

SANTA MARÍA LA ALTA: UN CASO NO CONVENCIONAL DE PLANEACIÓN REGIONAL

*Jesús Tamayo Sánchez¹
Eduardo Gómez Gómez²
Miguel Gutiérrez Herrera³*

RESUMEN

Las numerosas localidades urbano-rurales del país crecen aceleradamente, y sus pobladores generalmente parecen inermes frente a los retos que la urbanización de sus poblados les lanza. Este documento describe y discute el procedimiento seguido para la elaboración de un plan de desarrollo para la localidad de Santa María La Alta, sita en la mixteca poblana, procedimiento seguido por el equipo de profesionales que hoy componen AGENDA TERRITORIAL.

Objetivos

Apoyar a la comunidad de Santa María en el diseño de un plan de actividades para el mejoramiento de la localidad, y poner a prueba en el análisis regional una metodología desprendida a partir de un conocido método de análisis situacional y otras técnicas de planeación, que se han empleado principalmente en el análisis empresarial.

La característica principal del procedimiento seguido en Santa María fue el empleo del método de análisis situacional FODA, método que fue seguido por medio de talleres de principio a fin por la comunidad local, y en el que el equipo de AGENDA TERRITORIAL funcionó como conductor y facilitador del proceso. En particular, este método se describe a detalle en un trabajo paralelo presentado a AMECIDER.

El objetivo perseguido por la comunidad en esta fase del estudio es contar con una imagen objetivo para la Ciudad Modelo de Santa María La Alta, así como disponer del mapa de estrategias, los objetivos y los proyectos identificados como requeridos para hacerla realidad.

Los integrantes de la comunidad han ido formando una visión para la localidad de largo alcance, y con el sentido de conservar: las tradiciones y el patrimonio construido, y proyectarla para los próximos años como un lugar próspero, que sea modelo a seguir, y que su legado se mantenga vivo al ser reconocido en las próximas décadas.

CONCEPTOS CLAVE: Planeación estratégica, Desarrollo regional, FODA.

¹ Arquitecto y Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, Agenda Territorial, jesustamayo@prodigy.net.mx.

² Pasante en Economía por la Benemérita Universidad de Puebla, Agenda Territorial, eg1977@gmail.com.

³ Arquitecto y Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México, Agenda Territorial, jmiguelgh@gmail.com.

SANTA MARÍA LA ALTA: UN CASO NO CONVENCIONAL DE PLANEACIÓN REGIONAL

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

1. Definiciones

Comoquiera que definamos un espacio territorial (sea éste una nación, una región, una provincia, una metrópolis, una circunscripción política, un municipio o condado, una ciudad mediana o un pequeño poblado) muy frecuentemente el interés primero de la población que lo habita y de sus autoridades se orientará siempre a alcanzar el **desarrollo** de tal territorio.⁴

Cuando el concepto de desarrollo se aplica a una comunidad de seres humanos, se refiere al progreso en el sentido social, económico, político o cultural de tal comunidad. De manera similar, el concepto de desarrollo no sólo se aplica a diversas disciplinas, sino también a diversos ámbitos territoriales. Así podemos hablar de **desarrollo regional**.⁵

El concepto de desarrollo también lo aplicamos a alguna característica social de nuestro interés. Así, podemos hablar de desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo social o desarrollo cultural de una cierta comunidad de seres humanos, sea ésta una nación, un municipio o una región.

Por ejemplo, podríamos describir que el **desarrollo económico** es entendido como un proceso donde las condiciones de bienes y servicios se encuentran en estado creciente y al alcance de todos los grupos sociales que conforman la comunidad.

Entendemos también por desarrollo económico de un cierto territorio al nivel a que ha llegado su población en el uso y empleo de sus recursos y de sus fuerzas productivas, la principal: la capacidad organizativa de su población para la producción de bienes y servicios y el consecuente disfrute de los beneficios económicos y sociales que ello le confiere. Se entiende que una sociedad donde existe un buen desarrollo económico presenta características de integración económica y social, y tendría menos personas viviendo en la marginalidad.⁶

Por otra parte, entendemos por **planeación** a la ordenación racional y sistemática de nuestras acciones a fin de alcanzar un cierto objetivo deseado.

Así, la **planeación del desarrollo nacional**, que en nuestro medio es tarea del Poder Ejecutivo, tiene como objetivo la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, la protección al ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano; ello a fin de transformar la realidad del país. Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos,

⁴ El diccionario de la Real Academia Española (RAE) nos explica el significado del verbo **desarrollar**: se trata de incrementar, agrandar, extender, ampliar o aumentar alguna característica de algo físico (concreto) o intelectual (abstracto).

⁵ Los maestros en esta materia han sido los modernos estudiosos occidentales de la llamada "cuestión regional". Desde Walter Isard (*Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, Technology Press of the MIT, John Wiley & Sons, 1960) hasta John Friedmann (*Regional Development and Planning. A Reader*, The M.I.T. Press, 1964)

⁶ Los conceptos que están íntimamente relacionados con el desarrollo económico son: el aumento del *ingreso real per cápita* y el aumento de la *productividad per cápita real* en todas las ramas económicas que se encuentren afectadas.

responsabilidades y tiempos de ejecución, asimismo se coordinan las acciones y, en su oportunidad, se evalúan los resultados.⁷

Parece casi innecesario aclarar que objetivos, prioridades, estrategias y metas se documentan en un **PLAN** de desarrollo, que contendrá la serie de pasos o etapas que deban cumplirse adecuadamente para que se puedan establecer comparaciones temporales y saber si se han conseguido los objetivos o no.

Hoy, ciudades, regiones y países enteros elaboran planes, definen objetivos y metas a alcanzar, y compiten así por alcanzar mejores niveles de desarrollo, lo que se reflejará en disponibilidad de recursos y niveles de vida superiores para su población.⁸

Así, hablamos aquí de planear el desarrollo económico, social y cultural de un territorio o de una cierta población, y del desarrollo mismo como la manifestación del avance logrado y de los efectos de su trabajo coordinado.

