
Nuevas lógicas de planeación del desarrollo en un municipio fronterizo en México: El Caso de Mexicali, Baja California

Curiel Llamas, Julieta; Niño Contreras, Lya Margarita

Julieta Curiel Llamas curiel.julieta@uabc.edu.mx
Universidad Autónoma de Baja California, México

 **Lya Margarita Niño Contreras**
Inino@uabc.edu.mx
Universidad Autónoma de Baja California, México

Ciencias Sociales Revista Multidisciplinaria

Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2683-6777
Periodicidad: Semestral
vol. 4, núm. 1, 2022
CSocRevista@gmail.com

Recepción: 08 Junio 2022
Aprobación: 30 Junio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/449/4493376006/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7190378>

Resumen: En el presente trabajo se examinan los cambios en la definición de la participación ciudadana plasmada en los planes de desarrollo municipal del periodo 1987-2014 en el caso del municipio de Mexicali, Baja California. Se pone particular atención al rol asignado a los organismos de planeación local. Para registrar estos cambios y con el propósito de identificar los mecanismos institucionales cambiantes de planeación y gestión incorporados en los Planes de Desarrollo Municipal, nos apoyamos en el isomorfismo institucional como marco teórico. Con un alcance descriptivo, el método de este trabajo consistió en el análisis de contenido de cada plan de desarrollo municipal en Mexicali para reconstruir los cambios en las lógicas institucionales. De los documentos oficiales de planeación municipal examinados, se esquematiza el contenido de cada uno de los planes, identificando tres bloques: normativo, sectorial y territorial ambiental. Se reconstruyeron tres lógicas institucionales: la Planeación Racional (1987-1989) que prevaleció durante gran parte del siglo XX; la Planeación Estratégica (1996-1998), la cual se identifica con la Nueva Gestión Pública impulsada durante los noventa; y la Planeación Participativa (2011-2013 y 2014-2016), identificada con la gobernanza.

Palabras clave: Planeación del desarrollo, isomorfismo institucional, participación ciudadana, gestión pública municipal.

Abstract: This paper examines the changes in the definition of citizen participation reflected in the municipal development plans for the period 1987-2014 in the case of the municipality of Mexicali, Baja California. Particular attention is paid to the role assigned to local planning agencies. To register these changes and with the purpose of identifying the changing institutional mechanisms of planning and management incorporated in the Municipal Development Plans, we rely on institutional isomorphism as a theoretical framework. With a descriptive scope, the method of this work consisted of the content analysis of each municipal development plan in Mexicali to reconstruct the changes in the institutional logics. From the official municipal planning documents examined, the content of each of the plans is outlined, identifying three blocks: regulatory, sectorial and environmental territorial. Three institutional logics were reconstructed: Rational Planning (1987-1989), which prevailed for much of the 20th century; Strategic Planning (1996-1998), which is identified with the New Public Management promoted during the nineties; and Participatory Planning (2011-2013 and 2014-2016), identified with governance.

Keywords: Development planning, institutional isomorphism, citizen participation, municipal public management.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, en México emerge en el horizonte de una nueva lógica institucional en la planeación de los municipios, inicia un periodo de cambios; políticos, económicos, sociales y ambientales en materia de planeación. Más aun, la fuerte crisis económica internacional de inicios de esa década acelera nuevas formas de articular los asuntos públicos. Las formas burocráticas y centralizadas de planeación y gestión sedimentadas durante el largo siglo XX van cediendo a formas basadas en nuevas articulaciones.

En este trabajo se analiza el marco normativo de participación ciudadana en la planeación del desarrollo local con el propósito de visualizar los cambios que se han registrado en la forma cómo se define la participación de actores locales, además de la inserción de modelos de participación institucionalizada en la planeación y gestión pública del municipio de Mexicali, B.C. Las siguientes preguntas guían este trabajo: Si ha habido cambios en la definición de la participación ciudadana ¿cuáles han sido estos? ¿cuáles modelos de participación ciudadana se han implementado en el municipio? ¿se pueden identificar mecanismos isomórficos en los Planes de Desarrollo Municipal en Mexicali, B.C.? ¿Se han incorporado nuevas lógicas institucionales en la planeación y gestión pública municipal?

La hipótesis se fundamenta en que el proceso de participación ciudadana institucionalizada a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali (COPLADEMM), existen condiciones de participación ciudadana limitadas, al dar mayor peso de participación a funcionarios públicos y empresarios, que promueve modelos de participación de consulta, dejando fuera otros esquemas de participación abierto y colaborativo en las instituciones públicas del gobierno municipal, lo que ha impedido se instrumenten otros proyectos y programas públicos de acuerdo a la demanda del municipio.

El método consistió en una revisión documental en la que se analizaron los discursos de las lógicas institucionales en los Planes Municipales de Desarrollo de 1987 a 2015, se identificó los cambios en la planeación del desarrollo del municipio, al elaborar una tipología de Planeación que nos permitió visualizar patrones entre una planeación y otra. De los documentos examinados, se busca saber, en particular, si se aplicaron los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de planificación, tal y como lo estipula las normatividades correspondientes. Se realizó una revisión de la normatividad con la que se crearon los organismos de planeación municipal; el COPLADEMM. Enfocamos nuestro análisis a las atribuciones con las que cuenta y qué se espera de ellas. Las siguientes leyes y reglamentos se analizaron: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y el Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali, B.C.

Los antecedentes de la planeación del desarrollo local en México se remiten hasta la década de los ochenta con las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana. En 1983 se aprobó la Ley Federal de Planeación,

institucionalizándose las consultas populares y creándose el Sistema Nacional de Planeación Democrática. “Durante la campaña de Miguel de la Madrid se realizaron 18 foros, de los cuales resultó el Plan Nacional de Desarrollo. Esta metodología sigue en aplicación hasta la fecha. Como parte del proceso de implementación del plan se crearon comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal con el fin de impulsar la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo” (Olvera, 2009: 7).

Enfoque Teórico. La perspectiva teórica se enmarca en el Isomorfismo Institucional, este enfoque teórico se incluye dentro de la perspectiva del análisis institucional que Steinmo, clasifica en el análisis del institucionalismo sociológico. “Es en la ciencia social actual hay tres tipos de análisis institucional: la elección racional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico. En primer lugar, muchos institucionalistas coinciden en ver las instituciones como normas que estructuran la conducta. Difieren a la hora de considerar el carácter de los seres cuyas acciones o conductas se estructuran. La escuela de la elección racional sostiene que los seres humanos son individualistas racionales que calculan los costes y beneficios de sus elecciones” (Steinmo, 2013:139).

