



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL DISEÑO DE UN MODELO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA
LA CAPTACIÓN Y SOLUCIÓN DE DEMANDAS DE LA POBLACIÓN.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A
ORLANDO XAVIER FLORES
GONZÁLEZ

ASESOR: LIC. CARLOS DOMINGUEZ TREJO

MÉXICO, D.F.,

2006





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE.

Introducción.	4
Capitulo 1. Marco conceptual.	8
1.1-Los modelos administrativos y estructuras administrativas.	8
1.2-La administración pública y el marco legal de la administración pública mexicana.	16
1.3-Las demandas, la agenda y las acciones de gobierno.	24
1.4-La planificación, la planeación y la implementación.	33
Capítulo 2. Estudio general. Análisis de los planes.	43
2.1-EI Programa de 100 Ciudades.	43
2.1.1-Antecedentes.	43
2.1.2-EI programa.	46
2.1.3-EI modelo administrativo aplicado.	61
2.2-EI Plan Puebla-Panamá.	63
2.2.1-Antecedentes.	63
2.2.2-EI Programa.	71
2.2.3-EI modelo administrativo aplicado.	90
Capítulo 3. Estudio específico. Los modelos administrativos para captar y solucionar las demandas en los casos analizados.	92
3.1-EI modelo de organización administrativa para captar y solucionar la demanda en el Programa de 100 Ciudades.	93
3.2-EI modelo de organización administrativa para captar y solucionar la demanda en el Plan Puebla-Panamá.	97

Capítulo 4. Hacia el diseño de un modelo administrativo.	103
4.1-La estructura del modelo.	103
4.2-Procesos y procedimientos para atender las demandas.	120
4.3-El rol de la administración pública como aparato de servicios, la solución de la demanda.	134
4.4-El modelo ideal.	137
Conclusiones, recomendaciones y reflexiones.	140
Bibliografía.	146

Introducción.

La presente tesis tiene como objetivo diseñar un modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población. El interés por el desarrollo regional y nacional fue el origen de este trabajo, además, de la curiosidad por comprender, ¿cómo la administración pública capta las demandas de la población? y ¿cómo la administración pública propone soluciones a las demandas de la población? Pero, lo más importante es la intención de proponer opciones relacionadas con la especialidad (administración pública), en este caso, un modelo administrativo enfocado a la materia de desarrollo regional, que responde a las demandas de la población, en cuyos problemas se encuentran inmersos asuntos sociales y de desarrollo que se interrelacionan con necesidades colectivas y particulares.

Por lo anterior, es importante conocer el proceso de captación de las demandas de los ciudadanos por parte de los gobiernos, para la formación de políticas públicas que al ir registrando las demandas son traducidas en metas, objetivos y estrategias, esto permite determinar las formas como serán atendidas.

En la búsqueda de datos de estas acciones se encontró la presencia de un proceso de programación, que implica la existencia de intereses, por parte de la autoridad, para satisfacer un determinado asunto y, así, atender a los grupos políticos que logran llamar la atención del gobierno. Es sabido que, con lo anteriormente mencionado, se aborda el tema de hacerse escuchar, saber escuchar, que en un proceso de políticas públicas es asunto enfocado por los politólogos, sin embargo, se decidió ingresar al tema desde el punto de vista de la competencia que tienen los órganos del gobierno para captar y atender las demandas, lo cual se relaciona con la administración pública.

Se parte de la consideración de que todo Estado -que en sí es una organización política- se compone de tres elementos, a saber: territorio, población

y gobierno. Dentro de este ente llamado Estado se producen relaciones sociales, culturales, políticas y económicas, que permiten la existencia de una estructura social, pero, se requiere del auxilio de un organizador para que estas relaciones se den dentro de un marco de orden. Paralelamente, cada Estado produce sus propias formas de organización conforme a su historia, realidad y cultura, que da como resultado un acuerdo que se puede plasmar en un documento llamado constitución política o carta magna o regirse mediante costumbres y tradiciones.

La población (que es el total de los habitantes de un territorio) es un elemento fundamental para la existencia del Estado y del aparato de servicios. Es fundamental porque cambia y se modifica constantemente en el plano cultural, económico, político y geográfico, como resultado de una dinámica social que condiciona los problemas y las necesidades, así como, las posibilidades de solución.

Entre los fines primordiales del Estado mexicano está lograr el bienestar y la trascendencia social de la población; por eso, promueve, regula y fomenta aquellas acciones que demanda el interés general, al tiempo que cuenta, dentro del proyecto nacional, con las áreas estratégicas de la estructura socioeconómica nacional. La responsabilidad estatal de las áreas estratégicas es innegable, de ahí, que el estudio de los modelos de organización administrativa para captar y solucionar las demandas, requiere del análisis de planes y programas del gobierno, así como, de su organización interna, considerando el proceso de diseño e implementación de los modelos de organización administrativa. Su ejecución es clave dentro del marco legal.

Ahora bien, los modelos de organización administrativa se relacionan con la estructura administrativa existente, sea pública o privada. Sin embargo, para lograr los fines de la tesis, solamente se tratará la forma como se capta y se soluciona la demanda, no se tocará de manera profunda la gestión de los programas a

estudiar, lo mismo que los resultados, el seguimiento y la evaluación de cada programa.

Los programas que se analizan son: el Plan Puebla-Panamá y el Plan Cien Ciudades, como se le conoce de manera común, oficialmente se llama Programa de 100 Ciudades, ¿Por qué dos casos y no uno? La razón es porque ambos programas tienen un modo de ejercicio distinto, en la forma que captan y solucionan las demandas, teniendo como problema base, la desigualdad regional.

La metodología a seguir parte de la siguiente hipótesis: La selección de un modelo de organización administrativa se encuentra sujeta a la decisión del gobernante, quien debe considerar la eficiencia y la eficacia como elementos esenciales para la gestión, así como, los impactos que son modificadores de la decisión de los modelos y de las estrategias. Después de incluir la demanda en una agenda, se debe formular la acción que se tomará para luego iniciar el proceso de planeación, que es en donde se va a definir lo concreto de las actividades a realizar, siguiendo el modelo de organización administrativa previamente seleccionado, que dará lugar a la planeación a largo plazo.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos contiene el marco teórico; aquí se encuentran los conceptos esenciales y su estudio inicia con los modelos administrativos, de estructura administrativa, precisamente porque se va a proponer un modelo de organización administrativa. Se continúa con la administración pública, porque es el contexto de estructura y organización en el que se desenvolverán el modelo, las demandas, agenda y acciones de gobierno, para poder tener la base teórica de estas cuestiones: ¿Cómo se capta la demanda? y ¿Cómo se soluciona la demanda? El siguiente punto es la planeación y la planificación e implementación, que indicarán el proceso de: ¿Cómo la demanda se transforma en política?, con lo que se obtiene una solución y la forma de ejercerla.

El siguiente capítulo trata sobre la presentación de los programas a analizar; en el fondo es observar el proceso de captación de las demandas en cada caso, se parte de los antecedentes y del análisis del programa en general.

Si en el capítulo anterior se estudia la captación, en el capítulo 3 la atención se centra en la solución. Además, se muestra el modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población, en cada uno de los casos estudiados.

En el último capítulo se presenta la propuesta de diseño del modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas. Se inicia con su estructura, después se analizan sus procesos, posteriormente se indica el rol de la administración pública y se termina con una propuesta del modelo teórico. Finalizado todo este trabajo de investigación y análisis, se presentan las conclusiones.

Capítulo 1. Marco conceptual.

1.1- Modelos administrativos y estructura administrativa.

El doctor. Martínez Chávez define los modelos administrativos como:

Representación simplificada, simbólica o analógica que proyecta una realidad administrativa pasada, presente o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, las estructuras, los procesos, las actividades, los patrones de comportamiento y otras variables significativas de la organización o de una parte de ella. Para la formulación de los modelos en la administración pública se parte del supuesto que constituye un supuesto básico de la función administrativa pública, siempre debe concebirse como un instrumento a servicio de la decisión política gubernamental a la cual esta subordinada y de la demanda popular, de tal forma que el modelo de administración deber ser congruente y constituir un medio o instrumento de las normas y decisiones que originen la acción a la respectiva instancia gubernamental¹.

¿Por qué es necesario un modelo? Un modelo nos sirve para tener un concepto visible de algo, ya que el modelo tendrá un sustento, un flujo, un contra flujo, fortalezas y debilidades. El modelo es un esquema ya sea físico o conceptual, en el primer caso, sólo se aplica a la arquitectura y a la tecnología; el conceptual, a la economía. Por ejemplo, en el caso de la administración pública, el

¹ -Martínez Chávez, Víctor Manuel, Diagnóstico administrativo: procedimientos, procesos y reingeniería, p.296.

modelo es físico mediante la interacción de los componentes administrativos que lo forman ya que existen las relaciones. Además, los modelos nos sirven para diagnosticar, la utilización de un modelo conceptual ayuda a comprender la acción de la organización en su conjunto².

En el caso del uso de los modelos, pero enfocados a la administración privada, se puede decir que

[...] el modelo se esquematiza [...] relacionando las variables estratégicas, como los productos, los mercados, precios, gastos de distribución y el financiamiento que constituyen variables controlables y las variables del medio como las materias primas [...] la estructura de distribución, el medio legal, las subvenciones, exenciones de impuestos, la demanda, el crecimiento demográfico y la competencia constituyen variables de oportunidad y de obligación³. ,

El modelo indica las fortalezas, oportunidades, debilidades y las amenazas, en este caso enfocado al mercado, pero en los asuntos públicos, los apoyos, la negociación, el presupuesto, los recursos disponibles, la indicación del costo-beneficio, enfocados al bienestar común, el marco político y social, indicarán el modelo.

Los modelos de administración tienen consigo la perspectiva de lo que es para ellos administración, los procesos de acción administrativa y las relaciones internas de los componentes; un modelo clásico de administración es el burocrático. Weber no define a la burocracia, más bien señala sus características, por los siguientes aspectos;

1-Alto nivel de especialización.

2-Jerarquía establecida mediante reglas.

3-Selección de personal con base en la competencia técnica. Y

² -Véase Quiroga Leos, Gustavo, Organización y métodos, p. 131.

³ -*Idem*.

4-Separación de la riqueza pública y privada.

La burocracia es un sistema jurídico-político, abstracto formal y previsible.

Otro concepto de burocracia es el siguiente:

[...] el modelo burocrático de Merton [...] llamado máquina del comportamiento humano ,se instituye procedimientos de actuación estándar, y el control consiste en su mayor parte de una comprobación para asegurar que estos procedimientos son realmente seguidos [...] la burocracia es un grupo de relaciones entre oficinas y cargos [...] tienen derechos y deberes especificados [sé] intensifican la internacionalización de las reglas de la organización [...] toma un valor sustantivo ,que es independiente de los objetivo de la organización [tienen] mayor utilización del escalonamiento [...] para tomar decisiones [...] un aumento en el establecimiento de categorías para tomar decisiones desminuye el volumen de investigación de alternativas⁴. [el modelo de ciclo de adaptación.] .

El modelo conceptual para describir el comportamiento de adaptación de la organización puede explicarse mediante una serie de proposiciones;

1-Los cambios en el [medio] ambiente.

2-Para asegurar su supervivencia y crecimiento, responde a las situaciones...

3-Pueden distinguirse dos tipos de adaptaciones: adaptación estratégica y de exploración.

4-La adaptación estratégica procede frecuentemente por medio de tres etapas distintivas:

⁴ -Obsérvese que la única diferencia entre un modelo burocrático público del privado es, en esencia, lo que se llama riqueza, ya que el origen es distinto.

- a) Formulación de una nueva estrategia.
- b) Desarrollo del sistema de operación para una nueva estrategia, y
- c) Ajuste de la antigua estructura administrativa a la nueva estrategia y los nuevos sistemas de operación...

5-La adaptación de exploración, se aplica en forma intercambiable y por lo general varias veces.

6- Existen una relación de acoplamiento entre el tipo de adaptación y la naturaleza y el grado de cambios ambientales⁵. Y...

Terry, establece que las principales formas de dividir por departamento son; por función, por producto. Subraya la utilización de los conocimientos especializados, por territorios, por clientes, por procesos, por grupo de trabajo espacial, por matriz (técnica y administrativa) [el] chiuvenato, distingue las siguientes formas [...] por funciones, por productos o servicios, por localización geográfica, por clientela, por procesos, por proyecto, por tiempo, por número [...] otro tipo de explicación la proporciona Wilburg Jiménez Castro; El método unitario, el trabajo se realiza en todas sus fases por una sola persona o unidad administrativa [...] El método en serie, un producto y labores se someten [...] a diferentes procesos cada uno [...] se ejecuta por unidad especializada [...] el método de producción paralela, es la combinación de las dos anteriores. Método de mando especializado [...] determina los límites de actividad, método vertical o de propósito, horizontal o de procedimiento, método según las personas, el método geográfico y de localidades”⁶.⁷

⁵ -Idem.

⁶ -Quiroga Leos, Gustavo, *op.cit.*, p.133.

⁷ -Obsérvese cómo un modelo administrativo se relaciona con la división del trabajo.

Rodolfo Jiménez Guzmán, en su tesis, *Burocracia y sociedad*, dice que la visión marxista de la burocracia es un medio de control del Estado que está al servicio de la clase dominante, en que su accionar se sustenta en el interés general⁸.

El modelo administrativo sirve para informar al personal de sus funciones, su rango, relaciones, pero también, para conocer y mejorar el funcionamiento de las unidades que compongan la estructura administrativa. Para la representación sirven los manuales de procedimientos, de organización y de políticas. Los manuales de organización indican la historia, la estructura, funciones, relaciones, comunicaciones, jerarquía⁹. El manual de procedimientos establece el método, las formas, la programación de ejercicio de los procesos y procedimientos¹⁰. Y el manual de políticas muestra directrices, normas y ciertas acciones que se aplican en casos particulares.

La estructura administrativa en México, como en otras partes del mundo, forma parte del poder ejecutivo, que en el caso mexicano su jefe máximo es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como se le conoce oficialmente, o de la República, como se le conoce comúnmente. El sistema mexicano parte del régimen presidencial, esto es, que la mayor parte de la toma de decisiones, de diseño de políticas y realización de acciones, se encuentra en el poder ejecutivo, que es el pilar principal; sus límites se encuentran en la Constitución Política y en las relaciones entre los elementos del sistema político y del régimen político.

Durante el siglo XX histórico mexicano (1929-2000) se dice (vigente aún el régimen presidencialista) que se trata de un régimen presidencial deformado, ya

⁸ -Para mayor información, véase la obra mencionada arriba.

⁹ -Según el doctor. Martínez Chávez, el manual de organización se compone de identificación, directorio, prólogo, antecedentes históricos, base legal, atribuciones, funciones y organigramas. Hernández Santillán indica que el manual de organización se compone de introducción, objetivo, pronóstico puesto y éste a su vez de título, puesto, propósito y localización.

¹⁰ -El doctor. Martínez Chávez indica que el manual de procedimientos se compone de objetivo, ámbito de aplicación, política de operación, descripción de la operación, de fluxograma y formularios.

que existen facultades meta-constitucionales, por lo que, supuestamente no tenía límites, ya sean constitucionales o de poder. En sí, nunca existió un régimen presidencialista omnipotente porque de acuerdo con Carpizo, que es el principal exponente o el más conocido analista del presidencialismo, el presidente se limitaba por las relaciones entre los elementos del sistema político y del régimen político; por la Suprema Corte, según González Casanova; por el límite constitucional del tiempo y la regla institucional de la no-reelección; aunque, es seguro que por sus subalternos también. Por lo anterior, se puede concluir que la administración pública mexicana en esa época es centralizada; durante la misma surge la estructura administrativa, de administración pública centralizada, las secretarías de despacho y otras comisiones dependientes del presidente y entra en escena, de una manera más activa, la empresa pública, a la cual se le llama administración pública paraestatal, que significa con el Estado o junto al Estado y es la administración pública descentralizada, que también está integrada por otros organismos como los fideicomisos y otros organismos públicos con o sin autonomía.

El personal administrativo se integraba por la incorporación sexenal, comúnmente con amigos, compañeros, relacionados e incluso familiares. Este sistema de incorporación del personal tiene un gran impacto social en la eficiencia y eficacia de la administración pública. Se puede dividir la historia de la administración pública mexicana en el siglo XX en dos etapas: la era política, que va desde 1946 a 1982 y la era tecnocrática, que va de 1982 hasta la fecha (2003). En la primera etapa se llega a hablar del político como un individuo con tacto; con aptitud y actitud en el desempeño de su trabajo; que siempre tiene algo que ofrecer a cambio (de esta forma se mantenía un sistema de lealtades); ocupa puestos importantes. Pero, también en esa época se fomentó la corrupción y el patrimonialismo; su norma es ser flexible (tal vez un incentivo para su agotamiento); la ley es manipulable y el formalismo es extremo; la planeación tiene un papel secundario, en lo normativo y en la gestión puede decirse que existe una “escasez” de planeación en esta era.

La era tecnocrática se inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), ya que conforme a las reglas de incorporación del personal administrativo, es ingresada gente joven que está educada en las escuelas y universidades de prestigio del extranjero. El tecnócrata es una persona metódica que inserta el método científico en el quehacer administrativo y político. Este gobierno empieza a hacer cambios importantes como la reforma a la Constitución:

Primero. Realiza una reforma municipal que aunque es muy amplia no fue satisfactoria.

Segundo.-Entra en escena, como valor y sustento del nuevo estado de cosas, la transparencia y la rendición de cuentas, con la reforma al título cuarto de la Constitución Política llamada “de las responsabilidades de los servidores públicos”, el cambio de una sola palabra dice mucho.

Tercero.-La reforma al artículo 25 de la Constitución Política, que no es más que la incorporación de la planeación al marco legal a nivel constitucional, creando la figura del plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

Cuarto.-La reforma económica, que es el cambio del modelo económico del estado de bienestar al modelo de libre mercado, llamado neoliberal, ligado a este punto es el siguiente.

Quinto.-La reforma de las actividades económicas del Estado, que es el traslado de las actividades económicas del Estado a la iniciativa privada, con la desincorporación de empresas públicas e incorporación de otros asuntos a la administración pública, como la ecología, la programación, el control, aunque jamás implementó en la era del llamado PRI-Gobierno (que finiquita en el 2000), de manera definitiva, la profesionalización del personal público, ni la transparencia ni la rendición de cuentas.

En este periodo, el poder presidencialista empieza a mermar, ya que no hay crecimiento económico y existe un agotamiento del sistema político y del partido hegemónico, proceso que viene desde finales de la década de los sesenta y, de

manera más importante, como producto de la elección de 1988, el cual tiene sus antecedentes en la escisión del PRI, algunos años antes. Con esta elección se pierde, por parte del partido hegemónico, la capacidad de enmendar la Constitución Política, permitiendo la negociación con otras fuerzas políticas, principalmente con el PAN. Sin embargo, el fin del control de este grupo del poder legislativo se da con la elección de 1997, año en que el PRI pierde la mayoría de la Cámara de Diputados, perdiendo, en consecuencia, la capacidad de aprobar leyes.

En el año 2000, se realiza la votación para elegir al presidente de la República y los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión. El PRI pierde la elección ante el candidato Vicente Fox Quesada de Alianza para el Cambio (PAN y PVEM), lo que cambió de golpe el panorama y el paradigma del partido invencible que siempre estaba ligado al presidente de la República. Hay que aclarar que, bajo esta visión de “eras”, el gobierno de Vicente Fox, sigue siendo tecnocrático, pero con elementos empresariales, que se comprueba con la integración de su gabinete 2000-2002, aunque si se observa desde otro punto de vista, el gobierno de Vicente Fox es el inicio del siglo XXI histórico mexicano, porque el elemento base del poder del siglo XX fue borrado del poder, que es el PRI, que es un elemento característico y sustantivo e institucionalizador del país que se mantiene en el tiempo más que los individuos que fueron presidentes por su vía.

Ahora bien, la transparencia, la rendición de cuentas y la profesionalización del servidor público no encajan en el modelo político y administrativo del siglo XX, porque siempre las relaciones de la era política se mantuvieron intactas y en la tecnocrática son las de la política, arriba mencionadas, ya que un político no se profesionaliza si aprende de manera empírica, por lo tanto, la profesionalización viene siendo absurda, la rendición de cuentas, también, porque la lealtad hacia el político padrino es vital para el futuro personal y no para la institución, por esto la transparencia no se da porque las relaciones interpersonales junto con el

patrimonialismo son propias. Se puede asegurar que en los gobiernos del PRI del siglo XX jamás se hubieran publicado la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, del 10 de abril de 2003 y del 11 de junio de 2002, respectivamente; ni tampoco la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002, junto con la vigencia parcial de la vieja Ley de Responsabilidades en materia de juicio político y fuero constitucional. Lo anterior es un cambio de estructura administrativa de la administración pública mexicana a nivel federal, y es un cambio de paradigma que va a modificar el gobierno centralista –que ha sido el auténtico ganador histórico en México- para hacer un gobierno descentralizado en ciertas materias, con mayor poder para los gobiernos locales, esto es un nuevo federalismo. Con la emisión de estas leyes se busca cambiar el paradigma (proceso aún inconcluso), junto con la descentralización de la actividad administrativa, que hay que reconocer que es un proceso que viene de tiempo atrás, y que con el gobierno de Fox se ve una maniobrabilidad más amplia de los secretarios de estado, además, de la aplicación de nuevas tecnologías para nuevos procesos y procedimientos, como el aprovechamiento de las tecnologías de la información.

En resumen, la administración pública mexicana tiene tres niveles: la federal, la estatal y la municipal, incluyendo al Distrito Federal y sus delegaciones. La administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal (descentralizada), la primera en secretarías y departamentos administrativos; la segunda, en entidades paraestatales, fideicomisos públicos y empresas de capital mayoritario.

1.2- La administración pública y marco legal de la administración pública mexicana.

La administración pública es apreciada de diversas formas, algunos la ven como una ciencia, otros, como una teoría y unos más, como una rama de la ciencia administrativa; pero, lo único cierto es que la administración pública, que se liga definitivamente con los asuntos de Estado y de gobierno, es el gobierno, tanto en su estructura como en su personal y que está organizado, como toda estructura administrativa, en jerarquías. La función de la administración pública es puramente social y existen varias definiciones de ésta, como la siguiente: *Desde un punto de vista tradicional, la administración pública es la actividad que realizan sólo los ministros y sus dependencias, es decir la parte central de la rama ejecutiva del gobierno*¹¹.

Un jurista la define así: *1-por administración pública entendemos, a)-en sentido subjetivo, el conjunto de organismos estatales encuadrados en el llamado poder ejecutivo del Estado, b)-en sentido objetivo, la actividad desarrollado por dicho poder ejecutivo excluida la vida política del gobierno*¹². Como se puede apreciar, este autor crea dos subdivisiones llamando objetivo y subjetivo a las instituciones –las actividades, pero sigue coincidiendo con lo anteriormente mencionado. Ahora, se presenta la administración pública como rama de la ciencia administrativa [...] *es la ciencia social que estudia las relaciones entre el Estado y la sociedad*¹³.

Bajo esta concepción existe un divorcio entre el Estado y la sociedad, ya que el concepto responde a un viejo paradigma donde el Estado está por allá y la sociedad por acá, si se considera al Estado como una organización política compuesta por tres elementos que son el territorio, la población y el gobierno, la relación de análisis sería entre el gobierno y la sociedad porque ésta última forma parte de la población políticamente organizada y forman parte del Estado.

¹¹ -Jiménez Castro, Wilburg, Administración pública para el desarrollo integral, instrumento para superar la crisis social y económica, p. 238.

¹² Garido Falla, Fernando, Dos métodos en el estudio de la administración pública, p.14.

¹³ -Guerrero Orozco, Omar, La teoría de la administración pública, p.32.

Otra definición de administración pública es la siguiente: *la administración pública se ocupa del hombre, en todos sus aspectos, cuida de él, le da comodidades, lo protege; pero ello no lo hace en sentido altruista, está muy lejos de hacerlo porque su único objeto es el Estado. Cuida del hombre porque de ello depende el cuidado del Estado.*¹⁴ Como se observa, no es propiamente dicho una definición, sino que indica una función de la administración pública, pero esta definición ve al hombre ajeno al Estado y lo ve como enemigo, si el Estado es una construcción humana, por esto no es un ente abstracto, en beneficio de unos cuantos y que el hombre debe ser un atendido porque si no destruye, hay que recordar que dentro del Estado se realizan relaciones culturales, económicas, políticas y sociales.

A continuación, se explica la administración pública con otro sentido: [...] *la administración pública también entendida como función positiva Ocurre así cuando los científicos de la administración examinan a la estructura económica, al a que por lo general estudian, en sus actividades industriales, comerciales, agrícolas, ganaderas, silvícola, crediticias monetarias, etcétera*¹⁵. En esta definición se entiende a la administración pública como analítica de la estructura económica, o sea, el modelo económico del desarrollo, esto para realizar acciones de gobierno, por ende hay un modelo administrativo inmerso.

La administración pública puede ser analizada desde diversos puntos de vista, sin embargo, basta con citar a Jiménez Castro basándose en Johny Meoño, quien define ampliamente la administración pública, a saber:

Toda la rama ejecutiva del Estado, incluido entes ministeriales y descentralizados (autónomas, empresas públicas), así como en un plano especial, las municipalidades. Constituye la administración pública el principal mecanismo de conversión del sistema político por ende, todo el sistema social. En su sentido más amplio la administración pública es el

¹⁴ -*Idem.*

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar, *op.cit.*, p. 33.

gobierno, es decir todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política.

La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante más visible aspecto de gobierno. La administración se refiere al “qué” y al “cómo” del gobierno. La administración pública consiste en todas las operaciones que tiene como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública. Administración pública significa en uso corriente, las actividades de la rama ejecutivas de los gobiernos nacionales estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el gobierno y las legislaturas de los estados, las corporaciones del gobierno, y ciertas otras entidades de carácter especializado; se excluyen específicamente los órganos legislativos y judiciales del gobierno y la administración que no es gubernamental. Administración puede definirse en términos generales como la coordinación de esfuerzos efectivos para ejecutar las políticas públicas. La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público, administración pública en sentido material, es la acción positiva y directiva del Estado, en materia administrativa, es la realización del interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas acción que se exterioriza en procedimientos especiales. Administración pública en sentido formal es el conjunto de órdenes internas y procedimientos generales del poder ejecutivo.

La [ciencia] administrativa [pública] podrá ser definida como la rama de las sociales que trata de descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con autoridad del poder político, constituye la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas. La administración pública es la dirección y operación de los negocios públicos de todos los niveles del gobierno incluyendo el internacional, también llamada la ley en acción.

La administración pública es parte de un campo más amplio y general de administración, el cual estudia cómo las instituciones están organizadas y motivadas y dirigidas y que varía desde la familia hasta las Naciones Unidas. La administración pública es parte también del campo de la política, que tiene que ver con la determinación de las políticas públicas en un proceso que comienza en el electorado y continúa a través de los partidos políticos y la legislatura, hasta la administración misma.

La administración pública es la función administrativa de administrar la ley como ha sido declarada por la rama legislativa e interpretada por la judicial del gobierno [y es] el proceso mediante el cual se definen objetivos se formulan planes y políticas, se crean y administran las instituciones, se movilizan las energías humanas, se utilizan recursos y se llevan a cabo los cambios necesarios. Sus procesos van ligados en la acción política, a las que sostiene y utiliza en cuanto a conocimientos y aptitudes pueden necesitarse para un objetivo determinado¹⁶.

En conclusión, la administración pública es una ciencia que estudia estructuras y procesos de las instituciones; que maneja recursos buscando la optimización, partiendo de que estos son escasos y la misma administración pública es escasa por su estructura, recursos, componentes externos y el tiempo en el manejo de los recursos, ligados con la situación política, y porque sus recursos se determinan por ley porque forma parte de un poder constituido y está controlado. Analiza asuntos cuantitativos y cualitativos, de acuerdo con las circunstancias particulares de las acciones de gobierno la ley le indica lo que hay que hacer dentro de una maniobrabilidad de acción; se compone por las personas e instituciones que forman parte del poder ejecutivo del gobierno; por ley suprema tiene definidas sus funciones y responsabilidades.

¹⁶ Jimenez Castro, Wilburg, *op.cit.*, pp.238-240.

El marco legal de la administración pública mexicana, a nivel federal, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, que dice:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal o entre éstas y las secretarías de estado y Departamentos administrativos.

También dentro de la administración pública, según algunos autores, se inserta la Procuraduría General de la Republica (PGR.).

La Constitución Política precisa e indica lo siguiente, a manera de resumen de la cita anterior:

Primero: La administración pública se divide en dos tipos: la centralizada y la paraestatal.

Segundo: Le indica al Congreso, la facultad de emitir la ley reglamentaria de la administración pública federal, que es en sí la ley reglamentaria del poder ejecutivo federal.

Tercero: Precisa la existencia de las secretarías de estado y departamentos administrativos, así como, de las entidades paraestatales.

El artículo 89, fracciones 2, 3 y 48, trata sobre los nombramientos, que se pueden dividir en dos tipos: primero los funcionarios de designación libre (fracción 2), que son los secretarios de despacho, empleados menores de hacienda, y todos los funcionarios y empleados de la unión; segundo, los de designación con previa aprobación, que por lo general recae en el Senado, muy rara vez en la Cámara de Diputados. Los funcionarios de nombramiento previo, según la

Constitución, son los ministros, cónsules, diplomáticos, coroneles y demás empleados de las fuerzas armadas y el procurador general, así como, otros indicados por ley.

Una facultad importante del ejecutivo es la capacidad de reglamentar las leyes que expide el congreso, plasmado en el artículo 89, fracción 1, a cuya letra dice: *promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*. Como se observa son dos atribuciones, aunque una tiene implícita una responsabilidad, la de promulgar leyes, y la otra, es la de ejecutar leyes mediante reglamentos, que le indicaran a la administración pública, en este caso federal, cuáles son las actividades, las funciones y las responsabilidades de los componentes administrativos implicados.

Ahora bien, las leyes reglamentarias del artículo 90 constitucional son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, que para fines de análisis se verá más adelante, con las enmiendas realizadas hasta el 21 de mayo de 2003. La otra ley reglamentaria es la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada el 14 de mayo de 1986 y, que también para fines de análisis se verá, con sus reformas hechas hasta el 4 de junio de 2002.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se enfoca más a la administración pública centralizada y prácticamente se encarga de definir la administración pública paraestatal. Los artículos 1, 2 y 3 tratan acerca de lo que es y lo que les pertenece a la administración pública centralizada y los organismos que lo conforman. El artículo 4 nos habla de la concejería jurídica, que sirve como apoyo, auxilio y orientación al presidente de la república, así como, a todo el ejecutivo federal; esta concejería tiene su sustento legal en el apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El presidente puede crear órganos auxiliares, de apoyo técnico y de coordinación, ya que el artículo 8 lo contempla y los prevé. Este conjunto de comisiones, coordinaciones, oficinas de apoyo técnico de auxilio y asesoría se les conoce en conjunto como presidencia de la República o gabinete ampliado. Otro sustento legal para estos órganos, de manera más inmediata, es el decreto o acuerdo que los crea y organiza (por lo general son de carácter sexenal) la Presidencia de la República, ya que se reconstituye de manera casi íntegra cada seis años, con la toma de posesión del nuevo presidente de la República. En la actualidad existe el “Acuerdo mediante el cual se crea la oficina ejecutiva de la Presidencia de la República” publicada el 4 de diciembre del 2000. Continuando con la revisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 10 establece la igualdad de rango entre las secretarías y departamentos administrativos. En la actualidad (2003), existen las siguientes secretarías de estado: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Seguridad Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Educación Pública; de Turismo y la Concejería Jurídica; por lo pronto, no existen departamentos administrativos, el último que existió fue el Departamento del Distrito Federal, que desapareció el 5 de diciembre de 1997.

Respecto a la administración pública paraestatal, las entidades paraestatales son creadas por decreto del ejecutivo o por ley del congreso, que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; los fideicomisos que sirven como auxiliares para impulsar el desarrollo, por lo general se encargan de las áreas prioritarias que establece el artículo 28 de la Constitución, párrafo cuarto. Las paraestatales están ordenadas en sectores que están encabezados por alguna secretaría de estado; hay entidades que proporcionan servicios como la salud, la educación, de apoyo a la vivienda, aunque se rigen por leyes propias,

exceptuando sus órganos de control y dirección, están sujetos a la ley de entidades paraestatales.

1.3.- Las demandas, agenda y acciones de gobierno.

En toda sociedad siempre existirán las necesidades al interior de los estados, las relaciones en su dinámica, por lo que el elemento más importante es la población, sin éste no existiría el Estado. La población es dinámica por naturaleza, puesto que las relaciones sociales al interior del Estado se van haciendo complejas, más con el paso del tiempo, por esto, todo modelo político, económico o social exitoso es el que se sostiene por consenso, un modelo no concensado e impuesto por la fuerza da como resultado modelos políticos, económicos y sociales condenados al fracaso, ya sea en corto, mediano o largo plazo, ya sea con un fin pactado, pacífico o violento.

Dentro de la dinámica social se van generando necesidades que pueden ser materiales o espirituales; las primeras son las que existen de manera física y sirven para un bienestar personal material; en el caso de las segundas, no existen físicamente, pero sí mentalmente, como la religión o la demanda política por “x” o tal cosa. Ahora bien, toda necesidad puede ser solicitada por un individuo o por toda la colectividad, detrás de toda necesidad existe un beneficio personal o colectivo

Cuando un individuo o colectividad, realiza una petición ante el elemento del Estado llamado gobierno, se produce lo que se conoce como demandas, que son las necesidades que se solicitan, ya sea exigiendo o pidiéndolas.

Las necesidades son variadas por su naturaleza, ligadas con lo antes mencionado, porque siempre habrá una problemática física o espiritual. Las necesidades físicas son los servicios como, por ejemplo, la alimentación, el trabajo, la educación, etcétera. Por lo general, los gobiernos consideran más

importantes las demandas que contengan una necesidad física, sobre las espirituales, éstas últimas son prioritarias sólo en casos especiales, que implique una razón de Estado. Las demandas, como ya se menciona, son las peticiones realizadas ante el gobierno, las demandas son variadas aunque pueden ser consideradas de diferente naturaleza.

El gobierno, por lo general, establece y sistematiza las acciones para solucionar las demandas que se le presenten. ¿Qué hace al gobierno para considerar ciertas demandas y desechar otras? Una posible respuesta sería:

La teoría sistemática, marxista, elitista o pluralista, explicaban las decisiones del gobierno afuera del mismo gobierno. El secreto de la decisión y su efectucción radicaba en fuerzas y estructuras sociales exteriores y superiores que determinan exhaustivamente la materia y forma de decisión. La estructura económica, el conflicto de las clases, el Inter-juego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político [...] eran factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera que lo hacían¹⁷

Esto es la formación de la agenda de gobierno y de las políticas vistas como producto de las relaciones de los actores involucrados activos de la política de un país y donde el gobierno simplemente es un racionador. Ahora bien,

los teoremas de la determinación económica, el carácter de las clases, las demandas del ambiente, la coalición y el balance de los intereses organizados, que convertían al proceso gubernamental en un evento reactivo o instrumental más prepositivo y acciones, en un hecho subalterno auxiliar: simple, variable, dependiente. El gobierno carecía de iniciativa propia, no-tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones, era gobernada más que gobierno¹⁸.

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. La hechedura de las políticas, pp. 15-16.

¹⁸ *Idem.*

Esto complementa la idea del gobierno sin mente propia y, así, finiquita el paradigma del gobierno sin mente, *demasiado tarde se reconoció la autonomía del gobierno, como revertir la tendencia dominante, destacaría especificidad e importancia de la elaboración de la política y reconocer su casualidad propia en el conjunto social y en el proceso político*¹⁹.

Desde esta perspectiva, el gobierno se convierte en un actor político, activo en la elaboración de la agenda de gobierno, pero, a diferencia con el anterior paradigma, él toma las decisiones sobre qué políticas se van a aplicar.

Cuando se toman las demandas y empiezan los diseños de la elaboración de políticas, pueden ser vistos en ciclos o etapas:

1- Laswell lo ve en 7 fases –inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación.

2- Peter de León y Garry D. Brewer, también, lo ven como fases, cuyas etapas son: iniciación, estimulación, selección, implementación, evaluación y terminación.

[Y, por último,]

*3- Wildavski observa como un ciclo, que inicia con análisis, implementación, evaluación y terminación*²⁰.

Ruiz Sánchez dice que existe una formulación preliminar de las políticas, que son las siguientes;

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *op.cit.*, pp.23-25. [Estudio introductorio]

1- Identificación y definición de los problemas.

2- Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico resultante de las demandas políticas, demandas sociales, necesidades identificables, juicios de valor sobre cierta realidad y compromiso político.

3- Selección de soluciones.

4- Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y

5- Preselección de medios inmediatos²¹.

Para la realización de políticas se necesita una formalización, que según el mismo autor, afirma que se debe realizar el proceso siguiente:

1- Objetivos generales.

2- Criterios de aplicación.

3- Funciones de producción.

4- Acciones generales.

5- Asignación preliminar de recursos.

6- Organización y desarrollo del sistema.

7- Articulación intersectorial y

8- Control y evaluación²².

La agenda de gobierno proviene de la palabra “agendum”, que significa “sobre lo que se debe actuar”, se dice que la formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, porque indica el interés público y muestra si puede existir una confusión entre lo público y lo privado, por ende refleja la situación social y cultural de un país. Para la formación de la agenda, se dice que es el proceso a través del cual, problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno, como asunto posible de la política pública. Otra forma de definirlo, se puede llamar propiamente formulación de la agenda, al

²¹ Ruiz Sánchez, Carlos, Manual para la elaboración de políticas públicas, p.16.

²² Ruiz Sánchez, Carlos, *op. cit.*, p.32.

proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. Se puede decir que, la formación de la agenda es la incorporación de las demandas a ser asuntos públicos, que son competentes al gobierno, sólo si es realmente un problema de interés público²³.

Se entiende por la agenda, la integrada con las demandas que los "formuladores" escogieron o se sienten obligados a actuar. Los problemas de la política no son datos *a priori*, sino asuntos por definir. Se considera la siguiente clasificación de agenda de gobierno, para continuar con el tema:

- 1- Constitucional, pública, sistemática.
- 2- Institucional, formal, gubernamental.

Se entiende por agenda constitucional, pública, sistemática, como la [...] *integrada por todas las cuestiones que los miembros de la comunidad política, perciben [...] como merecedoras de la atención pública [...] asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.*

Por agenda institucional, pública, sistemática, se entiende por [...] *los asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por cualquier encargo de tomar decisiones*²⁴.

Una vez ya definida la agenda de gobierno que se va a aplicar, mediante la definición de la política, la cual de un modo sencillo puede decirse que es la acción del gobierno. Pero, antes de proseguir se presentan otras definiciones:

La política puede denotar varias cosas; un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial). Un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una

²³ Para profundizar sobre el tema véase el libro de Aguilar Villanueva, La hechadura de las políticas.

²⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno, p.32.

situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de parques nacionales, política de alfabetización de adultos). La norma [...] que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética y urbana), el conjunto de objetivos, programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (política habitacional [...] la política de empleo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos, regresiva política de ajuste y estabilización.

En esta cita se muestra a la política como una diversidad de acciones.

Aquí, la política se ve bajo otra óptica: [...] *El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso observable [...] la política existe no [por] intuición, sino por interrogación de los fenómenos políticos*²⁵.

Con el fin de contar con un panorama más amplio, en seguida, otras definiciones de política:

Una política es un comportamiento prepositivo intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual, se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios; es una acción consentida [...] no es una simple decisión deliberada del actor

²⁵ Aguilar Villanueva, La hechedura de las políticas, pp. 22-33.

gubernamental; la decisión es la cúspide del Estado. Hay que incorporar las nuevas y diversas decisiones de muchos actores participantes gubernamentales y extra-gubernamentales²⁶.

La política es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decidores y operadores. Una política no es sólo una decisión es, ante todo, un conjunto de acciones, una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos y metas, con base en un problema concreto.

Puede decirse que la política es acción, son actos que se toman con decisión sobre un curso, que se hacen en función de resolver problemas, que es el objetivo base de toda política.

La política tiene las siguientes características;

1-Institucional; la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida [...]

2-Decisorio; la política es un conjunto-secuencia de decidores relativas a la elección de fines y/o medios de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.

3-Conductal; implica la acción o la inacción.

4-Casual; son productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social²⁷.

Una clasificación de política es la siguiente: la clasificación canónica de las políticas regulativas, distributivas y redistributivas, las políticas distributivas son... relativamente específicas, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ellas tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco

²⁶ *Ibidem*, p.32.

²⁷ *Ibidem*, p. 24p.

entre los demandantes antagónicos, la política regulativa es una arena de conflicto y negociación, es relativamente turbulenta de interés exclusivo y contrapuesto, que se mueven en torno a una misma cuestión se ven obligados a coaliciones y /otras acciones de reciproca concesión la solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas, hay afectados y beneficiarios la política redistributiva la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas es conflictiva las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos²⁸.

Se puede concluir, que las demandas se incorporan a la agenda de gobierno por medio de una metodología, definiendo la problemática, lo público, que dependiendo de la naturaleza de la demanda tendrá posibilidades de solución.

Se puede afirmar, que el proceso de definición de políticas comprende:

- a) Definición de la problemática.
- b) Diseño de la forma de acción.
- C) Implementación o ejecución.
- d) Evaluación o redefinición y
- e)-Conclusión e impactos.

El gobierno debe decidir si la demanda expuesta es un problema; a propósito, Ruiz Sánchez dice que un problema es

[...] una proposición dirigida averiguar el modo de obtener un resultado, conociendo ciertos datos, -un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin, -necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas Los actos humanos tienen consecuencias sobre otros, y algunos de ellos

²⁸ Véase a Aguilar Villanueva, *op.cit.*, pp. 33-74.

*perciben para crear necesidades, a tal grado que requieren la solicitud de alivio*²⁹.

Otras características de los problemas pueden ser que en lo político haya respaldo de organizaciones poderosas y argumentos culturales, cuyo consenso puede ser mayoritario, minoritario, dividido, entonces, el gobierno toma la decisión y lo legitima con base en sus atribuciones y facultades. Una clasificación de los problemas podría ser la siguiente:

- 1- Sencillos y localizados.
- 2- Escalados e interdependientes.
- 3- Rutinarios, e
- 4- Inéditos.

El grado de solución depende de la complejidad de la demanda, usando la anterior clasificación se pueden incluir los diferentes tipos de respuestas para cada tipo de problemas:

1- Sencillos y localizados; son de respuesta rápida cuya solución se encuentra disponible y ya programada.

2- Escalados e interdependientes; son las políticas llamadas incrementales, en donde la respuesta de cada demanda requiere tiempo y de acciones integrales o complementarias, ya que una acción requiere el respaldo de otra.

3- Rutinarios; su solución es programable porque son problemas recurrentes, constantes y comunes, que ya se encuentran localizados. Y, por último

²⁹ Ruiz Sánchez, Carlos, Manual para elaborar políticas públicas, p.17.

4- Inéditos; innovación es la regla porque, por lo general, son problemáticas nuevas que rompen con los esquemas ya conocidos, por esto la innovación y el ensayo de acierto y error es común en esta forma de respuesta.

Hay dos tipos de problemas, según otra clasificación más sencilla, los de interés general y los de interés particular, aquí entran en acción lo público y lo privado. El gobierno define cuál problema es del tipo privado o público, debido a que el gobierno resolverá siempre el problema público, indicando su competencia, una vez seleccionado, éste lo incorpora a la agenda de gobierno.

1.4.- La planificación, la planeación e implementación.

La planificación es la herramienta básica de todo gobierno porque ésta es necesaria para buscar un futuro posible; por esto la planeación parte de un imaginario, ya sea individual o colectivo, en consecuencia, se puede afirmar que la planeación es siempre prospectiva.

Los antecedentes de la planificación se remontan desde la Segunda Guerra mundial, más o menos por 1944, y la razón de su surgimiento es que cuando se acercaba el final de esta guerra, las economías expresaban interés por la planificación. El trastorno que causó el conflicto y la imprevista contracción demográfica indujeron a los gobiernos del primer mundo a planificar el desarrollo. Como se observa, la situación posterior a la Segunda Guerra mundial provoca que exista incertidumbre sobre el futuro, ya que terminada la conflagración mundial se pasaría a la guerra fría, esta inseguridad y sus daños colaterales provocan la necesidad de idearse el futuro y hacerlo efectivo con el tiempo. Esta política coincide con el programa *New Deal* de Roosevelt donde la intervención del Estado

en la economía es vital para el modelo económico vigente en la época, cuyo teórico es Keynes, el Estado de bienestar³⁰.

A partir de 1950, los países que apuntaban hacia un firme desarrollo económico y social, como Alemania Occidental, Australia, Japón, México, Argentina, y Chile, entre otros, se percataron de las posibilidades que ofrece la planificación para acelerar el desarrollo social. Se llega al establecimiento de las cinco proposiciones básicas para estructurar un marco general, a saber:

1.- Toda planificación debe contar con una perspectiva de corto alcance, de entre uno y dos años; una de mediano alcance, de entre cuatro y cinco años; y una de largo alcance, de 10 a 15 años.

2.- La planificación debe comprender la totalidad del sistema social para asegurar un crecimiento y desarrollo armónico y equilibrado.

3.- La planificación debe participar en el proceso de toma de decisiones.

4.- El proceso educativo debe integrarse al desarrollo económico y social del país.

5.- Toda planificación debe tener en cuenta los aspectos cualitativos de la enseñanza y no limitarse a enfatizar los aspectos cuantitativos.

Estas proposiciones requieren para su puesta en práctica de las siguientes estrategias de acción:

1-El desarrollo de conceptos y metodologías específicas.

2-Actualización del personal que aplique esas metodologías.

3-La adaptación de dispositivos de organización y administración para poner en práctica la planificación.

³⁰ Golfeder Guitela y Eduardo Aguilar, Planificación y administración: un enfoque integrado, p. 17.

Durante la misma década, se mencionan tres enfoques que deberían tomarse en cuenta:

- 1- Demanda social.
- 2- Potencial humano.
- 3- El costo-beneficio³¹.

Hay que indicar que la planificación funcionará, es decir, será funcional si los elementos administrativos son favorables.³²

La planificación es necesaria para indicar un camino y un lugar a donde ir, por esto se liga a la planeación con la toma de decisiones; la planeación es prever y prevenir lo que deseamos y lo que no deseamos, ver las dos caras de la misma moneda; el prever se refiere a las decisiones que lleven al futuro deseado conociendo las oportunidades y fortalezas, por esta razón, el prever se sustenta en las condiciones. El prevenir son las decisiones y medidas a tomar con carácter preventivo para que las debilidades y amenazas no estén sobre nosotros. La planificación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes, y lo vital de todo esto es tomar la decisión. La planeación no sólo se limita a buscar un futuro deseado, sino también indica cómo hacer de ese futuro deseado una realidad, igualmente esto implica el cómo se evita, por eso la planeación se orienta a obtener o a impedir un determinado estado de cosas. Para esto es sustantivo indicar el cómo hacer la acción que se practique, esto se logrará mediante la estrategia.

La estrategia la define Mitzberg de la siguiente manera:

[...] la estrategia corporativa es un patrón o modelo de decisiones que determina y revela sus objetivos, propósitos y metas, define la esfera de

³¹ Véase a Golfeder Guitela y Aguilar Eduardo, *op.cit.*, pp. 17-21.

³² Es importante aclarar que ninguno de los tres elementos mencionados asegura por sí mismo la correcta planeación –planificación, por esto la integración de los mismos es importante para su desarrollo.

negocios a la que aspira una compañía [en este caso un gobierno de cualquier nivel], establece la clase de organización económica y humana que es o pretende ser y también precisa la naturaleza de las contribuciones económicas y no económicas³³..

Morrisey, habla sobre el pensamiento estratégico, que es una intuición, que se utiliza como base y su fin es dar lugar a una perspectiva³⁴.

Retomando la toma de decisiones, ésta, como ya se mencionó antes, es vital porque se elige el camino que se puede tener por medio siglo o más, por esta razón, tomar la decisión correcta es primordial aún más si se trata de un país o de una región, por esto hay que tomar una decisión estratégica correcta. El mismo autor menciona dos herramientas importantes en todo proceso de planeación, que son la decisión estratégica y el FODA: *La decisión estratégica [...] es aquella que es efectiva durante largos periodos y afecta a la compañía [en este caso al gobierno] de manera diversa dado a que concentra y compromete una parte muy significativa de sus recursos alrededor de los resultados previstos³⁵.*

Como se ve, este concepto ayuda a complementar lo ya antes mencionado, ya que lo aterriza en los recursos. En cuanto al FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), que es en sí una revisión interna de la organización o de una persona inclusive, que puede resumirse en conocerse a uno mismo. Esta herramienta es importante cuando se elige el camino que se va a tomar, ya que define las armas y los escudos de la organización, sus posibilidades de expansión, el conocimiento de los puntos débiles, así como, las debilidades de la estructura, incluyendo al personal y, además, que se conoce a lo que se va enfrentar a la organización.

³³ Mitzberg, Henry, Brian, Quinny y Voyer, John, El proceso estratégico, concepto, contexto, casos, p. 59.

³⁴ Para profundizar ver a Morrisey, George, Planeación a largo plazo, creando su propia estrategia.

³⁵ Véase Mitzberg, *et alter*, *op.cit.*, p.55.

Como ya se mencionó, este autor habla del FODA, pero él indica unas bases para el diseño de estrategias que al mismo tiempo son características y primicias:

- 1- Proceso racional, controlado y conciente.
- 2- Sencillo e informal.
- 3- Debe ser elaborado por el estrategia de mayor rango.
- 4- Debe ser singular y de responsabilidades singulares.
- 5- Debe ser claro.
- 6- Debe ser única, completa, explícita y sencillo.
- 7- Debe ser práctica.

Para hablar de la planificación prospectiva, es oportuno citar a Miklos y Tello, con la siguiente concepción de este concepto.

En planificación el estilo prospectivo funciona a la inversa del procedimiento tradicional, ya que se inicia con la caracterización de los futuros posibles para después seleccionar el más deseable, en cambio en plantación prospectiva, primero se determina el futuro deseado y se le diseña creativa y dinámicamente, sin considerar el pasado o el presente como trabas insalvables; estos se consideran un segundo paso, al confrontárselo con el futuro para desde ahí explotar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente³⁶.

Tener un futuro es el insumo más importante de toda planeación. Los autores Miklos y Tello afirman que la prospectiva se concibe como un insumo básico para la planeación ya que apoya el logro de los siguientes objetivos;

- 1- Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.

³⁶ Miklos, Tomas y Elena Tello, Planificación prospectiva; una estrategia para el diseño del futuro, p. 59.

2- Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en una visión compartida del futuro.

3- Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.

4- Aportar una guía conceptual conductora del estudio de aquellos relevantes de la realidad que permita enfrentar con eficiencia y eficacia a la complejidad de contexto actual³⁷.

Brevemente se presentan los tipos de planeación: la planeación retrospectiva revisa los resultados y acciones del pasado para definir las mismas hacia el futuro; la planeación determinista indica que ciertas variables son controlables para determinar el futuro; la planeación inferencial sustenta sus métodos, normas o patrones en vivencias; la planeación prueba y error es similar a la anterior sólo que aquí, es el ensayo; la planeación circunscriptiva se enfoca al presente y situaciones concretas; la planeación operacional selecciona medios para perseguir objetivos; la planeación normativa selecciona medio, metas y objetivos e ideales; la planeación estratégica selecciona métodos, metas y objetivos; la planeación a largo plazo fija posiciones mediante la selección de estrategias y fija objetivos y metas; y la planeación táctica se enfoca al rendimiento, se basa en la intuición para el control y el equilibrio³⁸.

Para concluir, es conveniente hacer una distinción entre planeación y planificación, para lo cual se cita lo que al respecto señalan Golfeder y Aguilar que permitirá llegar a este objetivo:

La planeación es un proceso que tiene [como] finalidad última la elaboración de un plan, para lo cual se requiere de métodos, técnicas y

³⁷ Véase a Miklos Tomas y Elena Tello, *op. cit.*, pp. 59-63.

³⁸ Véase a: Quintero Calleja, Gerardo Octavio, Estado y desarrollo, el Plan Puebla-Panamá, desde el enfoque de planeación y política pública.

Bermúdez Barajas, María del Carmen, Análisis del Plan Puebla- Panamá, bajo el enfoque de políticas públicas.

Morrisey, George, Planeación a largo plazo, creando su propia estrategia.

procedimientos (en su mayoría ya establecidos); la fuente de información para su quehacer, el registro de estadísticas, estudios probabilísticos y proyectivos y metas que de manera inevitable tiene su referente político. El saber y la organización racional, la selección, cuidados a las prioridades de desarrollo económico-social, relación entre metas y objetivos, políticas, prescripción de estrategias y la viabilidad política, son las principales características de la planeación³⁹.

En lo que se refiere a la planificación señalan que:

La planificación es una acción integral que afecta a todo un país o a una comunidad entera, es la expresión equilibrada y racional de la política y la economía. Bien puede decirse que traducen en acciones concretas el plan de vida de una sociedad, posee un valor instrumental por la colaboración irrestricta de los sectores de producción y representación social para su construcción y realización, elementos cuantitativos y cualitativos, finalmente, puede decir que toda tecnología de la anticipación⁴⁰.

Concluyendo, la planeación es una herramienta para alcanzar un futuro posible, práctico y estructurado, siempre prospectiva a diferentes plazos de tiempo independientemente del apellido que le pongan, siempre tendrá un plan a seguir y una planificación a ejercer y seguir, es racional que posee una misma visión común y sus elementos deben ser coordinados y bien definidos, la elaboración de un plan debe ser horizontal porque es un trabajo de equipo para tener un mayor compromiso.

La implementación también forma parte del proceso de planeación y planificación, ya que es la acción de la estrategia, que puede ser de cualquier naturaleza por lo que no es fácil definirla de manera concreta, ya que puede

³⁹ Golfeder Guitela y Eduardo Aguilar, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 43.

implicar la obra pública o un mayor presupuesto o personal o una disminución de procedimientos administrativos o un aumento de éstos o incluso el manejo del tiempo. El tema de la implementación se liga con la política pública que es en sí una acción estratégica que siempre compete al gobierno e igual que la planeación –planificación el inicio de su estudio amplio se dio posteriormente, después de la Segunda Guerra mundial, los cuales se interrelacionan y se estudian al mismo tiempo.

Posteriormente, en la década de los setenta (1970), época en la que el estado de bienestar queda superado en los países desarrollados del bloque capitalista, debido al agotamiento natural del modelo, por una eficiente administración económica, pero ineficaz administración social de las empresas tanto privadas como públicas, aunado a las instituciones que no mermaron los problemas existentes, más un fuerte endeudamiento del Estado y la aparición al mismo tiempo de la inflación y de la deflación, que tendrá como consecuencia el cambio del patrón oro a un sistema fiable (fiat), que está basado en la fe, que es la confianza hacia la moneda estadounidense, el dólar. Es sobre este concepto cuando se empieza a estudiar, de manera más profunda, la implementación partiendo de una sola pregunta ¿por qué fracasa la política pública?, según los teóricos de ese momento.

La implementación empieza a ser un tema en la política pública para conocer el por qué de los fracasos de la misma política pública,

[...] las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad, persistencias locales, intereses diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiados) demostraban que la promulgación de las leyes buenas o el buen diseño científico-tecnológico de un programa

*gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de la política*⁴¹.

Agregando los errores o fallas de diseño, las equivocaciones o deficiencias de administración o incompetencia provocaban el fracaso, e incluso, la decisión que se haya tomado al principio, por lo que se erraba el camino, trayendo pérdidas consecuenciales, esto porque la implementación es fruto de una decisión, que entre otras cosas, tiene carácter político, además, de que la implementación es parte del proceso de planeación y administración, es un proceso de operatización.

Aguilar Villanueva presenta un modelo de implementación que es de Van Meter Donald, pero lo puntualiza de la siguiente manera;

1-Un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios del gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo.

2-Las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes laboran las políticas.

3-Un progreso de transformación de las demandas y recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales.

4-Las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales.

5-Los resultados tal y como en realidad se ofrecen al público. Y

6-La retroalimentación, que la ejecución y los resultados de la política inducen al ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos. *Podemos decir que este modelo parte de la verdad como valor y del compromiso, que considera al ambiente un elemento a considerar para la aplicación como a la retroalimentación*⁴².

⁴¹ Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas, p. 18.

⁴² Véase: Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 97-98.
Golfeder y Aguilar, *op. cit.*, pp. 112-114.

Se puede concluir con algo importante sobre la implementación, depende de la voluntad y compromiso tanto de los gobernantes como de los gobernados, así como, de los ejecutores y de la estructura administrativa, ya que se deben tener claras cuáles son sus acciones y sus reglas de coordinación –cooperación entre los componentes y las personas. La implementación es la parte de la planeación que representa la acción, exige, el trabajo en equipo.

Capítulo 2.

Estudio general. Análisis de los planes.

2.1 El Programa de 100 Ciudades.

2.1.1- Antecedentes.

Con la aplicación del modelo económico llamado desarrollo estabilizador se produjo una centralización poblacional y una creciente desigualdad regional que obligó al gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) a realizar un cambio de percepción, mediante el establecimiento de elementos legales sobre el problema del desarrollo que afectaba a lo regional y a lo urbano. Con los cambios legales se dio inicio a un viraje en el planteamiento del problema, para llevarlo del terreno puramente político al político tecnocrático.

Así se tiene que, durante el período sexenal de Luis Echeverría se promulgó la Ley de Asentamientos Humanos y se creó la Secretaría del mismo nombre, pero lamentablemente no atacó de frente al problema del desarrollo regional, ya que se decía en ese entonces que

si bien el centralismo ha sido una característica tradicional de nuestro estado federal, éste enfrenta actualmente fuertes presiones [...] que parten o se organizan tanto en las comunidades territoriales que demandan una descentralización político/territorial, como dentro del propio aparato de gobierno que busca, en cierta medida obligado, por esas presiones, formas más eficientes y concretas de acción durante el mandato de Miguel de la Madrid¹,

¹ Rodríguez y Rodríguez, Salvador, El desarrollo regional en México: antecedentes y perspectivas, p. 12.

Posteriormente, se dio inicio al Programa de 100 Ciudades en la administración de Carlos Salinas y el del llamado nuevo federalismo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) ².

El cambio de lo político a lo político tecnocrático, implicó modificación de estrategias. Se tuvo que recordar que los Estados Unidos Mexicanos, es un estado federado dividido en estados libres y soberanos y éstos a su vez en municipios libres, por lo que en la era tecnocrática los estados y municipios adquirieron una mayor participación en las actividades políticas. Estratégicamente el primer paso fue la desaparición meta constitucional que tenía el titular del Ejecutivo Federal para designar gobernadores (que siguió ejerciendo de manera limitada hasta el 2000) y presidentes municipales, desde luego presionado por las victorias del PAN en las contiendas por los gobiernos de Baja California, Guanajuato y Chihuahua, con las cuales se dio pie a una mayor participación estatal en la planeación regional y urbana.

La población mexicana estaba concentrada en cuatro ciudades principales, que son poblaciones que pasan de los dos millones de habitantes, que son Ciudad de México, Puebla, Monterrey y Guadalajara, en consecuencia,

la Secretaría de Desarrollo Social, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari consideraba que el patrón poblacional se caracteriza por la excesiva concentración en cuatro grandes zonas metropolitanas [...] de manera que propuso que el gobierno concentre sus esfuerzos en un grupo de 100 ciudades con potencial de general desarrollo e impulsar condiciones sociales y económicas favorables³.

² Hay que observar el seguimiento de la demanda a través de un proceso histórico, puede decirse que es el proceso preliminar que menciona Ruiz Sánchez, ya que se empieza a identificar el problema por parte de los políticos gobernantes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

³ Rodríguez Rodríguez, Salvador, *op. cit.*, p.362.

Como se puede apreciar, ahí se da la razón del por qué surge el Programa de 100 Ciudades, por lo que para llevar a cabo esta labor descentralizadora del desarrollo y la población se tuvieron que actualizar criterios, cambiar estrategias y definir el nuevo modelo de desarrollo, por esto se crea la SEDESOL desapareciendo la SEDUE en 1992.

[...] con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL: se fortaleció la política de desarrollo regional y urbano al permitir una mejor articulación de las estrategias [...] La coordinación de esfuerzos y tareas entre las dependencias y organismos públicos con atribuciones en la materia y la concertación con los sectores social y privado permitieron continuar con los procesos de desconcentración económica y descentralización de las decisiones de la administración pública federal y fortalecimiento de la capacidad municipal [con la creación de los] convenios de desarrollo social (CDS): a través de estos mecanismos, los gobiernos federal, estatal y municipales coordinan sus acciones correspondientes con los sectores social y privado, lo cual imprime un mayor dinamismo a las estrategias de desarrollo regional y urbano [...] Los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADE), por su parte son las principales instancias de ejercicio de los planes y programas que apoyan el desarrollo estatal y regional, los cuales aglutinan [...] un total de 809 subcomités de estos 312 son sectoriales, 232 regionales y 260 especiales. En los CDS se establecen los compromisos e integran las acciones [...] constituyendo la única vía de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales⁴.

⁴ Primero, se puede observar el surgimiento de la agenda debido a la existencia de un problema que ya se considera de interés público, que es la descentralización dentro del sistema federal, por lo tanto, entra en la agenda constitucional pública sistemática.

Segundo, existe una reestructuración de la estructura administrativa con la desaparición de una secretaría y la creación de otra, esto por decisión del gobernante, con el objetivo de articular las estrategias, hay que recordar la hipótesis en su parte final, ya que existe un impacto de la descentralización, por lo tanto, hay que modificar estrategias y modelos para cambiar.

Tercero, se inicia el proceso de planeación y de política para definir objetivos, metas y estrategias.

Puede decirse que la política urbana-regional realiza un giro importante en 1990, cuyo cambio de estrategia es de las ciudades principales a las ciudades medias.

Ahora bien, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se promulga una nueva Ley de Asentamientos Humanos y se pasa, en 1992, de una economía cerrada a una abierta. Otro elemento relevante es el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y su Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990 –1994, que establecen las metas, las estrategias y objetivos que retoma el Programa de 100 Ciudades. El PND mencionado estableció lo siguiente: *la política de desarrollo regional y urbano se orienta al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de asentamientos humanos, en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y fortalecimiento de la capacidad municipal*⁵.

Los tres documentos manejan dos estrategias para lograr sus objetivos y metas que son reordenamiento territorial de la población y desconcentración de las actividades, no dice descentralización, hasta que entre en escena con el Programa de 100 Ciudades.

2.1.2- El Programa.

El Programa de 100 Ciudades, concebido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, como una estrategia de largo plazo para impulsar el desarrollo ordenado y sustentable de ciudades estratégicas que son alternativas a las cuatro zonas metropolitanas

Cuarto, se empieza a observar un proceso de implementación ya que existe un ambiente que estimula el aparato administrativo, para formular la política y de adaptación al ambiente.

Quinto, se establece un modelo burocrático de trabajo para diseñar la política y el plan.

Sexto, SEDESOL, Programa de 100 Ciudades, Libro blanco, p. 23.

⁵SEDESOL, Programa de 100 Ciudades, p.35.

(México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), por su potencial para recibir inversiones y población y ser capaces de promover el desarrollo de las regiones donde se ubican. Se desarrolló durante el periodo 1995-1998, con importantes acciones en beneficio de 116 ciudades medias y pequeñas estratégicas para el desarrollo nacional. Administradas por 207 municipios ubicados en las 31 entidades federativas.

El periodo de vigencia del Programa de 100 Ciudades fue de enero de 1993 a diciembre de 1998; a este programa se le conoce, de manera común, como el Plan de las cien ciudades.

Dentro de esta política se destaca la trascendencia del Desarrollo Regional y Urbano, orientada al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.

El reordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, consideró encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos y desalentar el crecimiento de las zonas sobre pobladas. En este contexto, en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1989-1994, se consideró prioritario consolidar el Sistema Urbano Nacional, con el fin de controlar el crecimiento de las grandes ciudades e impulsar el desarrollo de centros alternativos, particularmente ciudades medias.

En este contexto, el Gabinete de Desarrollo Social acordó la instrumentación del Programa de 100 Ciudades con el fin de ordenar el patrón de distribución de la población. En mayo de 1992 y marzo de 1993 se difundió en el ámbito nacional el Programa de 100 Ciudades, llevando a cabo reuniones de trabajos con funcionarios estatales y municipales, así como, con las Delegaciones Estatales, SEDESOL, para mejorar los servicios urbanos y promover el desarrollo de los centros de población.

De 1993 a 1994, en consideración a que el ramo 20 carecía de una estructura programática que respondiera a la naturaleza de las obras y acciones a impulsar en el marco del Programa de 100 Ciudades, los recursos fueron transferidos al ramo 26, para ser ejercidos a través de la estructura programática de dicho ramo.

En 1994, no obstante los esfuerzos para consolidar un Sistema Urbano Nacional que contribuyera a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos (particularmente ciudades medias) y lograr una mejor integración rural-urbana, a través de fortalecer sistemas urbano regionales, que permitieran reducir y sustituir los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y el apoyo a ciudades medias y pequeñas, durante 1994 aún persistían los efectos de la creciente urbanización al concentrarse grandes núcleos de población en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad y costos en la prestación de los servicios alcanzaban niveles elevados y preocupantes.

A principios de 1995, el sector desarrollo urbano presentaba serias dificultades, ya que conforme se expandían las ciudades por la creciente población, aumentaban los rezagos existentes en los servicios públicos, los cuales no podían ser atendidos con oportunidad por la falta de recursos de los gobiernos estatales y municipales.

De igual manera, existían marcadas desigualdades macro regionales, como es el caso de los estados del norte con los del sur, así como, diferencias económicas y sociales en cada entidad federativa; había un gran deterioro del entorno ecológico, que influye directamente en el detrimento del nivel económico y de vida de la población que habita en las zonas urbanas del país donde existen grandes concentraciones demográficas e industriales.

Faltaba la autoridad para poner en práctica los planes y programas de uso del suelo, ya que en algunas ciudades medias no estaban actualizados ni formalizados legalmente por el cabildo, y su inscripción en el Registro Público, lo habían destinado originalmente a protección ambiental o zonas industriales.

La instrumentación del Programa de 100 Ciudades con el fin de ordenar el patrón de distribución de la población, mejorar los servicios urbanos y promover el desarrollo de los centros de población. Dicha estrategia consideró concentrar esfuerzos en un grupo de 100 ciudades con potencial para generar desarrollo e impulsar condiciones sociales y económicas favorables. Así mismo, en aquéllas con ubicación estratégica en las regiones deprimidas para captar población.

Las acciones de infraestructura y equipamiento a partir de 1995 se orientaron conforme a la Política de Desarrollo Social, contenida en los documentos rectores, en este sentido se continuó consolidando la estrategia del Programa de 100 Ciudades para impulsar el desarrollo equilibrado y sustentable y mejorar la calidad de vida urbana de 116 ciudades medias y pequeñas de carácter estratégico que constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. Todo esto en el marco del nuevo federalismo con recursos por parte de la federación, ya que los estados y municipios y sector social, durante el lapso de referencia, se han encargado de decidir las obras y acciones a ejecutar, a construirlas y a ejercer los recursos federales en una mezcla con recursos estatales, municipales, crediticios y de los beneficiarios.

El Programa de 100 Ciudades, que la SEDESOL comenzó a operar en 1993, derivado de la presentación en 1992 de la “Propuesta al Gabinete de Desarrollo Social” para enfrentar los retos surgidos del acelerado proceso de urbanización que ha experimentado el país en las últimas décadas. Este proceso tendía a reforzar el patrón de concentración de la población y de las actividades económicas en unas cuantas áreas, lo que a su vez acentuaba el desequilibrio en el desarrollo de las regiones, por lo que en el presente sexenio no existe ningún

acuerdo de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero (CIGF) en el cual se apruebe el apoyo presupuestal, ya que los recursos se autorizaron en los Presupuestos de Egresos de la Federación, correspondientes al periodo 1994-2000, así mismo, no se publicó en el Diario Oficial de la Federación ningún documento relativo a su creación. El Programa de 100 Ciudades está concebido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como una estrategia de largo plazo que, a través de instrumentos de planeación urbana, impulse el desarrollo ordenado y sustentable de ciudades estratégicas que son alternativas a las cuatro zonas metropolitanas (Guadalajara, Puebla, México y Monterrey) por su potencial para recibir inversiones y población y son capaces de promover el desarrollo de las regiones donde se ubican.

El universo del programa, como ya se mencionó, considera 116 ciudades medias y pequeñas estratégicas para el desarrollo nacional, administradas por 207 municipios ubicados en las 31 entidades federativas, con una población mayor a los 30 millones de habitantes y tiene como objetivos, los siguientes:

1-Propiciar en el país el uso ordenado del suelo mediante la adecuada administración y planeación urbana local.

2-Ofrecer suelo urbano a la población de escasos recursos, para atender eficientemente las necesidades de vivienda de la población, eleven la productividad, el bienestar social y reduzcan los niveles de contaminación ambiental.

3-Mantener el equilibrio ecológico de los procesos urbanos, a través de un cuidado cuantitativo y cualitativo de los recursos hidrológicos, que induzca a su aprovechamiento racional.

4-Promover la reactivación económica de los centros de las ciudades para rescatar su imagen urbana.

Las estrategias específicas de este programa son:

1-Lograr la consolidación del desarrollo ordenado de ciudades medias y pequeñas que desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas viables para la localización de actividades económicas y de atracción de población.

2-Aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades que ofrecen oportunidades para la instalación de actividades productivas y crecimiento económico.

3-Fortalecer la administración municipal y su coordinación con otros órdenes de gobierno como base para el impulso del desarrollo equilibrado de las ciudades.

Las cinco líneas de acción del Programa de 100 Ciudades son:

1. Regulación del uso del suelo y administración urbana.- Se pretende consolidar la conducción del desarrollo urbano por parte de las autoridades locales. En particular, se enfatizará en que los planes o programas de desarrollo urbano guarden congruencia con la realidad, a través de su revisión constante, y que cuenten con plena vigencia jurídica, ya que ambos aspectos propician su observancia, así como, que los gobiernos locales cuenten con los procedimientos administrativos adecuados para la conducción del desarrollo urbano en los ámbitos estatal y municipal.
2. Incorporación de suelo al desarrollo urbano.- Mediante esta línea de acción, se busca contar con la disponibilidad de los terrenos necesarios en cada ciudad para satisfacer las necesidades de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión urbana. Los cambios al artículo 27° de la Constitución y la nueva Ley Agraria han abierto cauces para una ágil incorporación de los terrenos ejidales y comunales al uso urbano por lo que se vuelve fundamental difundir, concretar y aplicar los nuevos instrumentos para dar alternativas de asentamiento legal, sobre todo a la población de menores ingresos y al mismo

tiempo hacer partícipes a los poseedores de la tierra de origen ejidal y comunal de los beneficios derivados de su urbanización.

3. Vialidad y transporte.-La vialidad y el transporte en las ciudades mexicanas requieren de lineamientos y criterios que permitan conjuntar los esfuerzos del gobierno federal y de los estados y municipios, a fin de atender adecuadamente la infraestructura vial y el transporte público para las ciudades medias y pequeñas incorporadas al Programa.
4. Aspectos ambientales.-Con el fin de atender el problema de forma integral, se tienen contemplados tres componentes básicos en esta materia: saneamiento del agua; manejo de residuos sólidos municipales para mejorar e incrementar los niveles de atención en la recolección, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los mismos y saneamiento de los cauces de ríos que cruzan las ciudades.
5. Reactivación económica y social de los centros de las ciudades.- Esta línea tiene como objetivo fundamental la revitalización de los principales centros de actividad de las ciudades, sean estos los centros históricos u otros de actividad urbana donde puedan promover proyectos integrales que generen actividad económica, proporcionen empleo a la población, aprovechen el patrimonio histórico monumental de la ciudad evitando su deterioro, modernicen la infraestructura y rehabilitación al equipamiento urbano⁶.

En la operación del Programa de 100 Ciudades intervinieron varias unidades administrativas de los tres órdenes de gobierno, como es el caso de la SEDESOL a través de las Direcciones Generales de Planeación, de Organización y Presupuesto, de Infraestructura y Equipamiento Urbano y las 31 Delegaciones Estatales SEDESOL, como áreas normativas y coordinadoras del programa. Diversas dependencias estatales y municipales como unidades ejecutoras del programa y en algunos casos los sectores social y privado en la determinación de

⁶ Hay que observar los objetivos, las estrategias y las líneas de acción. Se observa un proceso de captación y solución de las demandas ya que se estructura de lo general a lo particular y se va creando un proceso de organización de la estructura administrativa para poder aplicar el plan, respaldado en un proceso de planeación y programación.

las obras, por lo que la documentación soporte se encuentra distribuida en los archivos de las diferentes unidades administrativas y ejecutoras que participaron.

Desde 1993, año en que dio inició el Programa de 100 Ciudades, la totalidad de los recursos es ejecutada de manera descentralizada a través de las autoridades estatales y municipales. Esto significa que todo el proceso de licitación, ejecución y supervisión de las acciones está totalmente a cargo de los organismos locales ejecutores de las mismas, ya sean estos de carácter estatal o municipal⁷.

Hasta 1995, el Programa de 100 Ciudades se manejó a través del Ramo General 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SEDESOL quien se encargaba de emitir y transferir los recursos a los gobiernos locales.

En 1996, inicia el Proyecto de Mejora del Programa de 100 Ciudades con la finalidad de apoyar la descentralización de las funciones, recursos y decisiones del programa a los municipios, a través de una serie de cambios sustantivos que se introducen en la operación de dicho Programa.

Este Proyecto surge como una necesidad para dinamizar la operación del Programa de 100 Ciudades, en el sentido de contar con una estructura programática que permitiera manejar una mezcla financiera de recursos presupuestales más amplia a la que se utilizó durante el periodo 1993-1995, con la cual se captara un mayor monto de recursos y se lograra una mayor participación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado que redundara en un incremento en la realización de obras, algunas de éstas de gran magnitud en beneficio de la población.

⁷ Obsérvese que existe un proceso de ejercicio administrativo mediante un método horizontal, respetando las jerarquías, dejando el proceso y procedimiento de licitación, ejecución y supervisión a los gobiernos locales, esto es la gestión, por lo tanto, una organización administrativa que busca obtener la descentralización poblacional, a través de mejorar a las ciudades medias.

Así mismo, se pretendía una mayor participación de los municipios en la detección de necesidades de infraestructura urbana y equipamiento; en los procesos de licitación, construcción y operación de obras; así como, en la aportación y el ejercicio de recursos presupuestales, por lo que requerían de un gran apoyo de asistencia técnica y capacitación por parte de la SEDESOL.

Conforme a lo anterior, la SEDESOL requería fortalecer esta importante estrategia de desarrollo urbano ordenado, con el propósito de enfrentar la problemática que a principios de 1995 el sector desarrollo urbano presentó, ya que el esfuerzo que realizaba el Gobierno Federal para apoyar el proceso de descentralización, a través del Programa de 100 Ciudades, se estancaba en los estados, debido a que la mayoría de los municipios no participaba en los procesos de licitación, contratación y supervisión de obras, por lo que éstos últimos no aportaban recursos propios para la construcción de las obras

Los municipios no contaban con la suficiente capacidad técnica y administrativa para llevar a cabo las obras y acciones de infraestructura y equipamiento y ninguna dependencia les proporcionaba la asistencia técnica. El ejercicio de los recursos presupuestales del Programa de 100 Ciudades durante el período 1993-1995 presentaba algunas limitantes como eran las relativas a combinar diferentes fuentes de recursos, principalmente las de recursos crediticios provenientes de organismos financieros internacionales, y la de asegurar que los recursos se ejercieran directamente en los municipios considerados en dicho Programa.

Las modificaciones a la operación del Programa de 100 Ciudades se llevaron a cabo, a través del rediseño de algunos procesos claves que permitieran eficientar los resultados de este Programa, con: una mayor descentralización de funciones, recursos y funciones a los municipios, la obtención de mayores recursos presupuestales y una mayor participación de las autoridades locales y

beneficiarios en la definición de las obras, así como, el establecimiento de indicadores que permitieran medir y evaluar con oportunidad el desarrollo del Programa de 100 Ciudades.

Con el propósito de evitar un posible desvío de los recursos presupuestales de las propuestas de inversión concertadas por la SEDESOL con los gobiernos estatales y municipales, se elaboró el “Manual de Operación” y “Criterios para Asignación de Recursos” conforme a la normatividad establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (1996-1998), “Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento”, “Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal” y “Acuerdos de los Programas de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal”, para que se facilitara la asignación y ejercicio de los recursos presupuestales. La licitación y contratación de las obras fue conforme a la “Ley de Adquisiciones y Obras Públicas”⁸.

El cambio fundamental que se introdujo con este proyecto fue que los recursos del Programa de 100 Ciudades se ejercieran en el Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social”, y como responsable la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, en lugar del Ramo General 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” que estaba a cargo de la Dirección General de Planeación.

Lo anterior se dio, debido a que la normatividad del Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social” es más flexible para la operación de una mezcla financiera que, además, de los recursos fiscales (federales, estatales y municipales) permite incluir recursos de crédito de organismos financieros nacionales e internacionales

⁸ Primero, existe un proceso de implementación, un proceso de transformación de las demandas y recursos en la política pública, a través de la estructura formal.

Segundo, el Programa de 100 Ciudades cambia de una planeación a largo plazo a una planeación táctica, porque ahora la prioridad es el rendimiento, además de que se busca el control y el equilibrio en los recursos.. Tercero, obsérvese cómo durante un proceso de gestión se produce un cambio en la estructura administrativa, así como, en su forma de organizarse, por lo tanto, una realidad.

Cuarto, la gestión produjo impactos, así que, se requirió modificar los modelos existentes para alcanzar la eficiencia y la eficacia, por lo que se cumple parcialmente la hipótesis.

y aportaciones de los beneficiarios y de los sectores social y privado. Más aún, con personal técnico especializado de la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento se daría asistencia técnica en mayor proporción a los estados y municipios en materia de planeación, construcción, operación y administración de las obras y acciones a realizar en materia de infraestructura y equipamiento urbano, para que los municipios tuvieran los suficientes elementos para ejecutar directamente la construcción de sus obras.

De igual manera, la estructura programática de este Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social” permite identificar con mayor precisión el tipo de obras y acciones a realizar. Para 1998, se actualizó la estructura programática del Ramo 20 para el Programa de 100 Ciudades. En comparación con la de 1996-1997, fue más flexible y permitía identificar fácilmente las líneas de acción del Programa de 100 Ciudades, ya que durante 1996 y 1997 los estudios de una misma línea de acción se hacían en un programa y la obra en otro, lo que dificultaba su manejo para establecer los sistemas de control, evaluación y su identificación en cuenta pública. Así mismo, en dicha estructura se identificó al Programa de 100 Ciudades, por primera vez, con la clave 009, como programa especial que agiliza el seguimiento de su desarrollo y una evaluación más objetiva de los resultados alcanzados. Cada programa de la nueva estructura programática identifica fácilmente las obras y acciones de cada línea del Programa de 100 Ciudades.

Se logró llevar a cabo una planeación integral orientada al desarrollo urbano de las 116 ciudades del Programa, con una mayor participación de los gobiernos federal, estatal, municipal y de los sectores social y privado, que permitió que los municipios planearan, contrataran y ejecutaran directamente las obras.

Se diseñaron indicadores de evaluación lo más objetivo que fue posible, para medir el impacto de las obras y acciones de este programa, en cuanto a ciudades y a habitantes beneficiados.

Asimismo, se diseñaron los criterios para la asignación de los recursos presupuestales, por estado y municipio, conforme a los techos autorizados por la SHCP.

Se instruyó, a través de las reuniones nacionales, a los 31 Delegados Estatales de la SEDESOL sobre la operación del Programa y se les entregó el “Manual de Operación” y “Criterios para la Asignación de Recursos”, con el fin de que se concertara con los gobiernos de los estados y municipios las propuestas de asignación, en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES).

Se establecieron sistemas de comunicación telefónica y escrita con los gobiernos estatales y municipales, delegaciones estatales de la SEDESOL, Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto y Asuntos Jurídicos de la SEDESOL y otras dependencias federales.

Se fortaleció el proceso de programación y presupuestación de los tres órdenes de gobierno, ya que las obras y acciones a realizar en el Programa de 100 Ciudades se determinaron en el seno de los COPLADES, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000. Dichas propuestas se oficializaron en otro documento que se diseñó en este proyecto de mejora, el cual se denominó “Anexo de Ejecución”, que es un documento adicional al “Convenio de Desarrollo Social” en el que se especifica el nombre de cada obra o acción, así como, el porcentaje de aportación federal, estatal, municipal y de beneficiarios, y la firma de los participantes, con lo cual mejoró la coordinación de funciones entre el gobierno federal, estatal y municipal.

La licitación, adjudicación y realización de las obras y acciones del Programa de 100 Ciudades se llevó a cabo, la mayoría de las veces, por los municipios y con apego a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con la

documentación soporte de la contratación y ejercicio presupuestal. En cuanto al control y evaluación del Programa de 100 Ciudades se lograron avances significativos con relación a 1995, ya que se diseñaron y establecieron normas y sistemas para el mejor control y evaluación del Programa de 100 Ciudades, como fue el caso de la supervisión de la ejecución de las obras, en donde se estableció que el 3% del costo de las obras se destinara para la supervisión de las mismas, asignándose de ese porcentaje el 1.5% a la unidad ejecutora y el otro 1.5% a la unidad normativa, en este caso fue a las Delegaciones Estatales de la SEDESOL, con lo que fue posible contar con información oportuna y veraz del desarrollo de las obras, desde el proceso de licitación hasta su terminación que se encuentra en los archivos de los gobiernos estatales y municipales y delegaciones estatales SEDESOL.

Para el ejercicio de los recursos presupuestales se hicieron radicaciones a cada estado de la República y los recursos federales fueron liberados a través de las cuentas por liquidar certificadas y firmadas por el Delegado de la SEDESOL y representantes de las dependencias locales, lo que permitió mantener un control sobre los recursos ejercidos no solamente de origen federal, sino también los estatales, municipales y aportaciones. Se capacitó, a través de cursos, al personal de las 31 delegaciones estatales SEDESOL, en la nueva estructura programática y en la elaboración de las cuentas por liquidar certificadas.

Se establecieron sistemas de cómputo para captar oportunamente la información generada por las cuentas por liquidar certificadas y los resultados.

Es importante señalar que la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, durante 1999 y el 2000, ha apoyado a los gobiernos estatales y municipales del Programa de 100 Ciudades con acciones de asistencia técnica y capacitación en materia de vialidad y transporte urbano, residuos sólidos y equipamiento urbano en aspectos como: elaboración de términos de referencia

genéricos y para proyectos ejecutivos, seguimiento y revisión de obras, manuales normativos básicos, programas de fortalecimiento institucional, cursos de capacitación y seminarios, a través de la participación de técnicos de la SEDESOL y de expositores y consultores de la UNAM y de empresas nacionales e internacionales.

Así mismo, se ha apoyado en la formulación de estudios integrales y especiales, y proyectos ejecutivos de vialidad y transporte urbano, residuos sólidos y de equipamiento urbano.

La SEDESOL al ser corresponsable con los gobiernos de los estados y municipios del ejercicio de los recursos presupuestales, a través de las cuentas por liquidar certificadas y de supervisar directamente el desarrollo de la construcción de las obras del Programa de 100 Ciudades, pudo captar de manera oportuna los avances físico-financieros de las obras y acciones que se realizaban, para reportarlo mensualmente a la SHCP, a nivel de obra y línea de acción.

Conforme a lo anterior, la SEDESOL, una vez que ya concertó con los gobiernos de los estados los techos presupuestales, las obras y acciones a realizar, y se cuenta con el oficio de autorización de la SHCP, radica los recursos presupuestales a las líneas de crédito de las 31 entidades del país, conforme a los calendarios de ministración de recursos acordados.

El personal de las delegaciones estatales de la SEDESOL, se encargó de elaborar las cuentas por liquidar certificadas conforme a las estimaciones de campo presentadas por las autoridades locales, lo que permitió captar de manera oportuna y veraz el cumplimiento de la normatividad en materia de licitación y contratación de las obras y acciones, el desarrollo que iban teniendo y el ejercicio de los recursos no solamente de origen federal, sino también estatal, municipal y de crédito, ya que en cada estimación de campo se determinaba la mezcla de recursos que se iba a pagar conforme a lo estipulado en el “Anexo de Ejecución”.

Una vez que el personal asignado elaboraba las cuentas por liquidar certificadas, enviaba una copia a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SEDESOL, con lo cual se integraba en el ámbito nacional el avance presupuestal del Programa de 100 Ciudades y lo enviaban a la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento que analizaba dichos avances y los comparaba en el ámbito de obra y acción por estado con los avances físicos que reportaban los supervisores de campo de las delegaciones estatales de la SEDESOL, con esta información se integraban los informes mensuales de los avances físico-financiero de cada obra y acción que se desarrollaba.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto estableció los sistemas contables y de resultados con motivo de la aplicación de los recursos y conclusión del programa conforme a la normatividad de la SHCP y SECODAM.

Por lo que se refiere a los avalúos de los bienes mueble e inmuebles, con los recursos del Programa de 100 Ciudades no se adquirieron bienes inmuebles, en virtud de que los recursos presupuestales se canalizaron a la construcción de obras y equipamiento que pasó a ser propiedad de los gobiernos estatales y municipales, de igual manera la SEDESOL no realizó obras por administración directa; que implicara la contratación de personal, por lo que no existe documentación soporte del cumplimiento de los derechos de los trabajadores.

Sobre la base de este sistema de seguimiento fue posible diseñar indicadores de eficiencia presupuestal y estratégicos para evaluar el impacto del Programa en el desarrollo urbano ordenado de las 116 ciudades, en materia de Regulación del uso del suelo y administración urbana; Incorporación del suelo al desarrollo urbano; Vialidad y transporte; Residuos sólidos; Saneamiento del agua y de cauces; y Reactivación económica y social de los centros de la ciudad.

2.1.3 El modelo administrativo aplicado.

Áreas administrativas implicadas: 207 municipios y 31 entidades federativas. SEDESOL: Direcciones generales de planeación, organización y presupuesto; de infraestructura y equipamiento urbano y 31 delegaciones estatales, áreas normativas y coordinadoras del programa y Subsecretaría de desarrollo regional y SHCP, sector social y privado.

Proceso administrativo SEDESOL es la encargada de dirigir y coordinar el programa, el cual consiste en equipamiento urbano; las dependencias estatales y municipales son los ejecutores del programa. El procedimiento consistió en la aportación de recursos financieros de los tres niveles de gobierno; la federación aporta estos recursos mediante el ramo 26 en un inicio, ramo 20 después, y actualmente en el ramo 009. Se cumple con la meta de expandir la capacidad del municipio y para lograrlo se exigió una mayor coordinación y comunicación, los municipios ejecutaban, los estados planeaban y la federación apoyaba y auxiliaba, controlaba y evaluaba. En cuanto a la normatividad se aplicó la ya abrogada ley de adquisiciones y obras públicas del 30 de diciembre de 1993, los acuerdos, normas de operación, la ley de presupuesto y el presupuesto de egresos.

Cuadro del proceso..

Municipio: licita y da seguimiento a la obra, fija características de la misma, fija tiempos y da recursos.

Estados: tiene un plan de desarrollo urbano, autoriza obra y propone, da seguimiento, fija reglas mediante ley de desarrollo urbano, características de las obras y trazo urbano, requisitos.

Federación: da recursos financieros, controla y evalúa.

Relación.

Descentralización.

Federación: disminuye su actividad en asuntos de obras públicas urbanas.

Estados: fijan la actividad urbana.

Municipio: recibe asesoría y asistencia pública en los procesos de licitación y diseño de la obra.

Cooperación.

Federación: aporta recursos presupuestales y fija las reglas de operación.

Estados: le indican a la federación los recursos a usar y usados.

Municipios: reciben asistencia técnica y asesoría en los procesos de licitación y diseño de la obra.

Coordinación.

Federación, estados y municipios: acuerdan las acciones, envían resultados y se comunican de manera expedita y aportan recursos financieros conforme al acuerdo.

Características relevantes de modelo.

Su descentralización constante que llega a su máximo en 1998, el logro de la ampliación de la actividad municipal y participación social, y la cooperación de los niveles de gobierno.

Comentario final.

El Programa de 100 Ciudades logra, hasta cierto punto, sus líneas de acción, lo único que no logra de manera satisfactoria es su objetivo vertebral de descentralizar la población, pero sí hacer un equipamiento urbano. Como se verá más adelante, este programa es el antecedente, uno de varios, del Plan Puebla-Panamá.

2.2.-El Plan Puebla-Panamá.

2.2.1. Antecedentes.

Después del dos de julio del 2000, México se encontró en una situación política antes impensable, el partido oficial (PRI) había sido derrotado en las elecciones de ese año. El tiempo que va desde la elección hasta la toma de posesión del cargo de presidente de la República por Vicente Fox Quesada, se percibía en el país un ambiente de expectación, plagado de opiniones acerca de lo que sería el nuevo gobierno. Durante esa época surge en la mesa de discusión un proyecto para el desarrollo regional del sur-sureste del país, pero tenía este proyecto la particularidad de que expandía su área de ejercicio, concretamente, abarcaba toda Centroamérica, ese proyecto se denominó Plan Puebla-Panamá y creó una amplia expectativa de opinión, algunas en pro y otras en contra.

En los tres meses que antecedieron a la toma de posesión del cargo presidencial por Vicente Fox, el Plan Puebla-Panamá (PPP) se convirtió en uno de los principales problemas de opinión pública en México, [...] *una desconfiada sociedad civil mexicana exige al gobierno información fidedigna en torno a este plan, cuestiona y debate los pocos indicios del mismo, mientras desde el gobierno*

se hace alarde de las supuestas capacidades de esta iniciativa para resolver de una vez por todas, los problemas de pobreza imperantes en el sur del país⁹.

Como se pudo constatar, el Plan Puebla-Panamá desde antes de su inicio generó expectativas diversas, unos lo vieron como un avance, otros como una amenaza. De su origen se dan diferentes historias, una que Santiago Levy (Director del IMSS) lo presentó a Luis Donald Colosio, en 1994, y lo retoma durante la campaña de Vicente Fox. Otra versión dice que este plan tiene sus antecedentes en diversos estudios hechos por organismos internacionales (FMI y BM), organizaciones estadounidenses y empresas transnacionales. Sobre esta última versión se hace un estudio.

Respecto a los antecedentes que se mencionan arriba, es decir, los documentos preparatorios que son los antecedentes del Plan Puebla-Panamá, están conformados por siete grupos de documentos oficiales, académicos y privados, elaborados en Centroamérica, México y Estados Unidos, los cuales han servido de base para la construcción general del Plan Puebla-Panamá. A saber:

1. En diversos documentos oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Secretaría del Medio Ambiente de México (SEMARNAP), se reconoce la iniciativa del corredor biológico mesoamericano (BM) que forma parte nodal del PPP (Plan Puebla-Panamá) destinado a la conservación, pero también cada vez más, al manejo lucrativo y la privatización estratégica de las riquezas biológicas de la región mesoamericana.

2. Un segundo grupo de documentos preparatorios del PPP, de perspectiva geopolítica similares a los anteriores, mira el desarrollo de la región desde la óptica geoestratégica de los actuales procesos de globalización y desde las necesidades (¿?), ve este proceso de integración de la economía mundial, le

⁹ Bartra, Armando, Mesoamérica, los ríos profundos alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá, p.135.

impone hoy a la hegemonía de los Estados Unidos. Los documentos fueron elaborados a partir de 1999, en centros universitarios estadounidenses de perspectiva neoliberal, en la CEPAL y en el BID. Evalúan la falta de integración centroamericana, su enorme potencial geoeconómico casi inutilizado, las posibilidades de desarrollo de diversas infraestructuras integradoras y las necesidades de inversión requeridas para crear estas infraestructuras, las cuales son;

a- Predomina la figura general de corredores logísticos que integra el haz de todos estos tipos de flujos. b- Otro documento del BID, en el que detalla la manera como todas las infraestructuras de comunicaciones y transporte permitirán la integración dentro de cada nación, cada región (mexicana y centroamericana) y ambas regiones c- El objetivo general es integrar la región de Mesoamérica mediante la construcción de un corredor transversal de infraestructuras en la costa del Golfo de México y en la costa del Pacífico de América Central, de manera que vinculen las diversas naciones del área y se les dote de los servicios básicos que les permitirán unir tres corredores interoceánicos: en México, Honduras y Panamá, sin entenderse muy bien por qué la propuesta deja fuera de este magno proyecto las aspiraciones de corredor interoceánicos secos y de un canal de agua en Nicaragua [...] al servicio de las necesidades desde conexión del este de los Estados Unidos (la región más rica del mundo) con la Cuenca del Pacífico (la región que más dinámicamente crece durante los últimos diez años en el mundo) [...] el BID oferta al mundo la virtud geoeconómica más rentable de la región, su privilegiada posición interoceánica [...]

3- Todas las propuestas preparatorias del PPP coinciden con un tercer documento, el plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, publicado en marzo de 1996, por el entonces presidente Ernesto Zedillo. Este es un programa que plantea, de modo inmejorable, un esquema general de subordinación de territorio mexicano y sus infraestructuras a las principales necesidades de integración de los Estados Unidos con la Cuenca del Pacífico. Es un programa gubernamental de

construcción de puentes continentales terrestres internacionales, de los más tempranos del mundo, tal vez sólo anticipado por los programas estadounidense y canadiense de construcción de "**land bridges**" interoceánicos.

El programa parte de una propuesta que pretende integrar **las cien ciudades principales de México**, todas en proceso de crecimiento, mediante la creación de siete corredores de integración urbano regional.

El primero de ellos tiene su trazo entre la ciudad fronteriza de Nogales y el Puerto de Guaymas en el Estado de Sonora. El segundo, entre la ciudad fronteriza de Nuevo Laredo, Tamaulipas y el puerto de Manzanillo, Colima. El tercero, entre los puertos de Veracruz, Veracruz y Acapulco, Guerrero. El cuarto en el Istmo de Tehuantepec, entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz (Veracruz y Chiapas, respectivamente). El quinto, entre la ciudad fronteriza de Matamoros, Tamaulipas y la ciudad de Villahermosa, Tabasco. El sexto, entre ésta última ciudad y el puerto de Cancún (Quintana Roo) y el séptimo, entre Puerto Madero, Chiapas y Manzanillo, Colima. Todos estos corredores ofrecen diversas vías de salida al Pacífico para los flujos de mercancías estadounidenses, por los estados de Arizona, Nuevo México, Texas, Misisipi o incluso por la Florida.

Es en este plan de desarrollo donde se define, por primera vez, el trazo semicircular del corredor mexicano de la planicie costera, el Golfo de México, que se suma al ya existente en la planicie costera estadounidense.

4-Una serie de estudios generales sobre la región centroamericana, efectuados por varios centros de investigación regional, en colaboración directa con funcionarios del Banco Mundial, BID y diversas secretarías de estado de países centroamericanos componen un cuarto grupo que anticipan al PPP. Se trata de numerosos estudios destinados a diagnosticar la región y proponer el desarrollo de infraestructuras precisas que permitirán la integración carretera, energética y telefónica para el desarrollo de negocios de maquila, biodiversidad, turismo, etcétera, mediante la construcción de **clusters** y parques industriales.

5. Con las transformaciones del artículo 27 de la Constitución Mexicana y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), en realidad México ya estaba listo para poner en marcha obras claves en la región del PPP. Tal es el caso del programa turístico privado MAYA, diversos proyectos hidroeléctricos de la selva Lacandona.

6. Un sexto paquete de programas preparatorios para el PPP puede ubicarse en otros programas parciales elaborados oficialmente para algunas secretarías de estado del gobierno federal mexicano, así como, en programas de desarrollo regional centrados por los gobiernos de los estados.

7 Los estudios efectuados en el año 2000, por los diversos equipos de asesores del anterior y del nuevo presidente de la nación, presentes tanto de la iniciativa privada como de la academia o diversas áreas del sector público, principalmente los dos más importantes, “El sur también existe” un ensayo sobre el desarrollo regional en México, redactado por Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy , en junio de 2000 y “El plan económico Puebla-Panamá, enfoque México”, elaborado por el equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox, firmado en noviembre de 2000”¹⁰.

Algunas posibles acciones de gobierno en materia de inversión en infraestructura, en los corredores urbanos, ligando esto con las cien ciudades importantes de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones serían, en el caso de los corredores urbanos industriales, las principales infraestructuras que las compondrían, además de las ciudades, serían las carreteras, los puertos marinos, ferrocarriles y aeropuertos. Así como, las redes de tendidos eléctricos, las plantas de generación de electricidad, los ductos de gas, petróleo y derivados, los centros de almacenamiento de hidrocarburos, las hidrovías, los acueductos, los tendidos

¹⁰ Para profundizar sobre este tema véase Mesoamérica, los ríos profundos, alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá de Armando Bartra.

telefónicos de fibra óptica, las centrales telefónicas, los servicios de Internet, etcétera. Según esto, se privilegia el urbanismo ya que la industria en que se sustenta tiene su mercado en las ciudades, de ahí la importancia para su desarrollo y un ejemplo de esto es el Programa de 100 Ciudades, que manejaba el apoyo crediticio para la infraestructura urbana, principalmente en materia de tenencia de la tierra y junto con políticas sociales que fueron aplicadas a 116 ciudades medias y administradas por 207 ayuntamientos en las 32 entidades políticas del país¹¹.

Formada por Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Belice y los Estados Mexicanos de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz, la región se extiende sobre dos millones de hectáreas, donde habitan sesenta y cuatro millones de personas, de las [¿?], de las ciudades casi la mitad vive en el campo, alrededor del 40 por ciento trabaja en la agricultura, el 18 por ciento es indígena [...] el ingreso per capita regional es de aproximadamente la mitad del la Latinoamericana... la actividad económica [...] si ponemos aparte el petróleo y la producción industrial en los estados mexicanos como Puebla o Veracruz, que distorsionan la estadística zonal pues entre los dos estados aportan el 45 por ciento de producto interno de la región y el 70 por ciento del manufacturero¹².

¹¹ Se puede concluir que el proyecto del Plan Puebla-Panamá es viejo, ya que si se conecta el punto 3 con lo que se ha dicho en la sección anterior de este capítulo y con lo mencionado en el capítulo 1, se observa que en la era tecnocrática se tienen bien definidas cuáles son y serán las acciones a tomar en materia de desarrollo nacional–regional; por esto los planes se parecen, si se analiza el Programa 100 Ciudades, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 se puede decir que es un complemento y una forma de continuidad que corrió de manera complementaria de 1995-1998. Entonces ¿El Plan Puebla Panamá es una continuidad de los programas ya antes mencionados?

¹² Bartra Armando *op. cit.*, pp. 24-25.

Se concluye que este plan es la continuidad de una misma política y que es una actualización de esta continuidad de esa política urbano-regional, que se ha dado en la era tecnocrática, por esto hay referencias y acciones parecidos, inspiradas o similares con la Comisión del Río Balsas, con el Programa del Chontalpa ,el Mezcaltepec, del Papaloapan y el Programa 100 Ciudades, sólo que llevadas a lo macro e internacional, ya que se aplicarán estas acciones al sur del Suchiate y del Hondo.

El 12 de marzo de 2001, el presidente de la República Vicente Fox Quesada, durante la presentación del Plan Puebla-Panamá leyó un discurso, del cual se destacan algunas partes que se consideran importantes para efectos de esta investigación, ya que contestan el por qué, el para qué, el quién, el cómo y el qué del PPP, esta selección es la siguiente:

*Con el Plan Puebla-Panamá, el gobierno de México quiere impulsar un esfuerzo colectivo de planeación y desarrollo dirigido a afrontar a la vez, aprovechar la creciente globalización, a fin de construir una región más vigorosa y dinámica, que vea al futuro con mayor optimismo y creatividad [...] Queremos unir talentos. Queremos poner en marcha una gran alianza. Queremos trabajar en equipo e integrar los recursos disponibles para impulsar las sinergias que [...] mencionó el presidente de[!] Banco Interamericano de Desarrollo [...] **queremos ser un puente. Un puente entre Centroamérica y la comunidad Económica Norteamericana.** El tratado de libre comercio de Norteamérica que también está en evolución y profundización [...] En México consideramos por varias regiones que las posibilidades de desarrollo de nuestra región sur-sureste se ampliaran, si ésta se **articula mejor con nuestros hermanos de Centroamérica. Creemos que partir de vinculaciones y cercanías preexistentes podemos general una gran cadena para el desarrollo [...]** En el sur -sureste de México convive una gran riqueza natural, un excepcional talento humano y, desgraciadamente, inaceptables situaciones de pobreza y marginación que estamos decididos a atacar pronta y frontalmente [...] El sur –sureste quiere cambios de **paz para el progreso.** La violencia no es la solución a las enormes y legítimas demandas de los pueblos de esta región [...] **queremos impulsar la construcción de grandes corredores carreteros, ferroviarios, de gasoductos y conducción de energía eléctrica, puertos y aeropuertos** que conectando de manera rápida y eficiente todas las zonas de desarrollo que se vayan creando desde Panamá hasta México, promoveremos también gasoductos y líneas de conducción eléctrica para contar con una verdadera cooperación energética entre los países de la región [...] Apoyaremos la creación de eslabonamientos productivos que recuperen el potencial y la vocación*

*de cada comunidad. Impulsaremos los desarrollos turísticos podemos también compartir. En la construcción de más y mejor infraestructura, en la promoción de la capacidad para el trabajo, en la creación de cadenas productivas y altamente eficientes y ordenadas está la fórmula para llevar crecimiento y desarrollo a la región [...] Con el Plan Puebla Panamá queremos promover mecanismos para el mejor entendimiento y cooperación mutua, así podremos **producir sinergias productivas**, entre el gobierno y la sociedad en nuestros respectivos países. El plan propone que nos basemos en el **trabajo en equipo**, en las responsabilidades compartidas y en la certeza de que juntos, encontraremos alternativas para la generación de oportunidades, de progreso y de bienestar [...] El plan es pues, una convocatoria respetuosa e **incluyente** para unir esfuerzos orientados a un crecimiento ordenado y sustentable que respete el medio ambiente y las legítimas formas de organización de las comunidades indígenas. De lo que se trata es de involucrarlos, de alentar su participación en el desarrollo y darnos las herramientas para poder llevar una vida digna de calidad y en mejores condiciones .Estoy seguro de que este plan será un gran promotor de inversiones y proyectos productivos. De hecho, la respuesta ha sido dada por parte de los inversionistas y empresarios, que ya iniciaron su tarea de inversión en algunas partes de este proyecto Puebla-Panamá. Invertir y producir en esta región será un gran negocio que tendrá efectos positivos para todos con la participación de nuestras hermanas y hermanos del sur del Suchiate, podemos crear un gran polo de desarrollo conjunto¹³.*

Como se puede observar, el gobierno mexicano utiliza a la globalización como política de desarrollo para el beneficio del país, por esto el presidente Fox, dice, al mismo tiempo definiendo la posición geoestratégica del país, que es un **punto**, punto entre Centroamérica y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá), por cierto, este plan parte de un valor muy importante en toda administración y

¹³ Fox Quesada, Vicente, Discursos sobre la presentación del Plan Puebla- Panamá, pp.6-9.

régimen político que es el trabajo en equipo, que es vital para impulsar, coordinar, definir, proyectar y ejercer sinergias.

Si se siguiera desglosando este discurso del presidente de la República, se notaría que las acciones de gobierno se centran en el fomento al sector servicios (turismo y servicios relacionados), acciones de construcción de infraestructura y expansión de la misma (transporte, carreteras, ferrocarriles, etcétera), expansión de la industria (eléctrica y petrolera principalmente) y habla, por último, de la participación social (comunidades indígenas) ¹⁴.

2.2.2- El Programa.

Antes de revisar el Plan Puebla-Panamá, se ven cuáles son los planteamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo, que es un documento de planificación superior al Plan Puebla-Panamá, mismo que tiene sus planteamientos esenciales a partir de este plan nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como se sabe, tiene su base en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce por un periodo de seis años, coincidente con el período de gobierno federal. El Plan se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001. Es importante destacar que el PND 2001-2006, estipula que sus planteamientos son a 25 años, aunque la Ley de Planeación, indica que su ejercicio es el ya mencionado.

¿Qué es lo que propone el PND en materia de desarrollo regional-urbano?

¹⁴ Una vez aceptada la demanda como un problema de interés general, se inicia un proceso de programación y sistematización del proyecto para comenzar con el proceso de planeación, esto es solucionar la demanda.

Lo primero que menciona este Plan, es una transición demográfica provocada por el crecimiento de la población de 100 millones de mexicanos, a 130 y 150 millones de habitantes que habrá en el año 2050 y junto con esto la creciente población de la tercera edad, que son los futuros usuarios de los servicios y generadores de demandas; a este fenómeno se le llama **bono demográfico**, que a su vez condiciona el crecimiento de la edad laboral.

Posteriormente, pasa al tema de las regiones y ciudades y parte de que en el año 2000, 59.2 millones de habitantes del país son urbanos e indica dos problemáticas actuales, la violencia y la inseguridad. En los próximos 25 años, el 80% de crecimiento poblacional será en las ciudades e indica la reorganización del espacio nacional, estableciendo dos estrategias:

1. Instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica y

2. La adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación, subdividiendo este punto último en dos estrategias para diferentes situaciones:

a) En los municipios de más de 100 000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población nacional debe procurarse la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, entre los renglones principales.

b) En el extremo opuesto se encuentran los mas de 1400 municipios rurales que deben contar con aparatos de gestión administrativa y de planeación más simples [...] en función de su capacidad financiera y de sus recursos humanos¹⁵.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario oficial de la federación, p. 14.

Obsérvese cómo el primer objetivo es similar al objetivo central del Programa 100 Ciudades, sólo cambia la palabra descentralización por desconcentración y una vez más aparece el nivel municipal como la base administrativa a mejorar.

En el Plan Nacional de Desarrollo se plantea la problemática nacional de la siguiente manera:

*En síntesis, en esta etapa de transición que experimenta México en los comienzos del siglo, se observa una clara hegemonía de la concentración económica y demográfica, en el sistema de ciudades, las cuales tenderán a mantenerse o acentuarse en las siguientes décadas e implicará la consolidación de una nación de ciudades de carácter industrial y terciarias, proceso que debe ser planeado con mayor rigor posible, por otro lado, en el México rural existe millares de localidades que concentra a millones de ciudadanos, las cuales deberán integrarse al **circuito moderno constituido por los núcleos interrelacionados con la economía global**. Las acciones de planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional, a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país. Las ciudades requerirán adecuar los servicios de equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implementar esquemas administrativos y de normatividad urbanísticos eficientes; capacitar sus recursos humanos; promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad¹⁶.*

También, en el Plan Nacional de Desarrollo se explica por qué se habla de 25 años para su aplicación, y se indica que es un lapso prudente en el que este ideal pueda ser cumplido.

¹⁶ Plan Nacional de desarrollo 2001-2006, p. 25.

Para lograr esta misión, el gobierno federal mexicano 2000-2006 se fijó las siguientes acciones:

1. Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permita apoyar las acciones que encamine al país al desarrollo que se requiere.

2. Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

3. Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.

4. Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.

5. Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.

6. Establecer una nueva cultura del gobierno, basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

7. Consolidar la transición a una democracia plena.

8. Garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

9. Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.

10. Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.

11. Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo del país en forma sostenida y sustentable.

12. Innovar en todos los aspectos de la vida nacional; científica, económica social, educativa, administrativo, etcétera.

13. Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.

14. Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública¹⁷.

Estas acciones se pueden resumir en el siguiente cuadro.

ACCIONES POLÍTICAS	ACCIONES DE NECESIDADES	ACCIONES DE BIENESTAR
<p>⌚1 Crear las condiciones políticas para promover el desarrollo nacional,</p> <p>•2 Consolidar la democracia,</p> <p>•3 Garantizar el Estado de Derecho,</p> <p>•4 Insertar a México en la competencia internacional equilibrando costos y beneficios de la globalización y</p> <p>•5 Sentar las bases irreversibles de cultura política,</p> <p>Lo anterior para responder a las demandas políticas y de gobierno</p>	<p>•1 Política de finanzas públicas sanas,</p> <p>•2 Tener gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos,</p> <p>•3 Establecer el desarrollo humano como eje rector de su acción para instrumentar políticas públicas,</p> <p>•4 Innovar y eliminar las restricciones legales a la economía junto con las estructurales</p> <p>Hay que aclarar, que algunas de estas acciones que a simple vista no tienen que ver con las demandas de necesidades, pero sí atañen al gobierno y a las instituciones, y no sólo a la sociedad y a las personas.</p>	<p>•1 Finanzas públicas sanas, para apoyar a las otras acciones.</p> <p>•2 Establecer como centro de desarrollo al ser humano para cambiar la perspectiva de la política en busca del beneficio común, el desarrollo incluyente y la armonía con la naturaleza.</p> <p>•3 Dar seguridad a los ciudadanos y familiares,</p> <p>•4 Revolución educativa y elevación de la calidad de vida.</p>

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pp. 26-27.

La norma básica de este gobierno, denominada federalismo, lo introduce y lo planea para su ejercicio de la siguiente manera:

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia respecto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos de la concentración de funciones, facultades y recursos al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos la eficiencia y el desarrollo sustentable para que un tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben dar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población y que se traduzca en una mejora en su calidad de vida [...] Es necesario fortalecer el federalismo en México, es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones [...] pueden lograr que las zonas desarrolladas mejoren sus condiciones y que la federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional. En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas en esa medida será el grado de pertenencia que tenga para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos para la población [...] El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayor ingreso, así como el poder de decisión y ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales [...] resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejercicio de los órdenes de gobierno.

Este gobierno se compromete también a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno¹⁸.

En la sección que se denomina “Cómo lo lograremos” de este plan, se expone una serie de objetivos y estrategias, a saber: a) Desarrollo social y humano; b) Crecimiento con calidad y c) Orden y respeto. Para fines de esta investigación solamente se trata el área de crecimiento con calidad.

El PND habla de objetivos rectores que son:

1. Conducir responsablemente la marcha del país,
2. Elevar y extender la competitividad del país
3. Asegurar el desarrollo incluyente
4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado
5. Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

El 31 de mayo de 2001, el Ejecutivo Federal aprobó un acuerdo denominado “**Acuerdo por el cual se crea la Coordinación General del Plan Puebla –Panamá**”, cuya legitimación jurídica, según el mismo acuerdo, tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89, fracción I, que indica dos cosas, por un lado, la obligación del Presidente de la República para publicar las leyes que le envíe el Congreso de la Unión y por otra, la capacidad de reglamentar y establecer la proyección exacta administrativa de sus acciones y quehaceres. La legitimadora es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 8, 27, 28, 31, 32 y 37. El artículo 8 trata sobre la facultad

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 33.

Como se puede apreciar, el federalismo es un cambio de modelo administrativo en el que el nivel de gobierno más cercano a la gente, que es el municipio, adquirirá una mayor importancia político-administrativo. Obsérvese que se plantean cambios en el modelo de gestión y en la forma de organización de los componentes administrativos que implican la estructura, propósitos, funciones, procesos, actividades, con el objetivo de mejorar la gestión para que los estados y municipios formen parte de la toma de decisión para alcanzar las oportunidades que se presenten y, por último, el gobernante tome una decisión, con el fin de redistribuir la capacidad de maniobra de cada nivel de gobierno.

para crear órganos técnicos especializados como las coordinaciones para el presidente o las secretarías, el resto de los artículos enumerados trata sobre las secretarías de Estado; Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, y en aquel entonces, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy llamada de la Función Pública¹⁹.

La razón de crear esta unidad como coordinación a nivel de la Presidencia, es por su carácter intersecretarial y porque es un órgano técnico globalizador, que se encarga de la aplicación general del Plan.

Algunas razones más que explican la creación de esta coordinación aparecen en seguida:

Que históricamente la región sur-sureste de nuestro país ha presentado rezagos sociales que mantienen en condiciones de atraso a poco más de la cuarta parte de la población nacional sobre todo los núcleos de educación, salud y empleo. Para poder rescatar del atraso a la región sur-sureste del país, impulsando programas y proyectos productivos que tengan como objetivo mejorar las condiciones sociales y económicas de la población de la región [...] se considera crear la coordinación general del Plan Puebla-Panamá como una instancia de coordinación cuyo objeto principal será impulsar el desarrollo integral sustentable de la región sur-sureste de nuestro país [...] resulta necesario promover y fomentar a través de los conductos oficiales, la participación de los países de la región de Centroamérica [...] a fin de instrumentar acciones conjuntas que contribuyan al logro del desarrollo integral de la región, con apego a nuestra política exterior de estricto respeto a la soberanía de las naciones y a los principios de derecho internacional²⁰.

¹⁹ Originalmente esta coordinación fue concebida como parte de la presidencia de la República implicando una actividad de gestión del programa distinta a la que establece la norma, por lo tanto, no puede existir este programa porque no hay un agente administrativo que sea responsable del programa, ya que rompe con la “función administrativa de aplicar la ley”.

²⁰ Acuerdo por el que se crea la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá.

La principal justificación es el bienestar social de los pobladores de la región, que no es más que resolver las demandas sociales, en este caso la problemática es de carácter histórico y de servicios principalmente. De la región definida indica que una cuarta parte de la población nacional son usuarios, según la ONU la población mexicana en 2003 fue de 103,301,156 habitantes, esto es que 25,825,289 habitantes son los usuarios potenciales del Plan Puebla-Panamá, sólo en México, esto en términos generales; por cada subprograma o programa derivado del Plan, hay una especialización de acciones, por ende, usuarios diferentes, también hay que considerar como indispensable la acción coordinada entre los distintos órdenes de gobierno –federación, estados, municipios- que ejercen una eficiente administración de este plan, agregando a los países de Centroamérica.

De acuerdo con el Decreto de creación, la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, se encarga de:

1. Establecer criterios, procedimientos para funciones propias, lineamientos para los programas y estrategias, establecer junto con las naciones de Centroamérica los procedimientos de comunicación y consulta.
2. Identificar fuentes de financiamiento.
3. Promover la canalización de recursos, el desarrollo sustentable integral de la región sur-sureste y el desarrollo sustentable integral de la región centroamericana.
4. Proponer acciones e inversiones prioritarias; los mecanismos para la coordinación adecuada de los diferentes órdenes de gobierno, federación, estados y municipios; además, que las entidades y las dependencias de la administración pública federal contemplen en sus programas y presupuestos la región sur-sureste.
5. Fomentar la participación de las naciones centroamericanas.

6. Formular las propuestas para la celebración de reuniones, acuerdos y convenios para la ejecución y evaluación de los programas y proyectos.

7. Solicitar la colaboración técnica a la administración pública federal para cumplir sus propios objetivos.

8. Someter e informar al presidente de la República, la consideración y aprobación y los avances de los programas y proyectos, y

9. Dar seguimiento a los resultados de los programas y proyectos.

Esta coordinación forma parte de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, integrada por un coordinador general, que es nombrado y removido libremente por el presidente de la República y por un Consejo Consultivo, integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social y de la Función Pública, y por un Secretario Técnico nombrado por el Coordinador General; este consejo consultivo sólo se encarga de analizar problemas y proponer acciones.

Además, esta coordinación maneja de manera ordenada y con eficiencia y eficacia las diferentes acciones del Plan Puebla-Panamá, originalmente era una simple oficina de la presidencia de la República, por ende carecía de un reconocimiento administrativo oficial, la razón es que no existía un órgano administrativo que se encargara de su ejecución y ese es su primer problema ya que no entra la acción administrativa reconocida oficialmente, esto es, que existe el plan, pero no existe el encargado oficial, por esto es trasladada a formar parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores –SRE- ,adquiriendo así el reconocimiento administrativo oficial ,con lo que el plan adquiere para su ejercicio administrativo recursos de la administración pública.

Esta coordinación general, hasta la fecha (2004) ha tenido tres titulares que son Florencio Salazar, Herbert Taylor e Ignacio Villaseñor. Salazar estuvo en el cargo cuando la coordinación formaba parte de la presidencia de la República y parte de los ocho puntos llamados “Iniciativas Mesoamericanas”, a saber:

Desarrollo sustentable,
Desarrollo humano.
Prevención y mitigación de desastres naturales.
Promoción del turismo.
Facilitación del intercambio comercial.
Integración carretera.
Interconexión energética e integración de los servicios de telecomunicaciones.

Siguiendo el orden de las iniciativas, se hace un breve comentario acerca del desarrollo sustentable, que es la infraestructura e interconexión energética y las telecomunicaciones. Con Taylor como titular, se incorporan, como parte del desarrollo sustentable, la gestión ambiental, la conservación y utilización racional de los recursos naturales. Con Villaseñor, se anuncia el principio de la segunda fase del Plan que es el desarrollo humano. La gestión de Salazar tuvo como principal problema su nula capacidad para convencer a grupos detractores y se considera al Plan como de seguridad nacional, así como, mantener inversionistas. En el caso de Herbert Taylor, se caracterizó por el discurso triunfalista, como consecuencia de las ocasiones en que afirmaba que la aplicación del plan iba en un 60% y que había madurado, pero se encuentra que la organización de los detractores del plan es tal, que no se les pudo convencer, por lo tanto, el problema de la falta de inversionistas prosiguió²¹.

En cuanto al diseño, la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá emitió una convocatoria en la cual se presentaba un bosquejo de lo que sería el plan, para su análisis y estructuración y, así, definir sus estrategias. De acuerdo con la convocatoria los objetivos del Plan son:

²¹ Obsérvese que existe un proceso de discusión y de análisis del plan, implicando el proceso de captación y apenas se inicia con la búsqueda de la solución.

- 1. Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población.*
- 2. Inducir al cambio estructural en la dinámica económica de la región.*
- 3. Aprovechar las vocaciones productivas y ventajas comparativas que ofrece la región.*
- 4. Concretar una cultura de manera sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente.*
- 5. Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región sur-sureste de México y los países de Centroamérica²².*

Según la convocatoria comentada, las estrategias que aplicaría, en ese momento, el Plan Puebla-Panamá eran las siguientes:

- 1. Acordar los mecanismos de participación de la sociedad civil en las definiciones de las políticas públicas, programas, acciones y metas para el desarrollo de la región.*
- 2. Impulsar el fortalecimiento de las capacidades de los actores del desarrollo local y regional.*
- 3. Propiciar el desarrollo íntegro de la infraestructura básica de la región.*
- 4. Crear condiciones que permitan incrementar la captación de las inversiones en la región.*
- 5. Promover el establecimiento de sistemas de información y comunicación que promuevan el federalismo²³.*

Después de la convocatoria, se estableció que el Plan Puebla Panamá partiera de ocho puntos que fueron tomados del documento base, enfocado a México, ya que existe otra parte dedicada a Centroamérica. Estos puntos son:

1. Territorio,
2. Demografía,

²² Convocatoria para la discusión y análisis de Plan Puebla-Panamá, Diario Oficial de la Federación, p.7.

²³ *Idem.*

3. Población económicamente activa
4. Distribución espacial de la población y población urbana y rural
5. Actividades económicas
6. Vivienda
7. Políticas públicas e inversiones
8. Algunos retos oportunidades de largo plazo y escenarios tendenciales.

En relación con el porqué de la existencia del Plan y el para qué, se puede decir, que con el triunfo de Vicente Fox, el gobierno federal se concibe como representante de la sociedad y de las instituciones nacionales, justificándose para atacar el rezago económico, la injusticia social y los desequilibrios regionales, con apego a la legalidad, y que el comercio, principalmente en el exterior, se enfocara en la región sur-sureste, cuya prioridad es el desarrollo de las personas, es decir, el desarrollo humano (los indígenas y la pobreza), promoviendo la inversión y el desarrollo productivo junto con la participación social en la toma de decisiones públicas de los habitantes de la región sur-sureste. Para el desarrollo integral de la zona, se debe considerar una macro-región sur-sureste y Centroamérica porque la problemática es similar, por lo tanto, para lograr el desarrollo hay que integrar la región porque esto es un desarrollo regional nacional-internacional, que implica un cambio paradigmático no sólo de la nación. Finalmente, para lograr el desarrollo es necesario invertir y combatir en lo humano y en la infraestructura, por ejemplo, combatir la pobreza e invertir en la educación.

Ante la existencia de la necesidad del cambio (como legitimador), junto con la solución de demandas históricas, se podría afirmar que en esta era de globalización los Estados son insuficientes para promover o lograr un desarrollo equitativo, ya que los recursos disponibles son más escasos y los escenarios más complejos, agregando una situación histórica internacional contemporánea, todo lo cual requiere de un esfuerzo conjunto. Por esto, es necesario modificar la concepción de desarrollo regional, de nacional a nacional-internacional, porque justifica problemas comunes, también se habla de potenciar los recursos mediante

una nueva planeación, además, de la coordinación entre ámbitos de gobierno – federación, estados, municipios-, y con la población, extendiendo áreas de influencia y de mercados, como por ejemplo, la expansión de la industria eléctrica.

Los estados que componen la región sur-sureste son Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán que representan el 25.7% del territorio nacional, con una población de 27.5 millones de habitantes que representa el 28.3% de la población nacional, de los cuales el más poblado es el estado de Veracruz con el 25.1% y el menos poblado es Campeche con el 2.5%, Puebla es el segundo en población en la región con 18.4%. Esta región tiene un crecimiento demográfico similar al promedio nacional alrededor del 50% ,exceptuando Guerrero, Tabasco y Oaxaca que la tiene ligeramente inferior En 1990, el 47.9% de la población se dedica a las actividades primarias, el 18.4% se dedica a las actividades secundarias y el 20.7%, a actividades terciarias. Por lo que esta región tiene el 28.2% del producto interno bruto del sector primario, el 17.5% del sector secundario y el 12.5% del sector terciario, sin embargo, siguen existiendo disparidades regionales, por ejemplo, Puebla y Veracruz tienen el 70% del PIB regional, mientras que Campeche, Quintana Roo, Chiapas y Guerrero el 9.3%. Para 1995, en la región existían 52 mil localidades de 100 habitantes, 15 mil de 101 a 499 y 4 mil de 500 a 999, que albergaban a 2.8 millones de personas .

Ahora bien, el documento base del Plan Puebla-Panamá indica que el objetivo rector del plan es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida en la región sur –sureste de México y los países de Centroamérica, el beneficio social como un elemento motor y justificante es elemental en toda política pública. Su misión es promover y consolidar el desarrollo de la región sur-sureste de México, a través de la implantación, de manera acelerada y coordinada, de las políticas públicas, de programas y de proyectos de inversión pública y privada, orientados, entre otros, al desarrollo educativo y social de la población; la expansión y el desarrollo integrado de los sectores de infraestructura; la promoción y desarrollo de las instituciones locales; y

la ampliación de la base tecnológica de la región, entre otras acciones. Este Plan se propone contribuir al crecimiento económico sostenido y a la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales de la región, coordinando y sumando esfuerzos con los gobiernos de los países centroamericanos, en un clima de respeto a la soberanía y búsqueda de acuerdos y consensos.

El Plan Puebla-Panamá establece 8 objetivos secundarios, con sus respectivas estrategias y líneas de acción. Los objetivos secundarios son:

Objetivo 1: Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población.

Objetivo 2: Incrementar la participación de la sociedad civil en el desarrollo.

Objetivo 3: Lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región que permita un crecimiento sostenido.

Objetivo 4. Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas que ofrece la región.

Objetivo 5. Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados en la región.

Objetivo 6. Conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente.

Objetivo 7. Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región sur sureste de México y los países de Centroamérica.

Objetivo 8. Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región.

Las estrategias de cada objetivo son:

Para el objetivo primero no se especifica ninguna estrategia concreta.

Estrategias del objetivo 2:

(2.1). Establecer procesos de participación social amplia, con presencia de todos los actores y órdenes de gobierno de la región, para la definición de objetivos.

(2.2). Promover la creación y consolidación de redes sociales de autoayuda y cooperación de desarrollo y la asignación de los recursos correspondientes.

Estrategias del objetivo 3:

(3.1). Propiciar y estimular el desarrollo integrado de la infraestructura básica de la región.

(3.1.1). Infraestructura carretera.

(a) Sistema de corredores carreteros interregionales.

(b) Vías de conexión intrarregional.

(c) Caminos rurales y otras vías de comunicación de interés regional y estatal.

(3.1.2). Infraestructura ferroviaria (Corredor ferroviario interregional del sur-sureste y Corredor transístmico).

(3.1.3). Corredor Transístmico (multimodal).

(3.1.4). Infraestructura portuaria (sistema portuario intercontinental).

(3.1.5). Infraestructura aeroportuaria.

(3.1.6). Infraestructura de telecomunicaciones.

(3.1.7). Infraestructura energética.

(3.1.9). Infraestructura hidroagrícola...

(3.1.8). Infraestructura pesquera.

(3.2). Estimular el crecimiento de la productividad y competitividad de la región

(3.3). Crear condiciones que permitan incrementar la captación de inversiones en la región.

(3.4). Modernizar el marco regulatorio de la economía y eliminar en las políticas públicas

(3.5). Mejorar la capacidad tecnológica de la región.

Estrategias del objetivo 4:

- (4.1). Desarrollo de la petroquímica
- (4.2). Desarrollo de la minería
- (4.3). Desarrollo de la industria maquiladora
- (4.4). Desarrollo del sector turismo
- (4.5). Desarrollo de la pesca y la acuicultura.
- (4.6). Desarrollo de la agricultura y la ganadería.
 - (4.6.1). Tecnificación agrícola del trópico
 - (4.6.2). Desarrollo y fomento pecuario
 - (4.6.3). Desarrollo agropecuario integral lechero en el trópico-Campeche.
 - (4.6.4). Sanidad agropecuaria

Estrategias del objetivo 5:

- (5.1). Promover proyectos de inversión estratégica pública y privada.
- (5.2). Establecer un marco moderno de políticas públicas de promoción y apoyo a las inversiones en las zonas marginadas de la región.

Estrategias del objetivo 6:

- (6.1). Promover el desarrollo de programas de ordenamiento territorial en todas las entidades de la región, integrando en ellas una visión de largo plazo.
- (6.2). Desarrollar una cultura de protección al ambiente y los recursos naturales.

Estrategia del objetivo 7:

- (7.1). Establecer una agenda internacional de coordinación de inversiones y políticas de desarrollo con los países de Centroamérica.

Estrategia del objetivo 8:

- (8.1). Fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades locales en la región sur sureste de México.

Como acciones inmediatas plantea, entre otras:

- Establecer programas compensatorios, principalmente en materia de alfabetización y educación básica, para la población que se encuentra con mayor desventaja social.
- Aumentar significativamente el número de becas destinadas a los grupos marginados; por ejemplo, para los indígenas que viven en zonas apartadas.
- Establecer programas de educación intercultural bilingüe, principalmente en las comunidades más apartadas.
- Implantar un programa especial de dotación de materiales de trabajo para las escuelas de educación básica de la región.
- Incrementar los recursos destinados a la educación para adultos, de tal manera que el rezago educativo de la región (población adulta que no ha concluido su educación básica) se reduzca de manera sustantiva.
- Mejorar la pertinencia de la educación media superior, armonizando su misión y estructura con las actividades productivas y necesidades sociales de la región.
- Fortalecer y consolidar las universidades e institutos tecnológicos establecidos en los últimos años en el sur sureste y que están siendo detonadores del desarrollo regional.
- Impulsar la educación continua a través del establecimiento de programas regionales de capacitación que vinculen a la fuerza laboral con los sectores productivos.

Tomar medidas antidiscriminatorias que afectan a la región sur sureste.

Establecer la revalidación de estudios en México para los niños emigrantes de los países centroamericanos.

- Procurar un incremento importante en la dotación de servicios sanitarios (agua potable, drenaje) en las viviendas de la región.
- Dar asistencia técnica especial a los sistemas de salud estatales de la región.
- Mejorar la cobertura de los servicios de salud de primero y segundo nivel de atención.

- Fortalecer, optimizar y ampliar la infraestructura de servicios de salud ambulatorios, urgencias y hospitalización, así como, la red de auxiliares de diagnóstico y tratamiento especializado.
- Reforzar, automatizar y mejorar progresivamente la funcionalidad de los sistemas logísticos de abastecimiento de insumos para la salud, los esquemas de conservación y mantenimiento, así como, la reposición del equipo médico.
- Modernizar los procesos técnicos y administrativos mediante la incorporación de tecnología apropiada en jurisdicciones sanitarias, hospitales y centros de salud.
- Propiciar la articulación institucional de los organismos nacionales de vivienda con los locales de las entidades que conforman la región.
- Dinamizar los programas de autoconstrucción de la región.
- Ampliar los programas de rehabilitación y construcción de vivienda, tanto rural como urbana, aumentando la cobertura.
- Fortalecer los organismos de financiamiento para la vivienda con el propósito de generar créditos y subsidios para adquirir vivienda o mejorar aquellas que lo requieran.
- Fomentar esquemas de ahorro para el financiamiento de la vivienda.
- Impulsar la desgravación y desregulación habitacional para mantener un promedio de costos indirectos del cuatro por ciento del valor de la vivienda y disminuir los tiempos y requisitos en el otorgamiento de licencias y permisos de construcción.
- Promover una estrategia de suelo habitacional para el ordenamiento territorial equilibrado y sustentable, que contribuya a la prevención y mitigación de desastres naturales, a partir de la reubicación de asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo.
- En los centros urbanos, impulsar programas de redensificación de baldíos.
- Promover la regularización jurídica de los inmuebles; y

Consolidar los procesos de planeación, seguimiento, evaluación y retroalimentación del desarrollo urbano sustentable.

Hay que entender que es un intento de cambio de paradigmas definiendo a partir de un solo objetivo, arriba mencionado, mediante cambios institucionales y estratégicos. A continuación, se ven los puntos ya antes numerados, para posteriormente dar una conclusión general y conclusiones parciales.

2. 2.3. El modelo administrativo aplicado .

Áreas administrativas implicadas; (2003) El encargado de la realización del programa es la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, que está integrada a la presidencia de la República, con un coordinador nombrado de manera directa por el presidente de la República, que promueve y aprueba los proyectos ligados al plan (en 2003 se incorporó la coordinación a la Secretaría de Relaciones Exteriores).

Proceso administrativo.- La coordinadora General del Plan Puebla-Panamá representa al plan, planea, programa, presupuesta, dirige, controla, evalúa y administra, autoriza normas y procedimientos en el manejo de los recursos materiales, humanos y financieros y requiere información y apoyo técnico a las dependencias federales, en conclusión, es la centralización absoluta.

Coordinación.- Realiza casi todo el proceso administrativo, con base en sus funciones.

Gobiernos locales.- Propone proyectos sustentados, en el desarrollo social, fomento económico, desarrollo rural, medio ambiente, desarrollo indígena, desarrollo urbano e infraestructura (desarrollo regional).

Federación.- Presupuesta, controla, da seguimiento y evalúa

Relación.

Centralizar.- La coordinación general es el centro de ejercicio.

Gobiernos locales.- Propone, tiene un papel muy secundario.

Federación.- Es finalmente quien decide qué se realizará y qué no.

Cooperación.- Existe una relación limitada, entre los niveles de gobierno.

Coordinación.- Realiza todas las tareas, indica la viabilidad, da seguimiento y ejecución de los proyectos.

Federación.- Da los recursos y aprueba los proyectos.

Gobiernos locales.- Presentan los proyectos a la coordinación.

Características revelantes del modelo:

Su centralización, no en una secretaría de Estado sino en una coordinación perteneciente al gabinete ampliado (presidencia de la República).

Comentario final. El ejercicio de este plan ha sido accidentado, debido a varios obstáculos y resistencias²⁴.

²⁴ Este plan tiene la característica, en su ejercicio, de contar con un método unitario. Wilburg Jiménez Castro describe diferentes tipos de modelos de administración, en este caso, todo sucede prácticamente en una unidad administrativa que es la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá.

Capítulo 3 .Los modelos de captación y solución de las demandas.

Para analizar el proceso de captación y solución de las demandas, pero observando el modelo de organización administrativa, se realiza la siguiente relación.

- A)-Definición de la problemática -----qué y para qué.
- B)-Diseño de la forma de acción-----quién, para quién y cómo.
- C)- Implementación o ejecución.-----Cómo, cuándo y dónde.
- D)-Evaluación y redefinición-----quién, cuándo, cómo, dónde y por qué.
- E)-Conclusión e impactos -----por qué, cómo, dónde y hay solución¹.

Mediante la contestación de las sencillas preguntas ordenadas de la manera presentada, permitees posible conocer el modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población, partiendo de los casos ya mencionados. Para fines de la tesis no son tomados en consideración, los incisos D y E (evaluación y redefinición, conclusión e impactos, respectivamente). Además, hay que recordar que no son tratados a fondo la gestión- implementación, los resultados y la evaluación, ya que aunque forman parte de la política, para un modelo de captación y solución de las demandas, enfocados al aparato administrativo, salen del objeto de estudio, repitiendo los resultados de los programas forman parte de la solución, pero no implica que los impactos obtenidos sean los deseados, aquí será tratada la solución propuesta.

¹ Estos encisos fueron mencionados de manera superficial en el primer capítulo, cuando se trató el tema de las demandas, agenda y acciones de gobierno, esto es un ambiente, una etapa de iniciación.

Dicho lo anterior, hay que indicar que el estudio de cada programa es realizado en el orden de presentación de cada inciso, el análisis del cómo se originó, cada punto es explicado en el capítulo siguiente.

3.1-El modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población, el caso del Programa de 100 Ciudades.

A) Definición de la problemática: qué y para qué.

En el Programa de 100 Ciudades se manejó que éste fue *concebido como una estrategia de largo plazo para impulsar, el desarrollo*; el **qué**, es el impulso al desarrollo a través de resolver un problema concreto, que es solucionar la excesiva centralización poblacional y económica en cuatro ciudades del país, produciendo una desigualdad regional; entonces el **para qué**, viene siendo la solución al problema de excesiva centralización mediante la estrategia de fortalecer a las ciudades medias, para obtener una descentralización poblacional y de actividades económicas y, así, reestructurar la actividad económica del país, que implica utilizar mejor el recurso poblacional, esto es, la mano de obra².

B)-Diseño de la forma de acción: quién, para quién y cómo.

En la sección dedicada al Programa de 100 Ciudades se mencionó que la SEDESOL capta la demanda, pero a su vez, que el “gabinete de desarrollo social” empieza un proceso de discusión para presentar el problema ante la opinión pública y posibles actores; la discusión del asunto se realiza para definir soluciones, metas y objetivos, pero lo más importante es detectar las áreas administrativas, las cuales se establecen después de la discusión entre las partes involucradas. La estructura administrativa que forma parte de la aplicación del

² Hay que observar que existe un proceso de captación de la demanda, en este caso hay una realidad que debilita al desarrollo que es la excesiva centralización poblacional y económica, aquí ya existe un problema, el órgano administrativo que capta la demanda es SEDESOL, desde este momento se empiezan a buscar soluciones aún generales.

Programa de 100 Ciudades se indica a continuación: la Secretaría del Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las delegaciones regionales, coordinadoras del programa, las entidades federativas y los municipios, esto es el **quién**, aunque también se consideran aquí las unidades administrativas que van a realizar un ejercicio en la gestión del programa.

El Programa de 100 Ciudades establece que los beneficiarios del mismo son los habitantes de las ciudades medias, en sí, el beneficiario son las ciudades medias; otros beneficiarios de la política del programa son los municipios libres, en materia de gestión y los estados, en la planeación, esto es el **para quién**, o sea, los beneficiarios y los potenciales usuarios del Programa de 100 Ciudades.

El **cómo**, trata sobre los objetivos, las estrategias y las líneas de acción. Para mayor claridad, se presenta un ejemplo concreto: primero, hay que indicar un objetivo, en este caso es el de “propiciar en el país el uso ordenado del suelo mediante la adecuada administración y planeación urbana local”, una vez que se tiene lo que se desea, se pasa al segundo momento, la estrategia para obtener este objetivo es el de “lograr la consolidación del desarrollo ordenado de las ciudades medias y pequeñas desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas viables para la localización de actividades económicas y de atracción de la población” y también se considera “fortalecer la administración municipal y su coordinación con otros tres órdenes de gobierno, como base para el impulso del desarrollo, equilibrando las ciudades”. Tercero, hay que indicar las acciones concretas para cumplir el objetivo y ejercer la estrategia, en este caso se consideran las siguientes:

1-Regulación del suelo y administración urbana.

2-Incorporación del suelo al desarrollo urbano³.

El cómo está contestado y localizado, ya que las estrategias y las acciones indican las actividades que se realizarán para alcanzar el objetivo.

C)- Implementación o ejecución: cómo, cuándo y dónde.

Para realizar esta parte, primero hay que recordar el **quién**, que son las áreas administrativas implicadas, en el caso del Programa de 100 Ciudades son:

Secretaría de Desarrollo Social.

Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Dirección general de planeación, de organización y presupuesto, de infraestructura y equipamiento urbano y de asuntos jurídicos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Delegaciones regionales.

Coordinadoras del Programa.

Área normativa.

Estados libres y soberanos.

Municipios.

Otros; sector social y privado.

Segundo, indicar lo que realiza cada unidad administrativa.

SEDESOL.-se encarga de coordinar las actividades, es el máximo responsable del Programa.

³ Para mayor información acerca de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa de 100 Ciudades véase el capítulo 2 en la sección respectiva. Aquí se encuentra el estudio en el proceso de solución de las demandas ya que se indica ese como, a través de una generalización a lo concreto.

Subsecretaría del Desarrollo Regional.-emite y transfiere los recursos a los gobiernos locales.

Dirección de planeación.-se encarga de la planeación y programática del Programa de 100 Ciudades.

[...] *de organización y presupuesto: Se encarga de designar los recursos del programa, así como controlar y revisarlos.*

[...] *de infraestructura y equipamiento urbano: se encarga de asistir y capacitar al personal municipal y estatal.*

[...] *Asuntos jurídicos: revisó las normas y realizó asesoría jurídica a los gobiernos locales.*

SHCP.-aprueba y otorga los recursos financieros.

SECODAM.-sigue los recursos y audita al programa.

Estados.-planifican en lo local y establecen reglas y autorizan obras.

Municipios.-se encargan de la obra pública, la planeación de la misma, licitan y adjudican.

Tercero, el cómo son los procesos y procedimientos del Programa, en este caso pueden ser considerados los siguientes, de manera general.

- 1 Financieros: la SHCP entrega los recursos presupuestados por la Cámara de Diputados; la SEDESOL y los gobiernos estatales aprueban los proyectos de los municipios; SEDESOL entrega a los gobiernos locales los recursos, quienes los entregan a los municipios a través del ramo 20.
- 2 Proyectos: los tres niveles de gobierno fijan una planeación en los proyectos, los municipios envían los proyectos a la federación y a los estados para autorizarlos, estos proyectos fueron planeados previamente por los municipios, autorizada la obra los municipios licitan, adjudican, ejecutan y evalúan la obra.
- 3 De apoyo: si los estados y los municipios solicitan a la SEDESOL la asesoría sobre cualquier tema relacionado con el Programa, a través de las delegaciones, quienes canalizan la solicitud al área facultada para ello.

Lo anterior tiene políticas fijas, las cuales indican que:

1-La zona de aplicación sean las ciudades medias.

2-El gobierno municipal es el nivel de gobierno prioritario.

3-Que se entregue cierto nivel del porcentaje del recurso a las unidades administrativas, en tiempo y forma.

El cuándo son los tiempos de aplicación de los recursos⁴. Y el dónde son las ciudades medias, esto es el ámbito de aplicación del programa.

3.2- El modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población, el caso del Plan Puebla-Panamá.

A) Definición de la problemática: qué y para qué.

En el documento base del plan, se establece que México se encuentra inmerso en un proceso de globalización, indicando que para que el país pueda mantenerse dentro del contexto mundial es necesario adecuar las instituciones, cambiar y diseñar nuevas políticas públicas, esto es el **qué**. Como es necesario cambiar para adaptarse al proceso de globalización, se requiere resolver los problemas internos estructurales, estos son, por ejemplo, la desigualdad regional que provoca que un sector del país no pueda ser introducida al mercado mundial por esto, el **para qué** viene siendo resolver este problema de desigualdad regional porque es un problema estructural.

B)-Diseño de la forma de acción: quién, para quién y cómo.

Mediante la publicación del acuerdo por el que se crea la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, sujeta al principio como parte de la Presidencia de la República y posteriormente a la Secretaría de Relaciones Exteriores,

⁴ No se cuenta con información precisa sobre la programación del Programa 100 Ciudades, por lo tanto, no se pueden indicar los tiempos; un ejemplo de aplicación sería la ciudad de Pachuca.

recuérdese que en el capítulo 2, también, se observó un proceso preliminar para definir la política y se estableció que el principal ejecutor del Plan Puebla-Panamá, es esta coordinación, por lo tanto, el **quién** es este órgano. Ahora bien, si se revisa el documento base, la principal justificación son los habitantes pobres de la región sur-sureste, pero este plan se expande más allá de las fronteras mexicanas, a toda Centroamérica, esto indica un beneficiario, que son los habitantes de la región sur-sureste, pero también los países centroamericanos, que son los **para quien**.

El **cómo** del Plan Puebla-Panamá, para entenderlo, primero hay que indicar que el plan fija un objetivo general, que es el de *mejorar el nivel de vida de la población sur-sureste*, y establece 8 objetivos que llama “primarios”, en este caso, se elige el objetivo primario 4: *aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas que ofrece la región*, y la estrategia 4.1 que indica desarrollar la industria petroquímica. Ahora bien, una forma de aprovechar las vocaciones es desarrollar ciertas industrias, y para ello una línea de acción es *fortalecer y consolidar las universidades e instituciones tecnológicas*⁵.

C)- Implementación o ejecución: cómo, cuándo y dónde.

Primero, las áreas administrativas implicadas son:

Secretaría de Relaciones Exteriores. (originalmente, presidencia de la República).

Coordinación General del Plan Puebla Panamá.

Coordinador general.

Director general.

Departamento de estrategias y alianzas.

Dirección de iniciativas, proyectos integrales de infraestructura.

⁵ Se considera que la línea de acción todavía es general, pero aún así se cumple con el proceso.

Departamento de desarrollo social, humano y sustentable.

Departamento de vinculación internacional.

Gobiernos estatales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo (Función pública.)

Otros: Gobiernos centroamericanos, sector social y privado.

Segundo, las actividades de las áreas administrativas son

La Secretaría de Relaciones Exteriores.-se encarga de dar seguimiento y distribuir los recursos del Plan, así como, de evaluar, controlar y planear.

La coordinación general.- tiene a su cargo representar ante autoridades y locales a personas físicas y morales, planear, programar, presupuestar, dirigir, controlar, evaluar y administrar los asuntos de su competencia, los recursos y autorizar normas de operación, los resultados y los medios de información.

El coordinador de instrumentación de proyectos es a su vez el director general de la coordinación.-se dedica a analizar normas y procedimientos para el ejercicio del Programa Operativo Anual y el marco jurídico en materia del gasto público y de responsabilidad de las áreas; vigilar el sistema de registro presupuestal y las cuentas de los servicios personales; administrar los documentos fuente y los flujos de efectivo; organizar, coordinar supervisar y controlar el mantenimiento de instalaciones del equipo, de los bienes mueble e inmuebles, de las adquisiciones y suministros; establecer los lineamientos generales para los informes de avances y evaluación de los programas y proyectos; mantener las relaciones con otros organismos; y preparar todo tipo de informes.

Departamento de alianzas y estrategias.-se dedica a mantener el contacto permanente con los gobiernos locales y formaliza los acuerdos obtenidos con

ellos, los apoya en la planeación, implementación y evaluación y se dedica a la participación y consulta. La dirección de iniciativas y proyectos de infraestructura se dedica a tratar con los grupos de trabajo interestatal y técnico para que se ejecuten los acuerdos y se comunica con el Congreso de la Unión.

El departamento de desarrollo social, humano y sustentable diseña e instrumenta las iniciativas mesoamericanas que tengan que ver con su asunto, determinando los criterios y elementos de los mismos, así como, articula programas, acciones y recursos e inversiones y participa en la planeación en este asunto.

El área de vinculación internacional, en términos generales, realiza lo mismo que las otras, sólo que tiene la especialización que mantiene contacto permanente con otros países y mantiene acuerdos y foros para tratarlo.

Los gobiernos locales.- proponen proyectos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-entrega los recursos, recibe los informes de ejercicio.

La Secretaría de la Función Pública.-controla los recursos, audita.

Tercero, los gobiernos implicados -federación y estados- presentan proyectos que envían a la SRE, quienes lo canalizan a la coordinación general, concretamente al director general, quien revisa la propuesta y dictamina; si es aprobada pasa a la SRE quien presupuesta y programa, mientras que el departamento de estrategias y alianzas, acuerda con los gobiernos locales la planeación local y se fijan las formas de comunicación y acciones, esto es la cooperación y coordinación y se fija al personal capacitado mediante el departamento de iniciativas y proyectos de infraestructura.

Las políticas del Plan Puebla-Panamá indican que:

1- El proyecto debe tener valor agregado.

- 2- Los proyectos deben partir por consenso.
- 3- Que existan recursos de contrapartida para que haya corresponsabilidad.

El cómo es el proceso descrito, el cuándo es el tiempo que se fije para la revisión del proyecto o de la planeación y el dónde puede ser cualquier lugar del área de aplicación.

Conclusión del capítulo 3.

Se puede observar que existe un método de organización administrativa en cada plan, ya que se establece a partir de un problema que se decide porque es de interés público, ahí se capta la demanda y es un órgano administrativo quien se encarga de hacer diseñar la política; dentro del proceso de planeación se va formando una organización entre órganos administrativos, que acuerdan la forma como se aplicará el programa, mediante el proceso mostrado en este capítulo, aunque existen otros métodos.

El Programa de 100 Ciudades. Si se observa la sección de implementación, ahí se menciona la estructura administrativa, que son los componentes que participan, en términos muy generales, por esto, se puede desglosar la parte administrativa del Programa de la siguiente manera:

- 1 Es una estructura nacional, ya que se encarga de su ejecución la SEDESOL, los gobiernos estatales y municipales, como los únicos actores administrativos de este programa.
- 2 Es un ejercicio de recursos vertical, ya que la federación a través de la SEDESOL da los recursos a los estados, que a su vez, éstos los canalizan a los municipios o lo reciben directamente los municipios.
- 3 Es un ejercicio horizontal, cuyo partícipe importante es el municipio, es así porque los niveles bajos de la jerarquía administrativa tienen un mayor desenvolvimiento y son activos.

- 4 Su comunicación es activa entre los actores, ya que es el acuerdo previo el que mueve las acciones, fijando criterios y normas, así como, lineamientos, es una comunicación horizontal.

El Plan Puebla Panamá. De igual manera, en la sección de implementación se encuentra la estructura administrativa del Plan, la cual se puede desglosar de la siguiente manera:

- 1 Se establece una estructura nacional –internacional. (Sólo se trata la nacional), en ésta interviene la SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores); se estableció la Coordinación General del Plan Puebla – Panamá (CGPPP), originalmente integrante de la oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que se encarga principalmente de promover; participan en menor medida los estados y los municipios.
- 2 Es un ejercicio de recursos vertical.
- 3 Es un ejercicio vertical porque el gobierno federal lo ejerce y lo ejecuta, sólo los estados proponen y realizan obras secundarias o complementarias.
- 4 No hay mucha información sobre su forma de comunicación, pero considero que es vertical porque el papel principal de la acción está en la Coordinación, por esto el acuerdo previo, sólo en materia de proyecto es importante; las normas, los criterios y lineamientos se establecieron desde arriba.

Capítulo 4. Hacia el diseño de un modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas.

4.1 Estructura del modelo.

El modelo administrativo que se utiliza para captar y solucionar las demandas de la población es, en sí, parte del proceso de elaboración de la política pública. Las demandas están sustentadas y originadas por problemas, las cuales deben ser resueltas por el gobierno, porque es responsabilidad estatal. El objetivo es lograr el desarrollo, para ello, define cuáles problemas merecen atención, es decir, los que pueden ser considerados como de interés general, (esto es lo público), para que una vez captado el problema y aceptada la demanda, se empiece por indicar si el problema ¿es un problema? ¹

Hay que recordar que las demandas pasan por un proceso de conocimiento por parte del gobernante y la sociedad en su conjunto, que la cuestión es un asunto público que compete a todos. Es pertinente mencionar, a continuación, las características que se requieren para hacer de una demanda una política pública:

- Institucional
- Decisorio
- Conductal (Acción o inacción)
- Casual²

El gobernante debe observar si el beneficio va a hacerse para regular, para distribuir o para redistribuir, que en sí, son los fines reales de cualquier política pública, aunque también, sirve para clasificar los tipos de políticas públicas. Por este fin de la política surge el conflicto – negociación en todo proceso de política

¹ Véase Manual para la elaboración de políticas públicas de Carlos Ruiz Sánchez.

² Véase Problemas públicos y agenda de gobierno de Aguilar Villanueva Luis F.

pública, porque implica un beneficio y se crea el consenso de lo que se debe actuar, esto es la agenda de gobierno. Inmediatamente empieza un proceso de institucionalización, formalización y de ejercicio gubernamental.

En los capítulos anteriores se habló de los conceptos básicos que permiten la estructuración de un modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas ciudadanas. Además, se dijo que un modelo administrativo es una *representación que proyecta o propone una realidad administrativa*, se podría considerar que muestra la relación existente entre los componentes del sistema que forman parte de un proceso de ejercicio de una política, ya que existen mediante los métodos, procesos y procedimientos, formas de organizar a las unidades administrativas.

La relación dentro de la administración pública, que es el poder Ejecutivo, está integrado por distintos organismos que son las secretarías de estado, que se encuentran divididas en unidades administrativas, llamadas direcciones, departamentos y subsecretarías, las cuales a su vez se subdividen en otras unidades administrativas más concretas, como las oficinas. Estos son los órganos que integran el aparato administrativo. En seguida, un modelo de organización administrativa permite mostrar estos órganos, los cuales son llamados “entes”.

Todo órgano tiene una actividad por realizar, ya sea general o particular, mientras más particular sea el asunto a tratar, habrá una mayor especialización, por lo general, cada ente tiene una acción a realizar, a esto se le llama “actividad”.

También un modelo administrativo nos mostrará la interacción que existe entre los órganos componentes del sistema, mediante la comunicación entre ellas y el nivel de responsabilidad existente, por lo tanto, indica una jerarquía, a esto se le nombra “relación”.

Como se ha mencionado con anterioridad, existen en un aparato administrativo asuntos más especializados, necesarios para poder realizar la actividad indicada y, así, alcanzar el objetivo y las metas, esto es la actividad interna de una unidad administrativa específica y será nombrada como “materia”.

Una propuesta de modelo de organización administrativa es la siguiente:

1-Se compone de entes: que son todos los órganos administrativos y sus unidades.

2-La actividad es la acción general de cada órgano y unidad del sistema.

3-La relación es el nivel de jerarquía, especialización y responsabilidad existente, aunque también implica comunicación.

4-Materia: es la actividad particular de cada unidad administrativa.

Ahora bien, este modelo ¿es realmente un modelo de administración?, para saber esto hay que analizarlo mediante otro modelo de administración clásico, uno ya aceptado y reconocido, como es el modelo burocrático, el cual se caracteriza por lo siguiente:

1-Niveles de especialización.

2-La jerarquía mediante reglas.

3-Selección de personal.

4-Separación de la fortuna pública y privada³:

Para el análisis, hay que partir del principio de que este modelo administrativo propuesto se encuentra inmerso en un contexto de administración pública, por lo tanto, para empezar, sus normas que establecen jerarquía, en el caso de la administración pública son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y otras

³ Véanse de Quiroga Leos Gustavo Organización y métodos en la administración pública y la tesis de Jiménez Guzmán Rodolfo Aquiles Burocracia y sociedad.

leyes de regulación administrativa, los reglamentos, los acuerdos, las reglas y manuales de operación, de procesos y procedimientos. Estas mismas normas fijan sus atribuciones, o sea, sus actividades generales y particulares, estableciendo cada vez a menor nivel jerárquico una mayor especialización, hasta llegar a lo que se conoce como nivel técnico y esto indica un trabajo más profesional, por lo tanto, se requiere seleccionar al personal indicado y, por último, por la naturaleza pública de la administración pública la riqueza privada está separada de la pública.

Este modelo administrativo tiene como contexto la administración pública, en sus diferentes niveles, que puede ser federal, estatal y municipal, incluyendo al Distrito Federal y a las delegaciones en que se divide. Hay que considerar la administración pública como una organización en general, que tiene la estructura que buscará lograr los objetivos y metas establecidas, por esto, estudia las estructuras y procesos de las instituciones que forman parte del Estado, optimizando el manejo de los recursos públicos, además, esta organización se encuentra íntimamente ligada y sujeta a la situación política del país y forma parte de un poder constituido, que es el poder Ejecutivo –Federal, Estatal y Municipal-, el cual sostiene al Estado, mediante la captación y resolución de los problemas de los habitantes, que siempre exigen pronta solución; a propósito, estos problemas son de distinta naturaleza y origen, que pueden ser de necesidad, de servicios, históricos y políticos .

Como toda organización, la administración pública (Poder Ejecutivo) debe estar en constante adaptación de acuerdo con los cambios que suceden en la sociedad. Algunas proposiciones de adaptación de las organizaciones son:

- 1-Los cambios en el medio ambiente.
- 2-Responder a las situaciones para su supervivencia y crecimiento.
- 3-Realizar adaptaciones, ya sean estratégicas o de exploración.
- 4-La formulación de la estrategia se realiza en tres etapas:
 - a) Formulación de una nueva estrategia.

- b) Desarrollo del sistema de operación, para la nueva estrategia.
- c) Ajuste de la antigua estructura administrativa a la nueva estrategia y los nuevos sistemas de operación⁴.

Igualmente, su estructura administrativa se compone de direcciones, oficinas, departamentos, etcétera. Cada uno tiene funciones específicas y realizan, de manera especializada, ya sea funciones procesales y procedimentales, dan servicios, establecen proyectos, aplican programas, pueden organizarse mediante la localización geográfica, esto es una división del trabajo. Las unidades administrativas, como componentes del sistema, se interrelacionan con los diversos actores durante el ejercicio de la política, esto implica forzosamente que las unidades y los actores trabajen en equipo, para poder establecer las reglas base de la política, así como, sus objetivos, estrategias y líneas de acción. Mientras tanto, las oficinas realizan un trabajo profesional, que implica en el caso de las unidades administrativas un mando especializado, el cual puede ser vertical u horizontal. La unidad y la oficina tienen propósitos y procedimientos, esto que se nombró “materia”, es la parte esencial en todo proceso de adaptación organizacional, por el trabajo en equipo y el trabajo específico de cada unidad administrativa.

Todo problema que exista en la población se buscará que el gobierno lo resuelva, no obstante, que por la dinámica social las relaciones al interior del Estado se vayan haciendo complejas, por lo tanto, cambiantes, finalmente esto es el ambiente de la organización (Administración Pública –Poder Ejecutivo-). La administración pública debe de estar en constante adaptación al cambio. El cambio no puede ser sólo una simple retórica, porque éste debe estar siempre atento a los cambios sociales y sus problemas y expectativas, por esto, el Gobierno debe ser un actor político activo, con capacidad de iniciativa para su adaptación, que no sea superado por el ambiente, para esto se necesita

⁴ Véase Quiroga Leos Gustavo, *op. cit.*

responder a situaciones para sobrevivir y crecer. Para lograrlo, se pueden tomar adaptaciones estratégicas o exploratorias, las cuales se van definiendo para llegar a ser una política, ya sea plan o programa o una simple acción administrativa, todo esto de acuerdo con las características de complejidad de las demandas, como los servicios, las demandas políticas, por ejemplo, exigir una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones o aquellas demandas que tienen detrás de sí una larga historia de conflictos o derechos, un ejemplo concreto es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas .

Una vez ubicada la problemática y su complejidad, se tiene que definir e identificar el problema mediante un proceso (llámese fases o ciclos) para la resolución de los problemas, esto mediante el ejercicio de una estrategia de adaptación, ya sea para beneficiar o desarrollar, sustentado en el compromiso, a los juicios de valor; ya definidas las características del problema, se puede programar observando la capacidad de respuesta y de acción, los cuales, pueden ser:

1 Sencillos y localizados: que son de reacción rápida, tienen solución disponible y se requiere una acción administrativa ordinaria.

2 Escalados e interdependientes: son, por lo general, los problemas y políticas de desarrollo, educativos, culturales, etcétera, que no pueden ser tratados aisladamente y siempre implican a más de un área de trabajo y requieren del compromiso de varias instituciones y de los órganos de la administración pública e incluso externos.

3 Rutinarios: son los asuntos que están obligados a resolver por ley y son programables, podrían incluirse en los sencillos y localizados.

4 Inéditos: son los asuntos que rompen con paradigmas, con los métodos, las operaciones y procesos, ya que para su solución se requiere de todo un esquema distinto, así como, de la innovación para tratar de solucionarlos y son producto de un cambio coyuntural.

Por esto, el gobierno decide “sobre lo que se va a actuar” (significado de “agendum”), partiendo para ello de lo que es público y privado, que es el interés existente que tengan los “formuladores” y por eso toman la decisión, por si atraen alguna demanda, convirtiéndola en asunto público, por ende, de gobierno, que es lo que se va a hacer, ya sea, porque lo escogieron, porque se sienten obligados o por compromiso, integrando el asunto en una agenda del tipo constitucional, pública y sistemática, siempre y cuando sea programable; esto se da cuando ya existe un proceso de adaptación al cambio del ambiente. Considero que la agenda institucional, formal y gubernamental se da cuando se va a incorporar la demanda a los asuntos públicos, siempre y cuando, ya esté aceptada.

Si se considera la política como un proceso que no solamente es decisión, sino que involucra a distintos actores y operadores para resolver problemas y adaptarse a los cambios de la dinámica social, entonces, por esto la política es institucional, por el ente aplicador; es decisorio, por una secuencia de decisiones relativas con respuestas al corto o largo plazo; y es conductal, porque toma la decisión central –lo que se va a hacer o lo que no se va a hacer- para lograr ya sea la distribución, la redistribución o normar-regular los beneficios de las acciones de gobierno.

En cuanto a la aplicación de la política y del proceso de adaptación para poder resolver las problemáticas existentes y, así, desarrollar y resolver conflictos que a la larga van deteriorando la convivencia social de un Estado, se requiere de la planeación como herramienta para dar solución a las demandas y la planificación, partiendo de que se desea un futuro posible, el cual es realizable si los elementos administrativos son favorables. La planeación no es más que la definición del problema y la estructuración de la estrategia, indicando los cambios internos de la organización –ya sean administrativos o de operación-. La estrategia debe ser sencilla, informal, clara, única, completa, explícita y práctica, ya sea formulada de manera vertical u horizontal, como convenga a la organización, con el fin de poder elaborar un plan, que es un documento que indica la estrategia,

para realizar la acción política, mediante métodos, técnicas y procedimientos, ya establecidos y reconocidos. Esta acción integral afecta a toda la comunidad o a todo un país, por la acción política de resolución de problemas, que a su vez es de adaptación al cambio y, a esto último, se le conoce como planificación cuyo ejercicio es la implementación, que es la estrategia en acción.

Todo esto, se puede resumir en la siguiente propuesta del proceso de definición de las políticas, a saber:

- a) Definición de la problemática.
- b) Diseño de la forma de acción.
- c) Implementación o ejecución.
- d) Evaluación y redefinición.
- e) Conclusión e impactos.

Esta propuesta responde a la planeación, incorporándola en el inicio del proceso sirve a la planificación porque se utiliza para realizar y estudiar modelos de desarrollo desde la perspectiva de la administración pública. Todo el proceso en sí es la respuesta gubernamental a las demandas realizadas, transformadas en asuntos de gobierno y aceptadas como parte de una agenda. La captación de las demandas se da en un punto cero, que es el proceso ya mencionado, responde a la organización porque, como se verá más adelante, contempla a los actores, las funciones, las responsabilidades y la jerarquía, ya que, el fin es obtener resultados que permitan la adaptación al cambio y al cambio de la dinámica social.

La primera etapa, “la definición de la problemática“, sirve para conocer el meollo del asunto y establecer el porqué de eso, que es el objetivo. Este punto se define mediante las preguntas sencillas ¿qué? y ¿para qué?, además, permite identificar los entes.

El segundo paso, “diseño de la forma de acción”, responde al establecimiento de escenarios posibles, éstos son los futuros deseados, en los que cada uno es una alternativa en sí y se establecen las metas junto con las estrategias concretas. Maneja las preguntas ¿quién?, ¿para quién? y ¿cómo? La primera fija los actores, los entes implicados; la segunda cuestiona al usuario, al beneficiario y la última pregunta define las estrategias y las metas, establece la “relación”.

La tercera etapa, “implementación o ejecución”, consiste en la aplicación de la estrategia mediante métodos, procedimientos y reglas, todos reconocidos y aprobados. Se establece mediante las preguntas ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde? El cómo indica las operaciones, los procesos y procedimientos; el cuándo es la programación de lo anterior en el tiempo; y el dónde es la localización geográfica, las unidades implicadas y el usuario. Indica la actividad, así como, la “materia”.

La cuarta parte, “evaluación y redefinición”, responde, de manera general, a los resultados obtenidos hasta ese momento y a la forma como se ha llevado la gestión, encontrando sus fortalezas, logros, fallas y fracasos, antes de que concluya la aplicación de la política, con el fin de realizar medidas correctivas a tiempo, incluso cambiando el sentido y visión de las estrategias, objetivos y metas. Se realiza el análisis mediante las preguntas ¿quién?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿dónde? y ¿por qué? La primera es para identificar la unidad o unidades implicadas responsables; cuándo es la detección de las fallas o fracasos, así como, lo positivo; cómo es la explicación particular del asunto; dónde es el punto del proceso en que se da la dificultad o mejora; y por qué es la explicación general y conjunta de la situación. Se relaciona con la “materia”.

La quinta parte, “conclusión e impactos”, indica el término del proceso de gestión–aplicación del programa, de la política en sí, en este momento deben de existir resultados concretos, así como, haber revisado los impactos y externalidades obtenidas, con lo cual se puede indicar si se cumplió con la

demanda y el problema, lo que permitirá proponer nuevas situaciones, nuevos escenarios. Se manejan las preguntas ¿por qué?, ¿cómo?, ¿dónde? y ¿hay solución? La primera, explica los resultados; la segunda, es la explicación de todo el proceso incluyendo los cambios que llevaron a estos resultados; la tercera, consiste en ubicar en la estructura administrativa el triunfo o el fracaso, las fallas y los logros; y la última, indica aprendizaje, redefinición, cambio de estrategias, operaciones, métodos, modelo administrativo, estructura administrativa y cambio de política.

El proceso de definición de políticas comprende elaboración, ejecución y resultados de una demanda, una vez transformada en acción de gobierno. En resumen las acciones son:

1-Definición del problema o problemática:

Esta etapa del diagnóstico es una investigación previa para conocer los factores que hacen de una investigación el elemento vertebral que lleva a identificar el problema, las causas y posibilidades de solución. Para resolver esta cuestión, se requiere contestar dos preguntas: ¿qué? y ¿para qué? El **qué** permite indicar el asunto central del problema, que es de toda la cuestión. El **para qué** permite indicar el potencial beneficio que tendrá este asunto en caso de que sea resuelto. Este punto puede relacionarse con los entes, la estructura administrativa, no al nivel operacional, sino como los llama Aguilar Villanueva Luis, de los “formuladores”, quienes definen la política por órdenes del gobernante, presidente de la República, funcionarios inmediatos o por la atención ciudadana⁵.

⁵ Se ha podido observar que: primero se parte de un diagnóstico para concluir que el problema es la desigualdad regional, en este caso de buscó resolver el problema mediante la descentralización poblacional y económica; mientras que en el segundo caso hay que resolver el problema de la pobreza. Estos puntos fueron obtenidos mediante el diagnóstico realizado por dos órganos: la SEDESOL, junto con el gabinete de desarrollo social y la presidencia de la República. Originalmente, mediante la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, SEDESOL y Presidencia se captan las demandas y son los responsables de buscar la solución de la misma por medio de los objetivos, estrategias y acciones.

En los cuadros que aparecen a continuación, se presentan los casos estudiados, cada uno desglosado de acuerdo con los puntos del proceso de definición de las políticas.

Cuadro de captación de las demandas en los planes tratados.

Programa	Problema	Captación	Diagnóstico	Solución
Programa de 100 Ciudades	Desigualdad regional	SEDESOL	La centralización poblacional y económica es causa.	Desarrollar las ciudades medias y fortalecer los gobiernos estatales y municipales.
Plan Puebla-Panamá	Desigualdad Regional	Presidencia de la República.	Se crea la Coordinación General para realizar esta labor, diagnóstica, se tiene que solventar este problema porque impide la integración del país al proceso de globalización e incorporación al mercado mundial.	Resolviendo la pobreza y la falta de infraestructura comercial y de comunicaciones, así como, una mayor participación de la población en la toma de decisiones.

2-Diseño de la forma de acción:

Esta es la etapa de la planeación, hay que recordar que la planeación parte de un diagnóstico que es la base para elaborar métodos, técnicas, información, establecer metas y objetivos, así como, las estrategias y acciones, (también pudieran ser considerados como parte del qué y del para qué).

Ahora bien, se maneja que el diseño de la forma de acción parte de las preguntas ¿quién?, ¿para quién? y ¿cómo? (que no es el cómo de las otras etapas). El **quién** y el **para quién** forman parte del proceso de planeación, porque el quién define las áreas administrativas responsables y competentes para el

ejercicio del plan o programa, mientras que el **para quién** indica al usuario y a los potenciales beneficiarios de la política. En este punto se pueden observar los órganos administrativos que estarán involucrados en la aplicación de la política, a través de la atribución legal que tienen los órganos administrativos existentes. Finalmente, el **cómo** indica lo que se quiere como escenario, mediante los objetivos, estrategias y acciones; se parte de una generalidad sobre cualquier asunto, luego se indican varias opciones, y para seguir una de ellas se establecen actividades concretas, que se irán distribuyendo entre los órganos administrativos involucrados, estos son los entes. Puede decirse que hay una contestación a la demanda, mediante las estrategias y las acciones, ya que se dio la transformación de demanda-problema hacia una acción de gobierno, que es la solución propuesta por el plan y para el programa⁶.

3-Implementación o ejecución:

Es la etapa de la acción gubernamental que implica una actividad política, que como se dijo, puede afectar a todo un país o toda una comunidad mediante acciones políticas y económicas, esto es una planificación. Para entender la implementación implica estar informado acerca de la existencia de:

- 1 Un ambiente de trabajo.
- 2 La transformación de la demanda y recursos en acciones de gobierno, mediante el establecimiento de estructuras formales y procedimientos.
- 3 La existencia de metas formales e intenciones ciertas.
- 4 Presentación al público y de un proceso de negociación y convencimiento.

⁶ Obsérvese que los casos son parecidos, ya que se tiene que crear el órgano captador con sustento en una política ya aceptada, para buscar un cambio. Para el Programa de 100 Ciudades se tuvo que crear la SEDESOL y para el Plan Puebla-Panamá, la Coordinación General.

5 Nivel de la actividad participativa de los usuarios o de las comunidades.

6 La retroalimentación e información existente.

7 Impactos generales y parciales.

La estructura formal y los procedimientos se establecen de acuerdo con las necesidades para la ejecución y del marco legal existente, pero se van organizando para poder gestar la política- programa.

La organización administrativa se va estructurando mediante los métodos administrativos ya reconocidos o mediante nuevos métodos, que se van aplicando ya sea de prueba y error o adaptación y planeación. La estructuración se realiza mediante:

Primero.-identificación de los entes.

Segundo.-indicar las actividades de los entes y definir las que tendrán los órganos. Las actividades son las atribuciones y facultades generales establecidas por ley, pero también son las funciones a realizar en la gestión de un programa.

Tercero.-mediante los manuales de organización, de procedimiento y de política puede demostrarse la relación que existe entre los entes involucrados, indicando el nivel de responsabilidad existente.

Cuarto.-indicar las funciones particulares de las unidades administrativas que componen los entes, esto se realiza mediante el manual de organización y del manual de procedimientos y procesos o de operación.

Cada acción gubernamental (política pública) debe partir de la verdad, del compromiso y la voluntad.

Las cuestiones ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde? se establecen cuando se cumple con un modelo de implementación, éste no es más que el listado antes presentado; el **cómo** nos indica el método y el procedimiento, el **cuándo** es el

manejo de las operaciones a través del tiempo sustentado en una estructura administrativa operativa con sus componentes, establecidos y definidos de una manera clara y práctica (ente, actividad, relación y materia) y el **dónde** es la localización geográfica o estructural del beneficiario como del implementador, esto es una organización administrativa para solucionar las demandas.

A continuación, se presentan el plan y el programa analizados, en este caso para la implementación o ejecución.

Programa de 100 Ciudades.

Ente	Actividad	Relación	Materia
SEDESOL	Se encarga de coordinar las actividades, es el máximo responsable del programa, controla y gestiona	Se relaciona con prácticamente todos los entes involucrados, debido a su carácter de responsable máximo y evaluador en el desempeño del programa, gestiona junto con los gobiernos municipales, que son los principales ejecutores.	Autoriza los recursos, los entrega y es el que conoce la situación de la obra, planos, impacto ambiental, situación del suelo, evalúa la situación del programa, con base en lo ya ejercido.
Gobierno del Estado Secretaría de Desarrollo urbano y vivienda (SDUV).	Se encargan de normar su propio desarrollo urbano, establecen las reglas de operación y autorizan las obras, en lo general	Se relaciona con la SEDESOL, sobre la orientación jurídica, asistencia técnica y de desarrollo urbano y regional.	El desarrollo urbano y regional deberían de estar definidos y normados, por esto, se expiden leyes locales en la materia. Se establecieron los mecanismos de cooperación administrativa a través de delegaciones de la SEDESOL

Comisión municipal sobre desarrollo urbano	Se encarga de la obra pública, ya que la autoriza directamente con base en la ley y recibe los recursos necesarios para estos fines.	Ejecuta el plan, realiza las acciones de gestión, autoriza la obra particular, es el que ejerce el recurso, define su quehacer en materia de obra.	Su tarea es la obra pública. Es responsable primero ante la autoridad estatal, segundo ante la autoridad federal con el cambio de ramo de 20 a 26, por ello, es el principal tramitador, ya que ejerce la licitación pública, de común acuerdo con la autoridad estatal. Indica la calidad de la obra, inspecciona y se relaciona con el licitante.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Sólo se encarga de distribuir los recursos financieros autorizados por el Congreso de la Unión.	Prácticamente da los recursos para las obras, sólo tiene relación directa son la SEDESOL.	Sólo recibe los informes de gasto junto con la Contraloría General de la República, audita el ejercicio del programa.

Plan Puebla-Panamá.

Ente	Actividad	Relación	Materia
Coordinación General del Plan Puebla - Panamá	Aglutina las acciones, busca financiamiento, localiza oportunidades, fomenta la inversión y controla y da seguimiento y evalúa.	Se relaciona con todos, indica obras, da seguimiento, autoriza.	Coordina las acciones de otros entes y busca mantener activa la comunicación entre los mismos.

Secretaría de Relaciones Exteriores	Es la Secretaría concretamente encargada del Plan, fomenta al exterior el plan, ejerce los recursos sobre las acciones ya autorizadas	Se relaciona con los países centroamericanos para que participen en el Plan	Mantiene la comunicación con los países centroamericano, se da seguimiento y control a las acciones que realicen otros países:
Secretaría de la Función Pública.	Da seguimiento a los recursos, audita las acciones y algunos resultados, así como los recursos	Audita las acciones de gobierno, en materia de obras y servicios que formen parte del Plan	Da seguimiento a las acciones hechas (obras públicas).
Secretaría de Hacienda	Autoriza los recursos financieros principalmente	Autoriza la entrega de recursos para cualquier obra :	
Otros	Secretaría de Economía Gobiernos Centroamericanos	Economía: se encarga de fomentar la actividad económica de los sectores productivos de la región y convencer para invertir, mientras que Centroamérica sólo realiza las acciones que sean de beneficio mutuo e integren a la región.	

Los anteriores cuadros permiten representar de un modo sencillo la etapa mencionada.

Los siguientes puntos, aunque forman parte de la organización administrativa para la captación y solución de las demandas (ya propiamente en materia de gestión), se tiene presente que para cumplir con los fines de la tesis, el tema estaría agotado en el punto anterior, sin embargo, se toman en consideración porque son parte del proceso.

4- Evaluación y redefinición.

Es la etapa posterior a la implementación donde la actividad, la relación y la materia de los entes administrativos implicados ya cumplieron con el proceso de aplicación de la política. Los resultados sirven para conocer la nueva realidad, obtenida de la ejecución de la política, mediante un análisis sujeto a criterios, métodos, indicadores y formas previamente condensados y aceptados por las partes implicadas. Esta etapa no es sólo evaluación sino seguimiento y corrección de lo negativo y mejoramiento de lo positivo, que lleva a una redefinición total o parcial del proceso, que es un replanteamiento del problema o de alguna de las partes posteriores, antes de que se dé el final, con el propósito de alcanzar las metas y objetivos establecidos, mediante medidas correctivas.

Las cuestiones que forman parte de esta etapa son ¿quién?, ¿cuándo?, ¿dónde? y ¿por qué? El **quién**, indica las áreas administrativas que formaron parte del proceso (entes); el **cuándo**, es el conocimiento del tiempo de las operaciones realizadas (actividad y materia), en un determinado periodo de tiempo; el **cómo**, indica las razones y situaciones que llevaron a esos resultados; el **dónde**, es la localización concreta del área que aplicó el procedimiento y el **por qué**, es la explicación, detalle por detalle, del proceso y del procedimiento, los factores y la relación con otros actores que llevaron a esa situación, a esa nueva realidad.

5-Conclusión e impactos.

Es la etapa con la que se finaliza todo el proceso de manera permanente, en donde lo prioritario es conocer los resultados obtenidos; los logros de la actividad, la materia; la relación entre los entes implicados, en donde el desempeño medido, de acuerdo con los criterios indicados, dirán si fue eficiente y eficaz el ejercicio administrativo producto de un trabajo. Los impactos son las consecuencias visibles o materiales o de realidades, sean positivas o negativas.

Esta etapa se compone de las cuestiones ¿por qué?, ¿cómo?, ¿dónde? y ¿hay solución? El **por qué**, implica un análisis general indicando la razón o razones de origen de ese resultado; el **cómo**, es similar al por qué, pero enfocado más a lo particular, más a los entes en su relación, actividad y materia, vistos como proceso; el **dónde**, es la localización concreta del origen del proceso que llevó a estos resultado o que tuvieron mayores deficiencias; y el **hay solución**, es la búsqueda de nuevas alternativas partiendo de la realidad obtenida, con el objetivo de mejorar o enmendar⁷.

4.2 El proceso de diseño del modelo.

Si se analizan los modelos administrativos que se aplican o se aplicaron en los casos del Programa de 100 Ciudades y del Plan Puebla- Panamá, se podría concluir que sirven a la perfección como referencia e introducción, puesto que muestran lo que se quiere, pero no indican de manera detallada el modelo administrativo que se aplicó, sin embargo, sí indican el proceso o la estructura que se empleó, ya que en los planes en su etapa de implementación o ejecución se definió el tipo de administración que se puso en ejercicio, esto es, que los programas que fueron aplicados pudieron ser de una manera concreta, centralizada o descentralizada, con organismo especializado o previamente establecido y facultado para ello .

⁷ En los casos estudiados sólo puede hacerse el estudio de estos puntos, en el Programa de 100 Ciudades porque finaliza en 1998, y en el caso del Plan Puebla-Panamá no es posible, porque aún se encuentra en la etapa de implementación o ejecución.

Vale la pena retomar el proceso de la política planteado en el capítulo 1 y tratado en el capítulo 3.

- 1-Definición de la problemática- “qué y para qué”.
- 2-Diseño de la forma de acción- “quién, para quién y cómo”.
- 3-Implementación y ejecución- “cómo, cuándo y dónde”.
- 4-Evaluación y redefinición- “quién, cuándo, cómo, dónde y por qué”.
- 5-Conclusiones e impactos- “por qué, cómo, dónde y hay solución”.

Sirve como marco de referencia para poder proponer un modelo administrativo para su ejercicio en acciones gubernamentales, en materia de desarrollo regional y urbano. Concretamente los puntos 1, 2, y 3, la razón por la que sólo se toman tres puntos es porque no existirían evaluación y redefinición, ni conclusiones e impactos, pues se trata de una ejemplificación teórica, por lo tanto, no hay una realidad.

Para poder sugerir la estructura administrativa del modelo (que es el conjunto de órganos que participarían en el modelo para determinar estructuras, funciones, procesos, actividades, métodos, enfoques y propósitos y, así, poder proyectar una realidad administrativa propuesta y posible) la agenda gubernamental debe ser del tipo “constitucional, pública y sistemática”, como se entiende en el capítulo 1, sin embargo, cabría agregar que debe ser constitucional porque el gobierno es un poder constituido del Estado, facultado para realizar el quehacer social y político del mismo; es constitucional porque ya está contemplada como una obligación del Gobierno en la Carta Magna; es pública porque, como se dijo, es un asunto de Estado y no sólo compete a los particulares, es decir, se separó lo público de lo privado; por esto, en una definición de la problemática la primera pregunta que hay que hacerse es si el asunto a tratar es público o es un asunto de exclusiva competencia privada; como se observó en los programas, que todos los asuntos a tratar tuvieron una

demanda de cualquier tipo y lo importante es que fuera un beneficio colectivo, aunque se realizara mediante acciones complementarias.

Y, por último, es sistemática porque, como el nombre lo dice, es un sistema, un modelo administrativo y la estructuración de políticas de cualquier organización responde a un sistema, que es en sí la estructura administrativa y política a tratar y relacionarse, cuya interrelación se conoce como ambiente, ya que éste es una variable independiente porque se mueve sola, pero para una organización es dependiente porque responde a ésta y se adapta a la misma. El sistema implica reglas y normas establecidas y claras, con áreas políticas y administrativas concretas, por esta razón, sólo puede existir dentro de un sistema un programa que no es más que una calendarización, que incluye definir concretamente las acciones a realizar, esto indica un manejo del tiempo de la organización (Estado-gobierno) para su quehacer político-social encomendado por ley, consensuado por las partes de manera previa.

Ahora bien, la propuesta será tratada como un programa de vivienda ejercido por los gobiernos federal, estatal y municipal, es un ejercicio teórico, con base en los modelos del Programa de 100 Ciudades y el Plan Puebla-Panamá, con todos los puntos de la planeación y definición de políticas.

A)-Definición de la problemática: qué y para qué.

El crecimiento poblacional que va a tener México en las tres primeras décadas del siglo XXI, que representa una expansión poblacional y un envejecimiento de la población. Ante el crecimiento de la población económicamente activa que implica un crecimiento poblacional, el gobierno de Vicente Fox Quesada responde, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que implicará una política pública constante que trate sobre la vivienda, ya que todos esos trabajadores desearán tener su casa. Para la política de vivienda el Gobierno ya está facultado por la Constitución para que todo mexicano tenga

vivienda digna y decorosa, además, de que es una prioridad, ya que comprende un aumento en la edad de la población, que compromete a todos los niveles de gobiernos y sociedad por igual. El asunto es público porque corresponde al Estado, ya que la iniciativa privada no puede realizar una política urbana y de vivienda, lo que representa un límite para lo privado, puesto que puede construir casas y departamentos, pero no puede decidir dónde, cuántas y de qué tipo.

En la actualidad, ya existe una ley llamada de asentamientos humanos que faculta e indica al Gobierno los lineamientos de la política urbana y de vivienda, y también existe un programa de vivienda y de política urbana-regional como el Plan (programa) Puebla-Panamá. La vivienda implica desarrollo urbano, porque forma parte de éste último y, de cierta manera, desarrollo regional ya que la vivienda es una característica de éste y del medio ambiente existente en la región. O sea, es sistemática porque está inmersa en las acciones del sistema.

Éste es el diagnóstico, la investigación previa. Las etapas del diagnóstico implican un contexto, una situación y realidades para identificar el problema y conocer, de manera general, la historia de la situación y la razón del contexto, así como, de otras acciones previas y el marco normativo.

Qué: la vivienda es necesaria para la población que va a existir en los próximos 25 años; que será mayor de edad y que aparte de necesitarla es un derecho legalmente reconocido.

Para qué: para que tenga la población un hogar donde vivir bien, no sólo la que se incorpora al área laboral, sino también sus miembros de familia.

Se observa que el ¿qué?, la vivienda, es un problema conocido desde hace tiempo, que inclusive, se encuentra considerado por el marco normativo y el ¿para qué?, habla de un reconocimiento legítimo de una necesidad de la sociedad.

B)-Diseño de la forma de acción: quién y para quién.

Quién: a nivel federal, los encargados de la política urbana y de vivienda, así como, del desarrollo regional son: la Secretaría de Desarrollo Social, en primer orden, seguido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, seguido por la Secretaría de Gobernación, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública y, tal vez en menor medida, por la Secretaría de la Reforma Agraria. A nivel estatal existen secretarías especializadas en el desarrollo urbano y en la vivienda y del desarrollo regional y, por último, a nivel municipal existen secretarías o comisiones del ayuntamiento encargadas de la vivienda y el desarrollo urbano.

Para quién: para la población que tenga el deseo de vivir en su propia vivienda y que pague por ella un menor precio mediante los apoyos existentes; que estas casas cumplan con las normas mexicanas al ser “dignas y decorosas” que es el estándar definido de lo que es y debe ser la vivienda.

Hay una definición institucional del ¿quién?, representado por los organismo públicos enumerados, mientras que el ¿para quién? implica a toda la población, producto de un derecho condensado, por lo tanto, considerado en los planes gubernamentales.

C-Implementación o ejecución: cómo, cuándo y dónde.

Cómo: mediante la construcción de viviendas en serie, por medio de la licitación pública que indica, a nivel federal, la ley de obras públicas y servicios relacionados con la misma y su respectivo reglamento, aplicando los procesos y procedimientos necesarios y establecidos para ese fin.

Cuándo: para el proceso de construcción se necesitan cinco años para lograr el total de las requeridas, por ejemplo, si son 5000 casas, la entrega anual será de 1000 casas, a partir de la fecha indicada en el contrato.

Dónde: en todo el territorio nacional, concretamente en el estado de Puebla.

La etapa de implementación, aunque ha sido presentada de una manera no muy extensa, indica métodos y procesos, además, de los entes, la actividad, la relación y la materia. Muestra, en general, un panorama de ejercicio.

D)-Evaluación o redefinición: quién, cuándo, cómo y por qué.

Quién: la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Gobernación, a nivel federal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del estado de Puebla y la Comisión de Vivienda del Municipio de Puebla.

Cuándo: el programa se empezó a aplicar el primero de abril de 2004 y lleva dos años de ejercicio (al 1 abril de 2006).

Cómo: debido a la gran demanda de vivienda, considerando que se planeó un objetivo de 5000 casas, con una entrega anual de 1000, en un periodo de 5 años, y de acuerdo con los estudios de esta evaluación, se van a requerir unas 300 viviendas anuales más para los próximos tres años de ejercicio del Programa, lo que da un total de 5900 casas terminadas, además, de tomar en consideración que el tiempo para solicitar la construcción lleva un mes y la licitación, tres meses, por lo tanto, se necesita la simplificación de estos procedimientos .

Dónde: en el Ayuntamiento de la ciudad de Puebla.

Por qué: debido a la lentitud del proceso más el incremento en el número de viviendas se hace necesario cambiar los procedimientos para la licitación pública y el permiso de construcción. Porque si no se modifican éstos se producirá una saturación del sistema, lo que provocará retrasos innecesarios, por esto, hay que agilizar los procedimientos para poder cumplir con los fines establecidos.

Se observa que se ejemplificó una razón que es la demanda de vivienda; y se indica una redefinición, que se da a partir del problema de la lentitud en los trámites, cuya solución se da por medio de la agilización en los procedimientos para obtener eficiencia y eficacia.

E)-Conclusión e impactos: por qué, cómo, dónde y hay solución.

Se puede concluir que este Programa tuvo un éxito parcial, ya que la meta original no fue cumplida en su totalidad. En términos generales, se pudieron construir 5800 casas, de las 5900 fijadas, además, de los objetivos secundarios puede decirse que el 98% de ellos fueron cumplidos. Respecto a los recursos establecidos por el Congreso, fueron correctamente ejercidos en tiempo y forma. También, puede afirmarse que los cambios realizados al procedimiento de licitación pública y del permiso de construcción fueron positivos.

Por qué: los postulados del Programa fueron los correctos e igualmente los cambios en los procedimientos para hacerlos más ágiles, su impacto fue positivo. La razón por la cual no se llegó a la meta de 5900 casas, se debe a la reducción del recurso financiero, que como consecuencia de la moratoria actual no se pudo dar a tiempo la cuota fijada por el contrato, lo que provocó un retraso en las obras.

Cómo: el decreto que establece la moratoria en el país, modificó las acciones gubernamentales en materia de bienestar social, debido a que fueron los primeros perjudicados por esta política. Además, del retraso en la entrega de los recursos que se da por medio de la Dirección General de Vivienda de la

SEDESOL, que a su vez los recibe de la Secretaría de Hacienda a través de la Dirección de Recursos Financieros para obras públicas de la misma secretaría, y que la Dirección General de Vivienda entrega estos recursos mediante las reglas de apoyo a la vivienda establecidos por el programa correspondiente y los ramos 36 y 33, que son entregados a los Estados mediante la Secretaría de Finanzas del Estado, que a su vez los canaliza a los municipios entregando los recursos a la Secretaría de Finanzas del Municipio, quien expide el cheque a nombre de la constructora autorizada "PRS S.A. de CV". La causa del retraso se debe a que en vez de entregar el cheque en el plazo establecido, que es bimestral, se hizo cuatrimestral, para poder adquirir durante ese plazo el recurso necesario .

Dónde: estos asuntos financieros tuvieron origen por el decreto expedido a principios del año fiscal vigente, cuyo ejecutor es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas del Estado y del Municipio del estado de Puebla.

¿Hay solución?: todavía se puede terminar con el 2% de casas faltantes, pero el recurso financiero público está maximizado y, por ende, saturado. Las posibles formas para poder cumplir con los objetivos son: primera, mediante la adquisición de deuda pública; segunda, con el apoyo de la iniciativa privada; y tercera, por medio de una prórroga para la entrega de obras.

Este ejercicio permite observar las situaciones o dificultades, sean positivas o negativas, que llevaron a esa realidad, indicando potenciales soluciones, partiendo de esa realidad.

Además, este ejercicio muestra no sólo un proceso de política pública, sino también un proceso de planeación, así como, un modelo administrativo, ya que son un mismo proceso universal llamado acción de gobierno, que igual que la ciencia política y la administración pública pueden estudiarse de manera independiente, pero nunca podrán ser separadas en la práctica. El modelo de

organización administrativa forma parte de la implementación o ejecución, porque si no fuera parte de ésta o formara otro fenómeno relacionado, el formulario para la definición de la problemática no serviría para este propósito, que en sí es política pública, planeación, modelos que forman parte de un proceso organizacional.

Entonces, puede decirse que el papel de la administración pública es activo y que el manejo de los recursos públicos debe ser prioritario porque permite una estructuración concreta de la acción diaria del Gobierno. Por esto, la participación de la administración pública debe ser considerada como escasa, por lo que debe ser maximizada en todos sus niveles. Por ejemplo, en el Plan de 100 Ciudades se observa mejor este asunto, ahí siempre se consideraron los recursos, su manejo y el seguimiento como asuntos prioritarios, ya que la acción administrativa del gobierno fue distribuida en tres niveles, que son los niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– y, por esto, se fijó de manera clara su manejo, primero con el ramo 20, posteriormente, fue fijado al ramo 26, esto es un manejo de recursos y, por ende, una implementación definida.

Al que se llamó pequeño ejercicio académico y que al final es la muestra del modelo de organización administrativa deseado, tiene su base en el Programa de 100 Ciudades, con las razones del Plan Puebla –Panamá, mediante un ejercicio que puede ser realidad.

Una forma de variarlo sería diciendo que el que le envió este informe en la parte Evaluación y redefinición a la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, órgano responsable de esta política, aquí un elemento más a la estructura administrativa implicada en el proceso.

A continuación, se presentan los cuadros para conocer la captación y la solución de las demandas del ejercicio realizado con anterioridad.

Cuadro del ejemplo en captación de la demanda.

Problema	Captación	Diagnóstico	Solución.
Falta de vivienda	SEDESOL	El crecimiento poblacional y la incorporación de la misma a la población económicamente activa, aumentó la demanda de vivienda, existiendo una oportunidad para resolver esta cuestión debido a que se tienen los recursos.	La construcción en cada ciudad de la cantidad establecida de viviendas para responder a la demanda; en el caso de la ciudad de Puebla se construirán 5000 viviendas.

Ahora, se muestra el cuadro del ejercicio sobre la implementación o ejecución.