Quienes nos orientamos a las cuestiones regionales y hacemos análisis y estudios de regiones o territorios específicos somos tributarios de las llamadas ciencias del desarrollo; esta vez, regional. Es el caso de quienes participamos en nuestra Asociación Mexicana de Ciencias del Desarrollo Regional (AMECIDER).

2. El procedimiento usual de análisis para la planeación regional⁹

El análisis regional. Quienes buscamos el desarrollo económico, social, político y humano de un cierto territorio estamos obligados, antes que nada, a **conocer a fondo** tal territorio y apreciar tanto sus fortalezas como sus debilidades; y, en un segundo tiempo, estaremos también obligados a reconocer, identificar y evaluar tanto las oportunidades como las amenazas que también se le presentan a la región. Este análisis, si es correcto, nos posibilitará precisar metas y estrategias para lograr el objetivo deseado, a saber: el desarrollo (económico, político o social) del territorio en cuestión.

Así, un primer paso es reconocer a fondo las **CARÁCTERÍSTICAS BÁSICAS** de nuestro territorio. Necesitaremos comenzar por el reconocimiento del **alcance** del territorio y de su **geografía**, es decir, de sus topo-formas, su orografía, su hidrografía y su climatología. Deberemos asimismo identificar sus suelos, su vegetación y los usos locales que se hacen de este recurso.

⁷ La Ley de Planeación en su Artículo 3° nos dice que:

“... Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

⁸⁸ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuya sigla es PNUD, es el organismo que se dedica a elaborar la medición conocida como Índice de Desarrollo Humano (IDH). Esta estadística que sirve como indicador del estado de una sociedad tiene en cuenta factores como la expectativa de vida saludable desde el momento del nacimiento, el nivel de alfabetización de la población adulta y de matriculación en las escuelas y la riqueza económica que se refleja en el Producto Bruto Interno (PBI).

⁹ Al respecto, véanse por ejemplo los siguientes textos: *Técnicas para el Análisis Regional: Desarrollo y Aplicaciones*, Felipe Torres Torres (coord.), México, Trillas, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009 ; *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, Bendavid-Val, Avrom, (fourth edition) New York, PRAEGER, 1991; véanse también *Lecturas sobre desarrollo Regional Mexicano*, Mario M. Carrillo y Francisco J. Meléndez, Puebla, El Colegio de Puebla, 1985.

La distribución de su población. Necesitamos asimismo reconocer los diversos asentamientos humanos en el territorio atendiendo a su dimensión poblacional, así como identificar también las vías de **comunicación** entre tales asentamientos y la calidad de tales vías.

Respecto de la población, interesará también reconocer no sólo su distribución territorial, sino también sus principales características socio-demográficas, a saber: su distribución por **edad y sexo**, su **lengua**, su **escolaridad**, y quizá su religión; precisaremos también el volumen de su población en **edad de trabajar** y de su población **económicamente activa** total y su ocupación por **actividad económica**.

La economía. Asimismo, es necesario identificar las **actividades económicas** de la población en el territorio, el suelo con uso agrícola, los enclaves mineros (si los hay), la actividad industrial o manufacturera, las actividades de servicio y el **importe monetario** de cada una de tales actividades.

Equipamiento. Deberemos asimismo identificar todo equipamiento y localizarlo en el territorio; a saber, el equipamiento *productivo*: los suelos agrícolas, la planta industrial manufacturera, las redes alimentadoras de energía y las redes de comunicación; también el equipamiento *social*: los campos deportivos, los centros culturales y las escuelas, los consultorios médicos y las clínicas o centros de salud, los mercados públicos, las oficinas de gobierno; y lugar aparte merecerá el equipamiento *urbano*: los cementerios, los rellenos sanitarios, las redes de aguas residuales, las plantas de tratamiento, las redes de distribución de agua potable, las redes de drenaje pluvial y los pozos.

No menos importante es elaborar el mapa de las actividades económicas de la población, así como precisar las actividades económicas predominantes y su localización en la red de intercomunicación regional. Cabrá precisar cómo la actividad económica regional está ligada a sus proveedores de materias primas y/o a sus mercados fuera de la región, así como evaluar la relevancia de tales ligas.

En materia de planeación del desarrollo, agotado el reconocimiento puntual de la producción regional y las particularidades de los agentes de tal producción, el análisis regional hoy deberá concluir con una re-estimación o perfil preciso de sus fortalezas y de sus debilidades internas, así como con un nuevo reconocimiento de sus oportunidades y amenazas externas a la región lo más preciso posible, apuntando las especificidades que hacen al territorio peculiar o único.

Hecha esta valoración, los analistas parecieran ya estar en óptimas posibilidades de sugerir rumbos o estrategias a fin de plantear una o más metas u objetivos a alcanzar por la región, objetivos que siempre significarán mejorar la situación inicial encontrada y serán posibles de alcanzar con las estrategias y sus líneas de acción sugeridas.

Ciertamente, estos últimos pasos los da el analista regional en conjunto con las autoridades locales o con quienes le han solicitado el análisis en cuestión.

Hasta aquí, en forma sumaria, el procedimiento normal y actual del análisis regional.

En lo que sigue se describen las peculiaridades de la comunidad de Santa María La Alta, sujeto específico de un peculiar proceso de planeación regional que nos interesa presentar y discutir en esta reunión.

LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD DE SANTA MARÍA LA ALTA

Santa María La Alta es un poblado ubicado a pocos kilómetros de la localidad de Tlacotepec de Benito Juárez, Puebla, cabecera municipal del municipio del mismo nombre.

Administrativamente, Santa María es una *junta auxiliar* del Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez.

El nombre de La Alta lo recibe quizá porque está asentada en una meseta a la que no alcanzan las aguas provenientes de Valsequillo, aguas que eventualmente riegan buena parte de los bajos de la región. Así, la aridez de la tierra y la escasez de agua se combinan para producir un escenario natural peculiar.

Localizada en la periferia de la mixteca¹⁰, a primera vista, la localidad de Santa María La Alta no se diferencia mucho de otras localidades del Estado de Puebla. El asentamiento urbano no es muy numeroso, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, su población apenas rondaba los 6 mil habitantes (alrededor de 1,500 familias).