Isomorfismo Institucional. Los municipios mexicanos han tratado de resolver sus problemas cotidianos tales como la prestación de servicios públicos, el crecimiento urbano sin control, contaminación, transporte público ineficiente, por mencionar algunos. Para la toma de decisiones e implementar programas, el municipio deberá tener en cuenta ciertas políticas públicas que los organismos internacionales plasman en sus documentos, al tiempo que condiciona a los países miembros de estas organizaciones, al recomendar enfoques teóricos, principios, metodologías, diagnósticos y evaluaciones, por lo que sirven de guía y es prerrogativa de éstos definir los contenidos de los planes de desarrollo, al imponer temáticas, desarrollo de indicadores, incluir principios de eficiencia y eficacia, reglas de transparencia y mecanismos de participación ciudadana.

Se analiza la corriente teórica del isomorfismo desarrollada por DiMaggio y Powell (1983). Esta corriente se nutre de otros enfoques teóricos, como la teoría organizacional y cambio social, teoría del nuevo institucionalismo y pluralismo. Originalmente, esta perspectiva estaba dirigida al estudio de las organizaciones. Estas tienden a homogenizarse, es decir, como argumenta Hawleys (en DiMaggio y Powell, 1983) nos referimos al isomorfismo entendido como un proceso de constreñimiento de fuerzas en una unidad de población para parecerse a otra unidad en este aspecto del mismo conjunto de condiciones ambientales.

El Isomorfismo y las Políticas Municipales. Desarrollada por DiMaggio y Powell (1983), el isomorfismo institucional en sus inicios se enfocaba en las organizaciones. La idea central del isomorfismo es que organizaciones llegan a imitarse y tienden a ser homogéneas, lo mismo ocurre con las instituciones y políticas del Estado. Continuando con la idea, lo mismo ocurre en los Estados, imitaran a otros Estados y se asemejaran con el paso del tiempo.

El isomorfismo institucional identifica tres tipos: coercitivo, mimético y normativo

- a) **Isomorfismo coercitivo:** emerge de la influencia política y del problema de la legitimidad. Resulta tanto de las presiones formales e informales ejercidas sobre las organizaciones por otras organizaciones sobre las cuales

- ellas dependen y por las expectativas culturales de la sociedad dentro de la cual las organizaciones funcionan. Tales presiones pueden ser sentidas como fuerza, como persuasión o como invitaciones a unirse en colusión.
- b) Isomorfismo mimético: resulta de las respuestas estandarizadas a la incertidumbre. No todo el isomorfismo institucional, sin embargo, deriva de la autoridad coercitiva. La incertidumbre también es una fuerza poderosa que promueve la imitación. Cuando las tecnologías organizacionales son pobremente entendidas, (March y Olsen, 1997) cuando las metas son ambiguas, o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden modelarse así mismas o en otras organizaciones.
 - c) Isomorfismo normativo: asociado con la profesionalización. Emerge principalmente de la profesionalización. Se interpreta la profesionalización como una lucha colectiva de los miembros de una ocupación para definir las condiciones y métodos de su trabajo, para controlar la producción de los productores, y establecer una base cognitiva y legitimación para su autonomía ocupacional (DiMaggio y Powell, 1983 citado por Perdomo, 2012).

El caso de Mexicali, B.C. municipio de la Frontera Norte de México

Este apartado está dividido en cuatro secciones, la primera sección se refiere a las reformas jurídicas del marco institucional del municipio, la segunda sección trata sobre enfoques de administración pública y participación ciudadana, la tercera sección muestra las modificaciones del marco normativo en materia de planeación y, por último, la cuarta sección se refiere al análisis de las tipologías de planeación en los nueve Planes de Desarrollo en Mexicali, B.C.

Reformas jurídicas al marco institucional del municipio libre

A continuación, se presentan las características del municipio que dan la pauta para entender sus complejidades y dar cuenta de los resultados en relación con la planeación del desarrollo municipal.

Para entender la actuación del municipio en el contexto histórico en el que se desarrolló y establecer sus relaciones con el ámbito estatal y federal. Desde la concepción del municipio hasta la década de los ochenta observamos un municipio con falta de autonomía en las decisiones municipales, con restricciones fuertemente impositivas y un modelo de desarrollo impulsado por el ámbito federal que no daba cabida a la participación en otros niveles de gobierno, dando como resultado verticalidad, falta de confianza y credibilidad de los operadores estatales y municipales. Un segundo momento es la reforma del año 1999 se dio más responsabilidades al municipio para que elaborara normas reglamentarias. Sin embargo, las reformas a las leyes municipales no acaban por tornarse efectivas (Olvera, 2009).

En cuanto a la herencia del fenómeno político del modelo federal, el ámbito municipal se ha caracterizado por estar sometido al gobernador del estado, quien

a su vez se supeditaba al presidente. “Todo el sistema institucional funcionó bajo el prisma del centralismo (político) fuertemente arraigado. Para los municipios se mantuvo un amplio control de la Federación y de la entidad federativa sobre el gobierno y las decisiones municipales” (Cienfuegos y Jiménez, 2006: 449).

Producto de las reformas al Artículo 115 de la Constitución en 1983, el municipio adquirió nuevas responsabilidades dirigidas a fortalecer la autonomía del municipio. Esta autonomía no se vio reflejada en la práctica. El artículo 115 aspiraba a la libertad municipal a partir de tres grupos de fracciones: a) autonomía política; b) autonomía financiera; y c) autonomía administrativa. Tales cambios normativos fueron sólo en papel, ya que continuó el centralismo de las actividades del gobierno estatal y federal.

El PMD 1987-1989 menciona que “la complejidad de las nuevas atribuciones encomendadas a los ayuntamientos, derivadas de la reforma del artículo 115, así como los fines que, en congruencia con estos ordenamientos, deben perseguir las autoridades municipales para lograr el desarrollo municipio, hacen indispensable que toda su actividad se encuadre y actualice jurídicamente, orientándose al logro de metas que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros. A este respecto resulta indudable que el avance es insignificante” (XII Ayuntamiento de Mexicali, 1987, Plan Municipal de Desarrollo, 1987-1989: 172).

