

125
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA



**LA PLANEACION MUNICIPAL EN MEXICO
(SITUACION ACTUAL, OBSTACULOS Y PERSPECTIVAS)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA**

PRESENTA:

EDGARDO HECTOR DE LA ROSA ROSAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEX., OCTUBRE, 1987



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 está 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.

I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION	
1. EL MUNICIPIO	1
1.1. GENERALIDADES	5
1.1.1 Primer enfoque	5
1.1.2 Génesis y Evolución	5
1.1.3 Definiciones	7
1.1.4 Perspectiva	8
1.2. EL MUNICIPIO EN MEXICO	10
1.2.1 Primer enfoque	10
1.2.2 Referencias históricas	10
1.2.3 Epoca Actual	12
1.2.4 Inferencia	29
2. LA PLANEACION	31
2.1. UBICACION	31
2.2. DEFINICION	32
2.3. ASPECTOS TEORICOS	34
2.3.1 Objetivos de la Planeación	34
2.3.2 El Proceso de Planeación	36
2.3.3 Principios Esenciales de Planeación	38

	Pág.
2.4. LA PRACTICA DE LA PLANEACION	40
2.4.1 Tipos de Planeación	40
2.4.2 Planeación en distintos sistemas económicos...	44
2.4.2.1 Países socialistas	44
2.4.2.2 Países capitalistas ricos	46
2.4.2.3 Países capitalistas pobres	46
3. LA PLANEACION EN MEXICO	59
3.1. ANTECEDENTES	50
3.2. LA PLANEACION EN EL REGIMEN ACTUAL	56
3.3. PLANEACION EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	61
4. PLANEACION MUNICIPAL	64
4.1. PRIMER ENFOQUE	64
4.2. DEFINICION	65
4.3. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION MUNICIPAL	66
4.4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	73
4.5 LA PRACTICA COTIDIANA	78
4.5.1 Metodología y la encuesta	78
4.5.2 Procesamiento de la Información	83
4.5.3 Interpretaciones y comentarios	84
4.5.3.1 Datos Básicos del Municipio	85
4.5.3.2 Referencia de actividades comunitarias	87
4.5.3.3 Actitud ante planes y programas	93
4.5.3.4 Opinión sobre temas municipales	103
4.5.3.5 Conclusiones de la encuesta	110

	Pág.
4.6. PROBLEMAS DE LA PLANEACION MUNICIPAL	112
4.7. PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION MUNICIPAL.....	114
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	116
APENDICE	120
CITAS	149
BIBLIOGRAFIA	154

P R E S E N T A C I O N

La historia de las sociedades y en especial la de México, narra una serie de acontecimientos cruciales, de ellos queremos hacer énfasis en los "planes", planes políticos y sociales, como el Plan de Ayala de Emiliano Zapata, el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza, que de alguna manera sirvieron como punto de partida de realizaciones sociales.

Hoy en día, buena parte de la actividad oficial debe respaldarse mediante un plan; así tenemos: Plan de Reconstrucción, Plan de Reordenación Económica, Plan de Aliento y Crecimiento, Plan Nacional de Desarrollo, planes agrícolas, industriales, urbanísticos, "sociales", políticos por un lado, y por el otro planes para zonas marginadas, zonas fronterizas, etc.; aunados a los planes de las entidades federativas que, a su vez, cuentan con planes sectoriales, subregionales, especiales, municipales, y así sucesivamente hasta llegar a los netamente locales.

En nuestro país existen más de 25,000 localidades, agrupadas en 2,377 municipios, de éstos últimos es posible que un número importante de ellos cuente con un plan, su existencia, funcionamiento, problemas y perspectivas, son motivo del presente trabajo titulado "La Planeación Municipal en México".

La hipótesis principal de este trabajo, supone la limitación de la planeación municipal en México, ya no desde el punto de vista de la planificación socialista o de la programación de la empresa privada; sí en cambio, a tono con los planes y teorías que integran el llamado Sistema Nacional de Planeación, haciendo hincapié en la coherencia de sus objetivos y sus resultados en la práctica.

Igualmente, se tiene la pretensión, que después de servir como requisito para obtener un título y mediante algunos ajustes sirva de guía a funcionarios municipales, ya que sobre el tema se carece de material y el existente lleva buena parte subjetiva del gobernante en turno. Por lo tanto, se recalca en algunos conceptos obvios para el erudito, pero ajenos a la mayoría de líderes naturales, representantes de sindicatos y agrupaciones, que ocupan o desean ocupar puestos en los ayuntamientos. También se utiliza un vocabulario adrede, que muchas veces no concuerda con los cánones académicos y de refinamiento, aunque en el fondo reflejan el medio que rodea al autor.

El Municipio, desde antes de la aparición de los Estados Nacionales, cuya soberanía hoy en día es puesta en duda por el imperialismo y las modernas formas de comunicación, ha sido una de las formas de organización espontánea de la comunidad, alrededor de intereses concretos e impostergables. De ahí, que de-

finir el Municipio y clarificar sus objetivos, sea tratado en el capítulo primero.

Ahora bien, no se trata solamente de tener en cuenta fines abstractos o históricos del municipio, si en cambio, objetivos concretos basados en la realidad actual y particular, para lo cual debemos utilizar técnicas de planeación como el diagnóstico, pronóstico y fijación de metas y estrategias. Por lo tanto, es necesario precisar algunos elementos esenciales de planeación y citar algunas experiencias, a lo cual se destina el segundo capítulo.

Intentar utilizar un sistema de planeación, no es nuevo en México, pues por décadas han existido planes, proyectos, leyes, dependencias y acciones expofeso; sobre el asunto versa nuestro tercer capítulo.

Ya ubicados en el marco anterior, se describe la realización de los trabajos tendientes a probar la hipótesis principal, es decir un trabajo de campo mediante un muestreo probabilístico, a través de 24 cuestionarios aplicados a sendas presidencias municipales, dentro del Estado de México. Del procesamiento de la información, los resultados obtenidos, la enumeración de algunos problemas y formulación de algunas perspectivas sobre la planeación municipal, se ocupa el capítulo cuarto.

Por último, se hace una compilación de conclusiones sobre los cuatro capítulos y algunas recomendaciones.

Ciudad Universitaria, Méx., octubre de 1987.

1. EL MUNICIPIO

1.1 GENERALIDADES.

1.1.1 Primer enfoque.

A simple vista, el Municipio nos da la idea de un grupo de vecinos con cierta identidad y una autoridad. Ejemplo: El ayuntamiento de Zacatlán de las Manzanas. Es decir, en el ámbito municipal son reconocibles fácilmente tres conceptos principales: territorio, población y gobierno. Que por cierto son también elementos del Estado; pero diferenciándose por un cuarto elemento, que es la "soberanía" en el Estado y la "autonomía" en el Municipio. Pero aparte de esto, encontramos en el municipio un elemento adicional, que hasta la fecha ha sido soslayado, siendo éste, una relación de dependencia hacia un centro político de mayor jerarquía.

1.1.2 Génesis y evolución.

Cuando un grupo de familias conviene en formar un conglomerado mayor, es necesario contar con un líder que coordine ciertas actividades; en ese momento ya tenemos los tres elementos primarios del Municipio (territorio, población y gobierno). Cuando este

grupo es conquistado por otro más agresivo o adelantado técnica y culturalmente, entonces aparece una relación de subordinación.

Ahora bien, cuando se abre una brecha ya sea geográfica, política o cultural, entre el centro¹ y sus tributarios, el primero puede echar mano de la táctica de la "autonomía" con la finalidad de asegurar el control sobre los segundos, y de paso les llama municipios. Por tanto el Municipio queda encuadrado en lo que llamaré, binomio autonomía-subordinación.

La palabra municipio procede del latín *municipium*, que a su vez viene de *manus capere* que significa llevar la carga, lo cual nos da constancia de su existencia en la antigüedad, aunque sus orígenes se remonten a la aparición de las primeras culturas históricas.

El Municipio ya se conoce como tal en España desde la época medieval, de ahí pasa a algunos países latinoamericanos. Aunque en todo el orbe es posible encontrar instituciones que llenan los requisitos del Municipio; en cada región toman distintos nombres de conformidad a su idioma y costumbres. Aun en nuestra lengua se equipara con: "estado", provincia, distrito, ciudad, condado, pueblo, cantones, comarca, aldea, y de alguna manera tiene que ver con ayuntamiento, comuna, alcaldía, concejal, regidores, síndico, presidente, comisario, delegado, etc.

Algunos identifican al Municipio con el núcleo de la jurisdicción, que sería la zona urbana o las ciudades, ya que la mayor parte de los reglamentos y actividades municipales están dirigidas a los vecinos que se hallan concentrados.

1.1.3 Definiciones.

Municipio. m (lat. *municipium*). Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes.²

La asociación inmediata a la familia es el Municipio, considerado siempre como la base del edificio social.³

El Municipio tiene su raíz, por decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos e familias que necesitan llenar en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlos, conservar caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir una iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo estos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determina nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.⁴

El Municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- b) Asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado;
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.⁵

Otras definiciones atribuyen al Municipio características que se enuncian como: "escuela de la democracia", "el organismo que procura remediar los intereses más cercanos a la comunidad",

"la segunda organización después de la familia" y otras más abstractas como la de Aristóteles que dice: "El Municipio deriva como la familia de la naturaleza".⁶

En suma y pese a lo anterior, en la actualidad el Municipio se define como una de las divisiones territoriales de la actividad política-administrativa de un estado o país.

1.1.4. Perspectiva.

Seguramente en siglos pasados o en regiones sumamente aisladas, el Municipio era el cauce para resolver los problemas más trascendentales. Hoy en día, con el enorme desarrollo de los medios de comunicación, la transnacionalización de la economía y la mundialización del poder, estos problemas pasan a ventilarse a nivel nacional, si no es que hemisféricamente. Más no por eso el Municipio tenderá a desaparecer, por el contrario la centralización del poder, para seguridad propia y desde el punto de vista operativo, para lograr una mayor eficiencia utiliza (lo que el empresario llama delegación de funciones o autogestión) la descentralización a nivel gubernamental. A todo esto el Municipio es una institución idónea para ello.

Algo que interesa de sobremanera es la participación de la comunidad, como ya se mencionó. Cuando el centro se halla aleja-

do de las localidades, el primero fuerza a los gobiernos nacionales o provinciales a tomar medidas contrarias a los intereses de las segundas. En cambio, si los gobiernos optan por el consenso de las subregiones, podrán contar con la participación directa de las comunidades. Lo que lleva nuevamente a la descentralización o "autonomía" local.

1.2 EL MUNICIPIO EN MEXICO.

1.2.1 Primer enfoque.

Dice Mario Colín: Si tuviéramos que definir al Municipio mexicano juzgado estrictamente como lo que es su vida, diríamos que es una de las partes más pequeñas en que está dividida la nación mexicana para el ejercicio del gobierno, en él se ha concentrado la pobreza y el mayor número de necesidades insatisfechas, ahí vive el grupo de hombres que siempre ha tomado participación, lo mismo para hacer revoluciones que para intervenir en nuestras principales luchas cívicas y políticas; en esta pequeña extensión geográfica viven los hombres más abandonados de nuestro país.⁷

Generalmente, se relaciona al Municipio mexicano, con la "provincia" o con las zonas rurales, y con justa razón;⁸ en este sentido se puede decir que el Municipio ha sido el extremo de la coleada que más resiente los efectos de la expropiación del capital.

1.2.2 Referencias Históricas.

El antecedente más renombrado sobre el Municipio mexicano es la creación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés, aunque en realidad fue de nombre, ya que carecía de bases tanto territoriales, como poblacionales y de autoridad representativa, y lo que más pesaba era la subordinación hacia el rey.

Los pueblos prehispánicos ya reunían las características del Municipio, un territorio, un grupo de gentes con intereses comunes como su idioma, dioses, etc.; y un cacique o tecutli; sólo cuando eran subordinados por algún imperio reunían la cuarta característica del Municipio, o sea entrar al binomio autonomía-subordinada.

Mario Colín sigue diciendo: "Durante la Colonia las funciones municipales eran de carácter legislativo, administrativo y judicial. Las funciones legislativas de los ayuntamientos consistían en la facultad que tenían los municipios de gobernar por sus propias leyes que no debían contradecir las leyes expedidas por el rey; estas leyes eran sometidas a la consideración de las audiencias y a la confirmación del Consejo de Indias; las funciones administrativas comprendían el cuidado de las obras públicas, como las casas de cabildos, alhóndigas, puentes, caminos y dependían del cuidado de los regidores, y las judiciales de impartir justicia a quien la tuviera."

"Durante la Colonia, la economía de los municipios les permitió una vida independiente, poseían bienes comunes, como las fuentes y plazas donde se hacían los mercados; y también bienes propios urbanos y rústicos, que daban en arrendamiento siendo sus productos destinados al sostenimiento de los ayuntamientos."⁹

Jorge Carpizo habla del Municipio en la época independiente: "El siglo XIX mexicano conoció un Municipio muy débil como política y administrativamente impotente. Las Constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja, en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí lo mencionaron, e incluso lo reglamentó."

"Durante el porfirismo, el Municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y subprefectos..."¹⁰

Los ideólogos de la revolución y sus predecesores tomaron al Municipio como parte de un proceso democratizante pero con las

reservas del caso, como se ve en los debates del Constituyente de 1917. Al respecto Mario Colín tiene una cita de la intervención del Constituyente Heriberto Jara:

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.¹¹

1.2.3 Epoca Actual.

1.2.3.1 Según el Censo de 1980, el número de municipios en el país era de 2,377 (sin contar con las 16 delegaciones del Distrito Federal que podrían funcionar como municipios) aunque este número pudiera cambiar debido a la creación o supresión de los mismos.

1.2.3.2 Su distribución en el territorio nacional, parece estar condicionada por la densidad de población y por la abundancia de accidentes orográficos. Es decir, cuando las regiones son un tanto uniformes y poco pobladas, como los desiertos y selvas, se observan municipios de gran extensión territorial; por el contra-

rio en las sierras y en zonas de alta densidad demográfica (generalmente indígenas) aparecen municipios con superficies pequeñas. Y al parecer en siglos pasados la erección de municipios se basó en los curatos ya existentes.

Así, el estado más trillado por sus 570 municipios es Oaxaca; con más de cien, Puebla, Veracruz, Jalisco, México, Yucatán y Chiapas; en cambio Baja California Norte sólo tiene cuatro. Entre otros datos, el estado más grande de la República (Chihuahua) cuenta con 67 y el más pequeño (Tlaxcala) con 44 municipios.

El Municipio de mayor extensión (Ensenada, B.C. Norte, con 51,952 Km.²) supera a la de 15 estados, en cambio el Municipio más pequeño (Tocatlán, Tlax. con 5.9 Km.²) cabría en el bosque de Chapultepec o en Ciudad Universitaria.¹²

1.2.3.3 En la población de los municipios, existe también disparidad, según el Censo de 1980: Netzahualcoyotl con sus 1,341,130 habitantes supera con creces a varios estados, y también a tres estados más pequeños juntos. En oposición la Magdalena Jicotlán Oaxaca, con sólo 224 habitantes, la Magdalena Tlauquitepec Puebla con 375 y sin ir muy lejos, cerca del ex-lago de Texcoco está Papatla, México, con 1,769 habitantes.

1.2.3.4 La actividad económica también se haya distribuida en forma desigual. Así, en municipios capitales de estado como Guadalajara, Monterrey, etc. se concentra gran actividad política, industrial y comercial. En menor proporción también esto sucede en otros municipios, polos de atracción, como Acapulco, Tijuana, León, Tampico, etc. Estas concentraciones han creado otro fenómeno llamado municipios conurbanos como Naucalpan, Zapopan, San Nicolás de los Garza. En cambio, hay otros que sólo quedan de nombre como los ex-mineros y temporaleros cuya actividad económica decayó o no han tenido crecimiento significativo; por último, están los municipios de nueva creación.

1.2.3.5 En el aspecto social Estela Ramírez Villalobos dice:

Una forma todavía más precisa para reconocer la desigualdad y los grados de marginación municipal, es revisar la satisfacción de los mínimos de bienestar en alimentación, educación, salud y vivienda.

Según datos.... menos del 16% del total — sólo 294 municipios— están por encima del promedio nacional en cuanto al mínimo establecido en alimentación...

En educación menos del 12% — 211 municipios del total— se encuentra por arriba del promedio nacional de población, si el mínimo educativo considerado es 6 años de instrucción primaria.

Por lo que se refiere a salud, el porcentaje de municipios sobre el promedio nacional — fijado a partir de la tasa de mortalidad y el número de habitantes por médico— no alcanza siquiera el 9% del total, 159 municipios...

Por último, en vivienda, menos de la cuarta parte del to-

tal, 387 municipios solamente, están en un nivel superior al promedio nacional...

En síntesis, según los datos anteriores más de las tres cuartas partes del total de municipios en México están abajo de los promedios nacionales — que el mismo gobierno establece— en cuanto a los mínimos de bienestar.¹³

1.2.3.6 El aspecto político no podría exceptuarse de la disparidad municipal. En efecto, existen centros de poder municipal donde hay gran participación de la comunidad, en cambio en otros, ni al presidente municipal conocen; en otros, existe casi la anarquía y en otros más un núcleo de poder bien definido; en unos se responde a intereses mayoritarios, en otros el interés de una persona; en la mayoría prevalecen intereses de líderes o caciques locales, estatales o nacionales por varios trienios; en otros se alternan el poder cada tres o seis años; en pocos prevalece el interés de sus localidades en los muchos prevalece el interés del centro. En fin, este aspecto podría ser motivo de un amplio estudio por separado.