Si bien la migración laboral a los Estados Unidos de América no es un fenómeno desconocido en el Estado de Puebla, Santa María dispone de una porción de población migrante retornada de los Estados Unidos y bastante interacción comercial a lo largo de la república mexicana.

La aridez del suelo local y la falta de agua para riego explican en buena medida la emigración laboral y el abandono local de las actividades agrícolas. En aparente compensación, es notoria e interesante la orientación de la población hacia las actividades comerciales y, más recientemente, hacia la industria manufacturera.

En efecto, es evidente que buena parte de la población local de tiempo atrás se dedica al comercio y a las artesanías y que, más recientemente, un sector de aquella se ha orientado a la producción manufacturera. Hoy, la actividad artesanal, comercial y manufacturera de Santa María encuentra sus mercados no sólo en la cabecera municipal, sino en el resto del estado y en el país entero, su radio de acción inclusive llega hasta Centroamérica.

Es notorio también que buena parte de estas actividades están encabezadas por trabajadores que están hoy de vuelta en su comunidad después de haber emigrado a los Estados Unidos donde tuvieron una o varias experiencias laborales (véase video anexo), o de comerciantes que tras recorrer el país “vendiendo palma”, hoy lo recorren llevando productos artesanales o industriales de un lugar a otro.

Como muestra de estas iniciativas productivas, algunos integrantes de la localidad decidieron adscribirse a la Unión de Poblanos en el Exterior (UPEXT), y establecieron ellos mismos una oficina de representación de esa organización en la localidad, que sirve de centro de reunión de los vecinos, sean estos exmigrantes o no.

Nos parece evidente que resultado de la experiencia internacional de sus pobladores, Santa María sea un caso peculiar en nuestro país, único e inédito para los autores, de organización comunitaria.

La comunidad cuenta hoy con una organización civil local intitulada “*Unidos por Santa María*” que no por casualidad se reúne en el local de las oficinas de la UPEXT.

Por ejemplo, la comunidad se ha organizado para la construcción de una importante escuela primaria, también para el adoquinado de buena parte de sus calles y avenidas y para la compra de un automóvil

¹⁰ La Mixteca es una zona cultural, económica y política compartida por los estados de Puebla, Guerrero y Oaxaca en donde tuvo presencia el pueblo mixteco. Se localiza en el sur de México, y está poblada históricamente por los pueblos de la gran familia amuzgo-mixteca, constituida por los amuzgos, cuicatecos, mixtecos y triquis. La Mixteca Poblana es una región geográfica en el suroeste del Estado de Puebla, caracterizada por un clima, flora y fauna comunes en toda la región.

Por sus características geográficas es considerada parte de la Mixteca Baja, diferenciándose así de la Mixteca Alta, conformada por el noreste del Estado de Guerrero y el oeste del Estado de Oaxaca; y de La Mixteca de la Costa que abarca territorio de los estados de Guerrero y Oaxaca.

que utiliza como patrulla policiaca que, dada la tranquilidad de la población, inclusive es prestada por la comunidad temporalmente a las vecinas autoridades de la cabecera municipal.

En años recientes, es posible que a la organización comunitaria haya contribuido en forma importante la presencia local de la UPEXT y de su fundador, don Pedro Ramos, nativo de la región y hoy residente en Estados Unidos.

Lo anterior es un resultado de que los habitantes de la localidad han invertido buena parte de las remesas provenientes del trabajo de emigrantes de la zona hacia Estados Unidos, de las ganancias de la actividad comercial y de talentos, habilidades y conocimientos especializados en la conformación de una localidad cohesionada, articulada y regida bajo un interés común en el bienestar de sus habitantes, y desde luego muy interesados en su interacción con los intereses de la región y de los del país. En coordinación con la Unión de Poblanos en el Exterior (UPET), han ido formando una visión para la localidad de largo alcance, y con el sentido de conservar: las tradiciones de la región y el patrimonio construido de la localidad, y, a su vez, proyectarla para los próximos años como un lugar próspero, que sea ejemplo o modelo para seguir y que su legado se mantenga vivo y pueda ser reconocido en 5, 10, 15, 50 y 100 años.

De tal forma, que trabajan en aplicar experiencias exitosas en su localidad en temas de seguridad, limpia pública, tránsito, imagen urbana, educación, cultura, actividades económicas y desarrollo social, siendo hasta hoy la cooperación comunitaria la base de financiamiento e implementación, en coordinación con la UPEXT.

Adicionalmente, gracias al éxito de esta experiencia tanto en términos colectivos como individuales, los empresarios de la localidad están ya invirtiendo en la instalación de plantas industriales en Jalisco, Monterrey y otros estados de la república, y en Guatemala, haciendo evidente que su proyecto rebasa el plano local, repercutiendo ya en el país, en Estados Unidos, gracias a la activa participación de la UPEXT, en América Central, y desde luego en cualquier otro lugar en el que encuentren condiciones para su expansión.

Con base en lo anterior, Santa María y la UPEXT acordaron hace unos meses servicios de apoyo con el *Colegio de Arquitectos del Valle de Puebla, AC (CAVAPAC)*; enterados del caso, nuestro equipo de *Agenda Territorial* aceptó el reto de proporcionar tal apoyo sin compensación económica alguna. Así dieron inicio varias semanas de discusiones colectivas con alta participación de la comunidad local.

El objetivo perseguido por la comunidad en esta fase del estudio es contar con una imagen objetivo para la Ciudad Modelo de Santa María La Alta, así como disponer del mapa de estrategias, los objetivos y los proyectos identificados como requeridos para hacerla realidad.



En estas particulares circunstancias, el proceso de planeación del desarrollo de la micro-región pudo tomar un curso peculiar en el que los planeadores hemos aprendido mucho de las posibilidades que se abren si en el proceso participa activamente la comunidad. En lo que sigue presentamos algunos de los avances de nuestra investigación y describimos a vuela pluma el procedimiento seguido. El procedimiento a detalle lo presentamos en el Eje temático 1, en esta misma reunión de AMECIDER.