De acuerdo con Cienfuegos y Jiménez (2006:456), posteriormente a la reforma constitucional de 1999, los municipios tienen la facultad constitucional para dictar normas reglamentarias (dictar reglamentos, circulares, bandos de policía, y demás disposiciones administrativas de observancia general) de acuerdo con las bases normativas que expidan los Congresos Estatales. En dicha reforma se faculta al municipio para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia.

Arellano, et al (2011) menciona que la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración. El ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy por hoy requieren enfrentar los espacios locales y ciudades, adolece de falta de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada. De acuerdo con Cabrero y Gil (2010: 135) “El rezago del nivel municipal de gobierno, en general con deficiencias administrativas, ausencia de cuadros profesionales en la gestión, insuficientes recursos fiscales, periodos cortos de gobiernos y cuyo diseño institucional es poco útil para enfrentar los retos que se presentan hoy en día”.

Formas de administración del municipio y participación ciudadana

Los gobiernos locales mexicanos administran de acuerdo con estos enfoques principalmente: Administración Tradicional, el enfoque de la Nueva Administración Pública (NGP) y la Gobernanza.

a) Administración Tradicional

“En el caso de los gobiernos locales mexicanos se preserva o se mantienen una administración tradicional, en donde predominan el comando y control, así como

el énfasis en la autoridad gubernamental. Por lo que no se descarta que estos mismos gobiernos sean de cualquier filiación ideológica hayan implementado formas de participación bajo una gestión tradicional. Sin embargo, tales políticas no necesariamente han promovido el fortalecimiento ciudadano y tampoco es que hayan coadyuvado en la disminución de los problemas sociales” (Ramos y Reyes, 2005: 41).

b) La Nueva Gestión Pública (NGP)

Parte del supuesto de que las buenas organizaciones son aquellas en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficiencia en la interacción con los agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de los bienes y servicios que produce (Barzelay, 1992).

En el caso mexicano, en años recientes los gobiernos municipales han modernizado su administración con la adopción de elementos de la Nueva Gestión Pública (Cabrerero, 2003). Sin embargo, “ha sido limitada la participación ciudadana, uno de los impactos de esos cambios ha sido que no necesariamente han reformulado la relación con la sociedad civil, mediante la creación de mecanismos efectivos de participación ciudadana, es decir, en los gobiernos municipales su interpretación no es la adecuada, provocando que la implantación del enfoque presente limitaciones para promover la participación ciudadana local” (Ramos y Reyes, 2005: 41).

Ramos y Reyes argumentan que “El gobierno municipal cambia de enfoque en la gestión administrativa, pero se aprecia que en el rubro de participación ciudadana concibe las mismas prácticas que del enfoque tradicional en términos de control y clientelismos. Esta contradicción se explica porque se han introducido elementos o conceptos técnicos del nuevo enfoque de gestión, pero la cultura política y de gestión de los funcionarios mexicanos no ha cambiado” (Ramos y Reyes, 2005: 44).

Para Gomá y Font (2001), los temas en los que se abocan principalmente los gobiernos locales en relación con la participación ciudadana son los siguientes: redes participativas, planificación participativa local, planes estratégicos y gobierno local, presupuestos participativos, desarrollo y sostenibilidad, políticas públicas y agenda local y equipamiento de servicios.

La participación ciudadana ocurre en dos espacios o arenas interconectadas. Por una parte, es común la creación de ámbitos de comunicación y colaboración horizontal con la presencia de actores locales diversos, así como la creación de mecanismos de coordinación entre autoridades de diferentes ámbitos de gobierno (nacional, regional y local) alrededor de temáticas estratégicas locales (Iracheta, 2010, en Sojo y Velasco, 2021).

En la óptica del Isomorfismo Institucional podemos encontrar en el modelo de la Nueva Gestión Pública una imitación de los estados latinoamericanos de los modelos de gestión pública anglosajones, autores como Sánchez (2010) y Ramió (2001) abundan sobre las limitantes al adaptar modelos de gestión pública no propios de los países latinoamericanos.

Una de las limitantes de la gestión tradicional de acuerdo con Sánchez, (2010: 11) “es la necesidad de innovar más que imitar para avanzar en el desarrollo de la administración pública. Innovar por moda o por presiones externas sólo nos

conduciría a copiar técnicas desprovistas de los referentes regionales o locales; sucede lo mismo con la idea de adaptar la gestión pública al contexto y entorno de cada país y no adoptarla de manera automática”.

Ramió (2001) encuentra que los elementos que bloquean, en los países latinos, una parte de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública y que, en todo caso, sólo son permeables a cambios de carácter incrementalista y los modelos institucionales mixtos, son:

- Ningún actor posee peso suficiente para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo tradicional.
- No existe ninguna institución que tenga en régimen de monopolio la renovación de la gestión pública.
- Los programas de renovación de la gestión pública no forman parte de la agenda por la apatía y el desinterés de la ciudadanía.
- Los gobiernos están ocupados en políticas públicas con un fuerte peso político y de interés general que no dejan tiempo para plantearse los problemas y disfunciones vinculados a la gestión.
- Los empleados públicos dedicados a definir la política de la gestión tienen mucha autonomía al no ser el centro de atención política.

c) Gobernanza

“La gobernanza es un nuevo proceso en la dirección política en el que hay un incremento en la interacción entre gobierno y actores sociales, lo cual genera un cambio del modelo clásico de gobernar caracterizado por una dinámica centralizada y “unidireccional” (del gobierno hacia la sociedad), a otro “bidireccional” donde el gobierno también se ve influenciado por actores sociales más autónomos, que a menudo se configuran como redes políticas” (Martínez y Chávez, 2014: 87 y 88).

Kooiman (2003) define la gobernanza como aquella que “se entiende como el conjunto de interacciones entre actores públicos y privados orientados a resolver sus problemas sociales para crear oportunidades en un marco normativo”.

En este sentido, “la gobernanza responde a diversos cambios en la sociedad, como las crisis financieras de las décadas de 1970 y 1980 que replantearon la viabilidad del Estado burocrático, la globalización, la liberación de los mercados, nuevas tendencias en la gestión pública que buscan incrementar la eficiencia y una mayor capacidad y complejidad de las sociedades” (Martínez y Chávez, 2014: 88).

De acuerdo con Saldaña y Marcelleño (2009), la gobernanza es una nueva forma de actividad política, esencial para que cada comunidad construya su realidad vía la participación democrática y formas de gestión colaborativas que no dejan de lado la participación gubernamental. La gobernanza busca recuperar la autonomía y capacidad de determinación de las comunidades sin descargar a otros actores sociales de las responsabilidades estructurales que les corresponden.