A continuación se presenta un análisis más pormenorizado sobre dos aspectos que para el autor resultaron un tanto interesantes; finanzas y legislación.

1.2.3.6 Fianzas municipales. Aunque los ingresos municipales se componen de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y

participaciones, estas últimas ocupan más del 50 por ciento de estos ingresos.

Entendiéndose por finanzas públicas de una localidad, a los fondos destinados a la construcción y conservación de obras y servicios públicos de ese lugar. Estos pueden verse desde dos puntos de vista: primero los que aportan directamente los beneficiarios y los que aportan los tres niveles de gobierno, lográndose combinaciones como las siguientes: la conservación de escuelas generalmente corre a cargo de la localidad; obras de electrificación rural en donde pueden intervenir los vecinos, el gobierno estatal y federal; agua potable que se realiza con aportaciones de la localidad, municipio y gobierno estatal; y un sinnúmero de combinaciones que se utilizan, dependiendo de las ligas entre los líderes naturales, alcaldes y otras dependencias estatales y federales, es decir otro ingreso que pudiera considerarse municipal son las aportaciones monetarias o en especie directa de la comunidad; pero no siempre contabilizados oficialmente.

Otros ingresos municipales podrían ser los empréstitos que muchas veces sólo son factibles para los municipios que manejan un buen presupuesto. También cabe recordar que los ingresos son fijados por la legislatura local, y que buena parte de los municipios son inducidos a que firmen acuerdos de coordinación con el estado (el más conocido es para ceder a este último el

cobro del impuesto predial). También podemos añadir que los ingresos municipales podrán ser rígidos más no aleatorios hasta la fecha. En cuanto a su monto, distribución y peso en el gasto federal se tienen los siguientes comentarios: González Casanova apunta:

La existencia formal de municipios libres corresponde sin embargo, a una realidad política en que el municipio depende del gobierno estatal y vive una penuria financiera que reduce al mínimo sus funciones públicas:

La penuria municipal en términos relativos y absolutos es la característica esencial de la inmensa mayoría de los municipios, y el indicador más seguro de su debilidad económica y política. La proporción que reciben del total de haciendas públicas siempre ha sido baja y ha venido bajando de sexenio en sexenio. En el maximato obtenía el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Cárdenas el 6%, en el de Avila Camacho el 4%, en los tres gobiernos siguientes y en los primeros cuatro años de López Mateos el 3%...¹⁴

Sigue diciendo González Casanova: El problema se acentúa porque si el ingreso medio anual de los municipios es de por sí bajo (\$371,000 en 1963,) en 10 estados de la República es inferior a \$300,000; presentándose casos extremos como el de Oaxaca con ingreso medio municipal de 22,000 y Tlaxcala con 77,000. En el interior de muchos estados hay municipios que tienen ingresos netos anuales inferiores a 1,000 y hasta 500.¹⁵

Roberto Anguiano Esquihua, también maneja cifras sobre el presupuesto per cápita municipal y nos da para 1965 lo siguiente: Estados Unidos Mexicanos 27.81, Baja California (Estado) 76.18, Tabasco 53.45, México (Estado) 26.77, Zacatecas 7.40, Oaxaca 7.26, etc. (salario mínimo del D.F. 21.50).¹⁶

Adalberto Saldaña apunta para 1974: ...El gasto público federal en el D.F., es del 25% aproximadamente del total y si a esto le añadimos que el presupuesto de egresos del D.F. es en 1974 superior a los de todas las entidades federales juntas,... y por último, que los presupuestos municipales suman cerca de 300 millones (sic), vemos que el presupuesto per cápita para 1973 es de 1,174.00 en el D. F. y en menor proporción de sus alrededores, es una subestimación del real neto, mientras que el de \$54.00 del Estado de Hidalgo no se ve muy modificado.

El mismo autor cita al pie de página: Para 1974 los recursos públicos totales suman alrededor de 255,400 millones de pesos, de los cuáles aproximadamente el 90% corresponde a la federación, 4.4% al Distrito Federal, 4.1% a las 31 entidades federativas y el 1.2% a los 2,500 (sic) municipios.

Así mismo, nos presenta un cuadro anexo con datos estadísticos de los cuales se toman los siguientes: EGRESOS año 1970.- Gobierno Federal 47,971,101; organismos descentralizados 44,095,427; Departamento del Distrito Federal 4,034,953; Entidades Federativas 9,019,002 y Municipios 1,894,060 (miles de pesos).¹⁷

En base a notas publicadas en algunos diarios, se obtuvieron algunos presupuestos per cápita municipales para 1984 de la siguiente forma: Guadalajara \$4,722; Toluca \$6,750; Naucalpan \$8,172; Atizapán de Zaragoza \$7,600; Huixquilucan \$5,570; Isidro Fabela \$7,000; Ixtlahuaca \$2,100; Netzahualcoyotl \$2,002 y Zinacantepec \$1,800.

Hablar de cifras de un decenio a otro, o de un municipio grande como Guadalajara y un pequeño como Isidro Fabela; no tiene sentido, excepto para resaltar disparidades, sin embargo relacionando los salarios mínimos con los presupuestos per cápita de algunos municipios es posible formarse una imagen más significativa de la realidad financiera municipal; por lo tanto se han elaborado las siguientes proporciones:

Según los datos de González Casanova, en 1960 el presupuesto per cápita municipal a nivel nacional era 1.4 veces el salario mínimo (del Distrito Federal) y en Oaxaca, 0.7 veces. Anguiano Esquihua da para 1965 a nivel nacional 1.3, Tabasco 2.4 y Oaxaca 0.3 veces. Con los datos de Adalberto Saldaña tenemos para 1970, a nivel nacional 1.3 veces. Y para 1984 tenemos 10 veces para Huixquilucan y 2.4 veces para Zinacantepec.

1.2.3.7 Aspectos jurídicos. Sin duda, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el documento rector de todas las actividades jurídicas del Estado mexicano y por supuesto ello tiene repercusiones a nivel municipal. A continuación mencionamos algunos puntos al respecto.

En los artículos 3°, 27, 41, y 130 se menciona al Municipio dentro de la tríada (Federación, Estados y Municipios), y sólo en el 130 le confiere cierta intervención en el control de los cultos religiosos.

En el artículo 115 que reglamenta a la actividad municipal en una especie de síntesis, se tiene lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular,

teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: En la fracción I trata de que el Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y sus procedimientos de relevo en el cargo. En la fracción II se habla de que podrá expedir sus leyes internas de acuerdo a las bases normativas de las legislaturas locales. En la fracción III, el Municipio es un prestador de servicios públicos. En la fracción IV, que administrará libremente su hacienda que le fije la legislatura local. La fracción V, que intervendrá, en base a las leyes federales y estatales en la regulación del uso del suelo. En la fracción VI de la coordinación a nivel macrorregión. En la fracción VII de que el Gobierno Federal o Estatal tendrá a su mando la fuerza pública del Municipio donde reside. La fracción VIII, de reglamentos referentes a los gobernadores de los estados. La fracción IX, de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las entidades públicas. La fracción X, de convenios que podrán llevarse a cabo entre los municipios.

En las constituciones locales de los estados existen disposiciones relativas al Municipio. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dice:

Artículo 7°. Se reafirma el primer párrafo del 115 en cuanto a que el Municipio es la base de su división territorial y su organización política.

Artículo 8°. Que una ley orgánica determine el número y división interior de los municipios.

Artículo 11. Que los poderes públicos del estado se consideran superiores jerárquicos de los cuerpos municipales.

Artículo 12. Que el Municipio tiene personalidad jurídica propia.

Artículo 23. De la igualdad de preferencia para el desempeño de los cargos públicos del Municipio.

Artículo 25, Fracción II. La obligación de los vecinos a contribuir a los gastos públicos del estado y municipios.

Artículo 25, Fracción IV. La obligación de votar en las elecciones para cargos municipales.

Artículo 59, Fracción IV. Al derecho de iniciativa de leyes y decretos de incumbencia municipal.

Artículo 70, en sus Fracciones III, IV, V, VI, IX, XVI, XX y XXXVIII. Respectivamente a facultades de la legislatura local para resolver sobre límites municipales, creación o supresión de municipios, dictar leyes para el funcionamiento de los

mismos, establecer bases normativas para la expedición por parte de los ayuntamientos de sus leyes internas; acordar la suspensión de ayuntamientos, designar a propuesta del ejecutivo a los ayuntamientos provisionales, consejos municipales, etc.; decretar los ingresos de la hacienda municipal, convocar a elecciones de ayuntamientos; expedir leyes que rijan las relaciones laborales de los servidores públicos, aprobar los presupuestos municipales; así mismo, no podrán delegar facultades al ejecutivo en materia de organización municipal; por último, que las legislaturas no podrán condonar impuestos causados en favor de los municipios.

Artículo 89, en sus Fracciones XXIII, XXX, XXXI. Que son obligaciones del gobernador, asumir la representación del Municipio fuera de la entidad; proponer a la legislatura la designación de ayuntamientos provisionales, consejos municipales y otros miembros de los ayuntamientos, ser el conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales.

Artículo 90, en sus Fracciones IX y XII. Que el gobernador carece de facultades para disponer de las rentas municipales y de los bienes considerados como propios del municipio.

Artículo 100. De que el ejercicio del poder judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y los Jueces Municipales, y que se podrá instituir

tribunales de lo contencioso administrativo para resolver controversias entre las administraciones o con los particulares.

Artículo 109. De la facultad Tribunal en Pleno para nombrar Jueces Municipales o concederles licencia.

Artículo 118 a, 118 b, 118 c. De los Jueces Municipales.

El libro tercero es dedicado a la organización política de los municipios, en su capítulo primero trata de las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios en:

Artículo 133. Que la administración se ejercerá por los ayuntamientos y presidentes municipales.

Artículo 134. De no desempeños de funciones colectivas administrativas o judiciales por entidades municipales no autorizadas.

El capítulo segundo habla de los ayuntamientos en su

Sección Primera: de la constitución de los ayuntamientos.

Sección Segunda: de las atribuciones del ayuntamiento.

Sección Tercera: de los presidentes municipales.

Sección cuarta: Despacho de los asuntos municipales (por el Secretario)

Este libro comprende de los artículos 133 al 156 y es la base para la organización del gobierno municipal.

Art. 183. Se refiere a la hacienda pública de los municipios.

Art. 191. A la revisión de las cuentas públicas por parte de la Contaduría general de glosa.

Ahora bien, existe la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en términos generales menciona los enunciados, títulos y capítulos en las siguientes líneas.

TITULO PRIMERO: Estructura Municipal.

Capítulo Primero: Disposiciones generales (ya contempladas por el 115 const. y el 7, 8 y 12 de la constitución local).

Capítulo Segundo: El desarrollo municipal.

Capítulo Tercero: De la organización territorial.

Capítulo Cuarto: De la Población.

TITULO SEGUNDO: Régimen gubernamental.

Capítulo Primero: Integración e Instalación de los Ayuntamientos.

Capítulo Segundo: Del funcionamiento de los Ayuntamientos.

Capítulo Tercero: Facultades y obligaciones del Ayuntamiento.

Capítulo Cuarto: Facultades y obligaciones de los presidentes municipales.

Capítulo Quinto: De los síndicos.

Capítulo Sexto: De los regidores.

TITULO TERCERO: Organismos Auxiliares.

Capítulo Primero: De las autoridades auxiliares (delegados, subdelegados, etc.).

Capítulo Segundo: De las Comisiones de Planificación y Desarrollo (y los Consejos de Colaboración Municipal o Consejos de Participación Ciudadana).

TITULO CUARTO: Régimen Administrativo.

Capítulo Primero: De la Secretaría Municipal.

Capítulo Segundo: De la hacienda municipal.

Capítulo Tercero: De los servicios públicos.

Capítulo Cuarto: De los actos administrativos municipales (empréstitos, enajenaciones, bienes, etc.).

TITULO QUINTO: Seguridad Pública.

Capítulo Único: De los cuerpos de seguridad pública.

TITULO SEXTO:

Capítulo Primero: Derogado.

Capítulo Segundo: De los recursos administrativos (de impugnación).

TITULO SEPTIMO: De las modalidades de la prestación de los servicios públicos municipales.

Capítulo Primero: De la municipalización.

Capítulo Segundo: Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones.

TITULO OCTAVO: Legislación Municipal.

Capítulo Primero: De los Bandos y Reglamentos.

Capítulo Segundo: De las sanciones.

TITULO NOVENO: Suplencia y Responsabilidad de Funcionarios y empleados municipales.

Capítulo Primero: De las faltas y licencias de los funcionarios y empleados municipales.

Capítulo Segundo: De la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento.

Capítulo Tercero: Responsabilidad de Funcionarios y empleados municipales.

TITULO DECIMO: De la colaboración entre el Municipio y el Estado.

Capítulo Unico: Asesoría municipal.

Para terminar con esta breve semblanza de la estructura que sustenta jurídicamente al municipio, se presenta un enunciado de los capítulos de un bando municipal en este caso el de un municipio pequeño del mismo Estado de México. Caso concreto del Municipio de Isidro Fabela.

TITULO PRIMERO.

Capítulo I. Disposiciones generales (ubicación dentro de las leyes Estatales y Federales).

Capítulo II. Nombre y Escudo.

TITULO SEGUNDO.

Capítulo I. De la integración del territorio.

Capítulo II. De la división política del territorio.

TITULO TERCERO.

Capítulo I. De la población municipal.

Capítulo II. De los vecinos.

Capítulo III. De los ciudadanos.

TITULO CUARTO.

Capítulo I. De la organización municipal.

Capítulo II. Los órganos administrativos.

Capítulo III. De las autoridades y funcionarios municipales.

Capítulo IV. De las autoridades y órganos auxiliares.

Capítulo V. De los consejos y comisiones.

TITULO QUINTO.

Capítulo Unico. De los fines del municipio.

TITULO SEXTO: De la planeación democrática municipal.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. Del sistema de planeación democrática para el desarrollo municipal.

Capítulo III. De las atribuciones y funciones en materia de planeación.

TITULO SEPTIMO: De las acciones prioritarias del gobierno.

Capítulo I. Generalidades (regulación del uso del suelo).

Capítulo II. De los asentamientos humanos.

Capítulo III. De la urbanización municipal.

Capítulo IV. Del consumo y utilización de agua potable.

Capítulo V. Seguridad y vigilancia pública.

Capítulo VI. De la contaminación del ambiente.

Capítulo VII. De la protección de las aguas.

Capítulo VIII. De la protección de los suelos.

Capítulo IX. De la protección por ruidos y vibraciones.

Capítulo X. De la inspección y las sanciones.

TITULO OCTAVO. De los servicios públicos municipales.

Capítulo I. De la integración.

Capítulo II. De la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Capítulo III. De las empresas paramunicipales

TITULO NOVENO. De las actividades económicas de los particulares.

Capítulo I. Permisos y licencias.

Capítulo II. Del funcionamiento de los establecimientos.

Capítulo III. Procedimiento de cancelación.

Capítulo IV. De las restricciones a la actividad de los vecinos y habitantes.

TITULO DECIMO. De las finanzas públicas del municipio.

Capítulo I. De los ingresos del municipio.

Capítulo II. Del presupuesto contabilidad y gasto público.

Capítulo III. De las adquisiciones y compras de bienes y servicios.

TITULO DECIMO PRIMERO. De las infracciones y sanciones.

Capítulo I. De las infracciones al Bando y reglamento municipal.

Capítulo II. De las sanciones a lo dispuesto a la prevención y control de la contaminación.

Capítulo III. Del procedimiento contencioso administrativo.

TRANSITORIOS.

Existen en los municipios "ciudades" o conurbados una serie de reglamentos, para cada una de sus áreas, como en el caso de Naucalpan de Juárez, que cuenta con reglamentos de panteones, licencias de funcionamiento, oficialía calificadora, premios y recompensas al mérito o civil, consejos de colaboración, horario a establecimientos industriales y comerciales, etc. (H. Ayuntamiento, 1982-84).

1.2.4 Inferencia.

El Municipio en México, concuerda con la idea de Municipio en general, y según la historia nacional, se ha tomado como bandera reivindicatoria, democrática y de justicia en épocas de coyuntura de poder, y como medio de dominación e instrumento operativo en época de tranquilidad política.

Hoy en día, la práctica municipal se haya inclinada hacia la subordinación estatal, y solamente en tiempos de consolidación de candidatos oficiales se desempolva y ensalza la autonomía; aunque en municipios pequeños o bien definidos sí se lucha por un ayuntamiento representativo y existe apoyo y participación de la comunidad. En fin, hoy los municipios semejan más bien prefecturas y jefaturas políticas, de otra manera no tendrían ni la superficie, población y disparidades actuales.