UN PROCEDIMIENTO PECULIAR DE ANÁLISIS REGIONAL

Alrededor de los años ochenta del pasado siglo, se desarrolló en Norteamérica, en las áreas de ingeniería de sistemas del gobierno estadounidense un *método de análisis situacional* que fue conocido como *Feature-oriented domain analysis* o **SWOT** por sus siglas en inglés (Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats) que fue utilizado con éxito en varios proyectos de investigación. La metodología SWOT provino de algunas investigaciones aplicadas a dinámicas de mercado realizadas en los sesenta, utilizadas con fines de negocio. El empleo de este método de análisis se ha generalizado y así ha llegado a diversas disciplinas y países (en los países de habla española es conocido como *análisis FODA*).

Debe aclararse que las líneas siguientes no discuten la innegable utilidad o efectividad del procedimiento usual o regular apuntado ya en la sección A, sólo propone e intenta esbozar un procedimiento alternativo, distinto al convencional (por sus características, el procedimiento pormenorizado lo presentamos a esta misma reunión en otro eje temático), procedimiento que por circunstancias particulares hemos seguido en los últimos meses en Santa María la Alta.

En efecto, las circunstancias nos han permitido definir metas y objetivos de la localidad y de la micro-región en estudio a partir de las declaraciones de los propios pobladores de la región. Hemos apuntado antes las peculiares características locales que nos han permitido lo anterior.

La elaboración de la IMAGEN OBJETIVO del territorio en estudio

1. Como es usual, comenzamos por hacer un análisis sistemático e integral (lo más completo posible) de las particularidades y el potencial del territorio en cuestión. Para ello nos hemos servido de la metodología llamada *Feature-oriented domain analysis*, en nuestro medio conocida como análisis FODA, que materializa en una matriz de cuatro secciones o elementos, donde cada uno de ellos precisa las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del territorio de estudio.



Los talleres estuvieron llenos de actividades, donde las interacciones con la población fueron el centro de los trabajos, ellos saben hacia donde dirigir el desarrollo de su comunidad.

Se trabajo en parejas y en equipos, la población jugó diferentes roles y papeles. Y lo hacían de una forma participativa y permitiéndose expresar lo que pensaban, con lo que se logró enriquecer y fortalecer la interacción de la población.

Al hacer los equipos se formaban de tal forma que se hacían con personas con las que tenían poca interacción. De esta forma se disolvían de una forma amistosa y productiva los grupitos de familiares o de amigos que se suelen hacer cuando uno llega a una reunión, para conjuntarse con personas con las que casi no habían trabajado o con las cuales tenían poca relación.

Se recurrió a trabajar en equipo para desarrollar diferentes partes del proceso de consultoría. En los trabajos, los pobladores de Santa María La Alta se organizaban y designaban o se autodesignaban, como la persona que recababa las ideas para registrarlas. Era muy enriquecedor ver como cada uno participaba y aportaba. Trabajando juntos jóvenes y adultos.

La construcción de la matriz. En el caso que nos ocupa, la construcción de cada uno de los elementos de la matriz: por ejemplo, la definición del listado de ítems de **Fortalezas** de la comunidad requirió de la cuidadosa y selectiva reflexión colectiva de los ciudadanos de la comunidad en una o varias sesiones de trabajo. De manera similar se construyeron los listados de **Debilidades** y los de las **Oportunidades y Amenazas** percibidas por la comunidad. Completados los listados de ítems es pertinente organizarlos en

categorías y jerarquizar éstas en función de su grado estimado de importancia. Desde luego, es necesario soportar esto con la información cuantitativa disponible.

Es pertinente reconocer la disposición cada uno de los ítems, recabarlos, ordenarlos y jerarquizarlos, pues en el caso de los registrados en el diagrama, ya han pasado por un proceso de organización a partir de cientos de atributos asociados con uno de los componentes de la matriz. Por ejemplo, al considerar Comunidad organizada, se están considerando los siguientes aspectos para ese ítem:

- La comunidad dispone de una adecuada organización de vecinos para garantizar la seguridad
- La comunidad dispone de un patrimonio y actividades culturales característicos de la región
- Los integrantes de la comunidad se distinguen por ser honestos
- La comunidad ha disfrutado y mantenido un trazado adecuado y amplitud en las calles (al menos en la zona central)
- La localidad cuenta con instituciones educativas con buena infraestructura
- Hay la percepción de que Santa María (sus integrantes desde luego) es cordial

El resultado preliminar de esta interacción se muestra en el siguiente diagrama:



Y así, cada uno de los rubros puede tener su propio nivel de desagregación. Consideremos algunos aspectos del ítem de “La comunidad dispone de un patrimonio y actividades culturales característicos de la región”:

- La localidad dispone de buena y única gastronomía: candachetes, palmitos, nopales, tlatamales, y gusano de maguay
- Hay ruinas que habilitan a hacer un corredor turístico

- Aún hay personas que hablan náhuatl

En ocasiones, incluso se dejan como parte de este listado suposiciones o aspectos que corresponden a percepciones, por ejemplo: “Existe la percepción de que en la localidad hay monumentos arqueológicos ocultos”.

Otra fortaleza que ejemplificaremos brevemente es el relativo al despliegue de Actividades económicas:

- La actividad industrial metal-mecánica y textil está desarrollándose ampliamente
- La población trabaja para ser autosustentable
- La comunidad de la población está generando empleo
- Hay una activa competencia interna
- La comunidad dispone de derrama económica proveniente de remesas del extranjero
- Hay equipo de transporte de mercancías y se maneja una logística activa
- La población es muy hábil para comercializar
- La comunidad ha comercializado desde hace mucho la artesanía de palma con éxito
- Empresarios de la localidad están haciendo inversión comercial e industrial en todo el país y Centroamérica
- Se hace mucha construcción en la comunidad y genera trabajo

Es claro que tanto las Fortalezas como las Debilidades son internas, por lo que es posible actuar sobre ellas mientras que las Oportunidades y Amenazas son externas y el sujeto en estudio no las define o las causa, aunque sí recibe sus efectos. Luego de analizar cuidadosamente los ítems de las variables se podrán derivar decisiones estratégicas para mejorar la situación actual.