Para Cabrero (2004: 17) “en las últimas décadas, los gobiernos locales han transitado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte y algunos otros), a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana”.

Por lo que se refiere al caso mexicano, los trabajos de Merino (1994), Ziccardi (1995), Cabrero (1995; 2002) y Guillén (1996), entre otros, muestran el surgimiento creciente en el escenario mexicano de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía, y una ampliación evidente de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal (Cabrero, 2004:119).

La planeación requiere de esfuerzos de gobernanza para asegurar la coordinación o la transversalidad horizontal, al establecer mecanismos de coordinación entre gobiernos, sociedad civil, academia y sector privado para co-crear y co-responsabilizarse de las políticas de desarrollo sostenible. Esto es crucial dado que los problemas que se pretenden solucionar son multicausales y se expresan con efectos diferenciados, por lo que ningún actor por sí solo puede diagnosticarlos y atenderlos de manera aislada. De igual manera, se requiere de mecanismos dentro de las instituciones públicas que aseguren que las acciones decididas se adapten adecuadamente a las circunstancias de cada localidad, colonia o barrio (Galíndez, 2022).

Modificaciones del Marco Normativo en la Planeación del Desarrollo

En ámbito normativo existen importantes avances en materia de planeación con el decreto de la Ley General de Planeación en 1930, en 1963 con la iniciativa de ley que no prosperó, sino hasta 1983 con la Ley de Planeación, que dio soporte y base a la actual Ley de Planeación, incluyendo el Sistema Nacional de Planeación que existe hasta hoy. El modelo de planeación implantado por la Ley de Planeación se mantiene funcionando con la misma regulación, regulación que tuvo el mérito de sistematizar el cúmulo de avances empíricos basados en la prueba y error que posteriormente se fueron perfeccionando mediante los métodos y el instrumental hasta arraigarse en la cultura de la planeación y programación en las instituciones y en los servidores públicos en los ámbitos federal, estatal y municipal sin el cual nunca hubiera evolucionado.

En las últimas décadas la planeación del desarrollo se relaciona con un estado hegemónico en la toma de decisiones, así tenemos que desde que el Estado nacional se consolidó en México, un centralismo económico y político subordinando el papel de los municipios al gobierno estatal y federal. En la época del sistema partidista hegemónico encontramos un municipio débil ante un Estado nacional con fuerte capacidad política y de movilización de recursos económicos y humanos, y ausente de participación ciudadana en la acción pública (Cabrero y Aldret, 2012). “Los gobiernos locales funcionaban como meras agencias administrativas, prestadoras de servicios, que reproducían los esquemas verticales y personalistas en los que el ciudadano tenía poco o nada que decir” (Cabrero y Aldret, 2012: 87).

En el ámbito sectorial y ambiental, el desarrollo urbano y regional comenzó a tomar importancia a finales de los setenta, el rápido crecimiento de la población y el fenómeno de urbanización centró la mirada en planeación urbana hacia la consolidación del sistema urbano-regional. En la década de los ochenta adquirieron relevancia los temas ambientales y a partir de los noventa se incorpora las perspectivas de sustentabilidad en el debate urbano que se manifiesta a través de los ordenamientos ecológicos y territoriales, para después

abocarse al desarrollo territorial bajo una perspectiva más amplia e integral, sin una fundamentación jurídica.

“El carácter nacional y estratégico del modelo de planeación y aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo Federal ha generado la presencia de cuando menos tres maneras de planificar el desarrollo del país:

a) La primera correspondiente a la planeación económica nacional, caracterizada por su orientación estratégica, un alto nivel de congruencia con el modelo que la sustenta y la importante voluntad política en su cumplimiento.

b) La segunda correspondiente a la planeación sectorial y espacial nacionales, caracterizadas por una orientación indicativa tradicional, su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad.

c) La tercera correspondiente a la planeación estatal y municipal, las que, al igual que la anterior, no han rebasado los conceptos y las formas tradicionales, estando más cerca del discurso que de la acción política” (Iracheta, 1997).

Planeación Racional

La idea de planeación en el ámbito municipal se enuncia como “una actividad racional administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, entre otros” (Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995: 13).

El tema de la planeación del desarrollo no ha sido la excepción en cuanto a la concepción del municipio como ámbito débil con dependencia económica fuertemente marcada hacia la federación y se refleja claramente en las políticas nacionales. Así tenemos un municipio dependiente y en palabras de Iracheta como “...otra de las grandes limitantes del municipio ha sido el financiamiento y la poca autonomía de actuación al enfrentarse a crisis económicas importantes y la recaudación tributaria escasa, limitada y con poca cobertura. Así mientras los presupuestos gubernamentales están sujetos a vigilancia continua y control claramente legislados los planes y programas de desarrollo, no obstante, su aparente formalidad, no han estado sujetos históricamente a procesos rigurosos de registro y aplicación y mucho menos de evaluación efectiva. Esto demuestra la dimensión real que ha tenido la planeación y demuestra también el porqué de la persistencia de actitudes voluntaristas en la determinación de programas y proyectos y en la toma de decisiones” (Iracheta, 1997: 163).

Iracheta (1997) argumenta que la planeación plantea retos de gran importancia al gobierno y a la administración pública que no pueden eludir. Estas exigencias parten del hecho objetivo que la planeación gubernamental tradicional, ha perdido vigencia e importancia, como instrumento fundamental para la toma de decisiones. Así se observa que el país transita de un modelo estatista, en el que la planeación normativa es el instrumento del gobierno para el desarrollo nacional, a otro en el que el Estado asume al mercado privado como motor de la economía y le reconoce a ésta la prevalencia en el proceso de desarrollo, los conceptos y los métodos de planeación enfrentan una crisis estructural, simplemente porque ya no tienen correspondencia con las condiciones de la realidad nacional y local.

Lo anterior no significa que el Estado o las organizaciones sociales hayan prescindido de la planeación como instrumento de ordenación y desarrollo. En

la práctica, conforme las nuevas condiciones lo exigen, los planes, programas y acciones gubernamentales se han ido transformando. Esto se observa con claridad en el nivel federal y enfáticamente en la política económica internacional, se ha convertido en la guía de procesos de planeación sectorial, desarrollo estatal y el desarrollo local. El enfoque del isomorfismo institucional a través del Isomorfismo Coercitivo se plasma a partir de 1982, los gobiernos como México adoptaron reformas de liberación económica para ganar acceso a los recursos de poderosos actores externos (Fondos internacionales).

