



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

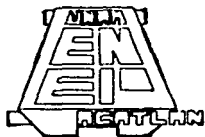
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



LA PLANEACION SOCIAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO (1988 - 1994)

TESIS PROFESIONAL PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: JOSE ORTEGA RIOS

ASESOR: MTR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1997.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

43 del.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

---

Dedico este trabajo a las personas sin las cuales nada de esto sería realidad, al matrimonio que luchó contra la adversidad por darme educación y conocimiento, a la pareja que jamás dejó de apoyarme, al matrimonio que formó el hombre que soy, a la pareja que inculcó en mí los valores de la vida, con cariño, respeto y admiración a mis padres: Rita y Fidencio.

A mi compañera y amiga invaluable, quien siempre me ha brindado su amistad, apoyo y solidaridad, para ti Guille.

Todo mi agradecimiento a mi amigo Lic. Miguel Ángel Mata Gallardo, por su confianza, su apoyo y estimación.

A mi asesor Mtro. José Juan Sánchez González, por brindarme su apoyo, su tiempo y experiencia para la realización de este sueño.

A mis compañeros de aula, Alma Morales, Raquel López, Ernesto Caballero, Nicasio Cordero, José Luis Cruz, Miguel Farango, Jesús Jiménez, Alfredo López, José Antonio Machuca, Pedro Gachuz, Pedro Gutiérrez, Armando Ortiz, Bernardo Sánchez, Rodolfo, José Manuel Revellés, Uriel Reyes y Agustín Velázquez por los buenos y malos momentos que vivimos juntos.

A mis amigos Alberto Romero, Juan Serafín, Bernardo Sánchez, por su amistad de toda la vida.

A los Profesores: Mtro. Ignacio Lizarraga Gaudry, Lic. Miguel Escobar Valenzuela, Mtro. Miguel Ramírez Zozaya, Lic. Héctor Soriano Díaz y Lic. Enrique Bailleres Helguera, por preocuparse por la titulación de los egresados.

---

---

A todas aquellas personas con quien he trabajado, de quienes también he aprendido: Lic. Eduardo Pérez Monroy, Lic. Pablo Bedolla López, Lic. Rosario Guerra Díaz, C.P. Roberto Soto Leyva.

Con cariño y afecto a mis hermanos sin excepción, por que cada uno de ellos ha dejado huella en mi.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de realizar mis estudios, con mi deseo profundo de que siga siendo pública y cada vez mejor y actualizada en todos sus aspectos.

A mis tíos por los ejemplos de nobleza y energía para enfrentar la vida.

A todos mis sobrinos, para que continúen por el próspero horizonte que ofrece el estudio.

---

**INDICE**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1. CONCEPTO Y TIPOLOGIA DE LA PLANEACION</b>	<b>7</b>
1.1. Definición de planeación	8
1.2. Principios y propósitos de la planeación	15
1.3. El proceso de la planeación	23
1.3.1. Diagnóstico	24
1.3.2. Establecimiento de objetivos y metas	24
1.3.3. Establecimiento de estrategias y líneas de acción	25
1.3.4. Coordinación	26
1.3.5. Programación	26
1.3.6. Presupuestación	27
1.3.7. Control y evaluación	27
1.4. El enfoque jurídico del proceso de planeación	28
1.4.1. Formulación	29
1.4.2. Instrumentación	30
1.4.3. Control	31
1.4.4. Evaluación	32
1.5. Tipología de la planeación	34
1.6. El Origen de la planificación del desarrollo	42
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>45</b>
<b>CAPITULO 2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN EL ESTADO DE MEXICO</b>	<b>47</b>
2.1. Antecedentes históricos de la planeación en el Estado de México	48
2.1.1. La herencia prehispánica	49
2.1.2. La organización local y comunitaria: el Calpulli	50
2.1.3. La herencia de los conquistadores	53
2.1.4. La fundación de los primeros municipios	53
2.1.5. La ubicación de los ayuntamientos dentro de la administración colonial	56
2.1.6. Los comienzos de la administración y planeación municipal	58
2.1.6.1. El período pre-revolucionario: 1900-1910	59
2.2. La planeación en el ámbito federal	60
2.2.1. Primeros intentos de planeación	61
2.2.2. La planeación durante la década de 1940	62
2.2.3. Planeación por cuencas hidrológicas	64
2.2.4. Programa de la inversión pública 1953-1958	65
2.2.5. Programa de desarrollo económico y social 1958-1970	66

2.2.6. Planeación económica y social 1970-1976	66
2.2.7. Hacia un sistema nacional de planeación 1976-1982	67
2.5. La Ley de Planeación	69
2.4. El sistema estatal de planeación	72
2.4.1. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México	73
2.4.2. Funciones del COPLADE	73
2.5. Planes y programas municipales de desarrollo	75
2.5.1 La planeación municipal, un instrumento de gobierno y acción para el desarrollo local	78
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>82</b>
<b>CAPITULO 3. LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL</b>	<b>85</b>
3.1. El desarrollo municipal y la participación social	87
3.2. Organismos auxiliares	92
3.2.1. Las Comisiones del Ayuntamiento	93
3.2.2. Consejos de Participación Ciudadana	95
3.2.3. Consejos Municipales de Protección Civil	97
3.3. Las organizaciones sociales y las asociaciones cívicas	98
3.4. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal	103
3.5. La participación social en la planeación municipal	108
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>113</b>
<b>CAPITULO 4. LA PLANEACION SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO</b>	<b>115</b>
4.1. La problemática actual de la planeación municipal	117
4.2. La reforma del Estado	120
4.2.1. Crisis y reforma del Estado	126
4.2.2. Descentralización	127
4.2.3. Instrumentos de coordinación intergubernamental	131
4.2.3.1. Las relaciones intermunicipales	133
4.2.4. La reforma municipal	136
4.3. Elaboración de políticas públicas	137
4.4. Planeación social y desarrollo municipal	144
4.4.1. Profesionalización y carrera administrativa en el Estado de México	146
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>150</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>153</b>

---

*"La democracia no puede ser sino una conquista popular. Quiero decir: la democracia no es una dádiva, ni puede concederse; es menester que la gente, por sí misma y a través de la acción, la encuentre y, en cada caso, la invente."*

Octavio Paz (1914- ), escritor mexicano,  
Premio Nobel de Literatura 1990.

## INTRODUCCION

El presente trabajo pretende demostrar a través del análisis la errónea concepción que se ha dado a la planeación social, al considerar al municipio como un objeto estático o meramente geográfico y no como un sujeto activo, que más que espacio geográfico es expresión territorial de grupos sociales, con historia, conciencia y expresión política, es decir sujetos y no objetos de planeación, los cuales pueden tener estrategias y proyectos divergentes o conflictivos entre sí; por lo cual se manifiesta una nueva forma de entender el desarrollo municipal, en donde se privilegie la dimensión política, a efecto de poder extraer recomendaciones eficaces en términos de políticas públicas.

---

La planeación social como perspectiva de desarrollo municipal en el Estado de México, debe ser un ideal en el que el municipio se convierta en auténtico promotor del desarrollo y de la democratización.

Hoy en día, el municipio mexiquense enfrenta numerosos problemas para cumplir eficazmente sus funciones, lo que ha traído como consecuencia la pérdida de su dinamismo económico, político y social.

Estos problemas son generados por el enorme desequilibrio regional y por el proceso de centralización de las decisiones y de los ingresos públicos, en los ordenes superiores de gobierno.

La dinámica del crecimiento económico de la entidad ha favorecido la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.

El crecimiento de la actividad económica se ha realizado en forma centralizada, es decir, ha tendido a concentrarse en los centros urbanos, o en las zonas cercanas a ellos, donde encuentran facilidades de mano de obra, de financiamiento, de consumo y de acumulación. Al mismo tiempo, esta concentración de la actividad económica ha propiciado que la mayor parte de los recursos estatales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de



servicios públicos en dichas zonas, mejorándose así las condiciones para que nuevas industrias y empresas en general se instalen en ellas, acentuando la centralización.

La constante centralización de la economía ha generado también grandes desigualdades en el desarrollo social y económico de los municipios en el Estado de México.

En tiempos actuales en que la política y la administración se encuentran en proceso de transformación y desarrollo, resulta imperativo que la municipalidad adquiera mayor relevancia e inaplazable reflexión de su rol en el equilibrio del bienestar de la sociedad.

En el Estado de México, la entidad más poblada del país, estamos sujetos al crecimiento constante, no sólo de la población, también de sus necesidades y problemas, por lo que la oportunidad de desarrollar las políticas en la administración municipal se convierte en uno de los pilares centrales de la gobernabilidad, donde se ponga a prueba la eficacia y la capacidad que conduzcan los destinos del estado y el municipio por la senda del desarrollo.

Los serios problemas de marginalidad y pobreza extrema que se encuentran en algunos municipios del Estado -particularmente en los municipios conurbados con el Distrito Federal- obliga a repensar la problemática municipal desde una

perspectiva más progresista e innovadora, entendiendo que el municipio no se puede concebir sólo como una simple entidad prestadora de servicios, sino -y particularmente- como un poderoso instrumento capaz de llevar adelante tanto un proceso descentralizador como democratizador y que pretenda movilizar a la sociedad, desde sus localidades, con vistas a lograr formas de vida más dignas sobre la base de un desarrollo sin destrucción del entorno ecológico.

Ubicar al municipio dentro de un proceso planificado, exige adoptar cambios en el estilo de administración estatal -sobre todo para delegar competencias-, no sólo desde la perspectiva de una lógica racionalizadora, de la acción del Estado, sino con la actitud nueva de apoyarse más en una sociedad civil participativa, entendiendo que los cambios también deben alcanzar a las autoridades (sociedad política local) y a la burocracia municipal. Esto se fundamenta en la idea de hacer, funcionar gobiernos locales eficientes y autosuficientes, especialmente en lo que se refiere a identificar claramente las auténticas necesidades locales, en fijar esquemas de prioridades para una mejor asignación de los recursos y en movilizar a la población para que luche por su bienestar y por la defensa y protección de sus recursos naturales.

Con esta óptica -juzgar como una perspectiva más amplia y crítica de los problemas del desarrollo local y los de la administración y planeación municipal-, este trabajo analiza los problemas de orden teórico y operacional con que se ha enfocado el desarrollo y planeación municipal en el Estado de México.

El presente trabajo ha sido organizado en cuatro partes. La primera "Concepto y tipología de la planeación", presenta el marco teórico-conceptual de la planeación en el que se analiza la tipología de la planeación y su marco jurídico.

En el segundo capítulo "Antecedentes de la planeación en el Estado de México", se presenta el origen, evolución y desarrollo que ha manifestado la planeación en la entidad como antecedente histórico de la organización, la producción, trabajo y vida social.

En el capítulo tercero "La participación social en el desarrollo municipal", presentamos la hipótesis de la posibilidad relativa de transformar los gobiernos municipales en verdaderos motores de desarrollo, a través de la participación ciudadana como ejercicio cotidiano de la democracia, tanto en las decisiones, como en las acciones.

Por último "La planeación social como perspectiva del desarrollo municipal en el Estado de México", donde la planeación municipal ha de jugar un papel clave para frenar la tendencia a la centralización y desarrollo del poder central, todo esto, partiendo de soportes reales para la democratización considerando la base social, administrativa y territorial que representa el municipio.



*"Los gobiernos mejor arreglados y que tienen más vida son aquellos que dictan órdenes renovadoras, que lo reduzcan todo a sus verdaderos principios"*

Nicolás Maquiavelo (1469-1527), filósofo y político italiano

## **CAPITULO 1. CONCEPTO Y TIPOLOGIA DE LA PLANEACION**

**Objetivo :** presentar el marco teórico-conceptual de la planeación, partiendo de sus definiciones básicas y de un breve análisis del enfoque de sistemas dentro de la administración pública, que para efectos del presente trabajo nos permitirá comprender con claridad los capítulos siguientes; igualmente incluimos una tipología de la planeación, así como su marco jurídico.

## **1.1. Definición de planeación**

La administración pública es parte fundamental en los procesos políticos, económicos y sociales; se encarga de que las decisiones administrativas trasciendan en la transformación de la realidad social del país, a través de la coordinación y orientación de múltiples programas y tareas relacionadas directamente con el cumplimiento de los fines que persigue el estado. De ahí que la administración pública no sólo se circunscribe a un ejercicio técnico y de participación, su actuar, sobre todo, constituye un instrumento de cambio y renovación que asegure una mayor capacidad de servicio al estado frente a las constantes demandas que plantea la sociedad, así como en un medio para instrumentar con eficiencia los programas nacionales de desarrollo, definidos por los niveles políticos del estado y la sociedad a fin de garantizar en el futuro que las normas, el funcionamiento y la organización general del aparato administrativo sean coincidentes con las directrices y requerimientos fundamentales de los procesos de desarrollo socioeconómicos.

La administración pública trata en el conjunto de sus acciones manejar la complejidad de los fenómenos administrativos y sociales cada vez más dinámicos en sus estructuras y relaciones, a través de instrumentos administrativos como lo es la planeación, la que permitirá en este sentido vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en el desempeño, optimizar recursos, y en general, cumplir con los objetivos de

desarrollo a los que aspira la sociedad dando a su vez la oportunidad de dignificar y enriquecer la función pública.

De lo anterior, podemos vislumbrar que la planeación como elemento indispensable e irrenunciable de todo proceso administrativo juega un papel importante en la organización, previsión y orientación de los medios que utiliza la administración pública en el cumplimiento de sus fines.

El término planeación advierte una gran diversidad de acepciones; de tal manera que es importante aclarar que en diversos trabajos los términos de planeación y planificación se emplean de manera indistinta, como lo señala Jorge Ruiz Dueñas cuando apunta que "... se ha hecho uso indistinto de las expresiones de planificación y planeación ante la imposibilidad de dilucidar objetivamente los verdaderos alcances de estos vocablos."<sup>1</sup>

Cabe señalar que la planeación presenta distintos movimientos o tendencias, entre las cuales se encuentran las administrativas, y las gubernamentales o de desarrollo. Para el tema que nos ocupa enfocaremos nuestra atención hacia la segunda corriente.

La corriente administrativa concibe la planeación como un proceso administrativo necesario para la elaboración de un plan. Se le define como el diseño de un sistema orgánico-funcional que trata de aprovechar al máximo los recursos

---

<sup>1</sup> Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema económico, planificación y empresas públicas en México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Ensayos núm. 8 México, 1982, p. 7.

humanos, materiales, financieros y técnicos de una institución a fin de lograr un mejoramiento en sus actividades hacia el logro de sus objetivos.

Para George Terry "...la planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias, para realizar los objetivos organizacionales (...). Representa el destinar pensamiento y tiempo ahora para una inversión en el futuro".<sup>2</sup>

Agustín Reyes Ponce señala que la planeación es "... fijar con precisión lo que va a hacerse (...) consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y de número necesarias para su realización".<sup>3</sup>

Por su parte Koontz y O'donnel mencionan que "... la planeación (...) incluye la selección entre cursos diversos y futuros de acción, requiere la selección de objetivos empresariales y de las metas departamentales, y la determinación de las formas de alcanzarlos (...) la planeación implica una innovación administrativa y la capacidad de crear algo nuevo".<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Terry R., George, Principios de Administración, Ed. C.E.C.S.A., 1a. ed., México, 1961, p. 195.

<sup>3</sup> Reyes Ponce, Agustín, Administración de Empresas, Teoría y Práctica, Ed. Limusa, 1a. ed., México, 1972, p. 165.

<sup>4</sup> Koontz y O'Donnel, Principios de Administración, Ed. Mc Graw Hill, 3a. ed., México, 1988, p. 110



Lo característico de esta corriente es dirigirse a explicar el comportamiento de las organizaciones así como sus normas y técnicas administrativas a efecto de su oportuna conducción en los objetivos encomendados, se rige por tareas eficientistas y sus resultados no impactan directamente al conglomerado social.<sup>5</sup> El enfoque gubernamental o de desarrollo está orientado a la elaboración de planes, fijación de objetivos y selección de alternativas para el total de la economía o una parte de ésta; sus resultados impactan en forma directa sobre el conglomerado social asentado en un territorio específico, a través de la determinación de prioridades de acuerdo a los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan en comunidad. A su vez, es una técnica de gobierno para dirigir y regular los procesos de desarrollo socioeconómico.

Dicha acepción permite entender a la planeación gubernamental no sólo como un conjunto de procedimientos técnicos para la realización de un plan, sino además como un procedimiento político orientado a la satisfacción de las demandas sociales y a la procuración del desarrollo.

Ignacio Pichardo Pagaza menciona que "la planeación es una función de la administración (pública y privada) que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo; definir las estrategias políticas para alcanzar esos objetivos; ordenarlo de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar

---

<sup>5</sup> Ruiz Dueñas, Jorge. *op.cit.* p. 9

otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados".<sup>6</sup>

Derivado de la definición, la planeación consiste en la toma de decisiones anticipada en tiempos definidos, en la cual se fijan con precisión los objetivos, las políticas, estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. La planeación constituye el principal medio a utilizar para que las instituciones públicas y organismos sociales dirijan su desarrollo en un curso concreto de acción, tomando en cuenta las prioridades sociales, la optimización de los recursos existentes y la participación coordinada y concertada con los diversos grupos sociales y privados interesados en la acción planificadora.

A criterio de Pichardo Pagaza es importante considerar algunos elementos de la planeación, que forman un conjunto de principios de filosofía política, justicia, libertad y seguridad que sirven para la formulación de un plan que defina los objetivos así como la determinación de los propósitos y prioridades, el establecimiento de metas cuantificadas en tiempo y volumen, en donde la función de planeación es el proceso que fija objetivos y escoge las alternativas más adecuadas para alcanzarlos.

---

<sup>6</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, tomo II, Ed. INAP, México, 1984, p. 16

Russell L. Ackoff menciona que "...la planeación es un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción, en una situación en la que se crea a menos que se emprenda tal acción no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se opta la acción apropiada aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable".<sup>7</sup>

Otra definición que enmarca este concepto señala que "...la planeación a nivel de una institución pública es una forma de ordenar la incertidumbre aparente que acompaña algunas veces la necesidad de satisfacer las demandas planteadas por el medio ambiente. (...) constituyen una medida de vital importancia para la consecución de los objetivos del desarrollo integral del país, y establece el esquema general de acción donde deben inscribirse las actividades tanto a nivel sectorial como institucional que contribuyen a clarificar los objetivos y metas de las instituciones públicas".<sup>8</sup>

Gonzalo Martner define a la planificación como la "...actitud de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta de un plazo determinado y a la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos (...) es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una

---

<sup>7</sup> Russel L., Ackoff, Un concepto de Planeación de Empresas, Ed. Limusa, 1a. ed., México, 1972, p. 15.

<sup>8</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos, Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas, México, 1981, p. 35.

familia".<sup>9</sup> Para la efectiva operatividad de la acción planificadora debe tenerse en cuenta que la actitud racional es un elemento esencial de la planeación ya que por medio de ésta se reduce el número de alternativas que se presentan para una misma acción, eligiéndose de entre ellas la más viable de acuerdo a los medios disponibles.

Es de observarse que los elementos comunes a las definiciones enunciadas anteriormente coinciden en establecer que la planeación es un proceso que prevé un futuro deseado; establece objetivos y metas; busca la racionalidad de recursos y su vinculación con los fines; es un instrumento para promover el desarrollo económico y social; ayuda a prever los posibles obstáculos que se presentan en la ejecución de las acciones; posibilita la toma de decisiones anticipada; promueve la eficiencia de una organización, entre otras.

Derivado de lo anterior podemos entender a la planeación como un instrumento que permite reducir la incertidumbre respecto de un futuro probable en las sociedades, para lo cual deben establecerse objetivos generales, fijar estrategias de acción, determinar prioridades y seleccionar alternativas de solución; dicho conjunto de actividades como medio que representa para eficientar el funcionamiento de una institución, debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común y la procuración y orientación del desarrollo socioeconómico del país.

---

<sup>9</sup> Martner, Gonzalo, Planeación y Presupuesto por Programas, Ed. Siglo XXI, México, 1977, P. 45.

Planear no solo implica elaborar planes y documentos similares, sino además contar con instrumentos y medios necesarios para alcanzar los objetivos y metas deseados, acompañados a su vez por un proceso continuo de retroalimentación que sirva para prevenir y corregir los errores que se presenten en la ejecución de las acciones del proceso de planeación.

## 1.2. Principios y propósitos de la planeación

La planeación basa sus acciones en una serie de conceptos fundamentales sustentados en principios básicos que dan soporte a la acción planificadora.

Siguiendo a Gonzalo Martner y Pichardo Pagaza algunos principios característicos de la acción planificadora son:<sup>10</sup>

*Principio de racionalidad:* Consiste en la selección adecuada de alternativas de acción mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático para procurar un máximo beneficio a partir de la disponibilidad de recursos.

*Principio de previsión:* Consiste en la definición anticipada de los cursos de acción futuros, teniendo como base importante el diagnóstico y las proyecciones observadas; como afirma Martner "la planeación es una previsión del futuro, los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En

---

<sup>10</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México y Gonzalo Martner, Planeación y Presupuesto por Programas.

función de este se fijan principios y plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican".<sup>11</sup>

*Principio de universalidad:* Implica la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación, este principio no debe tener características de parcialidad, debe abarcar todas las fases del proceso administrativo.

*Principio de unidad:* Mediante este principio se hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado. Mediante esta homogeneización de actividades, la planeación podrá cumplir sus funciones de forma ordenada y coordinada. Como principio de unidad, se debe tener en cuenta que "los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función de planeación y todos los que se aplican en la sociedad deben estar, de tal modo coordinados e integrados que en realidad pueda decirse que existe un plan general".<sup>12</sup>

*Principio de continuidad:* Implica el dinamismo con que debe actuar el proceso de planeación en las múltiples tareas asignadas, ya que no tiene límites en el tiempo; mientras se va cumpliendo un plan deben existir acciones que formulen el siguiente, manteniendo así una secuencia en las tareas realizadas.

---

<sup>11</sup> Martner, Gonzalo, *Op. Cit.*, p. 46.

<sup>12</sup> Reyes Porco, Agustín, *Op. Cit.*, p. 190.

*Principio de inherencia:* Establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es propia de la administración, del estado y la empresa. La planeación en cualquiera de estas organizaciones establece la forma de cómo pueden alcanzar sus objetivos, haciendo posible que se tenga menor incertidumbre frente a las condiciones futuras que se presenten.

