

Universidad Autónoma de Nayarit
Área de Ciencias Económicas y Administrativas
Unidad Académica de Economía
Maestría en Desarrollo Económico Local



Planeación multiescalar para el desarrollo local. El caso del Plan
Estatal de Desarrollo del Estado de Nayarit, 1999 - 2021.

Tesis

que para obtener el grado de
Maestra en Desarrollo Económico Local

Presenta:

Cynthia Elizabeth Velázquez Heredia

Director:

Dr. Edel Soto Ceja

Codirectora:

Dra. Rosalva Enciso Arámbula

Tepic, Nayarit; diciembre de 2018.

Universidad Autónoma de Nayarit

Área de Ciencias Económicas y Administrativas

Unidad Académica de Economía

Maestría en Desarrollo Económico Local



Planeación multiescalar para el desarrollo local. El caso del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Nayarit, 1999 - 2021.

Tesis

que para obtener el grado de

Maestra en Desarrollo Económico Local

Presenta:

Cynthia Elizabeth Velázquez Heredia

Director:

Dr. Edel Soto Ceja

Codirectora:

Dra. Rosalva Enciso Arámbula

Tepic, Nayarit; noviembre de 2018.

Agradecimientos

Agradezco el apoyo y financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Universidad Autónoma de Nayarit.

Más allá de su contribución directa en la elaboración de esta tesis, mi admiración y respeto para el Dr. Edel Soto Ceja, la Dra. Rosalva Enciso Arámbula, el Dr. Eduardo Meza Ramos, y la Dra. María de Lourdes Montes Torres, por el tiempo y dedicación brindados.

A mis docentes y compañeros de generación, muchas gracias.

Dedicatoria

A mi familia por su incondicional apoyo,

A Dafnis por ser mi cómplice en este proceso, gracias.

Pero, sobre todo, dedico este logro a Natalia, quien me obliga a ser creativa, observar el mundo y siempre preguntar por qué.

Universidad Autónoma de Nayarit
Área de Ciencias Económicas y Administrativas
Unidad Académica de Economía
Maestría en Desarrollo Económico Local

Planeación multiescalar para el desarrollo local. El caso del plan estatal de desarrollo del Estado de Nayarit, 1999 – 2021.

TESIS

Tesista: Cynthia Elizabeth Velázquez Heredia

Director: Dr. Edel Soto Ceja

Codirectora: Dra. Rosalva Enciso Arámbula

Resumen

Desde la perspectiva del desarrollo económico local, un plan de desarrollo es una estrategia esencial para el territorio. En ese sentido, la presente investigación toma como estudio de caso al Estado de Nayarit y los planes de desarrollo de las administraciones públicas estatales de 1999 al año 2021; con el objetivo de determinar la lógica de la planeación local y sus efectos en el desarrollo de la entidad. Se recurre a una regresión logística binaria para el análisis del fenómeno de un proyecto estratégico planeado, y uno que no lo está, en función de tres variables: fuente de financiamiento, costo estimado del proyecto y tiempo estimado de realización. Los resultados arrojan un total de 65 proyectos estratégicos implementados durante el periodo 2011 – 2017, donde un 52% de éstos fueron planeados, mientras que el 48% restante se caracteriza por ser infraestructura ociosa, proyectos inconclusos y con sobrecosto al final. La tesis propone revalorizar el tema de la planeación del desarrollo a un nivel multiescalar tal como lo concibe este paradigma.

Palabras clave: Planeación, Desarrollo, Estrategia.

Universidad Autónoma de Nayarit

Área de Ciencias Económicas y Administrativas

Unidad Académica de Economía

Maestría en Desarrollo Económico Local

Multiscalar planning for local development. The case of the state development plan of the State of Nayarit 1999 – 2021.

Thesis: Cynthia Elizabeth Velázquez Heredia

Director: Dr. Edel Soto Ceja

Codirector: Dra. Rosalva Enciso Arámbula

Abstract

From the perspective of local economic development, the plan is an essential strategy for the development of a territory. In this sense, the present investigation takes as a case study the State of Nayarit and the development plans of the state public administrations from 1999 to the year 2021; with the objective of determining the logic of local planning and its impact on the development of the entity. Binary logistic regression is used to analyze the phenomenon of a planned strategic project, and one that is not, based on three variables: source of financing, estimated cost of the project and estimated time of completion. The results shed a total of 65 strategic projects implemented during the period 2011 – 2017, where 52% of these were planned, while the remaining 48% is characterized as idle infrastructure, unfinished projects and overcosted at the end. The thesis proposes to revalue the issue of development planning at a multiscalar level as conceived by this paradigm.

Key Words: Planning, Development, Strategy.

Índice general

Agradecimientos.....	ii
Resumen.....	iii
Abstract.....	iv
Capítulo I.....	1
Introducción.....	1
1.1 Planteamiento del problema de investigación.....	2
1.2 Objetivos.....	7
1.3.1 General.....	7
1.3.2 Específicos.....	7
1.4 Hipótesis.....	8
1.5 Justificación.....	8
1.6 Acercamiento a los principios básicos del objeto de estudio.....	10
1.6.1 El plan.....	10
1.6.2 La persona que planea y toma decisiones.....	11
1.6.3 Modalidades de la planeación: centralizada, descentralizada, estratégica y participativa.....	13
1.6.4 Horizontes de la planeación: corto, mediano y largo plazo.....	16
1.6.5 Dilemas y desafíos de la planeación.....	17
1.6.6 Agenda 2030.....	20
1.6.7 Planeación en México.....	22
1.6.8 Planeación en Nayarit.....	24
1.6.9 Planbarómetro.....	24
Capítulo II.....	27
Marco Teórico.....	27
2.1 Territorio y gobernanza.....	27
II.2 Planeación en el desarrollo local.....	31
2.3 Teorías de la organización.....	34
Capítulo III.....	36

Metodología.....	36
3.1 Tipo y diseño de investigación.....	36
3.2 Técnicas de recolección de datos.....	37
3.3 Análisis y tratamiento de datos.....	38
Capítulo IV.....	43
Resultados.....	43
4.1 Marco jurídico e instituciones.....	43
4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
4.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.....	44
4.1.3 Ley de Planeación del Estado de Nayarit.....	45
4.1.4 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit.....	45
4.1.5 Sistema Estatal de Planeación Democrática.....	46
4.1.6 COPLADENAY.....	46
4.1.7 COPLADEMUN.....	48
4.1.8 Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del Estado de Nayarit.....	49
4.1.9 Secretaría de Finanzas del Estado de Nayarit.....	50
4.1.10 Secretaría de Contraloría General del Estado de Nayarit.....	50
4.1.11 Consejo Estatal para el Cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	51
4.2 Proceso de planeación estatal.....	51
4.2.1 Elaboración.....	52
4.2.2 Implementación.....	55
4.2.3 Evaluación.....	56
4.3 Planes estatales de desarrollo.....	57
4.3.1 Plan estatal de desarrollo 1999 - 2005. Metas y proyectos estratégicos.....	57
4.3.2 Plan estatal de desarrollo 2005 -2011. Metas y proyectos estratégicos.....	59
4.3.3 Plan estatal de desarrollo 2011 - 2017. Metas y proyectos estratégicos.....	62
4.3.4 Plan estatal de desarrollo 2017 - 2021. Metas y proyectos estratégicos.....	62
4.4 Regresión Logística Binaria.....	70
Capítulo V.....	79
Conclusiones.....	79
Referencias.....	84

Índice de mapas, tablas y figuras

MAPAS

1. Ubicación geográfica del Estado de Nayarit.....3
2. División territorial del Estado de Nayarit.....4

TABLAS

1. Medición de la pobreza en Nayarit 2010- 2016.....5
2. Dimensiones básicas del desarrollo local.....32
3. Diseño de la Investigación.....37
4. Conformación del COPLADENAY.....47
5. Programas de regionalización de Nayarit.....61
6. Análisis de criterios presentados en los planes estatales de Nayarit.....67
7. Proyectos estratégicos de Nayarit 2011- 2017..... 73
8. Variables del modelo..... 76
9. Regresión Logística Binaria para la planeación.....77
10. Comportamiento de las actividades económicas de Nayarit.....80

FIGURAS

1. Principales problemas de la entidad, derivados de la consulta ciudadana ..6
2. Desafíos de la planeación para el territorio.....19
3. Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.....21
4. Modelo óptimo de planeación de Planbarómetro.....25
5. Especificación de las variables que entrarán en el análisis.....39
6. Marco que regula la planeación del Estado de Nayarit.....43
7. Metas del Plan del Cambio 1999- 2005..... 58
8. Metas del Plan Todos Somos Nayarit 2005- 2011.....60
9. Ejes temáticos del Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2011..... 60
10. Metas del Plan de la Gente 2011- 2017..... 62
11. Metas del Plan Un nuevo tiempo para Nayarit 2017- 2021.....63

Capítulo I

Introducción

La presente investigación se centra en el estudio científico de la planeación del desarrollo, despierta el interés en el tema y revaloriza el abordaje del mismo, profundiza en las variables que influyen en la complejidad de este fenómeno, sus enfoques y tratamientos.

En el primer capítulo se plantea el problema de investigación, la justificación y objetivos del proyecto, así como la hipótesis que defiende la importancia de la planeación territorial en un plan estatal de desarrollo. Como recurso introductorio se sientan las bases para el abordaje de la planeación, la conceptualización del plan, la tarea de la persona que planea, las modalidades en las que ha sido tratada por las ciencias sociales y administrativas, así como los horizontes en los que se divide y los desafíos a los que se enfrenta.

El primer capítulo presenta también una breve historia de la planeación, los antecedentes en Nayarit y en México, así como el establecimiento de la agenda global 2030, y el compromiso del cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible; también revisa la herramienta Planbarómetro que ha sido creada con el objetivo de que países e instituciones de nivel local reciban orientación especializada para mejorar sus procesos de planeación sobre la base de su propia realidad.

En el segundo capítulo, se presenta el marco teórico que da sustento a la investigación, recurre a los conceptos de territorio, gobernanza, planeación multiescalar y teorías de la organización.

En el tercer capítulo se explica la metodología que se empleó para la investigación, se define el tipo y el diseño cuanti- cualitativo del estudio de caso, la población estudio y las técnicas e instrumentos utilizados para la recolección de los

datos como observación directa, análisis de contenido, entrevistas, y elaboración de base de datos para el modelaje matemático de regresión logística binaria que permite medir la propensión de proyectos estratégicos planeados en el plan estatal de la administración correspondiente al 2011- 2017, en función de tres variables: fuente de financiamiento, costo del proyecto y tiempo estimado de realización en contraste con lo reportado en los cinco informes de gobierno; así como la forma en que fueron analizados los datos a través del programa estadístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences, por sus siglas en inglés).

Para el cuarto capítulo se presentan los resultados obtenidos, ordenados de tal forma que, primero se describe el marco jurídico y las instituciones que regulan la planeación local, posteriormente se describe el proceso de elaboración, implementación y evaluación del plan estatal. Las metas y los proyectos estratégicos de los planes estatales a partir de 1999 al año 2021 y finalmente los resultados de la regresión logística binaria que comprueban la hipótesis de que un proyecto planeado será más propenso a ser exitoso.

En el capítulo cinco se concluye que la planeación es el cómo del desarrollo, se determina la lógica de la planeación local en el estado de Nayarit, y se abre entonces la posibilidad de nuevas investigaciones respecto al tema.

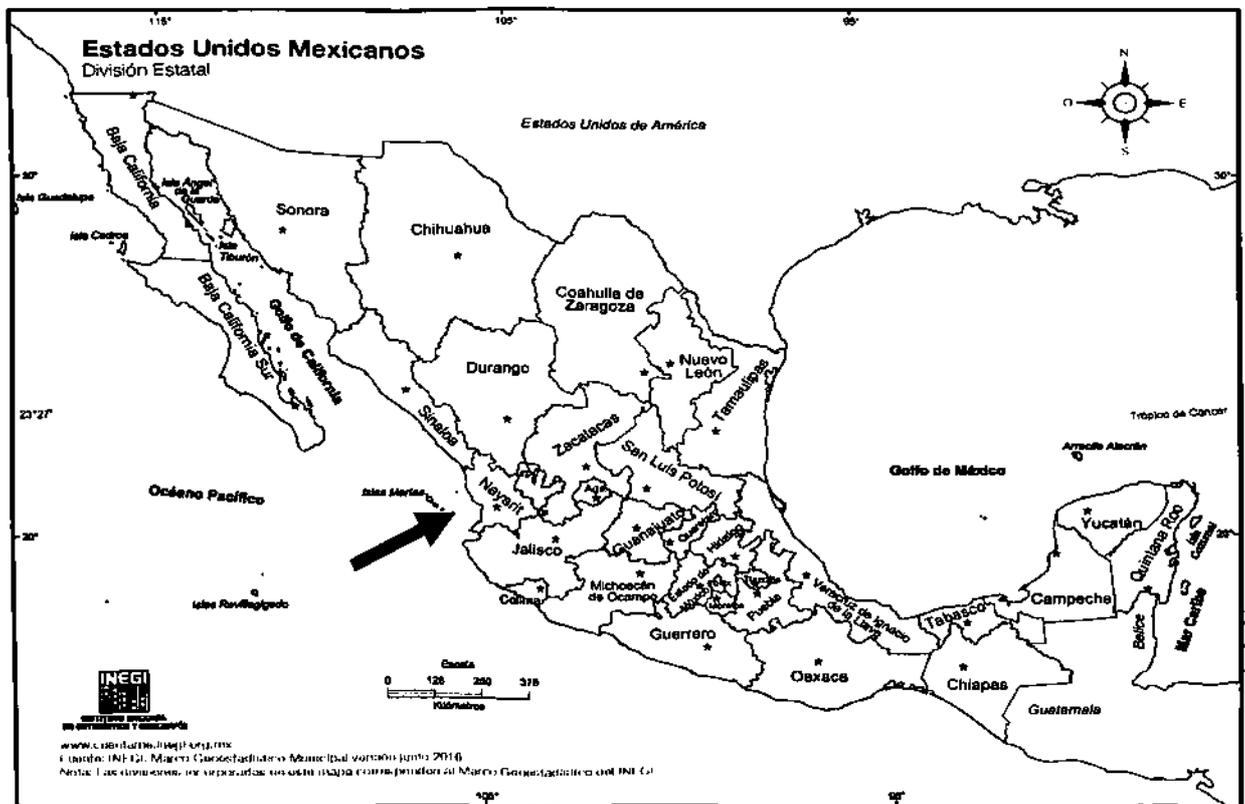
1.1 Planteamiento del problema de investigación

Dado que Albuquerque (1999) señala que resulta obligado razonar en términos de territorios socialmente organizados, pensados en función de sus capacidades para materializar innovaciones tecnológicas, a fin de generar sinergias positivas de producción, la tesis se sustenta en el discurso de que el desarrollo económico no puede depender sólo de las directrices e intervenciones del Estado, pero sí, reconoce que las administraciones públicas territoriales son las “animadoras” del entorno para la construcción de los instrumentos que faciliten la organización de la producción social.

El Estado, se constituye como una organización que cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros a fin de satisfacer las demandas de la sociedad, tomando en cuenta que todo servicio debe contar con las características de transparencia, calidad, eficiencia y eficacia. Si toda organización tiene como principio esencial la tarea de planear, entonces el Estado, a través de su administración pública, es una organización político- administrativa, que debe cumplir con ese principio, ya que es tarea fundamental para determinar las acciones que se habrán de emprender en materia de políticas públicas y servicios que brinden los mínimos de bienestar que la sociedad demanda.

En los Estados Unidos Mexicanos, se ubica el estado de Nayarit, administración pública estatal de la región centro occidente, que cuenta con 20 municipios y representa el 1.4% de la extensión territorial nacional.

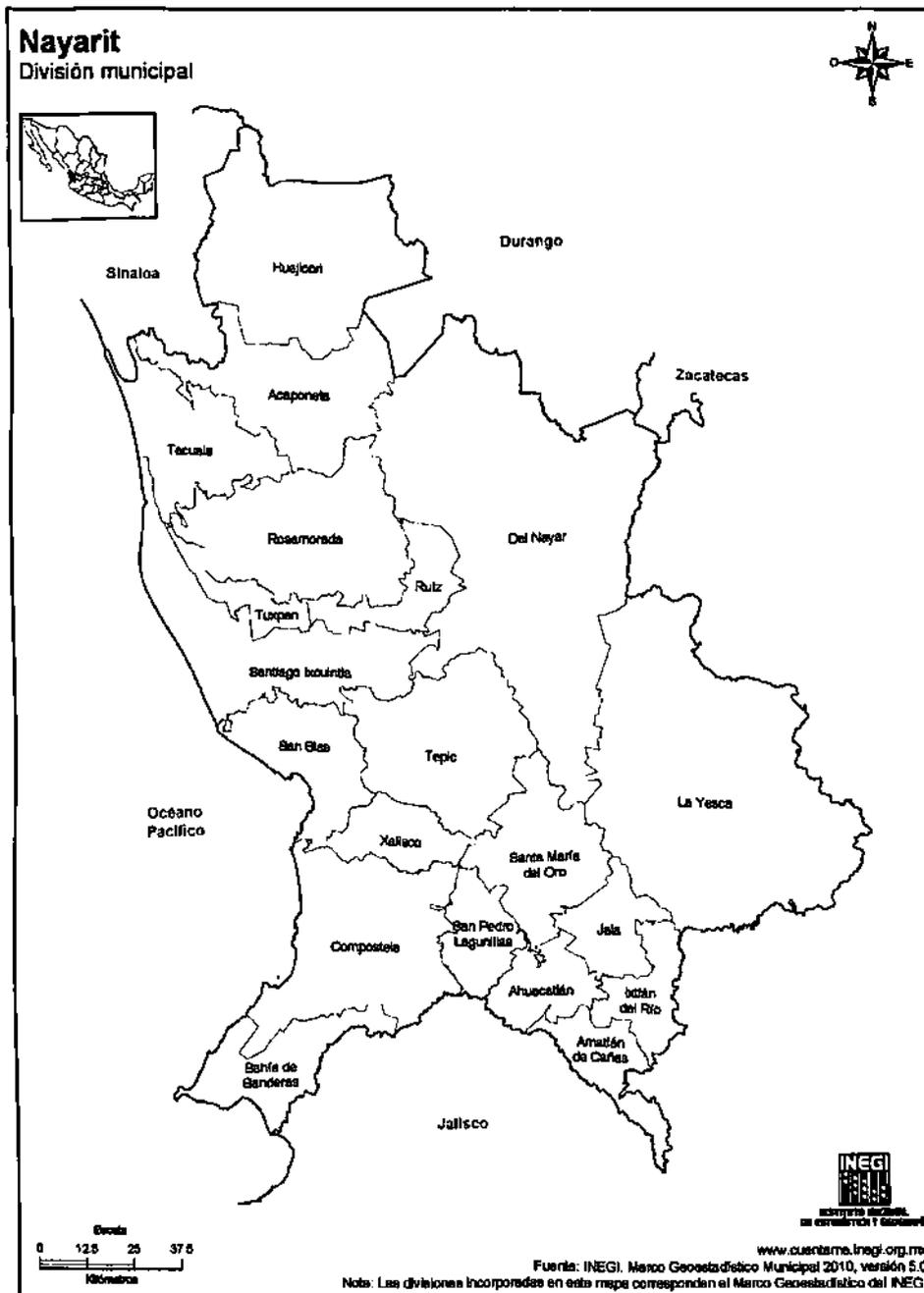
Mapa 1. Ubicación geográfica del Estado de Nayarit



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal última versión, junio de 2016.

