

Alcances y limitaciones de la planeación y de las políticas públicas del estado de Guanajuato, desde una perspectiva territorial

Susana Suárez Paniagua¹

Verónica del Rocío Zúñiga Arrieta²

Arlene Iskra García³

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar el quehacer de la planeación del desarrollo y de las políticas públicas que se ha venido realizando en el estado de Guanajuato en los últimos años, desde la perspectiva del desarrollo territorial, para determinar sus alcances y limitaciones de acuerdo con esta perspectiva. Para ello, en primer lugar, se expone brevemente la historia reciente de la planeación en México, los supuestos bajo los cuales se ha concebido y desplegado, para comprender el marco bajo el cual, se ha desarrollado la planeación del desarrollo y las políticas públicas en Guanajuato, así como los postulados con los cuales se ha venido realizando, y de los que se desprenden sus políticas públicas. En segundo lugar, se explica el enfoque del desarrollo territorial, sus principales planteamientos y propuestas para la planeación del desarrollo y para la formulación de políticas públicas. Finalmente, se analizan los ejercicios de planeación y de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que se llevan a cabo en esta entidad federativa desde la perspectiva del desarrollo territorial, encontrando que si bien ha tenido importantes avances porque ha adoptado en cierta medida el paradigma del Desarrollo Territorial, particularmente en lo que se refiere a las distintas dimensiones que tiene el territorio, a saber: económica, social, cultural, medio ambiental y político institucional, por lo cual se encuentra a la vanguardia en materia de planeación, sus alcances no son todavía decisivos en materia de desarrollo y tampoco en sus políticas públicas, porque no ha tomado completamente los planteamientos teóricos de este paradigma, tampoco la integridad de sus metodologías.

Palabras clave: Planeación del Desarrollo, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Introducción

Para abordar la planeación y las políticas públicas que se han realizado en el Estado de Guanajuato en los últimos años, es importante en primer lugar tener un breve acercamiento, sobre la planeación en México, los supuestos bajo los cuales se ha concebido y desplegado, para comprender el curso que ha seguido la planeación en Guanajuato y los nuevos postulados con los cuales se desarrolla, de los que se desprenden sus políticas públicas. Para

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León. UNAM ssuarez@enes.unam.mx

² Mtra. Ingeniería de Software, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León, UNAM vzuniga@enes.unam.mx

³ Doctora en Filosofía de la Ciencia, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León, UNAM iskragv@enes.unam.mx

posteriormente analizar estos ejercicios de planeación y de políticas públicas que se llevan a cabo en esta entidad federativa desde la perspectiva del desarrollo territorial.

Planeación y políticas públicas en México

Por lo que atañe a la planeación o planificación, podemos comprenderla desde su acepción más simple, que consiste en la realización de un plan o proyecto de acción para resolver problemas, hasta concepciones más complejas que enfatizan en algunas de sus características, por ejemplo, la que señala Sandoval, citando a Matus “La planificación es el pensamiento que precede a la acción” (2014:12), o bien las que indican que se trata de un conjunto de procedimientos en los que se vinculan los objetivos, con estrategias e instrumentos para alcanzar tales propósitos, contando con determinados recursos (Ibidem). Hasta llegar a aquella que la define como un proceso sistemático que fija los objetivos del desarrollo económico y social, al igual que determina los medios y acciones apropiados para alcanzar tales objetivos. Proceso en el cual se establecen directrices, estrategias y cursos de acción, en función de los objetivos y metas generales, tomando en cuenta los recursos de los que se disponen para concretar programas y acciones en un tiempo y espacio determinado. (Coquis, 2015: 194)

Ahora bien, de la planeación surgen las políticas públicas, que de acuerdo con Luis F. Aguilar, son un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que están dirigidas a lograr los objetivos considerados de valor para la sociedad o para resolver problemas considerados de interés o beneficio público, acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas, que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con otros actores sociales y que dan lugar a un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. (2007:4)

Como puede apreciarse existe una estrecha vinculación entre la planeación y las políticas públicas, puesto que, de la planeación, en la cual se establecen los objetivos que se persiguen en materia económica y social, se derivan las políticas públicas. De ahí que, el análisis de ambos es sumamente importante, de los principios o postulados que orientan su diseño, ejecución y evaluación. A continuación, primero abordaremos la importancia de la planeación, su relación con el concepto de desarrollo, y después deliberemos las políticas públicas.

Puede advertirse que la planeación ha adquirido una gran relevancia en las sociedades actuales y ha adquirido un significado político, porque el Estado, esto es, el sistema político moderno y de poder, para poder llevar a cabo sus funciones políticas, económicas y sociales, requiere del ejercicio de la planeación, es decir, establecer los objetivos que se propone en cuanto al desarrollo económico y social, así como en materia medio ambiental y en el propio quehacer público, los procedimientos para alcanzarlos y los recursos con los que llevará a cabo todo el proceso.

De hecho, en la historia de la planeación, que tiene una antigua data, de acuerdo con Sandoval (2014), desde el establecimiento de las comunidades sedentarias que se vieron en la necesidad de organizarse y prever las acciones para resolver los problemas derivados de los fenómenos naturales que afectaban a la vida de las comunidades, pasando por el siglo XX,

especialmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando adquiere aún mayor importancia, por considerarse un instrumento técnico-racional con el que cuentan los estados para llevar a cabo su proyecto político, bajo un modelo vertical, jerárquico y centralizado, hasta la actualidad, en la que han surgido nuevos modelos de planeación, esta actividad continúa siendo trascendental para el desarrollo de las sociedades.

Ciertamente, la planeación desde inicios del siglo XX cobró un gran auge, primero en la antigua Unión Soviética, quien la inició como un procedimiento idóneo para tomar decisiones, de manera racional y para llevar a cabo su proyecto político, y luego también en Europa y en Estados Unidos de Norteamérica, en donde fue adoptada (Mattos, 1984). Hay que destacar que el concepto de “desarrollo” empezó a tener apogeo y a asociarse con la actividad de la planeación. De ahí, que la concepción que se adopte de “desarrollo” por los estados, es de vital importancia, porque se convierte en el soporte de la planeación, ya que en ella precisamente se establecen los objetivos, las estrategias y acciones a seguir para alcanzar el pretendido “desarrollo”.

En el caso de la antigua Unión Soviética era claro que se pretendía alcanzar una sociedad socialista, mientras que en Europa Occidental y en Estados Unidos de Norteamérica, en términos generales era un modelo de desarrollo capitalista, en el que prevalecía la idea de progreso y modernidad, durante casi todo el siglo XX, porque en los últimos años de ese siglo, y en el siglo XXI empezaron a surgir, nuevas propuestas, pero sin dejar de lado el modelo de desarrollo capitalista.

