
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es más fácil escribir diez volúmenes de principios de filosofía que poner en práctica uno solo de esos principios.

Leon Tolstoi.

Al inicio de la tesis se planteó como objetivo general: “diseñar una metodología que sirva de apoyo para la elaboración de planes municipales de desarrollo, PMD, mediante procesos de planeación participativa”. Este objetivo fue cabalmente cumplido en el capítulo tres, donde se presentó de manera sistemática el proceso que permite elaborar el PMD. Ahí se describe claramente cada fase de que consiste la metodología y se detalla paso por paso cada procedimiento usado.

Al inicio también se plantearon cuatro objetivos específicos:

1. Proporcionar un panorama general de la planeación municipal en México.
2. Describir los nuevos paradigmas conceptuales del desarrollo.
3. Describir el contexto problemático general en materia de planeación del desarrollo que se vive en los municipios de México.
4. Caracterizar las causas de falla de un plan municipal de desarrollo.

Cada uno de ellos se cumplió también de manera satisfactoria. Los distintos apartados de la tesis, de manera conjunta, proporcionan una visión general, clara y comprensible de la planeación municipal en México. En el capítulo uno, se proporcionó una perspectiva básica del concepto de desarrollo, la cual permite valorar mejor los estudios existentes acerca del tema y también se describieron los nuevos paradigmas que comienzan a imperar. En el capítulo dos, se realizó un análisis del contexto problemático municipal en materia de planeación del desarrollo, además de que se caracterizaron claramente las causas de falla de un PMD.

La hipótesis planteada fue la siguiente: “Si un plan municipal de desarrollo se elabora con base en técnicas participativas de planeación y considerando los principios generalmente aceptados por la comunidad de estudiosos de la planeación del desarrollo, las

probabilidades de éxito del plan se elevan considerablemente”. Aunque en el trabajo no se presentó un estudio de caso que de sustento a la hipótesis, es menester aclarar que la metodología efectivamente fue diseñada con base en estudios de carácter empírico.

Si bien la metodología no ha sido ejecutada de principio a fin en un sólo municipio, las fases que la constituyen si han sido aplicadas y probadas de manera individual en intervenciones realizadas para diferentes organismos públicos, así como en la planeación de proyectos de carácter municipal. Las observaciones realizadas durante dichas intervenciones y las conclusiones derivadas de estas experiencias, permitieron ir mejorando el proceso, hasta llegar a la versión que se propuso en el capítulo tres, la cual puede considerarse como la “última versión” o “versión nueva” de una metodología que se ha venido perfeccionando con el tiempo.

Así, los resultados obtenidos en la práctica evidencian que la hipótesis es válida.

En general, la metodología es sólida y cumple con las expectativas y aspectos relevantes que actualmente requieren nuestros municipios. Sin embargo, uno de los inconvenientes de la metodología, que deriva directamente de la naturaleza del método ZOPP, es la confusión que puede surgir al tratar de distinguir distintos niveles de objetivos con términos como: fines, propósitos, componentes y líneas de acción. Este es uno de los problemas de la sobresimplificación. Afortunadamente, se ha notado en la práctica que si se explica bien a los participantes la naturaleza de los objetivos y sus niveles (lógica vertical), no surgen problemas para su comprensión. Una manera de eliminar la confusión rápidamente entre los participantes, es decir que los distintos niveles de objetivos se alcanzan en distintos horizontes de tiempo, y que son secuenciales (hacer hincapié en la lógica vertical). El detalle aquí, es que alguien a quien no se haya explicado este aspecto teórico, puede fácilmente confundirse, y a causa de esa confusión pueden originarse numerosas críticas.

También, la tendencia del método ZOPP/LFA a centrarse demasiado en el análisis de problemas, puede provocar que los grupos de trabajo se empantanen en sentimientos negativos o en tratar de culpar a alguien de los problemas. Esto no conduce a resolver los problemas, de manera que el facilitador debe estar muy pendiente de los grupos de trabajo, y motivarlos con tesón a pensar en soluciones y en el futuro.

Es importante mencionar que la metodología solamente es válida para el tiempo y contexto en que fue diseñada. La historia de la planeación del desarrollo ilustra que el propósito de los planes ha cambiado radicalmente de una generación a otra, y así como el propósito de los planes ha cambiado en el pasado, es razonable esperar que cambie en el futuro. No se puede fijar un patrón válido para todos los tiempos. Lo que pudo haber sido una buena práctica hace una década, o lo es en el presente, no necesariamente continuará siéndolo en el futuro.