Con una población de 1 181 050 habitantes que representan el 1.0% del total del país, se cuenta con 9.2 años de escolaridad promedio, es decir poco más de nivel secundaria concluida, donde el 69% de la población nayarita es urbana y 31% es de tipo rural. Su aportación al producto interno bruto nacional es de 0.7% y el sector de actividad que más aporta al producto interno bruto estatal es el comercio (INEGI, 2015).

Mapa 2. División territorial del Estado de Nayarit



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2010, versión 5.0.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018) en Nayarit el 37.5 por ciento de la población en el año 2016 está en situación de pobreza y un total de 99 400 nayaritas viven en pobreza extrema.

Tabla 1. Medición de la pobreza en Nayarit 2010 – 2016

Año	2010	2012	2014	2016
Porcentaje	41.4	47.6	40.5	37.5
Miles de personas	461.2	553.5	488.8	470.1

Fuente: elaboración propia con base a la última estimación de CONEVAL 2016.

Aunado a esto, hay un incremento en los egresos por deuda pública conforme a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016), en el 2005 la Deuda Pública del Estado de Nayarit era de 363, 400, 000 pesos, al término del 2011 registró 4,901 700, 000 pesos, es decir creció más de 13 veces en seis años, el dato estimado para el cierre del ejercicio fiscal de 2011; es de 7,000 000 000 de pesos, y por ende sigue en aumento.

Nayarit es considerado como un territorio “estancado”, luego de que el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita anual está por debajo de la media nacional de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018).

Por su parte, la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto (SPPP) informa que, derivado de la consulta ciudadana realizada a finales del año 2017, la ciudadanía identifica como principales problemas en la entidad: la inseguridad y la falta de servicios básicos, así como falta de empleo.

Entonces, esta problemática, obliga a aceptar que, dados los entornos multidimensionales y cambiantes, Nayarit no ha podido desenvolverse con suficiencia.

PERCEPCIÓN CIUDADANA DE PROBLEMÁTICA EN NAYARIT EN PORCENTAJE



Figura 1. Principales problemas de la entidad, derivado de la consulta ciudadana.

Fuente: elaboración propia con base a datos de la SPPP, 2018.

Es evidente que una organización como la administración pública estatal tiene una planeación de metas y objetivos claros, a fin de buscar el desarrollo de su comunidad. Todos ellos están planteados en el Plan Estatal de Desarrollo, pero como menciona Aguilar (2006) “nuestros gobiernos acostumbraron a proyectar objetivos, establecer prioridades, definir líneas de acción y señalar instrumentos, agentes y tiempos, como si no existieran restricciones de variado tipo en sus sociedades, como si todo el mundo estuviera unánimemente de acuerdo con la ruta trazada, y de manera particular, como si el gobierno dispusiera de las capacidades para prever contingencias, neutralizar oposiciones y para controlar o dar cauce a las transformaciones de su entorno económico y político, que se poblaba de actores cada vez más diferentes, cambiantes, y hasta adversos a las iniciativas gubernamentales”.

Entonces el problema es determinar cómo la Administración Pública de Nayarit realiza su proceso de planeación y qué efectos tiene en el desarrollo local.

1.2 Preguntas de Investigación

- ¿Cuáles han sido las metas y proyectos estratégicos de las cuatro últimas administraciones en Nayarit?
- ¿Cómo se realiza la planeación en la administración pública del estado de Nayarit?
- ¿Por qué es importante la planeación para el impulso del desarrollo económico local?
- ¿Un proyecto planeado es más propenso a ser exitoso, en comparación con uno que no lo está?

1.3 Objetivos

Derivado de las preguntas que se formulan, se despliegan los siguientes objetivos de investigación.

1.3.1 General

- Determinar la lógica de la planeación local en el plan estatal de desarrollo de Nayarit de 1999 a 2017.

1.3.2 Específicos

- Investigar cómo se elabora, ejecuta y evalúa el proceso de planeación estatal en Nayarit.

- Determinar las metas y proyectos estratégicos de los planes estatales de desarrollo en Nayarit de 1999-2017.

- Analizar la propensión de éxito de un proyecto estratégico planeado y uno que no lo está.

1.4 Hipótesis

H1: Los planes estatales de desarrollo de las cuatro últimas administraciones públicas del estado de Nayarit, han sido insuficientes para lograr un desarrollo económico para sus habitantes.

H2: Los proyectos estratégicos contemplados en el plan estatal de desarrollo, son más propensos al éxito cuando se planea en función de tres variables: fuente de financiamiento, costo y tiempo estimado de realización.

1.5 Justificación

Si tenemos presente que la investigación científica es un proceso destinado a producir conocimiento, cada acción particular que se emprenda puede hacer avanzar la ciencia, ya sea en sus aspectos teóricos o metodológicos. Por lo tanto, el debate de cuál debería ser el rol del Estado y cómo debe realizar sus productos y ofrecer sus servicios, es vigente.

Respecto a la planeación, el Banco Interamericano de Desarrollo (2016) reporta que 9 de cada 10 de los proyectos realizados del planeta tienen sobrecostos. Este indicador llama la atención acerca de la relevancia del tema y es motivo de preocupación entre los responsables de la política pública de provisión de servicios de infraestructura.

El problema afecta de forma fundamental el proceso de desarrollo de los países que intentan acceder a créditos internacionales para la realización de grandes proyectos estratégicos. Por tal motivo, las reglas que rigen el proceso de toma de decisiones respecto del proyecto generan el incentivo a la subestimación de los costos y la sobrestimación de los beneficios.

Monteverde (2016) afirma que hay evidencia sistemática de subestimación de costos y sobreestimación de beneficios detectada en un 100% de los casos en los proyectos de infraestructura que financia el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y estima que en promedio los mismos alcanzan el 60% del costo inicial (medido en valores nominales).

El sobrecosto incluye además de los costos no considerados o subvalorados, los cambios en los precios ocurridos a lo largo del tiempo (ajustes paramétricos de precios) y los cambios relativos en los precios de las monedas (apreciación o depreciación de las monedas locales respecto de la moneda del financiador) que regularmente es manejado en dólares norteamericanos.

En tal sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo propone la construcción de un modelo econométrico que permita medir la variabilidad de los principales precios que inciden en el costo en dólares del programa, y que permitan llegar a una estimación probabilística del valor del financiamiento necesario para llevar adelante el proyecto o programa. En ese tenor, la presente investigación propone un modelo de regresión logística binaria que estime la propensión de los proyectos planeados a nivel local.

Por otro lado, el análisis de las metas de los planes de desarrollo descifra el modelo de desarrollo adaptado por las administraciones estatales de los últimos años y prospecta la probabilidad de salir del estancamiento o bien, precisa la urgencia de cambiar la visión, a fin de aprender de lo vivido.

Las consideraciones expresadas justifican el desarrollo de una metodología que, desde el comienzo del proceso, incorpore aquellos elementos que inciden en las desviaciones que se producen respecto a lo planeado.

1.6 Acercamiento a los principios básicos del objeto de estudio

1.6.1 El plan

Cuando la humanidad se ha encontrado en un problema, su posición natural ha sido la de reaccionar y tratar de resolver la situación aprovechando todos los recursos e instrumentos disponibles, porque su capacidad de pensar, imaginar y crear abstracciones le permite incluso anticiparse a cualquier situación que le pusiera en riesgo. Esta posibilidad de prever e incidir en el futuro, le motivan a la toma de decisiones. Y este conjunto de decisiones para mejorar el futuro se plasman en el plan.

El plan representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos (Miklos y Tello, 1993).

Existe para los diferentes autores que han tratado el tema, un debate entre planeación y planificación enfocado al uso de los conceptos en las ciencias sociales; la planeación implica el proceso requerido para la elaboración del plan, en cambio, la planificación representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. Sin embargo, este conflicto del uso de los dos conceptos no afecta la presente investigación, ya que el interés de ésta se enfoca en el proceso y elaboración del plan, es decir la planeación. Un estudio enfocado a la evaluación de las políticas y proyectos para la transformación de sociedades sí necesita recurrir al uso específico del concepto de planificación.

Un plan entonces, además de ser un instrumento de racionalización, constituye un factor de objetivación y creación de alternativas en términos sociales.

El plan también es un algoritmo de articulación para el desarrollo (CEPAL, 2014). Se emplea el término de algoritmo para sugerir que se trata de soluciones compuestas (procesos) a problemas complejos con la intervención de múltiples dimensiones y variables. El plan mismo, en su calidad de documento y de ejercicio de elaboración y que plasma de acuerdos y prioridades, aparece como una estrategia para la conjugación de heterogéneos esfuerzos individuales y la constitución de voluntades colectivas.

Sin embargo, el algoritmo se entiende de diversas formas que van desde la mención a la obligatoriedad de ceñirse a las directrices establecidas por el plan, hasta opciones más flexibles de considerarlo como una guía, una orientación en general.

Hay algunos investigadores que hablan del plan como marco (enmarcar) y orientación, concepto que alude a una forma indirecta, de cierta manera voluntaria (orientador de la acción), operada a través del poder simbólico y referencial de un documento que expresa la voluntad política de un determinado gobierno (Cuervo y Mattar, 2014). Y algunos más hacen referencia a aspectos más prácticos y operativos de esta función, cuando hablan de vinculación de metas nacionales, sectoriales e institucionales. Otros, finalmente, lo entienden como una directriz de carácter obligatorio (sujetarse, ajustarse), de peso legal y normativo.

1.6.2 La persona que planea y toma decisiones

Para la humanidad, el futuro se inscribe en todo, en los ámbitos de su libertad, de su voluntad, de su incertidumbre, de sus deseos, y de sus aprehensiones, es gracias a su inteligencia que puede prevenir y antecederse a

situaciones (Miklos, 1998). Este atributo le ayuda a tener mejores y mayores recursos, y tomar decisiones razonadas; es decir, planear.

Podría afirmarse entonces que toda actividad humana acude a la planeación, sea una actividad pensada o imprevista, incluso aquéllas que aún no ocurren. Planeamos para enfrentar racional y organizadamente situaciones problemáticas, incluso cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización.

Según lo señala Miklos (1998), se planea tanto con fines de racionalidad y de eficacia (alcanzar las metas planteadas) como con propósitos de eficiencia (alcanzarlas con el menor costo posible) y de trascendencia (lograr el mayor impacto previsible).

Los principios generales más importantes que sin duda se deben considerar en el proceso de planeación son la racionalidad, previsión, universalidad, utilidad, continuidad, inherencia, coordinación, participación y eficiencia, así como la viabilidad y la sostenibilidad ambiental (Garza, 1986). Pero la complejidad reside no sólo en las variables que giran en el proceso, sino también en aquellas personas que de alguna forma son actores sociales bajo el papel de planeador o tomador de decisiones.

Para Russell Ackoff (1984) se puede encontrar a cuatro tipos de personas que conciben el futuro: inactivas, reactivas, pre-activas e interactivas. Las inactivas, están satisfechas de la forma en que están las cosas y cómo van, por lo que una intervención o un nuevo plan no mejora nada. Viven con la ideología de "Ir con la marea sin mecer el barco". Una estrategia que usan es formar comités, consejos para atender asuntos, donde permanecen ambiguas las responsabilidades y tratan de perder tiempo en la definición de acciones. Las reactivas, prefieren un estado anterior al cual se encuentran, creen que las cosas van de mal en peor, y se resisten al cambio. Su propensión por volver al pasado hace que su actitud sea reaccionaria.

Viven con la ideología de “Ya lo intentamos y no sirve”, por lo que nadan contra la marea a playas conocidas. Las pre-activas, tratan de predecir y prepararse para el futuro, es decir, optimizar. Consideran que su función es producir planes y presentarlos a los que tienen el poder de actuar, pero para dar responsabilidad a otros. Ni buscan ir con la corriente, ni contra ella, sino viajar por delante de ella y llegar antes que la misma. Y las interactivas, buscan el autodesarrollo, una habilidad creciente para diseñar y controlar sus propios destinos. No desean ni resistir ni viajar con la corriente ni delante de ésta, solamente tratan de encauzarla. El interactivismo proviene de la creencia de que nuestra sociedad puede mejorar con nuestra intervención. Si bien, esta propuesta de categorización de la persona que planea o toma decisiones no es única, sí es posible identificar la tendencia hacia una de las cuatro características en el modo de planear.

Por otra parte, la persona que planea es, sin duda, positiva ante los problemas sociales, pues la planeación es de las profesiones más optimistas. Sus representantes se niegan a creer que la planeación para el mejoramiento sea imposible, no importa qué tan graves sean los problemas presentados por los modos de planeación pasados y presentes, no han abandonado la esperanza de que los instrumentos puedan ser perfeccionados (Rittel y Webber, 1973).

1.6.3 Modalidades de la planeación: centralizada, descentralizada, estratégica y participativa

Las teorías de la planeación se han desarrollado en las teorías administrativas, la económica, de sistemas, de la información, la cibernética o del control, así como de las ciencias sociales: la antropología, la teoría política y la teoría del desarrollo.

Por tales motivos, la planeación ha sido dividida según el caso de conveniencia de cada ciencia y su tratamiento, pero se puede destacar que las principales características la dividen en:

Planeación centralizada. Donde la idea del desarrollo es ubicada como sinónimo de crecimiento económico, pocas veces se consideran los componentes social, humano y ambiental o sus especificidades territoriales. Pero sobre todo, hay un control vertical de los procesos de planeación, que definen los criterios y beneficiarios del desarrollo. La mayor parte de las políticas de desarrollo generan efectos aislados en el territorio y sólo son exitosas en periodos reducidos de tiempo. Eso explica la debilidad de los procesos de integración territorial, la permanencia de las desigualdades regionales y el escaso aprovechamiento de las potencialidades de un gran número de regiones (Arteaga y Silva, 2002).

Planeación descentralizada. Para Moncayo (2001) la competencia ha trascendido a los territorios, por lo que en América Latina son pocos los países que han desarrollado estas competencias. Derivado de ello, la Dirección de Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para el año 2001 se enfocó en profundizar la descentralización con el objetivo de que todos los territorios puedan desplegar sus potencialidades a través de procedimientos autónomos de concertación pública, social y privada. Generar políticas públicas activas para potenciar el desarrollo local, de una manera no solamente equitativa sino económica y financieramente sostenible para la nación en su conjunto, es decir recurrir a una planeación descentralizada.

Planeación estratégica. La palabra estrategia deriva del latín *strategia*, que a su vez procede de dos términos griegos: *stratos* ("ejército") y *agein* ("conductor", "guía"), por lo que su significado refiere a la virtud de dirigir hacia el éxito, y aunque inicialmente su significado se refería más a estrategias militares, ahora se aplica al sector público.

El nacimiento del pensamiento estratégico dio un giro, luego de que Igor Ansoff pionero de la visión estratégica en los negocios, reconoce que el entorno de las empresas había cambiado y se había vuelto discontinuo con el pasado, por consiguiente, los objetivos ya no eran suficientes por sí mismos como reglas de decisión para guiar la reorientación de las empresas en su proceso de adaptación a los desafíos cambiantes, las amenazas y las oportunidades. Por tal motivo, si la estructura no sigue a la estrategia, el resultado final es la ineficiencia. Los diversos ambientes obligan a adoptar nuevas estrategias, que también exigen diferentes estructuras organizacionales (Chandler, 1962).

La formulación de estrategias incluye la identificación de las debilidades y fortalezas de la organización, la determinación de las amenazas y oportunidades, la fijación de objetivos, el desarrollo de estrategias alternativas, el análisis de dichas alternativas y la decisión de cuál escoger (Álamo y García, 2007).

La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes, proporcionan la base para que una empresa tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros: planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo (Steiner, 1998).

Por su parte, Aguilar (2011) resume que la planeación estratégica es un ejercicio que combina en suma valoración, prospección, y estrategia, entendidos como juicios de valor (futuros deseados) más juicios de hecho, es decir (futuros realizables y factibles) más agenda estratégica (futuros ganadores). Esta definición se aproxima con más puntualidad a la realidad administrativa de los gobiernos.

Para el caso, Henry Mintzberg (1993) relaciona la estrategia con cinco definiciones, estrategia como plan, pauta de acción, patrón, posición, y perspectiva

conocidas como las *cinco p*. Primeramente, concibe la estrategia como un plan, un curso de acción conscientemente determinado. Las estrategias tienen dos características esenciales, se elaboran antes de las acciones en las que se aplicarán, y se desarrollan de manera consciente y con un propósito determinado. Como planes, las estrategias pueden ser generales o específicas, como plan, una estrategia también puede ser una pauta de acción, maniobra para ganar la partida al contrincante o competidor. La estrategia es un modelo en un flujo de acciones, en otras palabras, es consistencia en el comportamiento tanto si es intencional, como si no lo es, también llamados patrones. También establece que la estrategia es una posición, y perspectiva, un medio para ubicar una organización en lo que los teóricos de la organización llaman medio ambiente.

“La planeación estratégica también se convierte en herramienta metodológica para combatir los problemas del entorno tan cambiante y los del dintorno por igual, así como la búsqueda de la satisfacción de las necesidades propias de una organización pública y los retos que ésta enfrenta” (Suárez, 2014). Con ello, la organización tendrá la capacidad de enfrentar con eficiencia y eficacia las contingencias futuras.

Planeación participativa. Hace hincapié en situar a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Aquí se utiliza el termino participación, en su sentido más amplio, para incluir aquellos procesos de transparencia, apertura, toma de decisiones, y de dar voz a la ciudadanía tanto en escenarios públicos como corporativos (Carvajal, 2006). En la planeación participativa se entiende la planeación como un proceso de construcción social al convertirse en un escenario estratégico para las organizaciones sociales.

1.6.4 Horizontes de la planeación: corto, mediano y largo plazo.

La planeación, como práctica que involucra la unión de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del verdadero compromiso de los

tomadores de decisiones además del de la sociedad en el cumplimiento de las responsabilidades esenciales para alcanzar, el futuro deseado en los plazos establecidos (Garza, 1986).

En ese tenor se concibe según el caso que el cumplimiento de un plan está sujeto a una limitante temporal, ésta puede ser de corto, mediano y largo plazo.