Por lo que respecta a América Latina, desde los años cincuenta del siglo XX, hasta la década de los ochenta, se impulsó la industrialización por medio del proceso de sustitución de las importaciones y se desplegó toda una corriente de desarrollo estructuralista, principalmente con las aportaciones de Raúl Prebisch y otros economistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dando origen a varios planteamientos sobre el desarrollo económico; y a políticas de carácter sectorial. (Gallardo s/f). Durante todos estos años los países latinoamericanos reconocieron ampliamente a la planeación como instrumento para promover el desarrollo, e incluso crearon organismos de planificación e iniciaron la elaboración de planes nacionales de desarrollo, ello como resultado de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de la Alianza para el Progreso. (Ibidem)

En el caso de México, la planeación empezó a efectuarse desde principios del siglo XX, Coquis, señala que José Luis Ceceña, distingue cinco etapas de la planeación en nuestro país, que va de 1928 a 1982: 1) Planificación económica (1928-1946), 2) Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958), 3) Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970), 4) Planificación económica en un gobierno de transición (1971-1976), 5) Planificación económica al revés (1977-1982). (Coquis, 2015:188-189).

En esta trayectoria de la planeación en México, incluso hasta nuestros días, puede advertirse que se reconoce la necesaria intervención del Estado para resolver los problemas económicos y sociales del país, para orientar el curso de la sociedad, mediante instrumentos de planeación, es decir, se está de acuerdo con el principio de que el Estado puede llevar a cabo un proceso de racionalización de los recursos del país para orientar su aprovechamiento y no sólo dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado. Efectivamente

se piensa que mediante la planeación el Estado puede contribuir a disminuir las desigualdades económicas y sociales, pero una condición decisiva, como lo señala Coquis, es que no sólo se trata de una disposición de los gobernantes en turno a realizar dicha actividad, sino que se trata del cumplimiento de un imperativo inscrito en la Constitución Política de la Nación. (2015)

Ciertamente, la Constitución Política de nuestro país, en su artículo 25 establece que es obligación del Estado conducir el desarrollo nacional, y en su artículo 26, instauro el Sistema Nacional de Planeación, con el propósito de llevar a cabo una planeación para conseguir el objetivo de lograr crecimiento económico y con una mejor distribución del ingreso y la riqueza con la que cuenta el país. (Coquis, 2015:187)

De hecho, desde 1930 se contaba con la Ley sobre Planeación General de la República, que fue derogada en 1983 para dar lugar a la nueva Ley de Planeación, la cual “ entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.” (Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983)

Pero un acontecimiento trascendental, que tiene consecuencias para la planeación en México y en muchos otros países, particularmente de América Latina, fue el surgimiento del Consenso de Washington, a fines de los años noventa, que consistió en una serie de reformas propuestas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica, que propugnaban por la estabilización macroeconómica, la liberalización de la economía respecto al comercio y la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado en las economías internas. Consenso que emergió para responder a la crisis económica y social severa que tenían los países de América Latina desde los años ochenta. Entre las recomendaciones políticas se encuentran: 1) disciplina en la política fiscal, 2) reorientación del gasto público (menos subsidios) y mayor inversión en educación, atención primaria de la salud, infraestructura, 3) reforma tributaria (ampliación base tributaria), 4) tasas de interés determinadas por el mercado, 5) tipos de cambio competitivos, 6) liberalización del comercio, 7) liberalización de la inversión extranjera directa, 8) privatización de empresas estatales, 9) desregulación, 10) seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

Ciertamente, para fines de los años ochenta se consideraba que las experiencias de la planeación no habían tenido los resultados esperados, por lo que en gran medida se abandonaron los ejercicios de planeación, pero, fundamentalmente este abandono se debió al predominio de un nuevo modelo económico, el neoliberal, centrado en la liberalización de los mercados y en la reducción de la intervención del Estado en la economía, lo que significaba que la planeación bajo la conducción del Estado para conseguir el desarrollo económico no tenía cabida bajo el principio del neoliberalismo.

No obstante, en los últimos años el gobierno de México en materia de planeación ha venido incorporando los principios del Desarrollo Sostenible que se encuentran plasmados en los objetivos propuestos por la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas,⁴ e igualmente ha venido conviniendo en la visión del ordenamiento territorial, la cual, si bien teóricamente se concibe de manera más amplia y profunda como la de comprender al territorio “... como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son estáticas, sino que cambian a través del tiempo.” (Sánchez, Bocco y Casado:2013:19), en términos prácticos en el proceso de planeación, es considerada esencialmente como la intervención del Estado frente a las tendencias anárquicas del libre mercado, en relación a la ocupación y uso del suelo.

De acuerdo con Sánchez, Bocco y Casado el ordenamiento territorial en nuestro país, ha tenido dos vertientes: la del Ordenamiento Ecológico Territorial y el Ordenamiento Territorial enfocado propiamente a la planeación del Desarrollo Urbano, por lo que se continúa trabajando las dimensiones del territorio de manera sectorial, lo que explica que sean dos Secretarías de Estado las que se encarguen de cada tipo de ordenamiento, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Ordenamiento Ecológico Territorial y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) del Ordenamiento Territorial en función de los Planes de Desarrollo Urbano. (Ibidem)

Los autores arriba mencionados, señalan que el Ordenamiento Ecológico Territorial incluye recursos naturales, el medio ambiente, la transformación antropogénica, aspectos demográficos y socio-económicos del territorio, pero, cuyo eje fundamental es la protección de la naturaleza, la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, para lo cual propone regulaciones del uso del suelo y de las actividades productivas, a diferentes escalas: nacional, regional y municipal. Mientras que el Ordenamiento Territorial-Planes de Desarrollo Urbano, como su nombre lo indica están orientados a regular los asentamientos humanos y los procesos de urbanización, especialmente a la regulación de las intervenciones urbanas, la promoción de la vivienda, aún, cuando también apuntan a la lucha contra la pobreza y al logro del desarrollo sustentable. (Sánchez, Bocco y Casado, 2013)

De hecho, como sostienen Sánchez y colaboradores, la existencia de estas dos vertientes (Ordenamiento Ecológico y Ordenamiento Territorial) hacen evidente una separación en el proceso de planeación territorial del país. (ibídem) XXX. Junto con estas dos vertientes del Ordenamiento Territorial, continua en vigor el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual, como hemos visto tiene el propósito llevar a cabo la planeación del desarrollo económico y social en su conjunto, considerada una obligación del Estado. De tal suerte que el Estado tiene el compromiso de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, así como sus diferentes programas y procedimientos para su aprobación. De este Plan se derivan y se establecen como obligación para las entidades federativas y los municipios, la elaboración de Planes Estatales de Desarrollo y Planes Municipales de Desarrollo. (Azuela, 2013: 74-75). Por supuesto, se ha tratado de hacer concordar la planeación del desarrollo en

⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, la cual plantea 17 objetivos, esencialmente están orientados a lograr la prosperidad, la paz universal y el acceso a la justicia. En ella se reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza

su conjunto con la visión territorial, incluso las iniciativas en ese sentido, dieron origen al Ordenamiento Ecológico Territorial. (Ibidem)

En resumen, podemos decir, que la planeación del desarrollo en México ha tenido cambios, dependiendo del modelo económico que se adopte, así como de los enfoques teóricos y postulados que sustentan este ejercicio, y por ende sus políticas públicas.