2. Construida cuidadosamente la matriz FODA del territorio de estudio, el siguiente paso sugerido por el método es hacer un entrecruce de sus componentes.

A partir de los ítems sintéticos de cada componente, se realiza como siguiente paso el entrecruce entre los vectores del FODA (fortalezas y oportunidades; debilidades y oportunidades; amenazas y fortalezas, y amenazas y debilidades) a partir de los cuales se identifican deliberadamente *estrategias* (de maximizar-maximizar, minimizar-maximizar, maximizar-minimizar, minimizar-minimizar). El entrecruce de los componentes de la matriz nos permite delinear los principales ámbitos de actuación que serán luego transportados a un mapa estratégico o de congruencia que define las acciones estratégicas consideradas clave para el desarrollo regional.

- De la interacción entre Fortalezas y Oportunidades derivamos estrategias de Maximizar-Maximizar, es decir, estrategias que maximicen las Fortalezas y que maximicen las Oportunidades.
- De la interacción entre Debilidades y Oportunidades derivamos estrategias de Minimizar-Maximizar, es decir, estrategias que minimicen las Debilidades y que maximicen las Oportunidades.

- De la interacción entre Fortalezas y Amenazas derivamos estrategias de Maximizar-Minimizar, es decir, estrategias que maximicen las Fortalezas y que minimicen las Amenazas.
- De la interacción entre Debilidades y Amenazas derivamos estrategias de Minimizar-Minimizar, es decir, estrategias que minimicen las Debilidades y que minimicen las Amenazas.

Considérese, por ejemplo, cómo se pueden encontrar primero acciones relacionadas con la fortaleza Comunidad organizada y la oportunidad Deterioro de la cultura y educación, o con una mezcla de cada una de ellas. Y así aplica para cada uno de los ítems, buscando sus relaciones y las acciones por hacer.

Por ejemplo, consideremos algunos aspectos relativos al entrecruce de Fortalezas y Oportunidades. Al respecto, se pueden hacer las siguientes acciones que los integrantes de la comunidad observan como necesarias:

- Creación de campañas de salud (bucal, visual, auditiva, etc.)
 - El punto anterior presenta un beneficio a futuro con la salud de la población, ya que aleja a la comunidad con la convivencia directa con materiales que puedan dañarla, particularmente en el contexto del desarrollo industrial que está aumentando notablemente.
- Implementación de la educación en el ámbito empresarial y económico entre la población, con el fin de ampliar los mercados nacionales e internacionales
- Apertura de nuevos mercados
 - Creación de una oficina que se encargue de la realización de las actividades de importación y exportación para potencializar los mercados nacionales e internacionales
 - Lanzamiento de publicidad nacional e internacional para incrementar las ventas
 - Divulgación entre la comunidad, a través de publicidad, de los programas y beneficios con los que se cuentan (apoyos de la UPEXT, programas sociales, programas de salud, etc), para aprovecharlos y obtener un máximo beneficio de ellos
- Implementación de capacitación técnica entre la población, para así poder entregar productos de mayor calidad procurando mantener un ambiente de trabajo seguro, y aumentar la capacidad de producción.
- Creación de un parque industrial para aprovechar la cercanía con el centro del país y puertos para potencializar la producción económica de Santa María.
- Realización de campañas de reforestación y limpieza en la comunidad, así como brindar el conocimiento necesario para crear una cultura amigable con el medio ambiente.
- Realización de estudios de suelo y con ello poder mejorar su calidad para aumentar la producción.

- Ya que la producción agrícola es base económica es evidente que se debe impulsar con programas de apoyo al campo con programas federales para poder trabajar el campo obteniendo mayor provecho y beneficios de ello.
- Capacitación técnica e implementación de sistemas ingenieriles para la correcta producción en el campo al igual que tener una garantía de que esto beneficiara a quien trabaje la tierra.

Por ejemplo, consideremos el caso de la relación entre Fortalezas y Amenazas mostradas en la matriz de la comunidad. De ahí, los participantes en el proceso derivaron las siguientes acciones que consideraban claves o determinantes para actuar en relación con maximizar fortalezas y minimizar Amenazas:

- Asistir con solicitudes a las instancias estatales y federales para exigir seguridad
- Realizar campañas publicitarias para exhortar a las personas de no comprar artículos robados
- Concientizar a la comunidad de no consumir productos robados
- Implementar puntos de revisión para localizar vehículos robados y armas
- Hacer el compromiso de cada padre de familia eduque bien a sus hijos no permitiendo robar, drogarse y no comprar cosas robadas como gasolinas, mercancías y carros y que sean productivos al país trabajando y estudiando
- Organizarse a nivel población para mantener vigiladas las entradas y salidas de vehículos y personas desconocidas a la población
- Solicitar más elementos de seguridad que sean de la misma comunidad y que sean confiables
- Ampliar las caravanas de transportistas
- Tener un control de vehículos a nivel población para así estar seguros de que no entren carros robados
- Organizarse y tener un control a nivel de comunidad de entradas y salidas de carros con mercancías
- Expedir permisos a comerciantes foráneos y comprobar que sus mercancías sean lícitas
- Exhortar a la población en general a que haga conciencia sobre este criterio: si mal educamos a nuestros hijos, tendríamos un camino muy lamentable
- Apoyarnos para evitar robo como comunidad
- Enseñar a nuestros hijos (quienes somos padres) a hablar con la verdad y enseñarles a no tomar lo que no es de ellos, y si encuentran algo ajeno deben de entregarlo
- No vender tu dignidad como persona, como en el caso de quien va vendiendo votos y dando moches o mordidas con las autoridades: diga no a la corrupción
- Poner más atención en los hijos tomando en cuenta sus horas de escuela, de trabajo, checar sus cosas, su salud y sus ideales

