

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

La teoría es asesinada tarde o temprano
por la experiencia.

Albert Einstein

1.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO MEXICANO

El municipio en México, tiene su procedencia o raíz firme y estable, en las estructuras municipales romanas y españolas, considerando que una de las finalidades al crearlo, fue precisamente el que éste se convirtiera en un obstáculo para impedir los posibles excesos de una autoridad central.

Actualmente el municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. El municipio es la célula básica respecto de la estructura política del país.

La palabra municipio proviene del latín, compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munis*, que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras varias acepciones; y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De acuerdo con el CEDEMUN (1998), cualquier definición de municipio hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores.

El municipio es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio lo integran tres elementos básicos:

- a) **Población.** Es el conjunto de individuos que viven en el municipio, establecidos en asentamientos de diversa magnitud, que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- b) **Territorio.** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio; la porción de territorio de un estado que, de acuerdo con su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- c) **Gobierno.** Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad; el gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

Otros elementos importantes del municipio son la cultura, los valores, ideologías, costumbres, folclore y los ecosistemas.

El territorio y la población son los datos básicos que permiten identificar tipos de municipios. Según el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 1998), los tipos de municipio que existen en México son los siguientes:

- **Municipio rural.** Es el que lleva a cabo principalmente actividades propias del sector primario. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En varios de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas. Se considera además que su población es menor de 5,000 habitantes.
- **Municipio semiurbano.** Prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, y donde predominan las actividades agropecuaria, forestal y pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también, carencias de infraestructura y equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal que presenta características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre 10,000 y 15,000 habitantes.
- **Municipio urbano.** Las principales actividades que se realizan en el municipio son industriales, de comercio y servicios. Por lo general son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y, en algunos casos, presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos de cobertura estatal y regional (salud, educación etc.). Estos municipios reciben migrantes del medio rural y están constituidos por localidades que alcanzan una población de más de 15,000 habitantes.
- **Municipio metropolitano.** Son municipios conurbados o periféricos a una ciudad central y forman parte de una zona metropolitana. Se realizan distintos tipos de actividades industriales y de servicios, inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han construido precarias viviendas donde viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central, por lo que pierden muchas horas, energía y dinero en el transporte. En un número importante de este tipo de municipios, el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano

y social que condicionan su organización y funcionamiento. Presentan un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del crecimiento y el déficit de viviendas populares o del medio rural, ya que en ellos se encuentran actividades generadoras de empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados. Presentan una población superior a los 100, 000 habitantes.

México cuenta actualmente con 2,451 municipios, de los cuales aproximadamente el 21% son rurales, 48% semiurbanos, 28% urbanos, y 3% metropolitanos. Alrededor del 53% se encuentran en situación de alta o muy alta marginación, 24% en situación de mediana marginación, y 23% viven en condiciones de baja o muy baja marginación (SEDESOL, 2002).

1.2 ¿QUÉ ES EL DESARROLLO?

El desarrollo es un tema que ha sido y es ampliamente discutido y debatido. Puede significar cosas distintas para personas o sociedades distintas. De ahí la importancia de contar con alguna noción general o perspectiva básica de su significado, que nos permita valorar adecuadamente qué es lo que se busca, o incluso qué es lo que se debería de buscar, cuando los gobiernos se dan a la tarea de elaborar un plan de desarrollo.

1.2.1 Perspectiva básica

Es fácil darse cuenta al revisar trabajos respecto del tema, que la evolución de las ideas acerca del desarrollo ha sido un proceso de carácter polémico y conflictivo, donde las numerosas corrientes y las distintas interpretaciones a veces tornan las cosas confusas. El desarrollo se analiza de múltiples formas y desde puntos de vista e interpretaciones muy distintas; en consecuencia, los estudios existentes forman un conjunto muy heterogéneo, en el cual se encuentra una gran variedad de teorías y constataciones empíricas de distintos tipos.

En la bibliografía, el concepto desarrollo generalmente presenta dos connotaciones: una, que se refiere a una imagen objetivo (qué es el desarrollo) y otra que se refiere a un proceso (cómo se alcanza esa situación de desarrollo, cuáles son los medios que conducen al desarrollo). En menor cantidad (o tal vez menos difundidos), existen autores cuyo interés principal es el subdesarrollo. De manera similar, el subdesarrollo adquiere dos connotaciones: una, que consiste en la explicación de las causas que originan o mantienen la condición de subdesarrollo, y otra que se refiere a los procesos para superarlo. Tanto en uno como en otro sentido, han surgido numerosas interpretaciones y escuelas de pensamiento, algunas de las cuales se confrontan debido a la ideología que las sustenta.

El estudio del desarrollo y del subdesarrollo en ocasiones se vuelve confuso, principalmente por tres razones:

1. La numerosa cantidad de escuelas de pensamiento, corrientes o interpretaciones (paradigmas existentes). Los estudiosos del tema se ven influidos por valores y cultura, así como por uno o varios paradigmas dominantes que *a priori* de alguna manera condicionan la naturaleza de sus investigaciones.
2. La delimitación del objeto de estudio. Dependiendo del contexto en que se desarrollen (nacionalidad, paradigma dominante, ideología, valores, cultura etc.), los investigadores adquieren ciertos enfoques o puntos de vista más o menos definidos. Con base en esos enfoques subjetivos, previamente adquiridos, los autores escogen unos u otros elementos o incluso un área del desarrollo o del subdesarrollo que consideran más relevante y proceden a estudiarlo, muchas veces sin tomar en

cuenta el contexto global o las interrelaciones que existen con otros elementos importantes que debieran ser considerados. Esta actitud marcadamente analítica provoca llegar a conclusiones que son fácilmente cuestionables, ya que se pretende hacer generalizaciones a partir de estudios muy específicos o reducidos.

3. Los métodos de estudio. Dependiendo de la metodología usada, se pueden obtener distintos resultados para la misma cuestión bajo estudio. Por ejemplo, un estudio de carácter práctico, de campo, puede demostrar en los hechos, comportamientos completamente diferentes de los pronosticados mediante los modelos teóricos. Esto nos lleva a una cuestión bastante interesante: algunos estudiosos, entre los que destaca el filósofo contemporáneo Karl Popper (véase por ejemplo a Miller, 1995), afirman que los sistemas sociales son dinámicos y evolutivos, esta es la causa principal por la que no es posible realizar experimentos bajo las mismas condiciones, ni crear leyes sociales similares a como se hace en las ciencias naturales. En otras palabras, el método científico, tal y como se conceptualiza actualmente, no es lo suficientemente adecuado para abordar y estudiar los fenómenos de tipo social. De ahí que, aunque los estudiosos sociales utilizan herramientas científicas, no se les puede considerar como científicos. Popper insinúa que se podría entonces hablar de un grado o nivel de “empirismo”, mismo que de alguna forma afecta de manera importante el desarrollo de una investigación de tipo social y, por ende, los resultados obtenidos.

Mucho del debate en torno al desarrollo se debe a que no se distingue claramente entre lo que son los conceptos, las teorías, y los procesos y estrategias.