Planeación del Desarrollo y Políticas Públicas desde la Perspectiva Territorial

Ahora bien, para abordar la planeación del desarrollo y las políticas públicas desde la perspectiva territorial, primero es importante señalar, que aun cuando el Consenso de Washington propugnó la reducción del Estado y la liberalización de las economías, durante el transcurso del tiempo se han venido desarrollando varios enfoques teóricos económicos en los que se pondera el papel del Estado como un actor relevante en la persecución del desarrollo económico, con una amplia variedad de propuestas sobre la relación Estado-Mercado. De hecho, como lo señala Gallardo (s/f) se proponen varios esquemas para establecer un nuevo equilibrio entre el interés público y el mercado, con una mayor participación de diversos actores sociales en la determinación de prioridades de desarrollo, en las que se contemplan no sólo aspectos económicos, sino también sociales, medio ambientales e institucionales.

Entre estos nuevos enfoques surge el del Desarrollo Territorial (DT) que precisamente propone una concepción más amplia del desarrollo, no sólo limitándose al crecimiento económico, sino a un desarrollo integral de los territorios, lo que significa que se pone en marcha un proceso realizado por los actores del territorio para fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad. (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007:3). Este nuevo enfoque parte de una concepción integral del territorio, la cual establece que un territorio es un espacio geográfico caracterizado por: la existencia de una base de recursos naturales específica, una identidad particular, relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, que conforman un entramado socio-institucional, determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso. (Ibidem)

Realmente el enfoque plantea al desarrollo como un proceso endógeno, en el cual es indispensable emplear el potencial de los recursos o bienes que posee el territorio y la capacidad de los propios actores locales para dirigir y llevar a cabo este proceso, en beneficio de la propia comunidad local, lo que implica la participación de los gobiernos locales y el gobierno local en dicho proceso, como un actor local de vital importancia, pues se encargará de la coordinación política e institucional entre diferentes actores, de la construcción de sinergias entre todos los actores del territorio.

Si bien el desarrollo territorial reside en un proceso endógeno, también se plantea en términos de insertarse de manera competitiva en el mundo globalizado, lo que significa que deberá tomar en consideración la dinámica económica capitalista global, para conseguir una mejor posición en esta economía. Además, incorpora el paradigma del desarrollo sostenible

que propugnan instituciones internacionales, pero con una visión integral del territorio y del propio proceso de desarrollo, esto es, contempla la multidimensionalidad del territorio y por ende la necesidad de contemplar las interrelaciones e interacciones que se producen en los ámbitos económicos, sociales, culturales, político-institucionales y medio ambientales.

De estas concepciones y planteamientos teóricos del desarrollo y del territorio se derivan las orientaciones para llevar a cabo la planeación territorial, que supone contemplar las interrelaciones económicas, sociales, culturales y políticas que se producen en el territorio, colocar a éste, como objeto y sujeto de políticas de desarrollo, con otras palabras, concebir al territorio como “unidad de gestión” (Boisier, 1999)

También de estos planteamientos se desprende que deberán sustituirse las políticas sectoriales por políticas multisectoriales con base en una planificación del territorio. Esta planificación reconoce la necesidad no sólo de analizar los territorios desde una visión holística e integral de los procesos que determinan las transformaciones territoriales, sino igualmente con base en esta visión proponer las estrategias y acciones para alcanzar el desarrollo. De hecho, se propone la formulación de políticas transversales que implican un cambio radical en la planificación, aunado a ello, debido a que, además, se pretende que se convierta en una planificación descentralizada.

Efectivamente la visión territorial del desarrollo, concibe al desarrollo como un proceso en el que toma parte la propia comunidad territorial, la cual deberá ser la autora, gestora y beneficiaria de su propio desarrollo, lo que significa que se despliegue una gestión del desarrollo con la participación y colaboración de todos los actores del territorio, que se establezcan sinergias, alianzas y asociaciones en un proyecto de desarrollo territorial compartido por todos.

En realidad, se trata de elaborar y desarrollar un “proyecto político” que constituye un desafío tanto para el Estado, como para la sociedad civil, porque deberán trabajar de manera conjunta para conseguir un desarrollo endógeno y competitividad en un mundo globalizado, trabajo que deberá basarse en principios tales como: la confianza, la justicia social, la reciprocidad, el bien común, la democracia. Este trabajo conjunto implica la transferencia de competencias del gobierno a los actores sociales locales, esto es, la descentralización de funciones del gobierno, la adquisición de responsabilidades y compromisos por parte de los actores locales en el proceso de desarrollo de su territorio, con otras palabras, su injerencia en los lineamientos, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Ciertamente se adopta un enfoque de “abajo-arriba”, puesto que se busca la participación de la población local, “... desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma. (INTA, 2007:5 citando a Albuquerque, 2003:36)

Como lo señala Boisier, se trata de un proyecto político y no solamente de un plan, porque su diseño y ejecución tendrá repercusiones en las relaciones político-sociales establecidas, debido a que al participar diversos actores (gubernamentales, empresariales, sociales), esta participación conduciría a procesos de negociación política. (1999: 29-30)

Ahora bien, de la planeación surgen las políticas públicas, que de acuerdo con Luis F. Aguilar, son un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que están dirigidas a lograr los objetivos considerados de valor para la sociedad o para resolver

problemas considerados de interés o beneficio público, acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas, que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con otros actores sociales y que dan lugar a un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. (2007:4)

Como puede apreciarse existe una estrecha vinculación entre la planeación y las políticas públicas, porque del proceso de planeación que establece los objetivos que se persiguen en materia económica y social, se dependen las acciones con las cuales se pretende alcanzar dichos objetivos. De ahí que el análisis de ambos es sumamente importante, de los principios o postulados que orientan su diseño, ejecución y evaluación.

De tal suerte, que las políticas públicas, desde la perspectiva territorial, son aquellas que se centran en el territorio, visto como un espacio multidimensional (económico, socio-cultural, medio ambiental y político-institucional), por lo que deben colocar como eje estrategias integrales y por ende contener estrategias multisectoriales. Políticas que se materializarán en instrumentos estratégicos, metodológicos y operativos que les permitan a las comunidades territoriales conducir y llevar a cabo su propio proceso de desarrollo, instrumentos que propongan una serie de actividades para garantizar que se logren los objetivos planteados, esencialmente desarrollados con metodologías acordes a los planteamientos teóricos del Desarrollo Territorial, que implican cambios sustantivos en los procesos y métodos de planificación, gestión y evaluación, con metodologías que permitan que en los procesos de formulación, implementación y evaluación, se incluya a la población vinculada al problema que se trata de resolver, con otras palabras con metodologías de participación social.(Sepúlveda, 2008)

En este sentido, las políticas públicas territoriales requieren un cambio en el papel que el Estado ha tenido tradicionalmente en la formulación y ejecución de las políticas públicas, cambio en el que el Estado debe abandonar su rol paternalista, en el cual él se hace cargo de dirigir el proceso, y ahora cada vez más permitir la participación de las comunidades territoriales, las cuales deben ser autoras de su proceso de desarrollo. Sin embargo, ello no significa la desaparición del Estado, sino que éste debe seguir haciéndose cargo en gran medida de la producción de bienes públicos (pero ahora bajo estrategias integrales de provisión), de la dirección y la regulación de la economía, de la construcción de la democracia (con el fomento del ejercicio de una ciudadanía activa) y de las instituciones (construcción de nuevos arreglos institucionales, nuevas instituciones) (Sepúlveda, 2008:24)

En realidad, el Estado desde el enfoque de DT, tiene que lograr identificar las competencias, responsabilidades y funciones de los diferentes actores sociales públicos y privados de un territorio, así como lograr el consenso y la construcción de sinergias para llevar a cabo el proyecto político, con el cuál se busque que toda la población salga beneficiada.