“Al definir una estrategia para nuestro territorio, se plantea ¿cómo queremos que sea nuestro territorio en el futuro? ¿en 10, 20 o 30 años? ¿qué podemos planear a corto, qué a mediano y qué a largo? Un gobierno local debe gobernar tanto el presente como el futuro de su territorio. El presente, para asegurar que el territorio sigue funcionando -escuelas, hospitales, carreteras, agua corriente, recogida de residuos o alumbrado en las calles- y para atender a las emergencias que se presentan. Esta parte equivale a lo que podemos denominar el mantenimiento del territorio” (Jordá, 2016, p 29).

1.6.5 Dilemas y desafíos de la planeación

Uno de los grandes desafíos de la planeación es la formulación de las metas. Y debido a que la identificación de metas es una de las funciones centrales de la planeación, entonces procede la pregunta del por qué resulta tan difícil.

Respecto al tema, Rittel y Webber (1973) señalan que lo difícil es que, por un lado, existe confianza en la planeación inteligente: la razón, el discurso racional y la negociación civilizada. Pero por otro, se concibe al sistema, como la fuente del mal, del sufrimiento y la miseria.

Otro desafío es la definición de los problemas, es decir, diagnosticar la naturaleza oculta del problema y, después, de haber expuesto su verdadera naturaleza, cortar hábilmente de raíz sus causas.

La dificultad es identificar las acciones que pudieran ser efectivas para acortar las distancias entre lo que es y lo que debe ser. Porque conforme se busca mejorar la efectividad de las acciones para poder obtener los resultados preferidos, las fronteras se estrechan. Y conforme se conocen las complejidades, es más complicado volver funcional la idea de planeación.

Del mismo modo, una diferencia de los problemas públicos que han de ser resueltos por la planeación es que son mal definidos. Para Rittel y Webber (1973) los problemas sociales nunca se solucionan. En el mejor de los casos se resuelven una y otra vez por lo que no existe una formulación definitiva de los problemas públicos.

Entonces, la información que se requiere para entender el problema depende de la idea que se tenga de cómo solucionarlo. Es decir, para describir detalladamente un problema público, se tiene de antemano que realizar un inventario exhaustivo de todas las soluciones concebibles. En el momento en que se encuentra la raíz del asunto, las causas profundas que establecen la diferencia entre las condiciones que "son" y las que "deberían ser" se encuentra el problema. Y al encontrar el problema, es entonces cuando se encuentra la solución; el problema no se puede definir hasta que se haya encontrado la solución. Parece un hecho de lógica o sentido común, pero en la práctica se pierde este principio básico y pasa de ser un proceso administrativo, a un proceso político para los gobiernos locales.

En cuanto a los dilemas de la planeación, se puede determinar que no hay oportunidades de aprender mediante ensayo y error o sobre la marcha, cualquier intento es altamente significativo. Y puesto que es una cuestión de juicio decidir cuál de todas las soluciones será la elegida y se llevará a la práctica, "Cualquier cosa se vale" o, por lo menos, cualquier idea nueva que surja como medida de planeación puede ser una candidata seria para convertirse en resolución.

De ahí la complejidad de las consecuencias de la planeación, puesto que el planeador o decisor es responsable de los actos que se generan y los resultados afectan significativamente a las sociedades, aunque la meta sea siempre mejorar las condiciones de vida de la gente involucrada. Aquella persona que planea no tiene derecho a equivocarse.

Por su parte, Williner (2015) observa que en la actualidad los desafíos de la planeación para los territorios latinoamericanos se pueden enmarcar en cuatro dimensiones básicas: social, política, económica y ambiental (dimensiones que, a su vez, son la base para el desarrollo económico local) e identifica como desafíos la inclusión, la participación, la competitividad y la sustentabilidad respectivamente.

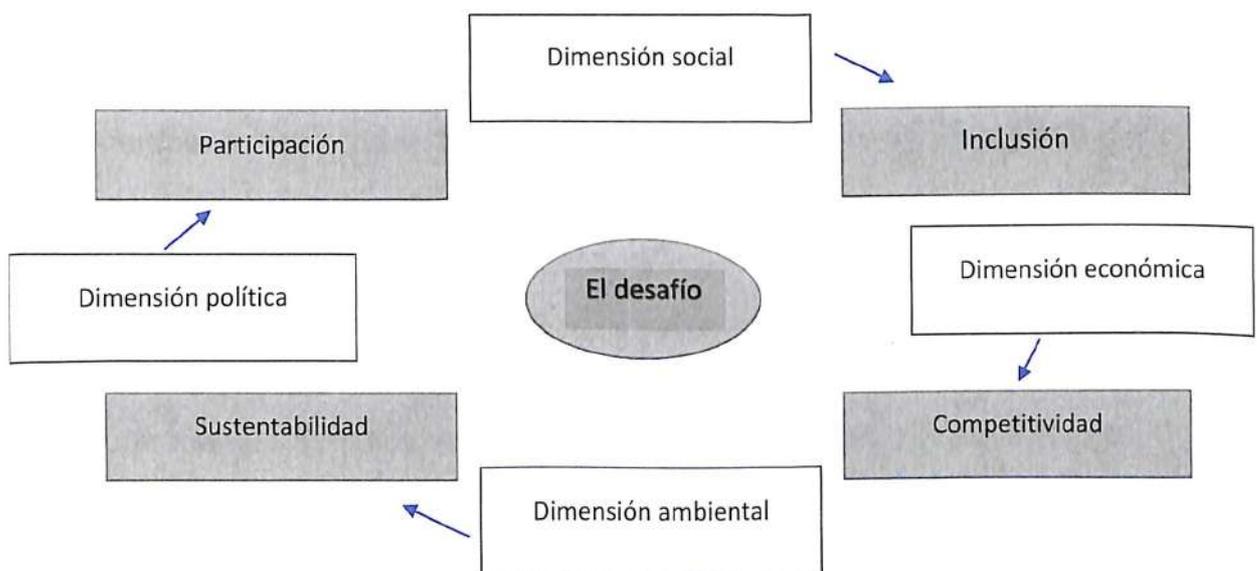


Figura 2. Desafíos de la planeación para el territorio

Fuente: elaboración propia con base a Williner, 2015.

Por lo anterior, los trabajos de la planeación van en caminados a atender estos desafíos con un obligado cambio en el modelo de desarrollo adoptado por los países de Latinoamérica y el Caribe, entre ellos, México. Entonces el desafío principal de la planeación contemporánea es atender y erradicar la desigualdad emergente.

I.6.6 Agenda 2030

Dentro de los acuerdos multilaterales más recientes que destacan en la escala global, se pueden mencionar: la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015 (Naciones Unidas, 2015), Hábitat III de 2016 (Naciones Unidas, 2016), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013 (CEPAL, 2013 y 2015) y el Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015) Sin embargo, el que indudablemente ha sido significativo para la región latinoamericana es la Agenda 2030.

La Agenda 2030 es un compromiso que los 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas suscribieron en septiembre del año 2015 con el fin de tomar una guía de ruta para la transformación de la visión mundial hacia un desarrollo sostenible a largo plazo, sustituyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta agenda global, ambiciona cumplir 17 objetivos en un plazo de 15 años, a través de 169 metas, que presentan una oportunidad histórica de gestionar el desarrollo de una manera holística. Este compromiso obliga a los gobiernos locales a planear en función de las 169 metas para dar cuenta en tiempo y forma de la implementación de éstos en las agendas locales. Razón por la que, el desarrollo sostenible es la praxis de la planeación actual.

Es importante señalar que, en la elaboración de planes a escala nacional, estatal y municipal, destaca la inclusión de la visión de metas que centran sus ejes estratégicos y políticas públicas con el adjetivo de sustentable, y en sus intentos de cumplimiento con el compromiso de la Agenda 2030, los territorios latinoamericanos consideran la oportunidad que detone el desarrollo económico tan constantemente buscado.



Figura 3. Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

Fuente: elaboración propia con base a datos de la Organización de las Naciones Unidas, 2018.

La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar el estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente. Es un compromiso universal adquirido por países desarrollados como en desarrollo, que toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático (ONU, 2018).

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se propone acompañar y apoyar a los países de América Latina y el Caribe en el proceso de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y los objetivos

del desarrollo sostenible, poniendo a su disposición sus capacidades analíticas, técnicas y humanas.

En suma, la Agenda 2030 representa una oportunidad en el combate a la desigualdad en el mundo, y establecimiento de una reflexión y difusión del quehacer de las administraciones públicas en sus diferentes niveles, a fin de mejorar e incentivar la cooperación entre las naciones.

1.6.7 Planeación en México

Con la colonización de los pueblos indígenas, se tienen las primeras referencias históricas de la planeación en la administración pública. Al complicarse la organización de nuevos territorios, particularmente después de 1524, la corona española apoyada por el Consejo de Castilla crea el Consejo de Indias: brazo ejecutor de la política de la monarquía real para la administración colonial de los primeros 200 años. Para organizar la tierra y la fuerza del trabajo se creó la Encomienda, concesión temporal para explotar a los indígenas, y en virtud de la dependencia de acción entre sí y el disfrute de los privilegios de la corona. Este periodo se caracterizó por un sistema de supervisión y control basado en la desconfianza, basado en un esquema rígidamente centralizado y patrimonial (Flores, 1988).

Luego del movimiento de Revolución Mexicana, las tareas de reconstrucción del país se vieron enfocadas al ordenamiento de la economía mexicana. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se convirtió en el marco de referencia que aceleraría los procesos de institucionalización de la planeación.

Los primeros intentos de la planeación en México fueron tomados de las características de los países socialistas; a partir del triunfo de la Revolución Socialista de 1917 en Rusia, donde se empieza a aplicar la planificación económica

bajo las condiciones de propiedad social de los medios de producción y un órgano central de planificación, basados en planes quinquenales, que a su vez contienen planes corrientes de corto plazo (Méndez, 2008).

La idea de planificar la actividad económica surge en México antes que en el resto de los países latinoamericanos. En 1930 se encuentran los primeros antecedentes, durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se expide una Ley General de Planeación en la que se habla de la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional. La ley se da a conocer en el Diario Oficial del 12 de julio de 1930, a pesar de lo cual nada se hace para llevarla adelante (Guillén, 1976).

Con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 se da inicio formalmente a un esfuerzo casi ininterrumpido por ordenar y encauzar el desarrollo del país, pero se carece de testimonios sobre el funcionamiento de las comisiones en ella establecidas (SPP, 1985).

A partir de la reunión celebrada en agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay, donde se formalizó la Alianza para el Progreso (ALPRO), programa coordinado por la Organización de Estados Americanos (OEA), a través del cual Estados Unidos, como reacción a la influencia ideológica de la Revolución Cubana de 1959 en el subcontinente, prometió canalizar hacia el subcontinente una cantidad no menor a 20 mil millones de dólares entre 1961 y 1970, el Gobierno Mexicano se comprometió a planear su desarrollo (al igual que el resto de gobiernos de los países latinoamericanos), pues era un requisito para acceder a las líneas de créditos en cuestión. Así, se constituyó la Comisión Intersecretarial (1962) para elaborar programas de desarrollo económico y social a corto y largo plazos, a efecto de confeccionar alternativas para lograr un rápido crecimiento económico y "una distribución más equitativa del ingreso" (SPP, 1988).

Dentro de este marco, la comisión intersecretarial elaboró el programa denominado Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuya finalidad verdadera era la de aprovechar créditos de la ALPRO. En los hechos, lo establecido en tal plan nunca se ejecutó (Guillén, 1983).

Así pues, la planeación en México se ha caracterizado por proyectos inconclusos, de corto alcance y de una duración no mayor a seis años, inconexos entre sí, onerosos en su momento para el erario nacional y con ambiciosas metas ampliamente difundidas para asegurar su aceptación social. Dicha tendencia negativa se ahonda por el entorno de exclusión tan característico de la fase de la globalización económica (García, 2010).

I.6.8 Planeación en Nayarit

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, establece en su artículo 134: "Corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, el empleo y una más justa distribución del ingreso; permitiendo el ejercicio de las libertades y la dignidad del hombre, en el marco de los mandatos que prescribe la Constitución General de la República". Así pues, la planeación en Nayarit era un ejercicio administrativo vertical, establecido por una instancia especializada de gobierno, que, en el mejor de los casos, recogía las propuestas de desarrollo de los sectores modernos de la entidad, los proyectaba como objetivos de gobierno y los vinculaba con las propuestas de desarrollo del gobierno federal (Pacheco *et al.*, 2011). A partir de ahí a la fecha el proceso de planeación aplica la ley conforme las expectativas centrales gubernamentales.

I.6.9 Planbarómetro

Planbarómetro pretende ser una guía sobre buenas prácticas en los procesos de planificación nacional, subnacional y sectorial, que incorpora

instrumentos, enfoques y metodologías de modelización de financiamiento de los planes de desarrollo y procesos de planificación.

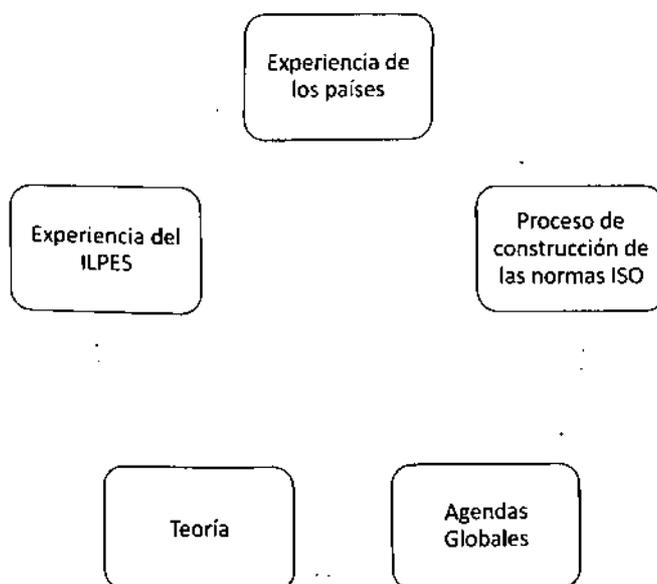


Figura 4. Modelo óptimo de planeación de Planbarómetro

Fuente: elaboración propia con base a CEPAL, 2017.

Está coordinado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), que propone establecer metas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita y de ocupación, y recupera la necesidad de priorizar los equilibrios reales (producto, empleo y salario real), sin descuidar los nominales (inflación, tasa de interés y tipo de cambio), con un enfoque dirigido a garantizar la sostenibilidad del proceso (social, económica y medioambiental).

En un principio se consideró conformar comités técnicos para la construcción de la herramienta Planbarómetro, actividad que derivó en la consulta a expertos en planificación para el desarrollo mediante el método Delphi. El método Delphi tiene como finalidad generar un consenso de opiniones de expertos sobre temas específicos. Se considera un método de análisis cualitativo de opiniones

mediante el uso de consultas con preguntas abiertas, que luego son sistematizadas en sucesivas rondas (Briones, 2009).

Finalmente, se recoge la necesidad de evaluar cómo se comporta el sistema de planificación local a fin de promover la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En ese sentido, las dimensiones de criterios que tienen similitud o coincidencia de temática quedan establecidas de la siguiente manera:

- Dimensión institucional: hace referencia a los elementos facilitadores o de apoyo a los procesos de planificación para el desarrollo.
- Dimensión de diseño: hace referencia a los elementos relacionados con la confección misma de los planes y estrategias.
- Dimensión de implementación: recoge la manera en que se llevan a la práctica los planes y las estrategias.
- Dimensión de resultados: agrupa los factores que permiten el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la calidad de los procesos de planificación.
- Dimensión de compromisos globales y regionales: recoge los aspectos más relevantes para medir la incorporación de la Agenda 2030 al sistema o los procesos de planificación.

Esto permite analizar el proceso de planeación en las dimensiones política, técnica y administrativa por las que se caracteriza.

En suma, la herramienta es un autoanálisis institucional que invita a la reflexión, difusión interna del proceso de planificación entre los actores locales, pero también una herramienta de mejora de los sistemas de planificación a nivel local.

Para hacer uso del sistema se puede acceder en línea a través de la liga <https://goo.gl/gpPHG7>, donde se solicita un nombre de usuario y una contraseña para usarse incluso desde la aplicación instalada en un teléfono inteligente, la cual está disponible como Planbarómetro APP y es descargable en la misma liga.

Capítulo II

Marco Teórico

Desde la perspectiva del desarrollo económico local, existen tres conceptos claves para el desarrollo centrado en la igualdad: territorio, gobernanza y planeación.

2.1 Territorio y gobernanza

Luego de varios años de reflexión, la CEPAL (2017) concluye que el desarrollo necesita de compromiso, sentido de pertenencia y despliegue de la organización y de los medios necesarios, para alcanzar los propósitos acordados. En la construcción de este compromiso, el territorio desempeña el papel de célula y escala básica, en donde han de ponerse en movimiento las más variadas escalas de la geografía y de la acción humana.

Para Massey (2015:12), el territorio es “un nudo abierto de relaciones, una articulación de flujos, influencias e intercambios”. El ILPES, por su parte, lo define como:

una “construcción histórica y social, con referente institucional (...) El territorio es un sistema complejo, que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural, por parte un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas institucionales y una cultura envolvente, que recoge los códigos, valores e identidad (...) El territorio se basa, en un sentido de adscripción y pertenencia, que en última instancia se expresa en una territorialidad, que soporta la acción colectiva y la posibilidad de tener un proyecto común” (ILPES 2015: 24).

En suma, la planificación, es un acto político, que favorece la creación de gobernanza (ILPES, 2014). La gobernanza entonces apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensión de integración y de interdependencia (Jorquera, 2011).

Con la visión de gobernanza, la planeación multiescalar, se convierte en un esquema que se ocupa de las interacciones que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles gubernamentales, contribuye a una mayor gobernanza en los sistemas democráticos locales, y pone en valor al territorio, como una categoría conceptual relevante en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

En ese sentido, Alain Jordá (2016) añade que los territorios, como entes vivos, sólo progresan cuando sus agentes locales son capaces de trabajar juntos en la misma dirección, aunque lo haga cada uno desde su propio ámbito de actividad. De otro modo, no hay un horizonte hacia el que avanzar y cada uno avanza hacia su propio objetivo.

Entonces el territorio, es este espacio de dinámica donde un grupo humano con capacidad de elaboración de una imagen colectiva de bien común, sentido de pertenencia a un espacio físico específico y despliegue de los medios objetivos y subjetivos, trabaja lo necesario para alcanzar los objetivos conjuntamente acordados.

Esta conceptualización, ha evolucionado de forma tal en el seno de la CEPAL, que no se trata de reemplazar la mirada abajo-arriba del desarrollo local, con el enfoque arriba-abajo del desarrollo regional, sino de comprender las múltiples interacciones entre las escalas, en las más diversas direcciones y considerando

también lo mundial, como una escala pertinente de análisis e intervención. El desafío contemporáneo es pues, la comprensión y la intervención del desarrollo territorial, como una dinámica multiescalar y multinivel.