“Como consecuencia las crisis económicas marcaron el rumbo hacia el desarrollo como política de Estado en México, si bien ha estado marcado por experiencias con particularidades propias, lo cierto es que ha respondido a diversos derroteros conforme las tendencias internacionales y a las prioridades nacionales que se han determinado en diferentes tiempos” (García, 2010:118).

Planeación Estratégica

A partir de la década de los noventa se incluye otro enfoque de planeación que se le denomina estratégica. Barton (2006: 28) encuentra que hay varias formas de planificación estratégica que se usan en actividades del sector privado, como el Modelo Harvard, los Sistemas de Planificación Estratégica, los Enfoques de Gestión de Stakeholders, los Enfoques de Contenido, la Gestión de Temas Estratégicos y las Estrategias de Proceso. En la documentación de estos ejemplos, Bryson y Roering (1993) observan que, en su traducción hacia el sector público, es más probable que se hibridicen debido a los factores únicos de cada contexto de planificación.

De acuerdo con Rojas, Peña y Corona (2012: 186) “...la planeación estratégica tiene dos connotaciones: la primera, como planeación de largo plazo o gran visión que asegure la sustentabilidad en el uso de los recursos para futura generaciones y; la segunda, como definición de prioridades o temas clave que representan la continuidad y articulación de avances en el tiempo para el cumplimiento de metas de desarrollo y conservación del ambiente urbano-regional” (ver Tabla 1).

Tabla 1. Las Características de la Planeación Estratégica de Ciudades.

Visión a largo plazo y carácter plurilegislativo
Consideración del entorno
Identificación de la ventaja competitiva
Visión integral de la realidad urbana
Flexibilidad decisional
Concentración en temas críticos
Orientación a la acción
Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales
Modernidad de la administración

Fuente: Fernández Güell (2000).

En el caso del municipio de Mexicali, encontramos que a partir del Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998, los formuladores del Plan denominaron el “Modelo de Planeación Estratégica” a continuación se enlistan lo que consideran como ventajas evidentes del proceso de planeación estratégica aplicado al Plan:

- La identificación de la problemática crítica;
- El establecimiento de los objetivos a alcanzar;
- La orientación de los recursos limitados en las áreas prioritarias;

- La obtención de un consenso y compromiso para la consecución de acciones;
- El fomento de la coordinación entre los 3 órganos de gobierno y los organismos no gubernamentales;
- La delegación y consulta en la toma de decisiones;
- La participación de corresponsabilidades y
- La búsqueda de un mismo rumbo (COPLADEMM, 1996: 5).

Análisis del discurso en los Planes Municipales de Desarrollo en Mexicali, B.C.

Los elementos que se analizan en este trabajo cuentan con tres secciones están divididas en tres bloques generales; el primero hace referencia a la normatividad, el segundo al desarrollo económico y social al que se denominará sectorial, el tercer bloque referente al territorio y al desarrollo ambiental. Además de establecer la participación de actores sociales involucrados en el ejercicio de planeación y entender el desarrollo de los organismos institucionales que dieron vida al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali (COPLADEMM).

El origen de la planeación del desarrollo inicia con la Ley General de Planeación de 1930, con marcado énfasis en la Planeación Nacional, los municipios eran inexistentes para la Ley General de Planeación. Es a partir de 1980 cuando se pone especial énfasis en la Planeación Nacional, Estatal y Municipal ya se contaba con el Sistema Nacional de Planeación Democrática que brindo las herramientas para que los municipios y estados aprovecharan el nuevo sistema de planeación y lo aplicaran al elaborar los planes de desarrollo. Un segundo momento es a partir de 1983 con la reforma a la Ley de Planeación que obligaba a los municipios a elaborar los PMD condicionando los recursos financieros. De 1983 hasta el año 1994 encontramos hallazgos en los PMD de una planeación centralista y vertical que no permitía la participación de otros sectores de la población. Tercer momento, en este periodo observamos cambios importantes que se vienen gestando como la alternancia política, la participación de otros sectores diferentes al sector gubernamental quien ocupaba la rectoría de la planeación del desarrollo en el ámbito nacional, estatal y municipal.

Antes de la reforma de la Ley de Planeación en 1983, la planeación del desarrollo en el ámbito municipal no existía como tal, ya que la mayor parte de los municipios de la república mexicana no contaban con las capacidades institucionales y administrativas para elaborar los planes. Quienes se encargaban de la planeación municipal era el gobierno estatal asesorado por funcionarios federales. En ese mismo año se crean en Baja California los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y Municipal (COPLADEMM), sin embargo, en el caso del Comité de Planeación Municipal sólo existió en la normatividad. Pues en el municipio de Mexicali el encargado de formular el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) era el COPLADE. Entonces, es a partir del año 1987 cuando se formaliza e institucionaliza el COPLADEMM, se elabora el primer PMD 1987-1989, se tiene como figura responsable el COPLADEMM. Los planes se elaboraban en primera instancia para obtener recursos financieros para el municipio, un requisito indispensable era que todos

los municipios por ley debían presentar su PMD en los primeros meses al inicio de cada administración municipal. Así lo estipulaba la Ley de Planeación de 1983.

En lo que se refiere a la normatividad el primer Plan Municipal de Desarrollo (PMD) en el municipio de Mexicali, fue elaborado por COPLADEMM en el trienio 1986-1989, anterior a esto era COPLADE el encargado de elaborar los planes municipales. La instrumentación, seguimiento y evaluación del Plan era responsabilidad del COPLADEMM, órgano de planeación municipal encargado para tales funciones, a través de los diversos subcomités del propio COPLADEMM y la participación de funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno.

Se llevó a cabo una revisión histórica de los Planes Municipales de Desarrollo del municipio de Mexicali que permite apreciar los cambios y transformación de los PMD durante el periodo 1987-2014. Durante varias décadas se aprecia un modelo de planeación tradicional o convencional que incorpora esquemas desarrollados por la política tradicional mexicana (centralismo político, verticalidad y corporativismo). A partir del año 1995 se establece una planeación estratégica basada en un sistema de planeación de largo plazo como fueron los planes estratégicos de 2010, 2020 y 2050 (COPLADEMM, 1997; COPLADEMM, 2007; COPLADEMM, 2013) con esquema de decisión empresarial además de diferenciación y antagonismo de conceptos, métodos y herramientas de los esquemas de planeación tradicional.