*Principio de flexibilidad:* Consiste en el ajuste de la planeación ante los casos imprevistos, ya que una rigidez en el establecimiento de objetivos, metas y en la fijación de medios para alcanzarlos, limita la adaptabilidad de la misma al proceso de desarrollo; es por eso que los planes deben tener la suficiente flexibilidad para ajustarse a rumbos diferentes de los inicialmente previstos, de acuerdo a los objetivos y metas que plantean las rápidas y complejas relaciones sociales. Cabe mencionar que la flexibilidad no debe caer en actos anárquicos y de desorden ya que se pierde la verdadera naturaleza de la planeación.

La planeación para el desarrollo ha orientado sus esfuerzos a un conjunto de propósitos muy variados, determinados en la mayoría de las veces por la misma dinámica del conglomerado social en la consecución de sus objetivos. Dichos propósitos deben cumplirse en base a una racionalidad de recursos, a la búsqueda de mejores alternativas de solución en congruencia con las estructuras sociales, económicas, políticas y jurídicas existentes.

A medida que las exigencias y demandas crecen en magnitud y complejidad, es preciso que el aparato gubernamental optimice los recursos con los que cuenta, fomente la eficiencia y productividad en su función administrativa y defina los

renglones que por su importancia y urgencia sean prioritarios en su atención a fin de desarrollar las obras programas, promover el desarrollo económico y social y dar cumplimiento a los programas públicos establecidos, tomando en cuenta que las actividades deben realizarse en forma planeada y ordenada obedeciendo en mínimo a situaciones reactivas con poca efectividad en el logro de los objetivos establecidos.

Entre los principales propósitos que debe cumplir la planeación están:<sup>13</sup>

- Buscar en el conjunto de sus acciones una racionalidad entre los medios con los que dispone y los fines que persigue. Cuando se ejecutan las actividades y se utilizan los medios no se debe perder de vista el objetivo general que se ha planteado y pretende alcanzar; este objetivo debe constituir una guía que encamine los esfuerzos y la utilización de los recursos a un mismo fin. Los medios en la planeación son útiles en la medida en que ayudan a cumplir con los propósitos establecidos; la congruencia y racionalidad entre medios y fines constituye además una de las muchas tareas de la función pública.
  
- Conformar una organización y control de las tareas que realiza la administración pública con el objetivo de eficientar sus funciones y legitimar su actuación. Uno de los propósitos en este sentido es alcanzar una coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades, a efecto de que los esfuerzos se reflejen en un trabajo eficiente de la organización y en un menor

---

<sup>13</sup> *Ibidem*



tiempo de respuesta a las demandas sociales; ante este esquema se puede crear un ambiente de credibilidad y legitimidad del aparato público frente al conglomerado social.

- Racionalizar el uso de recursos. Ante la escasez de los recursos materiales, humanos financieros y técnicos disponibles para el cumplimiento de los múltiples planes y programas, es necesario que a través de la planeación se aprovechen al máximo los recursos evitando el ocio y el desperdicio en su uso. Para su eficaz utilización se requiere que haya una combinación entre ellos de tal manera que su conjugación ofrezca mejores y mayores resultados en las acciones que se emprendan; deben existir mecanismos de control para que en forma adecuada y oportuna se verifique su aplicación. Asimismo es importante utilizar los instrumentos y métodos resultantes de los adelantos técnicos y científicos en la realización de actividades, que permitan a las organizaciones sociales e instituciones públicas ahorrar tiempo y recursos.

- Procurar la participación de los diferentes sectores sociales a efecto de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo. En este sentido no sólo pretende que los grupos interesados en la planeación intervengan en la formulación del plan y en el establecimiento de objetivos, sino también en su control y evaluación constante. Cabe señalar que el carácter democrático de la planeación no se justifica para legitimar la actividad gubernamental; el ámbito público no es quien de manera unilateral establezca el rumbo y las acciones que debe tomar la sociedad, por el contrario, han de abrirse posibilidades de

participación a los diversos grupos organizados de la sociedad para que intervengan en la toma de decisiones y en la búsqueda de nuevas alternativas al bien común.

En suma la planeación debe buscar un planteamiento completo en la toma de decisiones anticipadas, en el análisis y en la fijación de metas, en la evaluación de resultados, en el ahorro y racionalidad de recursos, en la promoción del desarrollo económico y social; lo que permitirá decidir en el presente las acciones y condiciones que deseamos en el avance de la sociedad hacia el futuro.

Estos son algunos de los propósitos que deben tomarse en cuenta en las acciones de planeación para el desarrollo, sin embargo, de acuerdo a las prácticas cotidianas del quehacer público encontramos que dichos propósitos se ven truncados o incompletos en el cumplimiento de sus objetivos debido a una serie de limitaciones que enfrenta la misma planeación, entre las que se pueden señalar:

- a) El modelo económico adoptado por el estado mexicano impone limitaciones a una planeación que pretende alcanzar un desarrollo equilibrado y distributivo. Más que una economía en donde los mercados distribuyan los beneficios del crecimiento económico de manera equitativa, se ha provocado, en el mayor de los casos, una creciente concentración de la riqueza, alejando las expectativas de su distribución entre los diversos grupos de la sociedad, perdiendo así la planeación una parte de su carácter normativo y su capacidad distributiva.

b) El aspecto político le da una importancia desigual a los elementos del proceso de planeación; pareciera que con la formulación y aprobación de los documentos de planeación prácticamente se agota el proceso, perdiendo importancia, para la política, la instrumentación, seguimiento y evaluación de los mismos.

Esto se da principalmente debido a que los planes y programas de desarrollo en su mayoría son documentos políticos que reflejan acuerdos sociales sobre los asuntos, fenómenos y problemas del desarrollo, definiendo solo la dirección y las formas en que éste debe llevarse a cabo.

En algunos ocasiones los planes pierden su vigencia al orientarse por caminos distintos a los concertados, se enfocan más al cumplimiento de una previsión legal y ser parte del discurso político aunque no de la acción cotidiana.

c) Asimismo, encontramos la existencia de diversas limitaciones internas las cuales impiden alcanzar en los documentos la calidad y viabilidad esperados, lo que ha traído que en su aplicación surjan obstáculos de operación, esto debido a la falta de una generalización de la cultura de la planeación, y de la existencia de deficiencias en la capacitación de los responsables de elaborar y ejecutar los planes y programas.

La planeación frente al conjunto de esta serie de limitaciones debe tomar en consideración algunos aspectos encaminados a tratar de efficientar su acción, entre los que debemos señalar:

- Los planes y programas deben ser documentos que analicen los problemas de la realidad, conceptualicen objetivos a partir de las demandas sociales y del proyecto político, y se traduzcan éstos en propuestas claras y viables, capaces de ser programadas y convertidas en hechos del gobierno.

- Contar con bases teóricas, metodológicas, técnicas e informativas traducidas a documentos que permitan a la sociedad y al gobierno dar seguimiento a lo programado y ajustar lo necesario de acuerdo a las transformaciones de la realidad.

-Tomar conciencia de que los planes y programas son documentos técnicos que deben exigir claridad metodológica, congruencia y representatividad de los fenómenos y problemas a planificar.<sup>14</sup>

Estas son algunas de las muchas actividades que deben tomarse en cuenta para hacer de la planeación un verdadero instrumento que ordene el quehacer gubernamental y oriente la función pública hacia la promoción del desarrollo económico y social.

---

<sup>14</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso X., "Política y Planeación: Una Relación Necesaria", en Revista del IAPEM, núm. 21, enero-marzo, Toluca, 1994, p. 57.

### 1.3 El proceso de la planeación

En todo proceso de planeación se localizan y ubican objetivos, se trazan estrategias, se establecen metas en tiempos y ritmos programados, los cuales integrados a un plan, ofrecen opciones y alternativas para que la actividad estatal modele el desarrollo socioeconómico del país.

A través del proceso de planeación se podrán ordenar y sistematizar anticipadamente las acciones a realizar, por medio de la definición de objetivos, metas y la racionalidad de los recursos disponibles para aplicarlos hacia el donde queremos llegar y en qué tiempo deseamos lograrlo.

Abordaré el proceso de planeación desde una perspectiva técnico-metodológica, nos referiremos al conjunto de pasos y actividades que son necesarias para llevar a cabo, para dar forma orgánica a un conjunto de decisiones compatibles entre sí, que guían el quehacer de cualquier institución pública o privada. Dicho proceso puede establecerse como consecuencia metodológica con la salvedad que esta contenga las adecuaciones pertinentes a la situación que se presenta.<sup>15</sup>

Las actividades básicas que deben considerarse en el proceso técnico-metodológico de la planeación son las siguientes:<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Secretaría de Planeación, El Sistema Estatal de Planeación, Marco Conceptual y Jurídico, Serie de Cuadernos Informativos, núm. 2, GEM.

<sup>16</sup> El conjunto de las actividades desarrolladas en el proceso técnico-metodológico de la planeación conducen a la elaboración del Plan y constituyen en conjunto la fase de formulación del proceso de planeación jurídico-formal.

### 1.3.1 Diagnóstico

El proceso de planeación técnico-metodológico debe iniciar con la realización de un diagnóstico general, que establezca la situación real sobre las condiciones, características y prioridades que prevalecen en las diferentes unidades, sistema, funciones y normas de la materia a planear.

El análisis de la información derivada del diagnóstico general permitirá detectar problemas, insuficiencias, desviaciones y omisiones en el cumplimiento de objetivos asignados a una institución; los problemas identificados deberán plantearse en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas, considerando sus causas y efectos tanto administrativos como sociales.

Una vez diagnosticados los problemas, se señalarán las medidas factibles de solución o mejoramiento y los beneficios esperados con su ejecución.

### 1.3.2 Establecimiento de objetivos y metas

El INAP en su Guía Técnica No. 10<sup>17</sup> define: "Objetivos. Son aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas."

---

<sup>17</sup> INAP, Guía Técnica No. 10 del Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. *La Planeación del Desarrollo Municipal*, p. 27

La ejecución de estas tareas permiten a la organización saber hacia donde se dirige a través de la orientación de sus esfuerzos y recursos, e imprimen dirección a las acciones que emprenden las unidades administrativas sin perder de vista la filosofía, principios y propósitos que justifican su naturaleza dentro de un proceso integral de desarrollo. Las metas deben comprender indicadores de medición de lo realizado de tal modo que puedan ser cuantificables en tiempo y volumen.

### **1.3.3 Establecimiento de estrategias y líneas de acción**

Una vez establecidos los objetivos y metas, las estrategias<sup>18</sup> deberán delinear y orientar los esfuerzos de la unidad administrativa en las tareas de planeación; para su formulación ha de incluirse en términos claros la forma y el modo de actuación de la unidad administrativa en la consecución de los objetivos de desarrollo planteados.

Las líneas de acción que componen a cada una de las estrategias tienen que sentar las bases para definir metas específicas en base a las políticas a seguir por cada organización y de acuerdo a los propósitos establecidos.

---

<sup>18</sup> Estrategias son el conjunto de acciones que se llevaran a cabo para instrumentar una política.

### **1.3.4 Coordinación**

Para cumplir con los objetivos y metas es necesaria la coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos<sup>19</sup> que conforman a la unidad administrativa a efecto de que sus esfuerzos en forma conjunta se encaminen a promover el cumplimiento de los objetivos establecidos; la coordinación debe realizarse en forma concertada y comprometida, en la cual se definan con claridad las responsabilidades de cada área, evitando la duplicidad de esfuerzos y promoviendo una coordinación adecuada entre los involucrados en el proceso de planeación.

### **1.3.5 Programación**

La programación<sup>20</sup> es el conjunto de acciones encaminadas a elaborar programas de desarrollo en un determinado periodo de tiempo. ... sirve para ordenar las actividades a desarrollar y lograr un buen aprovechamiento de los recursos.

Es un momento que exige un grado de mayor concreción en el acto de planear; es la definición más precisa de quién, cómo y con qué se llevarán a cabo las acciones, el método de trabajo y los resultados a lograr.

---

<sup>19</sup> La coordinación entre los distintos ordenes de gobierno se fundamenta en el Artículo 26 Constitucional y para el caso del Estado de México en el Artículo 5o. de la Ley Orgánica Municipal.  
<sup>20</sup> INAP, *Op. Cit.* p. 30



En esta etapa las políticas y estrategias se traducen en proyectos calendarizados de acciones y se definen responsables de su ejecución; son actividades específicas en la consecución de los resultados.

### 1.3.6 Presupuestación

En todo proceso de planeación es necesario contar con un presupuesto<sup>21</sup> que contenga el costo del programa y sus alcances. Con la presupuestación se cuantifican en términos monetarios las actividades concretadas en el corto plazo a efecto de cumplir con los objetivos planteados por la unidad administrativa.

### 1.3.7 Control y evaluación

Siguiendo la Guía Técnica No. 10 del INAP<sup>22</sup> el Control "... es el conjunto de actividades a través de las cuales se identifica el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido", y "la evaluación hará una valoración cualitativa de los resultados de la planeación".

---

<sup>21</sup> Etapa en la que se realiza el cálculo aproximado de los recursos humanos, técnicos, materiales y principalmente financieros, así como el tiempo que se requiere para la realización de cada acción, obra o servicio programado.

<sup>22</sup> INAP, *Op. Cf.* p. 23

Durante esta etapa, se obtiene información respecto a la forma en cómo se van cumpliendo las metas programadas con el propósito de rectificar errores y orientar las actividades antes de emprender nuevos proyectos y efectuar gastos financieros.

A través del control y evaluación se podrán detectar las posibles causas de las desviaciones en el cumplimiento de las metas y a partir de éstas, diseñar propuestas de acciones tendientes a modificar las estrategias, políticas e instrumentos aplicados, con el fin de mejorar las actividades y funciones de la organización.

#### 1.4 El enfoque jurídico del proceso de planeación

Por otra parte desde un enfoque jurídico-formal el proceso de planeación "es un conjunto de actividades a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional [Estatad y Municipal], y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática".<sup>23</sup> Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto, de tal manera que se tenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstas, pudiendo corregirse con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado. Las etapas aplicadas a la planeación del desarrollo son las siguientes:

---

<sup>23</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-1985. Documentos normativos y metodológicos, Ed. Fondo de Cultura Económica, tomo 17, México, 1985, p. 27.

### 1.4.1 Formulación

Esta etapa considera el conjunto de actividades que nos ayudan a elaborar el plan y los programas de mediano plazo, encontrándose dentro de sus principales actividades:

- Preparar un análisis valorativo y sistemático de los aspectos económicos y sociales de carácter global, sectorial e institucional.
- Clasificar los objetivos y prioridades que deben alcanzarse de acuerdo a las demandas sociales<sup>24</sup> y a las exigencias que imprime el desarrollo.
- Definir las estrategias y políticas de acción para que muestren congruencia entre sí y coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas planteados.
- Tener claro en los planes y programas aquellas áreas que deben ser atendidas o auxiliadas en su elaboración por alguna dependencia o entidad específica.
- Adoptar criterios amplios a través de los cuales se oriente la coordinación de las acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales.
- Realizar una cuantificación intensiva<sup>25</sup> y extensiva<sup>26</sup> de los recursos disponibles para llevar a cabo la ejecución de las actividades planeadas.

---

<sup>21</sup> Entendamos ésta, de acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva, como las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, que para ser atendidas deberán encuadrarse dentro de la agenda del gobierno.

<sup>25</sup> Que se efectúe de manera rápida, ágil, permanente y constante.

<sup>26</sup> Que tenga una cobertura amplia, incluyente, creciente y ascendente.

- La formulación de los programas de mediano plazo deberán realizarse en congruencia con los lineamientos y objetivos del plan general, en tanto que en un sistema federal debe existir congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y la planeación realizada en los estados y municipios.

#### **1.4.2 Instrumentación**

Hace referencia al "conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculen el corto con el mediano plazo, y constituyan la referencia básica de las vertientes y de sus instrumentos".<sup>27</sup> Dichos instrumentos se encuentran diferenciados entre sí por su función y contenido, pero a pesar de ello, están íntimamente interrelacionados para lograr la lógica del proceso de programación.

Entre las principales actividades de esta etapa se destaca que para alcanzar los objetivos definidos en el mediano plazo han de precisarse las metas y acciones a realizar; definir los instrumentos de política económica y social, así como las formas y medios a través de los cuales se hará la asignación de los recursos; determinar a los responsables que llevarán a cabo la ejecución de esta etapa,

---

<sup>27</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto *Op. Cit.* p. 31

precisando los tiempos de ejecución de esta etapa, precisando los tiempos de ejecución del plan y los programas, entre otras.

Las actividades comprendidas aquí se fundamentan en la programación anual de dos líneas: la operativa y la presupuestaria. La primera hace referencia a los aspectos normativos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación.

La programación anual tiene como base de realización los mismos lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de mediano plazo que de él se derivan, sin perder de vista el momento en que se elaboró, la oportunidad en que se ejecutará el plan y las previsiones para el futuro.

### 1.4.3 Control

El control dentro del proceso de planeación se define como el "conjunto de acciones encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normalidad que las rige y a lo establecido en [objetivos y metas] el plan y los programas".<sup>28</sup>

Por lo anterior se considera a la etapa de control, como el mecanismo que permite corregir y prevenir aquellas desviaciones, insuficiencias o incongruencias que se presentan en la etapa de formulación, instrumentación y ejecución de las

---

<sup>28</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. *Op. Cit.*, p. 40

acciones, todo con el objeto de cumplir con las políticas, metas y objetivos contenidos en el plan y los programas que se han formulado.

En la fase de control podemos encontrar dos tipos de éste: uno señalado como normativo y administrativo, el cual contiene un conjunto de actividades encaminadas a vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la administración pública bajo un marco normativo que rige sus acciones como son: aspectos administrativos, contables, jurídicos, etc. Otro es el económico y social, el cual contiene las actividades destinadas a vigilar que exista congruencia entre el plan y los programas que se elaboren, así como su impacto económico y social que provocaría la ejecución del mismo. También permite vigilar que tanto programas como presupuestos en realidad sirvan para el cumplimiento de los objetivos y las prioridades contenidas en el Plan Nacional y, en su caso, detectar y corregir las desviaciones e incongruencias registradas en el cumplimiento de los fines programados.

#### **1.4.4 Evaluación**

Esta etapa la podemos considerar como el conjunto de actividades que tienen por objeto analizar cualitativa y cuantitativamente los resultados obtenidos de la ejecución del plan y los programas en un lapso determinado.

**Entre las actividades que cabe destacar en esta etapa se encuentran:**

- Verificar que se cumpla con los objetivos y metas contenidos en los programas de mediano y corto plazo, así como percibir los impactos que la misma ejecución provoque en la economía y en la sociedad.
- Detallar las formas que permitan analizar las posibles causas que provoquen las desviaciones, que impiden el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. Partiendo de esto, podemos diseñar propuestas de acción tendientes a modificar los programas anuales, políticas e instrumentos que favorezcan cumplir con las metas futuras de acuerdo al esquema planteado por la planeación.
- Realizar la evaluación en cada ciclo anual, cuando la ejecución del plan y los programas han concluido y aún en la misma ejecución del proceso de planeación, debiendo aplicarse a cada uno de los niveles de la estructura institucional del sistema.

El conjunto de las acciones de evaluación permiten hacer un análisis de los resultados de la ejecución de las prácticas de dependencias y entidades con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos en el plan y los programas. A través de la evaluación podemos conocer la incidencia que han tenido los resultados de las políticas ejecutadas sobre la estructura económica y social del país, y en su caso, introducir los ajustes a las estrategias y líneas de acción que sustentan al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas de él derivados.

Finalmente advertimos que "la planeación no es un instrumento técnico neutralmente valorativo, que puede ser aplicado de igual manera y con las mismas técnicas, métodos y procedimientos, a distintas condiciones sociopolíticas. Son éstas, las que determinan el tipo y orientación de la planeación y en muchos casos inclusive la aplicación de ciertos métodos y técnicas.

No existiría un proceso único de planeación aplicable a diferentes condiciones socioeconómicas y políticas, no obstante que se reconocen conceptos de orden teórico, metodológico y técnico que por su generalidad adquieren un nivel científico de aplicación".<sup>29</sup>

En este sentido, es necesario que dentro de la administración pública se conozca e interprete primero el proyecto político como condición para poder analizar los objetivos y beneficios que se persiguen y en base a ello determinar los documentos, normas, instancias, procedimientos y adecuaciones que regirán la operación del sistema de planeación.

### **1.5 Tipología de la planeación**

En el ámbito teórico-conceptual se señalan diferentes modalidades referentes a la planeación, dada su gran variedad de ámbitos de aplicación.

---

<sup>29</sup> Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 51



Torrico Taborga establece que la planeación puede ser clasificada de la siguiente manera:<sup>30</sup>

*Planeación retrospectiva:* Esta visión analiza las acciones del pasado que por sus resultados son trascendentes y con base en ellos se determinan las posibles tendencias que nos ayudarán a conocer el futuro. En esta concepción existen dos modalidades de planeación: la determinista y la probabilística. La primera "... se sustenta en un modelo donde se toman variables tanto endógenas (causas internas) como exógenas (causas externas) que no están bajo control, como resultado de la planeación se obtienen probables escenarios futuros que facilitan la selección de las mejores alternativas de acción.

En la segunda se toman variables endógenas que son susceptibles de control. Se trata principalmente de variables que se analizan con una visión sistemática, en la cual a cada valor de entrada corresponde uno de salida. En este caso se tiene certidumbre sobre los resultados".<sup>31</sup>

*Planeación prospectiva:* En este caso se da mayor énfasis al estudio del futuro lo que da como resultado la toma de decisiones en el presente como un esfuerzo para influir en éste; es una etapa posterior, en donde se establecen los escenarios<sup>32</sup> probables derivados de la situación existente, y por último se selecciona una alternativa factible al futuro deseado.

---

<sup>30</sup> Torrico, Taborga, Concepciones y Enfoque de Planificación Gubernamental, Ed. UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm. 7, México, 1980, pp 5-20

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 20

<sup>32</sup> Entendido como la construcción operativa de un modelo racional que puede ser entendido bajo la perspectiva del estudio de un problema.

*Planeación circunscriptiva:* No hace énfasis al futuro sino en las circunstancias, situaciones o problemas particulares del presente. Usualmente se utilizan para dar respuestas a requerimientos urgentes, es decir, tiende a abordar problemas del momento a corto plazo. En la práctica se consideran como políticas públicas, pues "... constituyen programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, las cuales necesariamente deberán tener las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social".<sup>33</sup>

Otra clasificación que se le ha dado a la planeación, la divide en: planeación estratégica y planeación táctica.

Para entender con claridad estas dos concepciones, se explicarán los dos vocablos principales. Albert Kenneth establece que el concepto básico de la estrategia implica la asignación y concentración de los recursos, la necesidad de comunicación y movilidad. "Una estrategia es una declaración de la forma en que los objetivos deben alcanzarse, las estrategias se subordinan a los objetivos; es decir, solo tendrán importancia en la medida en que ayuden a alcanzar los objetivos".<sup>34</sup>

Para Carlos Matus "...la estrategia constituye una macroposición de política económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permite definir objetivos y seleccionadora de la cadena de acciones y políticas pertinentes [...]. Una

<sup>33</sup> Meny-Ives, Jean Claude, Las Políticas Públicas, Ed. Ariel Ciencia Política p. 90

<sup>34</sup> Kenneth, Albert, Manual de Administración Estratégica, Ed. Harla, México, 1986, p. 13

estrategia es un procedimiento por medio del cual se procure encauzar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámico complejo que debe ser transferido hacia otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables".<sup>35</sup>

En cuanto a la planeación táctica, ésta trata de seleccionar los medios por los cuales han de lograrse objetivos específicos abarcando períodos breves y estrechos. Ambos tipos de planeación deberán estar vinculados para tratar de obtener un máximo de beneficio en las actividades de cualquier sociedad.

Otros tipos de planeación pueden ser agrupados de la siguiente manera: por su tamaño, ámbito, forma, propósito, duración, curso, participación y vertiente.

*Por su tamaño:* La planeación puede abarcar una problemática integral o bien circunscribirse a situaciones o problemas particulares. En el primer caso se trata de planeación macrospectiva y en el segundo de planeación microspectiva.

*Por su ámbito:* Puede comprender aspectos del medio social en que se encuentra inmerso el sistema objeto de estudio (planeación de contorno), puede centrarse en su funcionamiento interno (planeación de dintorno), o bien puede abarcar aspectos tanto internos como externos al sistema (planeación integral).

*Por su forma:* La planeación puede desarrollarse mediante un plan maestro en el que se establezcan de manera detallada programas, proyectos y acciones generalmente de largo alcance. También puede adoptar la forma de esquema

---

<sup>35</sup> Matus, Carlos, Estrategia y Plan, Ed. Siglo XXI, 6a. de México, 1985, p. 110.

básico el cual fija líneas generales para el desarrollo del sistema y sirve de marco de referencia para que las instancias que lo conforman elaboren sus programas, proyectos y acciones específicas. Es circunstancial y dirigida al responder a situaciones urgentes. Es conveniente que los dos últimos tipos de planeación se realicen dentro de un marco de referencia amplio a fin de no ejecutar programas o acciones contradictorios o competitivos.

*Por su propósito:* Puede ser trascendente de acuerdo a su propósito, busca producir cambios significativos en el sistema y es casi siempre a largo plazo. La planeación estratégica por otra parte, tiende a crear las condiciones y medios necesarios para llevar a cabo planes y programas de mayor envergadura. Es conveniente que la planeación estratégica preceda a la trascendente ya que al modificar los factores limitantes aumenta la viabilidad de la primera. La planeación resolutoria es a corto plazo y sus efectos son inmediatos debido a que se trata de solucionar problemas específicos de carácter urgente.

*Por la duración:* De acuerdo con el criterio de temporalidad, se distingue generalmente una planeación a corto plazo, la cual se extiende hasta un año; la de mediano plazo abarca un término de entre uno y cinco años y los periodos de más de cinco años se consideran como un plazo largo. Sin embargo la aplicación de estos periodos es muy relativo y se deben aplicar en cuanto a la naturaleza misma de la organización o del sector social de que se trate. La planeación a largo plazo ha ido ganando importancia, debido a que se ha reconocido la conveniencia de hacer planes de este periodo, lo que permite una secuencia en

los objetivos y metas programadas y su evaluación constante en el tiempo de realización. Atendiendo a esta clasificación mencionaré que la planeación a nivel federal se efectúa a largo y mediano plazo, a través del Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales, Regionales y Especiales; a nivel estatal se realiza a largo y mediano plazo a través del Plan Estatal de Desarrollo, y para el caso de los municipios la planeación se realiza a mediano y corto plazo, a través del Plan Municipal de Desarrollo y Programas Anuales.

*Por su curso:* En este sentido la planeación puede ser adaptativa o estricta. En el primer caso, la planeación se caracteriza por ser flexible durante el proceso de implementación ya que se ajusta a los problemas y circunstancias que se presentan en dicha ejecución. La segunda es precisa y de corta duración, generalmente se aplica a problemas o aspectos específicos.

*Por su participación:* La planeación puede ser democrática o autoritaria; la primera hace partícipes a los diferentes grupos sociales para la formulación, ejecución, evaluación y control de los planes y programas en el cumplimiento de objetivos; mientras que en la segunda es una persona u órgano el encargado de establecer las metas y objetivos de un plan, así como su elaboración y evaluación sin la intervención de otros actores sociales.

*Por sus vertientes:* Puede ser global, cuando afecta al sector público en su conjunto; sectorial, cuando abarca a un conjunto homogéneo de dependencias y entidades convencionalmente agrupadas que persiguen una misma política gubernamental; regional cuando abarca una región o regiones que se consideran

estratégicas para el desarrollo nacional, e institucional, cuando se circunscribe a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

En fecha reciente se ha venido dando una mayor inclinación por utilizar la planeación prospectiva en los procesos administrativos y de desarrollo económico y social. En este sentido, algunos planificadores han visto en ella, la forma de diseñar escenarios futuros factibles de utilizar sin verse obstaculizados por las restricciones que pudiesen venir de acciones pasadas o presentes; de hecho la planeación prospectiva "... consistirá en determinar primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones, se diseña el futuro deseado; el pasado y el presente no se toman como restricciones [...] con la imagen del futuro deseado en mente, la prospectiva explora los futuros factibles y selecciona el más satisfactorio".<sup>36</sup>

La prospectiva da mayor importancia a las alternativas futuras, especializándose en distinguir cómo puede armonizarse y vincularse a las probabilidades del porvenir, estableciendo los posibles elementos que frecuentemente se pasan por alto, así como contemplar la posibilidad de diseñar futuros distintos a las alternativas del pasado y el presente, aceptando cambios en cuanto a recursos, valores, prácticas y actividades que dan lugar a un escenario probable de desarrollo.

---

<sup>36</sup> Sachs, Vladimir, Diseño de un Futuro para el Futuro, Ed. Fundación Barros Sierra, México, 1980, p. 43.

Por último podemos comentar que el proceso de gestión y planeación exhibe una forma continua de retroalimentación, que se inicia y termina en la Presidencia Municipal. Desde ahí se van realizando los reajustes por etapas, a través de la reformulación de la política municipal y de la revaluación de potencialidades y capacidades, tomando en cuenta lo cambiante de las correlaciones de fuerzas en el ambiente local y la necesidad de ir formulando la política municipal en función de la consulta popular y de la participación directa, para conocer las demandas de la población.

En otras palabras, la administración municipal o local corresponde a un sistema integrado de gestión, que facilita la acción política e impone una racionalidad al proporcionar instrumentos técnicos y procedimientos que permiten una mejor toma de decisiones, a los gobiernos locales. Además los subsistemas de planeación, organización y control, apoyados con la participación ciudadana y comunitaria, aseguran el mejor uso de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, de territorio y de tiempo, en el cumplimiento de los objetivos propios del municipio.

Esta definición se apoya en la idea de hacer funcionar un sistema integrado de planeación municipal que le facilite a los Presidentes Municipales la formulación, instrumentación y ejecución de las políticas, así como hacer más manejables la gobernabilidad del municipio.

## 1.6 El origen de la planificación del desarrollo

A raíz de la crisis de 1929, que tantos estragos causó en las economías capitalistas, y el antecedente del triunfo de la revolución bolchevique en la Unión Soviética, se emprende el camino del socialismo.

Los dirigentes soviéticos manifiestan desde un principio la necesidad de encontrar un nuevo mecanismo que sustituya al mercado y que evite los males que este trae aparejados: la anarquía de la producción, la división de la sociedad en clases antagónicas, las crisis económicas y el despilfarro de los recursos. Los marxistas tenían una idea clara de lo que querían lograr: una sociedad igualitaria, sin clases, una sociedad de abundancia para todos, una sociedad en la que todos fuesen libres y capaces de desarrollarse como un ser humano integral, pero una muy remota idea de como lograrlo.

De esta manera pasan más de 10 años antes de que se prepare el primer plan quinquenal de desarrollo en 1929. En esa década de transición el Estado dicta un conjunto de medidas que tienen como meta fundamental fincar las bases de la sociedad socialista, y que posteriormente son las que hacen posible utilizar la planificación como el instrumento fundamental del nuevo modo de producción. Las medidas principales fueron: la nacionalización de las industrias básicas de los bancos y de los transportes; la modernización de la agricultura y la aglutinación de infinidad de unidades económicas particulares en empresas colectivas.



Con estos antecedentes a partir de 1929 es la sociedad en su conjunto la que, en función de objetivos y prioridades fijados por ella misma, decide y determina de antemano el ritmo y la orientación del desarrollo global del país.

Es así como sólo con la propiedad social de los medios de producción hizo posible la utilización de la planificación como eje de la actividad económica. Ahí reside su carácter de categoría histórica: surgimiento del socialismo y aparición de la planificación inseparablemente ligados entre sí. Por tal motivo la planificación lejos de ser una simple técnica o de representar una cualidad intrínseca de los seres humanos (la capacidad de prever situaciones futuras) está ligada estrechamente a las relaciones que los individuos establecen para organizar y realizar la producción.

Por esta razón, Oscar Lange define la planificación como " el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana".<sup>37</sup>

El ejemplo de la Unión Soviética es emulado con gran rapidez. Después de terminada la segunda guerra mundial varios países de la Europa Oriental aprovechan la coyuntura que deja abierta el conflicto e ingresan en el campo socialista. Años después, China y otros países asiáticos abandonan la órbita capitalista y emprenden desde luego la tarea de convertir sus economías "libres" en economías planificadas.

---

<sup>37</sup> Citado por Guillen, Arturo Planificación Económica en la Mexicana Ed. Nuestro Tiempo, México 1980. p.24

En vista de la gravedad de los acontecimientos, los Estados Unidos deciden apuntalar las economías capitalistas de la Europa occidental mediante la promulgación del programa de ayuda conocido como Plan Marshall. Dicho Plan obligaba a las economías de los países a realizar una serie de ajustes a cambio de los dólares ofrecidos.

El hecho de que al término planificación se le agregue el adjetivo de "indicativo" es una clara muestra de que existen diferencias cualitativas importantes entre esa y la planificación socialista. La planificación indicativa no pretende suplantar al mercado como mecanismo asignador de recursos. El plan desempeña un papel secundario. Tiene exclusivamente un papel orientador: es un soporte del mercado, no la base del sistema económico. Las decisiones económicas finales siguen siendo tomadas por los empresarios tomados en función de sus intereses particulares.

La planificación indicativa a pesar de sus grandes limitaciones, es un fenómeno objetivo que surge como consecuencia de la ineptitud del mercado libre para lograr tasas aceptables de crecimiento y una asignación adecuada de los recursos.

---

## BIBLIOGRAFIA

### A. TEXTOS Y DOCUMENTOS

Coordinación general de estudios administrativos. Guía técnica para el análisis y desarrollo institucional de las organizaciones públicas. México, 1981.

Guillen Romo, Arturo. Planificación económica a la mexicana. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1980.

INAP. La planeación del desarrollo municipal. Centro de estudios de Administración Estatal y municipal. México, 1992.

Kenneth, Albert. Manual de Administración Estratégica. De. Harla. México, 1986.

Koontz y O' Donnel. Principios de Administración Ed. Mc. Graw Hill. México, 1988.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Martner, Gonzalo. Planeación y presupuesto por programas. Ed. Siglo XXI. México, 1977.

Matus, Carlos. Estrategia y plan. Ed. Siglo XXI. México, 1985.

Meny-Ives Thoening Jean Claude. Las políticas públicas Ed. Ariel Ciencia Política

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública en México. Tomo II. INAP. MÉXICO, 1984.

Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas, teoría y práctica. Ed. LIMUSA. México, 1972.

Russel L. Ackoff. Un concepto de planeación de empresas. Ed. LIMUSA. México 1972.

Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema económico, planificación y empresa pública en México. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1982.

Sachs, Wladimir. Diseño de un futuro para el futuro. Fundación Barros Sierra. México, 1980.

Secretaría de Planeación. El sistema estatal de planeación, marco conceptual y jurídico. Serie de cuadernos informativos No. 2 Gobierno del Estado de México.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la planeación en México 1917-1985. Documentos normativos y metodológicos. Fondo de Cultura Económica. Tomo 17 México, 1985.

Terry R. George. Principios de Administración. Ed. CECSA. México, 1961.

Torrice, Taborga. Concepciones y enfoque de planificación gubernamental UNAM. Cuadernos de planeación universitaria No. 7. México, 1980.

## B. PERIODICOS Y REVISTAS

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. "Política y planeación una relación necesaria" en Revista del Instituto de Administración Pública en el Estado de México No. 21 enero-marzo. Toluca. México, 1994.

*"Paralelamente no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana. Sólo la hay allí donde es costumbre y tradición ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer las leyes..."*

Polibio (201-120 a C.) Historador Griego

## **CAPITULO 2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**Objetivo :** Realizar un análisis de los antecedentes y evolución, en sus diferentes manifestaciones, que ha presentado la planeación en México, así como su adopción e instrumentación en el Estado de México y los municipios que lo integran.

El estudio del municipio mexicano no es una tarea que pueda emprenderse aisladamente dado que, constituyendo una conjunción de historia y presente, se hermana con la prospectiva del desarrollo de una realidad contemporánea. Su complejidad, la variedad teórica y práctica de sus elementos constitutivos y la naturaleza de sus variables, requieren ser atendidas mediante la suma de las voluntades individuales e institucionales. En ello se basan las razones para buscar la participación de la sociedad civil en las tareas municipales, para auspiciar así una integración que sea capaz de superar los viejos vicios de una administración verticalista, si es que no impositiva o autoritaria.

## **2.1 Antecedentes históricos de la planeación en el Estado de México**

En el Estado de México, el municipio -como instancia de gobierno y de administración local- tiene ya varios siglos de existencia, pues se puede sostener que es la historia conjugada de las instituciones prehispánicas con aquellas que impusieron los conquistadores.

Se ha sostenido que el municipio es el lugar más apropiado para la participación y compromiso de acción social de los ciudadanos y es en esa perspectiva donde el desarrollo local y las formas de gobernar, buscan conocer los problemas y demandas de la población a fin de lograr una administración en forma coparticipativa que garantice una participación social responsable.

### 2.1.1. La herencia prehispánica

Analizar lo que fueron los gobiernos locales y la organización socioeconómica y política de los pueblos aborígenes ( aztecas, otomíes, matlazincas y mazahuas ) resulta interesante no sólo como un antecedente histórico, sino como fuente para conocer los aspectos más relevantes acerca de las formas de cómo se organizó la producción, el trabajo y la vida social, religiosa y política de los pueblos que habitaron el territorio de lo que fue y es actualmente el Estado de México.

Durante la época prehispánica, en esta área geográfica se localizaron los principales asentamientos humanos, ciudades y calpullis del antiguo imperio azteca. La cultura azteca no sólo mostró su desarrollo en el dominio de las matemáticas, en el calendario solar que elaboró y en su conocimiento de la astronomía, sino también en materia de planeación y desarrollo de centros urbanos y ceremoniales importantes, tales como Tenochtitlán, Teotihuacán, Malinalco y otros.

En esas formas de organización, los sacerdotes y médicos hechiceros le daban unidad al conglomerado social: los primeros mantenían la fe y los valores religiosos, influyendo en la vida personal y en las actividades culturales colectivas que realizaban los indígenas; los segundos se preocupaban de la salud de la comunidad, quienes, respetando las viejas tradiciones y sus creencias, apoyados en una concepción mitológica del mundo, desarrollaron una medicina sustentada en el conocimiento de las propiedades curativas de la flora silvestre. Esta forma de organizar la vida en comunidades -autosuficientes y respetuosas de los

gobiernos teocráticos- permitió el pleno desarrollo de los Valles de Toluca y de México, antes de la llegada de los españoles.<sup>38</sup>

### 2.1.2. La organización local y comunitaria: el Calpulli

El calpulli es la forma de organización local y comunitaria de los pueblos indígenas, que merece ser analizada y reconocida como la unidad territorial local básica de un sistema de gobierno y administración teocrática. Desde un punto de vista teórico, muestra una forma de organización parecida al clan, evolucionada en lo que significa la importancia de lo local y en donde se dan las relaciones entre familias o gente conocida para habitar las tierras que integran el territorio del calpulli, definido como: "... un barrio de gente conocida o linaje antiguo que tienen de tiempos remotos sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje".<sup>39</sup>

Esta definición contiene cuatro términos conocidos estrechamente vinculados entre sí: barrio, linaje, tierras y términos conocidos. Ello implica el concepto de lo local en tiempos prehispánicos y nos indica que el calpulli poseía una forma de organización muy parecida al clan dado que en su base social se daban

<sup>38</sup> Salazar Medina, Julián., Espejel Diazgonzález, Samuel e Inostroza Fernández, Luis. Desarrollo, administración y planeación municipal. "La experiencia del Estado de México". Universidad Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, Méx., 1990 pp. 25-26

<sup>39</sup> Monzón, Arturo. El calpulli. colección lecturas universitarias No. 11, Ediciones UNAM, México. 1988. p. 336



relaciones de parentesco o linaje; el sentido de barrio reunía al conjunto de viviendas familiares; las tierras incluían recursos naturales como el agua, bosque, praderas y yacimientos mineros, que conformaban el entorno geográfico o físico del cual usufructuaban los pobladores; y los términos conocidos se referían a las relaciones de vecindad y de cooperación entre los habitantes del calpulli.

En este contexto, el calpulli constituyó la célula básica de organización local comunitaria, representando al mismo tiempo una instancia de gobierno y administración. En el calpulli destaca lo interesante de su organización y la forma de planificar la vida social y la actividad productiva; el valor que tenía la unidad familiar, como la parte más desagregada de su organización social; el poder que tenía el pariente mayor<sup>40</sup>; y las formas de administrar el sistema comunal agrario y de programar la producción del mismo.

La forma de organización local y comunitaria de los pueblos indígenas tuvo gran importancia para la producción de la vida social y para la defensa del territorio, así como para la seguridad y protección de la población. Esto le daba unidad e integración a toda la actividad económica y cultural, en tanto que lo religioso aportaba una visión de lo divino y les hacía elegir sus propios dioses.

El sistema social de la organización local y comunitaria operaba bajo una dirección de gobierno que se preocupaba de la actividad productiva y del

---

<sup>40</sup> Es importante destacar el papel de los parientes mayores o ancianos de las familias, quienes eran escuchados e influían en todos los aspectos de la vida social, económica, política y cultural de los calpullis.

desarrollo cultural, de mantener una autosuficiencia en todos los sentidos, para darle seguridad y un aceptable nivel de vida a la población.

En las formas de impartir justicia, mantener la paz interna y evitar tensiones sociales y confrontaciones con las comunidades vecinas, se aprecia una forma de sociedad muy jerarquizada, con conceptos de democracia y libertad muy limitados, en donde la participación de la población en la toma de decisiones importantes para el calpulli era prácticamente nula, dejándose todas las decisiones al jefe del calpulli -calpullec- y al Consejo de jefes de familia.

La organización de gobierno local de nivel alto e intermedio, estructurado en base a unidades encargadas de realizar las funciones de gobierno y administración de los calpullis<sup>41</sup>.

Las principales funciones realizadas por las autoridades de nivel alto e intermedio de los calpullis respondían a las orientaciones generales del poder ejecutivo de la región (tlatoni) y éste debía respetar las directrices superiores, emanadas del poder central del imperio. Esto muestra cómo, desde la cúspide del poder imperial, se va en forma descendente hasta llegar al pueblo, el que desde los calpullis expresaba su voluntad, a través de sus autoridades locales<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Ed. Porrúa. México, 1983 pp. 33-36

<sup>42</sup> *Ibidem*

### **2.1.3. La herencia de los conquistadores**

La conquista española marca un cambio profundo en el desarrollo del primitivo sistema de dominación imperante, así como en la vidas y funcionamiento de todas las formas de gobierno tribal y local (calpullis) que existían en el área geográfica de lo que es hoy el Estado de México. Esta acción de conquista y dominación se fue dando en forma progresiva y sostenida. A medida que iba avanzando destruía las bases estructurales, la organización y las formas de gobierno primitivas de las comunidades indígenas, para ir creando condiciones que permitieran la instauración de nuevas formas de producción y de administración, adecuadas para la explotación y la dominación colonial de la Corona Española.

La conquista y el proceso de colonización de lo que hoy es el Estado de México se dio en el contexto de lo que ocurrió en el resto del país, marcando el inicio de un gobierno colonial fuerte y muy jerarquizado, que ejerció el poder político mediante un centralismo que logró mantenerse en el poder durante tres siglos y provocó miseria y serios daños a la población indígena.

### **2.1.4. La fundación de los primeros municipios**

Hernán Cortés y sus hombres tuvieron que enfrentarse al problema de cómo ir incorporando estas nuevas tierras al proceso de colonización del imperio español; ello debía darse en forma ordenada y sin arriesgar demasiadas vidas de los conquistadores, para lo cual crearon fuertes, cuarteles y centros de población,

que se consolidarían con la conquista. En función de estos objetivos -y para seguridad de los primeros conquistadores- Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento mexicano en el área geográfica de lo que es hoy el Estado de Veracruz, en la localidad que denominaron Villa Rica de la Vera Cruz, acontecimiento ocurrido un viernes santo, el 22 de abril de 1519.<sup>43</sup>

Cortés tenía un claro sentido del poder y apreciaba la administración y el papel que debían jugar los gobiernos locales (ayuntamientos o consejos municipales). Incluso, se sostiene que: "la implantación del primer municipio en México fue una medida política de Hernán Cortés, para que el Cabildo del Ayuntamiento de Veracruz le otorgara, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán general, de los cuales carecía, para emprender la conquista de México"<sup>44</sup>. "Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle una investidura, anulando toda injerencia del gobernador de Cuba"<sup>45</sup>. Posteriormente, disponiendo de un ayuntamiento como base de operaciones, la conquista fue avanzando hacia el interior del altiplano. En 1524 se fundó un nuevo ayuntamiento en la localidad de Coyoacán (hoy parte de la Ciudad de México), que correspondió al primer ayuntamiento del Estado de México, dado que estaba ubicado en esa entidad en tiempos de la colonia, como lo estaba también la Ciudad de México.

<sup>43</sup> Gamás Torruco, José. El municipio mexicano. (Apuntes monográficos) 200 pp. s.l. y s.e.

<sup>44</sup> Gobierno del Estado de México. Manual de Administración Municipal. Toluca, 1970. p. 7.

<sup>45</sup> Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Ed. Porrúa. México, 1983. p. 95.

Esta visión de Cortés, de legislar sus corporaciones y anular toda injerencia del Gobernador de Cuba, tiene una connotación política importante que caracteriza al municipio mexicano, aunque en esta perspectiva histórica habría que plantearse que los cabildos o ayuntamientos españoles, en toda América Latina fueron impuestos a imagen y semejanza del municipio español de la época. Por ello es válido decir que : "los consejos" comunidades o ayuntamientos existentes en Castilla y León, desde el siglo XII, son instituidos en la América Colonial como instancias político-administrativas representativas de la corona."<sup>41</sup>

Durante el período de la Colonia, la fundación de nuevos municipios respondió a las necesidades militares y de orden económico-financiero del Imperio Español. La búsqueda de minerales y piedras preciosas determinaba que, allí donde se ubican yacimientos minerales, se construyen centros de población y ayuntamientos.

---

<sup>41</sup> Aunque cabe destacar que estas entidades nacieron con las ciudades, remontándose su origen según algunos estudiosos- al siglo VIII, D.C., su función principal era la defensa de los pobladores o habitantes de las villas. Ver en Fernández Rudiard, José (1976) los antecedentes a su síntesis en Participación ciudadana en el nuevo régimen municipal. Citado por Jiménez, Martha. et. al: Desarrollo local, municipio y organismos no gubernamentales. Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1989 pp. 35-38.

### **2.1.5. La ubicación de los ayuntamientos dentro de la administración colonial**

La ampliación de la actividad productiva del México Colonial hizo posible que las autoridades de la Metrópoli crearan ciertos polos de desarrollo económico en lugares estratégicos, bien dotados de riqueza. Se crearon así ciudades de orden administrativo y militar como las de México, Guadalajara y Mérida.

El sistema político y administrativo que impuso la Corona de España asumió un carácter centralista, con numerosos tipos de control que impedían cualquier acción independiente. Los monarcas españoles desconfiaban de los funcionarios coloniales y por ello adoptaron medidas de gobierno poco flexibles, que complicaron los trámites y comunicaciones con el Centro de la Metrópoli.<sup>47</sup>

Posteriormente, el área geográfica del México Colonial fue dividida en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México, aparte de la provincia de Yucatán. El territorio de cada reino fue subdividido en provincias y cada una de éstas tenía poblados que correspondían a la categoría de cabeceras o sujetos, según la función política que cumplieran; es decir, según se tratara de capitales, de regiones, o bien de simples poblados adscritos a éstas.

La autoridad superior de los reinos eran los gobernadores. En las provincias, la

---

<sup>47</sup> Estas ideas están detalladas en el libro de José María Ots y Capdequi, El Estado Español en las Indias, Fondo de Cultura Económica, México, 1982. pp. 12-13

más alta jerarquía la tenían los Alcaldes Mayores o corregidores y en los pueblos -que tenían categoría de cabeceras- el poder político y administrativo residía en los Alcaldes y Regidores. Las cabeceras equivalían a las capitales de las regiones, en las que había un número determinado de localidades. Sus dirigentes políticos tenían la responsabilidad de recolectar los tributos de la población, para entregarlos a los españoles. Las poblaciones indígenas que formaban parte de una cabecera se denominaron "sujetos" y todas ellas, obligadamente, tenían que pagar tributos.

Esta forma de organización sirvió a la Corona de España para ejercer su dominio, así como para imponer una cierta forma de segregación a la población nativa al crear, en determinadas regiones, los "pueblos de indios". Ello respondió a una política de agrupación o congregaciones de indígenas -definida por la Corona- para ir estableciendo "repúblicas de indios" e imponer una segregación o separación de la población nativa, con respecto a la población de origen europeo.<sup>48</sup>

Si bien es cierto que los cambios que implantó la dominación española mantuvieron la organización comunal, ello provocó cambios profundos en las comunidades indígenas. Hubo resistencia al sistema de Cabeceras o Sujetos, porque la población indígena tenía conciencia de que ello significaba aceptar las imposiciones tributarias del poder español. De esta forma, la Corona de España

---

<sup>48</sup> Jarquín, María Teresa. Congregaciones y formaciones de pueblos en el Estado de México. Colegio Mexiquense, Toluca 1988. p. 58.

se vio obligada a imponer el sistema de Cabeceras y a forzar la creación de Cabildos o Ayuntamientos, a través de los cuales la población de la Colonia podía participar en la elección de Alcaldes y Regidores , además de estar presente en los cabildos abiertos y conocer los problemas y asuntos de importancia que trataba el Ayuntamiento.<sup>49</sup>

### **2.1.6. Los comienzos de la administración y planeación municipal**

Inmediatamente después de haberse logrado la Independencia del país y de haberse erigido el Estado de México, sus autoridades tuvieron que analizar la situación financiera y administrativa de los 180 municipios que conformaban la entidad en 1824. Además, el naciente Estado enfrentaba muchas tensiones y problemas de tipo geopolítico, económico y social, aparte de luchas internas entre grupos de conservadores y liberales. En esos primeros años hubo problemas con los Estados vecinos por la fijación de límites y por combates a las tendencias separatistas, las que consecuentemente, determinaron el desmembramiento del Estado y con ello la pérdida de territorio y de muchos municipios.

En el momento de la creación del Estado de México, se estableció la nueva administración estatal independiente y simultáneamente se adoptaron medidas para promover el desarrollo estatal y municipal, así como para darle forma a la administración pública local existente e incipiente, a fin de que fuera capaz de

---

<sup>49</sup> Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. El desafío municipal. Colección: Democratización Integral. ICAP. México, D.F., 1982. pp. 164-165.



utilizar en forma más racional los recursos financieros destinados a los servicios públicos.

Es interesante destacar la iniciativa de las autoridades y legisladores de la época que se preocuparon especialmente por reorganizar los ayuntamientos, a fin de sacarlos de la anarquía y de la caótica situación en que los dejó la dominación española: Las nuevas tesis sostenían que la prosperidad del Estado dependía tanto de una buena administración y planeación de los municipios, como de la voluntad de los pueblos para defender la reciente conquista de su independencia política.

#### **2.1.6.1 El período pre-revolucionario: 1900-1910**

A principios del presente siglo (1900-1910), en los principales municipios del Estado de México se incrementaba la protesta en contra de la dictadura y de la oligarquía terrateniente que la sostenía. Los abusos que cometían en los municipios y localidades los representantes de la dictadura eran tales, que no había pueblo ni ranchería en donde los campesinos y trabajadores no expresaran su protesta por el autoritarismo represivo y por los abusos que cometían los jefes políticos.

Este período se puede caracterizar como pre-revolucionario y de agudización de los conflictos sociales, producto de la excesiva concentración del poder político y económico.<sup>50</sup>

Inmediatamente después de la revolución, el Gobierno del Estado de México, debió enfrentar la reconstrucción de la economía y la reorganización de sus municipios.

La Legislatura Local analizó y discutió el problema, a la luz de las atribuciones que le asignaba la Constitución Política recién aprobada, en donde el artículo 115 establecía que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

## **2.2. La planeación en el ámbito federal**

En los 65 años transcurridos de 1917 a 1982, las actividades de planeación realizadas por el Estado mexicano para dar orden y racionalidad a la actividad del país, adoptaron diferentes características, contenidos y profundidad, en función a los propósitos perseguidos y de acuerdo a los momentos coyunturales por los que había atravesado nuestra realidad.

---

<sup>50</sup> Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Ed. Porrúa. México 1979. pp. 309-310

La Revolución dio origen al diseño de un Proyecto Nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo político, económico, social y cultural de México. En él se configuraron los ordenamientos clave de las actividades de planeación que se habrían de llevar a cabo en forma paulatina.

### 2.2.1 Primeros intentos de planeación

La preocupación fundamental del Estado era no sólo contar con el consenso de la sociedad civil sino también con su participación y actuación en las transformaciones que el país experimentaba. Se planteó entonces la formación de organismos que fortalecieran la comunicación entre el Estado y sociedad civil. En este contexto el 15 de junio de 1928 se expidió la Ley que crea el Consejo Nacional Económico, cuya finalidad era analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales.

El Consejo se constituyó como un organismo consultivo, con autonomía propia y carácter permanente. En su integración participarían representantes del gobierno y de los obreros, de los campesinos, de los consumidores de los industriales, de los comerciantes y de la banca; además, de la Universidad Nacional de México y de sus sociedades científicas y culturales. Años después este organismo sería sustituido por el Consejo Nacional de Economía.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación democrática. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1988. p 14

Con el antecedente del I Congreso Nacional de Planeación, donde se presentaron destacados trabajos sobre el desarrollo del país, en 1930 se publica la Ley sobre la Planeación General de la República, la que representa uno de los primeros intentos de planeación realizados en forma seria.

La expresión de la voluntad política de planear y de diseñar un programa de acciones, en donde la intervención del Estado en el desarrollo quedara señalada con precisión, dio lugar a la presentación del Plan Sexenal 1934-1940.

El Plan significó, desde el momento mismo de su gestión, un compromiso político con alcances y objetivos definidos en el que se señala el papel del Estado en la regulación de las actividades económicas del país, y se hace énfasis en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Además, sentó las bases para lo que tiempo después se llamó la rectoría del Estado frente al desarrollo nacional.

### **2.2.2 La planeación durante la década de 1940**

En el comienzo de la década de los años cuarenta, aparece el Segundo Plan Sexenal 1940-1946, que elaboró el Partido de la Revolución Mexicana. Este Plan representó la continuación de esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se habían realizado en el sexenio anterior; incluía una serie de propósitos relativos a los demás sectores de la actividad económica y social y a la administración pública; dio importancia a la coordinación e información que apoyaran la toma de decisiones y, fundamentalmente, pugnaba por una mejor

coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal. En conjunto, representó respecto al primero avances en su contenido, precisando en mayor medida políticas sectoriales y otorgando mayor importancia a algunos aspectos de la planeación.

La necesidad de enfrentar los problemas derivados de la Segunda Guerra Mundial y de continuar con los esfuerzos para superar los problemas de orden interno, dieron como resultado cambios importantes en la política de desarrollo, entre los que destaca la modificación e integración de nuevos organismos relacionados con las actividades de planeación. Así, en 1942 se creó la Comisión Federal de Planificación, cuya función principal era la de planificar y coordinar la economía del país para la solución de problemas ocasionados por la guerra y de programar la movilización económica que requería la cooperación interamericana. Sin embargo, los resultados de esta Comisión fueron más formales que operativos.<sup>52</sup>

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la política de desarrollo se orientó en dos sentidos: mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial, a través de una política sustitutiva de importaciones, y a impulsar el crecimiento de los territorios con mayor potencial económico, a través de una política regional.

---

<sup>52</sup> *Ibidem* p. 15

Así se intensificó la acción del Estado a través del gasto público. Sin embargo este apoyo requería de una creciente capacidad para programar la inversión pública, por lo cual fue necesario desarrollar, dentro de la planeación, instrumentos más adecuados. Desde entonces, a la planeación como proyecto político, se le agregaría la función de asignador de recursos públicos en forma cada vez más directa.

### **2.2.3 Planeación por cuencas hidrológicas 1947-1960**

No obstante su rapidez, el crecimiento económico experimentado por el país desde los años cuarenta denotaba insuficiencias que le impedían contribuir, deliberadamente, a la corrección de los desequilibrios ya existentes, natural o históricamente, entre las diferentes regiones del país. Se hacía inaplazable el diseño de políticas específicas que se plantearan tal objetivo.

A finales de esa década, el crecimiento industrial era firme pero circunscrito a las ciudades más importantes. La política regional pretendió que el desarrollo se ubicara de manera más eficiente en el territorio. Para evitar un distanciamiento mayor en el desarrollo de las diferentes regiones y ante todo, para atender regiones tradicionalmente relegadas, como el sureste y el suroeste, se crearon

organismos para fomentar de manera integral el desarrollo de las zonas delimitadas por las cuencas hidrológicas.<sup>53</sup>

#### **2.2.4 Programa de la inversión pública 1953-1958**

Adolfo Ruiz Cortines, quien inicia su administración al finalizar 1952, solicitó a las secretarías de Hacienda y Economía la elaboración de un plan de inversiones que cubriera todo el período de su administración (1953-1958). Para ello, se creó el Comité de Inversiones que a mediados de 1954 pasó a depender directamente del Presidente de la República bajo el rubro de Comisión de Inversiones. Su función principal, aparte de formular y ejecutar el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, consistía en asesorar al Ejecutivo en la materia.

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 era parte de una estrategia de acción global para toda la economía, cuya idea central consistió en no recurrir al financiamiento inflacionario, evitar el déficit público y aumentar en lo posible la fracción del ingreso nacional destinada a la inversión.

---

<sup>53</sup> Comisión para el desarrollo de las cuencas hidrológicas: Tepalcoatepec, Papaloapan, Fuerte, Grijalva y Balsas. (Apuntes monográficos) 345 pp. s.l. y s.e.

## **2.2.5 Programas de desarrollo económico y social 1958-1970**

La tendencia al estancamiento, surgida en la década de los cincuenta, se agudizó en los dos primeros años de los sesenta, debido a la transición de una etapa a la otra, dentro del modelo de sustitución de importaciones que el país había adoptado. La economía enfrentó una serie de obstáculos entre los que se encontraron la contracción de la inversión, la pérdida del dinamismo del sector industrial y el rezago del sector agrícola, que en conjunto afectaban el crecimiento económico. La situación exigía una planeación de mayor cobertura, orientada a cubrir los obstáculos que se presentaban y alcanzar mejores niveles de desarrollo.

En estas circunstancias, en 1962 fue constituida la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social. Los resultados de sus actividades fueron la formulación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

## **2.2.6 Planeación económica y social 1970-1976**

En 1971 se hizo una evaluación de la estrategia de desarrollo seguida y se formuló una estrategia diferente que, además de buscar incrementos cuantitativos en la producción, se proponía adecuaciones políticas, culturales y organizativas, y aquellas que hicieran posible elevar el nivel de vida de la población. En forma



complementaria se adecuaron los instrumentos utilizados por el Estado para ejercer la rectoría del desarrollo, otorgando particularmente énfasis a aquellos vinculados con las actividades de planeación. Entre los principales cambios se encuentran los siguientes: la atención no se centró solamente en la programación de la inversión pública, sino que se otorgó mayor énfasis a los aspectos sociales del desarrollo; se impulsó la participación social en el proceso de toma de decisiones; se modificó sustancialmente la administración pública; y se privilegiaron los aspectos políticos de la planeación, sin descuidar aquellos de carácter técnico.<sup>54</sup>

## 2.2.7 Hacia un sistema nacional de planeación 1976-1982

El Plan Básico de Gobierno 1976-1982 como esencia de un programa integral para recuperar la capacidad de crecimiento y la cohesión social, cuestionada por la crisis se definieron tres áreas fundamentales:

La Reforma Política, que contribuiría a ampliar el espectro de participación de los partidos políticos y reforzaría el carácter democrático de la sociedad mexicana.

La Reforma Económica, para reorientar el aparato productivo hacia la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, para satisfacer los mínimos de bienestar de la población y promover la generación de empleos, a más de fortalecer la independencia nacional; y

---

<sup>54</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto p. 19 *op. cit.*

La Reforma Administrativa, para adecuar las instituciones a los requerimientos del momento, facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y reorganizar la administración pública.

De acuerdo con ellas, a partir de 1976 se instrumenta un conjunto de medidas que modificarían la estructura y enriquecerían el funcionamiento del aparato administrativo. Se perseguían cinco objetivos básicos: organizar al gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo de la organización política federal, y mejorar la impartición de justicia.<sup>55</sup>

La adopción de la planeación como instrumento de gobierno fue, sin duda, una de las más importantes decisiones de la Administración Pública 1976-1982.. Partió de reconocer al gobierno como el agente que puede tener una visión más completa de los distintos campos de la actividad nacional y el actor con capacidad de modificar en una escala importante las condiciones del desarrollo del país y se definió que la manera de aprovechar cabalmente esas capacidades era a través de la planeación. Se pretendió pasar a una etapa de definición de objetivos de largo plazo en donde se establecieran responsabilidades y compromisos para el gobierno.

Así se consideró necesario que para la instrumentación y ejecución de las reformas económicas, políticas y sociales habría que intensificar la planeación

---

<sup>55</sup> *Ibidem* pp. 21-22

sectorial e intersectorial a efecto de orientar y ordenar las acciones en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional.

### **2.3. La Ley de Planeación**

La Ley de Planeación, aprobada el 29 de diciembre de 1982 y publicada el 5 de enero de 1983 viene a sustituir la Ley de Planeación del 12 de julio de 1930.

En la Ley de 1982 se describen los elementos que integran el Sistema de Planeación Democrática y los mecanismos para su operatividad.

De acuerdo a la Ley de Planeación, ésta deberá de regirse por los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y cultural.
  
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo impulsando su activa participación en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria.
- El respeto irrestricto a las garantías individuales, libertades y derechos sociales y políticos.
- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.<sup>56</sup>

En el gran marco de la estructura jurídico-formal del sistema nacional de planeación para el desarrollo, entendemos que debe distinguirse entre la ley del plan o ley de planeación y el plan en sí mismo.

Esta distinción va encaminada a ofrecer una visión más clara de algunos puntos referentes al procedimiento jurídico adecuado para la aprobación del plan y sobre los efectos de su vinculación jurídica; así como también para esclarecer la relación jurídica del plan general o plan nacional de desarrollo, con los planes y con las competencias de los estados federados.

---

<sup>56</sup> Ruiz Ramírez, Héctor. "Administración y planeación del desarrollo estatal" en Revista del IAPEM. "La planeación del desarrollo estatal" Toluca, Méx. 1994. pp. 34-36.

La ley del plan o ley de planeación constituye, junto con la normación constitucional en esta materia, el marco jurídico que otorga respaldo al plan o al sistema nacional de planeación. La Constitución Política y la ley mencionada, vienen a ser la cobertura jurídica que le da fuerza de obligar y el ámbito legal dentro del que debe regularse y efectuarse.

La Ley de Planeación mexicana resulta ser una ley de contenido heterogéneo, por el carácter heterogéneo de su objetivo, ya que se regulan materias muy diversas y distintas entre sí, como son: la enseñanza, la salud, el turismo, el gasto público, la política laboral, la capacitación y la productividad, el comercio y la industria, el patrimonio, la hacienda, el crédito público, la programación, el presupuesto, el mejoramiento agropecuario, el fomento regional, etc. La Ley de Planeación es también jurídicamente heterogénea, por las diversas técnicas jurídicas que comprende. La Ley de Planeación contiene finalidades, directrices y objetivos que pueden servir como criterios de interpretación para la ejecución de la ley y del propio plan, en su faceta de gestión administrativa. La Ley de Planeación contiene también normas que establecen criterios de acción, mandatos y normas imperativas, tanto para el gobierno y la administración, como algunas para el sector social y los particulares.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> INAP. La vertiente regional de planeación. Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal No. 10-11, México, marzo de 1984, pp. 41-42.

Además de todo esto la Ley de Planeación contiene por otra parte, delegaciones, principios y normas de habilitación legislativa y de autorización al gobierno y la administración, para ciertas actuaciones.

Finalmente, en la Ley de Planeación, se incluyen algunas normas un tanto programáticas, de deseo, prospectiva y no vinculantes de una manera directa e inmediata. La Ley de Planeación, en estos aspectos constituye en cierto modo, un programa de gobierno para determinados puntos y actividades.

#### **2.4. Sistema estatal de planeación**

El 19 de diciembre de 1983 se aprueba la Ley de Planeación del Estado de México, donde se contempla el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

De hecho, es a partir de esta ley que en el Estado de México se inicia de manera sistemática y permanente un proceso de planeación del desarrollo de la entidad. En esa ley se señala que la planeación viene a ser el medio de utilización eficiente de los recursos al alcance del estado, para auspiciar un desarrollo integral de la entidad, que encause el crecimiento económico hacia las exigencias del desarrollo social.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Ruiz Rom3rez, H3ctor. p. 37 *op. cit*

### **2.4.1. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México**

Los COPLADES, son organismos colegiados estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; a la vez, son un mecanismo de compatibilización en su expresión local, de los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, proporcionando la colaboración de los sectores sociales.

A partir de esta conceptualización, se pueden derivar tres características de los Comités: a) cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal; b) son integrantes del nivel regional del sistema nacional de planeación y, c) son el principal y más importante mecanismo de coordinación entre las instancias de gobierno.<sup>59</sup>

### **2.4.2 Funciones del COPLADE**

- Promover y coadyuvar, con la participación de los sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo,

---

<sup>59</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP-BANCOBRAS. México, 1995. p. 192

buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal.

- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal y municipal, así como de los programas sectoriales.
- Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el sector público federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la intervención de la federación para tales efectos.
- Fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal sobre la situación socioeconómica de la entidad.
- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios de definición de los presupuestos de egresos.



- Aportar criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos, tales como la política tributaria, de subsidios y financiera.
- Actuar en la instrumentación de las estrategias intersectoriales, como: descentralización de la vida nacional, política nacional de empleo, etcétera.
- Sugerir a los ejecutivos federal y estatal programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y consecución de los objetivos de los propios comités y acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.<sup>60</sup>

## 2.5. Planes y programas municipales de desarrollo

La planeación del desarrollo municipal puede concebirse como un proceso colectivo de comunicación directa entre vecinos y comunidades locales, quienes analizan y discuten sus problemas referidos a los servicios públicos y a la promoción del desarrollo local. Dichos vecinos y comunidades se apoyan en sus

---

<sup>60</sup> *Ibidem*

propias fuerzas para resolver los problemas que los afectan, estudian juntos su realidad y aprenden a inventar nuevas formas de cooperación, de ayuda mutua y de protección local.

Es aquí donde la planeación del desarrollo municipal adquiere toda su importancia, dado que es en el municipio donde se dan las relaciones más estrechas entre los ciudadanos y es allí -asimismo- donde la población demanda los insumos colectivos o servicios públicos y satisface sus necesidades básicas de educación, vivienda, salud y recreación.

La idea del desarrollo municipal se debe plantear dentro de un contexto en donde los elementos sociales juegan un papel relevante en los procesos de cambio social y progreso económico, insertos en los objetivos y estrategia del plan estatal. Ello, respetando o conservando un grado de economía y descentralización, en el Estado de México se ha definido el desarrollo municipal como: "...la movilización de recursos, capacidades e inventivas locales aunada a una administración municipal profesional y eficiente; y el fortalecimiento y saneamiento de su hacienda permitirá dar cumplimiento a las funciones básicas del municipio de prestar servicios públicos que permitan mejorar el nivel de vida de la población, en el cumplimiento de los propósitos nacionales de modernización y plena democratización de la sociedad".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Gobierno del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993. Toluca, marzo, 1990. p. 74

En el Estado de México, las políticas de descentralización y desconcentración de algunas actividades de la administración estatal han determinado la obligatoriedad de la planeación municipal, lo que ha venido a darle un mayor impulso a los procesos de democratización en los niveles locales y a la práctica de la concertación e inducción de acciones con los sectores privado y social, por parte de los ayuntamientos. Lo anterior ha tenido un gran significado para legitimar la planeación democrática, dado que ello abrió la posibilidad de hacer ajustes o cambios en el ambiente local dentro de un gran respeto a la legalidad vigente y al pluralismo ideológico y político, lo cual afianzó intentos serios de desarrollo local en el marco de una realidad con tensiones y conflictos sociales. Esta es la realidad local en la que se ha tratado de hacer funcionar la planeación democrática.<sup>62</sup>

Se puede decir que la planeación del desarrollo municipal tiene sus propias connotaciones, las que se diferencian tanto de la planeación global o nacional como de la sectorial y de la regional. Esta distinción tiene su significado en las características generales que posee una política planificada de desarrollo regional, la cual puede ser definida como un proceso complejo de cambio que supone transformaciones: de la base social; en el comportamiento institucional; en la forma de fijar criterios para la asignación de recursos; en la toma de decisiones; y en la forma de aumentar las inversiones, acciones y obras, cuyos

---

<sup>62</sup> Salazar Medina, Julián, *et al* p. 242. *Op. cit.*

resultados se trata de materializar en periodos cortos de tres años y no al cabo de periodos prolongados.<sup>63</sup>

Estas connotaciones, propias de la planeación del desarrollo municipal, tiene su importancia para la especificidad que tiene la política definida del desarrollo local y de consistencia interna, para asegurar la debida vinculación entre los objetivos, estrategias e instrumentos.

### **2.5.1. La planeación municipal, un instrumento de gobierno y de acción para el desarrollo local**

La planeación municipal, concebida como un instrumento de gobierno y de acción local, debe responder a la voluntad y al deseo mayoritario de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y el progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas de la Federación y los Estados, entendiendo que se trata de una técnica que facilita la toma de decisiones y se aplica para llevar adelante la transformación profunda de la realidad local, apoyada en una correlación favorable de fuerzas y con un esquema de valores que apunta hacia una sociedad más igualitaria, acorde con una voluntad nacional bien definida por el gobierno central. Esto supone coordinar la acción y la participación de los diversos grupos

---

<sup>63</sup> *ibidem*

y sectores sociales<sup>84</sup> de la comunidad, los que definen sus intereses en función de sus fuerzas y dentro de un marco de respeto a la regulación, conciliación y acuerdo político que -se da por supuesto- está reflejado en la aceptación del plan que sustenta el desarrollo municipal integral.

Este concepto amplio de planeación municipal nos lleva a dar una caracterización de los principios que sustenta este tipo de planeación. Ellos son:

- I) Facilitar a los Presidentes Municipales el ejercicio del poder y la administración del desarrollo local;
- II) Racionalizar la asignación de los recursos locales, el ordenamiento territorial y la generación de los servicios públicos;
- III) Ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para coadyuvar con los cambios estructurales del país, en su conjunto;
- IV) Crear mediante capacitación y estímulos permanentes a organismos auxiliares y consejos de participación ciudadana, condiciones para que los Ayuntamientos puedan -con la participación efectiva de la población- fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades locales; y

<sup>84</sup> La Ley de planeación en su Artículo 20 prevé "... Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán".

V) Modernizar la gestión municipal para facilitar la toma de decisiones, la delimitación de responsabilidades y la fijación del tiempo de ejecución de los programas, proyectos y tareas, así como la coordinación, el control y la evaluación de resultados.

Estos principios deben ser congruentes con aquellos que sustentan a la planeación federal y estatal, dado que la planeación municipal tiene una vinculación estrecha con lo global y lo estatal. Es decir la planeación municipal corresponde a la que realiza la unidad básica mas desagregada de la instancia de gobierno.<sup>65</sup>

El éxito de la gestión y planeación del desarrollo municipal exige un comportamiento competente de la burocracia local; además, ésta requiere de un aprendizaje de las reglas de acción racional, con respecto a los fines socioeconómicos, culturales y político-administrativo que persigue la sociedad local.

La racionalidad administrativa y planificadora debe sentirse a partir del gobierno municipal. Ella debe operar con formas de participación social que le den mayor efectividad al proceso de toma de decisiones y a la relación: gobernantes-gobernados. En el siguiente capítulo desarrollaremos los diversos actores y factores que intervienen en el logro de los objetivos de la planeación y observaremos la importancia que a los mismos corresponde en la modernización

---

<sup>65</sup> Salazar Medina, Julián *et al.*, pp. 245-246 *Op. Cit*

de la administración pública y en la ampliación y optimización de los recursos públicos.

## BIBLIOGRAFIA

### A. TEXTOS Y DOCUMENTOS

Centro Nacional de Estudios Municipales. El desafío municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1982.

Comisión para el desarrollo de las cuencas hidrológicas: Tepalcatepec, Papaloapan, Fuerte, Grijalva y Balsas. (Apuntes monográficos) 345 pp. s.l. y s.e.

Gamas Torruco, José. El municipio mexicano. (Apuntes monográficos) 200 pp. s.l. y s.e.

Gobierno del Estado de México. Manual de Administración Municipal. Toluca. México, 1970.

Gobierno del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993. Toluca. México, marzo de 1990.

INAP. La vertiente regional de planeación. Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y municipal. No. 10-11 México, marzo de 1984.

Jarquín, María Teresa. Congregaciones y formaciones de pueblos en el Estado de México. Colegio Mexiquense A. C. Toluca. México, 1988.

Jiménez, Martha. et. al. Desarrollo local, municipio y organismos no gubernamentales. Escuela de Trabajo Social. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile 1989.

Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP-BANOBRRAS. México, 1995.

Monzón, Arturo. El calpulli. Colección Lecturas Universitarias No. 11 Ediciones UNAM. México, 1988.

Salazar Medina, Julián., Espejel Diazgonzález, Samuel e Inostroza Fernández, Luis. Desarrollo, administración y planeación municipal "La experiencia del Estado de México". Universidad Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca. México, 1990.



Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación democrática. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

## B. PERIODICOS Y REVISTAS

Ruiz Ramirez, Héctor. "Administración y planeación del desarrollo estatal" en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 23 julio-septiembre. Toluca. México, 1994.



*"Un hombre llamado a reformar una nación debe poseer la justicia que inspira la confianza, el talento que persuade, la ciencia que ilumina y una dulzura de carácter propia para conciliar los intereses y calmar las pasiones"*

Sophie Segur (1799-1874) Escritora Rusa

### **CAPITULO 3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO MUNICIPAL**

**Objetivo:** Apreciar en su justa dimensión a la participación comunitaria en los asuntos municipales, estableciendo su relevancia en el desarrollo municipal para dar cauce, sentido y finalidad al ejercicio de la planeación.

En los últimos años se ha proclamado la necesidad de reforzar al municipio libre, pero, tal parece que en la práctica se duda de su capacidad de independencia, por lo tanto, así se justifica la necesidad de ser dirigido y controlado. Si bien las leyes son federalistas y liberales, en la realidad aparece un centralismo e intervencionismo muy acentuados. El centralismo y la concentración del poder que existen a nivel federal y estatal se repiten al interior de los municipios en los cuales la cabecera es la detentadora del poder. La descentralización y liberación del municipio es un proyecto difícil de llevar a cabo, en México el centralismo y la concentración del poder son ya una tradición contraria al verdadero municipio libre.

El presente capítulo parte de la hipótesis de la posibilidad relativa de transformar los gobiernos municipales en verdaderos motores de desarrollo participativo. De promover la participación ciudadana como ejercicio cotidiano de la democracia, tanto en las decisiones como en las acciones, recuperar su capacidad de proponer alternativas y objetivos para el futuro de su comunidad. Por ello, si la calidad de vida es el objetivo más general de la participación urbana, entonces es hora de reconocer que la participación -estar informado, poder opinar, decidir, actuar- es parte esencial de la misma y no sólo un instrumento para lograrla.

### **3.1. El desarrollo municipal y la participación social.**

Alexis de Tocqueville definió el municipio como escuela de democracia y libertad, pues su naturaleza esencialmente local posibilita un mayor ejercicio político de los ciudadanos. El gobierno municipal constituye el primer contacto con la autoridad pública, la figura más cercana que tienen los ciudadanos para la gestión del bien común, sin ser esta su única participación; así, los municipios son las democracias más antiguas.

El municipio es el escenario natural para articular las demandas de la población. Cualquier política, programa o estrategia de desarrollo debería contemplarlo como instancia donde la sociedad política y la sociedad civil confluyen y, además, donde el ciudadano se relaciona con el borde inferior del Estado y, a la vez, se introduce en la dialéctica de la elaboración de las políticas públicas como demandante y receptor. La descentralización y liberación del municipio es un proyecto difícil de llevar a cabo, en México el centralismo y la concentración del poder son ya una tradición contraria al verdadero municipio libre. Sería necesaria una planeación desde abajo, una reforma que fuera mas allá de las formas y concibiera al municipio como asiento del verdadero poder político y económico del país no como una mera entidad administrativa en espera de disposiciones federales y estatales, reformadora de una estructura centralista y vertical a pesar de lo que la legislación establece .

En relación con el desarrollo, la participación comunitaria puede definirse como la intervención activa y significativa de la población en diferentes niveles<sup>66</sup>: a) en el proceso de adopción de decisiones para la determinación de las metas de la sociedad y para la asignación de recursos para alcanzarlas, y b) en la ejecución voluntaria de los programas y proyectos consiguientes.<sup>67</sup>

La "dimensión cualitativa" de la participación comunitaria se define según el grado de intervención activa en el proceso de adopción de decisiones. Es *activa* cuando su propósito y contenido emanan claramente del pueblo mismo y cuando las personas sienten que actúan como personas libres y no bajo coacción y presión, ni como resultado de la manipulación o el engaño. Cuando el pueblo simplemente acepta las decisiones tomadas por otros, o cuando simplemente ayuda a dar cumplimiento a decisiones en cuya adopción no fue consultado, su intervención es *pasiva*. La forma habitual de participación activa es la indirecta, la opinión popular se transmite a aquellas personas en quienes la sociedad delega la atribución de adoptar decisiones por diversas conductas de comunicación.

Bichman y Rifkin,<sup>68</sup> definen la participación de la comunidad como un proceso social en el que grupos específicos, que comparten ciertas necesidades y viven

<sup>66</sup> La participación más cercana y directa de la población se observa en unidades socio-ambientales o áreas locales que con problemáticas de convergencia y solidaridad social dan lugar a diversas respuestas asociativas de parte de la población: comités vecinales, comisiones de fomento, asociaciones, etc.

<sup>67</sup> ONU, La Participación Popular en la Adopción de Decisiones sobre Desarrollo, p. 4

<sup>68</sup> Wolfgang Bichman, Susan B. Rifkin, Cómo medir la participación de la comunidad, en el Foro Mundial de Salud, p. 483.

en una zona geográfica definida, tratan activamente de identificar esas necesidades y adoptan decisiones y establecen mecanismos para atenderlas.

El Instituto Nacional de Administración Pública en su Guía Técnica No. 14,<sup>69</sup> define la participación comunitaria municipal como "la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento".

Alfredo Gastal en sus Notas Sobre Desarrollo y Descentralización,<sup>70</sup> señala que el rol de la participación ciudadana asume hoy día, crucial importancia en la búsqueda de nuevas alternativas para enfrentar la crisis económica y social en que se encuentra este nivel de gobierno. Señala que el municipio puede desempeñar un importante papel en la promoción del desarrollo, porque por lo menos reúne tres características que pueden conducir a la innovación y generación de cambios creativos en el proceso de promoción del desarrollo:

- Es la instancia de gobierno más cercana a la base social, por lo tanto la que está en mejores condiciones para permitir estimular la participación ciudadana.

<sup>69</sup> INAP, Guía Técnica No. 14 del Centro de Estudios de Administración Municipal. La participación comunitaria municipal, p. 4.

<sup>70</sup> CELCADEL, La Planificación y Gestión del Desarrollo Nacional: el rol de los gobiernos locales, Ecuador, 1988, p. 12.

- Es capaz de movilizar eficazmente las energías y las iniciativas locales comunitarias o privadas en pos del progreso.

- Es consciente de la problemática local y, por lo tanto, capaz de organizar programas y proyectos de desarrollo más adaptados a las necesidades locales, y social y económicamente más rentables.

Debe reconocerse que la participación de los ciudadanos en muchos casos se limita a la gente que sabe articular su propia participación. No se da la participación de todos los ciudadanos: siempre existe una presencia de los ciudadanos situados en lo que en términos sociológicos se denomina "clase popular", que sabe defender sus intereses contra las acciones gubernamentales que tienen consecuencias perjudiciales para ellos.

La primera participación ciudadana formal se da en el voto, es decir en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad, sea el ayuntamiento o las auxiliares. Así, en la medida en que los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, en esa misma medida se estarán colocando sólidos fundamentos de corresponsabilidad social para el bienestar de todos, al ser la participación una vía para incidir en la conformación de nuevas políticas sociales. Adicional al derecho y responsabilidad de votar, otro elemento que caracteriza la participación formal lo constituye el derecho de la ciudadanía para participar en la planeación, por lo que los planes, programas y acciones que emprenda el ayuntamiento deberán recoger las demandas y aspiraciones de los diversos sectores sociales de la comunidad.



Proponiendo a esta parte la "participación temprana" que implica instancias de consulta y debate desde las primeras etapas de un proceso de decisión, es decir desde el diagnóstico de los problemas y la propuesta general de orientaciones.

La participación social tiene variados significados que van más allá de la emisión del sufragio; provocado por el surgimiento de grupos sociales diferenciados con intereses propios, de diversas maneras y apoyados por movimientos organizados<sup>71</sup> cotidianamente se plantean demandas de mayor bienestar (casi siempre asociadas a servicios públicos o a la creación de infraestructura urbana).

En este sentido la participación comunitaria debe encontrar cauces para que las opiniones, aspiraciones y necesidades sociales puedan no sólo ser oídas, sino tomadas en cuenta. Es decir la participación se da para decidir, o por lo menos para orientar las decisiones mediante la concertación, en aquellos asuntos de interés general y que por su naturaleza afecten la vida en común.

José Mejía Lira<sup>72</sup> señala que la participación es el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales, por lo que debe darse una mayor valoración a la llamada participación espontánea como fortalecimiento de la comunidad y promotora del desarrollo auténtico.

No obstante lo aquí señalado es de observarse que el Estado Mexicano que durante décadas se ha hecho cargo de amplias funciones sociales a cambio de

<sup>71</sup> El INAP en su Guía Técnica No. 14, define esta participación como espontánea, P. 8

<sup>72</sup> En su artículo "Propuestas para el mejoramiento de los servicios públicos".

un tutelaje de libertades ciudadanas, hoy intenta modificar su actuación. Las movilizaciones sociales de los últimos veinte años han perfilado un nuevo arreglo orgánico expresado a través de nuevas organizaciones sociales y de una oferta política novedosa, es decir una alianza con el Estado para combatir la desigualdad social pero basada en una mayor autonomía de los actores sociales. Estos buscan una forma de representación social basada mas en beneficios y logros sociales que en adhesiones orgánicas o en adscripciones ideológicas.

### **3.2. Organismos Auxiliares**

Respecto de los organismos auxiliares de participación social, debe señalarse que los mismos "...tienen por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario. De esta manera, permite al ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza".<sup>73</sup>

En lo que refiere a los canales institucionales de participación social, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>74</sup> contempla los siguientes:

---

<sup>73</sup> Montes de Oca Navas, Elvia. Tomas Municipales, Ed. El Colegio Mexiquense, A.C. 1993, p. 25

<sup>74</sup> Gobierno del Estado de México, Marco de Actuación de la Secretaría de la Contraloría 1992-1993, p. 287.

### **3.2.1. Las Comisiones del Ayuntamiento**

Integradas por diferentes miembros del ayuntamiento con el propósito de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal. En su adecuado funcionamiento, estas comisiones permiten motivar la participación social, pues la propia ley establece que "Las comisiones para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes".<sup>79</sup>

Es de observarse el hecho de que la consulta no significa que una opinión colectiva se le pueda imponer a la autoridad municipal, pero si sería una muestra de sensibilidad política de la propia autoridad ante las expectativas de la comunidad y sus reclamos, el reconocerla y entenderlas además de que permite llegar a acuerdos con los vecinos sobre los asuntos que le son cercanos.

La Ley Orgánica Municipal en su Artículo 69 establece que: "Las comisiones las determinará el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

**I. Serán permanentes las comisiones:**

**a) De gobernación, de seguridad pública, de tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;**

---

<sup>79</sup> *Ibidem*

- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;**
- c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico cuando haya más de uno;**
- d) De agua, drenaje y alcantarillado;**
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros;**
- f) De alumbrado público;**
- g) De obras públicas y desarrollo urbano;**
- h) De fomento agropecuario y forestal;**
- i) De parques jardines y panteones;**
- j) De cultura, educación pública, deporte y recreación;**
- k) De turismo;**
- l) De preservación y restauración del medio ambiente;**
- m) De empleo,**
- n) De salud pública;**
- ñ) De población;**
- o) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;**

p) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

II. Serán comisiones transitorias aquellas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente<sup>78</sup>

### **3.2.2. Consejos de Participación Ciudadana**

Se integran en cada una de las comunidades del municipio con hasta cinco vecinos electos en la forma y términos que determine la convocatoria del ayuntamiento. Los consejos asumen funciones auxiliares en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales, teniendo entre las más importantes las siguientes funciones:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.
- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.

---

<sup>78</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, p. 96-97

- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales.

- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.

- Informar al menos una vez al mes a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Es de resaltarse el hecho de que los consejos de participación ciudadana cumplen una tarea de enlace y articulación entre las autoridades municipales y los vecinos, ya sea para la realización de obras comunitarias, para la propuesta de alternativas a programas municipales en la comunidad, o para la supervisión de los servicios públicos básicos. Los consejos se convierten en instancias de organización comunitaria y en medios de comunicación entre ayuntamiento y vecinos tanto para promover obras y acciones de bienestar social como para cuidar que las tareas municipales se cumplan en los términos aprobados.

De igual manera, la propia Ley contempla la promoción entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades, integrándose con habitantes del municipio, por designación de ellos mismos, pudiendo ser sus actividades transitorias o permanentes, conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar.

### 3.2.3. Consejos Municipales de Protección Civil

La ley orgánica municipal del Estado de México establece que cada ayuntamiento constituirá un consejo municipal de protección civil con funciones de consulta y participación de los sectores público, social y privado a efecto de prevenir y/o atender situaciones de emergencia, desastre o calamidad pública que afecten a la población del municipio. El consejo es encabezado por el presidente municipal.<sup>77</sup>

Entre las principales responsabilidades de este órgano se encuentran las siguientes:

- Identificar en un Atlas de Riesgos Municipal, los sitios que por sus características específicas puedan ser escenarios de situaciones de emergencia, desastre o calamidades públicas.

- Formular planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger a la población y restablecer la normalidad, con la oportunidad y eficacia debidas, en caso de desastre.

- Definir y poner en práctica los instrumentos de concertación que se requieran entre los sectores del municipio, con otros municipios y con el Gobierno del Estado, así como con el Sistema Nacional de Planeación, con la finalidad de coordinar acciones y recursos para la mejor ejecución de los planes operativos.

---

<sup>77</sup> Artículo 81, "... órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado para la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones y en general, todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situaciones de emergencia, desastre o calamidad pública que afecten a la población".

- Crear y establecer los órganos y mecanismos que promuevan y aseguren la participación de la comunidad municipal en las decisiones y acciones del consejo, especialmente a través de la formación del Voluntariado de Protección Civil.

- Operar sobre las bases de las dependencias municipales, las agrupaciones sociales y voluntariado participantes, un sistema municipal en materia de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil en favor de la población del municipio.

El Consejo Municipal de Protección Civil es una nueva figura en el ámbito municipal que formaliza la ley orgánica, más son pocos los municipios que lo han constituido. Sin embargo es de buen augurio y resultan de importancia las experiencias de los gobiernos federal y estatal en esta materia para la organización y funcionamiento coordinado de los sistemas de protección civil. El reto de la administración municipal será el motivar y organizar a la ciudadanía para conseguir respuestas rápidas y eficientes ante emergencias, además de abrir canales de comunicación que permitan sobre todo, prevenirlas cuando esto sea posible.

### **3.3. Las organizaciones sociales y las Asociaciones Cívicas**

Además de los partidos políticos, existen dos instancias de participación de la sociedad civil en política: las organizaciones sociales tradicionales (uniones



ejidales, campesinas y populares, sindicatos y centrales obreras, etc.) y las nuevas asociaciones o frentes cívicos.

La participación de la sociedad civil a través de las organizaciones sociales, presenta las siguientes características:

- Su participación es consciente, pues se plantean explícitamente objetivos claros y precisos de solución a un problema o de cambio de una situación adversa, así como los procedimientos para conseguir su objetivo.

- Cuenta con una estructura organizada, ya que no involucra simplemente a una suma de integrantes o a una colectividad amorfa.

- Su existencia es permanente, puesto que no trata de conseguir solamente equipamiento o mejoras materiales para la comunidad, sino que se encuentra inmersa en un proyecto de transformación social más amplio.

- Son independientes del Estado, si bien no se excluye la concertación ni la colaboración con éste.

- Su expresión frecuentemente se expresa en el ámbito de la lucha de clases y, secundariamente, en la lucha social.

Podemos señalar que la participación de las organizaciones sociales se asemeja bastante a la actividad de los partidos políticos; no es difícil observar que de la lucha por la falta de agua en una colonia, pasen a la lucha por la falta de democracia. Para el caso del Estado de México esto puede bien ejemplificarse

con el caso de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y el Consejo Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).

La participación de la sociedad civil a través de las asociaciones cívicas, observa las siguientes características:

- Se trata de la reunión libre de ciudadanos en torno a intereses comunes. Definiéndose como instancias de naturaleza apolítica.
- Es una entidad autogestionaria o cogestionaria que busca el mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano. En la práctica se observan los comités promotores del desarrollo y el cooperativismo.
- Aparecen como instancias de intermediación entre las autoridades del poder público y los ciudadanos, más no compiten por el poder público.
- No substituyen la labor de las organizaciones sociales, ni se plantean como éstas, demandas económicas y sociales de carácter gremial.
- Su campo de acción está definido por los grandes espacios vacíos, que hacen necesaria y posible la labor ciudadana, no realizando proselitismo como los partidos políticos.
- No se plantean el enfrentamiento con el Estado. De hecho su desarrollo y éxito depende de la buena concertación que se logre entre el aparato gubernamental y los ciudadanos.

- El ámbito de su labor se sitúa preferentemente en el municipio. Y aquí se trata más que de la organización, de la participación ciudadana.

- Entre sus objetivos, se plantea la vigilancia del gobierno municipal en todos sus aspectos, realizando estudios tendientes a proponer soluciones a los problemas del municipio.

- Apelando a su condición de organismos de interés público, se relaciona con partidos políticos y con organizaciones sociales progresistas, relacionándose con autoridades gubernamentales de distinto nivel.

- Funciona como entidad ciudadana de hecho y por derecho constitucional; participando como observador en los procesos electorales.

- Se estructura como un grupo coordinador, un grupo de activistas y un grupo de colaboradores y simpatizantes. No se establece jerarquía alguna, sino que únicamente se diferencian por sus funciones.

Finalmente es conveniente señalar que el área de sus actividades puede encontrarse circunscrita a los procesos electorales, al cuidado y la restauración del medio ambiente, los derechos humanos, los servidores públicos, la difusión cultural o la administración de justicia.

Existe en nuestro país un complejo sistema de bienestar social cuyas partes actúan a veces en forma yuxtapuesta y en ocasiones a contrapelo. Además de la política y la institucionalidad gubernamental en esta materia, existen en el otro

extremo organizaciones que tienen que ver con las relaciones de parentesco, los amigos, los vecinos, los comités de solidaridad, la comunidad inmediata, en fin el núcleo familiar ampliado que en estos años de crisis absorbió y logró procesar en forma impresionante las limitaciones adversas que el ajuste económico le impuso a las condiciones de vida. En forma adicional coexisten dos grandes subsistemas: uno que opera con los precios del mercado en las áreas, de vivienda, salud, educación y alimentación. Estos servicios privados actúan motivados por un espíritu comercial y están destinados a importantes grupos de la población de elevados ingresos, y por último todo un sector de organizaciones no gubernamentales (ONG) formado por asociaciones sin fines de lucro que se dedican a una resolución muy amplia de problemas.

"Estas organizaciones no gubernamentales suelen ser pasadas por alto en la construcción de políticas públicas. Se les interpreta frecuentemente como procesos residuales de escasa eficiencia, y la labor que tratan de desplegar en muchas ocasiones suele ser sustituida por servicios asistenciales directos. No se percibe el enorme potencial que pueden desarrollar. De allí que la iniciativa popular y la creatividad que contienen resultan tremendamente golpeadas por la acción burocrática y tecnocrática de muchos organismos estatales. La institucionalidad del estado debe apoyar y estimular esas organizaciones solidarias".<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> González Tiburcio, Enrique Reforma del Estado y política social, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1991 p. 82

A este punto deseo rescatar el siguiente señalamiento: el principal recurso con que cuentan los municipios es su población, gente que demanda un satisfactorio y que obviamente está interesado en obtenerlo o mejorarlo. Este interés aunado a la capacidad y tradición de organización de nuestra sociedad, son un recurso potencial que eficientaría la prestación de los servicios públicos a los gobiernos municipales y que lograría su fortalecimiento en otros aspectos, pues si se motiva y organiza adecuadamente a los habitantes del municipio, es posible reducir gastos en la introducción de los servicios; eliminar los retrasos en el pago de las cuotas correspondientes y ahorrar recursos en la reparación y mantenimiento de las instalaciones, además de reforzar el sentimiento de identidad de quienes integran a la comunidad y participan en su desarrollo.

#### **3.4. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal**

Se constituye como un órgano colegiado de carácter técnico, consultivo y asesor de la autoridad municipal, con el propósito de hacer participativo y democrático el proceso de planeación municipal, ya que la constitución de dicha comisión por los menos formalmente permitiría realizar esa finalidad, pues en ella participan ciudadanos distinguidos, representativos de los sectores público, social y privado, así como las organizaciones sociales del municipio y miembros de los consejos de participación ciudadana. Su encargo dura el periodo de la administración municipal y no se establece un límite respecto del número de miembros que la

integran. Tal es el caso de la Comisión de Planeación del Municipio de Naucalpan de Juárez que se encuentra integrada por el H. Ayuntamiento en Pleno, representantes del sector empresarial y prestador de servicios, representantes de planteles de educación superior públicos y privados locales, destacadas personalidades de la vida social, cultural y deportiva, asociaciones cívicas y de colonos y de al menos 12 consejos de participación ciudadana, lo que sumaba en forma global 80 representantes.

La comisión es una de las instancias que permite captar las demandas, valorar su pertinencia, encuadrarlas dentro de una estrategia de desarrollo municipal, jerarquizarlas y darles espacios programáticos en las tareas municipales, entre sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- Proponer mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Consolidar un proceso permanente y participativo de la planeación orientado a resolver los problemas municipales.
- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal.

- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación, y en su oportunidad promover la misma.

- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento.

Al igual que en el caso anterior, aún subsisten problemas que impiden cumplir los objetivos de esta comisión. El principal es que muchos ayuntamientos al reproducir el centralismo y la concentración del poder que existe a nivel federal no se han preocupado por constituir este órgano y si lo hacen no hay articulación y comunicación entre comisión y ayuntamientos, pues se duda de su capacidad para contribuir a la solución de los problemas. En consecuencia, se subutiliza (cuando no se suprime) un canal de participación haciendo que la planeación sea un mero ejercicio técnico (cuando se realiza), vertical y autoritario, sin posibilidades reales de concreción, como medio transformador de las condiciones de vida de los habitantes del municipio.

Finalmente es de resaltarse la nueva atribución que la ley orgánica municipal le confiere a los ayuntamientos: "formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio"<sup>79</sup>. Es impensable el promover la organización y participación

<sup>79</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 31 Fracción XXXI.

comunitaria sin una voluntad previa plasmada en un programa específico, pues no se puede dejar a la casualidad ni a la buena voluntad un proceso tan serio e importante para el bienestar de todos. De ahí que resulta necesario que la autoridad municipal mediante una concientización y capacitación de manera permanente incremente sus posibilidades de otorgar apoyos y su capacidad de conducción de tales esfuerzos, pues nada es más frustrante para los vecinos y las organizaciones sociales al hacer presente su disposición, que no encontrar una contraparte válida y una respuesta eficiente en el ayuntamiento y su presidente. Lo inverso también sería posible: desalentador para un ayuntamiento enfrentarse a la apatía y desinterés de una comunidad para contribuir a elevar su bienestar. Aquí la diferencia radica en que la autoridad tiene como encargo obligatorio estimular ese interés y vencer la apatía.

Wolfgang Enders señala que "es obligación de los municipios asegurar la participación de los ciudadanos. En un primer paso el municipio debe exponer y discutir con ellos el contenido de sus planes. Los ciudadanos pueden hacer objeciones o sugerencias y la administración del Municipio está obligada a responder a cada uno de los planteamientos".<sup>80</sup>

Haciendo referencia una vez más a la Guía Técnica No. 14 del INAP<sup>81</sup>, debemos señalar que la participación comunitaria apoya al ayuntamiento en tres aspectos esenciales de la vida municipal, que consisten en:

---

<sup>80</sup> CELCADEL, Op. Cit., P. 148

<sup>81</sup> INAP, Op. Cit. p. 15



- La realización de acciones tendientes a lograr un desarrollo municipal.

- La formación de una conciencia de cooperación y colaboración para satisfacer necesidades sociales.

-El fortalecimiento de la comunicación entre las autoridades municipales y la comunidad, que garantice una función municipal y una acción comunitaria más efectivas.

Observando la situación actual de los municipios desde una perspectiva social, es de señalarse que las elecciones de los representantes políticos de los municipios es la instancia de mayor participación e interacción entre la comunidad que vota y elige y los candidatos que tienen mayorías y son electos. Los mecanismos de participación ciudadana posteriores a la elección prácticamente no existen, y muchas veces, las organizaciones locales que actúan en el nivel local se transforman en antagónicas y tienden a dirigir sus demandas a los niveles superiores de gobierno y administración estatal o federal.

Por otra parte uno de los beneficios principales de la participación popular puede resumirse como un aumento de la productividad, un mejoramiento de los niveles de información para la gestión, una reducción del conflicto negativo, la eliminación de la resistencia popular a las decisiones y la legitimidad política que emana de la participación popular amplia. Los costos para las autoridades municipales radican en un aumento del tiempo de decisión y en una pérdida relativa del poder personal.

### **3.5. La participación social en la planeación municipal**

La participación es elemento esencial de la cohesión social de una comunidad, pues facilita la identificación de los planteamientos de diversos sectores, a la vez que unifica estos últimos en torno a los intereses de la comunidad. Un pueblo comunicado es sin lugar a dudas un pueblo con mayores posibilidades de unificar criterios para promover su desarrollo.

Los principios políticos y los instrumentos legales que sustentan a las fases de la planeación que se realiza en el país, enmarcan también las características de la participación social en este proceso. Incorporar a los diversos grupos sociales de la planeación dentro del Sistema de Planeación Democrática, más allá de una simple búsqueda de consenso respecto a las acciones de gobierno, es un imperativo para enfrentar los retos y demandas que tiene y tendrá el desarrollo en México.

En México se ha llevado a cabo un proceso de ampliación de las bases políticas y sociales de los sistemas gubernamentales en la toma de decisiones, principalmente en dos direcciones:

- En lo que refiere a la actividad de los partidos y organizaciones políticas, se han efectuado acciones para que la población cuente con alternativas ideológicas y de representación más amplias en los procesos electorales vinculados a los tres órdenes de gobierno, los poderes legislativos, federal y estatal, y los ayuntamientos.

- Por lo que refiere al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, éstas han observado un notable crecimiento y se han consolidado como representantes de diversos grupos de acuerdo a sus intereses, tanto en ámbitos productivos (organizaciones sindicales, empresariales, cooperativas de productores, cámaras comerciales), profesionales (colegios y asociaciones de profesionistas), de investigación y académicas (multiplicidad de institutos, agrupaciones y sociedades), como las vinculadas a problemas más generalizados como el consumo colectivo (organizaciones de consumidores, cooperativas de consumo), las de atención a problemas comunes de desarrollo urbano, educación, salud, etc. (organizaciones de colonos, juntas cívicas, asociaciones de padres de familia, asociaciones de estudiantes), o aquellas asociaciones sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales), entre otras, con lo cual las representaciones de la sociedad civil, han madurado en sus representaciones, y han logrado una mayor participación social.

La participación social para la planeación es el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la población han logrado acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes de desarrollo y medios para vigilar su cumplimiento en forma permanente. La participación social en el proceso de planeación es un término amplio, que abarca diversas formas y tipos de actividad.

- Participación a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas. Al efecto se realizan foros de consulta popular para la planeación, en los cuales se recogen los planteamientos de los sectores

sociales. En el Estado de México es corresponsabilidad del ejecutivo y el legislativo la realización de foros de consulta popular, participando con opiniones sugerencias y propuestas: diputados locales de diversos partidos políticos, líderes sociales e instituciones académicas, organizaciones empresariales, grupos de especialistas en diferentes temas, instituciones públicas y privadas, ciudadanos interesados en la diferente problemática, así como distintas organizaciones sociales y la población en general<sup>62</sup>. Con base en los planteamientos sociales, expresados a través de peticiones y foros de consulta, se inició el proceso para la integración de los elementos que conformarían el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. A este punto quisiera señalar que no obstante que leyes o la misma Constitución local asignan a los municipios una serie de poderes y facultades que les da una posición aparentemente relevante en el sistema gubernamental, el problema consiste, pues, en dotar a los gobiernos locales de condiciones que les permitan ejercer eficazmente las potestades que les son formalmente conferidas. Eso implica, en primer término, reducir el grado de centralismo del sistema gubernamental y reconocer al municipio su autonomía política, financiera y administrativa.

- Participación en la ejecución de los planes y programas, a través de acuerdos de concertación de acciones, en los cuales la población organizada contribuye con recursos, trabajo, o materiales de la región, para realizar obras que impulsan el desarrollo de la ciudad o comunidad.

---

<sup>62</sup> IAPEM, Revista No. 21, *La Planeación del Desarrollo Estatal*, P. 68

- Participación social en el control y la evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales. Las diversas organizaciones sociales, tras recibir la información de la inversión autorizada, realizan actividades de vigilancia en la calidad de los servicios y las obras, así como la correcta ejecución de los proyectos, con lo cual se verifica que la obra pública cubra las necesidades planteadas por la comunidad. En caso de detectarse irregularidades o desfases en el proceso de construcción, el ciudadano puede emprender medidas correctivas a través de su notificación a las Comisiones de Planeación del Desarrollo Municipal, o notificar a las contralorías estatales y municipales, si es conducente. Tal es el caso de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia que durante el período 1991-1993 el H. Ayuntamiento de Ecatepec promovió para ser fiscalizadores de la obra pública ejecutada con recursos municipales y que se integraban por 6 miembros de la comunidad, y cuya función consistía en verificar la aplicación de los recursos en la obra autorizada.

El problema decisivo para la planeación no es tanto la definición de objetivos y políticas de desarrollo, pues éstos vienen dados explícita o implícitamente por el "proyecto político" de cada gobierno.

El problema estriba en determinar cómo se puede despertar el interés social en el desarrollo y cómo estimular la voluntad y capacidad para lograrlo, en todos los sectores sociales, económicos, políticos y culturales de una comunidad. El desarrollo debemos entenderlo, ante todo, como un asunto de motivación y de

participación consciente y deliberada, el atajo hacia el "desarrollo por imposición" es una ilusión.

## BIBLIOGRAFIA

### A. TEXTOS Y DOCUMENTOS

CELCADEL. La planificación y gestión del desarrollo nacional: el rol de los gobiernos locales. Ecuador, 1988.

Gobierno del Estado de México. Marco de actuación de la Secretaría de la Contraloría 1992-1993. Toluca. México.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. INAP. México, 1991.

INAP. La participación comunitaria municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 14 México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Montes de Oca Navas, Elvia. Temas municipales. El Colegio Mexiquense A.C. Toluca. México, 1993.

ONU. La participación popular en la adopción de decisiones sobre desarrollo.

Wolfgang Bichman, Susan B. Rifkin. Cómo medir la participación de la comunidad. Foro Mundial de la Salud. 1990.

### B. PERIODICOS Y REVISTAS

Ruiz Ramírez, Héctor. "Administración y planeación del desarrollo estatal" en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 23 julio-septiembre. Toluca. México, 1994.





*"El que no puede corregir la conducta de los ciudadanos sino suprimiéndoles las comodidades de la vida, debe confesar que no sabe gobernar a hombres libres"*

Tomás Moro (1478-1585) Filósofo Inglés

## **CAPITULO 4. LA PLANEACION SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE DESARROLLO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO**

**Objetivo:** Identificar la problemática actual de la planeación en el ámbito municipal para de ahí formular propuestas y/o alternativas que apunten a la consolidación de una planeación social como perspectiva de desarrollo municipal en el Estado de México.

Una nueva visión de la acción pública tiene como propósito buscar la correspondencia entre las realidades económicas y la política social para modernizar y reducir los desequilibrios sociales, el reto inicia con la planeación y la necesaria participación de la comunidad en la coordinación y concertación política de los planes, programas y proyectos que atañen a la comunidad.

El fracaso de las políticas de desarrollo regional en América Latina, basadas en la concepción de que desde los poderes centrales se ha tenido el resto del resto de la nación, han llegado a límites tales que se ha transformado el desarrollo regional en factor de lucha política<sup>83</sup>.

De ahí que, de estas políticas a un programa consistente de desconcentración o descentralización, existe una distancia importante que debemos de tomar en cuenta.

La descentralización es un proceso que implica la transferencia efectiva de todos aquellos elementos que facilitan y amplían la autonomía de decisión y de acción de la comunidad receptora y que en la actualidad se encuentran centralizados en el gobierno nacional y en la capital de la república. En México, descentralizar sería respetar el Pacto Federal en los términos establecidos por la legislación.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Massó Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés. Políticas públicas y desarrollo municipal. El Colegio Mexiquense, A.C.- Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995, p. 251

<sup>84</sup> *Ibidem* pp. 255-256

Por ello, cualquier política de descentralización debe apelar como esencia política al federalismo y en este contexto, se debe resumir en equilibrio en la distribución de los recursos públicos y en la distribución y ejercicio del poder político.

Implica una voluntad de cambio y de mayor democracia en lo político, económico y social. Implica finalmente, una distribución de costos y beneficios del proceso de desarrollo previamente concertada.

#### **4.1. La problemática actual de la planeación municipal**

La importancia de la planeación del desarrollo municipal surge de los problemas que crea la crisis y de las exigencias de una mayor participación, seguridad y servicios públicos que demanda la población. Esta problemática general obliga a los gobiernos locales a adoptar técnicas de administración y gestión en donde la planeación se impone como el instrumento vital para asignar mejor los recursos, facilitar la toma de decisiones e instrumentar mecanismos para la participación activa de la población.

Los efectos de la crisis y la problemática derivada de la agudización de las desigualdades, como consecuencia de la inflación y el desempleo, señalan al municipio como el lugar estratégico para iniciar la recuperación de la economía y poner en acción capacidades empresariales, así como para despertar la inteligencia innovadora del pueblo para superar la crisis; esto exige de la

concertación y del acuerdo entre sectores, lo que es más fácil de conseguir en el nivel municipal que en los niveles estatal y nacional.

Por otra parte, es en el ámbito local donde mejor se aprecian las contradicciones entre la sociedad global y la federación, así como entre las Entidades Federativas y los Municipios. Esta forma de confrontación se ha visto agudizada por la situación de crisis, la que provoca cambios de correlación de fuerzas y en los comportamientos diferenciados de sectores sociales importantes (como obreros, campesinos, colonos, empresarios, comerciantes y otros), que hacen reconocer una diversidad de problemas en lo que atañe a las tareas de gobierno y a la administración municipal.

En general, en México y América Latina los estudios sobre planeación municipal han tratado de justificarse a partir de la crisis y como un esfuerzo que es parte de las acciones dirigidas a frenar la fuerte tendencia a la centralización y desarrollo del poder central (Estado y Gobierno). Por ello, las reformas y modernización de la Administración Pública Federal, al tratar de mejorar el sistema nacional de planeación, han tratado de invocar y mejorar su funcionamiento racionalizando los sistemas estatales y municipales de planeación; ello, como una medida clave para hacer efectiva la descentralización de las actividades de planeación y crear soportes reales para la democratización, a partir de la base social, administrativa y territorial que representa el municipio.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Zepeda, Pedro. Estudio sobre la descentralización en México. Fund. Ebert Stiftung. México, D.F. 1990 mimeo

En la actualidad, algunas teorías sostienen que la crisis se sitúa a la par que la descentralización, dado que la solución de la misma corresponde a la sociedad en su conjunto y no a las burocracias o tecnocracias gobernantes. Esto se basa en la idea de que hay que liberar las fuerzas creadoras e innovadoras a través de un proceso de democratización; que la crisis favorece la acción de los gobiernos en lo que implica transferir la responsabilidad de la disminución o reducción drástica del gasto público; y que la descentralización se da en un contexto de incapacidad del Estado para asumir o mantener su papel.

En estas condiciones se hace necesario disponer de mejores percepciones sobre el comportamiento de la población y comunidades municipales, dado que en el nivel local ellos son los primeros en reconocer sus efectos, las insuficiencias de la acción gubernamental y los problemas que enfrentan los municipios -sobre todo las restricciones financieras- para planificar su desarrollo.<sup>96</sup>

Con sus efectos, la crisis ha golpeado a todos los municipios del Estado, dicho impacto con diferentes intensidades; sin embargo, la forma que adopta se puede explicar a partir de los efectos que ocurren en el nivel local, estos efectos se expresan en cuatro planos, que son:

- 1) Efecto de la crisis en el plano económico y financiero;

---

<sup>96</sup> Salazar Medina, Julián., Espejel Diazgonzález, Samuel, e Inostroza Fernández, Luis. Desarrollo, administración y planeación municipal: "La experiencia del Estado de México" Universidad Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México 1990. pp 347-348

- II) Efecto de la crisis en el plano de gobierno y administración municipal;
- III) Efecto de la crisis en la democracia o legitimación del gobierno local; y
- IV) Efecto de la crisis en la moral colectiva y de motivación, en el nivel municipal.

Los efectos de la crisis en estos cuatro planos donde se producen, muestra la forma que adopta ésta en la realidad municipal.

El problema de crisis y lo que significan las reducciones presupuestales preocupa a los Presidentes Municipales y miembros del Ayuntamiento, dado que su gestión se ve amenazada por la insuficiencia de recursos financieros y ello complica las tareas de gobierno, particularmente las de administración y planeación del desarrollo municipal.

La lucha por superar la crisis y las tareas que asumen en la misma los Ayuntamientos, exigen comportamientos de planeación para ampliar la participación social, la racionalidad administrativa local, la legitimación de la acción de gobierno y la motivación que le dé consistencia a un proyecto de modernización, a partir de los municipios.

#### **4.2. La reforma del Estado**

La reforma del Estado debemos de entenderla como un conjunto de cambios que la crisis y la transición política-económica han provocado en la forma de procesar

e instrumentar la política social frente a transformaciones significativas en el mercado de trabajo, para responder a los reclamos de una sociedad menos corporativa y más ciudadana, y a las exigencias de una economía más competitiva y abierta al mundo.<sup>87</sup>

En los momentos actuales la economía mexicana se desenvuelve en un esquema de apertura externa y de mayor participación del mercado en una multiplicidad de decisiones. En esta perspectiva el tipo de crecimiento que está surgiendo, dada la enorme concentración del ingreso existente (al mismo tiempo que se avance en mayores niveles de eficiencia y productividad) importantes exclusiones sociales, mayor marginación y pobreza. Más aún, podríamos estar ante la conformación de un dualismo, económico y social, en el cual a las áreas de miseria existente se agreguen otras, resultando ya no de la "exclusión capitalista" sino de una pobreza que toma una dinámica propia y se autoreproduce.<sup>88</sup>

La reforma del Estado es uno de los problemas económicos y políticos actualmente más debatidos. Los cambios por los que atraviesa el Estado, y al mismo tiempo la necesidad de su reforma, responden a una necesidad "estructural" y de modificaciones a fondo, que trascienden con mucho las exigencias inmediatas de su ajuste y/o "redimensionamiento", y de las demandas y presiones de grupos o instituciones.

<sup>87</sup> González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1991. p 15

<sup>88</sup> *Ibidem* p. 16

Sobre la reforma estatal se han desarrollado distintos enfoques y marcos conceptuales. Entre ellos existen diferencias instrumentales y valorativas. Sin embargo, la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades de los distintos países.<sup>89</sup>

La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del Estado, en la medida que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción.<sup>90</sup>

Desde la anterior perspectiva los desafíos principales de la reforma son:

1) Generar una nueva relación entre el estado y la sociedad civil, y entre el mercado y el estado, que permita el surgimiento de nuevos esquemas de articulación entre la política y la economía que gocen de consenso, credibilidad y apoyo de los principales grupos, para poder administrar los complejos procesos involucrados en la modernización económica y política. Es decir deben de irse creando las condiciones para arribar a nuevos acuerdos sociales y su correspondiente red de normas legales e instituciones, indispensables para amortiguar las tensiones entre estado y sociedad civil inherentes a la reforma. Lo anterior es indispensable para el logro de un nuevo balance entre los sectores

<sup>89</sup> Valdés Ujaldé, Francisco. " Concepto y estrategia de la reforma del Estado " en Revista mexicana de sociología. IIS-UNAM. Año LV. No. 2. Abril-Junio. 1993 p. 4

<sup>90</sup> INAP. La reforma del Estado. Los razones y los argumentos. México. 1990 p. 54



público y privado, para generar nuevos estilos de regulación económica más eficientes, y para el diseño de una nueva estrategia de desarrollo.

II) Cambiar profundamente la asignación de los recursos del estado en dos direcciones: primero reorientar el gasto público; y segundo, aplicar mecanismos más descentralizados, democráticos y eficientes en la asignación y toma de decisiones.

III) Lograr una suerte de "cambio estructural", entre los viejos y los nuevos esquemas de negociación (corporativos, parlamentarios, electorales, etcétera) y los mecanismos de toma de decisiones, justamente para modificar las bases organizativas de los regímenes tradicionales de economía mixta, y específicamente, de aquellos sistemas de presiones y demandas corporativas que han inhibido la modernización. Tarea ciertamente compleja de alcanzar, primero, por las inherencias políticas del sistema contenidas en sus pactos y coaliciones que en principio puedan ver amenazadas sus "cuotas de poder" y; segundo porque los márgenes de maniobra, políticos y económicos, para satisfacer esas presiones, se han venido estrechando en los últimos años.

IV) Reasignar los recursos de los sectores tradicionales a los modernos y prometedores del cambio estructural. Esta reasignación genera conflictos evidentes entre los sectores "ganadores y perdedores" en la reforma. Ello es particularmente agudo en un contexto en el cual los recursos de todo tipo son estructuralmente limitados.

V) Representar globalmente a los diversos grupos de interés es un reto extraordinario, pues sus objetivos y expectativas se ven modificados, y sus diferencias de todo tipo amplificadas en el curso de la reforma. Primero, porque los intereses internos y externos, en el marco de la globalización económica, pueden llegar a divergir en aspectos sustanciales (comerciales, financieros, etcétera.). Segundo, el más amplio espectro de intereses también se refleja en la burocracia estatal, y algunas áreas de la administración pública son rígidas, justo por la automatización de la burocracia estatal, para responder con versatilidad a las nuevas necesidades.<sup>91</sup>

El problema esencial de la reforma del Estado se localiza en dos vertientes:

I) la estructura orgánica y funciones concretas que el Estado reformado o nuevo Estado debe asumir en el cambio desde un Estado influyente en la producción y el bienestar social, hacia un Estado sólo regulador eficiente que formule políticas inductivas, y

II) las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Es decir, instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y, maximizar los positivos por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad.

---

<sup>91</sup> Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del estado. INAP. México, 1992. pp. 146-147

La reforma puede ser enfocada desde dos perspectivas principales.<sup>92</sup>

La primera, que podríamos denominar reformista-progresista procuraría una reforma gradual para corregir las fallas de las intervenciones estatales para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el intervencionismo.

La segunda, reformista-conservadora se orientaría por una disminución drástica de la intervención estatal reduciéndola al mínimo indispensable.

Las dos perspectivas se distinguen además por tres aspectos:

- I) el carácter de las estrategias para lograr la reforma: gradualista, radical, autoritaria, etc.
- II) la importancia relativa de los objetivos y su jerarquización: eficiencia, equidad, democratización, etc. y,
- III) la elección y profundidad de políticas concretas: privatización, desregulación, liberalización, etc.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Marquand ha clasificado los enfoques sobre la reforma del Estado desde las perspectivas neoliberal y neosocialista dependiendo del peso que se le fije al Estado o al mercado en las estrategias (Marquand, capítulo 3, p. 83)

<sup>93</sup> Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial que hace una reconsideración importante sobre el papel del Estado en el desarrollo y hacia dónde debería orientarse su reforma (Banco Mundial, 91 p. 5 y ss.)

#### 4.2.1 Crisis y reforma del Estado

Sobre las causas que han provocado la reforma del Estado. Las explicaciones son diferentes, sin embargo tres aspectos son los más destacados:

I) el Estado generó fallas en sus intervenciones que se expresaron en ineficiencia económica e incumplimiento de la justicia social. Lo que se tradujo en el reclamo ciudadano para que el Estado cumpla mejor sus funciones;

II) el Estado acumuló una "sobrecarga" de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en déficit, hiperendeudamiento y crisis de gobernabilidad, en el sentido, de que el sistema político es incapaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas. La influencia de la nueva ideología neoliberal ha jugado un papel importante en reforzar la confianza en las políticas menos intervencionistas y más librecambistas. Más aún cuando estas ideologías son asumidas por los organismos multilaterales, la banca internacional y muchos gobiernos y , finalmente,

III) el Estado está más presionado por el nuevo entorno internacional más global, es decir, los estados han enfrentado a una más intensa competencia comercial, financiera, productiva y tecnológica.

En un sentido amplio la reforma del Estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones, y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.<sup>94</sup>

#### **4.2.2 Descentralización**

El federalismo ha prevalecido durante 172 años como forma de organización política en que la unidad se ha mantenido a partir de la diversidad; sin embargo, también es cierto que el federalismo mexicano ha enfrentado un proceso centralizador, caracterizado por la acumulación de facultades y el acopio de competencias a costa, incluso, de las entidades federativas.

Este fenómeno resulta particularmente importante en razón de la aparente contradicción existente entre federalismo formal, de derecho y centralismo material o de hecho.

Nuestro federalismo es producto de una decisión política y soberana del pueblo mexicano que se consagra en la primera Carta Fundamental del México Independiente de 1824 y ratificada, a la postre, en la Constitución de 1917 vigente hoy en día.

---

<sup>94</sup> En la opinión de Douglass North las instituciones son las reglas del juego o, más formalmente, son las restricciones planeadas por los hombres para moldear la interacción intercambio humano. En consecuencia son los incentivos humanos políticos, económicos y sociales. El cambio institucional influye en el modo en que las sociedades evolucionan a través del tiempo y entonces es una clave para el entendimiento del cambio histórica y del desempeño de las economías.

En la actualidad, el centralismo de la federación ha representado serios obstáculos al desarrollo de los estados, el caso ha sido más crítico para los municipios con recursos hacendarios raquíticos, fuerte dependencia de los gobiernos federal y estatales, y una escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados. Adicionalmente a la excesiva centralización, los agudos problemas que enfrentan los municipios se han debido al acelerado y anárquico proceso de urbanización de los mismos. Con ello, se han conjuntado dos tendencias contradictorias: por un lado, un aumento en la complejidad de los problemas y, por otro, una disminución de su capacidad para enfrentarlos. Asimismo, se han gestado en los municipios profundas desigualdades que muestran dos rostros: uno geográfico y otro socioeconómico.

Los fenómenos de gran concentración y aguda dispersión se presenta en proporciones y magnitudes enormes. Siendo los municipios la base de organización de los estados, no es posible pensar en el fortalecimiento del federalismo si no se traduce en el impulso al municipio.<sup>95</sup>

La estrategia de descentralización de la vida nacional debe tener por objeto reformar poco a poco la configuración geoeconómica. En el Estado de México es necesario que cada uno de los 68 municipios rurales y los 16 semiurbanos se conviertan en un redes de desarrollo, de manera que el territorio estatal sea una constelación de actividad donde todos los recursos humanos, naturales y

<sup>95</sup> INAP. Federalismo y descentralización. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, agosto de 1995. p. 35

materiales, sean aprovechados para incrementar la riqueza del Estado de México y el nivel y la calidad de la vida.

Es por ello, que la vertiente regional de la planeación adquiere una importancia muy relevante, ya que podría convertirse en uno de los instrumentos fundamentales para llevar a la realización la estrategia de la descentralización. No olvidemos que el 56% de los municipios son rurales agrícolas y que por lo tanto es sobre esta problemática que deberá actuar la política de descentralización y la planeación regional.<sup>95</sup>

La persistencia de las tendencias centralizadoras en el Estado de México, así como la agudización de los problemas urbanos y de concentración industrial, en los centros de crecimiento polarizados, reflejan los comportamientos de los gobiernos estatales.

En la realidad del Estado de México, estas tendencias han estado presentes y han determinado el crecimiento polarizado en lo urbano e industrial, particularmente en el área geográfica Naucalpan-Tlalnequiltla, en el Valle Cuautitlán Texcoco y en el Valle de Toluca (Corredor Industrial Lerma-Toluca) y Atlacomulco.

Todas las áreas se han constituido en polos de atracción de población y los municipios ubicados en ellos han experimentado una acelerada urbanización.

<sup>95</sup> INAP. La vertiente regional de planeación. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, abril-septiembre de 1984. p. 109

Para mostrar el grado de concentración industrial en estas áreas, se tiene que el área Naucalpan-Tlalnepantla concentra el 25.23%, el corredor Lerma-Toluca el 7.7% y el Valle Cuautliltán-Texcoco el 16.02% de la planta industrial del Estado de México.<sup>97</sup> Este grado de concentración ha respondido a la tesis que sostiene que: "...toda economía que sustenta su estrategia de desarrollo en el crecimiento y expansión del sector industrial, tarde o temprano terminará por impulsar, directa o indirectamente, el crecimiento y consolidación de ciertos núcleos de concentración territorial".<sup>98</sup>

Dentro del Estado de México -y con visión de futuro- se han postulado políticas de desconcentración industrial, para trasladar industrias contaminantes de Naucalpan-Tlalnepantla hacia parques industriales del Corredor Industrial Lerma-Toluca y hacia municipios de la zona oriente del Estado como Ecatzingo, Ozumba y Amecameca, con buenas comunicaciones y servicios. Por otra parte, se ha pensado en la descentralización de la toma de decisiones y en darle al municipio capacidad para decidir con respecto a su desarrollo e industrialización, pudiendo ellos mismos, en relación a sus recursos, manejar el ahorro local y la disponibilidad de mano de obra, así como promover proyectos industriales.

La descentralización, dentro del Estado, ha tenido como base la búsqueda de un fortalecimiento municipal, idea que se planteó en: "Plan de Gobierno 1981-1987,

---

<sup>97</sup> Salazar Medina, Julián., Espejel Díazgonzález, Samuel e Inostroza Fernández, Luis. Desarrollo, administración y planeación municipal: "La experiencia del Estado de México" Universidad Autónoma del Estado de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 1990. pp. 187-188

<sup>98</sup> C. de Mattos. La dinámica concentrada y centralizadora de los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas. Santiago de Chile, 1980 p. 3



bases para una nueva estrategia de desarrollo", con el propósito de estimular la creatividad de las fuerzas sociales y comunidades de base de los municipios; mejorar la organización de los productores del medio urbano y rural y promover el espíritu empresarial y la productividad, así como propiciar la ampliación de los mercados locales a través de una mejor distribución de los beneficios de producción. En este contexto, se aprecia una visión de la descentralización como apoyo a los municipios, a los cuales se les empezaba a reconocer sus competencias, y capacidades, para asumir directamente las tareas de su propio desarrollo.<sup>99</sup>

La regionalización, permite adoptar medidas en materia de fortalecimiento económico y administrativo de los municipios y posibilita identificar problemas, por región o zona y localidades. Sin embargo, hay que reconocer que todavía subsisten y se agravan otros problemas, que tienen directa relación con la pobreza extrema y con el arraigo de la población en sus lugares de origen.

#### **4.2.3 Instrumentos de coordinación intergubernamental**

En términos estrictamente administrativos, la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para propiciar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común.

---

<sup>99</sup> Salazar Medina, Julián, Espejel Díaz González, Samuel e Inostroza Fernández, Luis, p. 188 *op. cit.*

La coordinación presupone, básicamente, la existencia de dos órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los intereses en común plantea la necesidad de su presencia. La coordinación implica la existencia de dos componentes: un elemento coordinador y el interés común que incide sobre una realidad social o material. A la vez, la coordinación es un acto voluntario de dos o más sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener y unen esfuerzos para alcanzar el objetivo perseguido. Por medio de la coordinación se impide el desperdicio de los recursos, obteniendo mayores grados de efectividad y congruencia en la acción política, social, administrativa y económica.<sup>100</sup>

En este sentido, la coordinación intergubernamental es una confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económica-administrativa. En los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para sortear la crisis económica y social, sin embargo se interpone una estructura formal que es necesario respetar, en este caso, la existencia de ámbitos de gobierno a nivel constitucional; de ahí que surja la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra grandes problemas del Estado.

---

<sup>100</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP-BANOBRAS. México, 1985. p. 163

Evidentemente, desde esta perspectiva es más fácil administrar un gobierno unitario que un gobierno federal, en este último la tradición histórica, las formas políticas y la estructura jurídica se antepone a los principios técnicos, razón por la que la coordinación se convierte en un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible.<sup>101</sup>

#### **4.2.3.1 Las relaciones intermunicipales**

Las relaciones intermunicipales han sido una opción olvidada casi por completo en nuestro país, no obstante que los problemas municipales tienden a rebasar los límites de éstos. A diferencia de las relaciones intergubernamentales que vinculan en forma vertical al municipio con el Estado al que pertenece y con la federación, se conocen pocos casos de relación institucional entre los municipios, es decir de relaciones de carácter horizontal.

Este tipo de coordinación es indispensable para enfrentar muchos de los problemas comunes como son la contaminación ambiental y la conurbación, además de muchos de los servicios públicos.

Si bien, el gobierno estatal y federal, han creado una amplia modalidad de planes y programas y organismos para enfrentarlos, debemos de reconocer que se ha hecho poco desde la perspectiva de las relaciones de tipo horizontal, es decir de municipio a municipio.

---

<sup>101</sup> *ibidem*

La actual situación desalienta la iniciativa de las autoridades y directivos municipales, a quienes queda en el mejor de los casos, la posibilidad de ampliar la cobertura de los servicios públicos a base de intensas gestiones ante las dependencias y organismos gubernamentales, para lo cual, las relaciones personales juegan un papel importante.

El municipio, como parte de nuestra realidad estatal y social, se responsabiliza, de hecho y por ley para dar respuesta a estos desafíos de ahora. Los problemas del municipio, son los mismos que los nacionales: pobreza de las mayorías sociales, dispersión de la población en el territorio, frente a una extrema concentración en las zonas metropolitanas, subdesarrollo político, fenómenos que no podemos remediar sino a lo largo de los años y sobre todo, a través de un esfuerzo sistemático de toda la sociedad, ya que implica acumulación de capital, cambios culturales y sociales, de los cuales los cambios políticos son parte integrante.

En resumen, esta situación exige a los Ayuntamientos, Presidentes Municipales y burocracia local (funcionarios) contar con algún tipo de explicación -aunque sea muy general- para los problemas de su realidad y para la práctica del desarrollo municipal, así como poseer una visión general de las perspectivas del mismo.

Esta tarea o acto de desarrollo implica, sin embargo, un compromiso no sólo de las autoridades, sino también de toda la sociedad civil; asimismo, determina reacondicionamientos de todo tipo, tanto en lo que se refiere al ámbito

institucional, como aquellos que inciden en un reordenamiento de las relaciones intergubernamentales.

Este reordenamiento asegura mejores relaciones entre la Federación y el Estado y, a través de éstos, de los municipios. Lo anterior tiene un alto valor para darle un nuevo contenido a las relaciones de convivencia y de vecindad que toman cuerpo a nivel municipal, desde donde se deben ir creando las condiciones para mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados.<sup>102</sup>

Mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados, implica hacer participar a la población y comunidades municipales en acciones dirigidas tales como :

- I) Darle fuerza al proceso de democratización local (ampliar la participación, la consulta y la concertación, en todas las localidades municipales);
- II) Fortalecer el proceso de autonomía municipal mediante acciones tendientes a ampliar los ingresos propios de los municipios, dado que, en la medida en que se avanza hacia una autonomía económica, se logra la autonomía política y administrativa; y
- III) Fortalecer el proceso de gestión y planeación local, abriendo estos procesos a una mayor capacitación de la burocracia local y a una mayor cooperación técnica intermunicipal.

---

<sup>102</sup> Salazar Medina, Julián, Espejel Diazgonzález, Samuel e Inostroza Fernández, Luis, p. 349 *op. cit.*

Estos tres procesos, considerados simultáneamente, le darían vida a un proceso político local en el que se supone debe estar comprometida toda la sociedad local, la cual, junto con la sociedad política y burocracia municipal, deben unirse para enfrentar la crisis y promover la reactivación económica.

#### **4.2.4 La reforma municipal**

En la actualidad, en las realidades estatales y locales el fuerte impacto de la crisis ha motivado que los gobiernos incorporen la planeación y promuevan la acción racional, en busca de una optimización en el uso de los recursos disponibles. Esto ha significado la adopción de medidas administrativas y la determinación de lineamientos de política, para avanzar hacia una gestión estatal y local más moderna; o bien, de mayor calidad, en el sentido de un desempeño que tome en cuenta la eficiencia en los resultados del proceso productivo (productividad), y de eficacia en el cumplimiento de los programas de gobierno postulados por la población.

En el Estado de México, la acción estatal y las políticas de fortalecimiento municipal han estado directamente relacionadas con las grandes orientaciones de la Federación, en materia de descentralización y desarrollo regional. Existen antecedentes de que se han adoptado políticas y medidas para apoyar a los municipios desde la década de los 60's; sin embargo, ha sido sólo a partir de la

década de los 70's cuando se han hecho esfuerzos más serios para fortalecer a los municipios de más bajo desarrollo.<sup>103</sup>

La tarea de crear condiciones, para avanzar hacia un proyecto de modernidad municipal, ha significado redefinir la política de descentralización y desconcentración de la administración pública estatal así como el desarrollo regional sustentado en la acción innovadora y creadora de la población municipal, como una forma de enfrentar los principales problemas que afectan al desarrollo estatal.

Al hablar de reforma municipal, deliberadamente se debe buscar mejorar las condiciones y los recursos municipales para poder otorgar mejores servicios, no tanto asumir las consecuencias de una amplia autonomía.

#### **4.3. Elaboración de políticas públicas**

Recientemente se ha comenzado a hablar mucho en México del enfoque de las políticas públicas como un enfoque nuevo y muy prometedor.

De ahí, la necesidad de introducir cambios y transformaciones significativas en la administración pública en los distintos niveles que la conforman, y de mantenerla trabajando con eficacia y eficiencia ha sido una pretensión continua de los Estados modernos, pues resulta un requisito indispensable para la sobrevivencia

---

<sup>103</sup> Salazar Medina, Julián., Espejel Diazgonzález, Samuel e Inostroza Fernández Luis. p. 179 *op cit.*

de los mismos propugnar, ahora más que nunca, por mejorar las decisiones que toman a través de sus gobiernos, con un sentido de oportunidad, agilidad y racionalidad; pues ello es un elemento indispensable para hacer frente a los cambios sociales, económicos y políticos que se gestan, tanto en el orden nacional, regional y local (municipal).<sup>104</sup> Y es que, como señala Omar Guerrero, "difícilmente alguien puede pensar que la acción gubernamental no sea perfectible. Dentro de la tradición común de las disciplinas que estudian a la política y a la administración pública, el factor constante es la permanencia del pensamiento constructivo en el arte del gobierno".<sup>105</sup>

Al abordar el estudio de las decisiones que se toman en el seno de la administración pública utilizando las categorías conceptuales que provee el "análisis de políticas públicas", es posible disponer de herramientas fundamentales para aproximarse a un escenario en "situaciones prevalecientes", pues aunque se tiene claro que las políticas públicas se refieren al diseño deliberado de una acción por parte del Estado y al curso real de tal acción; éstas se constituyen como resultado de la interacción de las decisiones de múltiples actores y de situaciones efectivamente producidas por la acción colectiva. En México, dicha acción colectiva, por ejemplo en el orden municipal de gobierno tiende a manifestarse con mayor recurrencia a través de la "voz" de

---

<sup>104</sup> Díaz Vázquez, Martín de Jesús. "El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública" en **ENCUENTRO** Órgano de comunicación de la Asociación de Egresados de Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP-Acatlán No. 4 1996 p 3

<sup>105</sup> Guerrero, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno" en **Colección Política y Administración** Tomo II Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, marzo de 1992, pp 49-50.



grupos sociales representativos que padecen diversos problemas y que reclaman también alternativas distintas para su solución.<sup>105</sup>

Las políticas públicas se definen como acciones concretas de gobierno que buscan resolver problemas específicos.<sup>107</sup> Una de las plataformas analíticas que se derivan de este argumento responde a la necesidad de esclarecer un panorama complejo y plural en el cual los problemas públicos difieren los unos de los otros, poseen sus propias particularidades y circunstancias y por lo tanto, requieren que las políticas para su atención y tratamiento deban de ser específicas en un tiempo determinado; aunque también en sus objetivos, instrumentos, modos procedimientos, etcétera, en un contexto de circunstancias prevalecientes.<sup>108</sup>

Esta manera de abordar los problemas, empieza a repercutir en los trabajos de investigación de tipo académico que se realizan sobre el tema de la administración pública, pues su delimitación tiende a considerar que cada región, estado o municipio tiene sus propias problemáticas y características. Son distintas las necesidades de servicios, la población difiere en sus grados de

<sup>105</sup> "El creciente interés ciudadano por las cosas públicas, particularmente en el nivel municipal y el avance de los partidos políticos de oposición en la conquista de los gobiernos municipales más importantes en algunas entidades de la República, además de ser un reflejo del malestar ciudadano por el impacto cierto de la crisis económica sobre sus niveles de vida y sus expectativas de bienestar, son también una respuesta clara y transparente de su rechazo a las políticas excluyentes y centralistas y no participativas que en algunas entidades se realizan". Ver en COLMENARES, Páramo, David. "Municipios inercias centralistas. Retos y oportunidades". El Financiero 15 de noviembre de 1995. p. 6

<sup>107</sup> "Las políticas públicas parecen ser prácticas de excepción o contingencia; no programas de gobierno comprensivos a largo plazo". Véase Guerrero, Omar. "Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía", Mesa redonda sobre el tema: El papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos. ITAM, noviembre de 1988.

<sup>108</sup> Díaz Vázquez, Martín de Jesús. p. 3 op. cit.

participación política, los grupos de interés, costumbres, tradiciones, niveles educativos, etcétera.

En el análisis de políticas los procedimientos corresponden a cuatro métodos:

- 1.- Monitoreo (descripción), que nos permite producir información sobre las causas y consecuencias pasadas de las políticas.
- 2.- Pronóstico (predicción), nos capacita para producir información sobre las consecuencias futuras de las políticas.
- 3.- Evaluación, comprende la producción de información sobre el valor o la utilidad del pasado y futuro de las políticas.
- 4.- Recomendación (prescripción), que nos permite producir información sobre la probabilidad de que los cursos futuros de acción tengan consecuencias valorables.

Para analizar una política se debe tener primero una idea sobre el problema y sus posibles soluciones. Los problemas raramente emergen bien definidos, de hecho como tales "no existen", el analista de políticas tiene que construirlos. Aunque en realidad, en el proceso de investigación una de las dificultades más comunes en los estudios acerca del gobierno es el acceso limitado a la información debido a su confidencialidad y a otros problemas relativos a la forma como deben llevarse a cabo los estudios sobre política pública, así como la falta de consenso acerca

del ámbito, el método, la terminología, etcétera, de la disciplina en sí y en su relación con otras disciplinas.

En este contexto, para que la gestión pública tenga capacidad de respuesta a los problemas sociales, sería ideal que se dispusiera de recursos humanos capacitados en el análisis y diseño de políticas públicas en los niveles de "toma de decisiones" del gobierno, con la aptitud indispensable para definir adecuadamente, de acuerdo con las circunstancias del ámbito, los problemas a resolver. Tratándose de municipios conurbados, es importante indagar cuál debiera ser la relación entre la educación ambiental y el exceso en la generación de basura, atención a focos contaminantes y tratamiento de desechos sólidos. Asimismo, como introducir servicios públicos en comunidades sujetas al establecimiento de prioridades, o bien cómo regular el uso del suelo y mejorar la seguridad pública.

El diseño y la construcción de dicho problema debe llevarse a cabo con perspectiva de "oportunidades de mejora" y con una misión de simplificación administrativa que disminuya la exageración en los trámites y enfrente a la administración de la "desconfianza", aunado a una actitud positiva y de excelencia y calidad indispensable en el servicio público,<sup>109</sup> reconociendo(...) una buena calidad en la prestación de los servicios públicos contribuye a mejorar las condiciones de vida y a una sociedad más plena, donde la demanda y oferta

---

<sup>109</sup> Indudablemente la actividad política y administrativa del gobierno se torna cada vez más compleja y está cada vez más sujeta a la crítica social. Grandes problemas nacionales permean la actividad gubernamental y le exigen respuesta.

de la calidad de los servicios públicos son una permanente dialéctica en la cual no existe el grado final de satisfacción".<sup>110</sup>

A diferencia de la especificidad con que es factible abordar el análisis de los problemas públicos mediante el análisis de política pública; con la planeación social se concibe generalmente la realización de programas globales y especiales que pretenden resultados a corto, mediano y largo plazo, pero enmarcados dentro de grandes líneas de acción. En este sentido la planeación, vista desde su connotación general nacional (jurídica, cultura, política, económica, o como documento rector del desarrollo), no proveería en ciertas circunstancias los medios para ofrecer soluciones rápidas a problemas que se presentan de manera imprevista; pues existen otras contingencias o conflictos que exigen del gobierno la búsqueda de consensos y acuerdos políticos necesarios para su solución; no obstante, la planeación como herramienta de gobierno y como parte del proceso administrativo ofrece la "previsión" y el "pronóstico" como elementos de mejora del ejercicio de la gestión pública.<sup>111</sup>

La planeación y las políticas públicas, tienen puntos de convergencia cuando una política gubernamental puede surgir directamente de demandas ambientales o a través del establecimiento de programas de actuación; esta observación permite comprender la necesidad de la planeación de políticas administrativas y de

---

<sup>110</sup> Conferencia de Manuel Quijano impartida en la semana de la Administración Pública en la F.C.P. y S. Véase Gaceta UNAM, 2 de junio de 1994, p. 20.

<sup>111</sup> Díaz Vázquez, Martín de Jesús. p. 5 op. cit.

políticas públicas. Así la investigación, la prevención y la relación de tensión-respuesta, son todos los asuntos involucrados con la planeación".<sup>112</sup>

Finalmente, tanto las políticas públicas como la planeación y particularmente la planeación estratégica, lo que persiguen es afrontar la incertidumbre, es decir, surgen como caminos viables para futuros inciertos. Estas "tecnologías del conocimiento" habrán de contribuir al mejoramiento de la gestión pública y a que en los distintos niveles de gobierno como el municipal, se cuente con la capacidad de implementar políticas considerando la variable "tiempo propicio" como un requisito fundamental.

La planeación estratégica deberá llevarse a cabo con una visión particular y general del proceso social tanto en el ámbito federal, estatal y el municipal, que conduzca al desarrollo nacional. Las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia deberán considerar la viabilidad técnica, económica o sociopolítica de cada etapa del proceso de su desarrollo, incluyendo las medidas básicas que permitan realizar efectivamente la trayectoria que determine la estrategia.

---

<sup>112</sup> Bellran y Puga, Taliana y De la Torre Yarsa, José Miguel. El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales. INAP. 1980, pp. 37-38

#### **4.4. Planeación social y desarrollo municipal**

La planeación social deberá constituirse como uno de los principales instrumentos que deberán utilizar los ayuntamientos, para dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles.

Por tanto, la planeación social del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son:

- Educación
  
- Salud
  
- Asistencia social
  
- Desarrollo urbano
  
- Vivienda
  
- Servicios públicos
  
- Mejoramiento de las comunidades

La planeación del desarrollo municipal es una actividad muy importante que **deben** realizar los ayuntamientos para prever necesidades y programar **actividades** que se desarrollarán en un futuro próximo, así como también para **lograr un mejor** aprovechamiento de sus recursos.

A través de la planeación los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El propósito principal de la planeación social del desarrollo municipal es orientar la actividad económica hacia el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes:

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Asegurar una economía autosuficiente que garantice las mismas oportunidades de consumo básico entre la comunidad.
- Procurar el desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> INAP. La planeación del desarrollo municipal. Centro de estudios de administración estatal y municipal. México, 1992. pp. 3-4

#### **4.4.1 Profesionalización y carrera administrativa en el Estado de México**

El servicio civil, servicio de carrera, o la carrera administrativa, son términos que en general hacen alusión a la forma y mecanismos mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental, a través de contar con servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la función que les ha sido encomendada.<sup>114</sup>

Adicionando lo expuesto por Duhalt Krauss, se entenderá al servicio civil como el conjunto de normas legales y de políticas y procedimientos administrativos basados en el proceso y técnicas de administración de personal, que definirán el ingreso, promoción, permanencia, derechos y obligaciones de los servidores al servicio del Estado.

Quizá valga la pena mencionar que para el caso mexicano, coincidamos con varios especialistas en la materia en que el término más propio sea el de la carrera administrativa y no precisamente el de servicio civil.

Los elementos característicos de la carrera administrativa se resumen en:

1. Una ley básica o estatuto de personal

---

<sup>114</sup> Duhalt Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. INAP, México, 1974



2. Un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad de personal.
3. Un sistema de estabilidad y permanencia en la administración pública basado en el mérito y la idoneidad.
4. Un sistema de clasificación de puestos.
5. Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos.
6. Un sistema de capacitación y de desarrollo de personal.<sup>115</sup>

Con fundamento en las consideraciones expuestas, para el caso de la administración municipal lo primero que se tendría que definir es a que universo del personal sería aplicable la carrera administrativa, y hasta qué punto se puede afirmar que ya existe ésta, aún incipientemente, en los denominados trabajadores de base por el vigente "estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, de los municipios, de los organismos coordinados y descentralizados de carácter estatal", mismo que data de 1939, con sus últimas reformas en 1977.

Es obvio que por la naturaleza de su encargo, las autoridades municipales, en tanto son electas democráticamente, no forman parte de dicho universo. La carrera administrativa municipal se abocaría, primordialmente, al conjunto de servidores públicos que conforman el nivel ejecutivo de dicha administración.

---

<sup>115</sup> Sandoval Forero, Eduardo., Gómez Collado, Eduardo y Gómez Tagle, Jorge F. El municipio mexicano de cara al siglo XXI. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México 1993. p. 18-19

El actual personal de base (operativo y sindicalizado) que de alguna manera ya tiene asegurada cierta definitividad y permanencia, deberá contemplarse como un conjunto, cuyo proceso de administración de personal deberá ser valorado y adecuado a las exigencias de la modernidad administrativa; esto no significa que los trabajadores de base puedan ser sujetos de ascenso y promoción al nivel ejecutivo, cuando en razón de sus méritos y capacidad así lo demuestren.

No todo sistema de méritos es necesariamente equivalente al servicio civil o de carrera administrativa, aún cuando este último requiere del mérito, como uno de sus elementos vertebrales.

Sólo se logrará tener servidores públicos más calificados y profesionales cuando las remuneraciones sean competitivas en el mercado de trabajo.

Es necesario definir, operar y articular el proceso de administración de recursos humanos, en todas sus etapas, vinculándolo a las diferentes características de ingreso, promoción, permanencia, responsabilidades y derechos de los diferentes tipos de trabajadores al servicio del Estado y municipios, haciendo el proceso claro y transparente tanto al interior como al exterior de la administración pública.

La sola posibilidad de establecer el servicio civil en la administración municipal, genera posiciones a favor y en contra según se resalten las ventajas y desventajas de una medida de tal naturaleza. No obstante que casi nadie se opondría a elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos y a reconocer sus méritos en el desempeño de sus responsabilidades.

Lo que también es cierto es que es impostergable el inicio de un esfuerzo sistemático, aunque gradual y selectivo para avanzar en el mejoramiento de la administración y condiciones laborales del personal público. En ello la iniciativa del gobierno estatal cuenta mucho. Habrá que ir modernizando (y asumiendo consecuentemente posiciones y compromisos) ante tres cuestiones fundamentales: 1) Formas de reclutamiento, selección y contratación; 2) Niveles salariales y remuneraciones de los servidores públicos y 3) Formas de ascenso, promoción y permanencia flexibles y equitativas; todo ello debidamente formalizado en un nuevo esquema jurídico-normativo, orientado a la estabilidad y eficiencia en el servicio público.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibidem* p 25-26

## BIBLIOGRAFIA

### A. TEXTOS Y DOCUMENTOS

Ayala Espino, José Luis. Limites del mercado. Limites del Estado. INAP. México, 1992.

Beltran y Puga, Tatiana y De la Torre Yarsa, José Miguel. El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones. INAP. México, 1980.

C. de Matos. La dinámica concentrada y centralizadora de los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas. Santiago de Chile, Chile, 1980.

Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de personal en el sector público. INAP México 1974.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. INAP. México, 1991.

Guerrero, Omar. "Políticas públicas para la reforma del Estado moderno" en Colección política y administración Tomo II Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1992.

INAP. Federalismo y descentralización. Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, agosto de 1995.

INAP. La participación comunitaria municipal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 14 México.

INAP. La planeación del desarrollo municipal. Centro de estudios de Administración Estatal y municipal. México, 1992.

INAP. La reforma del Estado. Las razones y los argumentos. México 1990.

INAP. La vertiente regional de planeación. Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y municipal. No. 10-11 México, marzo de 1984.

Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP-BANOBRA. México, 1995.

Massé Narváez, Carlos E. y Sandoval Forero, Eduardo Andrés. Políticas públicas y desarrollo municipal. El Colegio Mexiquense A.C. Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.

Salazar Medina, Julián., Espejel Diazgonzález, Samuel e Inostroza Fernández, Luis. Desarrollo, administración y planeación municipal "La experiencia del Estado de México". Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, México, 1990.

Sandoval Forero, Eduardo., Gómez Collado, Eduardo y Gómez Tagle Jorge F. El Municipio Mexicano de cara al siglo XXI. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México 1993.

Zepeda, Pedro. Estudio sobre la descentralización en México. Fundación Ebert Stiftung. México, 1990.

## B. PERIODICOS Y REVISTAS

Díaz Vázquez, Martín de Jesús. "El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública" en ENCUENTRO. Órgano de comunicación de la Asociación de Egresados de Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP. Acatlán No. 4.

Páramo, David. "Municipios inercias centralistas. Retos y oportunidades" en El Financiero 15 de noviembre de 1995.

Quijano, Manuel. "Conferencia de la Semana de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales" en Gaceta UNAM 2 de junio de 1994 p.20

Ruiz Ramírez, Héctor. "Administración y planeación del desarrollo estatal" en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No. 23 julio-septiembre. Toluca. México, 1994.

Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la reforma del Estado" en Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM LV.No.2 Abril-Junio 1993 p.4



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1.- Reconocemos que la planeación es una técnica orientada a transformar la realidad social y que, en este sentido se trata de un proceso fundamentalmente político; que la planeación ha de conducirse en un ámbito de libertad y que, por tanto debe convertirse en un ejercicio democrático.

2.- El municipio es el organismo político y administrativo con el cual se relaciona directamente el individuo y, por tanto, es posible que sea éste donde los ciudadanos se organicen para resolver sus problemas comunes. Para elevar la participación política de los ciudadanos es necesario fortalecer a la organización municipal; por esto contribuyamos a dar vigencia a los principios constitucionales de economía mixta y rectoría económica, sobre la base de dar apoyo técnico, favorecer la innovación y creatividad y la capacidad e inducción de acciones hacia nuevas actividades productivas en el nivel local.

3.- Para enfrentar el fenómeno de atraso por el que atraviesa el municipio mexiquense de cara al tercer milenio, el gobierno debe orientar sus acciones al establecimiento de las condiciones que permitan un crecimiento equitativo y equilibrado entre las regiones, lo cual implica buscar nuevas estrategias sociales dentro de un marco de planeación para el desarrollo que, en el mediano y largo

plazos contribuyan a elevar el nivel de vida de la población en su conjunto, basadas en una corresponsabilidad entre política económica y la política social.

4.- Para que los gobiernos municipales puedan situarse dentro de una estrategia nacional coordinada es necesario evaluar la información que la población les hace llegar a los presidentes municipales y realizar diagnósticos de la capacidad del gobierno municipal. La programación debe realizarse tomando en cuenta los datos de la situación hacendaria de los municipios y los datos de los recursos naturales y humanos con los que cuentan.

5.- La dinámica administrativa, dirección y control de los procesos de planificación y programación deben de quedar a cargo de los funcionarios del ayuntamiento y de los pobladores de los municipios, pues son éstos los que mejor conocen los problemas a los que enfrenta su localidad. Es innegable que el nuevo municipio, el del siglo XXI, necesita funcionarios públicos mejor preparados, es decir, requiere desarrollar recursos humanos de alto nivel que se encuentren a la altura no sólo del nuevo contexto de la administración pública (privatización-modernización-simplificación), sino también de las condiciones de cada comunidad, de tal manera que se adquiriera una vocación de servicio publico que supere la preparación y el servicio civil como un mero instrumento de movilidad social.



6.- El problema de la centralización ha llegado al punto de generar desempleo y desactivación de los recursos humanos, materiales y naturales que forman la riqueza potencial del Estado de México y sus municipios. En efecto, el proceso de industrialización no ha logrado dar empleo a la población desplazada por la modernización de la agricultura, lo que ha provocado crisis agrícola e industrial que padece la entidad. Para revertir esta tendencia, es necesario iniciar una estrategia de desarrollo descentralizador que integre activamente a los municipios en los procesos económicos: productivos, de distribución y comercialización; brindando apoyos directos a los municipios con recursos financieros, asistencia técnica y asesoría en preparación y formalicen de proyectos productivos para asociarse con productores del sector social y privado.

7.- El impulso al trabajo voluntario como mecanismo para el desarrollo municipal, es necesario explotarse utilizando la cooperación de la población en una serie de trabajos de beneficio colectivo, que vayan creando un marco de bienestar interno. El trabajo voluntario de la población tiene una tradición de siglos en México. Recordemos que entre los indígenas de la época prehispánica era común la realización de trabajos sin remuneración que beneficiaban a los miembros de la comunidad y, dada la estructura autocrática, a sus gobernantes.

8.- Para contribuir a la realización adecuada de la planeación, adquiere importancia la organización de los habitantes del municipio. En este sentido los ayuntamientos podrían promover la creación de unidades económicas

municipales en las que se realicen diferentes actividades agrícolas, ganaderas y de transformación de productos primarios, y cuyos ingresos servirán para satisfacer las necesidades de la población del municipio. Así entre los aspectos que se podrían considerar se encuentran los siguientes:

- a) El fomento a la ecología productiva.
- b) El desarrollo de la avicultura, la porcicultura y la bovicultura.
- c) El establecimiento y desarrollo de huertos familiares.
- d) El impulso a las actividades forestales.
- e) El cooperativismo ejidal para la comercialización de los productos agrícolas.

9.- En la actualidad es necesario efectuar un proceso de democratización que contrarreste tanto el predominio de las decisiones de las autoridades federales y estatales en asuntos municipales, como la corrupción, el caciquismo y la falta de participación en asuntos políticos. Mediante la "participación temprana" que implique instancias de consulta y debate desde las primeras etapas de un proceso de decisión, es decir, desde el diagnóstico de los problemas y la propuesta general de orientaciones. La planeación del desarrollo municipal debe de gozar de autonomía política para la toma de las decisiones y la autonomía económica para llevarlas a cabo son un requisito indispensable para restituir la confianza de la población.

10.- Sin duda una de las formas de lograr que los servicios públicos sean prestados con oportunidad, calidad y en costos razonables para el erario

municipal es la incorporación a los esfuerzos de desarrollo de la participación ciudadana. En este sentido, los espacios de participación tendrán que abrirse significativamente y la tendencia es que sea el propio ciudadano con apoyo del gobierno municipal, quien se procure las mejores condiciones de vida, construyendo, ampliando, manteniendo y vigilando las obras y servicios, de manera organizada y sistemática. De este modo la institucionalización de la participación será en el futuro próximo el motor principal del desarrollo municipal.

11.- El municipio debe emprender programas de reforma administrativa para mejorar la administración de sus recursos. En primer lugar, debe simplificar su estructura administrativa, tecnificando las áreas de mayor afluencia y contacto con la comunidad, retabulando sueldos y reasignando funciones; incrementar su capacidad económica y financiera, facilitando la asociación del municipio con productores, empresas y organizaciones del sector social y facilitar de manera descentrada la toma de decisiones múltiples, la identificación y realización de diversos proyectos en las comunidades y localidades municipales; manejar de una mejor forma sus ingresos, a través de una política fiscal que ofrezca fórmulas de acercamiento y no de distanciamiento con el contribuyente; y, mejorar su sistema de captación y ver la posibilidad de obtener otros ingresos tributarios, mediante condiciones que favorezcan la creación de empresas y la ampliación de las existentes, mediante incentivos y estímulos fiscales.

12.- En lo que se refiere a la planeación de los servicios públicos, se sugiere para la mejor prestación de éste, hacer pronósticos, a corto y largo plazo de las necesidades de la población. Asimismo, es necesario una planeación técnica para establecer una zonificación para concentrar las viviendas y posibilitar la dotación de servicios públicos.

13.- Retomando las facultades que el ayuntamiento tiene en materia de planeación, varios autores resaltan la importancia de los planes de desarrollo para garantizar el progreso de los municipios. Consideran que el mejor instrumento para la planificación municipal son los centros de estudio de las características y de los recursos de los municipios para lo cual plantean la necesidad de crear en cada municipio y bajo la dirección del ayuntamiento una sección de estadística que recoja e interprete los datos de interés local. Este centro de estudios para el desarrollo económico del municipio debe estar formado por técnicos capacitados y no debe estar sujeto a los cambios del régimen municipal.

14.- Por otra parte, la organización y coordinación institucional de planes y programas municipales implicaría la posibilidad de coordinación intermunicipal entre el municipio, el estado y la federación. En los planes y programas se deben definir las funciones de cada uno de los ordenes de gobierno y los elementos con que cuentan para realizarlos. La estructura principal debe ser actualizada a través de la organización de sus recursos y responsabilidades.

15.- La coordinación intergubernamental es fundamental para un nuevo modelo de desarrollo social. La distribución de funciones significa fortalecer a los gobiernos locales y ampliar su capacidad de respuesta a las demandas locales, no sólo en cuanto a recursos materiales sino incluso en los técnicos. Se trata de transferir atribuciones pero sin sacrificar ni eficacia, ni eficiencia en la aplicación de los recursos y acciones.

16.- Por ello, es indispensable que la reforma del estado tenga continuidad y no sólo sea temporal por la situación de crisis y credibilidad que se vive. Es necesario llevar a cabo una reforma integral, política y económica, que realmente democratice la vida de la entidad y por consiguiente de toda la nación. Al interior del municipio, debe emprenderse un cambio en la organización política que haga predominar los intereses de las mayorías sobre los de las minorías.

17.- Impulsar el desarrollo del municipio libre, implica como punto de partida revisar las actuales competencias de la federación, de los estados y de los municipios para adecuarlas a un esquema de superación realmente eficiente y no caer en el riesgo de la dispersión.

18.- El proceso de planeación municipal es realmente joven y las propuestas aquí presentadas son tan sólo una muestra de las grandes posibilidades que se tiene al respecto, teniendo como base una organización más desagregada del régimen, así como una mayor participación social local. La elaboración e instrumentación

de la planeación municipal permite iniciar un proceso más integrador de las decisiones, el cual solo podrá hacerse efectivo con mayor consulta y una participación social real, contando con la creación de un sólido equipo técnico de trabajo y con una voluntad política comprometida con avances progresistas y transformadores.

19.- En el tema del municipio se tienen diferentes perspectivas, puede verse desde su interrelación entre estados y federación, entre ciudadanos y autoridades, entre gobierno y opinión pública; sin embargo es un acuerdo común que el insistir en fortalecer federalismo significa al mismo tiempo fortalecer el municipio.

de la planeación municipal permite iniciar un proceso más integrador de las decisiones, el cual solo podrá hacerse efectivo con mayor consulta y una participación social real, contando con la creación de un sólido equipo técnico de trabajo y con una voluntad política comprometida con avances progresistas y transformadores.

19.- En el tema del municipio se tienen diferentes perspectivas, puede verse desde su interrelación entre estados y federación, entre ciudadanos y autoridades, entre gobierno y opinión pública; sin embargo es un acuerdo común que el insistir en fortalecer federalismo significa al mismo tiempo fortalecer el municipio.