Con base en el diagrama siguiente, se intenta clarificar las dimensiones y los aspectos involucrados en la discusión de los asuntos relacionados con el tema. Véase la **figura 1.1**

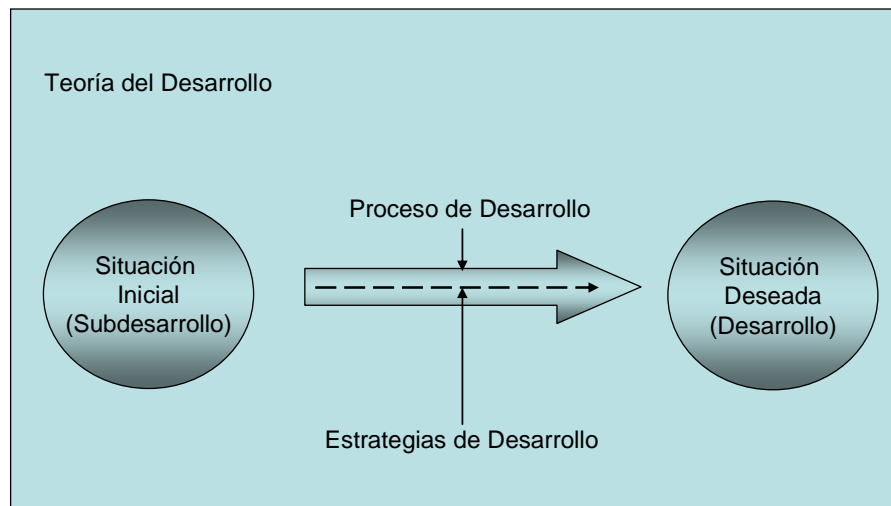


Figura 1.1 Modelo Conceptual para el Estudio del Desarrollo.

La situación deseada, llamada desarrollo, contiene la respuesta a la pregunta ¿Qué es el desarrollo? Dependiendo de quien responda, esta respuesta siempre implicará juicios de valor o valores asociados al que responde. Siempre reflejará nociones o ideas de lo que debiera ser entendido por desarrollo. Habitualmente, estas nociones se formulan como objetivos de desarrollo, ya sea en términos de condiciones particulares que deben alcanzarse o en términos de cierta dirección deseable del cambio. Véase la **figura 1.2**.

Por lo general, los objetivos de desarrollo se fijan como resultado de una comparación, es decir, se pretende imitar a los que están en mejores condiciones. También pueden ser resultado de aspiraciones que nacieron de manera independiente de cualquier comparación. En este caso, los objetivos de desarrollo así fijados, pueden no ser compartidos por otros actores o incluso estar en conflicto con ellos.

La situación inicial o actual, llamada subdesarrollo, contiene la respuesta a la pregunta ¿Qué es el subdesarrollo? De la misma manera que en el caso del desarrollo, la respuesta depende de quien conteste. Sin embargo, el subdesarrollo se concibe como una situación ampliamente reconocida por la región¹ como indeseable, nociva o desfavorable. Las nociones de subdesarrollo generalmente se formulan o se plantean en términos o en función de condiciones particulares que deben superarse. Véase la **figura 1.2**.

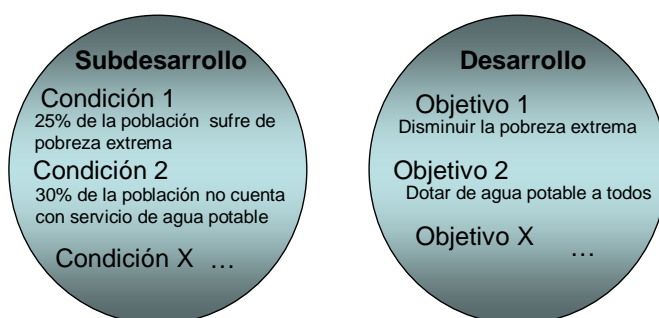


Figura 1.2 Las nociones o ideas de desarrollo, generalmente se formulan como objetivos a alcanzar. Las nociones o ideas de subdesarrollo, generalmente se formulan como condiciones que deben superarse.

El proceso dinámico de cambio, mediante el cual una región se mueve desde la situación subdesarrollada hacia la situación deseada de desarrollo, es lo que llamamos proceso de desarrollo. La naturaleza del proceso de desarrollo está marcada por la fuerza inicial que lo impulsa, es decir, hay procesos de desarrollo inspirados en superar las causas y condiciones del subdesarrollo, y hay procesos de desarrollo inspirados en alcanzar objetivos de desarrollo. Se debe tener cuidado de no confundir estas dos maneras de ver las cosas. Los dos enfoques pueden ser muy distintos en determinado momento y cada uno se corresponde con diferentes escuelas de pensamiento. Por ejemplo, la escuela del subdesarrollo hace notar que un país pobre sufre cierta opresión o imposiciones de otros más fuertes. Si el país pobre se fija objetivos de desarrollo que están en contra de los intereses del más fuerte, existirán influencias externas que impedirán su alcance. Esta condición de sometimiento es una condición de subdesarrollo, y para alcanzar los objetivos de desarrollo que el país pobre desea, primeramente debe superar dicha condición.

La teoría del desarrollo busca contestar preguntas tales como: ¿Cómo pueden superarse las condiciones de subdesarrollo o cómo pueden promoverse los objetivos de desarrollo que fueron previamente especificados y escogidos? ¿Qué condiciones posiblemente obstruirán, retardarán o afectarán negativamente el progreso hacia lo que se quiere? ¿Qué relaciones causales o principios pueden aplicarse a la comprensión del proceso de cambio? ¿Cuáles son los actores que juegan roles dominantes y qué intereses tienen? ¿De qué manera afectarán los cambios a los distintos grupos sociales y a las distintas regiones? etc. Preguntas como éstas implican valores. Al pretender contestarlas se fija la pauta para comenzar a explicar cómo está estructurada y cómo funciona la realidad social. Esto es muy distinto de indicar cómo debiera estar estructurada o cómo debiera funcionar, y también es distinto de indicar qué es lo que se debe superar.

¹ Entiéndase como región un país, un estado o un municipio o cualquier agrupación total o parcial de los mismos.

Las teorías del desarrollo contienen significativos elementos de carácter normativo, sin embargo, pueden ser sujetas a pruebas de validación o invalidación, mediante los estudios empíricos de las condiciones actuales o de las experiencias históricas.

Las estrategias de desarrollo o estrategias para superar el subdesarrollo, constituyen una noción abstracta, y se refieren esencialmente a las acciones e intervenciones que se usan para promover apropiadamente objetivos de desarrollo previamente definidos, o superar condiciones de subdesarrollo previamente identificadas. Nuevamente, las estrategias están cargadas de valores. Esto se debe a que los objetivos son “escogidos” para alcanzarse, o las condiciones de subdesarrollo son “escogidas” para superarse. Sin embargo, si uno se basa en hechos, existe la posibilidad de intuir *a priori*, que estrategias son las más efectivas y bajo que condiciones, para alcanzar los objetivos de desarrollo, o para superar las condiciones de subdesarrollo.

En realidad, ninguna estrategia puede garantizar su éxito, siempre se tendrá que esperar a que sea implementada para ver cómo funcionó. Una estrategia que haya sido exitosa en una región, puede ser un rotundo fracaso en otra, incluso aun cuando las regiones sean bastante parecidas.

En la práctica, los tomadores de decisiones al igual que los investigadores, frecuentemente tienen muy poca perspicacia con respecto a las relaciones causales, los contextos relevantes y la evolución de las cosas que deben tenerse presentes a la hora de elegir alguna estrategia. En la mayoría de los casos las estrategias son reflejos de prejuicios, ideologías o preferencias personales.

Las estrategias son solamente un componente del proceso de desarrollo. El proceso es un todo mucho más complejo que incluye a los involucrados directos llámense sociedad y dirigentes o afectados y tomadores de decisiones. Incluye a los involucrados indirectos o agentes externos que tienen poder para afectar el proceso. Incluye a los intereses, tanto de involucrados directos como indirectos, mismos que pueden ser de tipo político, económico, social, personal, coyuntural etc. Incluye también a las relaciones existentes entre los distintos actores, motivadas y originadas principalmente por las relaciones visibles y subyacentes de sus distintos intereses.

1.2.2 Evolución del concepto desarrollo

Las primeras aproximaciones al significado del desarrollo tienen su origen en la esfera de los economistas.