Por otro lado, dentro de la correlación de fuerzas que condicionan al poder, la municipalista o localista fincada en la vecindad territorial, no compite en nada con los grupos que representan al capital. En cuanto al gobierno, si bien no recibe presión directa de estas formas configuradas territorialmente, si perdiera el respaldo de éstas, tendría el régimen serios problemas para retener el poder.

"No es suficiente para un sistema político ser eficiente instrumentalmente. -mantener un sistema económico eficiente, responder a las demandas de los diferentes grupos etc.-, el sistema debe también ganar y mantener el apoyo básico de sus ciudadanos. un sistema que no obtiene el apoyo básico de sus habitantes puede mantenerse por un tiempo, pero tendrá serios problemas para sobrevivir.18

2. LA PLANEACION

2.1 UBICACION

A primera vista la noción de planeación se interpreta como un acto de premeditación, con un fin determinado; confundiéndose con acciones y conceptos tales como: planificación, programación, calendarización, previsión, racionalización, organización, administración, proyectar, planear, idear, cabilar, etc.; ante este panorama se puede decir que la "planeación" se emplea en todas las áreas de la vida donde interviene directamente la razón y el pensamiento un tanto en oposición a los hábitos e instintos.

Para efectos del presente trabajo, sólo interesa la "planeación" que realizan los gobiernos, es decir los centros de poder regional, ya sea a nivel internacional, nacional, entidades federativas y municipios; y más ahora que se hace énfasis especial en aspectos económicos, tales como: impuestos, --gasto gubernamental, banca central, crédito público, divisas, inflación, desempleo, crisis, etc.; se utilizan términos más específicos como son planificación, programación y planeación.

2.2 DEFINICION

Sobre el particular varios autores han vertido conceptos y definiciones de los cuales se enuncian algunos:

Arthur Lewis: La esencia de la Planeación, con el fin de obtener productividad más elevada del sector privado, radica en una serie de políticas, las cuales inducen a las personas a dedicar más productivamente su tiempo y sus recursos.¹

Jorge Tamayo: . . . , es importante tratar de precisar el significado de la planeación económica y así podemos definirla como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad.²

La Ley de Planeación: Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, .³

J. L. Ceceña Cervantes: La planificación económica viene a ser así, la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general y a largo plazo, lo cual únicamente se puede dar en condiciones de propiedad social de los medios de producción.⁴

En las definiciones anteriores se puede ver una gran variedad de términos empleados, con altos niveles de abstracción, notándose la influencia que sobre el autor ejerce el medio en que éste se desenvuelve.

Cabe mencionar que algunas corrientes de pensamiento, optan por asignar el término planificación, a un sistema de planes que comprenden la totalidad de la vida económica y política de un país

y donde los principales medios de producción están en manos del Estado; dejando los términos de planeación o programación para planes que realizan países de orientación capitalista.

Para efecto del tema tratado, se tiene que optar por definir el término planeación, acogiéndonos a la concepción de "plan" expuesta por Charles Bettelheim:

Partimos, por lo tanto, de una definición de plan. De manera general, no solamente económica, un plan, en el sentido en que nosotros lo entendemos, está constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto. La noción aparece así definida por dos elementos: 1.º Un proyecto, es decir, un fin que nos proponemos seguir; 2.º Las disposiciones tomadas con vistas a alcanzar este fin, es decir la fijación de medios.⁵

Esto sin demérito del significado exacto de "Planificación" "Planeación" y "Programación"; así mismo sus técnicas, procesos, etapas y gerarquías.

Por efectos del breve espacio destinado a los aspectos teóricos y prácticos de la planificación, cabe señalar que el término planeación en este trabajo es efecto de la influencia terminológica, que sobre el tema utilizan los medios oficiales del país; pero que en círculos académicos, este equivale a una programación sujeta a las políticas gubernamentales.

2.3 ASPECTOS TEORICOS

2.3.1 Objetivos de la Planeación

Una de las preocupaciones del presente trabajo es dilucidar: ¿Para quién se planea? ¿En qué se traducirán los objetivos que se pretende alcanzar? Contestar estas preguntas lleva a lucubraciones de tipo político, si no es que hasta filosófico; pues no es fácil abstraerse de la compleja red de concatenaciones del universo económico, político y social. Por eso cuando se fija un objetivo concreto surge el compromiso con una serie de acciones y reacciones un tanto difíciles de controlar; lo más fácil es fijarse objetivos muy generales, aún a costa de caer en la vaguedad y confusión.

Al definir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988 y el Plan de Desarrollo del Estado de México, estos aparecen con distinto nombre en función de cierta jerarquía; y me tomo la libertad de "entrecomillar":

Con base en los "principios" y el diagnóstico, se establece el "propósito" fundamental del plan: . . .

De este "propósito" fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro "objetivos" que mi gobierno se propone alcanzar.⁶

El plan recoge la esencia de los programas sectoriales, regionales y especiales, que se elaboran de conformidad con las "políticas" de planeación establecidas dentro de la Entidad, para el análisis de estos programas, se siguió una metodología que describe al renglón de referencia para dar un diagnóstico del mismo, citar los "lineamientos" federales que inciden en ámbito tratado, definir los "objetivos", linear las "estrategias" para alcanzarlo y finalmente fijar las "metas" -- propuestas correspondientes.7

Sería interesante realizar un trabajo de unificación de criterios en cuanto a objetivos, en función de su causa-efecto, o por lo menos ubicarlos dentro de un ciclo de comportamiento social, que sea entendido por el ciudadano común (tal es el caso del llamado ciclo ecológico y el ciclo del agua), aunque dentro de sí, subyace una gran complejidad.

En la actualidad los objetivos predicados por la mayoría de los gobiernos van dirigidos al mejoramiento de vida de los gobernados, alternándose con objetivos más abstractos como la democracia y la libertad; y otros menos abstractos como la preservación de la soberanía nacional; el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, cultura; distribución de la riqueza; combatir la desigualdad, atenuar la corrupción, etc.; pero la realidad indica que se logran otros objetivos, no pocas veces contradictorios a los pregonados. Esto podría justificarse diciendo que era una estrategia con alto grado de discreción y riesgo.

2.3.2 El Proceso de Planeación

Como todo ente, la planeación tiene un proceso en el cuál se distinguen algunas etapas como: la formulación, programación, presupuestación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación, sin menoscabo de la división anterior y la opinión de varios autores, se transcribe la de Gonzalo Martner:

. . . . La programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las subsiguientes etapas principales: a) Formulación; -- b) Discusión y aprobación; c) Ejecución; y d) Control y evaluación de los resultados.⁸

Antes que nada se está presuponiendo que alguna parte del sistema está fallando, lo cual afecta el ritmo general; por lo tanto es necesario programar alguna salida. En cuanto a las etapas antes mencionadas, según criterio de varios autores y el propio, la formulación es en realidad la mera planeación, y por lo tanto la más importante al respecto continua diciendo el citado autor:

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad ... Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas, los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas Hecho lo anterior el programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Fi-

nalmente, se calcula, el volumen de los recursos que serán necesarios para alcanzar la meta fijada. En un proceso de aproximaciones sucesivas. . . . 9

La anterior exposición, por el momento, se puede considerar como una síntesis del proceso de planeación, del cuál, se hace énfasis en ciertos puntos: primero en la importancia que adquiere el diagnóstico, pues de él depende la efectividad de las medidas que se tomen para resolver el problema; segundo; que se tomen muy en cuenta los lineamientos institucionales y las relaciones de poder; un tercer punto es aquel referente a las aproximaciones sucesivas, que Adan Galindo Blanco llama - también Método Iterativo:

Podemos resumir este método iterativo en tres fases: en la primera los órganos centrales se encargan de presentar las hipótesis preliminares en cuanto a metas y objetivos que se pretendan alcanzar Se exponen estas hipótesis iniciales a los órganos encargados de elaborar los planes regionales y de los sectores productivos, para que ellas sirvan de lineamientos generales en la elaboración de sus planes. En la segunda etapa se encargan los órganos regionales o de la rama del sector productivo de comunicar las proposiciones convenientes al órgano central, acerca de las modificaciones que tendrían que hacerse a las propuestas originales La tercera fase consiste en la elaboración de los planes finales para todos los niveles o instancias.10

2.3.3 Principios Esenciales de Planeación

En toda forma de organización, existe un mínimo de reglas de observancia general y por demás obligatorias, tal es el caso de los principios esenciales de planeación; sobre ellos se han realizado varias conceptualizaciones, una de ellas es la utilizada por el profesor Ramón Plaza Mancera¹¹ y cita a la racionalidad, interdependencia, coherencia, periodicidad y flexibilidad. Gonzalo Martner¹² refiriéndose a lo mismo habla de: racionalidad, universalidad, unidad, continuidad, previsión e inherencia; de estos principios algunos están implícitos en la definición de planeación como la racionalidad que -- antepone la lógica al temperamento; la continuidad o periodicidad que se refiere a un proceso continuo y de retroalimentación; la inherencia quiere decir que la planeación está en todas las actividades racionales y la flexibilidad se refiere a darle cierta holgura. Dos aspectos de estos principios interesan sobremanera que en propias palabras son los siguientes: primero, que la planeación considere todos los actores que inciden en el proceso a planificar como son los: técnicos, económicos, políticos, culturales, etc. en especial los intereses extranjeros, los capitalistas criollos, los líderes --- "charros", los caciques, la "cargada" corrupción, la omnipotencia, etc., un segundo aspecto es aquel que se refiere a la coherencia o unidad de los planes, es decir que los planes a nivel vertical deben ser consecuentes y a nivel horizontal no

debe haber competencia o rivalidad sino coordinación, lo mismo debe cumplirse para los municipios y regiones con similitud de circunstancias.

Plaza Mancera¹³ enfatiza lo anterior sobre el asunto, utilizando el término "área de factibilidad", diciendo que era el medio donde se movía el planificador; que por ejemplo, en el sistema socialista y a nivel de empresas trasnacionales, existe una mayor área de factibilidad, pero a nivel de país dependiente o municipio pobre o conurbado, el área se reduce bastante.

En países dependientes, considerar el entorno universal e interdependencia, pondría en dificultad la utilización de objetivos detallados. Por ejemplo para el gobernante en turno es más fácil, prometer "eficiencia" antes que un determinado número de kilómetros de carreteras, presas, industrias, con especificaciones concretas.

2.4 LA PRACTICA DE LA PLANEACION

2.4.1 Tipos de planeación

Como ya se mencionó, la planeación es un proceso inherente a todo organismo o proceso, de ahí que existan infinidad de planes, desde los regionales, financieros, gubernamentales, de urbanización etc.; ya al respecto existen algunos agrupamientos.

Planeación Global, Sectorial y Regional: Bajo la sombra de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) apareció y se difundió el término "global" para designar algunas variables macroeconómicas de la economía a nivel nacional, como la oferta y el consumo global, de ahí, que la planeación global se refiere a la que se realiza a nivel nacional.

Cuando aparecen las teorías del "Desarrollo", la planeación sienta sus bases en la economía. Para efectos de análisis y -- proyecciones cuantitativas, se dividió la actividad económica, en tres sectores (agrícola, industrial y de servicios) posteriormente se detalló más esta información. Así aparece la planeación sectorial más bien como parte de una sumatoria, y no como se ha querido utilizar de manera autónoma y aislada. (P..N.D. 1983-1988)

En cuanto a la planeación regional, ésta aparece demasiado ambigua, y ello surge por la definición misma de región, que bien puede referirse a varios países, una cuenca hidrográfica, una lengua, un centro político, etc. Hasta dentro del propio Municipio, existen microregiones, como poblados y rancherías.

México adopto una división regional, con cierto tinte político, como son los Estados, municipios, delegaciones, secciones, Etc., que en época de su erección, debieron haber tenido bases tanto geográficas, económicas y sociales.

También existe una regionalización geográfica, a ella se han avocado varios estudios, de entre los cuales destaca el del Profesor Angel Bassols Batalla, cuando dice:

El mapa muestra que en México hay cuando menos 8 grandes zonas y alrededor de 90-100 regiones económicas de segundo grado. Las zonas económicas llevan los nombres de acuerdo con su localización geográfica o la denominación usual en el país: Algunos aspectos tienen importancia en la delimitación de las zonas, los topográficos. . . . los hidrográficos. . . . los desiertos. . . .; pero los decisivos han sido siempre los aspectos demográficos y económicos, entre ellos los tipos de ocupación económica, el grado de desarrollo del capitalismo, papel de atracción de las ciudades, comunicaciones y lazos económicos internos.

. . . . (en la regionalización) Debe señalarse que se ha tratado en lo posible de no romper la unidad de los estados y municipios, aunque en pocos casos ello no fué posible; nuestro deseo -- consistió en acercar los arbitrarios límites administrativos a la realidad geoeconómica.¹⁴

Si bien algunos fenómenos como las manchas urbanas, el petróleo, el comercio, el contrabando; no reconocen límites municipales o estatales; las empresas transnacionales y el imperialismo financiero, superan lo anterior haciendo lo mismo con las fronteras nacionales. Por lo tanto se han creado nuevas regiones (países deudores) y ahora para hablar de regiones o zonas, se necesita agregar un término específico; ejemplo: zonas deprimidas, zonas conurbadas, zonas fronterizas, zonas de movimientos armados.

Si se acepta que la regionalización basada en estados y municipios es anacrónica, es tiempo de actualizarla y tomar la pauta que propone el Profesor Bassols; pero partiendo de la primera regionalización en atención a las experiencias administrativas, políticas y estadísticas con que cuentan entidades y municipios, además de encontrarse dentro de las posibilidades normativas y administrativas del sistema.

Por otro lado la planeación regional, al igual que la sectorial consideradas como una desagregación de la planeación nacional; cumple con una doble función, que es iterativa, una de ellas es cumplir con las metas establecidas de manera proporcional y la otra, es aportar la información necesaria para elaborar o corregir los planes nacionales.

Se ha dado por pensar, que la planeación sectorial, solo debe servir para detectar posibles cuellos de botella en su funcionamiento y la planeación regional, para descubrir potencialidades en cuestión de recursos o mercados, que hubiesen escapado de la acción del capital privado (?). Otras ideas, anteponen la planeación regional como paliativo a la tendencia centralizadora - del proceso de acumulación del capital.

En últimas fechas en México, se habla de planes especiales, como los de empleo, contra la inflación, para el mejoramiento del medio ambiente.¹⁵ Estos planes son una especie de remiendos en un caso, o válvulas de escape en otros, con fines políticos, es decir, con la finalidad de acrecentar el poder o por lo menos conservarlo.

Planear en función del tiempo: según el período para el cual se elaboran los planes, se pueden clasificar en: largo plazo que normalmente comprenden períodos de diez a quince años, y para algunos sectores los planes sexenales; corto plazo que se identifican con los presupuestos anuales y los de mediano plazo que su nombre mismo los identifica. En función a sus relaciones con las empresas o unidades productivas, existe la planeación, indicativa, flexible, compulsiva, centralizada. Otros criterios están en función de sus jerarquías: plan, programa, proyecto, trabajo.

2.4.2 Planeación en Distintos Sistemas Económicos

2.4.2.1 Países Socialistas: Al respecto dice J. L. Ceceña C.:

La planificación económica nacional es el modo de ser de la economía socialista, su manera de operar. (Y cita un párrafo de la Constitución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas) "La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjuntando la administración centralizada con la autonomía y las iniciativas económicas de las empresas, complejos y otras entidades. Para ello utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el costo y otros resortes e incentivos económicos."16

La comisión Estatal de Planificación de la República Democrática Alemana, dice de la planificación:

EL objetivo del socialismo es el continuo aumento del nivel de vida material y cultural. Es esta meta la que determina la política económica y social de la RDA en su unidad. Con ayuda de la planificación se están creando las condiciones previas para garantizar el alto ritmo de desarrollo de la producción, el constante incremento de su eficiencia a la par del elevado aumento de la productividad del trabajo.17

Raul Martell habla de la planificación en Cuba:

La máxima dirección de la economía la ejerce la Asamblea Nacional del Poder Popular, mediante su Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, designado por ella.

Por consiguiente, le corresponderá discutir y aprobar los planes económicos nacionales, el presupuesto estatal, acordar el sistema monetario y crediticio y, en fin aprobar los principios que rigen al Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE)

La Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) tendrá carácter de máximo rector en todas las esferas, categorías e indicadores del plan.

La integración racional de los planes de las empresas y ramas con el plan de la economía nacional y su conjugación armónica con los intereses y recursos locales en diferentes territorios del país se garantizan con el sistema único de -- planificación.¹⁸

Como se puede ver la planificación económica es una actividad inherente y fundamental del socialismo, que controla o dirige los aspectos trascendentales de la economía, mediante un organismo central que apoya sus criterios y acciones en los distintos sectores y regiones. Algunos de los resultados obtenidos:

En la URSS en 1976, el ingreso nacional producido creció a una tasa del cinco por ciento anual, la producción industrial en cuatro punto ocho por ciento y el número de obreros y empleados creció en dos por ciento. En el período de 1940 a 1975 el producto social bruto creció en un porcentaje referido a 1940 de la siguiente manera: 1940=100; 1945=83; 1950=161; 1966=570; 1970=814 y 1977=1,218. En cuanto al aumento de los ingresos reales de los obreros fué de 6.7 veces de 1913 a 1976.¹⁹

El crecimiento de la renta nacional en la República Democrática Alemana para el período 1950-1975 tiene los siguientes índices: 1950=100; 1950=281; 1970=422 y 1975=533.²⁰

2.4.2.2 Países capitalista ricos.- En el capitalismo también se utiliza la planificación, solamente que los fines son distintos al sistema socialista; A nivel de empresa la finalidad es aumentar al máximo las ganancias, en los albores del capitalismo el Estado programaba acciones de tipo impositivo, servicios publicos, control de los obreros y protección de los burgueses, dentro del marco de su país, hay en la época de imperialismo, el Estado ha ampliado su participación en razón de las necesidades inherentes a la lógica de la acumulación, a nivel mundial y con técnicas de lo más sofisticado en materia de planeación; dice J. L. Ceceña C.:

En la actualidad la planificación económica capitalista es claramente reconocible en diversas actividades de los países capitalistas como son los proyectos para conquistar el espacio extraterrestre, de sus planes establecidos en sus economías de guerra, de sus programas de ayuda exterior, de los acuerdos entre consorcios, trusts, carteles; de sus planes de espionaje orientados a derrocar gobiernos, etc.; todos los cuales implican cierto grado de planificación, que a su vez requiere de la intervención del Estado en el proceso económico.²¹

Raul Martell también apunta: La Militarización del estado burgués, el aumento de las nacionalizaciones, sobre todo en los sectores de poca ganancia para el capitalista privado individual, como son los servicios públicos y las producciones mineras, entre otras, así como el aumento de las inversiones estatales influyen directamente en el nacimiento del fenómeno de la programación capitalista, alrededor de los últimos años de la década de los cuarenta.²²

2.4.2.3 Países capitalistas pobres.- Estos países dependientes, también llamados subdesarrollados, tercermundistas ó periféricos; también emplean la planeación para adecuarse a las necesidades

de la época, casos que se pueden mencionar son Ghana, Pakistán, India y otros.²³ Al caso se cita a Arthur Lewis:

AL finalizar la segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de Asia, Africa y América Latina, han publicado uno más "planes de desarrollo".²⁴

El mismo autor cita un párrafo del informe al presidente de los Estados Unidos, que hace el *Comité para fortalecer la Seguridad del Mundo Libre* (conocido como el Informe Clay):

Una buena planeación gubernamental, consiste en establecer prioridades inteligentes para el programa de inversión pública y formular un conjunto razonable y consistente de políticas gubernamentales que estimulen el desarrollo en el sector privado.²⁵

Más concretamente en América Latina, las principales ideas sobre planificación son las que proporciona el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) dependiente de otro organismo encargado del "desarrollo" llamado: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) patrocinado por la (ONU).

Los gobiernos de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos reconocieron explícitamente en la Carta de Punta del Este la necesidad y urgencia de las reformas y decidieron condicionar a ellas y a la formulación de planes generales de desarrollo la cooperación financiera internacional requerida - para complementar el esfuerzo de desarrollo de los países latinoamericanos.²⁶

En otro párrafo del mismo texto se encuentra lo siguiente:

. . . . A este fenómeno contribuye también el hecho de que la Planificación se utiliza con el doble propósito de servir de instrumento de orientación del desarrollo y, al mismo tiempo, para cumplir con requisitos para el financiamiento externo.²⁷

Cuando se habla de la Carta de Punta del Este, se refiere a uno de los instrumentos de la famosa Alianza para el Progreso (ALPRO) que promoviera el extinto John F. Kennedy, con fines de "ayudar" al desarrollo latinoamericano, en la actualidad existen otra serie de organismos con propósitos similares: El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), El Banco Latinoamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y uno que interviene "indirectamente" que es el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Pareciera que los intentos de planeación en América Latina antes que ayudar a salir del subdesarrollo, generan más dependencia y más pobreza, más si se analiza la siguiente declaración del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1985:

En América latina, donde los ingresos de los trabajadores han perdido 40% de su valor, 25% de la población activa está desocupada y con un producto por habitante comparable al de hace 15 ó 20 años.

El patrón de recuperación económica prevaleciente con un déficit comercial en aumento en Estados Unidos involucra una transferencia de ahorros y capitales de muchas regiones del mundo que nos es posible sostener a largo plazo.²⁸

En suma, la práctica de la planeación, ó planificación en el mundo socialista presenta resultados coherentes, lo mismo a nivel de hegemonías capitalistas, pero a nivel de países periféricos se ha tratado de envolver en una cortina de humo, para aparentar un desarrollo, y en realidad es un reforzamiento de la dependencia.

En México, parece quedar inscrito en este sistema de planeación, diseñado para países "en vías de desarrollo", ó países periféricos según siguiente capítulo.

3. LA PLANEACION EN MEXICO

3.1 ANTECEDENTES.

De acuerdo con las ideas expuestas en la definición de planeación, donde se habla de una serie de fines que persiguen los gobiernos por un lado, y por el otro, la fijación de medios; y que en ambos casos llevan implícitos aspectos económicos, entonces es posible decir que la planeación en México, ha existido desde la aparición de las primeras formas de gobierno de las tribus prehispánicas, en las que destacan los planes de conquista, alianzas, y tributarios; Hernán Cortés también debió de contar con una serie de planes; el imperio español "metrópoli" -- también ideó sus planes para saquear las minas y monopolizar el comercio de la Nueva España; las conspiraciones independentistas también eran planes; en el México independiente aparecen una serie de caudillos que lanzan su respectivo plan y se levantan en armas; en esa misma época aparecen planes para controlar el gasto público y el fomento económico: "En 1857 se forma la Secretaría de Fomento y Colonización e Industria y Comercio, que representaba un intento serio de elevar la racionalidad en el uso de los recursos y de inducir orden en la economía. . ." ¹ Aunado a ello aparece, colateralmente, la necesidad de información creándose las dependencias al respecto: "El régimen porfirista

(1884-1911) impulsó la formación regular de la estadística general de la nación, con el establecimiento de la Dirección General de Estadísticas, dependiente de la Secretaría de Fomento."2

En el período de los grandes movimientos históricos del país (independencia a revolución) se encuentran preferentemente cuatro tipos de planes: a) Planes para delinear el rumbo del país ("Los Sentimientos de la Nación" de Morelos, el Plan de Ayala de Zapata, "El Programa del Partido Liberal" de Flores Magón); b) Planes para conseguir el poder (Plan de Tuxtepec de Porfirio Díaz, "Plan de guadalupe" de V. Carranza); c) Planes para defender la soberanía nacional (tratados y convenios) y - d) Planes para consolidar grupos en el poder. (A partir del gobierno de Plutarco Elias Calles y coincidiendo con la aparición del partido político que ha detenido el poder desde 1929, los planes que antes aparecían en forma pública y estruendosa, hoy entran en su fase sorda y velada, excepto los de consolidación que han avanzado bastante en cuanto a su aspecto teórico y retórico. Al respecto se toman algunos datos de J. L. Ceceña, -- quién titula "La llamada Planeación Nacional en México"

- I. Planificación Económica por el prurito de planificar 1928-1946: El Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico en 1928; El Congreso Nacional de Plani-

ficación 1930; La ley sobre Planeación General de la República 1930; El Primer Plan Sexenal 1934-1939; El Segundo Plan Sexenal 1941-1946; La Comisión Federal de Planificación Económica 1942; Los Consejos Mixtos de Economía Regional 1942.

II. La Planificación Económica para obtener préstamos internacionales: El Proyecto de inversiones del Gobierno Federal y dependencias descentralizadas 1947-1952; La Comisión Mixta México-BIRF; El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958; El diagnóstico regional 1958-1965.

III. Planificación económica hacia cambios estructurales: La Secretaría de la Presidencia 1959; la proyección de metas Globales de Crecimiento de la Economía Mexicana 1965-1970;

Las Proyecciones Sectoriales de Crecimiento de la Economía Mexicana 1965-1970; La Alianza para el Progreso 1961; el Proyecto de Ley Federal de Planeación 1963; El Plan de Desarrollo Económico-Social 1966-1970; La Zonificación de México para la Planeación Económica y Social 1966-1970; El consejo Nacional de Planeación 1970; El Modelo de Política Económica para México 1970.

IV. Planificación Económica de un Gobierno en "Transición" hacia los mismo: El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 (Quinto Plan Sexenal) y una serie de comisiones y comités como el (CONACyT), los (COPRODES) etc.; al Anteproyecto de lineamientos para el programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980; El Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

V. Planificación al revés: La Reforma Administrativa 1977; La Planificación Sectorial 1977-1982; La estrategia Global para el Desarrollo 1978-1982.

Como puede verse J. L. Ceceña hace en su libro una amplia -- reseña de los intentos de planificación de 1928 a 1978 y de los cuales se han tomado someramente algunos subtítulos. En 1980 aparece el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, del cual se --- transcriben los "Cuatro Objetivos de la política de desarrollo que norman la orientación del Sistema Nacional de Planeación Económica y Social"

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.⁴

Por lo que respecta a la planeación realizada en México, hasta 1982, se han vertido muchas opiniones generalmente en sentido crítico, como los siguientes razonamientos: La mayoría de los planes se hicieron con fines electorales y presentando banderas reivindicatorias, al respecto Miguel Wionczek cita Celso Furtado:

"Como la propia lógica interna del proceso político impulsa a casi todos los grupos que se disputan el poder a aceptar la planeación como método de gobierno, es natural que corra el riesgo de verse desposeída de todo contenido preciso para transformarse en una nueva retórica."⁵

Ahora bien, es difícil evaluar la incidencia de la planeación en la vida del país; pues los indicadores de la actividad económica y social antes que seguir la correlación de los objetivos de la planificación, parecen seguir el ritmo que les marca la economía mundial, además de carecer de unidad, coherencia, continuidad como lo exponen varios autores.

Miguel. Wionczek; Son pocos los expertos que consideran que en México, incluso con la planeación y programación de inversión a escala nacional, puede volver a alcanzarse . . . la tasa de crecimiento registrada en los años cuarenta (7% anual) y en los cincuenta (6% anual). Las tasas de crecimiento registradas en 1963 y 1964, no corroboran ni con mucho las tesis optimistas, ya que, en una parte considerable, la expansión de los últimos dos años se debe como es obvio, a fenómenos de carácter cíclico. . . . 6

J. L. Ceceña: El crecimiento económico de México (6.3% en promedio anual en los 37 años aquí considerados) ha habido como dije, una absoluta falta de correspondencia entre los planes y la política económica.

. . . . Así resulta que se habla de crecimiento de producto cuando básicamente sólo ha habido una transferencia de ingresos del exterior. Estos ingresos son importantes, relativamente considerados, pero no resuelven los problemas de independencia económica de un país, pues no se ven correspondidos con una cantidad equivalente de bienes, por lo que provocan y/o, acen-- túan procesos inflacionarios, amén de un agudizamiento de la dependencia respecto al exterior, así como del mantenimiento y agravamiento de la atrofia en la estructura productiva que le -- jos de estar en función de las necesidades internas, obedece a los dictados del exterior.⁷

Ma. Guadalupe Meza obtiene las siguientes conclusiones:⁸

- La Planeación en México más que un instrumento que de coherencia a las actividades, obedece a cuestiones políticas y demagógicas que han esgrimido los gobernantes.
- Una de las principales deficiencias que ha enfrentado la planeación en México, ha sido el incumplimiento y la falta de continuidad en los planes.
- En el contenido de los diversos planes elaborados en México, se advierte una gran similitud de objetivos que no guardan entre sí ninguna relación de continuidad. . . . han presentado como objetivos en forma más o menos precisa, los de incrementar la producción . . . ; redistribuir el ingreso; y -- consolidar la independencia económica nacional. Adicionalmente los planes mencionan también como objetivos el aumento del empleo y la protección del salario de los trabajadores.

- Los resultados obtenidos a través de 50 años de intentar planear la Economía Mexicana, hacen pensar que ésta no añadirá cambios significativos y que se continuará la tendencia de elaborar planes sexenales de carácter meramente político que no trascenderán las barreras del período para el que fueron hechos.

Carrillo Arronte dice en su: Ensayo analítico Metodológico de Planificación interregional en México:

La principal desventaja de los anteriores intentos de planeación macroeconómica, estriba de que la mayoría de tales intentos solo han existido "en el papel" ya que las múltiples dificultades y resistencias presentadas por la compleja y vasta jerarquía de "lealtades y compromisos personales" de la estructura gubernamental mexicana, Resultado ocasionado quizás por la escasez de verdaderos grupos de presión en el país que influyan en la toma de decisiones político-económicas de alto nivel, y por la lucha interna del poder político, que ocasiona que en aras del futurismo y la cordialidad se mantengan y se renueven prácticas viciadas de concesiones y componentes dentro de la misma estructura política ya existente.

3.2 LA PLANEACION EN EL REGIMEN ACTUAL (1983-1988)

Planeación del Gobierno Federal.

Uno de los avances más vistosos de la planeación actual, es la instrumentación jurídica; ya que para el efecto fueron modificados varios artículos de la Constitución y se emitió la Ley de Planeación, otro tanto se hizo en las entidades federativas. También se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

El Artículo 25 Constitucional (reformado) confiere al Estado atribuciones en materia de rectoría de la actividad económica y social; el Artículo 26 concede también al Estado la facultad de planear el desarrollo nacional.

La Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983, procura dejar sentados los principios del Sistema Nacional de Planeación en seis capítulos como sigue:

- I. Se habla de las bases generales, responsabilidad del Estado en el desarrollo económico, los principios generales de las atribuciones de los funcionarios públicos.
- II. De las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras secretarías.
- III. De la participación y consulta de los diversos grupos sociales en el ámbito de Sistema Nacional de Planeación.
- IV. Del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales y regionales.

- V. De la coordinación con las entidades federativas.
- VI. De la concertación de actividades con el sector social y la inducción de algunas actividades de los particulares.
- VII. De las responsabilidades.

En el párrafo segundo del Art. 21 de la Ley de Planeación dice: "El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines. . . ."

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, consigna en diez capítulos lo dispuesto por el Artículo 21, (arriba mencionado) de los cuales se presentan algunos conceptos:

- I. Introducción.
- II. Se dan los lineamientos de la doctrina del Estado Mexicano, que reciben el nombre de "Principios del Proyecto Nacional" y Orientaciones del Gobierno; en los primeros está: El Nacionalismo Revolucionario; libertad y justicia; la Democracia; la economía mixta; la rectoría del Estado y las libertades económicas; libertad individual y derechos sociales y el internacionalismo. En el segundo caso están: el nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática.
- III. Al parecer es un diagnóstico de la situación del país y del contexto internacional.

- IV. Se propone "El gran propósito nacional" y los objetivos del desarrollo. El primero los considera como: el mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que. . . . , garantice libertades individuales y colectivas. . . . En cuanto a los objetivos de desarrollo propone cuatro: 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2.- Vencer la crisis; 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento y 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país.
- V. Nos habla de la estrategia económica y social: basada en dos líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.
- VI. Se anuncia la política económica general (global) como las relaciones económicas con el exterior, el gasto público, la empresa pública, capacitación y productividad, así mismo se hacen algunas proyecciones para 1988.
- VII. Se refiere a la política social (planeación especial) como las políticas de empleo y distribución del ingreso, educación, alimentación, salud, etc.
- VIII. Se refiere a la política sectorial, agricultura, industria, servicios, etc.
- IX. Se refiere a la política Regional, haciendo alguna alusión a la planeación en los Estados y Municipios.
- X. Define las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Compaginar el Plan Nacional de Desarrollo con los aspectos generales de planeación vistos en el capítulo inmediatamente anterior, implica la aparición de algunos problemas en lo que respecta a los principios de planeación, tales como la unidad y --coherencia, previsión continuidad; por lo que toca al proceso de planeación parece ser que no se utilizó el método de aproximaciones sucesivas o iterativo, existen deficiencias en las proyecciones globales de la economía; al diagnóstico, el modelo y

la proposición de alternativas se le dedica poco espacio, cuando sería fundamental para compatibilizar las políticas y planes de los sectores y regiones.

No se especifica la jerarquía o relaciones directas entre: proyecto nacional, orientaciones de gobierno, propósito nacional, objetivos de desarrollo, estrategia económica, líneas de acción, política general, etc.

No se fijan metas globales de producción, excepto un cuadro que presenta proyecciones del Producto Interno Bruto omitiendo lo referente a sectores y regiones, así como otras variables como demanda global, consumo, inversión, importaciones y otras, ya sin ir mas lejos, como el caso de los balances.

No existe coherencia entre plan global, planes sectoriales y regionales, más bien es el caso ya mencionado anteriormente, que sucede como dice el refrán "cada quién planea para su santo" y lo mismo sucede con la planeación "especial" que más bien forma parte de un plan político a corto plazo, con claras tendencias populistas o para evitar estallidos sociales.

En conclusión, la planeación en México, más bien parece formar parte de un mito gubernamental, para obtener, reforzar y conservar el poder, antes que ser un método para diagnosticar

y atender las necesidades más apremiantes del grueso de la población, (como lo predicán los planes), también se puede ver en algunos planes (a mediano plazo) la influencia del Fondo Monetario Internacional, sería difícil dar una explicación lógica, de que un país con un régimen centralista, se hable de entidades Federativas. Ejemplo: "Estado Libre y Soberano de México" al cual se destina una parte de este trabajo.

3.3 PLANEACION EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Hablar de federalismo desde el punto de vista económico es como hablar de un símbolo o un emblema, ya que la realidad es distinta, de todos es conocido que el federalismo fué una calca de los Estados Unidos de Norteamérica, la mayor parte del país siempre se ha considerado como México, (a excepción de la parte desmembrada que arrebató el vecino del norte y la separación de centroamerica y así como algunos indicios separatistas de Chiapas y Yucatán. Es más ahora que el imperialismo está zarandeando no solo la soberanía de México, sino la de todos los países pobres; y el comercio, la moda, la música, están haciendo de los jóvenes (principalmente) un grupo compacto de clientes, y se estan borrando vestigios de localismos, nacionalismos, etc.

También es de muchos conocido que las entidades federativas, sólo participan en un 10 ó 15 por ciento del total de la recaudación federal. Y es de todos conocido que los gobernantes de las entidades federativas son nombrados desde el centro. A pesar de lo anterior, cada entidad federativa cuenta con su constitución y sistema de planeación propio.

Para efectos de ejemplificación se toma al estado de México, del cuál se citan algunos artículos referentes a la Planeación.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (reformada para efectos de planeación), en su Artículo 70 refiriéndose a las facultades y obligaciones de la legislatura (local), en su Fracción VII le corresponde "Dictar Leyes para la planeación democrática del desarrollo del estado"; en el Artículo 89, refiriéndose a las obligaciones y facultades del Gobernador, en su fracción XIV señala la de: "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia, establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo."

La Ley de Planeación del estado de México, destina sus capítulos a los siguientes temas:

- I. La Planeación del Desarrollo.
- II. El Sistema de Planeación Democrática.
- III. El Plan de Desarrollo y los Programas.
- IV. De las Instancias de Coordinación.
- V. De la Concertación e Inducción.
- VI. De la Participación Social en la Planeación.
- VII. De las Responsabilidades.

El Plan de Desarrollo del estado de México, ordena su contenido mediante el siguiente sistema de numerales:

Presentación

1. Introducción
2. Evolución y perspectivas de la entidad.
 - 2.1 Diagnóstico estatal.
3. Objetivos y estrategias de Desarrollo
 - 3.1 Ubicación de la estrategia del plan dentro del marco de la Planeación Nacional.
 - 3.2 Objetivos Estatales de Desarrollo.
 - 3.3 Estrategia Integral de desarrollo.
 - 3.4 Programas Sectoriales
 - 3.5 Programas Regionales
 - 3.6 Programas Especiales
 - 3.7 La estrategia Financiera.

Así se siente a nivel de entidad Federativa la influencia de la nueva legislación federal sobre planeación y "desarrollo" y hasta existe una "Secretaría de Planeación" en el organigrama administrativo, sería motivo de un trabajo por separado evaluar el impacto de esta "modernización" mientras tanto nos ubicaremos a otro nivel, que es municipal.

4. PLANEACION MUNICIPAL

4.1 PRIMER ENFOQUE.

Apegándose a la idea de "planeación" antes expuesta, que básicamente es una fijación de metas y medios para alcanzarlas, entonces, a nivel de localidades, han existido planes políticos, económicos o sociales. De los planes para obtener el poder pudiera carecerse de documentos, pues éstos debieron ser estratégicos y semisecretos, algunos destinados a conservar el poder pudieran identificarse con los reglamentos municipales. Los planes económicos se plasman en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, los planes de fomento están dirigidos unos a la economía local, la educación, al mejoramiento de las comunicaciones y los empleados para atenuar epidemias y calamidades.

Hoy en día, existe un sinnúmero de planes, en los ayuntamientos, siendo los informales de gran peso, como aquellos que estratégicamente utilizan los ediles y funcionarios para ascender políticamente o allegarse ganancias económicas. Formalmente existen: el plan de gobierno, bandos municipales, plan de desarrollo urbano, plan de desarrollo municipal, planes reguladores, los presupuestos, y otros proyectos.

Además de planes regionales: de conurbación, agrícolas, de reforestación, etc. que pudieran involucrar varios municipios. También existen los planes estatales, que deben llevarse a la práctica en cualquiera de los municipios que integran la entidad. Es decir, que dentro de la jurisdicción municipal, debe sentirse la acción de cualquiera de estos planes. Detectar su influencia y en especial la respuesta de la comunidad, son tareas esenciales del presente trabajo.

4.2 DEFINICION.

Se puede definir la planeación municipal como: la sistematización de medios que utiliza el Municipio para alcanzar sus objetivos; entendiéndose por municipio, a un grupo de individuos con intereses comunes, localizados en un territorio específico, con una autoridad representativa y una subordinación oficial reconocida; y entendemos como sistematización, no únicamente la racionalización de medios sino la definición de objetivos.

Este tema pudiera confundirse con la programación económica que realizan los particulares y empresas descentralizadas, para la producción y distribución de bienes y servicios, dentro de la jurisdicción municipal. También pudiera referirse a la elaboración del presupuesto municipal, y considerarse como la parte

económica de la administración municipal; esta definición abarca lo último, sin embargo aspira a tomar en cuenta otros factores decisivos, como el político y el social. Este enfoque pone mucho énfasis en la determinación de objetivos, ya que al respecto se ha hecho un uso indiscriminado de ellos.

De lo anterior, el presente trabajo pasa a considerar algunos aspectos jurídicos y administrativos de la planeación municipal. Y como punto medular aborda el avance en la práctica cotidiana dentro de las jurisdicciones municipales; por último, se elaboran algunas conclusiones preliminares, se bosquejan algunos problemas y se trata de plantear algunas perspectivas. Siempre a la sombra, básicamente, de los conceptos manejados por S.P.P. y afines. Siendo el universo municipal nacional muy amplio, para este trabajo se toma al Estado de México como campo de estudio, no dudando que los resultados sean aplicables al resto del país.

4.3 ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION MUNICIPAL.

En la actualidad, existe una amplia gama de disposiciones legales al respecto, aparte de las ya expuestas por separado sobre municipio y planeación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trata indirectamente el problema de la planeación municipal en

el artículo 26, tercer párrafo: "La Ley facultará al Ejecutivo para que..., asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas..."

El artículo 115 habla de "planes de desarrollo urbano municipal" en la fracción V. La Ley de Planeación en el capítulo quinto y en sus artículos 33, 34, 35 y 36 establecen algunos lineamientos de coordinación entre la Federación y Entidades; y al final de uno de ellos considera al municipio:

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar a los municipios.

El plan nacional de desarrollo habla más tupido sobre la planeación municipal, en el numeral nueve (política regional), se dice:

Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializa en las siguientes acciones fundamentales: Desarrollo Estatal Integral, Fortalecimiento Municipal, el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) y la reordenación económica en el territorio nacional.¹

En un segundo punto se habla de las líneas de acción para el desarrollo estatal, a saber: mayor vinculación de las economías urbana y rural, el sistema estatal de Planeación Democrática, los planes estatales de desarrollo, el fortalecimiento municipal, el convenio único de desarrollo y la programación presupuestal del gasto regional. *Í.e.*

Corresponde también a los sistemas estatales de planeación la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales y/o regionales...

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas especiales, así como el impulso a su capacidad recaudatoria de acuerdo a las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana. Convirtiendo al municipio en un verdadero promotor del desarrollo.²

El Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento jurídico administrativo, programático y financiero que, basado en las orientaciones políticas del actual gobierno, se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, permite que dentro de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas.³

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del México, habla que entre las facultades de la legislatura está la

de "dictar leyes para la Planeación Democrática para el desarrollo del Estado".⁴ Y entre las obligaciones del Gobernador está la de "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia, establecer procedimientos de participación y de consulta en el Sistema de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución y control-evaluación del plan y los programas".⁵

La Ley de Planeación del Estado de México, respecto a la planeación Municipal contiene algunos postulados como: "Hacer congruentes los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional, estatal y municipal" y otros:⁶

El proceso de la planeación normado por la presente ley se sujetará a un instrumento rector denominado Plan de Desarrollo del Estado de México, con base en el cual se elaborarán y conducirán los demás instrumentos del desarrollo y la planeación Estatal y Municipal.⁷

Los ayuntamientos en el marco de directrices de la planeación del Estado, formularán sus planes de desarrollo y sus programas de acuerdo con lo establecido por esta ley.⁸

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley el ejecutivo podrá coordinar y convenir con el Gobierno Federal y con los ayuntamientos de la Entidad las acciones inherentes a la planeación y desarrollo.⁹

Sobre los mismos, la Ley de Planeación del Estado, contiene abundantes disposiciones sobre atribuciones de las dependencias del ejecutivo, y otros procedimientos para la elaboración e instrumentación de los planes y convenios.

El Plan de Desarrollo del Estado de México, poco habla de la planeación municipal, aunque indirectamente propone algunas metas en términos cuantitativos a nivel sectorial y de sus ocho regiones, así como dentro de sus programas especiales.

El objetivo central de la política económica y social del gobierno de la entidad se ratifica en lo fundamental de sus conceptos: "Alcanzar una etapa de desarrollo regionalmente equilibrado que descansa en la contribución solidaria y en la participación responsable de sus ciudadanos, de tal forma que sus beneficios sean compartidos sobre bases más justas y equilibradas, dentro de un marco de autenticidad que reafirme nuestros valores, nuestras tradiciones y nuestro modo de vida, y que propicie un clima de libertad y democracia que garantice la armonía social (sic). 10

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, tiene algunos preceptos sobre planeación municipal; en su capítulo segundo, titulado "Del Desarrollo Municipal" en cuatro artículos contiene:

Artículo 7°. Los municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, desarrollo, reestructuración, conservación y mejoramiento de centros de población y servicios públicos, formularán planes y programas en los términos de la ley en la materia.

Artículo 8°. Los actos de preparación, aprobación, y ejecución de los planes y programas estará a cargo de los órganos, dependencias y funcionarios que determinen los ayuntamientos sin contravenir las disposiciones relativas de la ley.

Artículo 9°. Los planes y programas tendrán la vigencia que señala la ley y se ejecutarán de acuerdo a las necesidades de la población, así como a la importancia y prioridades fijadas por los mismos.

Artículo 10°. Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos siguiendo la misma forma que se utilizó para su elaboración y aprobación, cuando lo demande el interés social y lo requieran las circunstancias de tipo técnico, económico y social. II

En el capítulo tercero, al artículo 42, habla de las facultades del Ayuntamiento y en su fracción IV especifica: "Formular, aprobar y ejecutar planes y programas", en la fracción VI: "Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal" y en la fracción VII: "Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo". Así mismo, en la XX Bis.: "Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal. En el artículo 53, habla de que al presidente municipal le corresponde desempeñar entre otras, la comisión de planificación y desarrollo. En el Título tercero dedica cuatro artículos a las Comisiones de desarrollo y planificación de la siguiente forma:

Artículo 61. Cada ayuntamiento para la solución a los problemas municipales podrá integrar una Comisión de Planificación y Desarrollo.

Artículo 62. Las comisiones de Planificación y Desarrollo tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas.
- II. Formular recomendaciones al ayuntamiento para mejorar la administración municipal y prestación de servicios públicos.
- III. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en las fracciones anteriores.

- IV. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo requiera o cuando las comisiones lo estimen conveniente.
- V. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o su mejoramiento en ambos casos a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma.
- VI. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio les turne el ayuntamiento.

Artículo 64. Las comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones.

Los integrantes de las Comisiones de Planificación y Desarrollo durarán en su encargo el período municipal constitucional correspondiente.

Los dos últimos artículos de esta Ley vuelven a mencionar el asunto de los planes y programas, en relación a asesoría estatal.

Artículo 151. El ejecutivo, a solicitud de los Ayuntamientos les dará la asesoría que les permita realizar las finalidades de su exclusiva competencia, asimismo auxiliará a los propios ayuntamientos a la realización de los planes y programas que éstos formulen en el cumplimiento de sus fines...

En los bandos municipales de cada localidad, puede haber diferencias de forma, ya que la pauta está dada por la Ley Orgánica Municipal de cada entidad, nuevamente se hace referencia al Municipio Isidro Fabela donde su Bando Municipal, en sus 192 artículos y once títulos, existen pocas alusiones a la Planeación Municipal, aunque en sí el hecho de elaborar un bando y un pre-

supuesto ya implica cierta previsión; solamente en sus artículos 48, 49 y 52 transcriben en un 80% el texto de la Ley Orgánica, en lo relacionado con las Comisiones de Planificación y Desarrollo. Y sólo dos, tienen cierta originalidad, esto es:

Artículo 51. Las sesiones que celebren (las comisiones) tratarán las necesidades básicas de cada una de las comunidades y sectores y su jerarquización para los planes de Desarrollo Municipal.

Artículo 115. De conformidad con los planes y programas para el desarrollo económico de la entidad y los municipios, en el Municipio de Isidro Fabela, se crearán empresas paramunicipales que estarán enfocadas a la prestación de un servicio social a la comunidad y al impulso económico del municipio.

Además de lo anterior, en cada municipio existen documentos legales que implican también una cierta previsión, como la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el Plan Municipal de Desarrollo (PLADEM), El convenio de Coordinación Administrativa, el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) y otros convenios sobre actividades muy concretas. Sin faltar el plan político llamado "Plan de Gobierno Municipal".

4.4 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANEACION MUNICIPAL.

Como es de suponerse, en la actualidad existen varios organismos oficiales que tienen que ver algo con la planeación municipal.

A nivel federal existe la Secretaría de Programación y Presupuesto como principal responsable de la planeación, dentro de ésta se ubica la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la que a su vez comprende (según reglamento interior de la S.P.P.):

Artículo 25. La Dirección General de Delegaciones tendría las siguientes atribuciones:

- ...
II. Apoyar la operación de los Comités de Planeación para el desarrollo Estatal,...
- ...
VI. Apoyar las actividades de planeación en los estados y participar en el desarrollo y seguimiento de los planes y programas estatales, regionales y especiales, de acuerdo con los lineamientos que se convenga para el efecto con las entidades federativas y los municipios interesados.

Artículo 26. La Dirección General de Programación y Presupuesto Regional tendrá las siguientes atribuciones:

- ...
II. Proponer los mecanismos de coordinación para la ejecución de las acciones que el ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales,...
- III. Verificar la aplicación de las transferencias de fondos que se realicen en favor de los estados y municipios...
- IV. Apoyar la integración de los programas presupuesto, objeto de los convenios de coordinación que celebre el ejecutivo federal con los gobiernos de los estados y municipios...¹²

A nivel de entidades federativas, en el Estado de México, en teoría existe:

El Sistema Integral de Planeación Democrática del Estado de México que se plantea de la siguiente forma:

El sistema se integra con la participación de las dependencias y organismos estatales, las delegaciones y representaciones del Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales que tienen como instrumentos operativos al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México; a la Secretaría de Planeación del Ejecutivo Estatal y la Delegación Regional de la Secretaría de Planeación y Presupuesto. En el sistema participan las unidades de planeación de cada dependencia gubernamental, las delegaciones, representaciones federales y organismos municipales, todas ellas sustentando sus actividades en la consulta popular que realizan los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Gobiernos Estatal y Federal, así como la que llevan a cabo los gobiernos municipales.¹³

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) según lo siguiente:

Está formado para el adecuado cumplimiento de sus funciones, por una Asamblea Plenaria, un Comité Permanente, tres subcomisiones, veintisiete subcomités, y por distintos grupos de trabajo.¹⁴

Es de especial atención, la Subcomisión de Desarrollo Regional, dentro de la que se enmarcan ocho subcomités de Desarrollo Regional, por ejemplo el Comité de Desarrollo Regional III Zumpango que comprende los principales municipios del Valle de "Cuautitlán".

El Plan de Desarrollo del Estado de México (PLADEM) que al parecer es la base de la actividad (?) que realiza el Gobierno Estatal entre otros puntos se dice:

El PLADEM, surgió de la conveniencia de mantener en evolución el plan de gobierno 1981-1987, como corresponde a la dinámica de los fenómenos y los problemas que en éste se estudian; de considerar el drástico cambio en los supuestos económicos y financieros que le dieron sustento; de adaptarse al proceso de cambio de la Administración Pública Federal y al nuevo marco delineado por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.¹⁵

Los programas de desarrollo regional que contiene el PLADEM, fueron elaborados con la participación de los ayuntamientos de los 121 municipios del estado, canalizado, a través de los subcomités de desarrollo regional del COPLADEM. De esta forma, en el Plan se incorporan 8 programas de desarrollo regional correspondientes a: Región I, Toluca; Región II, Zumpango; ...¹⁶

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) es otro instrumento de programación, mediante el cual se intenta materializar los planes federales y estatales, es decir:

En el Convenio se establecen las bases para la consolidación de los sistemas nacional y estatal de planeación democrática, dando cabida a la descentralización educativa y de los servicios de salud, estableciendo la posibilidad de llevar a cabo la descentralización de las distintas funciones públicas, de conformidad con las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal.¹⁷

El Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) también trata de dar coherencia a las actividades Estatales y Municipales.