En 1995 en el municipio de Mexicali, el Partido Acción Nacional (PAN) gana las elecciones municipales, siendo para el municipio la primera vez que gana otro partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), la alternancia mostró en materia de planeación un avance importante, pues se incorporan esquemas novedosos y una planeación estratégica, siendo el primer gobierno que formula el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal 2010 (1997), sin embargo, el resultado terminó en un ejercicio de planeación, ya que no fue aprobado por el cabildo. Este sería el primer ejercicio donde se utilizaba herramientas analíticas de planeación estratégica, es decir, al elaborar un Plan Estratégico Municipal de largo plazo con temas novedosos y la incorporación de la participación ciudadana, por ejemplo, se incluye un acercamiento a la población a través de “miércoles ciudadano” y el “sábado en tu colonia”. Así los siguientes periodos de gobierno del PAN siguieron con lo que se convirtió en tradición que sigue hasta nuestros días.

La normatividad es otro punto álgido en el discurso de los PMD, a través de los años se observa una especificidad en las leyes y reglamentos en todos los tres niveles de gobierno. La especificidad de las leyes se explica por la complejidad de los problemas municipales en torno a fenómenos demográficos, urbanos, ambientales, económicos, sociales, etc. Para abordar los problemas ambientales se elaboraron algunas leyes y reglamentos, en el PMD 1987-1989 (IPPBC, 1987), está cuenta únicamente con el Reglamento de Bando de Policía y Buen Gobierno, en el siguiente periodo del PMD 1990-1992 (COPLADEMM, 1990) se promueve la participación del municipio en la formulación de la Ley Estatal de Ecología y sus reglamentos, además se elabora el Reglamento Aseo Público y Protección al Ambiente, es el periodo del PMD 1996-1998 (COPLADEMM, 1996) cuando se propone la elaboración del Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente y las leyes relativas a Catastro, Control Urbano y Ecología, Edificaciones y la elaboración de los reglamentos respectivos. En el periodo

del XIX Ayuntamiento PMD 2008-2010 (COPLADEMM, 2008), se propone reglamentar y aplicar a nivel municipal la Ley Estatal de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos, Reglamentación de la Planeación Municipal. Del PMD 2011-2013 (COPLADEMM, 2011) se elabora el Reglamento de Alumbrado Público y finalmente del PMD 2014-2016 (COPLADEMM, 2014) se incorpora el Programa de “Mexicali, Ciudad de Gran Visión” con una serie de programas que requieren de normatividad local específica. La actualización de la normatividad se mantiene como propuesta en la mayoría de los PMD.

Los instrumentos de planeación participativa en los planes se denominan vertientes de participación social, encontramos que el PMD 1987-1989 (IPPBC, 1987) principalmente eran consultas populares, comisiones de planeación a través de los comités de COPLADEMM, conforme transcurre el tiempo se van agregando nuevos instrumentos de participación PMD 1999-2001 (COPLADEMM, 1999), se incluye el miércoles ciudadano, encuesta ciudadana, consulta comunitaria, además de las Comisiones de Planeación (COPLADEMM). En el PMD 2008-2010 (COPLADEMM, 2008) se incluye la encuesta ciudadana, buzón de opinión e internet. Por último, en el PMD 2011-2013 (COPLADEMM, 2011) y el PMD 2014-2016 (COPLADEMM, 2014) además de las vertientes de participación anterior se incluye buzón itinerante, buzón electrónico, foros de consulta ciudadana y portal de internet.

Los proyectos urbanos de largo plazo se identifican desde el PMD 1996-1998 (COPLADEMM, 1996), en este periodo se muestra una tendencia clara a ordenar el territorio al proponer actualizar y elaborar: los Planes de Desarrollo Urbano Municipal para las principales localidades del Valle de Mexicali, así como el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Mexicali y San Felipe, Programas Parciales de Desarrollo Urbano: Nueva Garita, Río Nuevo y Zona Centro, estos últimos con una visión de largo plazo. En el periodo PMD 1999-2001 (COPLADEMM, 1999), se incluye elaborar el Plan de Ordenamiento Ecológico Municipal y como Megaproyectos proponen los siguientes: Desarrollo Río Nuevo, Desarrollo Integral Zona Centro, Programa de Saneamiento, Nueva Garita en Los Algodones, Programa de Mejoramiento Ambiental, Actualización del Marco Jurídico de Desarrollo Urbano y el Programa Integral de Sistemas Pluviales.

En el PMD 2002-2004 (COPLADEMM, 2002), los Megaproyectos Urbanos son los siguientes: Desarrollo Río Nuevo, Programa de Mejoramiento del Centro Histórico, Programa de Mejoramiento del Centro Cívico, Nueva Garita en Los Algodones, Impulso al Proyecto del Corredor Industrial Palaco, Programa de Reubicación del Ferrocarril, Plan Maestro del Centro Histórico Comercial de Mexicali y la Nueva Garita en la Zona del Río Nuevo. En el PMD 2005-2007 (COPLADEMM, 2005) se denominan Macroproyectos Urbanos a los siguientes: Bosque Zona Oriente (Las arenitas), Tren Ligero, Actualización e Implementación del Programa Parcial del Río Nuevo, Reactivación del Centro Histórico y Comercial de Mexicali, Consolidación del Centro Cívico, Nueva Garita en Los Algodones e Integración Urbana de las Lagunas Xochimilco-México-Campestre. En el PMD 2008-2010 (COPLADEMM, 2008), se establecen los siguientes proyectos: Macro Proyecto Río Nuevo, Consolidación del Centro Cívico, Bosque Zona Oriente (Las arenitas), Reactivación del Centro Histórico y Comercial de Mexicali, Nueva Garita en Los Algodones, Impulso

al Proyecto del Bulevar Gustavo Vildósola Castro y Parque Ecológico (Lagos y lagunas del municipio), hasta aquí los proyectos urbanos de largo plazo se sigue un hilo conductor en referencia a la rehabilitación y canalización del Río Nuevo, la recuperación del lago y lagunas, la reactivación del Centro Histórico, algunos de estos proyectos ya se han llevado a cabo, dado la cooperación y préstamos binacionales en los temas de agua y calidad del aire.