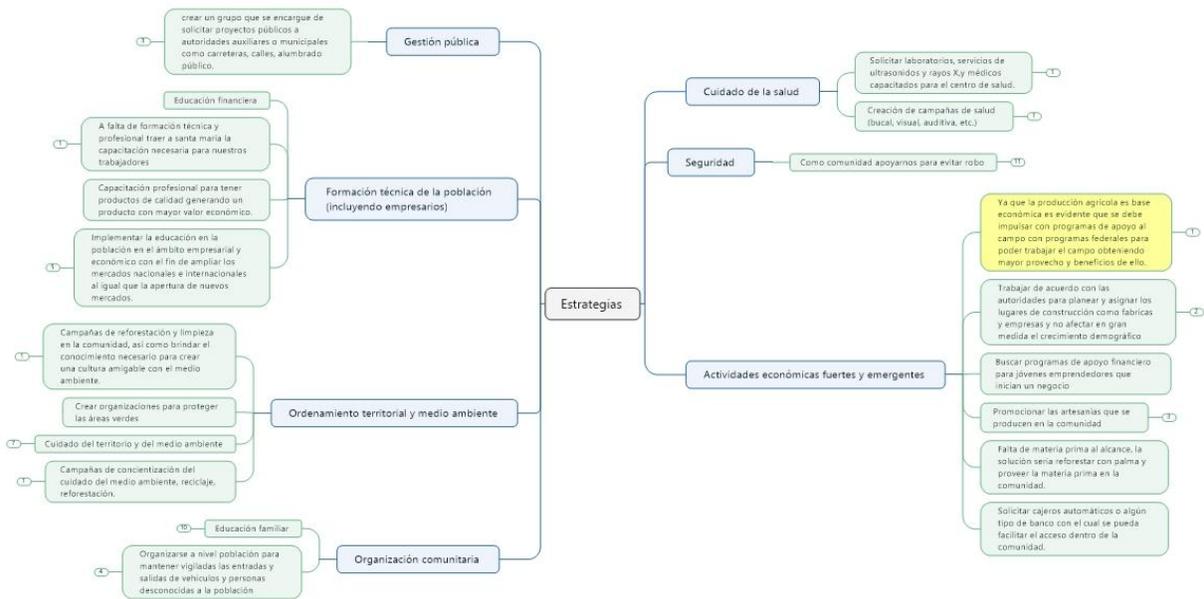
- Que nosotros como padres tengamos más responsabilidad con nuestros hijos y tener comunicación con ellos y confianza
- Como padres de familia poner más atención a los hijos y autoridad
- Reciclar la basura
- Reforestación
- No quemar la basura que pueda contaminar el medio ambiente
- Utilizar el agua de manera adecuada y conscientemente
- Utilizar las 3R (reducir, reutilizar y reciclar)
- Llevar un censo y un control de residentes de la población que viene a radicar a la localidad
- Buscar grupos en las comunidades que estén dispuestos a combatir la inseguridad
- Exigir al municipio a que realice su trabajo
- Salir en caravanas para dificultar ser víctimas
- Llevar custodia
- No comprar mercancía robada
- Educación familiar
- Educación familiar (responsabilidad de los padres)
- Consciencia personal
- Campañas para sembrar árboles y cuidar su crecimiento
- Utilizar las tres R (reducir, reutilizar, reciclar)
- Educación financiera

Es previsible que la lista de acciones puede ser muy extensa y hasta diversa. Aunque desde luego, se sigue un proceso de asociación, clasificación y agrupación para poder manejar cada una de las ideas propuestas, como puede observarse indirectamente a partir del listado anterior.

Lo anterior nos ha permitido generar directrices en materia de desarrollo regional atendiendo a las condiciones actuales del territorio, es decir a la riqueza y fragilidad de sus cualidades naturales sociales y productivas. Con base en estas directrices, estamos en condición de desprender las *estrategias* a seguir.

Por estrategia entendemos la voluntad expresa e informada de definir y mantener un rumbo hacia un objetivo territorial preciso, capaz de orientar los cursos de acción de la política pública que —por definición— ha de orientarse hacia una *imagen objetivo* con visión de largo plazo.

El siguiente diagrama muestra la relación entre los componentes, aunque ya ajustado en función de principales asociaciones:



3. El ordenamiento causal de las ESTRATEGIAS nos ha permitido ubicar la secuencia de las acciones a seguir; ello, porque es pertinente reconocer la forma en que se estructuran las estrategias.