Se podría decir que Adam Smith fue el primer “economista del desarrollo”, y que su obra *La Riqueza de las Naciones*, publicada en 1776, fue el primer tratado de desarrollo. Smith perteneció a la escuela clásica, junto con David Ricardo y Thomas Malthus. A la escuela clásica le sucedieron la heterodoxia clásica de Marx, la escuela neoclásica, la innovación de Schumpeter, el pensamiento keynesiano y post-keynesiano y más recientemente la escuela neoliberal. También surgen otras escuelas de pensamiento que rompen con las ideologías neoliberales, entre ellas están el estructuralismo latinoamericano y el neomarxismo. Aunque cada una de estas escuelas de pensamiento posee una concepción propia del desarrollo, tienen una característica común: su enfoque economicista.

Podemos dividir la historia del concepto de desarrollo en dos grandes períodos, y asociar a cada uno de ellos una línea de pensamiento general. La segunda guerra mundial será el punto de referencia.

Aproximadamente hasta 10 años después de la II Guerra Mundial, tiene auge lo que aquí llamaremos los paradigmas tradicionales, con una visión economicista del desarrollo. En los años 60 aproximadamente, el paradigma tradicional del desarrollo comienza a perder fuerza

y surgen nuevos paradigmas. La visión del desarrollo de los paradigmas contemporáneos se aleja de la visión economicista tradicional, y se centra más en el ser humano. Véase la **figura 1.3**.

Ninguna escuela de pensamiento ligada a los paradigmas tradicionales ha definido claramente el significado de desarrollo, simplemente a éste se le asocia con bienestar material, y se centran en las maneras de alcanzar ese bienestar material. Es hasta el surgimiento de los paradigmas contemporáneos que nace una definición de desarrollo, y se hace una diferencia clara entre el concepto o significado de desarrollo y las formas o maneras que existen para alcanzar dicho desarrollo.

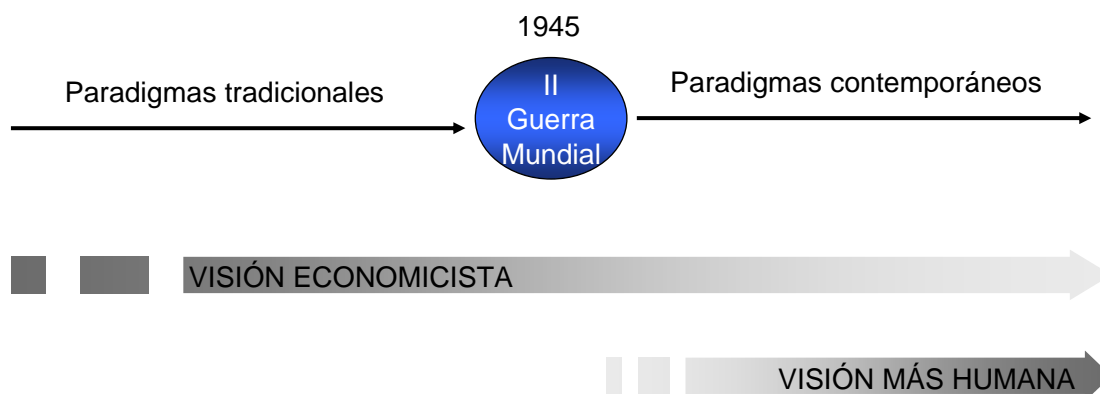


Figura 1.3 Evolución del concepto desarrollo.

1.2.3 Paradigmas tradicionales del desarrollo

Dentro de los paradigmas tradicionales pueden distinguirse dos enfoques: un enfoque ortodoxo y uno más heterodoxo. Para el enfoque ortodoxo, que tuvo su auge poco después de la II Guerra Mundial, el desarrollo es visto como un fenómeno puramente económico, centrado en el crecimiento económico, donde el rápido crecimiento del PNB y del PIB, automáticamente de alguna manera se difunde a las masas en la forma de empleos y otras oportunidades económicas, o automáticamente crea las condiciones necesarias para la distribución amplia de los beneficios económicos y sociales originados por el crecimiento económico. Hablar de desarrollo es sinónimo de crecimiento económico. Bajo esta concepción utilitaria, el índice que escogió y con el que se obsesionó la “escuela del crecimiento económico”, para medir el nivel del desarrollo, fue el PIB. Los problemas de la pobreza, desempleo y distribución del ingreso, son de importancia secundaria. Véase la **figura 1.4**.

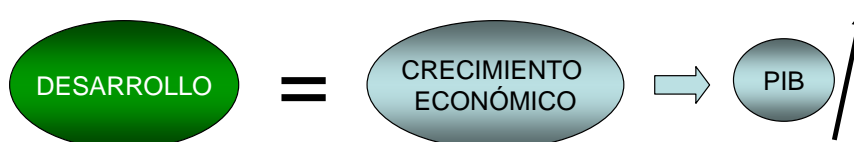


Figura 1.4 Significado Tradicional Ortodoxo del Desarrollo.

Par el enfoque heterodoxo, que tuvo más auge de los años 50 a los 60 aproximadamente, el desarrollo se sigue centrando en el crecimiento económico, al cual se considera como un fin en sí mismo y no como un medio. Sin embargo, surge la inquietud de la “equidad”. Es decir,

se piensa que el bienestar se logra mediante el crecimiento económico equitativo. Véase la **figura 1.5**.

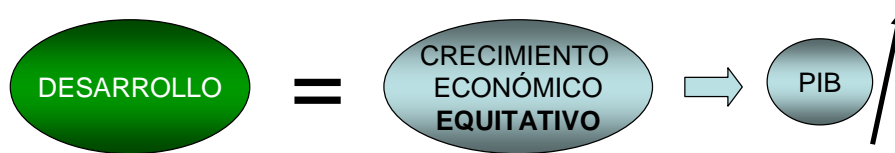


Figura1.5 Significado tradicional heterodoxo del desarrollo.

Entre los paradigmas tradicionales del desarrollo podemos mencionar a la escuela neoliberal y a la escuela tecnócrata. Actualmente, los paradigmas tradicionales del desarrollo siguen existiendo con mayor o menor fuerza en muchas regiones del mundo bajo distintas facetas.

1.2.4 Paradigmas contemporáneos del desarrollo

La experiencia de los 50 y de los 60 mostró que, aunque muchos países del tercer mundo habían alcanzado sus metas de crecimiento económico, los niveles de vida de la mayoría de las masas permanecían sin cambio. Esto indicó que algo andaba muy mal con la estrecha concepción de desarrollo que se tenía. Así, a finales de los 60 y principios de los 70, ante la elevación y diseminación de la pobreza, la distribución desigual del ingreso y el constante aumento del desempleo, el enfoque economicista del desarrollo pronto comenzó a ser atacado por muchos intelectuales, políticos y economistas. En síntesis, durante los 70 el desarrollo comenzó a ser redefinido en términos de la reducción o eliminación de la pobreza, la desigualdad y el desempleo; todo ello dentro en el contexto de una economía en crecimiento. Sin embargo, sigue sin definirse claramente al desarrollo.

Posteriormente, a finales de los 70 se empieza a destacar la importancia de los aspectos humanos del desarrollo. Este enfoque entiende que uno de los aspectos fundamentales del desarrollo es la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos; es decir, erradicar la pobreza, extender la educación y asegurar una nutrición y unos niveles sanitarios adecuados. Sin embargo, es hasta los 80, cuando comienzan a cristalizar los paradigmas contemporáneos del desarrollo. Estos enfoques no suponen una ruptura con los paradigmas precedentes, pues siguen considerando necesario el crecimiento económico, incluso recomiendan adoptar mecanismos de ajuste para preservarlo, pero ahora se le concibe como un medio para alcanzar elevados niveles de desarrollo y no como un fin en sí mismo.