Planeación Participativa

En el PMD 2011-2013 (COPLADEMM, 2011) existe un rompimiento con los proyectos urbanos anteriores, ya que se incluye un proyecto de largo plazo llamado “Mexicali, Ciudad de Gran Visión 2050” en el Plan se proponen las siguientes acciones:

Acción 1. Proyecto de Mexicali, Ciudad de Gran Visión 2050, Acción 2. Continuar la Modernización del Sistema de Registro Inmobiliario Municipal como base de la Administración Municipal, Acción 3. Programa Sectorial de Imagen Urbana, Municipal, Acción 4. Programa Sectorial de Vialidad y Transporte Urbano, Acción 5. Programa Sectorial de Cultura, Recreación y Deporte, Acción 6. Programa Sectorial de Renovación y Urbanización Progresiva, Acción 7. Proyecto de Regeneración Urbana del Centro Histórico de la Ciudad, Vinculación Fronteriza y Ciudad Salud, Acción 8. Proyecto de Información y Vinculación con la Sociedad e Instituciones de Educación.

En el PMD 2014-2016 (COPLADEMM, 2014), una de las prioridades es la Planeación Municipal, dos de sus líneas de acción se refieren a lo siguiente:

6.6.2.- Fortalecer la planeación urbana sustentable del municipio.

Consolidar la planeación urbana y ambiental dentro del municipio de Mexicali, a través del fortalecimiento de la entidad responsable de la programación, elaboración y seguimiento de planes, programas y proyectos urbanos y sectoriales, mediante la instrumentación de un proceso de planeación para integrar la participación ciudadana y los actores de los sectores privado y social en la definición de requerimientos, costos, financiamiento y temporalidad (COPLADEMM, 2014:66).

6.6.3.- Planeación metropolitana.

Realizar, actualizar y dar seguimiento a los programas de desarrollo urbano de los centros de población y sectoriales, desde una visión de planeación metropolitana para las principales localidades urbanas del municipio, que incluya la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, del Plan Estratégico de la Zona Metropolitana de Mexicali y del Proyecto de Ciudad de Gran Visión (COPLADEMM, 2014: 66).

Conclusiones

En referencia a la reglamentación ha evolucionado conforme el crecimiento demográfico del municipio, los primeros reglamentos son raquíticos y rudimentarios, conforme transcurre los años, el reglamento se va puliendo y mejorando en todos los ámbitos, así como también se crean y perfeccionan nuevas direcciones y departamento especializados, tal es el caso de la Dirección

de Ecología Municipal a principios del año 2000, actualmente se llama Dirección de Protección al Ambiente, con el transcurso del tiempo se definen sus funciones y atribuciones.

La participación ciudadana en procesos de planeación depende de dos factores, la voluntad de los gobernantes; y la visión, la cultura y la capacidad de involucramiento en procesos de desarrollo local, del sector empresarial, académico y de la sociedad en general. Una tipología útil para calificar la participación ciudadana en procesos de planeación derivada de la propuesta por Smith y Beazley (2000) sería la siguiente:

- a) Ocasional, los gobernantes consultan de manera general a la sociedad como parte de la elaboración de los planes estatales o municipales de desarrollo;
- b) Consultivas, miembros de grupos, cámaras empresariales, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil son consultados en específico en el momento de elaborar los planes de desarrollo;
- c) Participativas, miembros de la sociedad participan en los procesos de planeación en igualdad de circunstancias con los miembros del gobierno y ejercen una influencia real;
- d) Autónomas, caracterizadas porque grupos de la sociedad participan en una asociación que cuenta con una identidad independiente para elaborar los planes de desarrollo y existen los mecanismos necesarios para garantizar una participación genuina (Sojo y Velasco, 2021:61).

La participación ciudadana se ha institucionalizado a través del COPLADEMM, dando como resultado una mayor cantidad de actores que se suman en los procesos participativos, validando y legitimando las decisiones que se toman en el municipio. “El desafío consiste entonces en que se deben impulsar o reforzar los modelos de participación ya institucionalizados bajo condiciones donde los ciudadanos estén dispuestos a participar y aportar a la solución de demandas y problemas públicos que aquejan e inhiben la calidad de vida de la población” (Ortega, 2019:20).

El proceso de planeación municipal desarrolla esquemas formarles y armonizados de seguimiento al proceso de la planeación municipal bajo un enfoque de políticas públicas municipales así como la instrumentación de mecanismos de revisión analítica y actualización sistemática que permita la evaluación de acuerdo a lo establecido en PMD, entre los principales mecanismos están la simplificación administrativa, sistema de armonización contable, presupuestos basados en resultados e indicadores de la gestión del sistema de evaluación del desempeño, durante el transcurso de casi tres décadas de planeación en el municipio se han llegado a mejorar los modelos de gestión municipal, al proponer o incorporar el sistema de indicadores para la evaluación y el monitoreo de los servicios públicos municipales y equipamiento urbano, entre otros.

Sin embargo, la compleja realidad del municipio da cuenta de que actualmente existen graves problemas sociales, económicos y ambientales todavía no resueltos. Se ha transformado la planeación municipal incrementando políticas, planes y programas, pero la realidad ha rebasado esas expectativas, ya que las instituciones encargadas de la planeación municipal no han sido tan efectivas como se esperaba.

En el caso del municipio de Mexicali, la sucesión de periodos de la administración pública, en cuanto al diseño y elaboración de los diversos Planes Municipales de Desarrollo (PMD) han evolucionado, ya que en sus inicios se contaba con programas globales y con líneas y estrategias generales a un diagnóstico más desarrollado, integral y completo. Sin embargo, las diversas crisis económicas han impactado sustancialmente a los gobiernos municipales en distintos periodos. Las crisis económicas han definido de cierta forma el diseño de los PMD, dándoles mayor importancia al desarrollo económico y descuidando otras áreas prioritarias que requerían de atención para el desarrollo como los temas de medio ambiente, desarrollo social, educación, desarrollo urbano, cultura, movilidad, entre otras.

Ramió (2001), es crítico de las prácticas Isomórficas en las organizaciones, encuentra ciertas limitantes al tratar de establecer modelos de gestión pública al modelo ya existente de gestión tradicional en el municipio mexicano. Para nuestro trabajo encontramos que, en las leyes en planeación existe un fuerte componente de planeación estratégica, pero en el municipio de Mexicali, ha sido incompleta dada las condiciones administrativas y políticas.

¿Hacia dónde va la planeación del desarrollo municipal?