Por otra parte, es preciso señalar, que las políticas públicas territoriales tienen que ser diferenciadas según el territorio de que se trate, es decir, deben considerar su proceso histórico-social, sus condiciones estructurales, su capital territorial, su nivel de desarrollo, para poder acelerar la dinámica de desarrollo especialmente en aquellos que están más rezagados, deben estar dirigidas también a reducir las brechas entre los territorios, así como

entre los actores sociales. (Sepúlveda, 2003). No obstante que se trate de políticas públicas diferenciadas, todas deben apuntar al logro de contar con sociedades cohesionadas social y espacialmente, bajo principios de equidad, justicia social y sostenibilidad.

Sin duda, las políticas públicas territoriales, deben poder determinar qué tipo de estructuras gubernamentales son con las que cuentan los territorios, (gobiernos locales, metropolitanos, departamentales, estatales o regionales), así como las formas de organización social que existen (barrios, asociaciones de colonos, comunas, provincias). También deben contemplar las relaciones intergubernamentales, los recursos con los que se cuentan, los elementos que tienen de gestión pública, es decir, la capacidad del gobierno (competencias, capital humano, recursos financieros, etc.), las relaciones políticas de los gobiernos locales, e igualmente el contexto estatal, nacional e internacional. (Betancourt y Ramírez, 2008)

En términos generales, la planificación y el diseño de políticas públicas territoriales se lleva a cabo con una metodología que comprende: el diagnóstico participativo integrado del territorio (con análisis espacial del territorio), que abarca también la evaluación integral del territorio, prospectiva territorial (diseños de escenarios), definición de políticas y objetivos estratégicos, metas, diseño de instrumentos operativos: programas y proyectos, instrumentación (articulación entre los instrumentos operativos), ejecución y gestión, seguimiento y control, así como evaluación.

La planeación y las políticas públicas en el Estado de Guanajuato: alcances y limitaciones desde la perspectiva territorial

Para dar cuenta de la trayectoria y actual situación de la planeación y de las políticas públicas en el Estado de Guanajuato, primero, es preciso señalar que el partido político que ha logrado gobernar esta entidad federativa en los últimos años, ha sido el Partido Acción Nacional (PAN), hecho de importancia, porque el ejercicio gubernamental responde a los objetivos, intereses, visiones de la realidad, principios, valores y proyectos de este organismo político. Especialmente esto es relevante, porque el gobierno federal está dirigido por otro partido político, el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), y porque recientemente otros partidos políticos, entre ellos Morena y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), también gobiernan algunos municipios de Guanajuato, lo que ha representado que existan algunos conflictos o resistencias, para que el PAN, pueda llevar a cabo todo lo que este partido desea en la entidad.

En materia de planeación del desarrollo, el estado de Guanajuato cuenta con una Ley de Planeación, que fue expedida por el Congreso del Estado en diciembre de 2011, la cual establece las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación para llevar a cabo la planeación del desarrollo de la entidad, con el fin de encauzar las actividades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos. Esta ley contempla disposiciones para permitir la promoción y garantizar la participación social en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas de gobierno, con otras palabras, las políticas públicas.

La Ley determina las instancias responsables de la coordinación para llevar a cabo esta planeación, a saber: el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de

Guanajuato, (IPLANEG), los Organismos Municipales de Planeación (denominados Institutos Municipales de Planeación- IMPLAN) y la Comisión de Conurbación o Comisión Metropolitana. También fija las estructuras de participación: el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipales. (H. Congreso del Estado de Guanajuato, Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, 2018)

En esta Ley, se establece que la planeación del desarrollo se instrumentará a través de los planes y programas fijados por la propia Ley, los cuales fijarán los objetivos, estrategias, acciones e indicadores para el desarrollo del Estado, que deberán responder a los siguientes principios:

- a) El fortalecimiento del Municipio libre, de la soberanía del Estado y del pacto federal
- b) La promoción del desarrollo integral del Estado y sus municipios con visión de corto, mediano y largo plazo;
- c) La consolidación del sistema democrático, impulsando la participación activa de la sociedad en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno;
- d) El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Estado, mediante el crecimiento armónico y permanente en el ámbito social, económico y político;
- e) La perspectiva de género e interculturalidad; así como la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte
- f) La estabilidad de las finanzas públicas para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo en la entidad;
- g) La mejora continua de la administración pública estatal y municipal; y
- h) El uso racional, sustentable y sostenible de los recursos naturales y del territorio del Estado.⁵

Hay que hacer notar, que en sus artículos 7 y 8, la Ley establece que el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos conducirán la planeación del desarrollo con la colaboración del Consejo Estatal y de los Consejos Municipales, respectivamente, con la participación activa de la sociedad y de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley, así como en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y las demás disposiciones legales aplicables. De igual manera, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, así como las de la administración pública municipal deberán sujetar sus programas a los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores de la planeación del desarrollo. Para este efecto, los titulares de las dependencias y entidades establecerán mecanismos de administración, coordinación y evaluación en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan en alineamiento con los instrumentos de la planeación del desarrollo. (Ibidem)

La misma Ley determina que el gobierno deberá contar con los siguientes instrumentos:

1. Plan Estatal de Desarrollo,
 - A. Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (párrafo del apartado reformado el 21/09/2018
 - a) Programas regionales para cada región a que se refiere el reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (inciso adicionado el 21/09/2018

⁵ Es importante señalar que los principios e, f, g y h, fueron agregados en la reforma de 2018

- b) Programas metropolitanos (inciso adicionado el 21/09/2018)
- c) Programas parciales (inciso adicionado el 21/09/2018)
- B. Programa de Gobierno del Estado
 - 1. Programas sectoriales
 - 2. Programas especiales
 - 3. Programas regionales
 - 4. Programas institucionales
 - 5. Programas operativos anuales
- C. Derogado
- D. Planes municipales de desarrollo
 - 1. Programa municipal de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial (párrafo reformado 21/09/2018)
 - 1.1. Programas parciales
 - 2. Programas de gobierno municipal
 - a) Programas derivados del programa de gobierno municipal

Cabe destacar que Guanajuato se coloca a la vanguardia en materia de planeación, al conjuntar dos instrumentos que se venían realizando por separado: los programas estatales de desarrollo urbano, y los de ordenamiento territorial, y crea el primer Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PEDUOET) en 2014, al igual que generan los programas de este tipo a nivel municipal. (Bollo, Hernández, Vjera y Bocco, p .75)

Como se observa, el gobierno del estado de Guanajuato, cuenta con todo un sistema de planeación del desarrollo y tiene una larga trayectoria en la planeación, ya que desde los años noventa del siglo XX, el gobierno del estado ha venido llevando a cabo estudios y ejercicios de planeación participativa, en 1991 elaboró un estudio de diseño estratégico para el estado de Guanajuato, junto con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus León, denominado “Guanajuato Siglo XXI”, posteriormente en el año 2011 se formalizó la planeación de largo plazo en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, en la que se estableció la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PED) con una visión a un plazo a 25 años y su actualización en el quinto año de la administración en turno. De esta manera, se han elaborado los Planes Estatales de Desarrollo con visión 2025, 2030, 2035 y 2040. (IPLANEG, 2018).