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que los beneficios principales de la metodología no radican en que permite estructurar un documento, el PMD; sino en la naturaleza de los procesos que permiten su producción. El proceso es el producto más importante, y no debe hacerse *para* o *hacia* el municipio, sino *con* el municipio. El papel adecuado del planeador profesional no es planear para otros, sino facilitar la planeación del desarrollo a una sociedad local, es decir, proporcionar a cada uno de los posibles afectados por la planeación municipal de una oportunidad de participar en la misma, y proporcionarles la información, instrucción y motivación que les permita lograrla efectivamente.

EL DOCUMENTO FINAL

La calidad del documento final no solamente se relaciona con la presentación, sino que involucra el contenido y la sustancia de los planes por sí mismos. Tengamos siempre presente que el proceso de planeación del desarrollo adquiere más relevancia que el plan en sí. De la calidad del proceso dependerá la calidad del PMD.

Un PMD es ante todo una herramienta, y la calidad de una buena herramienta se mide por su utilidad para realizar el trabajo que debe hacer, no por su apariencia.

Dos de las virtudes más valiosas de un PMD son la brevedad y la claridad de expresión:

- **Brevedad.** El objetivo del PMD no es proporcionar información exhaustiva, completa y recién actualizada de la condición municipal. Tiene una función operativa, es decir, debe servir para señalar que problemas existen e indicar claramente el diseño y estructura de los proyectos que pretenden darles solución, y de esta manera guiar la ejecución correcta de las acciones de desarrollo.
- **Claridad de expresión.** El plan debe ser un instrumento de comunicación eficaz, por lo que redactar bien es el punto de partida. El formato de texto y las presentaciones gráficas son igualmente importantes que la claridad de expresión. Un buen PMD está escrito en lenguaje ordinario, capaz de ser leído con interés y comprensión. Es importante que dentro de la estructura del plan se incluyan argumentos breves y contundentes en relación con su legitimidad (por ejemplo que fue elaborado por un equipo multidisciplinario y representativo de los distintos sectores sociales) para que las políticas y propuestas planteadas en el documento infundan respeto.

Por otro lado, cabe mencionar que un buen PMD debe estar disponible para todo aquel que desee conocerlo. El creciente uso de los sitios web hace del internet una herramienta muy valiosa, ya que permite colocar una copia en formato electrónico disponible para todos. Esto eleva la confianza pública y legitimidad del plan.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

Muchas veces, existe cierta ingenuidad entre los planeadores al actuar como si la planeación fuese una herramienta que por sí sola fuese capaz de introducir un elevado nivel de racionalidad en las decisiones de los stakeholders, lo cual no es necesariamente cierto. No es posible ni conveniente dejar de lado el hecho de que todo proceso de planeación tiene una intencionalidad política.

Más allá de la intención profesional de los planeadores, existirán determinados intereses políticos específicos que dependerán de la dinámica municipal vigente. Tomar con toda seriedad este hecho es de suma importancia.

Nunca debe olvidarse que, como toda herramienta, la planeación del desarrollo tiene cierta ambivalencia, en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un “instrumento”, puede ser utilizada con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se le puede emplear para mantener el estatu quo, como para impulsar reformas y cambios estructurales.

Se debe ser bastante precavido si alguien pide que los planeadores medien con su opinión sobre determinado debate. Un planeador que facilita un proceso de planeación jamás debe perder su neutralidad y objetividad, debe tener cuidado de no externar opiniones o juicios de valor, ya que se le puede asociar con algún grupo y perder credibilidad, en este caso las cosas suelen complicarse mucho.

Hay que tener presente que la planeación participativa, con base en los parámetros ideológico-políticos locales, determina a quienes se beneficiará y cómo se pretende hacerlo. El desarrollo local será el resultado de una articulación de intereses y de una construcción de intereses comunes entre diversos actores locales. No existe, por tanto, un actor impulsor único del desarrollo local, aunque en cada circunstancia son distintos los que motorizan y asumen la iniciativa. El resultado de este proceso es responsabilidad del municipio.

Como parte de sus tareas, los planeadores deben ayudar al COPLADEM a ser un sistema si no armonioso, respetuoso, que pueda elaborar el plan de desarrollo. Si esta condición no se da, o el ambiente se hace insostenible, deberán externar su preocupación de manera abierta y franca, y precisar para que el comité tome decisiones definitivas al respecto.