Siguiendo de nuevo a Massey (2015), se subraya que hay que “entender un lugar, un territorio, una región, es decir en términos generales, lo local, como un producto de lo global, igualmente lo global es producto de lo local, a su vez eso implica que deberíamos entender nuestros lugares, los territorios, no sólo como víctimas de los procesos de globalización neoliberal, sino enfrentándonos políticamente al papel que desempeñan en dichos procesos”.

Así se entiende el desarrollo, como resultado de un proceso multidireccional y pluriescalar, y por ende la planeación, que implica la búsqueda de una sinergia virtuosa, entre factores endógenos y exógenos, así como una reflexión política sobre la forma de establecer esos flujos de conexión.

En estas condiciones, si el territorio es una categoría de análisis compleja en sí misma y pertinente, a la hora de intervenir sobre la estructura de la desigualdad, la planeación es un medio para promover el desarrollo y acompañar procesos políticos, ambos conceptos útiles para propiciar la gobernanza.

Para Jordá (2016) los elementos de una estrategia territorial con gobernanza son:

- una visión
- unas líneas estratégicas
- unas actuaciones básicas o proyectos clave para cada línea
- un calendario
- una organización

Visión para que los habitantes del territorio sepan de qué proyecto forman parte y contribuyan a hacerlo realidad y se expresa, en una palabra, frase o

enunciado. De este modo, el resto del mundo identifica al territorio y lo posiciona en la mente.

Es imprescindible marcar plazos para los proyectos, si no hay compromiso de plazos, hay excusas para aplazar las decisiones. Y por último, seguimiento por parte de la administración pública, sector privado y empresarial, sector académico, y organizaciones sociales. No de una estructura profesional y remunerada por esa labor, sino una organización en la que participan los actores territoriales implicados en el desarrollo de la estrategia (Jordá, 2016).

Toda esta complejidad, necesita de una visión organizada y espacial de la situación, a modo de comprender, y trabajar en el proceso de desarrollo, es decir una visión de multiescalaridad, tareas específicas y manejo de sus interrelaciones.

El concepto de escala es usado metafóricamente para ser usado en función de aquel ámbito geográfico de despliegue de un determinado proceso, función o problema. Sin embargo, la multiplicación de relaciones de red y el debilitamiento de los determinantes tradicionales del desarrollo, derivados de las relaciones de proximidad, ponen en cuestión la concepción encajonada de las escalas e invitan a la representación de nuevas interrelaciones, más complejas, entre lo local y lo mundial y del juego entre múltiples escalas (Pumain, 2006, p.94-96).

Lo anteriormente descrito permite identificar una discrepancia entre niveles y escalas, que es de utilidad y relevancia para comprender la lógica de acción e intervención más adecuada sobre los problemas. No siempre hay coincidencia entre los niveles de gobierno y gestión del territorio, entre su delimitación geográfica y la lógica de reproducción y el tratamiento de los problemas del desarrollo.

II.2 Planeación en el desarrollo local

El desarrollo local es el principal objetivo de la mayoría de los países del mundo. Toda nación busca mejorar la renta, bienestar, y capacidad económica de todos los pueblos, es de largo la tarea social más crucial a la que se enfrenta hoy en día. Todos los años se mandan ayudas económicas, se realizan inversiones, se formulan medidas, se elaboran complejos planes para alcanzar este objetivo, o al menos acercarse más a él (Debraj, 1998). En ese tenor, se han propuesto varias dimensiones del concepto de desarrollo, pero para los fines de la investigación el de desarrollo local es el más conveniente.

Algunos de los aspectos que Galliccio (2004) considera claves a la hora de hablar de desarrollo local son que se trata de un enfoque multidimensional e integrador, que se define por las capacidades de articular lo local con lo global y que requiere actores de desarrollo orientados a la cooperación y negociación.

Entonces, todo proceso de desarrollo es de integración social, o no lo es. Y el primer paso hacia la formación de tejidos sociales capaces de moverse en dirección de una creciente integración interna, es, justamente, la activación de nuevas energías productivas en las economías locales. No es fácil imaginar procesos de salida del atraso con instituciones frágiles (Pipitone, 2001). En ese sentido, el Estado a través de su plan rector de estrategias para el desarrollo es el agente que conduce hacia la detección de nuevas energías productivas.

Ahora bien, Amartya Sen (2001), rechaza la oposición entre Estado y mercado, y entre planificación y rentabilidad, y propone una visión más profunda que acepte la importancia de la capacidad de la población para valorar, elegir y actuar libremente; así, combinando la acción del Estado, la función del mercado y el papel de las organizaciones comunitarias. Para hablar de desarrollo del territorio, se habla de cuatro dimensiones básicas, de manera que los factores descritos como

economía, sociedad, política y ambiente, también hace referencia a dimensiones ineludibles en la gobernabilidad local y en cualquiera de sus proyectos.

Tabla 2. Dimensiones básicas del desarrollo local

<p>Económica</p>	<p>Se vincula con la creación, acumulación y distribución de riqueza. Considera a la economía local como parte de su dinámica según su modelo de acumulación descentralizado. Acuña un tejido empresarial local, los servicios a particulares y a las empresas y a la integración rural- urbana. También cuenta con la incorporación de tecnología, inversión y desarrollo.</p>
<p>Social y cultural</p>	<p>Se refiere a la calidad de vida, equidad e integración social. Contempla la superación de carencias básicas, participación y organización social, e incluye a las elites locales capaces de conducir el proceso de desarrollo local</p>
<p>Política</p>	<p>Supeditada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales. Agrupa aspectos como autonomía y eficiencia de la gestión local, la gestión pública- privada, la planificación local y requiere de una agenda pública sobre desarrollo local</p>
<p>Ambiental</p>	<p>Representada por los recursos naturales y la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Galliccio (2003) Arocena (2002).

Entonces, la solución a los nuevos obstáculos puede requerir más y mejor, en lugar de menos, participación del Estado en la economía (Moreno- Brid y Bosch, 2010). La planeación pues, es un proceso en donde hombres y mujeres de un territorio hablan de las expectativas y sueños que poseen en común. Evidentemente, para poder lograr ese resultado, se trata de conocer un territorio en sus aspectos estratégicos; pero también se trata de discutir en las problemáticas o aquellos aspectos en donde se necesita mejorar. De la misma forma, es importante fijar la atención en aquellos aspectos en donde se ha avanzado de forma positiva o se han hecho bien las cosas.

Dentro de la visión del desarrollo local y territorial, existen diversas propuestas metodológicas para la realización de planes, y metas de desarrollo, que son expuestas como estrategias que pueden ser apropiadas para los tomadores de decisiones.

Entre ellas, destacan los trabajos de Iván Silva Lira y su Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local (2003) y el Manual de estrategias de Desarrollo para ciudades intermedias y territorios de Alain Jordá (2016).

De acuerdo con Silva-Lira (2003), el concepto de desarrollo económico local surge de la idea de determinar, por una parte, cuáles son las potencialidades de recursos con los que se cuenta y que está subutilizado y, por otro lado, cuáles son las necesidades que se requiere satisfacer de las personas, de las colectividades de las comunidades, de los municipios y de la sociedad en su conjunto.

Según Jordá (2016), para transformar con éxito un territorio, se necesitan tres elementos: la implicación de los actores territoriales, la elaboración de una estrategia territorial, y un plan para llevarla a cabo.

Sin embargo, el plan no es suficiente para elaborar una estrategia de desarrollo, puesto que también influyen el presupuesto, así como la disposición de criterios claros.

La propuesta de Jordá se encamina en repensar la elaboración de las estrategias territoriales que, asegura, deben ser planteadas primero en el sentido global y casi de manera natural irán surgiendo las políticas locales de desarrollo, dando las aportaciones a cada dimensión del territorio de manera organizada.

Para transformar con éxito una ciudad, se necesitan tres elementos:

1. Una estrategia
2. Un plan para hacerla realidad
3. La implicación de los agentes locales

Contrario a lo que afirma Jordá (2016) acerca de esta receta para el éxito, Sergio Boiser (1999) afirma "No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros, quienes lo construyan".

Sin embargo, la opción de la receta nos atañe en el sentido de que puede facilitar el proceso de planeación para los tomadores de decisión, que se ocupan de problemas públicos complejos imprevistos también.

2.3 Teorías de la organización

Sexton (1977) asegura que existen tres corrientes de las teorías de la organización: la doctrina clásica, la escuela humanista y la teoría moderna. Para la presente investigación fue pertinente recurrir a los principios de la teoría clásica de la organización en lo que respecta a la división del trabajo y la especialización

productiva, la cual se basa en la idea de que para un individuo es extremadamente complejo realizar todas las tareas necesarias para completar un proyecto. En ese sentido, el planeador no puede realizar todo el plan de manera individual, incluso si tiene toda la información, requiere de delegar el trabajo para ahorrar tiempo de adiestramiento, proporcionar oportunidades para utilizar los talentos de cada actor territorial, sin olvidar que la repetición constante conduce a la experiencia y se llega por fuerza a la eficiencia.

Los clasicistas sostienen que el hombre es un ser racional con motivos económicos y por tanto aceptan la oportunidad de mejorar. Después de todo, si un hombre produce más tanto él como la compañía reciben los beneficios de manera simultánea (Taylor citado en Sexton 1977).

La tarea desde esa concepción es inducir a que cada trabajador (actor social) utilice sus mejores esfuerzos, su trabajo más apropiado, todos sus conocimientos tradicionales, capacidad, ingenio y buena voluntad, es decir su iniciativa para el bien común.

Entonces, aquellas personas que trabajan en la planeación, cuya especialidad bajo la administración científica es diseñar el futuro, descubren invariablemente que el trabajo se puede realizar mejor y de manera más económica mediante una subdivisión, que coincide con la visión de la planificación multiescalar.

Capítulo III

Metodología

A lo largo del presente capítulo se describe el marco metodológico al que fue necesario recurrir para cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación.

3.1 Tipo y diseño de investigación

Se clasifica dentro las investigaciones mixtas que utiliza el método de estudio de caso. "Su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, por lo que las preguntas del cómo y por qué son mejor manejadas por los estudios de caso, experimentos o historia" (Yin, 1994).

Se clasifica dentro de los estudios de caso de tipo explicativo – descriptivo. El diseño es no experimental, de tipo transeccional que describe relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado (Hernández y Baptista, 2010).

Se recurre al método de estudio de caso, ya que éste es utilizado para entender la problemática organizacional e identificar la especificidad y diversidad de las organizaciones locales (Barba 2009 citado en Sansores *et al.*, 2015).

Se concibe al estudio de caso como una estrategia para articular la teoría del desarrollo local con los datos empíricos del proceso de planeación. ya que este puede describir en forma exhaustiva una situación real y explicar, tentativamente, sus múltiples factores y componentes.

Tabla 3. Diseño de la investigación.

Caso de Estudio	Nayarit
Objeto de estudio	Proceso de planeación
Unidad de Análisis	Plan Estatal de Desarrollo
Problema de investigación	Determinar cómo la Administración Pública de Nayarit realiza su proceso de planeación y qué impacto tiene en el desarrollo local
Preguntas de Investigación	<p>¿Cuáles han sido las metas y proyectos estratégicos de las tres últimas administraciones en Nayarit?</p> <p>¿Cómo se realiza la planeación en la administración pública del estado de Nayarit?</p> <p>¿Por qué es importante la planeación para el impulso del desarrollo económico local?</p> <p>¿Un proyecto planeado es más propenso a ser exitoso, en comparación con uno que no lo está?</p>
Enfoque de investigación	Mixto
Métodos	Análisis de contenido, Regresión Logística Binaria y entrevista

Fuente: elaboración propia, 2017.

3.2 Técnicas de recolección de datos

El principal sustento en la recopilación de información fue con técnica de observación directa y participante en el espacio en que tiene lugar el fenómeno de estudio, dentro de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto que en seguimiento a la Ley de Planeación del Estado de Nayarit, artículo 4, apartado II, es la dependencia competente para coordinar las acciones relativas al Sistema Estatal de Planeación; por tal motivo, fue necesario realizar visitas programadas en

dicha institución para la investigación de campo, y obtención de entrevistas a los principales actores del proceso, durante el periodo del lanzamiento de la convocatoria hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Conjuntamente se efectuó una revisión de la literatura en bases de datos especializadas, fueron consultadas las leyes y decretos sobre planeación.

3.3 Análisis y tratamiento de datos

Levy y Mallow (2005) afirman que los investigadores sociales pueden encontrar en el análisis multivariable una herramienta práctica, versátil y adaptable a todo tipo de investigación al permitir extraer información relevante, eficiente y detallada que enriquecerá su trabajo.

Por tal motivo, se recurre a la propuesta de un modelo de regresión logística binaria para el análisis del fenómeno de la planeación dado, que la característica principal es que la variable a explicar o regresada asume valores de 1 y 0 según si el proyecto estratégico presenta la característica de no ser planeado. Eso implica que la variable dependiente (proyecto estratégico planeado) se puede expresar como una variable binaria dicotómica.

Se procedió a elaborar un modelo de regresión logística binaria para estimar la propensión de que un proyecto sea planeado o de lo contrario, si existe más propensión a no planear, con el apoyo del SPSS (Statistical Package for the Social Sciences, por sus siglas en inglés), lo que permitió un análisis de los diferentes escenarios sobre el tema.

La regresión logística binaria es la técnica estadística que tiene como objetivo comprobar hipótesis o relaciones causales cuando la variable dependiente

(resultado) es una variable binaria (dicotómica o dummy) es decir que tiene sólo dos categorías, dado que se basa en la idea de que las variables independientes tratan de predecir la probabilidad de que ocurra algo sobre la posibilidad que no ocurra (Briones,2003).

Se realizó una base de datos con los proyectos estratégicos incluidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017, es decir lo que se planeó y contrastando con la cartera de proyectos de inversión que se incluyen en los cinco informes de Gobierno, es decir, lo que se hizo.

Respecto a las variables que son predictoras o explicativas se expresan en la siguiente figura:

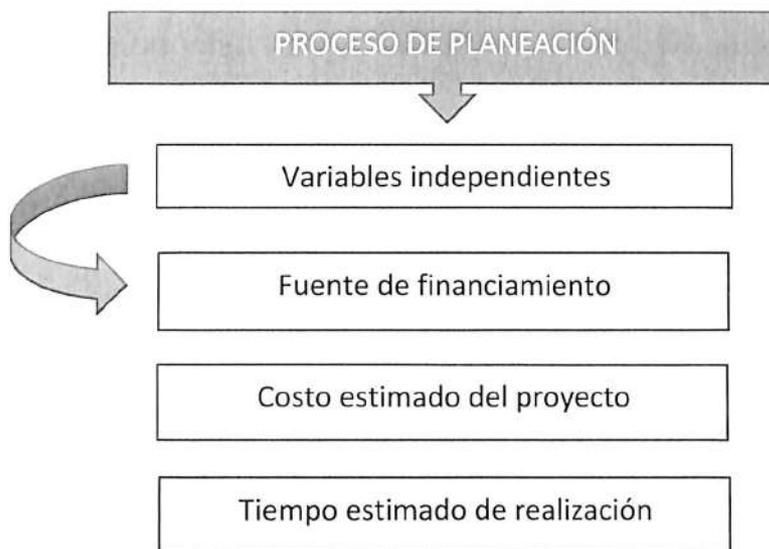


Figura 5. Especificación de las variables que entrarán en el análisis.

Fuente: elaboración propia, 2017.

Se eligió un modelo de regresión logística binaria porque, desde el punto de vista matemático, es una función extremadamente flexible y fácil de utilizar. Tiene una interpretación relativamente sencilla y la evidencia empírica ha demostrado que este modelo es adecuado en la mayoría de los casos en los cuales la respuesta es binaria.

La restricción $0 < (E (Y_i | X_i)) < 1$ genera problemas en la selección del modelo adecuado, puesto que se requiere ajustar un modelo para el cual los valores estimados para la respuesta se encuentren entre 0 y 1. Y aunque muchas funciones han sido propuestas, la función monótonamente creciente o (decreciente), en forma de S (o de S invertida), tal como la función logística, es la que se suele utilizar con más frecuencia.

El modelo más simple para analizar variables con respuesta binaria es el Modelo Lineal de Probabilidad (MLP) (Gujarati, 2005, p.562), muy semejante a un modelo de regresión lineal tradicional, pero que tiene como limitante principal que las probabilidades P_i no cumplen con la restricción $0 \leq E (Y_i/X) \leq 1$, lo que provoca que el R^2 sea un valor cuestionable de bondad de ajuste, entre otras limitaciones del modelo.

Debido a las limitaciones anteriores, y si se tuviera un MLP cuya expresión fuera:

$$P_i = E(Y=1/X_i) = \beta_1 + \beta_2 X_i \dots\dots\dots(1)$$

Para subsanar los problemas mencionados, se establece la siguiente función de distribución logística:

$$P_i = E(Y=1/X_i) = \frac{1}{1 + e^{-\beta_1 + \beta_2 X_i}} \dots\dots\dots(2)$$

y suponiendo $Z_i = \beta_1 + \beta_2 X_i$ la ecuación anterior se puede simplificar como:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} \dots\dots\dots(3)$$

En donde β_1 y β_2 son los coeficientes estimados a partir de los datos.

Donde X es la variable independiente.

e es la base de los logaritmos naturales (2.718281828).

La probabilidad de que ocurra el evento señalado por la existencia de la característica, es decir, el valor 1, está dada por (3) en el caso de que el modelo cuente con varias variables independientes, y el valor Z resulta de la combinación lineal:

$$Z = \beta_1 + \beta_2 X_1 + \beta_3 X_2 + \dots + \beta_i X_i$$

Por su parte, la no ocurrencia del evento, es decir, la probabilidad de que se presente el valor 0, se encuentra dado por $1 - P_i$.

La ecuación que relaciona las variables se especifica en los términos siguientes:

$$Z = \beta_1 + \beta_2 (\text{Fuente}) + \beta_3 (\text{Tiempo}) + \beta_4 (\text{Costo}) + u_i$$

En donde:

Z: Proyectos planeados, en donde la variable dependiente toma el valor de 1 para si se planeó, y el valor de 0 para negar la cualidad.

$\hat{\beta}$: Son los estimadores de los parámetros reales: b

Fuente: Representa la fuente de financiamiento del proyecto estratégico en el plan, en donde 0 representa no se sabe y 1 representa se sabe.

Tiempo: Representa el tiempo estimado para la realización del proyecto, en donde 0 representa no se sabe y 1 representa se sabe.

Costo: Representa el costo estimado del proyecto estratégico, en donde 1 representa se sabe y 0 representa no se sabe

u = término de perturbación estocástica, representa todas las variables que se omiten en el modelo, pero que en su conjunto afectan a Y.