Además, en 2007 creó el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con el objeto de intervenir en la planeación y evaluación del desarrollo a largo plazo del estado de Guanajuato. Realmente el objetivo de la creación de este Instituto, era y sigue siendo, el que la planeación se llevará a cabo por un organismo especializado y con el propósito de que se encargará de la actualización, seguimiento y evaluación del Plan, con lo cual el gobierno de Guanajuato, desde esa fecha se convertía en una entidad pionera y de vanguardia en materia de planeación del desarrollo.

Indudablemente en los Planes Estatales de Desarrollo, se plasman la misión y visión del estado de Guanajuato, un patrón de actuación del mismo, con otras palabras, la política pública, el conjunto de acciones del gobierno orientadas a alcanzar un objetivo de interés o beneficio público, estableciendo los lineamientos de acción, los instrumentos, procedimientos, recursos y agentes involucrados. Cabe señalar, que estos planes se han alineado a los Planes de Desarrollo Nacionales, a la normatividad vigente, y recientemente a los objetivos establecidos en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, por

lo que existe cierta congruencia entre lo que se planea y se propone el gobierno del estado de Guanajuato con lo que se propone a nivel internacional y nacional. Pero, es importante hacer notar, que las diferencias entre las distintas representaciones políticas, esto es, entre el Partido Acción Nacional que gobierna el estado de Guanajuato y el Movimiento Regeneración Nacional que tiene a su cargo el Gobierno Federal, se ven reflejadas en las discrepancias en cuanto a las propuestas de políticas públicas que se realizan en los ámbitos estatal y nacional.

Ahora bien, examinando los Planes Estatales de Desarrollo 2035 y 2040, nos encontramos que en la formulación de los mismos, se contemplaron los nuevos paradigmas del desarrollo -aunque no se colocan de manera explícita en los propios planes- tales como: Desarrollo Humano (propuesto por Amartya Sen) el del Desarrollo Territorial (fruto del avance de las Ciencias para el Desarrollo Regional) y el Desarrollo Sostenible (propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo-ONU); en realidad, los planes sólo declaran que parten del enfoque del Desarrollo Humano, como una alternativa ante las estrategias actuales de promoción del desarrollo de las instituciones financieras internacionales.

De manera que el ejercicio de planeación del desarrollo realizado en los últimos años por el gobierno de Guanajuato, ha reparado en los nuevos modelos y paradigmas de gestión de la planeación, así como del propio desarrollo, principalmente ha vislumbrado los cambios que proponen estos nuevos paradigmas, en términos de la función del Estado, de su papel en la conducción del proceso de desarrollo, en los que se insiste en la corresponsabilidad social, en centrarse más en las personas, en llevar a cabo un análisis más complejo e integral, en la planeación de abajo hacia arriba, como se muestra en la siguiente tabla.

Modelos y Nuevos Paradigma de Gestión de la Planeación

Modelos	Nuevos Paradigmas
Estado sujeto al mercado	Estado social coordinador enfocado a la persona
Planeación centralizada de arriba hacia abajo	Planeación descentralizada de abajo hacia arriba
Análisis causa-efecto	Análisis sistémico
Políticas homogéneas impositivas	Políticas específicas basadas en acuerdos
Gobierno orientado a clientes	Gobierno orientado a personas
Datos duros-diagnósticos cuantitativos	Integración de subjetividades sociales – diagnósticos cualitativos
Énfasis en tareas gubernamentales	Énfasis en la corresponsabilidad social

Fuente: Gobierno del estado de Guanajuato, Plan Estatal de Desarrollo 2035:27

De hecho, los paradigmas de desarrollo tomados en cuenta, determinan varios factores relevantes a tomarse en cuenta para lograr el desarrollo, entre ellos: el de tomar en consideración cuatro dimensiones del desarrollo: económica, social, política y medio ambiental y territorial presentes en los espacios geográficos, la necesidad de la participación social, para llevar a cabo un proceso de planeación participativo y consensuado entre gobierno y sociedad, la construcción de condiciones estructurales que permitan el que las personas cuenten con mayores capacidades y facilidades para ampliar sus libertades, la necesidad de elaborar un proyecto político de desarrollo con la participación de todos los agentes locales, así como el diseño y ejecución de políticas multisectoriales.

De estos factores, los Planes Estatales de Desarrollo derivan y establecen sus ejes de desarrollo, en el PED 2035, se fijan los siguientes: Dimensión Social, Dimensión Económica, Dimensión Política y Dimensión Medio Ambiental y Territorial, y define al territorio como base principal y eje de todo el sistema. En el PED 2040, se hacen pequeños cambios y se determinan como dimensiones: Humana y Social, Dimensión Economía, Dimensión Medio Ambiente y Territorio, Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho. Es preciso señalar que, con este Plan, se busca innovar e incorporar buenas prácticas que se utilizan en la actualidad en materia de gestión del desarrollo.

A pesar de que se consideran algunos planteamientos teóricos del desarrollo y del territorio en estos planes estatales, todavía no logran contemplar las interrelaciones que se producen entre los procesos económicos, sociales, culturales, medio ambientales y los político-institucionales que se producen en el espacio geográfico de Guanajuato, lo que significa que no se consigue aún el ver al territorio de manera holística.

Cabe hacer mención que el PED 2040, propuso la creación del Observatorio Guanajuato para presentar información útil con indicadores económicos, sociales, de seguridad y buen gobierno, de acuerdo con la visión establecida en el propio plan, y a través de ellos evaluar el desempeño de Guanajuato con respecto de otras entidades federativas y el promedio nacional. Indicadores acordes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como con las dimensiones del Plan Estatal de Desarrollo, con los Ejes de Gobierno. (IPLANEG, 2018)

También, el PED 2040 fijó algunos temas para el análisis de cada dimensión, para la **Dimensión humana y social**, estableció tres temas, a saber: 1) bienestar social, 2) educación y 3) grupos prioritarios; para la **Dimensión Economía**, los siguientes temas: 1) Empleo y competitividad, 2) Articulación productiva, 3) Turismo, 4) Sector agroalimentario 5) Ciencia, Tecnología e Innovación; para la **Dimensión Medio Ambiente y Territorio**, los temas son: 1) El agua en Guanajuato, 2) Medio ambiente en Guanajuato, 3) Territorio- tema del desarrollo urbano en Guanajuato, 4) tema de la infraestructura en Guanajuato, 5) tema de la movilidad en Guanajuato; para **la Dimensión de Administración Pública y Estado de Derecho**, los temas establecidos son: Gobernanza, Gestión Pública.