Finalmente, cuando se termine el proceso de elaboración del PMD, es aconsejable impartir una plática de concientización y motivación a los miembros del COPLADEM, desarrollando los siguientes puntos:

- La elaboración de un PMD es solo un paso del proceso de desarrollo y su preparación debe considerarse simplemente como una forma de organizar la acción.
- La planeación es letra muerta, es un trabajo inútil, si no existe voluntad política de realizar lo que se planea.
- Es fundamental institucionalizar y mejorar la práctica de la planeación municipal del desarrollo, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa.
- El gobierno municipal mexicano está experimentando considerables cambios institucionales. Estos cambios son, tanto internos como externos, y su importancia para la planeación y la preparación de los planes no debe pasarse por alto. Las nuevas responsabilidades municipales plantean numerosos retos, pero son oportunidades excitantes para que la administración municipal demuestre la relevancia de su PMD en el alcance de niveles superiores de desarrollo.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN MÉXICO

El municipio mexicano ha comenzado a revalorizarse, y poco a poco pasa de un rol pasivo, como prestador de servicios, a un rol activo, como gestor del desarrollo, convirtiéndose además, en el nuevo centro de poder y decisión, esto como consecuencia de las constantes reformas de estado y del proceso de descentralización que está experimentando nuestro país, igual que en casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe. Actualmente, el municipio constituye el nuevo escenario de acción y el agente natural de desarrollo. Su contacto directo con la comunidad local lo sitúa en una posición privilegiada para identificar y proponer acciones de bienestar colectivo.

Dentro del actual contexto nacional, no pueden concebirse procesos de desarrollo adecuados sin una correcta planeación. La planeación es considerada como el medio fundamental para superar las condiciones de subdesarrollo. Desafortunadamente, en los gobiernos municipales, poco se ha usado la planeación para impulsar el desarrollo de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un adecuado análisis de los recursos financieros. Para que los gobiernos municipales tengan resultados más alentadores, se deben incorporar la planeación, la programación, el control y la evaluación como procesos inherentes de la gestión municipal.

La práctica de la planeación conduce a la exigencia de conocer con precisión la realidad municipal o local, y posibilita la aportación de elementos para la mejor comprensión de la problemática y necesidades sociales. Desde esta perspectiva, la planeación en el marco de las nuevas realidades económicas y sociales del país juega un papel importantísimo, ya que por medio de ella es posible dar congruencia a la política económica y social, y reducir los desequilibrios regionales y locales. De esta manera, los gobiernos municipales deben desarrollar y consolidar en el corto plazo, mayores capacidades de planeación, administrativas y profesionales, para llevar a cabo de manera exitosa la tarea de gobernar. De nada sirve contar con mayores recursos si las estructuras locales no pueden hacer el

mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local. Estructurar sistemas de planeación municipal acordes con nuestras realidades, constituye uno de los más grandes retos que enfrenta nuestro país. En por ello, que se hace urgente la investigación e implementación de nuevos esquemas y procesos de planeación, que permitan el reposicionamiento de los municipios frente a los desafíos que es necesario sortear.

Es necesario entender que la revolución de la planeación del desarrollo está en marcha, que es ineludible una revisión de las teorías y paradigmas vigentes del desarrollo, de las metodologías existentes y necesariamente de la información disponible, para poder generar un conocimiento más adecuado a los desafíos reales que enfrentan los gobiernos locales en esta etapa de transición dentro del nuevo contexto nacional e internacional.

El reto realmente trascendente no se encuentra en ver cómo se hacían las cosas en el pasado o se hacen actualmente, sino en tener claro a dónde se debe ir y cómo se puede lograr lo que se propone hacer. Se requiere urgentemente de trabajos teóricos y prácticos, que conduzcan a determinar nuevos enfoques metodológicos para facilitar los procesos de planeación del desarrollo, recordando que no hay un solo modelo de desarrollo, y teniendo presente la gran heterogeneidad de nuestros municipios.

Finalmente, es importante señalar que un elemento fundamental de los procesos de cambio que viven los municipios y que no puede olvidarse, es la participación, ya que es el instrumento que canaliza la demanda social, es el complemento de los mecanismos de representación y de apertura de espacios para que los ciudadanos intervengan directamente en la toma de decisiones. La participación ciudadana se ha convertido en uno de los pilares de cualquier estrategia local, y ha comenzado a cambiar radicalmente la manera en que se concibe la planeación del desarrollo. Puede decirse que la participación se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia. Los procesos participativos de planeación del desarrollo se presentan en definitiva como motores del desarrollo local. Los consensos, de los que emanan programas y proyectos, se convierten en instrumentos para enfrentar los diversos asuntos y problemas municipales.