El mapa de estrategias

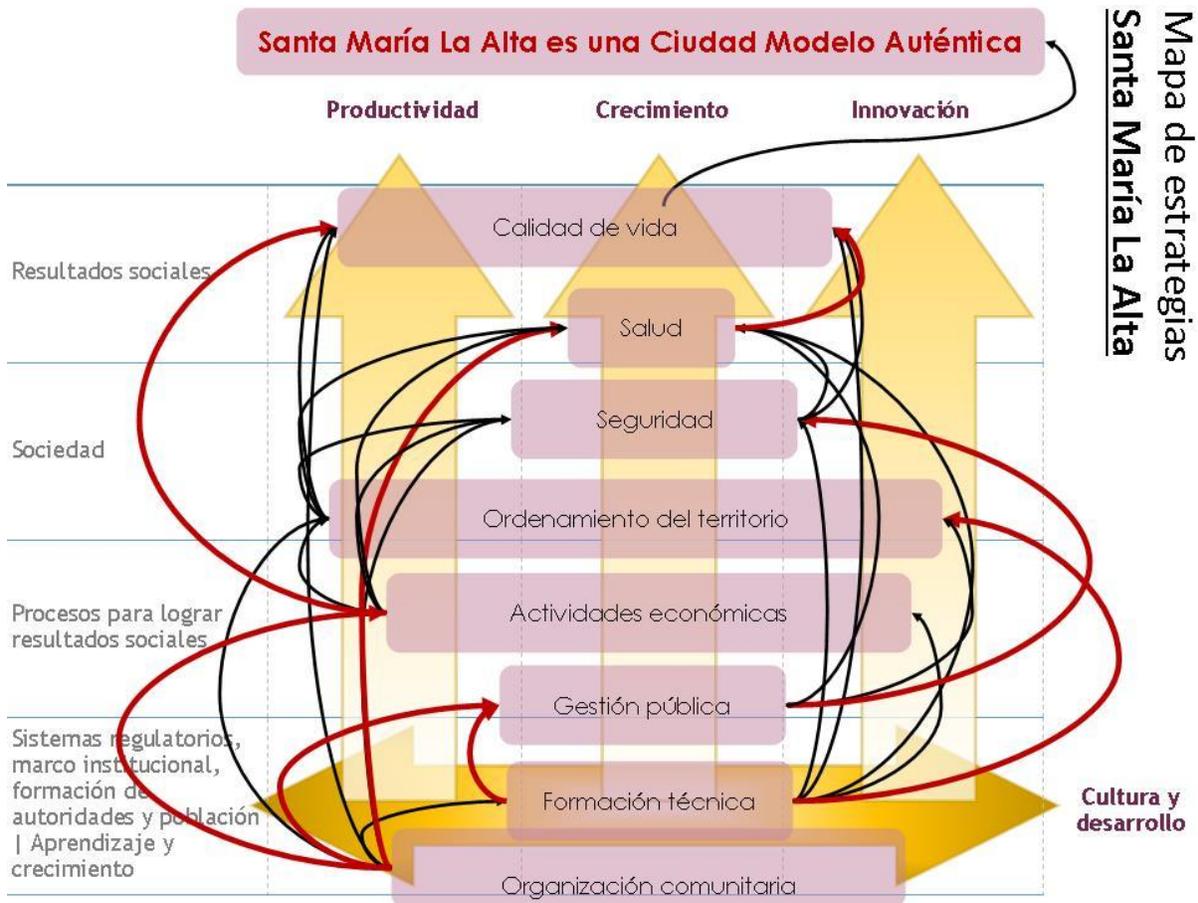
Una vez identificadas las estrategias es necesario identificar su concatenación o su relación causa-efecto a fin de ubicar la secuencia de las acciones a seguir. El ordenamiento de las acciones opera a partir de lo siguiente:

- El ciudadano tiene expectativas respecto de las acciones de gobierno que el plan de gobierno establece, y espera ciertos escenarios o resultados sociales, para alcanzar tales resultados se requiere atender a nivel operativo los procesos que generen tales resultados.
- Para que los procesos existan y se desplieguen deben ser parte de un acuerdo social materializado en normas, leyes, reglamento, planes, etc. En suma, no hay resultados duraderos sin que la sociedad no los haya legitimado.

Con base en estos conceptos se construye el mapa estratégico, el cual permite determinar las relaciones de causalidad en los pisos o escalonamientos que ofrece el modelo para, al cabo, definir como punto cumbre el *objetivo estratégico* (con este planteamiento, se le imprime marca a la imagen objetivo, en arreglo a la ponderación racional de sus atributos internos y externos, es decir, en cuanto valor latente de su potencial de desarrollo).

La correspondiente identificación de *ámbitos de atención estratégica* que se desprendió del cruce o entrecruce realizado en la matriz FODA, permitió reordenar los problemas a atender desde una perspectiva de transversalidad, que señala las acciones prioritarias que de manera coordinada incidan en un mejor funcionamiento del territorio, esto es, que territorialmente sean identificadas como zonas de atención estratégica o prioritaria.

4. El *mapa de estrategias* es la presentación de la interrelación de las estrategias. Este mapa permite precisar el *OBJETIVO ESTRATEGICO* del territorio, objetivo que a su vez se constituye en su imagen objetivo. En la cúspide del mapa estará, por tanto, el objetivo estratégico o imagen objetivo a alcanzar, el cual orientará toda la estrategia regional.

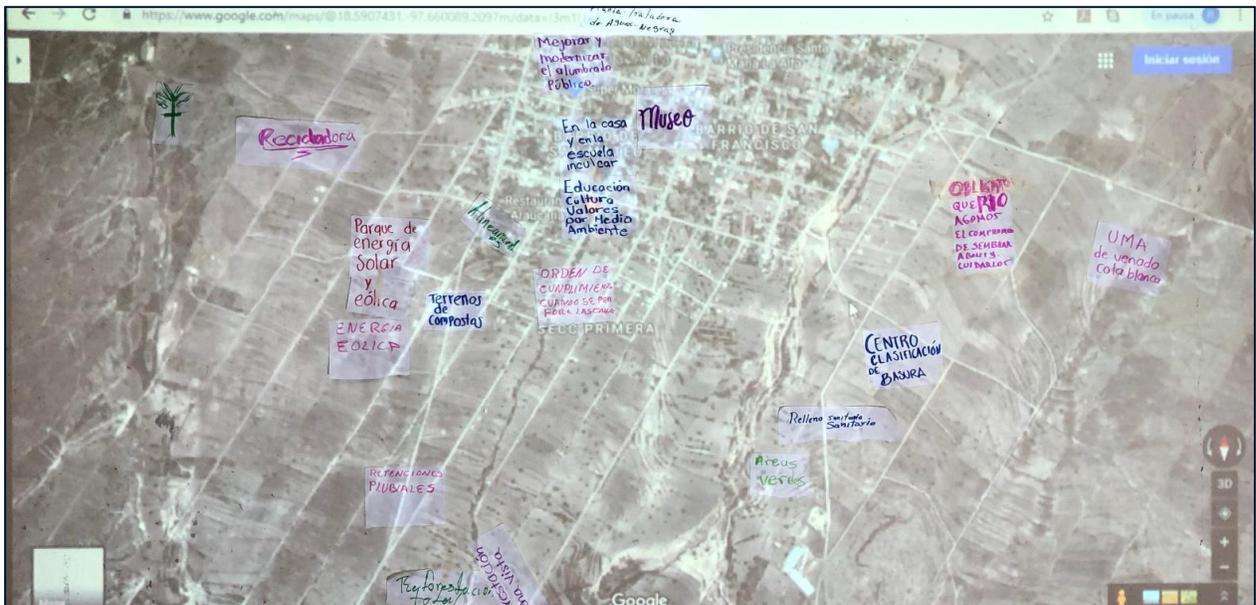


Como finalmente puede apreciarse, la principal diferencia entre el proceso convencional y el aquí propuesto estriba básicamente en que el ejercicio de construir la matriz FODA en el primer caso lo hace el planificador y en la propuesta alternativa lo hace la comunidad de habitantes del territorio en estudio conducidos paso a paso por el planificador en su papel de facilitador. Adicionalmente, se incorpora la identificación o relación causal de las estrategias reconocidas como necesarias para lograr hacer realidad la imagen objetivo. Aquí sólo proponemos un procedimiento distinto al convencional, procedimiento que, por circunstancias muy particulares, hemos seguido en los últimos meses en Santa María la Alta.