Aunado a estos planteamientos y propuestas de desarrollo, también se adoptaron las más recientes propuestas metodologías para el diseño, implementación y evaluación de los planes de desarrollo, a saber: la planeación estratégica y el modelo del marco lógico, metodologías expuestas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por lo que se han seguido una serie de pasos metodológicos, desde la construcción

de un **Diagnóstico** cuantitativo y cualitativo, participativo, la determinación de las dimensiones del desarrollo y sus elementos relevantes, se planteó un **Modelo estratégico del desarrollo** (modelo territorial) el establecimiento de **Objetivos estratégicos por dimensión**, que indican el quehacer del Estado, las **Líneas de acción** aplicables a todos los sectores, regiones y subregiones, por lo que de las estrategias se derivan los respectivos programas sectoriales y regionales que se mencionan en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. colocando al ser humano como eje central del desarrollo, y finalmente un **Sistema de Evaluación del Desempeño**. Todo lo cual constituye una serie de alcances en materia de planeación del desarrollo en el estado de Guanajuato.

Pero, a pesar de que se adoptaron nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo y metodologías novedosas, principalmente el enfoque del Desarrollo Humano, del cual toma la concepción del desarrollo, que establece que éste reside en el incremento en el acceso de los individuos al conjunto básico de derechos, libertades, oportunidades, ingresos y grado de bienestar; es claro que no todos los enfoques fueron tomados en su totalidad, como es el caso del enfoque territorial del desarrollo, puesto que para dicha perspectiva no es suficiente tomar en consideración las dimensiones presentes en el territorio, sino forjar una visión holística del mismo y proponer políticas públicas multisectoriales (aunque en los planes se proponen estrategias transversales y acciones inter e intra sectoriales, así como la necesidad de acciones coordinadas entre distintos ámbitos de gobierno), con una verdadera participación de los distintos actores del territorio y formular no sólo un plan, sino un proyecto político, lo que significa llegar a acuerdos y compromisos entre los distintos actores, para dar marcha a estrategias y acciones que logren alcanzar propósitos de interés colectivo. Tampoco se examinó a profundidad el enfoque del desarrollo humano, porque no se ve plasmado en el plan, de qué manera el gobierno y su sociedad pueden trabajar para lograr incrementar las capacidades y facilidades que la gente debe gozar para ampliar su libertad. De igual manera el enfoque de desarrollo sostenible, no ha sido adoptado en su totalidad, porque propone objetivos muy ambiciosos, muy difíciles de alcanzar.⁶

Aunque, hay que hacer notar, que de alguna manera se hacen esfuerzos para llevar a cabo una planificación descentralizada con participación social, lo que es considerado como un factor relevante en la planeación, así como en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el paradigma del DT. La participación social ha sido tomada en cuenta por el gobierno del Estado de Guanajuato, incluso su Ley de Planeación indica que deberá facilitarse la participación social en la elaboración, actualización y evaluación de los planes y programas de gobierno, bajo un esquema organizado de corresponsabilidad y solidaridad. Sin embargo, se advierte que en la práctica estos esquemas, han sido limitados, ya que, si bien se promueve la participación social, los mecanismos, no han propiciado una verdadera deliberación de los asuntos públicos, ni una efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, a pesar de que se han desarrollado diversos instrumentos, tales como: talleres, consultas públicas, encuestas digitales. Los mecanismos e instrumentos de participación social no han sido suficientes, especialmente en lo que se refiere a los procesos de recabar información, de análisis de la misma, de escucha a las demandas o reflexiones de los diversos

⁶ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, la cual plantea 17 objetivos, esencialmente están orientados a lograr la prosperidad, la paz universal y el acceso a la justicia. En ella se reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza.

actores sociales en torno a las problemáticas sociales y territoriales que les aquejan y a la creación de compromisos y sinergias de la ciudadanía respecto al quehacer para lograr mejorar las condiciones estructurales de sus territorios y avanzar en el proceso de desarrollo.

Por otra parte, sobresale el hecho de que el gobierno estatal ha venido realizando esfuerzos para evaluar sus políticas públicas, ejemplo de ello son: el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato 2035, que sienta las bases para un sistema de seguimiento y evaluación ciudadano de las políticas públicas que del Plan emanan. (Gobierno del Estado de Guanajuato, Plan Estatal de Desarrollo 2035). Se elabora un Plan Anual de Evaluación de los Programas Sociales Estatales para el Ejercicio Fiscal 2017, en el cual se propone evaluar estos programas, considerando su diagnóstico, diseño, consistencia, resultados de desempeño y procesos, además con un enfoque de Contraloría Social, coordinado por la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas. Igualmente, el Observatorio Guanajuato, que presenta indicadores que reflejan el desempeño del gobierno estatal y la situación de la entidad.

Es importante mencionar que, con respecto a la evaluación de las políticas públicas en Guanajuato, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2015, reconoció los esfuerzos que el gobierno estatal ha realizado en esta materia, por el Reglamento de Monitoreo de los Programas Sociales y por la evaluación de los indicadores y sus registros administrativos y en 2017 por la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Estado. (Gobierno del Estado, Plan Estatal de Desarrollo 2040: 167)

Ahora bien, no sólo el gobierno estatal ha venido diseñando y ejecutando planeación y políticas públicas, también ha sido una tarea relevante que han desempeñado los gobiernos municipales, quienes han venido elaborando y ejecutando: Planes Municipales de Desarrollo, Programas de Gobierno Municipal, Programas Municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial, tomando en consideración la normatividad vigente, los objetivos de la Agenda 2030 de la ONU y particularmente los Planes Estatales de Desarrollo, actualmente el último plan estatal de desarrollo el PED 2040, procurando que todos sus planes y programas sean congruentes con las directrices internacional, nacional y estatal.

Ejemplo de la planeación y de las políticas públicas que despliegan los gobiernos municipales, son los que efectúan los gobiernos de Irapuato, León, Silao, San Francisco del Rincón, Salamanca, Purísima del Rincón y Romita, todos ellos cuentan con sus Programas de Gobierno, los cuales contemplan los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas⁷, basándose en la visión del desarrollo sostenible que integra dimensiones tales como: económica, social y ambiental, que plantea el logro de un crecimiento económico, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, y agregan la dimensión política, la cual se observa en los Planes de Desarrollo Estatales, pero cada programa establece sus propios ejes y prioridades de desarrollo, por lo que existen algunas diferencias entre estos programas gubernamentales y el plan estatal de

⁷ En el año 2015, el presidente de México asumió el compromiso de aplicar la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, lo que originó la obligación para todos los niveles de gobierno de realizar y articular acciones para contribuir al cumplimiento de esa responsabilidad.

desarrollo, así como entre ellos, debido a que estos programas consideran las necesidades o problemas públicos prioritarios de sus municipios.