Dos paradigmas contemporáneos son los que actualmente están adquiriendo mayor importancia y auge: El paradigma del desarrollo humano, y el paradigma del desarrollo sostenible.

El paradigma del desarrollo humano

En la década de los 90's surgen reflexiones novedosas que centran su preocupación en la persona del ciudadano al que está dirigida la acción del desarrollo. Es así que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, bajo coordinado por Mahbub ul Haq, propone una nueva concepción del desarrollo: el denominado desarrollo humano, y un nuevo indicador para medirlo: el índice de desarrollo humano, IDH (PNUD, Reporte Sobre Desarrollo Humano, 1990).

Los precedentes más directos del concepto del PNUD derivan de la noción de desarrollo, como proceso de expansión de las capacidades humanas, formulado por Amartya Sen (Sen,1990); el llamado "Enfoque de las necesidades básicas" planteado por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en 1974; y el "Desarrollo a escala humana" liderado por

Manfred Max-Neef y popularizado por la Fundación Dag Hammarskjöld a mediados de los 80 (Max-Neef, 1994).

Es así que en 1990 por primera vez se cuenta con una definición de desarrollo:

“El Desarrollo Humano es el proceso mediante el cual se ofrecen mayores opciones y oportunidades a las personas. Entre éstas, las más importantes son poder vivir una vida larga y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente y aceptable. Otras opciones y oportunidades incluyen la libertad política, garantía a los derechos humanos y la dignidad”

PNUD, 1990.

El desarrollo humano es el proceso de aumentar las opciones y oportunidades de las personas. En principio, estas oportunidades y opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Sin embargo, en todas las nociones de desarrollo hay tres que son esenciales para la gente: vida larga y saludable, acceso a la educación y acceso a los recursos necesarios para un estándar de vida decente y aceptable. Si no es posible contar con estas opciones esenciales, otras oportunidades permanecerán inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina aquí, otras opciones y oportunidades altamente valoradas por la mayoría de la gente varían desde la libertad política, económica y social, hasta las oportunidades que nos permitan ser creativos y productivos, vivir dignamente y disfrutar de nuestros derechos humanos.

El desarrollo humano sostiene que el propósito del desarrollo es mejorar la vida de las personas. La pobreza es mucho más que restricciones impuestas por la falta de ingresos, también implica la falta de condiciones básicas para una vida plena y creativa, ya que es difícil que las personas enfermas participen en las decisiones que afectan a su comunidad o que tomen decisiones que afectan a su propia vida. Estas privaciones reflejan las diferencias entre pobreza humana y pobreza de ingresos.

El desarrollo humano tiene dos lados: la formación capacidades humanas (tal como salud mejorada, mayor conocimiento y mejores habilidades), y el uso que las personas dan a sus capacidades adquiridas (para su tiempo libre, para propósitos productivos o para participar en asuntos políticos, culturales o sociales). Si el desarrollo humano no equilibra estos dos lados, puede generarse una considerable frustración.

De acuerdo con este concepto de desarrollo humano, el ingreso es claramente solo una de las opciones que a las personas les gustaría tener, aunque una muy importante. Sin embargo, el dinero no es la suma total de las vidas de las personas. Así, el desarrollo debe ser más que el crecimiento del ingreso y las riquezas. Debe enfocarse en la persona.

Algunas veces, se sugiere que el dinero es un trampolín para las otras opciones humanas, debido a que el acceso al dinero permite comprar cualquier otra opción. Esto es solo parcialmente cierto por varias razones:

- El ingreso es un medio, no un fin. Puede usarse para comprar medicinas o drogas. El bienestar de una sociedad depende mucho del uso que le da a sus ingresos, y no tanto del nivel del ingreso en sí.
- La experiencia muestra varios casos de países con altos niveles de desarrollo humano a modestos niveles de ingreso, y países con altos niveles de ingreso y pobres niveles de desarrollo humano.
- Los ingresos presentes de un país ofrecen poca guía en relación con sus ingresos futuros. Si ya ha invertido en su gente, su potencial de ingreso puede ser mucho más alto que lo que se infiere a partir de su actual ingreso y viceversa.

- Los crecientes problemas en las naciones industrializadas y ricas, muestra que los altos niveles de ingreso por sí mismos no garantizan el progreso humano.

La verdad simple es que no hay una conexión automática entre crecimiento económico y progreso humano. Una de las mayores preocupaciones del análisis del desarrollo es buscar como se puede crear y reforzar esa conexión.

El paradigma del Desarrollo Sostenible

Los antecedentes del desarrollo sostenible se remontan a partir de los 60, cuando se empezaron a concertar acuerdos y diversos instrumentos jurídicos para evitar la contaminación marina; y en los 70, cuando se redoblaron esfuerzos para ampliar la lucha contra la contaminación en otros ámbitos. En la Conferencia de las Naciones Unidas acerca del Medio Ambiente y el Desarrollo en Estocolmo en 1972, se incorporó a los temas de trabajo de la comunidad internacional, la relación entre el desarrollo económico y la degradación ambiental, además de la implantación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que es el principal organismo en materia de medio ambiente. Desde 1973 se han creado nuevos mecanismos y buscado medidas concretas y nuevos conocimientos para solucionar los problemas ambientales mundiales.

Hay diversas definiciones de desarrollo sostenible. La definición más reconocida y vigente fue empleada por primera vez en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU (Comisión Brundtland, creada en 1983). Actualmente, esta definición la usan organismos internacionales, como el Banco Mundial.

“Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”

Cita del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. (Oxford: Oxford University Press, 1987)

El desarrollo sostenible agrupa las necesidades u objetivos del ser humano en tres grandes apartados: Sociales, Ambientales y Económicos. Algunas de estas necesidades se muestran en la **figura 1.6**.

Los estudiosos de esta área afirman que el potencial para satisfacer las necesidades de generaciones futuras, depende de las decisiones que se tomen ahora en relación con los objetivos sociales, económicos y ambientales, y del resultante equilibrio entre las consecuencias de dichas decisiones.

Además, las decisiones que se tomen para un objetivo necesariamente afectarán de alguna manera a otros objetivos, es decir, existe interdependencia.

Aunque muchos de los objetivos parecieran estar en conflicto en el corto plazo (por ejemplo el crecimiento industrial puede entrar en conflicto con la preservación de recursos naturales), en el largo plazo, el uso racional y responsable de los recursos actuales ayudará a que se cuente con recursos para satisfacer las necesidades dentro de muchos años.

Para la ONU la cuestión del medio ambiente es parte integral del desarrollo económico y social y éstos no se podrán lograr sin la preservación del medio ambiente. En este sentido, las Naciones Unidas han sido pioneras al tratar el tema, enfocándose inicialmente en el estudio y la utilización de los recursos naturales y en la lucha porque los países - en especial aquellos en desarrollo- ejercieran control de sus propios recursos naturales

De esta manera, el concepto de desarrollo sostenible se centra en la relación que el ser humano y sus necesidades tienen con el ambiente que les rodea, en proteger el planeta y en mantener los equilibrios.