En cuanto al análisis cualitativo, se utilizó la técnica de Análisis de Contenido que tiene como misión establecer las conexiones existentes entre el nivel sintáctico de un texto, y sus referencias semánticas y pragmáticas, revelando su sentido subyacente (Padua, 1979). De este modo, la técnica sirvió para descifrar la lógica de la planeación respecto al discurso de los diferentes planes de desarrollo revisados.

Se eligieron para el análisis, cuatro planes estatales que comprenden de 1999 a 2021, debido a que la diferencia de fuerzas políticas en el poder nos permite determinar, cómo es que planean los diferentes partidos políticos.

El análisis de contenido, asegura Valle (2003) "permite pasar de un nivel de la superficie textual a un nivel interpretativo, mediante un procedimiento estándar de codificación y categorización para identificar similitudes y diferencias" entre los planes de desarrollo a analizar, así como las leyes que regulan el proceso de planeación local, para detectar las variables que no pueden ser interpretadas matemáticamente, pero que sin duda son significativas en el proceso.

En ese sentido, la técnica de análisis de contenido permite analizar las metodologías del desarrollo local, que cumplen con el objetivo general de la investigación.

Capítulo IV

Resultados

A fin de determinar la lógica de la planeación local, se presentan: marco regulatorio, metas y proyectos estratégicos en el Estado de Nayarit desde 1999 al año 2021 y, por último, los resultados arrojados del modelo matemático usado para explicar el fenómeno.

4.1 Marco jurídico e instituciones

La planeación de la administración estatal en Nayarit se basa en un marco regulatorio que maneja en su totalidad el proceso técnico y administrativo, desde la elaboración, la implementación y evaluación del plan.

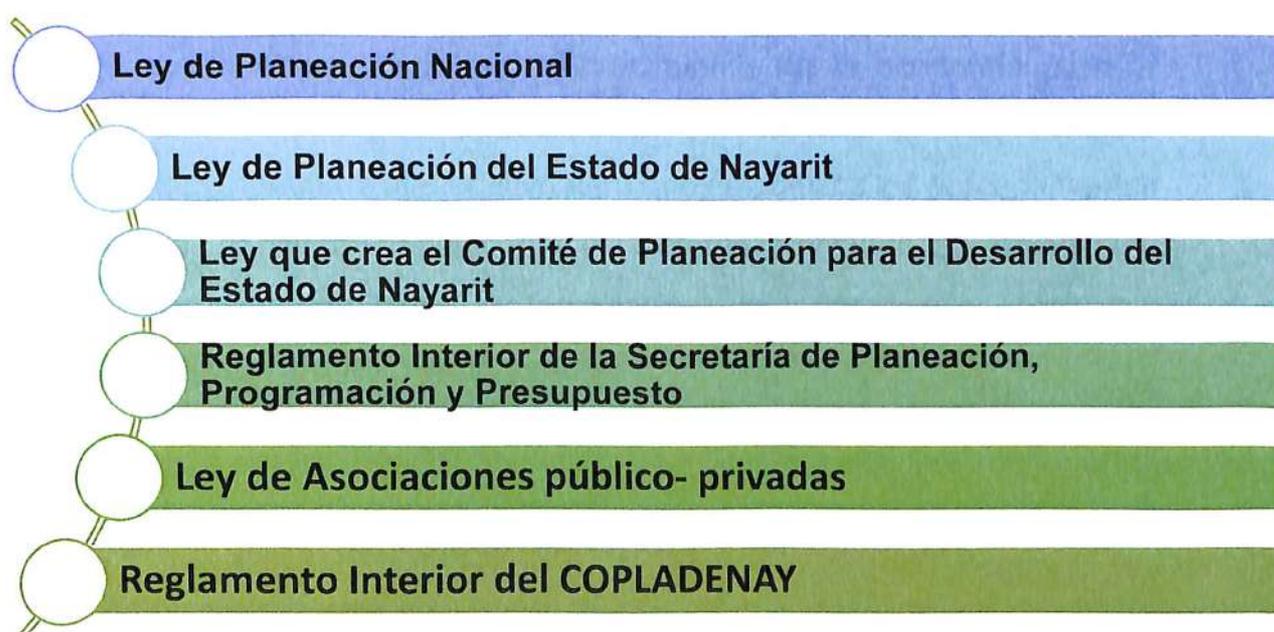


Figura 6. Marco que regula la planeación del Estado de Nayarit.

Fuente: elaboración propia con base a datos de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto, 2018.

Cada ley y reglamento fueron creados con la finalidad de formar el marco rector que establece fechas y norma el cumplimiento del proceso de planeación en la entidad. Nótese la ausencia de la Ley de participación ciudadana, que evidencia la exclusión de los actores locales en la decisión de las metas y proyectos estratégicos. Sin embargo, sí existe un interés de que la iniciativa privada participe en el proceso de planeación.

Respecto a los documentos a tomar en cuenta para la planeación estatal, se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo, Programas Federales, Programas Sectoriales y Especiales y Planes Municipales de Desarrollo.

4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable (artículo 25), organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (artículo 26) y del mismo modo, facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

4.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, establece en su artículo 134 "Corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, el empleo y una más justa distribución del ingreso; permitiendo el ejercicio de las

libertades y la dignidad del hombre, en el marco de los mandatos que prescribe la Constitución General de la República, esta Constitución y las Leyes que de ellas emanen”.

4.1.3 Ley de planeación del Estado de Nayarit

Para el año 1997, siendo gobernador constitucional del Estado, Rigoberto Ochoa Zaragoza se decreta la Ley de Planeación del Estado de Nayarit, con el objeto de regular el proceso de planeación, ejecución, conducción, control y evaluación del desarrollo del Estado. Nótese que pasaron catorce años luego del decreto nacional de la misma ley, para que el gobierno local cumpliera el mandato. Mientras tanto, la planeación en la escala estatal se rige por la planeación federal.

4.1.4 Ley de participación ciudadana del Estado de Nayarit

Respecto a la planeación y su proceso, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit en su artículo 11 menciona que no podrán someterse a referéndum, aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias: fiscal o de egresos del Estado, régimen interno de la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma, estatal o municipal; régimen interno de los Poderes Legislativo y Judicial, fiscalización y transparencia, régimen de responsabilidades de los servidores públicos, Órganos Autónomos Constitucionales; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales, y ordenamientos locales cuya competencia derive de leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión y Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En ese sentido, los actores locales que desde la perspectiva del desarrollo local juegan un papel esencial en el círculo virtuoso de la planeación del territorio,

en Nayarit se ven limitados, pues se presenta un problema para su incorporación al proceso.

4.1.5 Sistema estatal de planeación democrática

Derivado de que el artículo 26 de la Carta Magna estipula que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”, en Nayarit se establece en el segundo apartado de la ley de planeación, que el objetivo del Sistema Estatal de Planeación Democrática, es establecer los mecanismos para que la Administración Pública y los sectores social y privado participen democráticamente en el proceso de planeación, encauzando sus propuestas al seno del Comité de Planeación para el Desarrollo, para su revisión y análisis.

Para tal efecto, las propuestas sobre inversión en obras y servicios que emanen de la sociedad se deben ajustar a los criterios de racionalidad y coherencia con la realidad económica, social y ambiental, y estar acordes a las prioridades que señale el Plan Estatal de Desarrollo. Esto evidencia que quien decide las metas del plan, no son los actores locales, sino el Estado, si bien se reciben propuestas de la sociedad, si éstas no son prioritarias del orden federal, ni orden estatal, no son incluidas en el plan.

Aparte de lo anterior, las inversiones en obras y servicios se ajustan a la disponibilidad financiera.

4.1.6 COPLADENAY

Durante el sexenio del Gobernador Rogelio Flores Curiel, en 1981 se decreta el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit (COPLADENAY) así como los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios (COPLADEMUN).

Este comité es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de canalizar a la Secretaría de Planeación y Desarrollo, las demandas y solicitudes captadas por el Sistema Estatal de Planeación Democrática, y de promover su integración al plan. Para ello capta de los tres niveles de la administración pública y de los diversos sectores de la población, los principales planteamientos que contribuyan al desarrollo integral de la entidad.

Tabla 4. Conformación del COPLADENAY

Presidente	Gobernador del Estado
Coordinador General	Secretario de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Estado
Subcoordinador de Planeación	Designado por el Secretario de Planeación y Desarrollo
Subcoordinador Operativo	Designado por el Secretario de Planeación y Desarrollo
Secretario Técnico	Delegado de la Secretaría del Gobierno Federal
Coordinador de la Unidad de Control y Evaluación	Contralor General del Gobierno del Estado

Fuente: elaboración propia (2018) con base a Ley de Planeación del Estado de Nayarit.

Y del mismo modo se deberán incluir los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal, así como de los organismos del sector paraestatal; delegados de las diversas dependencias y entidades federales que actúen en el Estado; presidentes municipales de la entidad y a invitación expresa, los representantes de los sectores social y privado, instituciones de educación superior y centros de investigación, o demás personas físicas o morales que se estime pertinente.

Esto refiere a que el diseño del Plan Estatal de Desarrollo es democrático en el discurso: “reciban ustedes una permanente invitación para sumarse a construir

el Nayarit al que todos aspiramos, a sumarse a la realización de una verdadera planeación democrática, porque todos somos Nayarit” (PED 2005 - 2011).

4.1.7 COPLADEMUN

Los Ayuntamientos Constitucionales con base a la ley, coordinan sus procesos de planeación ajustándose a las directrices del Plan Estatal y regulan aquellos aspectos que resulten propicios en función de las necesidades de sus demarcaciones, a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Los Ayuntamientos y el Ejecutivo Estatal, pueden celebrar convenios que conlleven al mejor cumplimiento, tanto del Plan Estatal como de los Planes de Desarrollo Municipal. Sin embargo, la planeación del municipio no viene de las necesidades locales, sino de las decisiones verticales del poder ejecutivo estatal, que cumple a su vez con los objetivos trazados por el gobierno federal. Una planeación de arriba hacia abajo.

Este problema no sólo se presenta para los municipios, entre plan estatal y federal, sino también entre plan estatal vigente y el anterior. La Ley de Planeación para el Estado de Nayarit, Capítulo V, en su artículo 29 especifica: El PED deberá elaborarse tomando en consideración los realizados con anterioridad.

Los resultados afirman que la planificación del gobierno en 2005 contempló metas para el año 2020. Pero la misma Ley de Planeación Estatal en su artículo 28 aclara: La vigencia del plan se limita al período constitucional de gobierno, aun cuando sus previsiones y proyecciones puedan exceder de este término. Por tal motivo, la misma ley permite por un lado planificar a visiones de largo plazo, pero a la llegada del cambio de gobierno, se puede no dar seguimiento a políticas públicas y programas sociales, aún a pesar de que estén funcionando exitosamente.

El análisis de contenido arrojó el dato que marca una relación causal entre el estancamiento del desarrollo y el marco regulatorio: Son funciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado: coordinar el seguimiento, control y

evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (artículo 21 Ley de Planeación del Estado de Nayarit, apartado tercero).

El mismo equipo que diseña, también controla y además evalúa su mismo trabajo. Este síndrome de omnisciencia, supremacía y autosuficiencia de nuestros gobiernos, tan distintivo de nuestra tradición estado-céntrica, y que fue justificado con doctrinas de la soberanía o con señalamientos sobre la capacidad endémica de nuestras sociedades para autodesarrollarse, ocasionó que no se cultivaran formas de planeación y dirección estratégica, aunque nominalmente se aderezaran los planes, programas y gestiones con el elegante calificativo de estratégicos (Aguilar, 2006).

4.1.8 Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del Estado de Nayarit

La Secretaría de Planeación y Desarrollo del Poder Ejecutivo es la dependencia normativa del Sistema de Planeación Democrática, y le corresponde coordinar y establecer lineamientos y criterios generales de formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas en el Estado.

Luego de expedir la convocatoria de consulta pública para la participación de los sectores público, social y privado, con el fin de que emitan sus propuestas para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo, elabora con base en las propuestas recabadas en el seno del Sistema Estatal de Planeación Democrática, el proyecto de Plan Estatal de Desarrollo para someterlo a la consideración del gobernador. Vigila el cumplimiento del plan, coadyuvando al efecto con las instancias de los Comités de Planeación tanto estatal como municipales; y orienta las estrategias y medios para la promoción, organización y actuación de los grupos sociales en la toma de decisiones, según corresponda a la definición de necesidades prioritarias.

4.1.9 Secretaría de finanzas del Estado de Nayarit

Como dependencia encargada de la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública del Estado, corresponde a la Secretaría de Finanzas, en materia de planeación, definir las líneas de las políticas financiera, fiscal y crediticia, así como de los programas y proyectos sectoriales, regionales, especiales y de todos aquellos rubros institucionales inherentes al Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Cuida que la operación en que se involucre el crédito público se apegue a los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo; además de tomar en cuenta los efectos de las políticas fiscal, financiera y crediticia y de los precios y tarifas de los servicios públicos proporcionados por el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

4.1.10 Secretaría de contraloría general del Estado de Nayarit

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General del Estado, el control y vigilancia de los recursos destinados a la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, disponiendo las medidas necesarias para su aplicación, a través de la Unidad de Control y Evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Y lo más importante, coordina las acciones de evaluación general de los programas y proyectos de las diferentes dependencias del Estado; para posteriormente emitir los resultados de las evaluaciones y análisis, proporcionando elementos de juicio para realizar adecuaciones pertinentes a los planes, programas y acciones implementadas.

Existe aquí una limitación en la planeación estatal, debido a la dependencia al presupuesto que designa la federación, ya que todas las políticas, programas y obras son financiadas por el Gobierno Federal, pues en la captación de ingresos

federales per cápita, Nayarit es la entidad federativa que al cierre del primer trimestre de 2010 presenta el más alto nivel de ingresos federales per cápita con \$5,427 pesos, casi duplicando la media nacional (PED 2011- 2017). En ese sentido, de los 34 Proyectos Estratégicos del plan 2011- 2017, sólo dos estiman su financiamiento con aportaciones estatales.

4.1.11 Consejo estatal para el cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible

El 30 de abril de 2018 en las instalaciones del Museo Interactivo de Ciudad del Conocimiento de Tepic se instaló el Consejo estatal para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en Nayarit. Con esta acción, Nayarit se convierte en la entidad número 24 en cumplir con el mandato presidencial de implementar en las administraciones estatales los órganos que vigilen el cumplimiento de los 17 objetivos de desarrollo sostenible planteados y ayudar a formular los medios para alcanzar esta meta.

La observación participante permitió conocer que la metodología para la integración del Consejo es similar a la usada en el COPLADENAY, ya que todos los integrantes son funcionarios públicos estatales, por lo que se puede predecir que la evaluación de los indicadores también será controlada por la administración pública estatal. Aquí se replica la fórmula que indica que el mismo equipo, diseña, controla y evalúa su funcionamiento.

4.2 Proceso de planeación estatal

Para efectos de describir el fenómeno local de planeación en la presente investigación, se entiende que el proceso se divide en tres momentos: elaboración del plan, implementación y evaluación de éste.

4.2.1 Elaboración

El artículo 7 de la ley de planeación especifica que el Gobernador del Estado, debe primero: expedir a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo, la convocatoria respectiva para su formulación, con la participación democrática de la colectividad mediante agendas temáticas, y aplicando las metodologías necesarias para captar, clasificar y evaluar, las propuestas que se presenten hasta culminar con la integración del Plan.

Posteriormente, lo presenta al Congreso del Estado para su análisis, con el fin de recabar las observaciones correspondientes; y llevar a cabo los cambios que fueren necesarios. Nótese que, para este momento, los actores de la sociedad civil, academia, y sector privado, están ausentes y tampoco hay documento que obligue su incorporación, pues participación democrática se traduce a invitación expresa.

En primer lugar, las administraciones públicas contratan agencias de investigación de expertos en el desarrollo provenientes de alguna universidad pública de prestigio en el país para que acompañe el proceso. Se tiene el dato de la investigación denominada "Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo del Estado de Nayarit", realizado por el Grupo de Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, entregado para la administración 2005 -2011 y publicado en 2009, del cual no fue posible conocer el dato del costo real.

Del mismo modo, se obtuvo el dato del acompañamiento para el plan 2017-2021, el cual estuvo a cargo de la Universidad de Guadalajara, del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo y la Universidad Autónoma de Nayarit, del cual no se obtuvo el costo real del servicio.

Para la formulación de los planes, la metodología usada comprende la consulta ciudadana, que para el caso deriva en:

- Módulos de atención
- Foros de Opinión

- Talleres de planeación participativa
- Centro de llamadas telefónicas *call center* y redes sociales

Los módulos de atención se programan para ubicarse en las plazas principales o en su defecto, presidencias municipales de los 20 municipios.

Los foros de opinión se programan por regiones económicas de la entidad, *atendiendo a los objetivos estratégicos* donde se llevan a cabo las ponencias recibidas. La estructura y los temas propuestos para *esta modalidad dentro de la* convocatoria corresponden a los diferentes Subcomités -Sectoriales, Especiales y Regionales- que forman parte del COPLADENAY.

Los talleres de planeación participativa y prospectiva van dirigidos a los funcionarios públicos relacionados con el proceso de implementación del plan en las dependencias de gobiernos municipales y del estado a fin de capacitar de herramientas y de encauzar las metas del plan con el método de construcción de escenarios.

El *call center* está disponible también y es controlado por la agencia contratada a fin de recabar las necesidades de la ciudadanía, del mismo modo se ponen a disposición las redes sociales Facebook y Twitter de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto. Con esta acción, los gobiernos locales recurren a los avances tecnológicos para el acercamiento a la población.

Ahora bien, (Barrón *et al.*, 2011) asegura que en la elaboración de los planes un aspecto importante a considerar es la propia concepción del desarrollo *de la clase gobernante* en los diversos gobiernos locales, donde los discursos alternativos gestados en el seno de *sociedades* locales pueden convertirse en propuestas viables de desarrollo dentro de contextos determinados. Se coincide en el sentido de que:

“El desprecio a los proyectos comunitarios provenientes de la sociedad, son vistos con desconfianza toda vez que remiten a los

acuerdos de la vida rural y campirana, donde los vecinos deciden sobre el uso del territorio, el destino de los recursos, el calendario de fiestas y el futuro de los jóvenes, dentro de una visión local y reducida, contraria a la visión global, general e inclusiva, de la visión de Estado" (Barrón, 2011).

Es decir, el respeto a los actores locales. Pero se difiere en el hecho de que la visión inclusiva del Estado sea errada, puesto que el error está en la concepción del desarrollo, el cual ahora remite a la sustentabilidad y a la negociación, y a la multiescalaridad de la planeación.

Es oportuno mencionar lo que afirma Gasca Zamora (2009) respecto a que lo local y regional, más que conceptos, son escenarios para la resistencia ante modelos de desarrollo dominantes.

Ahora bien, los actores locales de la planeación en Nayarit que fueron entrevistados coinciden en que existe un sobrediagnóstico del Estado, en cuanto a problemática y vocaciones productivas, todos los planes estatales que entraron en el estudio recurren a la metodología usada por la planeación estratégica, elaborando una matriz FODA y se reconoce que ha sido funcional.