Razón por la cual, encontramos que, en el caso de **Irapuato**, su programa determina tres Ejes de Gobierno: Habitabilidad, Movilidad y Seguridad; **León** fija cinco ejes: León Seguro e Incluyente, León Compacto, Inteligente y Conectado, León Educado e Innovador, León Atractivo, Competitivo y Divertido, y León Saludable y Sustentable; **Purísima del Rincón** también establece cinco ejes: Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Ordenado y Sustentable, Economía Integral, Prevención y Paz Social, y Gobierno Cercano (pero en su programa destaca el hecho de que determina un eje transversal al cual se alinean los demás ejes, que es el del Fortalecimiento del Tejido Social, el cual básicamente constituye el objetivo central del gobierno), **Romita** determina cinco ejes: Educación Integral, Gobernanza y Seguridad, Economía Próspera, Salud y Desarrollo Social y Territorio y Medio Ambiente; **Salamanca** establece cuatro ejes: Seguridad, Desarrollo Humano, Desarrollo Económico, e Infraestructura; **San Francisco del Rincón**, indica tres ejes: Bien Común (fortalecer calidad de vida con provisión de servicios públicos, Gobernanza y Participación Ciudadana y Desarrollo Económico (programa que también establece dos ejes transversales: Equidad de Género y Desarrollo Sustentable y Ordenado); **Silao** coloca cinco ejes: Silao Seguro y en Paz, Calidad de vida y Atención a las Familias Vulnerables, Silao Próspero con Bienestar para todos, Silao de Vanguardia con Infraestructura, Orden y Amigable con el Medio Ambiente y Administración eficiente.⁸

Ciertamente, los gobiernos municipales llevan a cabo una planeación formal del desarrollo, y de sus políticas públicas, alineados a un marco normativo específico. En general, podemos decir, que la mayor parte de los programas de gobierno municipales, han seguido fundamentalmente la metodología del Marco Lógico desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pero en algunos casos, se centran principalmente en la fase de diagnóstico, y no establecen con mayor amplitud y profundidad, las acciones a desarrollar, los responsables, cronogramas de trabajo, ni tampoco presupuestos asignados, lo que denota ciertas limitaciones. También se observa en general una ausencia de marcos teórico-conceptuales que orienten el quehacer público, si bien algunos establecen los principios, bajo los cuales se determinan las actividades gubernamentales. Es preciso señalar, que en varios de ellos se advierte que hay una confusión conceptual entre lo que son objetivos y las estrategias, lo que revela que hay una necesidad de capacitación en temas de planeación estratégica y planeación territorial. Así que, si bien todos los gobiernos municipales se han dado a la tarea de diseñar, ejecutar y tratar de evaluar sus planes y programas, existen diferencias entre ellos, en cuanto a su capacidad para elaborarlos, en su soporte teórico y metodológico y en sus líneas de acción.

Por otra parte, se aprecia que los programas de gobierno municipales, han venido adoptando los lineamientos de una planeación estratégica, que pretenden que sus políticas públicas tengan un seguimiento a través de los Sistemas de Planeación Municipales y que se lleve a cabo una gestión por resultados, lo que revela que las autoridades municipales están interesadas en que su desempeño se apegue a la nueva gestión pública por resultados, con otras palabras, llevar a cabo sus procesos de gobierno de acuerdo a las nuevas tendencias

⁸ Ver Programas de Gobierno 2018.

del quehacer político. Es por ello, que sus programas de gobierno vienen realizándose con apego a lo que actualmente está en boga, en materia de gobernación o gobernanza, es decir, que se busca hacer más eficientes los procedimientos, pero también obtener mejores resultados, con la participación de la sociedad para lograr esquemas de gobernanza, de gobierno abierto y de una nueva gestión pública.

Existe el compromiso formal que los gobiernos municipales están dispuestos a asumir con respecto al desarrollo de sus respectivos territorios y cuentan con financiamiento para ello. Además, en general todos tienen un capital humano que se ha venido capacitando en métodos de planeación y ordenamiento territorial (aunque un problema importante que tienen es que, en cada cambio de administración, varios recursos humanos que han recibido capacitación se van y llegan otras personas, a las cuales hay que volver a capacitar), con lo cual han ido adquiriendo competencias en este tema. Sin embargo, falta cooperación entre las autoridades gubernamentales de los municipios para elaborar líneas estratégicas y acciones de manera conjunta, que les permita resolver de manera coordinada algunos problemas comunes y tener mejores resultados. No existen redes de cooperación, ni alianzas ni asociaciones, lo que indica poca confianza y solidaridad, mucho menos entre gobiernos con representaciones políticas diferentes.

Incluso algunas autoridades municipales, admiten que no existe articulación entre la política de ordenamiento territorial y la de desarrollo, porque son diferentes instancias las que se encargan de ambas, y no existe una coordinación suficiente entre ellas, lo que se observa desde la planeación, lo que da lugar a que no se apliquen con efectividad las políticas públicas establecidas en estas materias. (Programa Municipal de Gobierno 2018-2021, Purísima del Rincón, Gto. 2018:77).

Por otra parte, un aspecto relevante en el diseño de los planes y políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos municipales de Guanajuato, es que han sido realizados con participación ciudadana, mediante talleres e incluso con la participación de sus Consejos de Planeación, lo que indica el interés de estos gobiernos por ir construyendo procesos de gobernanza, aunque todavía los mecanismos de participación son limitados y se enfocan principalmente a la recopilación de información y opiniones de los ciudadanos.

Asimismo, destaca el hecho de que tanto el gobierno del estado, como los gobiernos municipales están alineando su planeación del desarrollo y sus políticas públicas, de acuerdo con los planteamientos de la Gestión Pública por Resultados, la cual busca que los organismos públicos realicen una dirección efectiva e integrada en el proceso de creación de valor público, a fin de asegurar la máxima eficiencia, eficacia y efectividad en su desempeño, en la consecución de los objetivos de gobierno y mejora continua de sus instituciones. (Modelos Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007, citado en el Programa de Gobierno Municipal de Irapuato, 2018-2021:1169). Aunque ello no significa necesariamente que esta gestión por resultados se realice completamente de manera efectiva y con eficacia, todavía se requieren llevar a cabo más avances, especialmente en lo que se refiere a una mejor y más eficiente articulación entre gobierno y sociedad civil, una mayor eficacia en el proceso de gobernar, así como aumentar la transparencia.

Conclusiones

Del análisis realizado de la planeación y de las políticas públicas del estado de Guanajuato, que desde hace algunos años se llevan a cabo tanto por el gobierno estatal como por los gobiernos municipales, podemos deducir que se tiene una vasta experiencia en este campo, que Guanajuato es una entidad que se encuentra a la delantera en materia de planeación. También podemos apreciar que se han adoptado nuevos paradigmas del desarrollo para el diseño y ejecución de la planeación y de las políticas públicas, tales como el paradigma del Desarrollo Humano, del Desarrollo Sostenible y del Desarrollo Territorial, pero que no han sido contemplados en su totalidad, esto es, no se han tomado en cuenta todos sus planteamientos teóricos, sus propuestas, tampoco la integridad de sus metodologías, por lo que aun cuando la entidad se encuentra a la vanguardia en materia de planeación, sus alcances todavía no son decisivos en materia de desarrollo y tampoco en sus políticas públicas.