Ente	Actividad	Relación	Materia
SEDESOL	Autoriza la acción, o sea aprueba el proyecto mediante planos de la obra a construir, la posición geográfica, análisis de mecánica del suelo, evaluando el nivel de riesgo, costo total de la obra, inversión posible, posibles beneficiarios y otorga apoyo técnico y jurídico a los municipios y revisa que el proyecto cumpla con	La SHCP, estructura un control de gastos, envía los recursos necesarios para la entrega de estos a los municipios. SFP; con la Secretaría de la Función Pública; se encarga de entregar los avances obtenidos en un periodo establecido. Con la secretaría local de desarrollo urbano y vivienda	1-Recibe proyecto con requisitos establecidos en relación, se evalúa, si aprueba, se empiezan a establecer mecanismos de inversión pública conforme a la ley. 2-Anexo a la entrega del proyecto la SEMARNAT evalúa la situación ecológica de la obra, si da el punto bueno al proyecto, se entrega un certificado que

	<p>la norma oficial mexicana en materia de vivienda y construcciones, además, apoya las licitaciones públicas que realicen los municipios de acuerdo con la ley de obras públicas vigentes .</p>		<p>indica que cumple con un requisito.</p> <p>SHCP: se firma un acuerdo de entrega de recursos y de seguimiento de los recursos.</p> <p>SFP: se acuerdan métodos de evaluación y seguimiento de la calidad de la obra.</p> <p>3-Se firma un acuerdo de cooperación en materia de seguimiento y evaluación del programa y de las obras.</p> <p>4-Entrega los recursos a los municipios, quienes son responsables ante SEDESOL.</p> <p>5-SFP: se acuerdan inspecciones de la obra.</p> <p>6- Revisan los cheques y gastos realizados</p>
SHCP	Entrega recursos y le da seguimiento a los mismos.	Congreso de la Unión: aprueba los ingresos con que dispone la	1-Entra en vigor el programa. 2-Se empieza a

		<p>federación para poder cumplir con sus obligaciones. La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de la federación, modo mediante el cual se establece el presupuesto que tiene el programa para ese año fiscal.</p> <p>Auditoría Superior de la Federación: la secretaria tiene que enviar informes sobre los recursos que se aplican en el programa cada cuatro meses, así como de los gastos realizados.</p> <p>SEDESOL: le entrega informes bimestrales sobre los recursos usados y junto con peritos fiscales le da seguimiento a los recursos en</p>	<p>considerar en el presupuesto de la federación.</p> <p>3-Establece acuerdos de cooperación con la SEDESOL sobre entrega de recursos y de seguimiento.</p> <p>4-Se acuerda cooperación con la SFP.</p> <p>5-La SEDESOL le envía informes bimestrales, con oficios de entrega y de seguimiento.</p> <p>6 -La unidad administrativa encargada de la aplicación del programa elabora y entrega el informe cuatrimestral a la Auditoría Superior de la Federación.</p>
--	--	---	---

		cooperación con la Secretaría de la Función Pública.	
SEMARNAT	SE encarga de verificar que la obra que plantea el proyecto necesita de un estudio de impacto ambiental.	Mediante una unidad administrativa especializada, elaboran el estudio y el informe del mismo dando su aprobación o rechazo al proyecto.	SEDESOL; Le entrega a esta secretaría su aprobación y el informe–estudio íntegro.
SFP	Establece reglas de seguimiento y evaluación del programa.	El órgano interno de control que vela por el programa. Inspecciona, recibe reportes sobre avances de la obra.	1- SEDESOL: establece un periodo de peritaje, que es cada bimestre, se establece una inspección junto con los elementos de la 2-SEDESOL; Revisan y evalúan en conjunto la obra y el programa.
Gobierno del Estado.	Se encarga de recibir los recursos para las obras públicas que forman parte del programa. Establecen la política urbana y construyen servicios relacionados. Dan seguimiento a la obra de manera interna y complementaria.	SEDESOL; Se entregan recursos a la Secretaría de Finanzas del Estado, con seguimiento con la contraloría estatal.	1-La Secretaría de Finanzas recibe cheque. 2-La Secretaría de Finanzas canaliza los cheques a los municipios. 3-Se acuerdan formas de comunicación y de cooperación con la SEDESOL. 4-Se forma un comité para el

			<p>seguimiento de las obras.</p> <p>5-Se envían inspectores a los municipios para seguimiento interno.</p>
<p>Municipio. Ayuntamiento y órganos municipales.</p>	<p>Realiza la licitación pública para la construcción de obra.</p> <p>Recibe los recursos necesarios para el pago de obras.</p> <p>Da seguimiento y evaluación interna.</p>	<p>Ayuntamiento; aprueba la realización del proyecto e incluirse en el programa.</p> <p>Comisión de vivienda: emite convocatoria de licitación para la construcción de obra.</p> <p>Secretaría de Finanzas del municipio: recibe de su homóloga estatal, el cheque para obra relacionada con el programa.</p> <p>La contraloría municipal se encarga de dar seguimiento a esos recursos.</p>	<p>1- La Comisión de vivienda: de acuerdo con la información del estudio del proyecto, aprueba o rechaza, puede ser auxiliada por la SEDESOL.</p> <p>2- Fija un calendario de acciones y entrega de reportes de la empresa de avances de obra y gastos de la misma en relación con la obra.</p> <p>3- Le envía reportes a la Secretaría de Finanzas del Estado y a la Secretaría de Finanzas del municipio.</p> <p>4- La Secretaría de Finanzas entrega cheque a la comisión de vivienda</p> <p>5-La secretaría recibe informes correspondientes.</p>

			<p>6-La secretaria realiza un informe a la contraloría municipal.</p> <p>7-La contraloría municipal realiza un estudio de la información sobre el avance del programa y de los recursos gastados y elabora un informe general para el Ayuntamiento.</p>
--	--	--	---

4.3 El rol de la administración pública como aparato de servicios.

En ambos planes, la administración pública no sólo cumple con los papeles de tomar decisiones y de definir la problemática, sino también, forma parte de un sistema de servicios, aunque éste se concesione a un particular, ya que adquiere un papel de autorizador, evaluador y de controlador, así como, de orientador.

En ambos planes, se manejó de distintas formas la administración pública, pero coinciden en que ésta se entiende como un aparato de servicios, ya que los dos planes manejan la necesidad de crear una infraestructura para el desarrollo y para ello se requiere de los servicios que, por cierto, no sólo son los servicios públicos como el transporte, el drenaje o el servicio de limpieza, sino también, se encuentran los servicios de trámite, de autorización, que conlleva una investigación que avale la misma autorización y la legitime mediante su viabilidad de ejecución del proyecto que se trate.

En el Programa de 100 Ciudades y el Plan Puebla-Panamá, aunque ambos estén enfocados de distintas maneras para alcanzar el desarrollo nacional o de una región del país, junto con una región internacional, son parecidos en la amplia variedad de acciones complementarias que, en sí, son servicios y obras públicas, que tienen el objetivo de crear algo para lograr un bienestar y atender, así, una demanda mediante la creación de servicios públicos y obras.

Cada plan tiene su dinámica ya que responde a acciones concretas, por esto los procedimientos y los procesos van estableciendo a cada componente administrativo participante en la política un rol específico, que no son más que las acciones que realiza cada componente dentro del proceso de acción de la política, esto es durante su implementación o ejecución. El rol se fija primero mediante la normatividad existente y segundo, mediante los planes y programas que establecen la definición de la política, indicando el papel de cada unidad administrativa existente que se verá implicado en la aplicación del plan o programa. Ahora bien, la forma de comunicación y de acción mutua se establecerá en los manuales de procedimientos, indicando los flujos a través de esquemas, asegurando que una actividad A debe llegar a C pasando por B para llegar al usuario, quien es el destinatario y beneficiario, por lo tanto, el objetivo se verá cumplido si esta acción logra cambiar procesos, patrones o comportamientos y obtener un beneficio material individual o colectivo. El rol es la participación que se tiene de una unidad administrativa como componente de un sistema ante una acción, parte de una política, esto a niveles internos del organismo público, pero en general, en la administración pública puede haber un rol frente a cualquier acción, en este caso como aparato de servicios

La dinámica ya mencionada puede ser un rol pasivo o activo: el primero se da cuando la administración pública tiene una participación, en lo general, en los procedimientos y procesos, limitado en cuanto al involucramiento de la administración pública en todo el proceso de la política, desde la definición del problema hasta la conclusión. Hay que señalar que la administración pública en su

parte de análisis siempre formará parte de la definición de la problemática porque implica el establecimiento de la política; en la forma de acción estará indicado el rol existente entre los componentes del sistema, pero también de la administración pública en general, concretamente, de los organismos e instituciones involucrados que forman parte del Estado, las cuales pueden realizar la acción directa durante la implementación y la evaluación y redefinición de la política, por ejemplo, en el Plan Puebla-Panamá el que realiza la obra es un particular ya que la administración pública concesiona y licita las obra públicas a realizar, por lo tanto, el rol administrativo es de autorizar, dar seguimiento y evaluar, aunque puede darse el caso que la evaluación la realice un tercero. La administración pública es pasiva porque su nivel de involucramiento es de fomentar la acción, pero no actuar directamente.

Segundo, la actividad de la administración pública está en la implementación de la política, por ejemplo, en el Programa de 100 Ciudades los tres niveles de gobierno se encuentran involucrados en la acción de la política, por esto existe un acuerdo que indica la acción de cada componente del sistema, por lo tanto, su rol en la actividad a realizar, en este caso aunque existen concesiones a los particulares, en general, la administración pública, principalmente la municipal, adquiere la actividad total, un ejemplo de esto es el ordenamiento del uso del suelo, labor que es exclusiva del Estado y, por lo tanto, no la puede concesionar, Otro ejemplo, es el manejo del agua, únicamente los gobiernos en sus tres niveles lo pueden manejar por la concesión federal a estos gobiernos y no puede ser dado a un particular. En este programa la administración pública tiene un papel activo porque define el problema, realiza la implementación de manera directa en ciertos asuntos y controla y realiza la evaluación y redefinición.

En la definición de la problemática se indica el tipo de rol general de la administración pública, si va a ser activo o pasivo, y se indicará cuál es el papel de los componentes del sistema administrativo.

4.4 El modelo ideal

El diseño.

Si se considera el diseño como una estructuración coherente y lógica de un sistema, se puede decir que el diseño es importante para construir de una manera integral cualquier modelo, ya que se van a ir estableciendo de una manera lógica los flujos, las relaciones, la función, la actividad y la misión de cada componente del sistema, por esto, el diseño en los casos de modelos administrativos y diseño de los modelos de desarrollo regional-urbana son parte de una misma estructura ya que se complementan, según lo observado en capítulos anteriores.

El diseño de modelos administrativos establece una estructura administrativa que se encargará de realizar una gestión para toda actividad establecida por cualquier política, por ende, de un plan de cualquier naturaleza y asunto, porque siempre establecerá las relaciones internas de los componentes del sistema, especificando cuál es la relación o actividad común o complementaria a tratar frente a otros órganos del mismo sistema u otros organismos fuera del sistema administrativo, esto es el ambiente externo.

En el diseño de los modelos de desarrollo urbano-regional, la estructuración considera todas las posibles variables que puedan existir para el buen desempeño productivo, político y social e indica la posible interacción de los componentes del sistema que implican al sector social, privado y público.

Puede decirse que el diseño “correcto” se puede obtener siempre y cuando responda a una realidad y su estructura no implique una contradicción.

La implantación.

La implantación es la implementación; para la buena gestión se necesita un modelo bien diseñado, ya que la acción se ejerce con base en el diagnóstico de la política que se vaya a aplicar y ello implica una estructuración correcta de los componentes implicados, ya que su ejercicio considera variables externas, como la participación ciudadana o los recursos disponibles, incluyendo los humanos; para ello se requiere conocer el cómo, el cuándo y el dónde, porque detrás de estas simples palabras existe una organización de la actividad de los gestores, además, de una indicación sobre el rumbo, misión, objetivos y metas que existirán, así como, los posibles obstáculos. Define de manera concreta la acción a realizar, el ejercicio de la política y de sus resultados. Dependen de dos factores: el interno, que es la estructura administrativa y, el externo, que son la relaciones entre las instituciones del gobierno, como el Congreso de la unión, y el comportamiento de los usuarios, que es una contracorriente muy fuerte, ya que, por ejemplo, el Plan Puebla–Panamá tiene bastantes enemigos al interior del país, así como, al exterior del mismo, que principalmente los primeros son los usuarios-beneficiarios del plan, aunque hay que reconocer que su diseño es bueno. Por último, los factores geográficos–climáticos e incluso geológicos, así como, los político-sociales pesan.

Para la modernización.

La modernización es un cambio constante en el tiempo y en el espacio. La modernización requiere de la definición de la problemática diaria en un solo plan de nación, ya que cada grupo habla del proyecto de nación, que es en realidad su visión y su plan, pero realmente no existe un plan de nación, sólo el proyecto del proyecto de nación. El plan de nación no es estático sino dinámico y mutable, de acuerdo con la realidad y con el tiempo. La modernización no es más que la adecuación de la acción del país ante un ambiente cambiante.

Para la sustitución.

Se pudo observar en los planes estudiados que responden al problema de la desigualdad regional. Durante el ejercicio de ambos planes existe un proceso de sustitución de los criterios originales por otros, para mejorar la gestión y alcanzar los resultados deseados. Esta sustitución se daría por medios institucionales, mediante modificación de normas y reglas, establecimiento de formas de financiamiento nuevos o no, pero sí concretos y establecer un control rígido con base en criterios y medidas.

Conclusiones, recomendaciones y reflexiones.

En el diseño de modelos de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población, se considera a la administración pública como un agente activo. La existencia de amplios tipos de problemas, obliga a la administración pública, a través de un órgano ya existente, a que acepte el problema como asunto público. Inicia con el proceso de diseño, el cual se va estructurando de lo general a lo particular, luego empieza con el problema y los beneficios, identificando a las unidades administrativas que participarán activamente en la política, así como, las acciones particulares de los componentes de los entes, aunque esto se realiza cuando ya se estructura el programa, mediante los manuales de organización, de procedimientos y de políticas, que son producto del proceso de captación y solución de las demandas. La captación de las demandas ocurre cuando hay la aceptación del problema como asunto público por cualquier órgano de la administración pública.

La solución de las demandas empieza cuando el problema se estudia, buscando los potenciales beneficiarios y lo que se obtendrá si es resuelto el asunto. La solución se logra mediante la planeación, ya que en este punto se obtienen objetivos, metas y estrategias, además, se empiezan a identificar los entes de la administración pública que participarán en la solución.

La organización administrativa se va estructurando mediante una división del trabajo que se establece en el plan o programa y se va concretando mediante los manuales de organización, de procedimientos y de políticas, aunque también mediante reglas y procedimientos establecidos en el plan o programa, sin olvidar las leyes y sus reglamentos, estableciendo los entes y las unidades administrativas especializadas, sus actividades cada vez más concretas implica la existencia de jerarquías mediante las normas, estableciendo las relaciones entre ellos por medio de reglas, procesos, procedimientos, obligaciones,

responsabilidades y mecanismos de comunicación, que van estructurando la gestión.

El diseño de los modelos de organización administrativa para captar y solucionar las demandas es necesario para el beneficio común de la organización y su desarrollo.

Al concluir nuestra investigación, considero que obtuvimos elementos conceptuales para afirmar que el método de análisis utilizado funciona de manera teórica; su posible funcionamiento en la práctica, no nos fue posible demostrarlo:

El modelo que usamos lo consideramos integrado con cinco etapas, cada una muy bien diferenciada por sus características conceptuales, a saber:

- 1 Definición de la problemática. “qué y para qué.”
- 2 Diseño de la forma de acción. “quién y para quién.”
- 3 Implementación y ejecución. “cómo, cuándo y dónde.”
- 4-Evaluación y redefinición “quién, cuándo, cómo, dónde y por qué.”
- 5 Conclusiones e impactos. “por qué, cómo, dónde y hay solución.”

Estas etapas junto con sus preguntas, nos permiten identificar un problema, el potencial beneficiario, un beneficio común (costo- beneficio), definir objetivos y metas, así como las estrategias, junto a la conceptualización de escenarios para el ejercicio administrativo, permite conocer la forma de captación de las demandas mediante la definición del problema, cuando ya el asunto es considerado de interés público, en cambio la solución empieza cuando se diseña la forma de acción, esto es cuando, se identifican escenarios para la gestión.

Recordemos la hipótesis de esta tesis. “ La selección de un modelo de organización administrativa se encuentra sujeto a la decisión del gobernante, quien debe considerar la eficiencia y la eficacia, como elementos esenciales para

la gestión, así como los impactos que son, modificadores de la decisión, de los modelos, y de las estrategias. Después de incluir la demanda en una agenda se debe formular la acción que se tomará y luego iniciar el proceso de planeación en que se va a definir lo concreto de las actividades a realizar siguiendo el modelo de organización administrativa previamente seleccionado, que dará lugar a la planeación a largo plazo.”

Primero, un modelo de organización administrativa estará sujeto a la decisión del gobernante solo si éste conoce la profundidad de la propuesta, ya que, cuando se le presenta al gobernante, ésta tiene que estar ya estructurada para poder convencer al gobernante, para su aprobación; más que modelos administrativos ó estrategias. Un modelo administrativo depende más de los “diseñadores” de las políticas ya que ellos definirán la solución, maximizando los beneficios y minimizando los costos, la selección de un modelo administrativo no depende tanto del gobernante sino de sus subalternos.

Segunda, se liga con lo anterior que el gobernante considera eficiencia y eficacia como elementos esenciales para la gestión para aprobar un modelo administrativo, y considero que la eficiencia y la eficacia siempre serán elementos importantes que se consideran para la gestión, creo que el gobernante ya los tiene en la mente pero él solo decide, por lo tanto tomara la decisión sobre la base que su criterio le indique lo que es eficiente y eficaz, a partir de lo que sus subalternos le mostraron como viable.

Tercera, los impactos son cambiadores de decisiones, modelos y estrategias, lo cual podemos comprobar si observamos el proceso de la política en la parte de evaluación –redefinición (es la parte en que se conoce resultados positivos, negativos, inesperados, esperados), que forzosamente necesitara que se realicen cambios en los modelos, en las estrategias etcétera.

Cuarta, después de incluir la demanda en la agenda de gobierno, se inicia la definición de la problemática, el 'qué' y 'para qué', esto es, la forma de acción y el modelo administrativo a utilizarse.

El modelo resultará de la relación de los componentes del sistema en un proceso, indicando actividades, responsabilidades y atribuciones, esto es, el rol de cada componente, para los cuales sus funciones están indicados en la normatividad.¹

Del programa 100 ciudades y del Plan Puebla-Panamá se puede concluir lo siguiente:

- Ambos programas muestran que sus repuestas, en el caso del programa 100 ciudades fueron “escalados e interdependientes”, “rutinarios” e “inéditos”, es escalado e interdependientes, por que la política de 100 ciudades debe ser atendida en varios frentes, mediante acciones complementarias o relacionadas, esto en un largo plazo.
- Son resultado de una política incremental, que se ejerció en 1993-1998,
- Es rutinario por que la mayoría de sus acciones es programable, en recursos y tiempos y es por ultimo inédito por que innovo en procedimientos, procesos, comunicación entre las partes y en materia de ejercicio presupuestario y canalización en la misma.
- El programa 100 ciudades es un éxito por que cumple con la mayoría de sus objetivos cuantitativos por que los cualitativos principalmente en su esencia que es descentralizar el desarrollo y a la población prácticamente no lo logro, pero en términos generales es exitoso.

¹ Por ejemplo, la unidad A se relaciona con D y B y C, realizan un trabajo conjunto y E da seguimiento ; F realiza la evaluación y la redefinición, esto es, la interrelación. En la definición de la política en los pasos ya mencionados surge en la definición de la problemática de la planeación; no es primero definir la acción y después planear sino más bien definir lo que se va a realizar y estructurar una o varias acciones.

En el caso del Plan Puebla-Panamá puede ser considerado como “sencillo y localizado”, “escalados e interdependiente”, “rutinario” e “ inédito”, el Plan Puebla – Panamá es sencillo y localizado por que en la parte social y de obra publica del mismo plan, es sencillo por que ya existe infraestructura e incluso la dejada por el programa 100 ciudades, sirve para su ejecución y es localizado por que se define concretamente el “qué” y el “para quién”.

Es escalado e interdependiente por la propia naturaleza del plan esto es por que es el desarrollo de la región sur-sureste, esto es una política de largo plazo y completa ya que trata demasiadas actividades a realizar, ya que es una política incremental.

Es rutinario por que la mayoría de las acciones que propone pueden ser programadas en tiempo y forma.

Y es inédito por que plantea nuevos retos de gestión por lo tanto la innovación debe ser constante.

Puede concluirse que este plan desde la perspectiva de planeación aun no puede decirse que fracasó o que es exitoso por que existe la posibilidad de redefinición, desde el punto de vista político en 2003 ya se decia que el plan había fracasado, además como se menciono mas atrás aun no tiene resultados cualitativos pero sí algunos cuantitativos.

Si este plan habrá de seguir hasta el final del sexenio, se necesitará de una redefinición cosa que no ha sucedido aun o ser retomado por el próximo gobierno constitucional en 2006, siempre y cuando a este le interese; de otra manera, se dirigirá al olvido y al fracaso definitivo; pero no creo que se abandone en lo inmediato por que se pondría cierto riesgo de perder apoyo del BID y del FMI así como de los países centroamericanos que son los principales interesados.

Por cierto puedo decir que las visitas que realizó el presidente Fox a Centroamérica en 2004 para promover el PPP fueron una muestra del interés de que prosiga el plan, junto con el nombramiento de Taylor en la coordinación general del PPP, como que se busca un nuevo impulso mas que una redefinición.

Recomendaciones.

1- Que el método propuesto en esta tesis se aplique, en la práctica variando la forma ó los pasos cuando no sean acordes a la realidad, de la investigación.

2- Debe terminarse esta tesis, hay que recordar que para fines de la misma, solo se analizaron las dos primeras etapas, que tienen que ver con la captación y la solución de las demandas de la población. Pero no se trato sobre el ejercicio y los resultados.

Reflexiones Personales.

Considero que se logro alcanzar el objetivo de proponer un modelo de organización administrativa para la captación y solución de las demandas de la población, por que el modelo se puede ejemplificar hasta se propuso uno inventado que ejemplifico todo un proceso de política pública, hay que acordarse de que un modelo administrativo forma parte de ese proceso. Cuyos componentes son el ente, la actividad, la relación y la materia.

-Queda como parte de la literatura sobre administración pública y políticas públicas, está tesis que servirá para conocer y entender el proceso de las políticas públicas en captación y solución de las demandas desde la óptica administrativa, permitiendo aterrizar un problema teórico al ámbito administrativo.

Bibliografía.

Aguilar Villanueva, Luis F., La hechedura de las políticas, 2ª.ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, 434 pp.

-----, La implementación de las políticas, México, Porrúa, p.35-

-----, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 456 pp.

[Primera edición, México, 1993, 470pp.]

Ai Camp, Roderic, Los líderes políticos de México, su educación y reclutamiento, México, 1983.

Akzin, Benjamín, Estado y Nación, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, 242 p.

Barkin, David y Adriana Zavala, Desarrollo regional y reorganización campesina. La chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano, México, Nueva Imagen, 1978, 173 pp. [Centro de Ecodesarrollo]

Bartra, Armando y otros, Mesoamérica. Los ríos profundos: Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá, México, Instituto Maya AC, El atajo. Ediciones Fomento Cultural y Educativo AC, RMALC, Equipo Pueblo AC, CASIFOPAC, ANEC, CCECAM, SEMAPE, CEN-PRD, 2001, 373 pp.

Bermúdez Barajas, María del Carmen, Análisis del Plan Puebla- Panamá. Bajo el enfoque de políticas públicas, tesis de licenciatura, México, UNAM, ENEP, 2003, 113 pp.

Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, Editorial Limusa, 1996.

Cue Cánovas, Agustín, El federalismo mexicano, México, Costa-amic, 1960, 196 p.

Churchman West, C., El enfoque de sistemas, México, Edit. Diana, 1988, 270 p.

Faye Viesca, Jacinto, Presentación. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núms. 20-21, octubre-marzo de 1986-1987, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Fox Quesada, Vicente, Discurso del presidente de la República Vicente Fox, durante la presentación del Plan Puebla- Panamá el 12 de marzo de 2001, México, Presidencia de la República, 2001, 12 pp.

Garido Falla, Fernando, Dos métodos en el estudio de la administración pública, España, Universidad de Sevilla, 1961, 127 pp.

Garza, Gustavo, Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988, 1ª reimp., México, Colegio de México, 1992, 482 pp.

Golfeder Guitela y Eduardo Aguilar, Planificación y administración: un enfoque integrador, México, Edit. Trillas, 1977, 243 pp.

González Casanova, Pablo, La democracia en México, México, Era, 1984.

Guerrero Orozco, Omar, La administración pública del estado capitalista, México, Ediciones Nacionales de Administración Pública, A.C., 1979.

-----, La teoría de la administración pública, México, Edit. Harla, 1986, 398 pp.

Hernández Santillán, Ricardo, Diseño de un modelo administrativo para un departamento de crédito y cobranza, tesis de licenciatura, México, UNAM, FES, 1997, 107 pp.

Jiménez Castro, Wilburg, Administración pública para el desarrollo integral, instrumento para la superación de la crisis social y económica, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 604 pp.

Jiménez Guzmán, Rodolfo Aquiles, Burocracia y sociedad, tesis, México, UNAM, FCPYS, 1979, 200 pp.

Kuklinski, Antoni, Aspectos sociales de la política y de la planeación regional, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, 341 pp.

-----, Desarrollo polarizado y políticas regionales, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 495 pp.

-----, Polos y centros de crecimiento en la planificación regional, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, 347 pp.

Martínez Chávez, Víctor Manuel, Diagnóstico administrativo. Procedimientos, procesos y reingeniería, 2ª ed., México, Trillas, 1999, 309 pp.

Mendoza, Mauricio, Diseño de un modelo administrativo para el funcionamiento de una unidad de servicios generales, tesis, México, UNAM, FES, 1998, 56 pp.

Miklos, Tomas y Elena Tello, Planificación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro, 4ª reimp., México, Edit. Limaza, 1994, 160 pp.

Morrisey, George, Planeación a largo plazo, creando su propia estrategia, 109 pp.

Mitzberg Henry, Brianquinn y John Voyer, El proceso estratégico, conceptos, contextos, casos, México, PHH Prentice Hall, A simón 8, Schuster Company, 1997, 255 pp.

Palerm, Ángel, Planificación regional y reforma agraria, México, Gernika, Universidad Iberoamericana, 1993, 420 pp. [Colección de estudios regionales]

Quintero Calleja, Gerardo Octavio, Estado y desarrollo. El Plan Puebla-Panamá, desde un enfoque de planeación y políticas públicas, tesis, México, UNAM, ENEP, 2002, 140 pp.

Quiroga Leos, Gustavo, Organización y métodos en la administración pública, 4ª reimp., México, Trillas, 1996, 304 pp.

Rabasa, Emilio, Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Versión 1964, México, Cámara de Diputados, 1964.

Rodríguez y Rodríguez, Salvador, Margarita Camarena Lurths y Jorge Serrano Moreno Jorge, El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de Querétaro, 1996, 783 pp.

Ruiz Sánchez, Carlos, Manual para la elaboración de las políticas públicas, México, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, 1996.

Russell, L. Ackoff, Un concepto de planeación de empresas, México, Limusa, 1980, 158 pp.

-----, Planificación de la empresa del futuro, México, Limusa, 1990, 358 pp.

Smith, Peter, Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971, México, 1981.

Soberanes, José Luis, La reforma urbana: una visión de la modernización de México, México, FCE, 1993, 398 pp.

Waldo, Dwight, Administración Pública, México, Trillas, 1985, 530 pp.

Documentos oficiales.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Proyectos de Desarrollo*, México, Limusa, Escuela Interamericana de Desarrollo Getulio Vargas, 1985, vol. I.

Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, *Glosario de términos administrativos*, México, 1982.

Documento base del Plan Puebla–Panamá, México, CGPPP, Presidencia de la República, Internet, ppp/presidencia.com.

Ley Orgánica de la Administración Pública, D.O.F. 29-XII-1976. Reformas y adiciones D.O.F. 3-XI-2000; 13-III-2002; y 21-V-2003.

Ley de Planeación, D.O.F. 5-I-1983. Reformas y adiciones 23-V-2002 y 13-VI-2003.

Ley Federal de la Entidades Paraestatales, D.O.F. 14-V-1984; Reformas y adiciones, D.O.F. 04-I-2001; y 21-V-2003.

Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, años 2002 y 2003, fuente página de PND/presidencia.com.mx.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, D.O.F., del 30 de mayo del 2001.

Presupuesto de Egresos de la Federación. 2004, Artículo 35, Fracción XIII, D.O.F, 31-XII-2003.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Sista, 2002.

Agenda de la administración pública federal; compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia, México, Edit. ISEF, 2003.

Síntesis geográfica del Estado de Puebla. México, INEGI, 1999.

Programa 100 Ciudades, Libro Blanco, SEDESOL, CD:ROM, México, 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 30 de Mayo de 2001, sección segunda 128pp.

Acuerdo por el cual se crea la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2001, Presidencia de la República, México, 2001.

Convocatoria para la discusión y análisis de Plan Puebla-Panamá, CGPPP, Presidencia de la República, Internet WWW. Presidencia .com. .mx-ppp-9pp.