- Trienio, esquema que acota planeación de largo plazo.
- Se identifica la aceptación del Isomorfismo Institucional con sus tres variantes (Mimético, Coercitivo y Normativo) en los Planes de Desarrollo Municipal.
- Desde 1982, se ha convocado a participar a actores sociales (Empresarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en la planeación del desarrollo. Existe un mayor involucramiento de actores sociales con una gran diversidad de posturas e intereses.
- Esquemas participativos autónomos y diversos con posibilidades de promover y abrir espacios en las decisiones públicas.
- Enfoque de la Nueva Gestión Pública (Costo-efectividad, presupuestos participativos, rendición de cuentas, transparencia, etc.) aplicado y desarrollado en el municipio de Mexicali, Baja California.
- Orientación estratégica, dado que la curva de aprendizaje se ha incorporado a los diferentes trienios.
- Que sea evaluada, uno de los elementos fundamentales para la mejora administrativa es la evaluación y transparencia.

Referencias

- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M.J., y Aguilar I. (2011). "Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada" en Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (Coordinadores). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta Inegi 2009*. México, CIDE. pp. 29-116.
- Barton, J. R. (2006). Sustentabilidad urbana como planificación estratégica. *EURE*, vol. XXXII, (96), Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 27-45.

- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press.
- Bryson, J. y W. Roering (1993). "Applying private sector strategic planning in the public sector". Lincoln Institute of Land Policy (Editorial), *Strategic Urban Management: Resource Manual*. Cambridge, pp. 15-34.
- Cabrero, E. (1995). "León Guanajuato. El modelo de municipio-empresa" en *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, México, pp. 53-120.
- Cabrero, E. (2002). El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- Cabrero, E. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales, en Cabrero, Enrique (compilador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp.155-90.
- Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar, en Ziccardi, Alicia (Coordinadora). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito social*. México, UNAM-IIS/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social. Memoria I, pp.115-132.
- Cabrero, E., y Gil, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿Cien años de soledad municipal?. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), pp. 133-173.
- Cabrero, E. y Aldret, A. (2012) "La acción local en periferias urbanas marginadas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?", *Gestión y Política Pública*. pp. 83-129.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública (1995). *La planeación del desarrollo municipal*, 3ra. Ed. México, Ediciones INAP.
- Cienfuegos, D. y Jiménez, M. (2006). México aspectos básicos del régimen constitucional del municipio. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. UNAM. México, pp. 429-478.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (1990), *Plan Municipal de Desarrollo 1990-1992*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (1996), *Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (1997), *Plan Estratégico para el Municipio de Mexicali 2010*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (1999), *Plan Municipal de Desarrollo 1999-2001*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2002), *Plan Municipal de Desarrollo 2002-2004*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2005), *Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2007), *Plan Estratégico para el Municipio de Mexicali 2020*.

- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2008), *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2011), *Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2013), *Plan Estratégico "Mexicali, Ciudad de Gran Visión 2050"*.
- COPLADEMM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali) (2014), *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016*.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1983). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Ed. Chicago University Press.
- Fernández Güell, J.M. (2000). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona. Gustavo Gili.
- Galíndez, C. (2022). "Consideraciones sobre la inteligencia colectiva estratégica", en *Repensando lo público: estado, políticas públicas y gobernanza*, Gómez Álvarez, D., y Maldonado, C. (Coords.), Ciudad de México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*. Núm. 71, pp. 102-121.
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*. Ed. Porrúa-COLEF, México.
- Gomá, R. y J. Font (2001). "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en Font, Joan (coordinador). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, pp. 61-75.
- IPPBC (Instituto de Política Pública de Baja California) (1987), *Plan Municipal de Desarrollo 1987-1989*.
- Iracheta, A. (1997). *Planeación y Desarrollo. Una visión del futuro*. México, Editorial Plaza y Valdez.
- Iracheta, A. (2010) "Estrategia de participación social en la planeación urbana como vía de cohesión social" en J. M. Pascual Esteve y Xavier Godás O Perez (Coords.) *El Buen Gobierno 2.0: la Gobernanza Democrática Territorial. Ciudades y regiones por una cohesión social y una democracia de calidad*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 207-231.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance. Governance, governing and interaction*, Sage, Londres.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, N. y Chávez, R. (2014). Nuevos agentes en la gestión ambiental: El caso de las organizaciones de la sociedad civil en Ensenada. *Estudios Fronterizos, nueva época*.15 (29), pp. 85-123.
- Merino, M. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*. Ed. El Colegio de México, México.
- Olvera, A. J. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*. Secretaría de Gobernación. México.
- Ortega, O. F., (2019). *La institucionalización de la participación ciudadana en la planeación y gestión pública municipal: el caso del municipio de León, Guanajuato*. Reporte de Investigación.

- Perdomo, G. (2012). *Análisis del Cambio Organizacional e Institucional. Estudio comparado de dos incubadoras de empresas: “Centro Integral de Servicios Empresariales (CREAME) en Medellín, Colombia (1996- 2010) y Barcelona Activa, en Barcelona, España (1986-2010)”*. Tesis Doctoral. Universidad EAFIT.
- Ramió, C. (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (oct. 2001). Caracas, Pp. 73-108.
- Ramos, J. y Reyes, M. (2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. XII (34), pp. 39-66.
- Rojas, R., Peña, C. y Corona, E. (2012). “Marco para la evaluación y planeación de la sustentabilidad urbana: Zona Metropolitana de Tijuana-Rosarito-Tecate” en Ranfla, González Arturo y Luz María Ortega Villa (Coordinadores), *Procesos urbanos en Baja California: Análisis, planeación y sustentabilidad*, México, UABC/Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 185-220.
- Saldaña, C.E. y Marceleño, S. (2009). Relación Gobierno-Sociedad en la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos. Consultado 17 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/libros-acceso-gratuito/gestion-ostenible-residuos/files/publication.pdf>
- Sánchez, G. J.J. (2010). ¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales, *Espacios Públicos*, México, vol. 13, núm. 27, pp. 10-32.
- Smith, M. y Beazley, M. (2000). Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation. *Public Administration*, 78: 855-878.
- Sojo, E. y Velasco, E. (2021). *La institucionalización de la planeación estratégica territorial: experiencias en los gobiernos subnacionales mexicanos*. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. CIDE.
- Steinmo, S. (2013). “Institucionalismo Histórico” en Porta della D. y M. Keating Editores, *Enfoques y Metodologías de las Cs. Sociales. Una perspectiva pluralista*, Madrid, Ediciones Akal.
- Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ed..Porrúa-UNAM, México.