Ahora bien, desde la perspectiva territorial del desarrollo, la principal limitación que tiene la planeación y las políticas públicas que se han elaborado en Guanajuato, es que no colocan al territorio como unidad de gestión, ni que logran efectivamente apuntar hacia la construcción de un proyecto político, lo que supondría la construcción de alianzas, acuerdos de cooperación y consenso entre los diferentes actores que habitan el territorio. Además, se carece de una visión holística del propio desarrollo, sí bien se toman en cuenta las dimensiones presentes en el territorio: económica, social, cultural, medio ambiental y político-institucional, no se integra una visión en conjunto sobre el proceso de desarrollo, lo que deriva en que se continúen realizando políticas sectoriales, no se diseñan y especialmente no se ejecutan políticas de carácter multisectorial.

Aunado a ello, nos encontramos que no se cuenta con mecanismos para garantizar la consistencia, coherencia y complementariedad de las políticas públicas del gobierno estatal, así como entre éstas y las políticas públicas municipales. Igualmente, hacen falta mecanismos para que la ejecución de las políticas públicas (con sus respectivos presupuestos) sea más eficiente y eficaz.

Por otra parte, si bien tanto en los planes de desarrollo y programas de gobierno estatal y municipales, que contienen políticas públicas, se ha venido impulsado un proceso de participación ciudadana, para ir aumentando un proceso de gobernanza, falta mucho por hacer, porque todavía la ciudadanía no se ha convertido en un sujeto activo de los procesos de planeación, de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de hecho, se carece de dispositivos para retroalimentar la toma de decisiones para mejorar el desempeño gubernamental, de dispositivos que conduzcan a una verdadera participación social, y no sólo se limiten a recabar opiniones de los diversos actores sociales.

De igual manera, se ha venido promoviendo el proceso de evaluación de los propios planes, programas y políticas públicas, de acuerdo con el enfoque de gestión por resultados, lo que supone hacer dicha evaluación bajo los postulados de: eficiencia, transparencia y participación ciudadana, pero todavía no es un sistema de evaluación consolidado, se ha empezado a generar indicadores de resultados, se ha creado un Observatorio, pero falta una evaluación más basada en teoría y con evidencia empírica, comprender y probar la relación causal entre la intervención y los resultados esperados.

Es clara la necesidad de seguir avanzando en estos procesos de planeación del desarrollo y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, con mayor soporte teórico-metodológico, con más conocimientos, capacidades y competencias del personal que labora en los organismos dedicados a ello, pero sin olvidar, que no se trata simplemente de un quehacer técnico, sino de la construcción de un proceso político, que involucre una nueva relación entre Estado y sociedad civil, que permita que todos los actores locales tomen parte activo en el proceso de desarrollo y se comprometan a conseguirlo.

Bibliografía

- Aguilar, Luis Fernando. (1995) El Estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa
- Betancourt, Mauricio y Ramírez César A. (2008) Política Pública Territorial. Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública.
- Boisier, Sergio. (1999) Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Coquis Velasco Francisco Javier (2015) Sistema Nacional de Planeación. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2017) Plan Estatal de Desarrollo 2035. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato. Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2018) Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040. Construyendo el futuro. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato, Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2019) Programa de Gobierno 2018-2024. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Año CVI, Tomo CVII, Número 61. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Gobierno Municipal de San Francisco del Rincón. (2016) Plan Municipal de Desarrollo San Francisco del Rincón, Guanajuato. 2040. San Francisco del Rincón, Gto. Gobierno Municipal de San Francisco del Rincón, Instituto Municipal de Planeación.
- H. Ayuntamiento de Irapuato. (2013) Plan Municipal de Desarrollo 2013-2040 para el Municipio de Irapuato. Guanajuato, México: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Año C, Tomo CLI, Número 131. 16/08(2013. Gobierno del Estado de Guanajuato.
- H. Ayuntamiento de San Francisco del Rincón (2019) Plan Municipal de Desarrollo Visión, 2040. San Francisco del Rincón. Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), San Francisco del Rincón.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria(INTA) (2007) Enfoque del Desarrollo Territorial. 1ª Ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de Trabajo No. 1

Mattos, C. (1984) Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Sánchez, M., Bocco, G. y Casado J.M. (coords.) (2013) La Política de Ordenamiento Territorial en México: de la teoría a la práctica. Ciudad de México: Instituto de Geografía de la UNAM.

Sandoval Escudero, Carlos. (2014) Métodos y Aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas, CEPAL

Sepúlveda Sergio. (2008) Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos para la Planificación. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (IICA)

Revistas

Aguilar, L. F. (2007) El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 39 (octubre de 2007), Caracas

Capera, J. y Galeano. H. J (2017) Las Políticas Públicas un Campo de Reflexión Analítica entre la Ciencia Política y la Administración Pública Latinoamericana. En Telos. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales. Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín. Vol 19 (2) pp. 366-387

Páginas electrónicas:

Bollo, M., Hernández, J.R., Vieyra, A. y Bocco, G. (2018) México y su complejo sistema de planificación territorial. En Sili Marcelo (ed.) Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y gestión territorial en el contexto de la globalización. Italia: Series Perspectives in Rural Development. Universitá del Salentó. Disponible en <https://core.ac.uk/reader/195351438#page=68> consultado el 10 de julio de 2020

Chiarella, R. (2010) "Planificación del Desarrollo Territorial: algunas precisiones. En Rev. Espacio y Desarrollo No. 22, 2010, pp. 77-102. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356>. Consultado el 20 de mayo de 2020

Gallardo, Roberto. (s/f) Rompiendo paradigmas: la planificación del siglo XXI. San José de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Disponible en [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/La%20planificacion%20del%20Siglo%20XXI%20\(FINAL\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/La%20planificacion%20del%20Siglo%20XXI%20(FINAL).pdf) consultado el 12 de junio de 2020

H. Ayuntamiento de León. (s.f) Programa de Gobierno Municipal de León, 2018-2021. Disponible en <https://leon.gob.mx/leon/publicaciones/programa-gobierno-18-21.pdf> Consultado el 10 de enero de 2020

- H. Ayuntamiento de Purísima del Rincón. (2017) Plan de Desarrollo Municipal 2040, Purísima el Rincón. Disponible en:
https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2017_PURI_SIMA_Plan_de_desarrollo_2040_0.pdf. consultado el 21 de enero de 2020
- H. Ayuntamiento de Purísima del Rincón. (s.f) Programa de Gobierno del Municipio de Purísima del Rincón, 2018-2021. Disponible en
https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2019_PURI_SIMA_Programa_de_gobierno_2018-2021.pdf. Consultado el 21 de enero de 2020
- H. Ayuntamiento de Silao de la Victoria. (2015) Plan municipal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, Municipio de Silao, 2015. Disponible en
http://seieg.iplaneg.net/seieg/doc/pmduoet_silao_vi_2015_1454701672.pdf
consultado el 4 de marzo de 2020
- Hernández, G. (2019) El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. En *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 4 | 1999, Publicado el 28 febrero 2019, consultado el 15 julio 2020. URL:
<http://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>
- Winchester, L. (2011) La Formulación e Implementación de las Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Disponible en:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicas.enALC_Winchester.pdf._consultado el 29 de mayo de 2020

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO,
DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL