrizarán en alguna parte y está claro que los territorios municipales serán ese sitio. Es momento pues de ofrecer a los gobiernos locales de los instrumentos y las instituciones apropiadas para que puedan enfrentar los nuevos retos de una manera eficiente sin que ello signifique que en vez de acercarse a las metas planteadas por el ejecutivo en materia de impacto ambiental y derechos humanos, se alejen cada vez más de la prosperidad.

Es momento de que los territorios municipales dejen de ser esos sitios donde todo es posible originando caos y desconfianza entre la población, donde se acentúa la desigualdad y la pobreza. Los gobiernos locales deben de saber conducir sus territorios por el rumbo más conveniente y hacia donde la mayoría de la población quiera ir considerando el impacto a largo plazo, de esta forma los recursos económicos cada vez más escasos serán mejor empleados y habrá menos impactos ambientales que no sean mitigados a tiempo y en las formas apropiadas.

El modelo de ciudad próspera requiere de un cambio radical en la forma en cómo se construye y administra la ciudad, siendo el consenso entre los actores la base central de esta iniciativa; es necesario promover la participación de la población en todos los ejercicios de planeación que se realicen, de este modo el proyecto aporta a la gestión gubernamental porque se fomenta la democracia participativa y porque opinando se consolida el derecho a la ciudad que tenemos todos.

Al trabajar analizando un modelo institucional de reciente formación en México y donde se reconoce la necesidad de poder construir los acuerdos y consensos se reconoce además que se debe proveer de la mejor información posible para que las decisiones sean tomadas siempre bajo los mejores elementos. El derecho a la

información veraz y oportuna es uno de los más importantes derechos humanos, garantizarlo es deber de todas las instituciones, haciéndolo a nivel local, los ciudadanos entenderán mejor sobre las decisiones y podrán mostrar más disponibilidad de colaborar con todos los niveles de gobierno.

Al igual que el acceso a la información, la transparencia reflejada en la rueda de la prosperidad va encaminada a enterar de los asuntos públicos a toda la población, incluso aquella que no se involucra o que no es propia del lugar. Actualmente los gobiernos deben cumplir con informar a la población sobre sus acciones, esto ayudaría a cumplirlo pero también a dar legitimidad a las acciones de los gobiernos locales.

La conciencia y el compromiso social serían dos elementos fundamentales que se fomentarían localmente con la iniciativa de la ciudad próspera, lo que ayuda a crear sociedades mucho más consolidadas basadas en la equidad, la legalidad y la justicia social. Las ciudades con sociedades unidas son más fuertes para enfrentar adversidades pero también se vuelven atractivas para atraer inversiones lo que redundaría en más empleos y oportunidades.

Corolario.

Como se ha visto durante el desarrollo del presente trabajo, el proyecto de intervención es importante porque ofrece propuestas de solución a problemas que son detectados, su elaboración busca ayudar a las instituciones públicas a atender los problemas.

Aunque en este momento se trata de proyectos de intervención en el ámbito público, es decir, que afectan a la sociedad, también pueden existir en el ámbito privado, en una empresa o en una familia, siempre que exista un grupo de personas que detecten una necesidad y decidan atenderla.

Al desarrollar un proyecto de intervención estructurado de la manera como se presenta en este momento quedan claro qué trabajo se está haciendo: qué problemas es el que se busca atender, cómo, por cuánto tiempo, por quién, cuáles serán los recursos que intervendrán, cuáles son las metas, el modelo de evaluación y seguimiento; dejar una evidencia escrita en el proyecto de intervención ayuda principalmente a la transparencia del uso de los recursos económicos utilizados ya que con todos estos aspectos claros, será posible reconocer hacia dónde se están aplicando, además que todos los involucrados en el proyecto pueden conocerlo, entenderlo y aportar lo mejor de sí para el mejor logro de las metas trazadas.

En especial, desarrollar este proyecto, busca mejorar la gestión pública introduciendo mejora en los criterios de selección de integrantes en los cuerpos colegiados que intentan recoger la opinión de los ciudadanos; cada vez somos más las personas que intentamos convivir en un mismo espacio y debemos de encontrar modos para hacerlo de manera pacífica y respetando nuestros derechos.

Bibliografía consultada para el desarrollo de la Cédula.

Bresciani, L. (2006). Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano, en *Urbano*, 14(9), noviembre de 2006. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19891404>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2006). Antecedentes, en *Participación Ciudadana*, [En línea]. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción [CITCC] (2008). *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal.* [Publicación electrónica] Recuperado de: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>

Franco, P., Franco, B., y Guilló, C. (2007). De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para la ciudadanía activa, en *Documentación Social*, N° 145, abril-junio 2007, p. 115. Recuperado de: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/899/07DELA~1.PDF>.

Malgesini, G. (s/f). Guía Metodológica sobre el Proyecto de Intervención Social. [En línea]. España: European Anti Poverty Network España. Recuperado de: http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/2/1159_Ciclo_Jonas.pdf

ONU-Hábitat / SEDESOL (2011). El estado de las ciudades de México 2011. México, D. F.: Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México. [Publicación electrónica]. Recuperado de: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=583&tmpl=component&format=raw&Itemid=330

Real Academia de la Lengua Española. (s.f.) *Prosperidad*. En Diccionario de la Lengua Española (22ª ed.). Recuperado de: <http://lema.rae.es/drae/?val=prosperidad>

Reyes, Octavio (2014). Modelo de intervención-investigación en la Administración Pública. En el curso *Metodología de Investigación Política*. Irapuato, Guanajuato, México: Universidad Virtual del Estado de Guanajuato.

Reyes, O., Blanco, J. y Chao, M. (2014). *Metodología de Investigación para Cursos en Línea*. España: EUMED [Versión electrónica]. Recuperado de [stá en http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1420/index.htm](http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1420/index.htm)

Sartori, G. (1993). La democracia sin enemigos, en *¿Qué es la democracia?* [En línea] (González, Miguel, trad). México: Tribunal Federal Electoral. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1135/18.pdf>

UN-Habitat (2013). *The State of World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*. Nairobi, Kenia: United Nations Human Settlements Programme, 2013. [Versión en línea]. Recuperado de: <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387>

Woldenberg, J. (2003). La transición democrática mexicana. [Discurso s/f]. En *Cuba, la reconciliación nacional*. Miami, Florida: Centro para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>

BASES DE DATOS.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas [Base de datos en línea]. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012. Consultada el 5 de octubre de 2014 de: <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Encup>