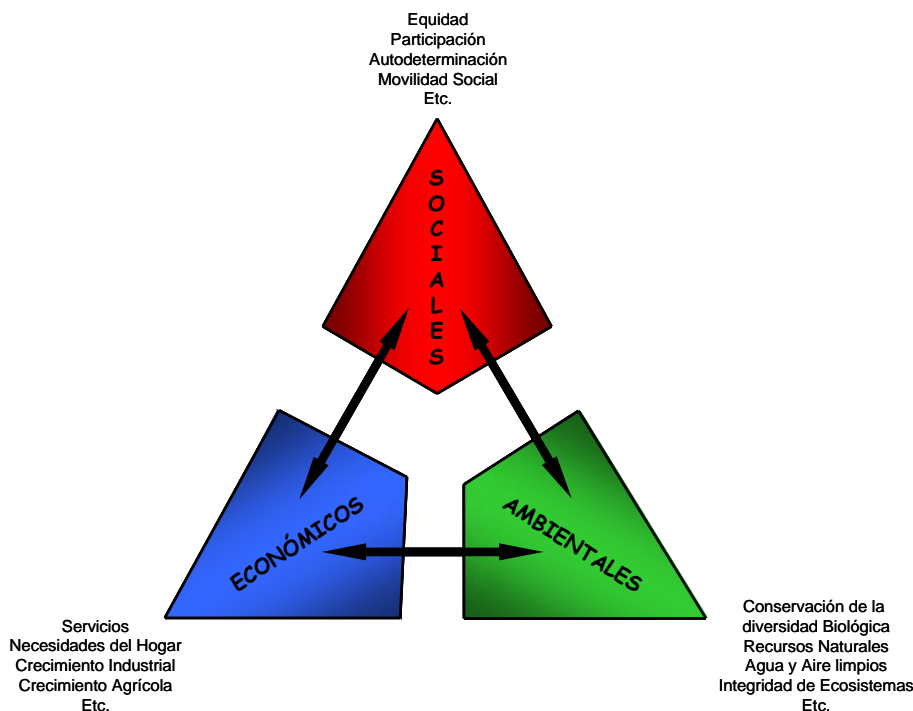


Figura 1.6. Clasificación de las necesidades humanas de acuerdo con la concepción del desarrollo sostenible.

Nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible

Más recientemente, muchos autores han consentido en la conveniencia de unificar las concepciones del paradigma del desarrollo humano y del desarrollo sostenible. Al paradigma resultante se le conoce como el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible. Este paradigma plantea lo mismo que el paradigma del desarrollo humano, pero agrega la necesidad de sostenibilidad a todo proceso, mediante el cual se expanden las opciones y oportunidades. En la **figura 1.6** se muestran los puntos clave del paradigma del desarrollo humano sostenible.

“El Desarrollo Humano Sostenible es la ampliación de las opciones y capacidades de los individuos a través de la formación del capital humano y social para suplir de la forma más equitativa posible las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2005

El desarrollo humano sostenible es pues, a lo que se aspira. Los medios de llegar a ese desarrollo humano dependerán de la ideología, valores y creencias de la sociedad correspondiente.

Finalmente, hemos de aclarar que cuando se habla de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo tecnológico u otros tipos de desarrollo, no se comete un error. Hablar de desarrollo económico, es tan legítimo y útil, como lo es hablar de desarrollo cultural o

político, siempre y cuando se tenga bien presente que hay una conveniencia metodológica implícita en ello.



Figura 1.6. Los pilares del Desarrollo Humano Sostenible.

En la medida en que las actividades económicas, culturales, políticas etc., se separan para ser estudiadas como categorías aparte, pueden concebirse subsistemas de desarrollo. Esto en cierta manera facilita el estudio a conciencia de alguna faceta específica del proceso de desarrollo. Sin embargo, debe quedar bien claro que el desarrollo es un proceso social total. Incluye en mayor o menor grado todas las actividades y facetas del ser humano, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar de desarrollo económico, tecnológico, político o cualquier otro.

1.3 NATURALEZA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Tal como lo indica Chapoy (2003), la planeación en los organismos públicos es un instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, y que facilita tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos. Este método permite realizar profundas transformaciones estructurales y forzar el ritmo de desarrollo. La idea central de la planeación es la racionalidad, esto significa que entre la multitud de posibilidades de acción es necesario elegir entre ellas, las que sean más adecuadas para la realización de los valores finales a los que tiende la autoridad encargada de la planeación; lo que implica seleccionar entre objetivos, procedimientos, programas, proyectos y actividades concretas.

La planeación es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, así como de sus estados y municipios, se postulan las metas de su crecimiento; pero la elaboración de planes programas y proyectos no tiene sentido si no se traducen en acción, porque para ser efectiva la planeación debe abarcar el conjunto de actividades que conduzcan a las transformaciones establecidas en sus metas y propósitos, es decir, debe traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados, lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión

gubernamental, con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos a largo y mediano plazo de un plan de desarrollo que incluya el programa de inversiones públicas debidamente jerarquizadas y justificadas, así como el de sus programas, proyectos y actividades.

Rodríguez (2000), hace tres observaciones interesantes:

- a) La planeación es una herramienta de poder, que sirve para que éste se conserve y para precisar y ejecutar un proyecto político. Sus métodos e instrumentos no son inocentes; detrás subyace un paradigma o ideología que, de una u otra forma, confiere a la planeación una racionalidad particular y que acota su potencialidad y utilidad.
- b) El planeador no es un técnico neutro desprovisto de preferencias, valores y sesgos ideológicos; él mismo conforma o integra una fuerza social que lucha para mantener vigente o imponer un proyecto.
- c) El plan emerge de un aparato cuya misión principal es instrumentar, según cierto estilo de administración, los objetivos políticos y las estrategias de un gobierno dado. La eficacia y eficiencia de dicho plan se determinan por el grado en que se ajusta o responde al proyecto que diseña, instrumenta, controla y evalúa.

Hay que tener presente que cualquier proceso de planeación se encuentra inmerso en un contexto complejo de relaciones económicas, políticas y culturales del que no se puede prescindir voluntariamente. Así, la planeación del desarrollo no solamente es un proceso técnico, sino también es un proceso político. No existe planeación efectiva sin poder político que permita decidir e implantar.

Incluso, algunos enfoques críticos afirman que, desde el punto de vista gubernamental, la planeación juega un rol político, y la tecnocracia provee legitimidad al aparato estatal.

1.4 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

La base del desarrollo, vista a través del paradigma del desarrollo humano sostenible, es “la habilidad de la gente para ayudarse a sí misma y para influenciar el mundo” (Sen, 1999).

El desarrollo humano sostenible cree que la gente no debe ser vista como un agente pasivo, receptora de beneficios; sino que debe ser activamente involucrada en la formación de su propio destino. Cada persona debe ser vista como “actor y juez” en lugar de “beneficiario”. Debe involucrarse en la vida de la comunidad y tomar decisiones en relación con los asuntos que le afecten a ella y a la sociedad en general. Es la gente directamente involucrada la que debe participar y decidir qué es lo que debe escogerse. El rol de la participación también se extiende a las elecciones de los medios por los que se alcanzará lo escogido.

El Banco Mundial, puso el debate de la participación como un tema central en las estrategias de desarrollo. Para el Banco Mundial, la participación es “un proceso a través del cual los stakeholders influyen y comparten control sobre las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan” (Banco Mundial, 2001).

Mediante la toma de decisiones democráticas, uno puede ser agente de su propio desarrollo. Las decisiones democráticas pueden tomarse mediante el uso de estructuras

políticas democráticas existentes (tal como representantes electos por votación, un sistema político representativo y plural, elecciones libres, libertad de expresión etc.), o a través de la toma participativa de decisiones, la cual es una manera de asumir decisiones donde se involucra directamente a las personas y se omiten los mecanismos democráticos normales. Es importante mantener separadas las dos formas, porque los mecanismos participativos de toma de decisiones, mismos que omiten las estructuras políticas democráticas existentes, frecuentemente son incapaces de transformar en acciones las decisiones tomadas, porque fallan en tomar en cuenta las estructuras de poder involucradas en los procesos políticos de toma de decisiones. Es por ello que es importante hacer distinción entre las dos principales formas, mediante las cuales la gente participa en las decisiones que las afectan.