Una vez recabada la información, el dilema para el planeador es integrar, dentro de las metas del plan, tres puntos de referencia: uno el cumplimiento con la planeación central a fin de buscar el financiamiento de la bolsa federal, dos cumplir con las necesidades de la sociedad (incluidos los ciudadanos que no votaron por la fuerza política ganadora) para transformarlas en metas, y tres, traer las propuestas de la campaña a la mesa de trabajo, a fin de que aquella ciudadanía que creyó que eran buenas, dio su voto y lo puso en el poder.

Entonces, el problema identificado en la elaboración del plan en Nayarit es el hecho de que la planeación más que un fenómeno administrativo, tiene un peso más político a diferencia de otra de las dimensiones. Gallicchio (2018) asegura que la planeación es un fenómeno político en el sentido de que nace de la voluntad transformadora de quien está decidiendo cuál es la meta.

Respecto a esto, Iracheta (2006) también señala que los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que, estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

Para los planes elaborados de 1999 al 2017, en Nayarit, el proceso se complica debido a los tiempos de las administraciones centrales y estatales no tienen correspondencia temporal.

El gobernador de la entidad federativa es electo el último año de la administración central, por lo que el nuevo gobierno estatal debe esperar casi dos años hasta que el nuevo gobierno formule sus planes, programas, líneas de acción y establezca el rumbo.

En ocasiones, como se trata de grupos de poder de origen diverso, esa correspondencia no siempre es posible debido a la desarticulación de intereses de los grupos centrales y estatales, y del mismo modo municipales.

Los gobiernos locales pierden, entonces, los dos primeros años de la administración (Barrón *et al.*, 2011). Y se enfocan en generar los planes de desarrollo con visión particular, sin considerar la multiescalaridad y concertación de metas.

4.2.2 Implementación

Luego de la aprobación del Congreso del Estado, facultado (por su representación popular) en hacer observaciones y someter a revisión el plan, el documento es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Para el momento de la implementación, se recurre al artículo 7 de la ley de planeación de Nayarit, que dice textualmente: la puesta en vigor del Plan deberá ser dentro de los seis meses siguientes a la fecha de inicio del período constitucional de Gobierno.

Todo el aparato administrativo de gobierno tiene entonces participación para que cada una de las metas y proyectos estratégicos planteados en el documento, sean llevadas a cabo.

Sin embargo, existe muy poca participación en las reuniones de los subcomités y la poca presencia de los funcionarios por otras responsabilidades del cargo hace difícil la comunicación directa con los actores e involucra actores ajenos al proceso.

4.2.3 Evaluación

Para el momento de la evaluación está regulado que es la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto quien invita a revisión del proceso.

Las evaluaciones se efectúan con la periodicidad que requieran las circunstancias nacionales y locales, pero invariablemente se hace una integral cada año, apegada a los macro indicadores que miden la eficacia de lo propuesto, a través del Sistema de Evaluación del Desempeño que está articulado a los objetivos estratégicos del plan.

Este Sistema de Evaluación del Desempeño, comprende tres aspectos fundamentales, transparencia, eficacia y eficiencia. En materia de transparencia, la estrategia para avanzar consiste básicamente en sistematizar toda la información que generan los procesos de gestión y administración gubernamental y sus productos, para hacerla pública con la oportunidad técnica y legal que corresponda. Para tales efectos, se encuentra el portal en Internet, del Gobierno de Nayarit. La

eficacia se refiere a los objetivos alcanzados y la eficiencia a la racionalización de recursos.

De igual manera, estos indicadores plasmados en este “Sistema de Evaluación del Desempeño” forman parte de la puesta en vigor del Presupuesto Basado en Resultados que se integra en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Nayarit de cada Ejercicio Fiscal, el cual es publicado en el Periódico Oficial.

Del mismo modo, los informes trimestrales de las dependencias que son estipulados por los mecanismos de transparencia son un apoyo para la evaluación del plan.

Cabe señalar que, en este momento del proceso de planeación, los actores sólo son funcionarios públicos pertenecientes al COPLADENAY y personal que emana de la contratación de empresas externas calificadoras.

4.3 Planes estatales de desarrollo

A continuación, se describen de manera paralela al aspecto histórico, las metas y aquellas estrategias adoptadas por las diferentes administraciones públicas en el estado de Nayarit. Cabe resaltar, que ha sido necesario analizar las metas y proyectos estratégicos dado que las metas son el alma del plan, son medibles y cuantificables (Rittel y Webber, 1973) lo que permite determinar el impacto en el desarrollo local.

4.3.1 Plan estatal de desarrollo 1999 - 2005. Metas y proyectos estratégicos

El plan del cambio se lleva a cabo en un contexto político donde la entidad elige un gobierno de oposición y de alianza democrática entre el Partido Acción

Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Socialista, luego de ser regidos 70 años consecutivos por el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, no hubo un cambio significativo en las políticas públicas, siguió más bien de manera burocrática la práctica de presentar planes y programas respectivos, conforme lo marca la ley.

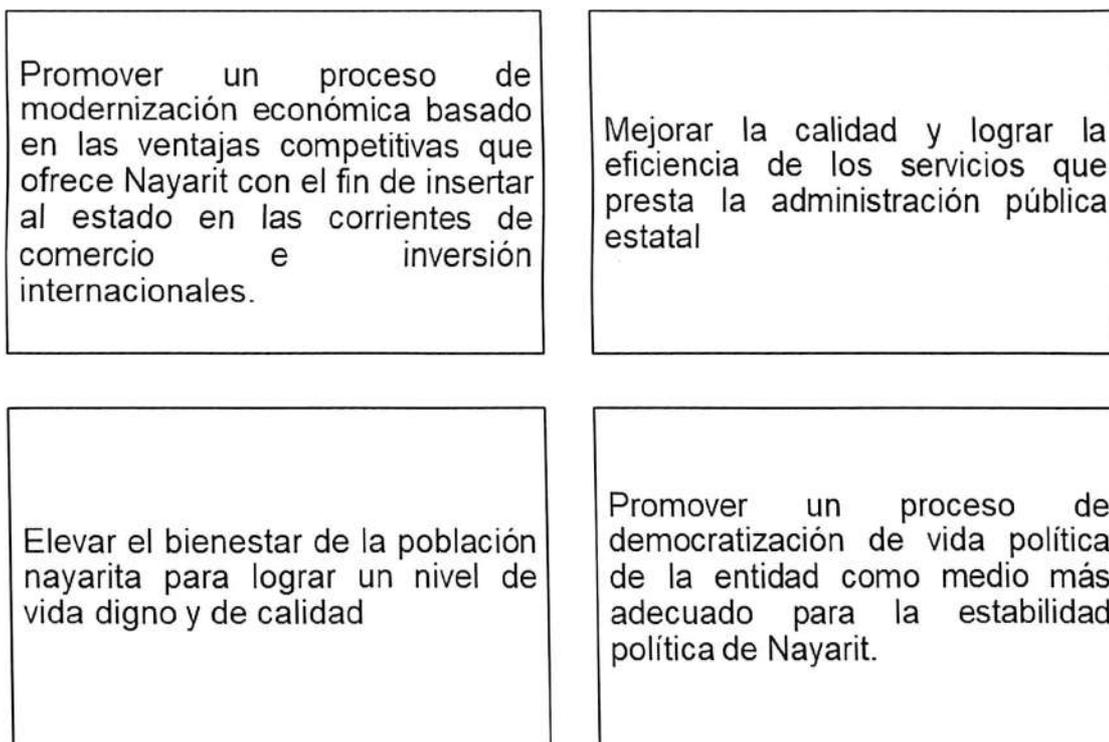


Figura 7. Metas del Plan del Cambio 1999 – 2005.

Fuente: elaboración propia 2017 con base al PED 1999- 2005.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y sus programas sectoriales derivados, respondieron más bien a un requerimiento legal en lugar de un compromiso de cambio en las alternativas para acceder al desarrollo económico y social (García, 2010) motivo por el cual, en la entidad tampoco fue trascendental.

La palabra clave de las metas del plan del cambio fue “modernización” bajo una visión empresarial, y de estabilidad política.

Destaca escaso nivel de participación de los actores locales, entre ellos las instancias estatales y municipales además de las organizaciones sociales respectivas.

En cuanto a los proyectos estratégicos, no se contempló con certeza ninguno en el plan. Sin embargo, en la parte introductoria hace referencia a que el progreso de los pueblos se mide en parte por las vías de comunicación, por lo que se considera la terminación de la Autopista Crucero de San Blas- límites con Sinaloa, así como de las carreteras Ruiz - Zacatecas, Tepic - Aguascalientes y Autopista Tepic - Puerto Vallarta. Obra pública que se consideró ser realizada con la participación de recursos de la federación, de los empresarios, de los nayaritas, y con la comprensión de los gobiernos de Aguascalientes, Sinaloa, Zacatecas, y Jalisco.

4.3.2 Plan estatal de desarrollo 2005 -2011. Metas y proyectos estratégicos

El plan Todos Somos Nayarit 2005- 2011 estuvo a cargo de la fuerza política del Partido Revolucionario Institucional, y destaca por ser un plan con visión a largo plazo, con metodología de prospectiva y fuertes bases de planeación estratégica y desarrollo regional. Es un plan ambicioso, que contempló el desarrollo regional como punto de partida para la identificación de las vocaciones productivas de la entidad.

Una de las características que presenta es su estructura de contenidos a partir de las cinco regiones del Estado identificadas para efectos de planeación, lo cual permite identificar con mayor precisión los temas críticos que inhiben y obstaculizan el desarrollo, así como también el conocimiento de la vocación productiva de cada una de ellas.

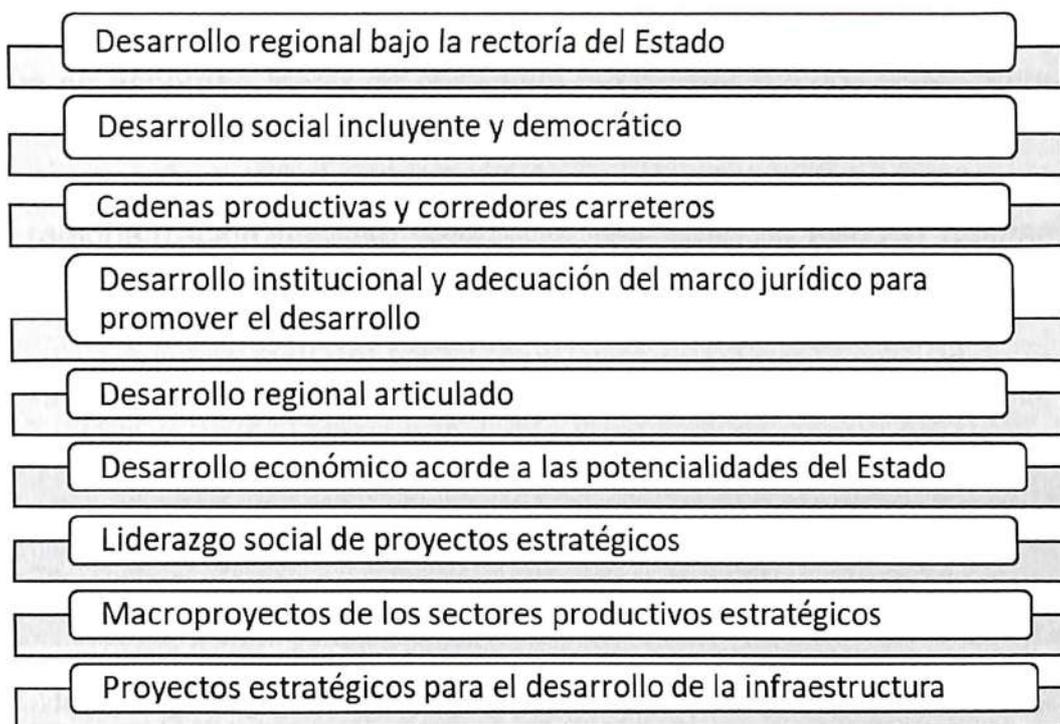


Figura 8. Metas del plan Todos Somos Nayarit 2005-2011
 Fuente: elaboración propia, 2017 con base al PED 2005-2011.

Para construir la visión Nayarit 20 / 20 se trabajó un taller de planeación prospectiva, con el método de construcción de escenarios y con la participación de expertos en temas clave del desarrollo del Estado bajo tres ejes temáticos.



Figura 9: Ejes temáticos del plan estatal de desarrollo 2005 -2011
 Fuente: elaboración propia con base a PED 2005- 2011.

Asimismo, se realizó un análisis y proyección de indicadores clave del desarrollo, comparando los siguientes niveles: Regiones de Nayarit, Nayarit, Nacional, Estados líder y estados más rezagados. Con estos elementos, finalmente

se construyó la imagen de futuro a veinte años, con especial referencia a los avances que se esperaba lograr en el periodo gubernamental que corresponde al plan.

La regionalización permitió detectar la necesidad de elaborar programas sectoriales, regionales y especiales.

Tabla 5. Programas de regionalización de Nayarit

Programas de desarrollo económico y desarrollo sustentable	Programas de desarrollo social	Programas Regionales	Programas Especiales
Programa Integral de la Red Carretera Estatal, Programa Estatal de Desarrollo Rural y Encadenamiento Productivo Agropecuario, Acuícola-Pesquero y Forestal-Silvícola, Programa Estatal de Desarrollo Industrial y sus Eslabonamientos, Programa Estatal de Desarrollo Turístico, Programa Estatal de Ciencia y Tecnología de Nayarit.	Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programa Estatal de Vivienda, Reservas Territoriales y Ordenamiento del Territorio, Programa Estatal de Desarrollo Humano, Programa Estatal de Asistencia Social y Atención a Grupos Vulnerables, Programa Estatal de Salud, Programa Estatal de Educación, Cultura y Deporte.	Programa de Desarrollo Regional Centro, Programa de Desarrollo Regional Sur, Programa de Desarrollo Regional Costa Sur, Programa de Desarrollo Regional Norte, Programa de Desarrollo Regional Sierra, Programa Estatal de Desarrollo Costero.	Programa Estatal de Agua y Saneamiento, Programa Especial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia: Nayarit Estado Seguro, Programa Regional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica

Fuente: elaboración propia con base a PED 2005 -2011.

En cuanto a los proyectos estratégicos, no se especifican como tal, más bien se dejan a consideración de los programas sectoriales, regionales y especiales para su elaboración.

4.3.3 Plan estatal de desarrollo 2011 - 2017. Metas y proyectos estratégicos

El plan fue llamado Plan de la Gente y estuvo a cargo de la fuerza política del mismo partido que su antecesor. Se caracteriza por ser un plan de visión de corto plazo, que rechaza la propuesta de Nayarit 20/20 que se había sentado durante el sexenio anterior.

Se eligieron tres metas para la visión del periodo gubernamental.

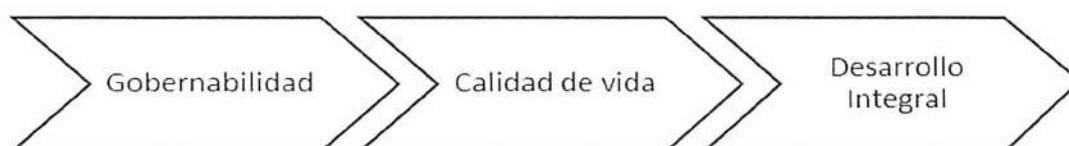


Figura 10. Metas del Plan de la Gente 2011-2017

Fuente: elaboración propia 2017 con base al PED 2011-2017.

Respecto a los proyectos estratégicos, se tiene una cartera de proyectos que contemplan 32 acciones clave, de los proyectos sólo dos son de financiamiento estatal, debido a la situación económica administrativa y a la excesiva deuda pública.

4.3.4 Plan estatal de desarrollo 2017 - 2021. Metas y proyectos estratégicos

La elaboración del plan Un nuevo tiempo para Nayarit de la fuerza política aliancista del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, y Partido de la Revolución Socialista, se encomendó a la Universidad Autónoma de Nayarit.

Se caracteriza por ser un plan de visión a largo plazo, bajo un modelo de gobierno de desarrollo regional. La visión comprende la prospectiva al año 2042, por lo que el plan es ambicioso en esperar trabajo de 25 años en las políticas presentadas.

En la definición de las metas del plan un Nuevo tiempo para Nayarit, se recurre a la alineación con la Agenda 2030, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

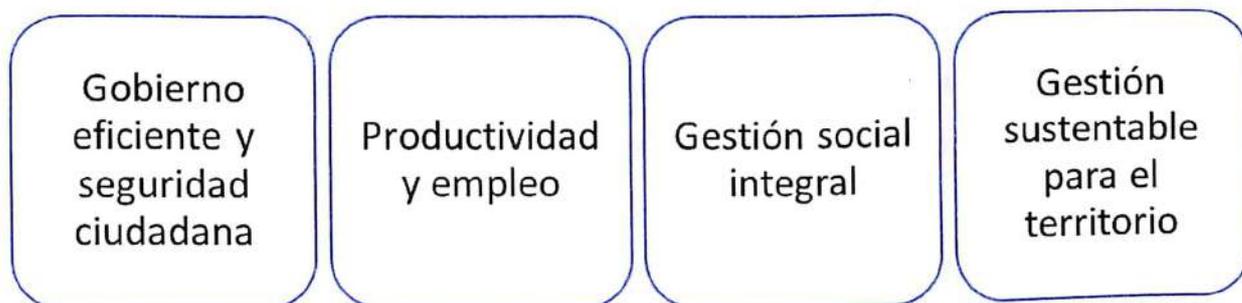


Figura 11. Metas del plan Un nuevo tiempo para Nayarit 2017-2021
Fuente: elaboración propia con base al PED 2017-2021.

Destaca que, del total de las ponencias recibidas, 56% son demanda y un 44% son propuestas. El eje con mayor porcentaje de ponencias es Gestión Social Integral con el 43%, seguido por el eje de Productividad y Empleo con el 22%, Gobierno eficiente y seguridad ciudadana con el 21%, y por último, Gestión Sustentable para el territorio con el 14%.

Se observa la participación de la sociedad organizada, más que en los planes anteriores, y la fuerte promoción a través de redes sociales institucionales que permitieron una cercanía y mayor afluencia en los eventos programados.

En lo que respecta a los proyectos estratégicos, se han determinado cinco proyectos clave para el desarrollo territorial de la entidad:

1. El desarrollo urbano planificado de la Zona Conurbada de Tepic, Bahía de Banderas y conurbación de Las Varas;
2. El desarrollo urbano y de conservación ecológica del corredor turístico de la Riviera Nayarit;
3. El desarrollo de unidades de producción agroalimentaria y pesquera, y clúster del Parque Tecnológico Agroalimentario;
4. La constitución de centros proveedores de servicios y, en la conservación del patrimonio natural de la entidad;
5. La determinación de los esquemas de organización y administración de las Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Valor Ambiental de Nayarit.