En la elaboración de las estrategias se procedió a trabajarlas en dos partes, la económica y la social. La dinámica se hizo de tal forma que la población participó sobreponiendo los componentes que consideraron que necesita su comunidad en un mapa que se proyectaba la imagen espacial de Santa María La Alta. La población en equipos determinó que es lo que requería su comunidad, y lo ubicaba en el espacio territorial.



Había políticas muy claras en algunos ejercicios, como el no descartar ni una sola idea. Al tomar en cuenta cada idea no se desechaba ninguna, todas eran respetadas. Y las personas sentían y veían como sus ideas eran tomadas en cuenta.



En el aspecto social surgieron cosas tan importantes y sorprendentes, la cuestión del cuidado del medio ambiente fueron las propuestas en las que más coincidieron.

Fue una cuestión interesante y sorprendente ver como los niños también participaban, se inmiscuían, escuchaban, leían y participaban. Varias de las personas acudían con sus hijos, al ser fin de semana los llevaban, y los niños aguantaban las jornadas de trabajos, su participación los hacía sentirse parte de lo que se construía, Santa María La Alta Ciudad Modelo Auténtica.

Conclusiones

Entendemos que la alta participación comunitaria fue posible por las peculiares características locales de una comunidad urbano-rural altamente deseosa de definir su futuro, aspiración quizá resultado de que parte de la población adulta local fue emigrante hoy retornada a su pueblo natal después de una o varias experiencias laborales en el vecino país del norte de México, o comerciantes que han recorrido el país impulsando la actividad económica.

Sabemos que la participación social se encuentra en otros lugares de la República Mexicana, gente que se organiza, es la que desarrolla y genera propuestas que promuevan el desarrollo social, a esos grupos, a esas comunidades habrá que potencializarlos.

A nuestro juicio, la particular participación comunitaria enriquece el proceso de planeación y sobre todo enriquece la perspectiva de los planeadores profesionales, quienes hemos aprendido mucho de esta experiencia.

Referencias

Referencias bibliográficas

Torres Torres, Felipe (2009) *Técnicas para el Análisis Regional: Desarrollo y Aplicaciones*, Instituto de Investigaciones Económicas, México, Trillas, UNAM

Bendavid-Val, Avrom (1991) *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, New York, PRAEGER, 1991

Carrillo M., Meléndez, Francisco J. (1985) *Lecturas sobre desarrollo Regional Mexicano*, Puebla, El Colegio de Puebla.

Unikel, Luis (1978), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos.

Díaz, Cossío J. (s/f). *Poder legislativo y planeación en México*, Biblioteca Jurídica UNAM.

Kaplan, Robert S. y Norton, David (2000) *Mapas estratégicos Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Ediciones Castellano.

Kaplan, Robert S. y Norton, David (2002) *El cuadrante de Mando integral* Harvard Bussines School Press. Ediciones Castellano.

Edgar Ortegón y Pacheco (2015) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL, Reimpresión hecha por las Naciones Unidas.

John Wiley & Sons (1960) *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, Technology Press of the MIT

Friedmann, John (1964) *Regional Development and Planning*. A Reader, USA, The M.I.T.

Referencia electrónica

Sánchez Luna, G. UNAM, (1996) “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, *Revistas del IJ UNAM* <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3439>

Cámara de Diputados (2016) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ciudad de México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf

Cámara de Diputados (1983) “Ley de planeación, Ciudad de México”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Congreso del Estado de Puebla (1983) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, 31 de diciembre de 1983 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96649.pdf>.

Nueva Agenda Urbana (2016) Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Quito, Ecuador, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

<http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-vivienda-para-el-estado-de-puebla>

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, Ciudad de Puebla, Puebla, 15 de junio de 2017 http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/ayto/2017/77.01/sa.77.01.codigo_reglamentario_municipio_puebla.2017.pdf

Periódico

Gómez Gómez, E. “Disposición de transformar una comunidad”, *El Heraldo de Puebla*, Puebla, Pue. 28 mayo de 2019 <http://www.elheraldodepuebla.mx/archivos/61826>.

Camacho Téllez, L. “Planeando las ciudades” *El Heraldo de Puebla*, Puebla, Pue. 14 de febrero de 2019, <http://www.elheraldodepuebla.mx/archivos/54843>.

Gutiérrez y Herrera, J. M. (2019) “Entre modelos de ciudad te veas Santa María La Alta vs Audi”, *El Popular*, junio 3 de 2019, <https://www.elpopular.mx/2019/06/03/opinion/entre-modelos-de-ciudad-te-veas-santa-maria-la-alta-vs-audi-205939>.

Gutiérrez y Herrera, J. M. (2019) “La ciudad según la ve la comunidad de Santa María La Alta” *El Popular*, 29 de mayo de 2019, <https://www.elpopular.mx/2019/05/29/opinion/la-ciudad-segun-la-ve-la-comunidad-de-santa-maria-la-alta-205626>

Gutiérrez y Herrera, J. M. (2019) “Audi: Ciudad modelo, ¿de qué?” *El Popular*, 25 de febrero de 2019, <https://www.elpopular.mx/2019/02/25/opinion/audi-ciudad-modelo-de-que-199476>

Gómez Gómez, E. “Santa María La Alta” *El Heraldo de Puebla*, Puebla, Pue. 14 de mayo de 2019. <http://www.elheraldodepuebla.mx/archivos/60647>.