Un buen proceso de planeación del desarrollo debe brindar la posibilidad real de intervención a todos aquellos que representan grupos de interés en el municipio, considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones, concertar en pro del interés general y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Al hacerlo, los actores sociales dejan de ser solamente receptores y se convierten en protagonistas del proceso de búsqueda del desarrollo, proporcionan conocimiento e información acerca de la realidad municipal, detectan problemas y necesidades y elaboran propuestas y soluciones a los retos vigentes. La participación social en el diseño de las estrategias de desarrollo municipal, amplía la gobernabilidad y garantiza la legitimidad de un gobierno municipal, porque las relaciones entre ciudadano y gobierno se hacen más fuertes al tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta y consensuada.

Por otro lado, como los problemas son cada vez más complejos e interrelacionados, se requiere de la opinión e información de los distintos actores sociales involucrados, lo cual eleva la probabilidad de éxito de las estrategias de desarrollo que sean formuladas mediante el análisis de sus diferentes puntos de vista.

Cuando se habla de participación en el proceso de elaboración del PMD, se hace alusión al grado de concertación y discusión del plan, a la construcción de un proceso participativo. No se trata de reunir a la comunidad para que avale decisiones ya tomadas, una efectiva participación implica que realmente la comunidad organizada y responsable tenga voz y voto en la toma de decisiones que la afectan, obviamente bajo el liderazgo del alcalde que la misma comunidad eligió.

La participación es un punto clave cuando se discute el éxito del desarrollo local. Es especialmente importante incluir aquellos grupos a los que comúnmente no se les involucra en las discusiones técnicas y políticas, que frecuentemente pertenecen a sectores sociales débiles o en desventaja. De esta manera, la participación va más allá de la contribución técnica, la provisión de información, o acuerdos políticos. También, por mencionar solo algunas funciones, la participación debe alentar la articulación de necesidades e intereses específicos, hacer que los "grupos olvidados" sean escuchados, invitar al consenso, crear compromiso y permitir elaborar programas y proyectos de acuerdo con las necesidades particulares de distintos grupos sociales.

Los niveles de participación ciudadana.

La profundidad que puede alcanzar la presencia de la ciudadanía en la gestión pública, puede ir desde una excesiva desconexión del individuo o grupo en relación a la gestión, hasta niveles de interacción pautados por fuertes niveles de consenso y peso social en la deliberación pública.

El Banco Mundial distingue cuatro niveles de participación de acuerdo con el grado en que los stakeholders participan en las decisiones:

- **Compartiendo información.** El gobierno informa al público de lo que se está haciendo.
- **Consultando.** Un gobierno consulta y pregunta la opinión del público antes de tomar cualquier decisión.
- **Colaboración.** El público toma en conjunto con el gobierno las decisiones y participa en su ejecución.
- **Empowerment.** El gobierno otorga totalmente la toma y ejecución de decisiones al público.

La visión de la participación del Banco Mundial enfatiza esencialmente en el rol instrumental que juega la participación en la reducción de la pobreza: “el objetivo final de la participación es elevar la rendición de cuentas, transparencia y eficacia de las estructuras gubernamentales en la promoción del desarrollo y reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2001). El supuesto implícito entre el mecanismo de participación y la reducción de la pobreza es que, si las personas que se ven afectadas por una decisión participan en ella, se tomarán las decisiones que más les convengan.

Otra caracterización de los niveles de participación ciudadana (similar a la del Banco Mundial), es la siguiente:

- **En la Información:** Es la disposición de información oportuna sobre el tejido público social de la comunidad local, regional o nacional. De esta manera se asegura el conocimiento racionalizado de la población acerca de su entorno. Esto incluye el acceso a la información de cómo se está gobernando un determinado ámbito territorial o funcional, y qué resultados se han ido logrado durante esa gestión.
- **En la Consulta:** Es el conjunto de posibilidades y oportunidades institucionales o de naturaleza intencional-voluntaria con que cuenta la ciudadanía, para que sean visibilizadas sus opiniones sobre todas aquellas decisiones que les afecten directa o indirectamente en su destino social. Este nivel no obliga legalmente a las autoridades a actuar según la opinión de la gente, pero si se puede convertir en una potencial fuente de legitimación social de la gestión pública, en la medida en que las decisiones sean producidas en atención a la búsqueda del bien público.
- **En la decisión:** Es el conjunto de posibilidades y oportunidades para participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente, y en condiciones idóneas de funcionamiento del sistema de representación, ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a la ciudadanía afectada. Sin embargo, para decisiones de mayor magnitud, es conveniente, que el gran decisor sea la población. En ámbitos donde la crisis del sistema de representatividad ha mermado la confianza ciudadana, se han introducido diversos mecanismos de participación directa a manera de salvaguardar los intereses de los grupos sociales virtualmente desconectados de la gestión pública. De cualquier forma, fuera del privilegiado ámbito local, no debe abusarse de la participación directa en la toma de decisiones, so pena de poner en riesgo la gobernabilidad de un determinado ámbito funcional o territorial.
- **En el Control:** Es el conjunto de posibilidades y oportunidades de la población para ejercer acciones de vigilancia e intervención correctiva sobre la gestión pública, ya que, una vez tomada la decisión, se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la misma.

- **En la ejecución:** Este es un ámbito de profundidad que merece un delicado análisis, ya que si proviene de un proceso de formación de voluntad concertado, mediante los niveles anteriores, es entonces, un salto cualitativo importante en la plenitud de la participación. En cambio, si la ejecución se refiere a proyectos o decisiones no tamizadas debidamente por la opinión ciudadana, en este caso, podría tratarse más de una pseudo-participación.

Es importante mencionar que la participación ciudadana no significa involucrar a todos en cada aspecto de la gestión gubernamental. Cada nivel de participación exige cierto perfil para que se logren obtener buenos resultados. La respuesta a preguntas como: ¿Quién debe participar? ¿En qué debe participar? ¿Por qué? ¿Qué nivel de participación es el adecuado? Dependerá de la región y condiciones existentes. Actualmente, el tema de la participación ciudadana constituye un área compleja de investigación y debate. Una discusión más profunda de la naturaleza de la participación ciudadana queda fuera del alcance de este trabajo.

1.5 LAS TÉCNICAS PARTICIPATIVAS DE PLANEACIÓN

La planeación participativa es un método que privilegia el diálogo y el consenso en la toma de decisiones, lo cual influye en el clima de confianza necesario entre los distintos actores. Si se quiere realizar un proceso de planeación del desarrollo de manera participativa, es necesario utilizar técnicas de planeación diseñadas específicamente para tal fin.

Actualmente, existen numerosas técnicas participativas para procesos de planeación grupal, y si se utilizan y aplican adecuadamente, resultan eficaces para el análisis de sistemas y la identificación de problemas y soluciones. Algunas bien conocidas son las siguientes:

- Método KJ
- Método ZOPP
- Conferencia de Búsqueda
- Técnica de Grupo Nominal
- Escenarios
- Técnica DAFO
- Árbol de Objetivos
- Análisis Causa-Efecto etc.

Todas las técnicas difieren de diversas maneras y tienen fortalezas y debilidades. Es por ello que en la práctica es común que se usen distintas combinaciones de ellas para aminorar o eliminar el efecto de las debilidades. Es decir, se usan técnicas híbridas.

Es importante resaltar que los métodos de planeación participativa nos pueden guiar en el conjunto del proceso, pero en etapas específicas deberán ser apoyadas por información, análisis y otras herramientas.

Una discusión general de la naturaleza, tipos y usos de las distintas técnicas participativas de planeación queda fuera del alcance de este trabajo. Nos limitaremos a una discusión general de las técnicas que usamos para estructurar la metodología que presentamos en el **Capítulo 3**.