En el convenio se establecen los principales aspectos de la estrategia de desarrollo estatal y las bases para que los ayuntamientos orienten sus respectivas estrategias al marco de prioridades y objetivos del estado. Así mismo, en él se definen las áreas donde pueden darse acciones conjuntas de los dos niveles de gobierno.¹⁸

En el Directorio de Servidores Públicos (del Estado de México) se señala que la Delegación de la SPP, se integra con: el Delegado, el jefe de apoyo administrativo, unidad de programación, unidad de presupuesto, unidad de servicios desconcentrados, unidad de servicios de operación subregional, jefe de la unidad de estadística (INEGI). Por su parte la Secretaría de Planeación del Estado, cuenta con el Comité de Planeación para el Estado de México (COPLADEM), la Dirección General de Planeación, la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Evaluación y Control y la Dirección del Sistema Estatal de Información. Nos interesa la estructura del COPLADEM, donde tenemos: Coordinador General, Secretario Técnico, Coordinador de Planeación y Coordinador de Evaluación (y nada más).

A nivel municipal, en municipios pequeños los trabajos de planeación pudieran encargarse al tesorero o al secretario del Ayuntamiento, en su aspecto formal, ya que existe pleno conocimiento de los problemas y soluciones, tanto a nivel de ayuntamiento como a nivel de comunidad; sólo en municipios "grandes" existen dependencias de planeación, por ejemplo, Toluca donde se ubica a nivel de Dirección. Y como ya se mencionó, por ley deben integrarse las Comisiones de Planificación y Desarrollo.

4.5 LA PRACTICA COTIDIANA DENTRO DE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES DEL MUNICIPIO.

Es posible inferir, que dada la existencia de múltiples leyes, reglamentos, planes y convenios sobre planeación municipal, aunada a la existencia de una estructura administrativa para ello; la práctica pudiera reflejar otro tanto, es decir que en cada municipio se pudieran encontrar, por lo menos actividades concretas destinadas al beneficio colectivo de algún grupo o localidad, que se enmarquen dentro de los planes formales conocidos; que en este momento se intenta abordar.

4.5.1 La Metodología.

Como todo fenómeno social o natural, para estudiarlo, es necesario recurrir a la abstracción y por ende a la utilización de gráficos, ya sean estáticos o dinámicos. En este caso definido como la práctica cotidiana dentro de las jurisdicciones territoriales municipales; de la Planeación Municipal; para su estudio utiliza un medio gráfico estático, es decir sacar una especie de fotografía que muestre los contornos en determinado momento. Se considera que un medio dinámico necesariamente debe abarcar por lo menos un periodo de un año, situación que correspondería a un estudio posterior.

El instrumento base de la investigación, fue una encuesta estratificada, realizada a través de un cuestionario directo aplicado a 24 Ayuntamientos de los 121 que integran el Estado de México, formato que se presenta en el apéndice, así como la carta de presentación.

El cuestionario fue integrado con 52 reactivos, agrupados en cuatro apartados, distribuidos de la siguiente manera:

I. Datos básicos del municipio: nombre, distrito, superficie, número de localidades, población, actividades productivas, número de viviendas y necesidades de urbanización.

II. Referencia de actividades comunitarias: en este apartado se trató de obtener información sobre los trabajos que realizan las comunidades, el ayuntamiento, el gobierno del estado y la Federación; ya sea por cuenta propia, mediante acuerdo tácito o convenio explícito con el ayuntamiento.

III. Actitud ante planes y programas: aquí los reactivos tratan de evaluar el grado de influencia alcanzado por planes y programas oficiales, dentro de la actividad diaria municipal y en los tres niveles de gobierno, vistos desde la perspectiva, global, sectorial, regional y especial.

IV. Opinión personal sobre temas municipales, aquí se enfocan los reactivos a promover una polemización de algunos aspectos municipales, tratando de dilucidar la esencia del mismo, su vigencia actual y captar algunos conceptos sobre técnicas de planeación.

Como puede apreciarse el primer apartado trata mañosamente de lograr la confianza del entrevistado, y ponderar la veracidad de los datos, que muchos de ellos se encuentran en los censos nacionales o en el Sistema Estatal de Información. Para nuestro tema específico fueron diseñados los capítulos II y III; y por último, el apartado IV intenta profundizar sobre varios temas y actitudes con matiz político.

Para la estratificación se tomaron en cuenta las regiones en que dividió la entidad el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987, siendo estas Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec. De estas regiones se tomó al municipio más "fuerte" y al más "débil", los demás fueron escogidos al azar excepto los tres municipios gobernados por el PAN, PPS y PSUM que fueron seleccionados deliberadamente. Luego los municipios a encuestar fueron los siguientes: Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chapultepec, Jaltenco, Jilotepec, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan, Netzahuacoyotl, Papalotla, San Felipe del Progreso, San Martín de las Pi-

rámides, Tejupilco, Temascalcingo, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Aire, Teoloyucan, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan y Zumpango. Por varias causas se dejó de entrevistar los municipios de Jilotzingo y Valle de Bravo.

A efecto de probar la vialidad del cuestionario y afinar detalles, se aplicó a funcionarios de Atizapán de Zaragoza, Hueyapoxtla, Isidro Fabela y Tlalnepantla, haciendo varias adecuaciones en la redacción de los reactivos.

El cuestionario fue aplicado durante los meses de octubre y noviembre de 1985, y en forma personal y directa por el autor, cuidando que los datos recolectados fueran espontáneos. En efecto, se procuró no dar tiempo a ser preparadas las respuestas, por lo tanto la información obtenida es de manejo cotidiano.

Dado que los sujetos a entrevistar eran Presidentes Municipales, quienes teniendo ciertas ocupaciones y resquemores para extraños, era necesario impactar sus Secretarios de Antesala; para lo cual se ideó buscar el aval de alguna institución de renombre, habiéndose intentado (sin resultados) por parte de la Facultad de Economía, entonces se acudió al Comité Estatal del Partido Revolucionario Institucional, para obtener una carta de presentación para municipios en los cuales este partido tiene el poder y en los demás se implementó una carta a nivel personal. También

en el PRI se logró obtener un Directorio de Presidentes Municipales y sus teléfonos; tratándose de hacer citas, también sin resultados positivos.

En municipios "grandes" como Netzahualcoyotl, Naucalpan y Toluca, se tuvo que emplear mucha energía y creatividad para lograr, no sólo ser atendido sino conseguir alguna persona idónea para el caso, ya que entrevistar a tales personajes es exclusivismo de unos cuantos. Referente a municipios alejados como Tejupilco, Zacazonapan, Zacualpan y Temascalcingo, que distan del punto de partida más de 150 Km., se hizo el esfuerzo al máximo de entrevistar al Presidente Municipal; ocupando siempre una jornada para cada entrevista, sumando los recorridos más de 4,500 Km.

El llenado del cuestionario empleaba entre 30 y 60 minutos, en el último caso el entrevistado hacía múltiples comentarios; el llenado se hacía instantáneo y a mano, anotando lo más esencial, abreviando o encasillando algunas respuestas de complementación abiertas. La forma de enfocar el cuestionario se hizo con respuestas abiertas, pero con asesoría del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), se optó por un cuestionario de respuestas cerradas u optativas, complementándose estas respuestas con ejemplos y opiniones a discreción.

4.5.2 El Procesamiento de la Información.

Tan pronto como era posible, los cuestionarios eran sometidos a un proceso de revisión, para detectar errores o incoherencias, también para traducir abreviaturas y claves utilizadas en el momento de la entrevista.

Paso siguiente se ordenaron los cuestionarios en forma alfabética en función del nombre del municipio, quedando un listado vertical. Se procedió a vaciar la información en hojas tabulares de veinticuatro columnas nuevamente con la finalidad de detectar errores o incoherencias. Obteniéndose así información por municipio en los renglones y respuestas a cada reactivo en las columnas.

Del análisis de los renglones se descartó la información de Naucalpan, Teoloyucan y Chapultepec; el primero porque el entrevistado era sólo encargado del Departamento de Estadística y las respuestas sólo eran satisfactorias para el primer capítulo, en el segundo caso las respuestas se consideraron acartonadas y ambiguas, y en el tercer caso se consideraron escuetas y "a la ligera".

Se computaron las respuestas (alternativas entre afirmaciones, negaciones o abstinencias) de los veintidós municipios,

finalmente considerados representativos, se clasificaron o encajaron las respuestas ejemplificativas o complementarias, ordenándose por frecuencia de mayor a menor, estas últimas. Los resultados de cada reactivo son interpretados y levemente comentados en el siguiente capítulo. Por último, se transcribieron los cuadros de resultados a hojas tamaño carta, más fáciles de encuadernar y se presentan como apéndice.

4.5.3 Interpretaciones y comentarios.

Fueron entrevistados, nueve presidentes municipales, seis secretarios del ayuntamiento, siete funcionarios de administración y dos de obras y servicios públicos. Como se tenía previsto en municipios cuantitativamente significativos, las antesalas y los -- filtros para entrevistar al presidente municipal y funcionarios operan a "todo vapor", por lo cual no se pudo entrevistar a funcionarios de primer y segundo nivel jerárquico, tal es el caso de Naucalpan, Toluca y Netzahualcoyotl.

De los presidentes municipales entrevistados, cuyas opiniones francas y veraces dieron consistencia al presente trabajo, es digno mencionar: al de Tenancingo, Papalotla, Coyotepec, Jalisco, Xonacatlan; lo mismo para funcionarios municipales de Za--cualpan, Toluca, Cuautitlán Ixcalli, Tamascalcingo y Tenango del Aire.

4.5.3.1 Datos Básicos del Municipio. El reactivo No. 1 (nombre del municipio); sin comentarios. El No. 2, Distrito, Zona o región; trató de detectar la hegemonía de alguna región sobre el municipio en cuestión; pero la mayoría se identificó con la regionalización oficial, sin embargo quedaron dos respuestas en blanco y una dudosa. El reactivo No. 3 referente a la superficie territorial, se contestó con normalidad, sólo hubo dos respuestas sin contestar y una dudosa. El No. 4, sobre el número de localidades, tenía la intención de ver el manejo interno de regionalización, sólo en Netzahualcoyotl se encontró algún problema de definición y en Tejupilco por la dispersión de la población. El reactivo 5, sobre la población aproximada en 1985, sólo hubo problemas de ponderación en Zacualpan, también por problemas de dispersión, en los demás casos se manejan datos proporcionales a la realidad, siempre arriba y hasta el doble, esta costumbre es normal, pues lleva la finalidad de justificar el costo de los proyectos de obras y servicios públicos. El No. 6 tenía la finalidad de sondear el manejo de datos sobre la situación económica de la región, en especial las principales fuentes de ingreso, en sus especificaciones como su descripción, unidades producidas, valor monetario y personal ocupado, con la finalidad de proponer alguna promoción, fomento o planificación; sin embargo, las respuestas fueron esporádicas, con citas de actividades que ya identifican a la región, ejemplo en Coyotepec, las bandas musicales. El reactivo No. 7 tenía la intención de detectar la regulación de estas

actividades, por medio de las licencias de funcionamiento, expedidas por el ayuntamiento a establecimientos agropecuarios industriales y servicios, sólo cuatro municipios pudieron aportar datos coherentes.

Los reactivos 8, 9, 10, 11 suponen que el municipio es esencialmente un prestador de servicios, y tenían la mira de detectar el grado de conocimiento de la problemática al respecto, el 8 referente al número de viviendas no fue contestado en once de los municipios considerados, y en tres, las respuestas fueron dudosas. Los reactivos 9, 10 y 11, referentes a viviendas sin agua, electrificación y pavimentación, respectivamente, no podrían tener respuestas mejores, por lo que se optó por manejar porcentajes, que fue más fácil a los entrevistados. O sea, que es manejable la falta de servicios no en términos cuantitativos, sino en forma cualitativa y por localidades.

El reactivo 12, sobre el presupuesto, tuvo respuestas diligentes, excepto cuando los entrevistados eran de niveles jerárquicos bajos.

Los reactivos 13 y 14, tuvieron resultados parecidos al anterior, en el caso de los ingresos obtenidos a través del gobierno, son en todos los casos mayores al 50 por ciento y algunos casos hasta el 95 por ciento, notándose la enorme dependencia pre-

supuesta; sobre la deuda pública, los datos mostraron poca importancia dentro de los presupuestos, sólo en el caso de Jilotepec, ésta absorbe hasta un 50 por ciento de presupuesto y en el caso de Jaltenco se aduce una deuda con CEAS por concepto de agua en bloque tres veces mayor que el presupuesto.

4.5.3.2 Referencia de Actividades Comunitarias.

a) Coordinación comunidad-ayuntamiento:

Tres preguntas se enfocan a las actividades que realizan los grupos sociales dentro del municipio entre los que se consideran: asociaciones de padres de familia y colonos; autoridades ejidales y comunales; cámaras o uniones de agricultores, industriales y comerciales; partidos políticos o clubs deportivos, sociales y culturales, según reactivos:

15. ¿Realizan las comunidades o grupos sociales, actividades de beneficio colectivo, dentro de su municipio, sin la participación del Ayuntamiento u otra entidad gubernamental?

Respuestas: afirmativas 7, negativas 14.

Como era de esperarse pocos ayuntamientos reconocerían la existencia de grupos fuera de su control, con excepción de aquellos donde la oposición al partido gubernamental tiene fuertes bastiones, por otro lado, en municipios con baja densidad de población y bastos territorios, es materialmente imposible el con-

control directo sobre rancherías y cuadrillas, dando gran juego a los delegados municipales. También en municipios con una población numerosa (Metzahualcoyotl) es materialmente imposible un control directo. Por último, un presidente municipal dijo: "las comunidades sólo acuden al ayuntamiento cuando necesitan algo que éste tiene a la mano". También el ayuntamiento sólo acude a las comunidades cuando necesita votos.

16. ¿Realizan las comunidades o grupos sociales, actividades de beneficio colectivo, con el acuerdo tácito del Ayuntamiento?

Las respuestas fueron 19 afirmativas y dos negativas.

Esta pregunta fue de mero trámite, para seguir una secuencia, ya que los convenios tácitos entre el ayuntamiento y la población, se dan con toda normalidad, siendo los famosos programas de "diputados" los más ejemplificativos, en los cuales el gobierno estatal aporta materiales industrializados a través del diputado local, el ayuntamiento aporta materiales de la región y la comunidad la mano de obra, también en este ramo podemos incluir todas las obras que cuenten con la anuencia de la autoridad municipal. Una de las excepciones fue San Martín de las Pirámides donde la población no quiere saber nada del ayuntamiento.

17. ¿Realizan las comunidades o grupos sociales, actividades de beneficio colectivo, mediante convenios explícitos con el Ayuntamiento?

Las respuestas fueron 17 positivas y 4 negativas.

Este aspecto del cuestionario se refería a la existencia de algún contrato o convenio para la ejecución de obras, como sería el caso de los convenios previstos por la Ley de Obras Públicas y el posterior cobro de las derramas. Aparte de esto pudieran existir convenios administrativos o simples actas de asambleas, por lo que los datos son meramente de complementación, las respuestas negativas son normales por la inexistencia de estos convenios o su desconocimiento.

b) Coordinación interna del Ayuntamiento.

18. Dentro de su ayuntamiento: ¿Cuál es la dependencia que cuenta con mayor número de personal?

Las respuestas fueron para policía 7; obras públicas 6; Tesorería 4; administración 2 y registro civil 2.

La intención de la pregunta era evaluar el grueso de la actividad municipal, claramente se nota que la seguridad pública (o más bien el orden público) es la actividad más extensiva; sin embargo, soslayada por la mayoría de los estudiosos del municipio, en segundo lugar tenemos los servicios públicos, que sí es considerada como el principal quehacer municipal. Es de notarse la gran actividad desplegada por el registro civil en municipios otomfes y mazahuas.

19. ¿Podría mencionar dos obras o actividades que su administración considere prioritarias e impostergables?

Dado que la pregunta fue abierta se obtuvo lo siguiente: agua potable 15, escuelas 7, vialidades 4, calles 4, drenaje 3.

Puede notarse que el agua potable es uno de los servicios públicos fundamentales.

20. ¿Podría mencionar dos obras que su administración considere estratégicas o trascendentales?

Las respuestas fueron varias, por lo que se agruparon así: fomento de actividades económicas 12, cultura y recreación 6, comunicaciones 5 y calles 4.

Esta pregunta al igual que la anterior, en las entrevistas de prueba, resultaron un tanto embrolladas, por lo que posteriormente se hacía una pequeña introducción verbal, en el sentido de entender por prioritario lo que para su ejecución no había duda y había que emplear los medios que se tuvieran a la mano; en cambio lo estratégico o trascendental por el momento necesita planearse y los frutos no serían vistos con claridad, aunque también proporcionarían resultados más "efectivos" (discutible).

c) Coordinación Ayuntamiento-gobierno del estado.

21. ¿Realiza el Gobierno del estado, dentro de su municipio obras o actividades sin la mediación de su ayuntamiento?

Resultado: afirmativas 9 y negativas 12; por disciplina debieron haber negado esta posibilidad.

La realidad es que dependencias estatales como Hacienda, Procuraduría, Juzgados, tránsito, etc. realizan actividades en los 121 municipios de manera unilateral y en ocasiones sólo son tomados en cuenta los ayuntamientos para llenar requisitos legales o en circunstancias políticas.