En conclusión, los mecanismos tradicionales de planeación se muestran ineficaces al cambiar la composición y dinámica de las sociedades locales. La incapacidad del sector público estatal para cambiar al ritmo de la sociedad local ha provocado la lectura de problemas equivocados para agendarlos en los planes de gobierno. La estructura vertical de los planes ha traído por consecuencia, la existencia de objetivos de gobierno diferentes a las expectativas de la población, en una clara desvinculación del gobierno con la sociedad. (Barrón *et al.*, 2011).

Cabe resaltar que, en todos los planes de gobierno analizados, el discurso se centra en que Nayarit está estancado, que se recibe en pésimas condiciones económicas y que el plan es estratégico.

El proceso de planeación local se caracteriza por cuatro vertientes:

Obligación: Comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública estatal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son: a) los programas operativos anuales de cada dependencia o entidad, b) los programas sectoriales y, por último, c) vigilar la congruencia entre sí de los programas que elaboren cada una de las dependencias y entidades.

Coordinación: En el Sistema Estatal de Planeación Democrática, las actividades de vinculación con los Sistemas Nacionales y Municipales de Planeación, así como con las dependencias y entidades federales y municipales y con los sectores social y privado corresponden al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nayarit.

Concertación: Comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado. Esta concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Inducción: Se refiere al manejo de instrumentos de políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos para fomentar, promover, regular, restringir, orientar y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, a efecto de cumplir con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas sectoriales e institucionales.

Entre tanto, el plan más reciente contempla la creación de importantes consejos estatales e instituciones que pueden revalorizar el tema de la planeación del desarrollo. Destaca la creación del Consejo para el Desarrollo Regional (CORED) como un órgano de coordinación intersectorial para asumir obligaciones de planificación, dirección y liderazgo de nivel regional en el que se incluya a las entidades y dependencias de los tres ámbitos de gobierno involucradas en los temas clave del desarrollo.

“El CORED tendrá como presidente al Gobernador del Estado de Nayarit y como Secretario Ejecutivo a un representante de la Agencia para el Desarrollo de Nayarit (instancia técnica especializada de asociación público-privada) teniendo como instrumentos operativos a la(s) empresa(s) público-privada(s) y los Fondos para el Desarrollo que el propios PED propone. Los Consejos para el Desarrollo Regional contarán

con un Estatuto Interno misma que deberá fundamentarse mediante reformas a la Constitución Política, Ley Municipal, Ley de Planeación y Reglamento de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Nayarit, que se formalizará con la integración de dichos Consejos” (PED 2017- 2021).

Así mismo, crear la Comisión Intermunicipal para el Desarrollo Regional (CIDER) para cada región, como instrumento de gestión pública, a efecto de promover la descentralización y eficacia de las estructuras político-administrativas, en el marco de los acuerdos de gobierno de los Consejos de Desarrollo Regional.

Y del mismo modo, la Agencia para el Desarrollo de Nayarit (AGED) que pretende ser una organización público-privada que tiene como objeto la promoción, la gestión y el fomento del desarrollo social y económico del Estado de Nayarit. El Consejo funcionará como mediador a nivel regional para fomentar el intercambio y la cooperación técnica nacional e internacional para el desarrollo de los proyectos estratégicos.

Según especifica el documento, las actividades de la Agencia se dirigen a la asistencia técnica – financiera a los gobiernos estatal y municipales, en la estructuración, gestión y ejecución de proyectos estratégicos (social, económicos y territoriales) en las distintas regiones del Estado de Nayarit.

Por último, la creación de un Instituto de Información y Documentación, que ha sido considerado por varios sexenios anteriores pero pospuesto bajo el discurso de bajo presupuesto pues implica crecimiento en el aparato administrativo que ya de por sí es robusto.

Así mismo, se incluye la creación de un Instituto de Planeación del Estado de Nayarit, dependencia que, a decir en el documento, es prioritaria para la administración estatal y los municipios, en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

A continuación, a fin de complementar la lógica que determina el proceso de planeación local, se presenta una gráfica que alude a los 34 criterios realizados

por la herramienta Planbarómetro para el análisis del modelo de planificación a nivel nacional y subnacional. Para el caso de Nayarit se han abreviado en el cuadro por cuestiones de formato como PED 1: Plan estatal de 1999- 2005, PED 2: Plan estatal de 2005- 2011, PED 3: Plan estatal 2011- 2017 y PED 2017- 2021 como PED 4.

Tabla 6. Análisis de criterios presentados en los planes estatales 1999- 2021 del Estado de Nayarit.

Criterio	PED	PED	PED	PED
	1	2	3	4
Bajo nivel de capacidades; generalmente se requiere apoyo de expertos externos (consultores o asesores, entre otros)	X	X	X	X
Están definidas las contrapartes responsables en el interior y el exterior de la institución encargada de la planificación.	X	X	X	X
Se adapta una variedad de esquemas o modelos metodológicos a la realidad subnacional o se define un marco propio para considerar las realidades específicas del territorio				
Los distintos instrumentos de planificación y los componentes del sistema no se relacionan entre sí ni con otros sistemas. No existe la definición formal de sistema de planificación	X	X	X	X
Los instrumentos y los procesos de planificación	X	X	X	X

contemplan la consulta a la ciudadanía				
Los instrumentos y los procesos de planificación consideran mecanismos de control por parte de la ciudadanía.				
Se establece una línea base para cada indicador y sus metas en diferentes periodos de tiempo				
El sistema de seguimiento y monitoreo de la planificación comprende el diseño de indicadores a nivel de estrategias.				
No se identifica ni caracteriza a los actores relevantes para implicarlos en el logro de los objetivos del instrumento de planificación	X	X		
Se identifica a los actores que participan en el proceso de desarrollo del instrumento de planificación, pero no se los caracteriza o no se identifican los niveles de relación establecidos con ellos.			X	
Se identifica a los actores, la relación con ellos, sus posturas frente a estrategias y objetivos del instrumento de planificación, y se definen posibles alianzas con ellos.				

Se definen escenarios futuros.		X		X
Los problemas u objetivos del instrumento de planificación se abordan de forma separada, por sectores, lo que no permite realizar un diagnóstico de causa y efecto entre ellos.	X	X	X	X
La metodología utilizada no analiza ni propone adaptaciones para el nivel de complejidad territorial.	X	X	X	X
Se pueden establecer vínculos secuenciales entre el plan de acción, las estrategias, las metas, los indicadores, los objetivos y los elementos del diagnóstico				
La definición de objetivos está redactada como una actividad y no como una acción futura.	X	X	X	X
El diagnóstico recopila datos y estadísticas sin vinculación a un modelo teórico que posibilite su comprensión.	X		X	
Se establece un plan de comunicación y se identifican públicos diferenciados y estrategias diferentes para informarlos y motivarlos a participar en el proceso de planificación.		X	X	X

Las estrategias y los objetivos están clasificados de acuerdo con plazos definidos diferenciados				
Inclusión de un plan de acción				
No hay evidencia del análisis de los elementos estratégicos (óptimo de Pareto) en la formulación de las estrategias de incorporación e implementación.				

Fuente: elaboración propia con base a planbarómetro, 2017.

Cabe señalar que los criterios presentados son sólo algunas de las dimensiones e interrelaciones posibles de la herramienta Planbarómetro que se ajusta a criterios, niveles y dimensiones diferentes.

4.4 Regresión Logística Binaria

Esta sección pretende poner en debate la necesidad de considerar la planeación multiescalar para los proyectos estratégicos de los gobiernos estatales dentro de sus planes de desarrollo. Se analiza a través de un modelo matemático de regresión logística binaria los proyectos incluidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2017 en el Estado de Nayarit, contrastando con los proyectos estratégicos presentados en los informes de gobierno, en función de tres variables: fuente de financiamiento, costo del proyecto y tiempo estimado de realización. Los resultados arrojan 65 proyectos estratégicos, y sugieren la posibilidad de recurrir a la variable proyecto estratégico planeado, como un proceso de planeación territorial para el desarrollo local.

En los modelos en donde Y es cualitativa, el objetivo es encontrar la probabilidad de que un acontecimiento suceda, como votar por el candidato demócrata, poseer una casa, pertenecer a un sindicato, practicar algún deporte, etc. Por tanto, los modelos de regresión con respuestas cualitativas a menudo se conocen como modelos de probabilidad (Gujarati, 2009).

Antes de interpretarlos se deben tener en cuenta las siguientes observaciones generales:

1. Como empleamos el método de máxima verosimilitud, que en general es para muestras grandes, los errores estándar estimados son asintóticos.

2. Como resultado, en vez del estadístico t para evaluar la importancia estadística de un coeficiente, empleamos el estadístico (normal estandarizado) Z , por lo que las inferencias se basan en la tabla normal.

Si el tamaño de la muestra es razonablemente grande, la distribución t converge a la distribución normal.

3. La medida convencional de la bondad de ajuste, R^2 no es particularmente significativa para los modelos con regresada binaria. Existen diversas medidas similares a R^2 llamadas pseudo R^2 .

Debe notarse que, sin embargo, en los modelos con regresada binaria, la bondad del ajuste tiene una importancia secundaria. Lo que interesa son los signos esperados de los coeficientes de la regresión y su importancia práctica y/o estadística.

4. A fin de probar la hipótesis nula respecto de que todos los coeficientes de pendiente son simultáneamente iguales a cero, el equivalente de la prueba F en el modelo de regresión lineal es el estadístico de la razón de verosimilitud (RV). Con la hipótesis nula, el estadístico RV sigue la distribución χ^2 con gl igual al número de variables explicativas.

Ahora bien, en la actualidad los ciudadanos plantean exigencias más complejas y al mismo tiempo, resulta cuestionada la capacidad de los gobiernos para afrontar los persistentes problemas sociales, pues entre lo que se planea y lo que se realiza, existe una discrepancia.

Entonces el objetivo es identificar los proyectos estratégicos del Estado de Nayarit realizados durante el periodo que comprende 2011 al año 2017, que presentan las siguientes características:

1. No responde a un plan, sino a una decisión vertical
2. Se subestima el costo al inicio, simplemente no se estima
3. No se integra al sistema del Estado
4. No se acaba a tiempo o simplemente no se calendariza
5. Hay un sobrecosto al final

La variable a explicar se denominó Proyecto Planeado, donde el valor asignado 0 es para la ausencia de la condición de planeado, y el valor 1 para los que cumplen la condición de incluirse en el plan. Para las variables explicativas se eligieron tres de condiciones que permiten interpretar una interrelación con la variable dependiente, como lo es Fuente de Financiamiento, Costo estimado del Proyecto, así como Tiempo estimado para la realización del proyecto, asignado el valor 0 cuando no se sabe, y valor 1 cuando se tiene la información en el plan.

Debido a que la probabilidad oscila entre 0 y 1, correspondiendo a 0 la categoría No planeado y a 1 la categoría Planeado, el modelo calcula la probabilidad asociada a cada uno de los proyectos estratégicos que intentan impulsar el desarrollo del estado. Derivado de esto, los proyectos cuya probabilidad calculada es menor a 0.5 se clasificarán en No Planeados, dado que el punto medio entre los dos valores extremos es 0.5, este punto se adopta como valor de corte del modelo, mientras que los proyectos que su probabilidad calculada oscila mayor a 0.5 se clasificarán en Planeados.

Cabe señalar que en la regresión el grupo testigo fue la primera categoría de cada una de las variables.

En la siguiente figura se presenta la base de datos que resultó de la cartera de proyectos del Plan de la Gente, y que sirvió para el análisis de datos final.

Tabla 7. Proyectos estratégicos de Nayarit 2011- 2017.

NOMBRE DEL PROYECTO	FUENTE DEL FINANCIAMIENTO	TIEMPO ESTIMADO	COSTO ESTIMADO	PROYECTO PLANEADO
Centro de Gobierno unido	1	0	0	1
Academia Estatal de Policía	1	0	0	1
Infraestructura penitenciaria	1	0	1	1
Unidad deportiva Santa Teresita	1	0	1	1
Hospital Materno Infantil	1	0	1	1
Sala de Hemodinamia	1	0	1	1
Unidos por las artes	1	0	0	1
Centros para el desarrollo cultural por región	1	0	0	1
Centros para el desarrollo de las culturas populares	1	0	0	1
Tejiendo redes culturales	1	0	0	1
Festival Cultural Amado Nervo	1	0	0	1
Canal Costa de Oro	1	0	0	1
Parques Agroindustriales	1	0	0	1
Carretera Ruiz-Zacatecas	1	0	1	1
Conclusión carretera Tepic- Aguascalientes	1	0	1	1
Autopista Jala-Compostela- Puerto Vallarta	1	1	0	1
Carretera Panorámica Varas- San Blas	1	0	0	1
Autopista Tepic-Compostela	1	0	0	1
Autopista Tepic- San Blas	1	0	0	1
Libramiento Carretero Norte	1	0	1	1

Modernización del libramiento Tepic-Mazatlán	1	0	1	1
Puerto de altura en Palmar de Cuautla	1	0	0	1
Impulso Turístico Puerto de San Blas	1	0	0	1
Proyecto Náutico de la Costa Nayarit	1	0	0	1
Libramiento Ferroviario de Tepic	1	0	0	1
Presa de las Cruces	1	1	0	1
Acueducto Presa Derivadora de San Rafael	1	0	0	1
Acueducto Bahía de Banderas	0	0	0	1
Rastro tipo TIF	1	0	0	1
Plan ganadero estatal	1	0	0	1
Articulación CIP Pacífico y corredor económico norte	1	0	0	1
Consolidación del Capomo CIP Nayarit	1	0	0	1
Apertura de Industrias	1	0	0	1
Unidos por el conocimiento	1	0	0	1
Libramiento Xalisco	1	0	1	0
Centro de Convenciones Tepic Parque Metropolitano	1	0	1	0
Modernización Parque la Loma	1	0	1	0
Boulevard Aguamilpa	0	0	0	0
Boulevard Bellavista	0	0	0	0
Unidades Deportivas Municipales	1	0	1	0
Incorporación al sistema nacional de gasoductos	1	0	1	0
Desarrollo integral cuenca del río mololoa	1	0	1	0
Infraestructura educativa	1	0	1	0
Hospital de especialidades	0	0	1	0
Clínica hospital ISSSTE	1	0	1	0
Centro regional para las artes escénicas Bellavista	1	0	0	0
Escuela superior de música	1	0	1	0
Remodelación Teatro del pueblo Ali Chumacero	1	0	1	0

Auditorio de la Gente	1	1	1	0
Centro de rendimiento de excelencia agrícola CREAN	1	0	1	0
Desarrollo turístico corredor Sierra de Vallejo	1	0	1	0
Señalética, senderos y eco-museos	1	0	1	0
Isla Mexcallitán reactivación pueblo mágico	1	0	0	0
Proyecto Hidroeléctrico San Rafael	1	0	1	0
Planta de geotermia El Ocotillo	1	0	1	0
Transmisión de energía eléctrica asociada a Mazatlán	1	0	1	0
Carretera Varas- San Blas	1	0	1	0
Puente interestatal Bahía de Banderas- Puerto Vallarta	1	0	1	0
Corredor troncal de transporte público de baja emisión Bahía de Banderas	1	0	0	0
Carretera Tepic- Durango	1	1	1	0
Puerto Nayarit	1	0	1	0
Conexión ferroviaria Nayarit Chihuahua	1	1	1	0
Planta de tratamiento de aguas residuales Bahía de Banderas	1	0	1	0
Muelle de puerto de San Blas	1	0	1	0

Fuente: elaboración propia con base al Plan de la Gente 2011- 2017 e Informes de Gobierno de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del Estado de Nayarit, 2017.

Resultaron un total de 65 proyectos estratégicos para el análisis, sólo 34 fueron planeados, es decir un 52% de las obras realizadas por la administración pública estatal es planeada, mientras que el otro 48% no lo es.

De los proyectos estratégicos, las variables categóricas indican que sólo para un 52% se tiene un costo estimado del proyecto, y los restantes no se sabe cuánto pueden costar, lo que da al tomador de decisión una incertidumbre económica de solvencia para realizar la obra, incluso de endeudamiento, porque a pesar de que en su mayoría se sabe la Fuente de Financiamiento, no se sabe cuánto costará.

Tabla 8. Variables del modelo

		Frecuencia	Codificación de parámetros
			(1)
Costo estimado	no se sabe	31	1.000
	se sabe	34	.000
Tiempo estimado	no se sabe	59	1.000
	se sabe	6	.000
Fuente de financiamiento	no se sabe	4	1.000
	se sabe	61	.000

Fuente: elaboración propia 2017 con SPSS.

De los 65 proyectos sólo seis tienen contemplado un tiempo determinado para la realización de la obra, motivo por el cual algunos de los proyectos se quedan sin finalizar en el periodo gubernamental y terminan siendo un problema para los gobiernos futuros y por ende, para los ciudadanos.

Destaca que, de los 65 proyectos, sólo cuatro son proyectos que no son contemplados en ninguna fuente de financiamiento. Se caracterizan por ser proyectos de infraestructura y obra pública estatal que fueron entregados con el adjetivo de "Grandes obras". Dentro de estos proyectos se encuentran: el Acueducto

Bahía de Banderas, Boulevard Aguamilpa, Boulevard Bellavista y el Hospital de especialidades.

Tabla 9. Regresión Logística Binaria para la planeación

	B	E.T.	Wald	Gl	Sig.	Exp(B)	
Paso 1 ^a	FUENTE(1)	-2.949	1.363	4.681	1	.030	.052
	TIEMPO(1)	1.005	1.212	.688	1	.407	2.733
	COSTO(1)	3.277	.740	19.585	1	.000	26.495
	Constante	-2.054	1.202	2.920	1	.088	.128

a. Variable(s) introducida(s) en el paso 1: FUENTE, TIEMPO, COSTO.

Fuente: Elaboración propia 2018 con SPSS

La propensión de que de un proyecto se conozca el costo, es 26.29 veces más que la propensión mostrada por un proyecto del que se desconoce el costo, en su relación de que se trate de un proyecto planeado.

Ahora bien, la significancia estadística, nos indica que la variable Fuente de financiamiento y Costo estimado, son estimadores muy adecuados para su interpretación en el modelo, dado que, en ninguno de los casos, su significancia excede el límite máximo de 0.05, lo que nos indica que su nivel de confianza es de 95 por ciento, lo que consideramos como un alto poder de predicción.

En el caso de la variable fuente de financiamiento, el modelo muestra que la propensión mostrada por la categoría de que la fuente de financiamiento sea conocida, es de 0.05 de la propensión mostrada por la categoría relacionada con el desconocimiento de la fuente de financiamiento, en su relación con el hecho de que el proyecto haya sido planeado. Si se conoce la fuente de financiamiento, el proyecto es planeado.