En nuestro caso, básicamente usamos dos instrumentos muy conocidos: la Técnica TKJ (variación del Método KJ) y la Metodología ZOPP (forma mejorada del Enfoque del Marco Lógico). A partir de ellas obtendremos una técnica participativa que pretende superar las

deficiencias de la metodología ZOPP en la fase de diagnóstico y las deficiencias de la técnica TKJ en la fase de formulación de proyectos.

En una primera etapa, se usará la técnica TKJ para formular los problemas por resolver y sentar las bases para definir los objetivos estratégicos. En un segundo paso se aplicará la Metodología ZOPP para definir claramente los objetivos y estructurar los planes de acción necesarios para alcanzarlos, así como para definir los indicadores requeridos en el monitoreo y seguimiento de las actividades de los proyectos.

1.5.1 La técnica TKJ (variación del método KJ)

El método KJ es atribuido al Dr. Jiro Kawakita, un antropólogo japonés que lo desarrolló en los 50. Se han usado numerosos términos para describir este método que sirve para procesar datos cualitativos. Algunas variaciones de la técnica son conocidas como Método Metaplan, Técnica TKJ, Método de Moderación y Procesamiento de Lenguaje etc.

En este trabajo se va a usar la técnica TKJ o "Team Kawakita Jiro", que fue desarrollada en la Corporación Sony por Shunpei Kobayashi. En México se han hecho algunos intentos por difundir esta técnica debido a su gran utilidad.

Es muy versátil, pudiéndose aplicar de manera muy sencilla o sofisticada, dependiendo básicamente de la disponibilidad de las personas. La principal característica que la distingue de la técnica KJ, es que el proceso general es realizado en grupo.

Consiste en reunir en grupo a las personas involucradas en una situación problemática común, que estén interesadas en analizarla y dispuestas a actuar para transformarla. Se inicia con la identificación de los hechos superficiales (apariencias, dificultades, síntomas, etc.) y concluye con la definición de las causas de origen y las soluciones y compromisos de los participantes para la acción. Por lo regular, las reuniones tienen una duración de tres días de tiempo completo y se llevan a cabo con estricto apego a un programa de trabajo, sin embargo, puede realizarse satisfactoriamente en dos jornadas de ocho horas.

La técnica TKJ es una herramienta muy útil para la formulación y solución de problemas, estimula la colaboración y la conciliación de intereses y opiniones de los integrantes del grupo, de tal modo que motiva a los involucrados a crear un compromiso de llevar a cabo ciertas acciones de solución, concretas y definidas. El ambiente participativo entre los miembros del grupo, permite su conscientización y sensibilización ante los problemas analizados, conduciendo al autodescubrimiento y aceptación de las causas que lo producen, transformándose el grupo en un equipo de trabajo que busca una meta compartida. Permite a los grupos de trabajo alcanzar rápidamente consensos en relación con prioridades derivadas de datos cualitativos.

El proceso consta de ocho pasos:

1. Determinar que es lo que se pretende resolver o abordar.
2. Organizar al grupo
3. Poner las opiniones de cada quien en tarjetas pequeñas
4. Pegar las tarjetas en la pared
5. Agrupar opiniones similares
6. Nombrar cada agrupación
7. Votar para ver que grupos son los más importantes
8. Priorizar las agrupaciones más importantes

La técnica TKJ es una mezcla fascinante de lluvia de ideas, dinámica grupal y democracia. Permite a un equipo ser creativo y crítico de una manera productiva, las políticas y

personalidades dominantes juegan un rol secundario en relación con las perspectivas independientes y experiencia de cada miembro del equipo.

Una de las cosas más asombrosas de la técnica TKJ es la objetividad con que los grupos fijan de manera las prioridades. Distintos grupos pueden analizar los mismos datos y llegar a los mismos resultados.

1.5.1 El Método ZOPP (versión mejorada del Enfoque del Marco Lógico)

El marco lógico es el enfoque metodológico de mayor uso en diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. La experiencia nacional e internacional de los últimos 50 años ha demostrado de modo fehaciente, tanto la validez del enfoque de proyecto para la promoción del desarrollo, como la utilidad de la metodología del marco lógico para la gestión del ciclo de los proyectos, particularmente en la etapa de diseño de las intervenciones.

Concebido por la USAID (United States Agency for International Development) a fines de los 60, el marco lógico facilita la realización de los procesos siguientes:

- Identificación de proyectos, sobre la base de un análisis de los problemas fundamentales de la población objetivo y sus posibles alternativas de solución.
- Formulación y evaluación ex ante, mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto.
- Planeación operativa, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de un proyecto.
- Monitoreo y evaluación, con base en un conjunto de indicadores de desempeño.
- Evaluación ex-post y análisis del impacto social de un proyecto, a través de la comprobación de las hipótesis implícitas en las relaciones de causa-efecto que existen entre las distintas variables del desarrollo.

Al estudiar el marco lógico debe establecerse claramente la diferencia entre el marco lógico como MATRIZ (una tabla de cuatro columnas y cuatro filas) y el marco lógico como ENFOQUE para la gestión del ciclo de proyectos, en particular para el diseño de un proyecto, proceso que abarca fases diversas de análisis, tales como la identificación de problemas, el análisis de stakeholders, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de alternativas, y que, finalmente, concluye en la matriz del marco lógico.

Como enfoque, el concepto de marco lógico está íntimamente vinculado al ciclo de proyecto, razón por la cual comúnmente se habla del enfoque del marco lógico en la gestión del ciclo del proyecto.

El marco lógico fue creado en 1969, por la firma consultora Practical Concepts Inc., específicamente por Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la USAID. El marco lógico fue creado para mejorar la calidad de las inversiones sociales, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

- **Planeación demasiado imprecisa.** Proyectos de objetivos múltiples y cuyos componentes no se relacionaban claramente con las actividades. Ausencia de una imagen clara de los objetivos que el proyecto debe lograr si es ejecutado con éxito, lo cual planteaba a los evaluadores muchas dificultades para comparar de manera objetiva lo planificado con los resultados reales.

- **Responsabilidad gerencial ambigua.** Aunque los gerentes de proyectos aceptaban la premisa de que éstos se justifican en función de los beneficios entregados a la población, sin embargo se resistían a ser considerados responsables del impacto del proyecto. Ellos encontraban muy difícil especificar aquello de lo cual eran directamente responsables y aquello que, correspondiendo al entorno socioeconómico, político y natural, podría tener repercusiones notables sobre el desempeño del proyecto.
- **Evaluación excesivamente controversial.** Ante la ausencia de objetivos claros y frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca un proyecto, los evaluadores terminaban usando su propio criterio para determinar los aspectos positivos y negativos. Los resultados subsecuentes del monitoreo y evaluación, por lo tanto, frecuentemente se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso, en lugar de contribuir al mejoramiento del proyecto.

El marco lógico permite un diseño que satisface tres requerimientos fundamentales de calidad en un proyecto de desarrollo: coherencia, viabilidad y evaluabilidad. Su creciente popularidad entre los oficiales de proyectos se debe, al no menos importante hecho de constituir la principal técnica no cuantitativa de análisis científico en el campo de la política del desarrollo. Como lo ilustra ampliamente la gnoseología, ninguna ciencia puede basarse enteramente en mediciones, y en el caso de algunas ciencias, las mediciones son más bien el componente menor de las investigaciones científicas. El marco lógico logra, sin mayor necesidad de sofisticados métodos matemáticos, introducir rigor científico en la formulación de proyectos.

El éxito obtenido por la USAID, en cuanto al mejoramiento de su cartera de proyectos mediante el uso del marco lógico, dio lugar a que otras agencias de financiamiento del desarrollo adoptaran este enfoque. Este fue, por ejemplo, el caso de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). En los 70, la GTZ puso a prueba en algunos proyectos el enfoque del marco lógico. En 1981, sobre la base del éxito de las primeras experiencias y bajo la dirección de Moses Thompson, líder de la consultora Team Technologies, la GTZ lleva a cabo una fase piloto y tomando como base la matriz del marco lógico, desarrolla el método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung), que en español significa planificación de proyectos orientada a objetivos. El ZOPP incorporó nuevos elementos, como el análisis de stakeholders, análisis de problemas, análisis de objetivos y el análisis de alternativas. El trabajo en equipos multidisciplinarios mediante talleres en los que tomaban parte la GTZ, las organizaciones contrapartes y los grupos beneficiarios también fue incorporado en lo que constituyó una metodología participativa de diseño de proyectos.

Luego de la adopción del marco lógico por parte de la GTZ, bajo su forma mejorada, llamada ZOPP, este enfoque se difundió ampliamente por todo el mundo. Lo adoptaron prácticamente todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas (OIT, PNUD, OPS, OMS, FAO, etc.) y la Unión Europea. El año 1996, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, incorpora el ZOPP dentro de los instrumentos de gestión del ciclo de los proyectos. Desde entonces, todos los proyectos financiados por el BID son formulados y evaluados en base en esta metodología. Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial, el mas grande financiador de proyectos sociales del mundo, incorporó el enfoque del marco lógico en los procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos, a cuyo efecto contó con la asistencia técnica de la exitosa consultora de Moses Thompson.

El ZOPP proporciona una base sistemática para identificar, planear, y dirigir proyectos de manera participativa, incluyendo a los principales grupos de interés. El producto del método ZOPP es una matriz, que resume y estructura los principales elementos de un proyecto y

resalta las conexiones lógicas entre lo que se pretende resolver, las actividades que se van a realizar y los resultados esperados. La matriz proporciona la información siguiente:

- Por qué se lleva a cabo el proyecto.
- Qué se espera que logre el proyecto
- Cómo logrará el proyecto esos resultados
- Cuáles factores externos son cruciales para el éxito del proyecto
- Cómo podemos evaluar el éxito del proyecto
- Dónde encontraremos los datos necesarios para evaluar el éxito del proyecto
- Cuánto costará el proyecto

En general, el método ZOPP se puede dividir en las siguientes etapas:

- Identificación del problema
- Análisis de stakeholders
- Análisis causa-efecto
- Análisis medios-fines
- Identificación de alternativas de solución
- Selección de alternativas de solución

1.6 DEFINICIONES BÁSICAS

Plan Municipal de Desarrollo. Un plan municipal de desarrollo hace referencia a las decisiones acordadas mediante ciertos procesos técnico-políticos, en relación con la selección de objetivos de desarrollo y las acciones necesarias para alcanzarlos. Un PMD está formado por programas y proyectos.

Programa. En sentido amplio, hacer referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí.

Proyecto. Es un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o solucionar problemas.

Actividad. Una acción específica, delineada, la cual forma parte de una estrategia completa, y está diseñada para alcanzar un objetivo o meta.

Problema. Una condición o factor físico, psicológico, sociológico o socioeconómico, que inhibe el desarrollo humano sostenible.

Situación problema. Es una apreciación de la realidad que enfrenta un stakeholder a partir de su visión sobre ciertos problemas interrelacionados. Es, entre otras cosas, una explicación “autorreferencial” a partir de un punto de vista condicionado por el tipo de inserción en la realidad que tiene el que explica.

Estrategia. Un enunciado direccionador o política, indicando una elección entre varias opciones o medios, que se enfoca en los recursos humanos o financieros para el logro de objetivos específicos o metas.

Metodología. Es una colección de técnicas agrupadas premeditadamente sobre una filosofía común, y coordinadas especialmente para el alcance de ciertos objetivos.

Técnica. Es un procedimiento específico para realizar un parte significativa de un proceso global.

Planeación y Planificación. Generalmente, ambos términos se usan de manera indiscriminada y confusa, sin que las personas posean elementos claros para su diferenciación. Planeación y planificación no son sinónimos, o al menos muchos investigadores no los usan como sinónimos.

Chapoy (2003) proporciona las siguientes definiciones

- **Planificación.** Planificar es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, dé mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados. Un país está inmerso en la planificación del desarrollo cuando ejerce un incesante esfuerzo para patrocinar el progreso económico y social, y por reformar las instituciones que pueden obstaculizarlo. La planificación es por tanto un proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen con respecto al desarrollo de un país, para lo cual ha de partirse de un plan general de desarrollo que constituya el marco normativo de la gestión administrativa, en el que se señalen los objetivos del crecimiento, y se precisen las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse par alcanzar –con el apoyo de la programación y presupuestación- los objetivos previstos.
- **Planeación.** Es la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución, o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; en establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuar sus operaciones; en formular planes, programas y proyectos, y en identificar las medidas, estrategias y recurso necesarios para cumplirlos.

Goldfeder y Aguilar (2000) indican lo siguiente:

- **Planificación.** Es un plan de acción integral que afecta a todo un país o a una comunidad entera. Es la expresión equilibrada y racional de la política y la economía. Bien puede decirse que traduce en acciones concretas el plan de vida de una sociedad. Posee un valor instrumental por la colaboración irrestricta de los sectores de la producción y representación social. Pondera, para su construcción y realización, elementos cuantitativos y cualitativos. Finalmente, se puede decir que es toda una “tecnología de anticipación”.
- **Planeación.** Es el proceso que tiene como finalidad última la elaboración de un plan, para lo cual se requiere de método, técnicas y procedimientos (en su mayoría ya establecidos). Su trabajo se construye a través de objetivos y metas que, de manera inevitable, tienen su referente político. El saber y la organización racional, la selección cuidadosa de prioridades de desarrollo, relación entre metas, objetivos, políticas, prescripción de estrategias y la viabilidad política son las principales características de la planeación. Existe una amplia aplicación de la planeación en la administración y la economía regional, sectorial y urbana.

El Centro de Servicios Municipales, CESEM, Heriberto Jara (1997), indica lo siguiente:

- **Planeación.** Es un concepto que la economía capitalista ha acuñado a través de su historia para expresar el proceso técnico que formula los planes de negocios de las empresas, cuyo fin es fundamentalmente maximizar ganancias, controlar el mercado y eliminar a la competencia, a costa de lo que fuere, del medio ambiente, del abatimiento del empleo y de los ingresos de la población trabajadora. Estos planes

son diseñados por expertos en la técnica de la planeación. Actualmente la tecnología de la planeación de negocios, aunque invita a la “participación social” de su ámbito privado, se ha centrado en la búsqueda de los “cómos”, y la administración científica de los “medios”. Tal proceso de planeación se denomina estratégica.

- **Planificación.** Es donde los intereses sociales están por encima de grupos políticos y empresas privadas; donde la plusvalía social, retorna en bienestar para la población en su conjunto y no una elite; donde sé es amable con la naturaleza, recuperándola y conservándola; donde no se rige por el principio de la eliminación de la competencia, sino en la colaboración, complementariedad y solidaridad, en este sentido, planificación es muy diferente a planeación.

Como podemos ver, la planificación se asocia más con un acto global, que afecta a una sociedad completa, a un sistema completo; planeación por su parte, se asocia a un acto más delimitado, el cual afecta solamente a un subsistema. La planificación se asocia más con el bienestar general de todos los integrantes de una sociedad, planeación se asocia más con el bienestar de ciertas células sociales.

En el derecho mexicano, planificación y planeación se involucran en un mismo concepto: el de planeación (Chapoy, 2003), por lo que en lo sucesivo se hará referencia únicamente a éste.