22. ¿Realiza el Gobierno del estado, obras o actividades dentro de su municipio, con el acuerdo tácito del ayuntamiento?

Las respuestas fueron: afirmativas 18 y dos negativas.

Esta pregunta también fue secuencial, ya que buena parte de las actividades que realizan dependencias estatales como educación, desarrollo agropecuario, salubridad, etc., se coordinan en cierta manera (de palabra) con el presidente o delegados municipales.

23. ¿Realiza el Gobierno del estado, obras o actividades dentro de su municipio, mediante convenio explícito con su ayuntamiento?

Las respuestas fueron todas afirmativas.

Dada la existencia del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) firmado por el estado y sus 121 municipios y en la mayoría de los casos existen los Convenios de Colaboración Administrativa, mediante los cuales el estado cobra el impuesto predial.

d) Coordinación Ayuntamiento-Federación.

24. ¿Realiza alguna dependencia del Gobierno Federal (directa o descentralizada), obras o actividades dentro del municipio, sin la mediación de su ayuntamiento?

Las respuestas fueron: 10 afirmativas y 10 negativas.

Resulta claro que la Federación realiza también actividades en la jurisdicción municipal, sin la mediación del ayuntamiento, aunque en teoría ésta se realiza a través del Gobierno del estado, esto es más notorio en actividades del sector paraestatal, que actúan como si fueran del sector privado, es decir raramente toman en cuenta al ayuntamiento. Tal es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México y organismos mixtos entre Federación-estado como la Junta Local de Caminos, Junta Local de Electrificación, Servicios Coordinados de Salud Pública, etc. También es el caso de dependencias directas como Secretaría de la Reforma Agraria, Educación, Hacienda, Justicia, etc.

25. Así mismo ¿se realizan obras o actividades mediante acuerdo tácito con el Ayuntamiento?

Se obtuvieron 14 respuestas afirmativas, 5 negativas y dos abstenciones.

Un ejemplo de convenio tácito es la construcción de aulas a través del CAPFCE, algunas actividades de SECOM y Seguro Social.

26. ¿Se han firmado algunos convenios directos entre el Gobierno Federal y su ayuntamiento?

Se obtuvieron 4 respuestas afirmativas, 13 negativas y 4 abstenciones.

En los casos afirmativos, se refiere normalmente a los convenios también con el CAPFCE. Cabe mencionar que hace dos trienios se dio la existencia de un convenio para el cobro de multas federales por la tesorería municipal.

Concluyendo: en la Jurisdicción Municipal, se realizan innumerables actividades oficiales, de manera unilateral y escasa coordinación, aún dentro de las mismas dependencias municipales, estatales o federales.

4.5.3.3 Actitud ante Planes y Programas. Este apartado trata de obtener datos sobre el manejo de términos y categorías referentes a los planes que cada dependencia gubernamental trata de utilizar, en especial su materialización y coordinación en alguna jurisdicción territorial.

a) El primer acto formal de planeación de un presidente municipal, es durante su candidatura, donde enarbola su plan o programa de trabajo, debiendo leerlo en la toma de protesta reglamentaria.

27. Según la Ley Orgánica Municipal, al tomar la protesta de Ley, se deberá leer el Plan o Programa de Trabajo. ¿Se realizó esto en su municipio?

Todos indudablemente contestaron que sí; y cuando se les pidió que mencionaran dos puntos sobresalientes, se obtuvieron los siguientes grupos de respuestas: agua potable 8, vialidades 7, fomento económico 6, educación, seguridad pública y urbanización con 3 c/u.

Estas respuestas pudieran ponerse en duda, ya que no fue conseguido un solo ejemplar de dichos planes, ni para consulta ni como obsequio, es de suponerse que este documento es un mero trámite para obtener el poder, y en el cual se puede hablar de objetivos "bien sonantes" como trabajo, dedicación, honestidad, consulta popular, etc.; difícilmente podrían demostrar su incumplimiento o todo lo contrario.

28. En su Bando Municipal o Reglamentos Internos: ¿existen disposiciones relativas a la Planeación Municipal?

Se obtuvieron 18 respuestas afirmativas, 2 negativas y una abstención.

Esto no tiene mayor significado, que el de una mera secuencia metodológica. Pues los bandos municipales son calca de la estructura de la Ley Orgánica Municipal, con diferencias tan obvias como nombre, escudo, integración territorial y firmas en c/u tal es el caso de las Comisiones de Planificación y Desarrollo, estipuladas desde hace más de diez años. También cabe mencionar que sólo cuatro ejemplares de este bando se consiguieron.

b) A partir de 1984, con motivo de la publicación de la Ley de Planeación del Estado de México, se creó la obligación de realizar en todos los municipios el Plan de Desarrollo Municipal. En el Art. 34 de esta ley (y esporádicamente en otros) se habla de este plan, diciendo que los planes deben ser trianuales; como en 1985 entraban en funciones 121 nuevos ayuntamientos en la entidad, cada uno debería elaborar su plan.

En el segundo trimestre de ese año fueron chicoteados los ayuntamientos para la elaboración y presentación de dicho plan, mandándoles un instructivo *suí generis*, donde se considera el plan global como una suma de los sectoriales, además de excluir la planeación sub-regional.¹⁹ En fin, este documento parece ser también un mero requisito legal; con el agravante de que meses atrás ya se había firmado el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) por lo que es casi seguro, que convenio y plan tuvieron poco en común.

29. La Ley de Planeación del Estado de México, contempla la elaboración y publicación del Plan de Desarrollo Municipal. ¿Su administración ya cuenta con el mismo?

Obviamente todos contestaron que sí, aunque por el momento no se tenía a la mano o "estaba en Toluca" el caso es que no se pudo conseguir un solo ejemplar; la pregunta se profundiza según incisos:

- a) ¿Podría mencionar dos actividades concretas, que realice su administración, destinadas a lograr los objetivos trazados en la "Estrategia Integral de Desarrollo"?

Se nota cierta incomodidad del entrevistado, se le calma diciendo, que en el instructivo sobre la formulación del plan se menciona esto como parte de una tríada (planeación global, sectorial y regional); las respuestas obtenidas fueron agrupadas en: fomento económico (a la producción o al abasto) 6; fomento educativo, salud, regulación de uso del suelo, 3 c/u; escuelas, agua potable, urbanización, estrategia política (directa) y actividades administrativas, 2 c/u. Sin embargo, se notó cierto desconocimiento del tema, hubo siete abstenciones, solamente Toluca dio cierto cariz técnico, enunciando "apoyo a zonas rurales y marginadas".

- b) ¿Podría mencionar dos actividades concretas que realice su administración, dentro de las políticas del "Sector desarrollo urbano y obras públicas"?

Esta pregunta fue fácil para los que participaron en la elaboración de dicho plan, en la mayoría de los casos se intuyó. Otra vez la respuesta más coherente fue la de Toluca "Aplicar el plan de centro de población estratégica". También Netzahualcoyotl habló del programa "pinte su raya"; Jaltenco de "preservar áreas agrícolas" y Jilotepec, Tenancingo, Zacazonapan y Zacualpan de "obras de urbanización". Algunos contestaron lo contrario a

lo establecido en las "tres estrategias centrales de actuación del sector desarrollo urbano y vivienda" del Plan de Desarrollo del estado de México 1984-1987; otros mencionaron actividades de otros sectores.

c) ¿Su Plan Municipal de Desarrollo contiene explícitamente alguna política sub-regional?

Esta pregunta resultó capciosa, ya que si el instructivo no la contempla, por qué ponerla y hasta podrían tener objeciones; los resultados: abstenciones 6, afirmaciones 5 (aclarando que sí estaba implícita en lo sectorial) y 11 negativas. Al parecer la planeación regional no existe a nivel municipal (ni a otros niveles); pero en la realidad sí existen planes en cada pueblo, rancharía, colonia o barrio de cada municipio, pero no es globalizada ni compaginada con lo sectorial.

En atención a la Ley de Planeación y el manejo de términos como "instancias de coordinación" se firmaron en los primeros meses del año 1985, los Convenios de Desarrollo Municipal (CODEM) mediante los cuales el municipio y el estado, se coordinan para realizar obras de común acuerdo, con un financiamiento del 60 por ciento por el estado y 40 por ciento el municipio respectivo.

30. ¿Su ayuntamiento ha firmado el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) con el Gobierno del Estado?

sí () no ()

En caso afirmativo, ¿podría mencionar dos de los principales programas?

Las respuestas fueron en todos los casos positivas, gracias a este convenio, se aumenta en buena parte el presupuesto; de las respuestas afirmativas queda omitida la de Netzahualcoyotl, ya que aparentemente no sabían nada de este convenio, ll incluyen vialidades o caminos de penetración, obras para la cultura y recreación 7; urbanizaciones y agua, 4 c/u. De este convenio se sabe poco pues guarda cierta confidencialidad entre planeación estatal y presidentes municipales.

Un tercer aspecto de la planeación municipal, no considerado como tal, es la elaboración de los presupuestos. En décadas pasadas este presupuesto ni siquiera alcanzaba para los gastos corrientes (secretario, tesorero y algún policía) hoy en día buena parte excede de estos gastos corrientes y es destinada a la construcción de alguna obra (como inversión). Los gastos corrientes podrían programarse con cierta facilidad, pues son semifijos, y el excedente puede destinarse a la compra de inmuebles, vehículos, obras públicas y otros imprevistos, pudiéndose hacer un plan o programa coherente por el momento (y se hace). Sin embargo, por causas eminentemente políticas, ya sean cambios dentro de la propia comunidad o dictados de las esferas superiores, éstos son cambiados radicalmente, también en ocasiones aparece la necesidad de hacer obras o actividades de moda o que impacten en la opinión pública, o simplemente se realizan obras que reditúan beneficio económico personal, en todos los casos se realizan planos y pro-

yectos específicos muy elaborados para cada obra o actividad, pero incongruentes con las necesidades reales y prioritarias de la comunidad o por menos coherentes con los planes electoreros, y otros planes formales.

Hoy en día, en las tesorerías municipales, se manejan los presupuestos por "programas", sólo que estos programas poco tienen que ver unos con otros o supeditados a uno más general o rector.

Suponemos que los planes estatales deben ponerse en práctica en alguna parte de su territorio, es decir dentro de las jurisdicciones municipales; al respecto:

31. ¿Su gestión basa sus actividades directamente en el Plan de desarrollo del estado de México 1984/1987?

Esta pregunta pareció provocar cierta perplejidad en los entrevistados; pero inmediatamente se les recordaba que este plan estaba contenido en un paquete de varios libros azules que el gobierno había distribuido a los ayuntamientos y que lucía en estantes y libreros de sus oficinas. Rápidamente fue identificado y todos dieron una respuesta afirmativa, sólo dos municipios de la oposición dijeron que "no en la práctica; pero que sí como principio general".

Cuando se les inquirió sobre ejemplos concretos de actividades encaminadas a cumplir metas específicas, los resultados fueron desalentadores, esto es:

- a) ¿Realiza su administración tareas acordes con las "tres estrategias centrales de actuación" del sector desarrollo urbano y obras públicas"?

Este reactivo quedó incompleto, ya que la respuesta era afirmativa o negativa, a lo cual el entrevistador tenía que pedir que se mencionaran dos ejemplos concretos; que se agrupan: abstenciones 9, control y promoción urbanística 7, agua potable 2 y educación 1. Pudiéndose apreciar poca concordancia entre los términos de las respuestas y los predicados por el "plan".²⁰

- b) ¿Cuenta su administración con datos cuantitativos, tendientes a configurar algunas de las "propuestas" programadas para su región?

Es decir, se inquiriere sobre la planeación regional a nivel estatal, habiéndose obtenido: abstenciones 9, negativas 2, fuera de tema, apoyo a actividades económicas, y urbanización 3. También cuatro entrevistados tuvieron la confianza de preguntar, ¿"a qué se estaba aludiendo"?; el entrevistador les informó que en cada región, en que se dividió el estado de México, se habían fijado metas llamadas "propuestas".²¹

Podemos afirmar que la regionalización aludida no fue muy lejos, ya que sólo es observada por algunas dependencias del Gobierno estatal. Esto podría ser normal, ya que para su división generalmente toma como punto de referencia un río o una elevación orográfica (siendo que a cada lado del límite existen condiciones similares), también coinciden con los límites municipales que datan del siglo pasado, carecen de autoridades *expresos*, o representativas o por lo menos coercitivas, otras regionalizaciones (distritos electorales federales o estatales, zonas escolares, salubridad, seguro social, etc.) tienen poco en común. Por lo tanto, las "propuestas" antes aludidas no inquietan a ningún ayuntamiento.

c) ¿Es aplicable en su Municipio el "diagnóstico" obtenido a nivel estatal en materia de "agua"?

El estado instrumentó unos planes llamados "especiales" como justicia, empleo, abasto, etc.; por tanto el inciso anterior inquiere sobre el aspecto "agua"; por resultado obtenemos: abstenciones 9, afirmaciones 4, negativas 4 y respuestas "tácticas" 4.

32. ¿Se realiza en su municipio, alguna actividad programada en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) 1985?

Este convenio Federación-estado, que es firmado como una instancia de la llamada Planeación Democrática, podría pensarse

que es apoyado por la comunidad beneficiada; pero las respuestas fueron: abstenciones 8, negativas 7 y afirmativas 6; de estas últimas restamos una no ejemplificada, tres con tono diplomático; quedando sólo dos con cierto apego a los programas del convenio.

La observancia del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 dentro del municipio también preocupó al entrevistador, así:

33. ¿Su gestión orienta sus actividades en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988?

Nuevamente, por institucionalidad o por miedo a la "evidencia" contestaron: afirmativamente 17, negativamente 2 y abstenciones 2; pero se insiste: *

a) ¿Podría mencionar alguna actividad concreta, dirigida o consolidar el "Propósito Nacional" o "Fundamental"?

De las 17 afirmativas, quedan sin contestar 11 y 6 dan respuestas que nada se acercan al texto aludido.

b) ¿Podría mencionar alguna actividad, que se enmarque dentro de alguno de los "cuatro objetivos de desarrollo" o también llamados "del Gobierno Federal" contemplados en este plan?

Sólo hubo cinco alusiones no muy precisas.

- c) ¿Podría mencionar dentro de la "política social" alguna actividad que en su municipio pudiera acreditarse a las "líneas generales de acción" en lo concerniente a "Desarrollo Urbano"?

Se obtuvieron sólo cuatro respuestas: "Cultura y bienestar social", "en general" (sic); "Basurero municipal" y "Reservas Territoriales y Asentamientos Humanos". En Cuautitlán Izcalli, Jiloteppec, Netzahualcoyotl y Tejupilco respectivamente, respuestas que dicen poco del tema, solamente Tejupilco enfoca mejor la respuesta, pudiendo afirmar, como dice la voz popular "le atinó".

- d) ¿Podría mencionar alguna actividad, dentro de su municipio concerniente a una de las "acciones fundamentales", de la "Política de Desarrollo Regional y Descentralización de la vida nacional"?

Las respuestas tuvieron el mismo matiz que las anteriores sobre el PND, o quizás peores, no dudando que este plan es casi desconocido para las autoridades y funcionarios municipales. ¿Qué podrá esperarse de los grupos organizados o el ciudadano común y corriente? no precisamente por su mero conocimiento; sino su participación activa y coordinada.

4.5.3.4 Opinión sobre temas municipales. Tratando de dilucidar la esencia del municipio se instrumentaron algunas preguntas como las 34 y 35, que tocan actividades del ayuntamiento desde el punto de vista cotidiano-trascendental.

35. ¿La idea de que, el servicio de agua potable, mediante tomas domiciliarias sea administrado por los ayuntamientos; en lugar de la Federación, estado o comunidades. Se sustenta en principios eminentemente?

Las respuestas fueron: políticos 3, económicos 4 y administrativos 10; en primer lugar, se puede afirmar que este servicio en buena parte resulta antieconómico desde el punto de vista ingresos-egresos, sin embargo su administración presenta cierta discordia entre gobierno del estado, municipios y comunidades, lo cual se deduce que existieran motivos políticos como lo manifestaran los municipios de la oposición, sin embargo la encuesta se inclinó por el aspecto administrativo, esta situación se repitió y continúa a lo largo de toda la encuesta.

36. Considera que, las actividades estratégicas o trascendentales, que realiza su Ayuntamiento, tienen un motivo esencialmente:

Respuestas: político 3, económico 1, social 12, administrativo 4. Cosa que en realidad se sabe que son con fines de espectacularidad.

36. ¿Durante su campaña política, adquirió usted algún compromiso específico con grupos o comunidades?

Las respuestas fueron afirmativas 4 y negativas 10.

37. ¿Han influido en lo que va de su administración, nuevos requerimientos, de grupos sociales o comunidades, no contemplados en el Plan de Gobierno inicial?

Respuestas: afirmativas 9, negativas 8.

38. ¿De qué manera responde su administración a requerimientos políticos que le hace el gobierno del estado?

Respuestas: eficientemente 12, como rutina 2 y en la medida de las posibilidades 7. Estas tres preguntas como se nota tratan de detectar el grado de influencia de cada uno de los elementos citados, es decir compromisos durante la campaña política, grupos de presión locales y el gobierno del estado, dando a entender que el gobierno del estado es quien más influye sobre la administración municipal.