En lo que se refiere a la variable tiempo, y no obstante que su significancia estadística no nos permite confiar en su poder predictivo, nos atrevemos a utilizarla en el modelo estimado, dado que el coeficiente de beta, y la interpretación que de

él podemos hacer, nos permite rescatar el efecto de esta variable, a partir de la propensión, que es muy consistente con el fenómeno que estamos tratando de explicar.

En comparación, los proyectos donde se desconoce el costo son más propensos a ser planeados, así como a desconocer el tiempo de realización de la obra, que representan un 2.7 veces más de la propensión mostrada por los que sí se tiene información certera. Algunos de estos proyectos se convierten en elefantes blancos de las administraciones estatales, que más tarde quedan en el abandono y estimulan la apatía de la ciudadanía en la participación durante el proceso de planeación. Por tal razón, el gobierno estatal y los municipios requieren de información para elaborar, operar y evaluar los planes, programas y proyectos de nivel regional y/o municipal.

Por tal motivo, se concluye que es importante para los tomadores de decisiones planear proyectos considerando costo, tiempo y fuente de financiamiento, ya que se corre el riesgo de que los proyectos se conviertan en obras discrecionales que sólo cumplen decisiones verticales, no se adaptan al sistema de la ciudad, ni con los objetivos estratégicos planteados en el plan estatal de desarrollo, exceden el presupuesto y el tiempo de realización.

Las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar planes de infraestructura deben realizar estimaciones acerca del costo y los beneficios que los proyectos le reportarán a la sociedad que las paga. Son estas, las condiciones mínimas que se deben cumplir para obtener de la autoridad competente la aprobación de sus presupuestos (Monteverde, 2016 p.10).

La importancia de este modelo de regresión binaria radica en analizar los diferentes escenarios, en el tema. Por tal motivo, la propuesta que emana es que los gobiernos locales son los agentes responsables de estimular la construcción de sociedades planificadoras, son ellos los mayores responsables de la ejecución de las estrategias regionales y locales de desarrollo (Elizalde, 2003).

Capítulo V

Conclusiones

Luego de revisar los objetivos de la investigación, se concluye que la planeación es el cómo del desarrollo local, pues la evidencia empírica señala que el Plan Estatal de Desarrollo en Nayarit, es un importante instrumento para el desarrollo económico local. Entonces, la solución a los nuevos obstáculos puede requerir más y mejor, en lugar de menos, participación del Estado en la economía (Moreno- Brid y Bosch, 2010).

En ese sentido, se acepta la H₁ de la investigación que determina que los planes estatales de desarrollo de las cuatro últimas administraciones públicas del estado de Nayarit han sido insuficientes para lograr un desarrollo económico para sus habitantes. Entonces, cuando se trabaje en planear para invertir en proyectos enfocados a potenciar todas las regiones, sumando la participación de los actores locales, Nayarit será un estado con posibilidades reales de desarrollo, y no será a corto plazo, sino a un futuro sostenible y certero.

Si las metas de los planes estatales revisados están enfocadas en potenciar proyectos alejados de las realidades de las escalas territoriales, el desarrollo de la entidad más que fluir se ve detenido debido a que los esfuerzos del Estado van en camino distinto que el de los actores sociales, que a su vez son diferentes al camino del sector privado y que además no integran las aportaciones del sector académico y peor aún no apuestan por la inversión en ciencia ni tecnología. Incluso siguen en el empeño de fortalecer el sector turístico sin considerar la potencialidad del sector primario, que se caracteriza por el abandono y genera flujos migratorios internos importantes.

Las reflexiones apuntan a la necesidad de crear una segunda generación de planes, procesos y sistemas de planificación para el desarrollo local. Esta nueva

modalidad debe sistematizar, estructurar y poner en valor la experiencia ganada en la última década. Como dice Karl Popper en *La Lógica de la Investigación Científica* (1959) "Es principio de la ciencia que las soluciones de los problemas sean sólo hipótesis que se ofrecen para ser refutadas. No hay pruebas para la hipótesis, sólo hay refutaciones potenciales. Entre más una hipótesis resista a los intentos de refutación, su "corroboración" es mejor". Bajo esta premisa se acepta la H₂ de la investigación: Los proyectos estratégicos contemplados en el plan estatal de desarrollo, son más propensos al éxito cuando se planea en función de tres variables: fuente de financiamiento, costo y tiempo estimado de realización.

Así pues, el fracaso de los planes se debe al débil sistema de actores locales y su participación en el proceso. Los planes estratégicos no consiguen la implicación del conjunto de actores de la sociedad (Jordá, 2016) Y, en efecto, ahí es donde fallan los planes que fracasan, por lo que se comprueba la teoría respecto al caso de Nayarit. Si la administración no cuenta con la sociedad civil, con las empresas, con la academia, no se producirá la transformación de la ciudad. Si la administración no es capaz de implicar en el plan a la sociedad civil, a las empresas y a la academia, no habrá transformación del estado.

Por otra parte, se debe erradicar la asociación entre acceso a créditos y financiamientos externos de la práctica de la planeación. La naturaleza de la planeación es procurar desarrollo. Si bien en un principio la planeación significó una oportunidad de acceso a la bolsa financiera internacional a la escala global, y financiamiento federal a la escala nacional, las administraciones estatales siguen ajustando sus planes a factores externos, pues la capacidad interna es nula debido a la fragilidad de la organización, a la corrupción en todas las escalas, y en la desestabilidad de las finanzas públicas.

Se recomienda la reforma para el fortalecimiento de los municipios, así como a la Ley de Planeación del Estado de Nayarit, y la ley de Participación ciudadana que defina el grado de participación y ponga a debate el tema de la conveniencia de las consultas ciudadanas y el impacto de los proyectos estratégicos. Del mismo modo, en lo que respecta a que es el mismo equipo el que diseña, implementa y

evalúa el plan. Así mismo, establecer que la vigencia del plan no se limite al periodo constitucional de gobierno.

Se sugiere el establecimiento y vinculación del Sistema Estatal Anticorrupción para que participe de manera directa en el proceso de planeación local como un mecanismo de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Derivado de la observación de la metodología empleada para la creación del CORED Y AGED se puede predecir, que existe la probabilidad de que estos organismos no sean significativos para el desarrollo local. Del mismo modo, en la creación del Instituto de Planeación, se puede correr el riesgo de duplicidad de atributos con la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto. Por lo que, considerar la evolución de la misma, no determina el éxito de la planeación del desarrollo en un futuro.

Entonces se concluye que la planeación en tanto su dimensión administrativa es un proceso que es elemental para el impulso del desarrollo económico, pues la teoría de la CEPAL (2014) propone el plan como un algoritmo de articulación del desarrollo, y en la práctica los resultados encaminan esta articulación entre variables que construyen soluciones a problemas complejos entre voluntades colectivas y esfuerzos individuales.

En tanto la dimensión política, la planeación para la teoría es un acto político que estimula la gobernanza, ahora bien, para el caso de Nayarit, el proceso de planeación representa un ejercicio político de integración de grupos heterogéneos, más no ha sido aprovechado para articular metas, sino para confrontar visiones, dando como resultado un estancamiento económico, tensión multiescalar de instituciones, proyectos estratégicos emanados de ocurrencias, y por ende una sociedad apática y poco participativa ante la vida pública.

Existe una tendencia de los planes estatales de Nayarit, hacia la aplicación de la planeación estratégica para el proceso de planeación local, sin embargo, los resultados nos obligan a replantear la funcionalidad de esta metodología para la solución a los problemas públicos en la entidad. La propuesta, sigue siendo la

planeación multiescalar, que desde la perspectiva del desarrollo económico local se convierte en un esquema que se ocupa de las interacciones que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles gubernamentales, contribuye a una mayor gobernanza en los sistemas democráticos locales, y pone en valor al territorio, como una categoría conceptual relevante en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

En Nayarit, la planeación multiescalar permitiría la construcción de planes donde las instituciones municipales tomaran más importancia en la influencia territorial y reforzarían las metas estatales que a su vez la federación establece, pero no como una imposición, sino como una interacción que articule acciones locales concretas para el territorio, que se vean reflejadas en todos los niveles.

Alaín Jordá (2016) añade a la teoría que los territorios, como entes vivos, sólo progresan cuando sus agentes locales son capaces de trabajar juntos en la misma dirección, aunque lo hagan cada uno desde su propio ámbito de actividad. De otro modo no hay un horizonte hacia el que avanzar y cada uno avanza hacia su propio objetivo. En la práctica, Nayarit refleja que sin participación de todos los agentes locales no hay una visión colectiva. Es responsabilidad de la administración estatal el estímulo a la integración, pero no sólo a la elaboración del plan, sino a todo el proceso. Es responsabilidad de los actores locales ser una sociedad más participativa que logre apropiarse de esta visión colectiva establecida en el plan, para mejorar el territorio, pero de una manera organizada.

La planeación multiescalar para Nayarit proyecta discrepancia entre niveles y escalas, que son de utilidad y relevancia para comprender la lógica de acción e intervención más adecuada sobre los problemas. No siempre hay coincidencia entre los niveles de gobierno y gestión del territorio, entre su delimitación geográfica y la lógica de reproducción y el tratamiento de los problemas del desarrollo.

Se recomienda revisar el modelo de delivery units (DU) o unidades de cumplimiento, que ha sido adaptado en los gobiernos de América Latina y el Caribe, y que desde la perspectiva de la planeación multiescalar han dado resultado. Este

modelo ha sido útil para recuperar la confianza ciudadana en las administraciones estatales que enfrentan problemas complejos en sus diferentes escalas. Se trata, de equipos pequeños ajenos a la administración local que buscan el fortalecimiento de la planeación, monitoreo, control y seguimiento de las prioridades del gobierno. El modelo de DU fue implementado en el Reino Unido desde 2001 y cobró fuerza en países como Estados Unidos, Canadá, Malasia, Indonesia, Punjab (Pakistán), Tanzania, Rumania y Australia, y han sido catalogados como exitosos (BID, 2018).

Se caracteriza por una metodología rigurosa que se basa en obtener datos sobre cada asunto prioritario. Una vez definida la meta deseada y su correspondiente estrategia de implementación, las DU proveen a los equipos técnicos información confiable y oportuna para evaluar la progresión de la prioridad a lo largo del tiempo. La metodología provee rutinas para revisar los avances con la máxima autoridad y tomar decisiones rápidas de política pública basadas en datos (Lafuente, 2018, p.18).

En Latinoamérica el modelo ha sido implementado en al menos 14 gobiernos de Argentina, Las Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Peru y Uruguay. Dentro de los casos de éxito el BID (2018) afirma que en Chile la tasa de victimización por delitos se redujo de 33,6% en 2009 a 24,8% en 2013, mientras que en Colombia el robo de celulares se redujo en 12% en sólo un año. En un período de 4 años, de 2011 a 2015, Pernambuco en Brasil logró pasar del puesto 16 de 27 Estados al primero en la prueba estandarizada de conocimiento de secundaria, y del puesto 11 al primero en cuanto a menor deserción escolar. Estos problemas tienen una similitud con la problemática identificada por la ciudadanía nayarita y son un ejemplo del resultado derivado de innovaciones en la gestión pública.

Finalmente, este proyecto de investigación abre la posibilidad de nuevas investigaciones aplicadas a la planeación multiescalar y a las realidades locales.

Referencias

- Ackoff, R. (1984). *Rediseñando el futuro*. Editorial Limusa ISBN 968-18-0147-4 México
- Aguilar, L. F. (2006). Gestión estratégica. En L. F. Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, pp. 237-317. ISBN 978-968-16-8133-3 Colección de Administración Pública México: Fondo de Cultura Económica.
- Álamo, F. R. y García, M. G. (2007). El Proceso Estratégico en el Sector Público: Análisis en el contexto de las universidades españolas. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Pp. 113-129. Recuperado de:
http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0C CUQFjA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2356664.pdf&ei=bfr5VMW_O4aVyATqplC4Bg&usg=AFQjCNE8h2q9waKNMm3_tIVq0fg0FI_gw&bvm=bv.87611401
- Alburquerque, F. (1999). Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local. P. 92 en *Desarrollo Local; textos cardinales*. Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011
- Ander, E. (1981). *Metodología y práctica del Desarrollo de la comunidad*. Colección Desarrollo Social, Editorial Humanitas Buenos Aires, Argentina.
- Arteaga C. y Solís, S. (2002). Necesidades sociales y desarrollo Humano. Un acercamiento metodológico. "El ámbito regional como generador, soporte y solución a las necesidades sociales".
- Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo (p. 250) Uruguay: Taurus - Universidad Católica de Uruguay.
- Barrón, Madera y Pacheco (2011) *Nayarit, Economía y Sociedad*, Universidad Autónoma de Nayarit, México ISBN 978-607-7868-11-8
- Briones, G. (2003). *Métodos y Técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México Trillas ISBN 978- 968- 24- 6697- 7.

- Boiser, S. (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Libros de la CEPAL, No.15.
- Carvajal, A. (2006). Desarrollo local y planeación participativa: escenarios para reinventar el desarrollo humano desde el trabajo social. Revista Prospectiva, Número 11, Universidad del Valle Santiago de Chile 2006
- Chandler, A. (1962). Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise, Mit Press, Cambridge.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Repositorio Digital, Sitio Oficial
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>
- Cuervo, L. M. y Mattar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación CEPAL Serie 81 Gestión Pública ISSN 1680-8827
- Debraj, R. (1998). Economía del desarrollo, Boston University Capítulo 2 El desarrollo económico visión panorámica. Antoni Bosch Editor
- Flores, R. (1988). Administración y Política en la historia de México. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Gallicchio, E. (2004). Desarrollo Local en América Latina. Estrategia Política basada en la construcción de capital social. Mayo (80) pp. 1-24. Recuperado de: <http://www.redelaldia.org/?El-Desarrollo-Local-En-America-Latina>
- _____ (2018). Tendencias del Desarrollo Territorial en América Latina, Cátedra Internacional en el VI Encuentro Internacional de la Red Nacional de Programas de Posgrado en Desarrollo Local, Nayarit, México

- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006) Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM ISSN 0188-4611, Núm. 71, pp. 102-121
- Garza, G. (1986). "Las políticas urbano-regionales en México 1915-1985" pp. 209-223. En: El Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política. No. 10, Julio-diciembre de 1986. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Guillén, A. (1976). Planificación económica a la mexicana, Segunda edición, México, Nuestro Tiempo pp-75.
- Gujarati, A. (2009). Econometría, Quinta edición, McGraw-Hill. México
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Editores Sexta Edición México ISBN 978- 1- 4562 – 2396 – 0.
- INEGI (2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía Sitio oficial.
- ILPES (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futura en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- ILPES (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile
- ILPES (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- Iracheta, A. (2006). Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable, VII Seminario de la Red Mexicana de Ciudades hacia la sustentabilidad, El Colegio Mexiquense A.C
- Jordá, A. (2016). Manual de estrategia de desarrollo para ciudades intermedias (y territorios) disponible en blog ciudadinnova.com Red DETE ALC (Red de Expertos en Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe)

- Jorquera, D. (2011). "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Lafuente, M. (2018). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?: evaluando innovaciones en los gobiernos, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica IDB- TN- 1431
- Lévy, J. P. y Varela, J. (2003). Análisis multivariable para las Ciencias Sociales, Pearson Ecuación, Madrid ISBN 84- 205- 3727- 6.
- Ley de Planeación del Estado de Nayarit, Gobierno del Estado de Nayarit disponible en nayarit.gob.mx
- Massey (2015) Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Serie Seminarios y Conferencias, Chile.
- Méndez, J. S. (2008). Problemas Económicos de México, Capítulo IX La política económica como intento de la planificación en México. Pp. 407- 462. McGraw- Hill Interamericana Editores, México ISBN 978-970-10-6534-1.
- Miklos, T. (1998). Criterios básicos de planeación, Cuadernos de orientación metodológica, Instituto Federal Electoral, México
- Miklos, T. y Tello, M. E. (1993). Planeación interactiva. Editorial Limusa- Noriega México
- Mintzberg, H. (1991). *El proceso estratégico. Conceptos, contexto y casos*. Editorial McGraw Hill University Prentice Hall Hispanoamericana ISBN 968-880-322-7 México.
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos de Desarrollo territorial. CEPAL-ILPES, Santiago de Chile
- Monteverde, H. (2016). Manual para la estimación y el seguimiento del costo de un programa de infraestructura, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-MG-439

- Moreno, J. C. y Ross J. (2010). Desarrollo y Crecimiento en la economía Mexicana, Una perspectiva histórica Fondo de cultura económica ISBN 978-607-16-032-9
- Organización de las Naciones Unidas, sitio oficial disponible en onu.org.mx
- Pacheco, L. (2011). Murillo, Arturo y Aguilar Lucina. Planeación pública. Exclusión ciudadana. Planes de desarrollo y sociedad en Nayarit 1980-2000. En Nayarit, Economía y Sociedad, Universidad Autónoma de Nayarit, México ISBN 978-607-7868-11-8
- Padua, J. (1979). Técnicas de Investigación aplicadas a las Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica, México ISBN 968- 16- 0288- 9.
- Pipitone, U. (2001). Agricultura: El eslabón perdido, Nueva Sociedad 174. P. 80
- Pumain, D., Paquot, T. y Kleinschmager, R. (2016). Dictionnaire La ville et l'urbain Collection Villes Economica Anthropos, Paris, 323 ps
- Rittel, W. J. y Webber. M. (1973). Dilemas de una teoría general de planeación. Policy Sciences, vol. 4 Traducción al español de Graciela Bellón Pérez, PÁG 163 en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, compilación de Luis F. Aguilar Villanueva Editorial Miguel Ángel Porrúa INAP ISBN; 968-842-320-3 México 1993.
- Secretaría de Planeación Programación y Presupuesto del Estado de Nayarit (2018). Sitio oficial.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2018). Sitio oficial.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP, 1985). "Reflexiones sobre la Planeación en México 1917-1985". pp. 15-134. En: Antología de la Planeación en México 1917-1985. México
- Sen, A. (1998). Las Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI, Cuadernos de Economía. V. XVIII, n.29, Bogotá, pp. 73-100.
- Sexton, W. (1977). Teorías de la Organización. México Trillas reimpresión 1999 ISBN 968 24-100010

- Steiner, G. A. (2003). Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber, una guía paso a paso. Editorial CECSA 29 edición ISBN 978 968 2604 164 México
- Silva, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional ISSN electrónico 1680-8835 Publicación de las Naciones Unidas Santiago de Chile
- Suárez, V. (2014). Diplomado en Planeación Estratégica aplicada a la Administración Pública. INAP.
- Valle, M. (2003). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Editorial Síntesis, Madrid ISBN 84- 7738- 449- 5.
- Williner, A. (2015). Desarrollo territorial y desigualdades. Miradas nacionales con perspectivas territorial. Foro latinoamericano y del caribe sobre desarrollo económico territorial. Quito, Ecuador.
- Yin, R. (1994). Case Study Research: Design and Methods . Thousand Oaks: SAGE Publications.