39. Considera usted que los ingresos municipales, percibidos a través del gobierno estatal:

Respuestas: son suficientes 1, podrían incrementarse 14 y buena parte podrían recaudarse dentro del municipio 5. Esta pregunta llevaba la intención de tocar el tema de cobro del impuesto predial por los municipios, sin embargo esto es un tabú oficial.

40. ¿Interesa al Ejecutivo Municipal, mantener una buena imagen entre los grupos sociales y comunidades?

Respuestas: de sobremanera 13, debe cuidarse 1, a veces es más importante el orden y la eficiencia 5.

41. ¿Interesa al Ejecutivo Municipal, establecer relaciones estrechas con funcionarios y autoridades de mayor jerarquía?

Respuestas: de apoyo incondicional 13, meramente formales 2 y a veces no es posible esto 3. Nuevamente se enfoca el binomio autonomía-subordinación, donde salen con cierta ventaja los intereses del centro y la "disciplina".

42. Considera usted que la tarea de elaborar planes y programas así como hacerlos públicos, es realmente:

Respuestas: un requisito político 3, una gafa de actuación 5 y una meta que cumplir 12.

43. Considera que los planes formales del Ayuntamiento, podrán cumplirse en un:

Respuestas: 40 por ciento 1, 60 por ciento 9 y 80 por ciento 11.

44. Considera usted que los planes del gobierno en general, ayudan principalmente o tratan de:

Respuestas: solventar urgencias 5, aumentar la eficiencia 1 y preparar el cambio estructural 11.

45. Salvo excepciones, considera que las tácticas y estrategias de cualquier plan deben ejecutarse, ante los sujetos pasivos:

Respuestas: previo aviso 16, simuladamente 2 y sorpresivamente 2. Las cuatro últimas preguntas se refieren a la planeación; en la primera se trató de poner a funcionar la idea de que la planeación es sólo un requisito publicitario antes que instrumento rector. La segunda trata de comprobar las respuestas, que en la anterior optan por aceptar que los planes son metas. La tercera trató de insinuar que los planes de facto son efecto de una presión momentánea antes que prevista. Y la última pregunta en consideración es sobre una herramienta de la planeación que es la estrategia con la idea de que ésta normalmente se integra por una estratagema, un enemigo y cierto riesto, sin embargo...

46. Considera que históricamente el municipio en México ha respondido a:

Respuestas: intereses meramente localistas 4, intereses del gobierno estatal 2 y a conciliar interés de ambas partes 13.

47. Considera usted que la prestación de servicios, siendo una actividad esencial del Estado (como Institución) la viene realizando el Municipio como:

Respuestas: parte del juego político 1, como una delegación administrativa de funciones 5 y una conquista o reclamo popular 13.

48. Considera que el Municipio se fortalecería como institución:

Respuestas: si se le diera mayor autonomía 9, si se coordinara más estrechamente con el estado 7 o adaptándose a las exigencias del momento 3.

Las preguntas 46 y 47 tocan nuevamente el binomio autonomía-subordinación desde varios ángulos y la 47 insiste en la función política como parte dominante de las demás, pero... y la siguiente pregunta se enfoca a la descentralización interna del municipio tan necesaria en municipios pequeños como en los metropolitanos.

49. Considera que lo deseado para el Municipio, como descentralización y manejo de mayores recursos, deba promoverse dentro de las comunidades del Municipio.

Respuestas: afirmativas 14, negativas 1 y la situación es diferente 1.

50. Considera que una verdadera comunión entre el Ejecutivo Municipal y su comunidad, podría ser aceptable si la población municipal fluctúa entre:

Respuestas: cinco mil a diez mil habitantes 9, diez mil a cien mil habitantes 6, cien mil a un millón de habitantes 0. Aquí se explota el concepto de que el municipio es el nivel de gobier-

no más cercano a los intereses localistas y representante de la organización social, que sigue después de la familia

51. Pugnaría usted, por que la representación legislativa en los tres niveles de gobierno, deba realmente basarse en:

Respuestas: regiones geográficas 10, sectores sociales 8 y según las circunstancias 2. Como se ve se utiliza cierta ironía para hacer notar que las diputaciones y regidurías antes representaban a una región en teoría y en la práctica representan un sector (CTM, CNOP, CNC, etc.) y en la actualidad partidos políticos.

52. Considera que las funciones judiciales del Municipio deban:

Respuestas: reintegrársele 3, incrementarse 5, coordinarse 10 y desaparecer 1. Se está aludiendo a que también en el estado de México se ha despojado al municipio de estas funciones y otras muchas.

Una penúltima parte del cuestionario se destinó a "opiniones y aclaraciones diversas", que por cierto fueron muy escasas o de contenido general o político.

Es posible con la gran cantidad de información recabada, hacer una serie de estudios fuera de nuestro tema como: lo es la utilidad y certeza de las formas estadísticas existentes sobre el

municipio, y la necesidad de simplificar y hacer manejables las estadísticas sobre servicios públicos, actividades económicas y presupuestos per cápita. En el renglón político detectar una serie de actividades, conductas y retóricas propias de un sistema político municipal *sui generis*.

Un último reactivo: "La entrevista se realizó en un ambiente de":

Respuestas: confianza 8, formalidad 10 y respuestas tácticas 1.

Al respecto, se puede decir que los municipios donde se dieron mejores condiciones para su realización fueron Tenancingo, Papalotla, San Felipe del Progreso, Tejupilco, San Martín de las Pirámides, Timilpan, Melchor Ocampo, Coyotepec y Tenango del Aire.

4.5.3.5 Conclusiones de la Encuesta.

A) Sobre los datos básicos del municipio, se infiere que los presidentes municipales, saben o manejan pocos aspectos cuantitativos sobre las existencias de: recursos naturales, recursos humanos, ventajas comparativas, necesidades de servicios. Los funcionarios saben menos y los vecinos casi nada; todo naturalmente con la intención de manejar algunas técnicas cuantitativas.

B) En la jurisdicción municipal, se realizan innumerables actividades de "beneficio colectivo" (en oposición a las meramente particulares), ya sea de los vecinos organizados, el ayuntamiento, el gobierno del estado o la Federación; pero cada quien por su cuenta (salvo excepciones), es decir no existe concierto, ni aun dentro de las propias dependencias de cada uno de los tres niveles de gobierno.

C) Existen infinidad de planes, que en teoría inciden en el municipio, desde los nacionales, estatales, agrícolas, de industrialización, especiales, subregionales, sexenales, de emergencia, presupuestos, etc.; además de los informales que son de gran fuerza y acatamiento, sin embargo todos ellos elaborados con un léxico y código propios, no pudiéndose compatibilizar unos con otros, con el consiguiente aislamiento, abandono y arrubamiento posterior. En especial el PND y el Plan de Desarrollo del estado de México, que nunca llegaron a ser manejados a nivel municipal.

D) Existen una serie de particularidades sobre el municipio como la dependencia, la conservación del poder, el apadrinamiento, etc. que son realidades; pero inconfesables o tratadas con las reservas del caso; en cambio otras, un tanto acartonadas, son sacadas a relucir circunstancialmente como la autonomía, la incapacidad reacudatoria del municipio, el beneficio social, la democracia, la renovación, la justicia, etc.

Apyándonos en lo anterior se puede afirmar que los planes municipales nunca pasaron del papel y el requisito legal, en especial el Plan de Desarrollo Municipal, que debiera estar íntimamente relacionado con el plan estatal y el nacional, según aspiraciones del Sistema Nacional de Planeación por un lado, y por el otro con las aspiraciones y particularidades de la localidad y comunidad, esto deja mucho que desear; en cambio la realidad y práctica diaria dentro del municipio, estuvo orientada hacia objetivos nada parecidos a los planeados. Tampoco se puede afirmar que la planeación municipal ortodoxa, no avanzó en la práctica; ya que por lo menos fue elaborado el ya mencionado Plan de Desarrollo Municipal como una instancia del Sistema Nacional; pero sin pasar de un mero requisito administrativo. Hasta podríamos pensar que la planeación es parte del ritual gubernamental.

4.6 PROBLEMAS DE LA PLANEACION MUNICIPAL.

Cuando hablamos de problemas, estamos suponiendo algo que obstruye el fluido hacia un punto determinado, es decir que ya tenemos un ducto que nos lleva a determinado punto primero y segundo un obstáculo que obstruye este ducto, dicho de otra manera, que tenemos la mira puesta en algún punto; pero un ente nos impide llegarle oportunamente.

En este estudio la situación se complica en especial cuando se enfoca la mira, porque no se sabe exactamente qué se busca, es decir los fines y las metas no están definidos claramente; pues el municipio para unos es sólo el conserje del gobierno y para otros es un feudo o isla autónoma; en el caso de la planeación oficial para unos es medio para formar opinión pública en favor del gobierno, utilizando una buena dosis de retórica y erudición; para otros es un medio para conocer la realidad y aumentar su capacidad de maniobra, los unos la considerarán como una técnica para solventar algunos requerimientos del capital, los otros dirán que es un medio para un constante mejoramiento de la clase trabajadora, algunos también dirán que ayuda a fortalecer la soberanía nacional y preservar las libertades democráticas, etcétera.

Por tanto, el principal problema de la planeación municipal está en no contar con objetivos más o menos estandarizados, ya que el municipio no cuenta con una teoría definida; o que tuviera una delimitación de funciones como un tercer nivel de gobierno; ya no se pida que sea la "base de la división territorial, política y administrativa de los estados". A mi parecer en la realidad, actualmente al municipio se le solicita con más apremio, por parte del gobierno estatal y federal, para la tarea de recabar votos en tiempo de elecciones, también es utilizada como bastión de "políticos" líderes y caciques en sus luchas in-

ternas, para el partido oficial es un buen medio para reclutar adeptos y contingentes. Lo anterior a cambio de suministrar algunos servicios públicos como el agua potable a los vecinos, contrariamente a lo estipulado formalmente.

De alguna manera, el problema de la planeación, deriva del carácter defensivo y acomodaticio del gobierno, en el sentido de atender las demandas de los grupos de presión más fuertes; y por lo tanto rumbo y ritmo son cambiados constantemente, consecuentemente los planes son efímeros y con cierta estrategia y discreción. Si es que se quisiera contar con un sistema de planeación ya no nacional sino válido para una entidad federativa, público y con la participación generalizada de la población.

4.7 PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION MUNICIPAL.

Indistintamente del lado hacia el que se incline el gobierno, la planeación municipal, de acuerdo con nuestro concepto de municipio: Será parte del sistema de planeación del gobierno a nivel regional, conformada con las sectorizaciones convenientes, o abarcando el aspecto económico, político y "social"; los factores de la producción, etc. En especial, será un paso esencial para integrar el proceso de las aproximaciones sucesivas o método iterativo, y elaborar tanto los planes municipales, estatales, nacionales, sectoriales,

sociales, etc. Y tener bases para hacer un diagnóstico de la realidad, consiguientemente aumentar la capacidad de decisión gubernamental.

Los planes para consolidar los distintos gobernantes y "liderazgos", seguirán utilizando la planeación municipal; pero con mejor técnica y coherencia, los planes para atenuar contingencias naturales o presiones políticas también seguirán elaborándose con mayor eficiencia y coherencia con otros planes.

En fin, la planeación municipal tiene amplias perspectivas tanto para efectos de convencer a la opinión pública, para hacer frente a contingencias y presiones y para conocer la realidad. Dentro de un marco de mejoramiento de la eficiencia gubernamental.

5. CONCLUSIONES (RESUMEN) Y RECOMENDACIONES.

- 1.- El municipio es esencialmente una institución gubernamental en donde se maneja la autonomía por un lado y por otro la subordinación hacia el Estado.
- 2.- El municipio mexicano no puede salirse de este marco, como se da a entender cuando se dice que es un tercer nivel de gobierno, o como lo dice el Art. 115 Constitucional que es la base de la división territorial, política y administrativa de los estados, por otro lado, hablar actualmente del municipio como una identidad, es una falacia, ya que superficie, población, actividades económicas, desigualdad (política, económica y "social") muestran puras disparidades. Sólo en tiempos de afianzamiento y cambios en el poder se habla de él, como símbolo de la democracia y campo para la descentralización y el desarrollo regional.
- 3.- Para efectos de este trabajo, sólo se puede hablar de planeación como una identificación de ciertos fines y sus respectivos medios.
- 4.- La planeación debe observar algunos conceptos mínimos sobre: su proceso, sus principios esenciales, su clasificación, etc.
- 5.- Hasta hoy la planeación o planificación, ha sido de algún modo eficiente en los países socialistas y capitalistas ri-

cos, en cambio en países periféricos los planes formales y la realidad parecen estar en contradicción.

- 6.- La planeación en México no puede salirse de esta situación; pues además sólo ha servido para afianzar a grupos o personalidades en el poder. Aparte de que técnicamente da la impresión de que la planificación mexicana no toma en cuenta los principios esenciales como la continuidad, coherencia, universalidad, etc.
- 7.- La planeación municipal, en términos de la definición adoptada en este trabajo, si existe en el municipio, pero si se busca alguna coherencia entre planes propios del ayuntamiento y otros como los regionales, estatales, nacionales, sectoriales, nunca se va a encontrar ni en teoría ni en la práctica, agudizándose la falta de observancia de los ya mencionados principios esenciales.
- 8.- El problema principal de la planeación es que los planes formales se realizan con una racionalidad social y populista en cambio la práctica diaria de la administración se hace con fines particulares de un grupo o una persona.
- 9.- Aún dentro de la continuidad gubernamental actual, la planeación será cada día un medio eficaz para conocer, hacer y convencer en el campo de la acción oficial.

RECOMENDACIONES

- a) Que se dé al municipio la importancia necesaria, dentro del aspecto regional de la administración gubernamental, cuadrándose con el aspecto sectorial, y complementándose mutuamente.
- b) Que sea redefinido o actualizado el universo municipal de manera que, se incline más a la autonomía, que esté más cerca de las necesidades de las localidades; ya sea creando o suprimiendo municipios, o delegandoles mayor número de funciones.
- c) Que no sea escamoteado el cobro del impuesto predial a los municipios por el Estado, que sea participado o cobrado directamente el derecho de vía pública, agua potable, panteones etc. en las localidades. Que sea utilizado el ingreso per cápita municipal para ir distribuyendo las participaciones estatales y federales a los municipios. Que se deje de fomentar la corrupción y manipulación a localidades que aún no la practican cosuetudinariamente, que sean delegadas facultades a los síndicos en cuestiones de algunos delitos. Que a los delegados de poblados alejados o compactos, les hagan efectivas sus funciones por lo menos en una ley estatal o federal, etc.
- d) Que se amplien las funciones operativas y rectoras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, haciendo lo mismo en los estados y municipios, promoviendo el conocimiento

y aplicación de teorías y términos referentes a la planeación y presupuestación, así como la recopilación, procesamiento e interpretación de la información base para el diagnóstico, procurando disminuir la incoherencia de los planes.

- e) Que las autoridades municipales negocien con firmeza ante el gobierno estatal, los planes locales y demandas de la comunidad que "representan".
- f) Que se le dé impulso al servicio social de carrera, a modo de que los intercambios bruscos de grupos en el poder no afecten la continuidad en el manejo de técnicas administrativas, entre ellas la planeación y presupuestación.

A P E N D I C E

CONTENIDO DEL CUESTIONARIO

El documento de referencia contiene 52 reactivos, divididos en cuatro apartados, que tratan los siguientes aspectos:

- I. **DATOS BASICOS DEL MUNICIPIO:** nombre, distrito, superficie, localidades, población, actividades productivas, número de viviendas y necesidades de urbanización.
- II. **REFERENCIA DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS:** en este apartado se trata de obtener información de los trabajos que realizan las comunidades, el Ayuntamiento, el Gobierno del Estado y la Federación; ya sea por cuenta propia, mediante convenio tácito o explícito con el ayuntamiento.
- III. **ACTITUD ANTE LOS PLANES Y PROGRAMAS.** Aquí los reactivos, tratan de evaluar el grado de influencia alcanzado por los planes y programas oficiales, dentro de la actividad diaria municipal es decir los planes y programas de los tres niveles de gobierno, al igual que algunos convenios; vistos desde su perspectiva global, sectorial, regional y especial.
- IV. **OPINION PERSONAL SOBRE TEMAS MUNICIPALES.** Aquí se enfocan los reactivos a promover una polemización de algunos aspectos históricos y sociológicos del municipio, tratando de dilucidar la esencia del mismo, y principalmente su realidad actual, así mismo se trata de captar algunas opiniones sobre técnicas de planeación.

CUESTIONARIO

Lugar y fecha

Nombre y cargo del entrevistado

I. DATOS BASICOS DEL MUNICIPIO

1.- Nombre del Municipio _____

2.- Distrito, zona o región _____

3.- Superficie territorial _____

4.- Número de Localidades _____

5.- Población aproximada (1985) _____

6.- Principales fuentes de ingreso de la población:

Nombre	Unidades anuales	Valor monetario	Personal ocupado
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

7.- Número de establecimientos:

a) Agropecuarios _____

b) Industriales _____

c) Comerciales y Servicios _____

- 8.- Número Aproximado de viviendas en el municipio _____
- 9.- Viviendas sin red general de agua potable _____
- 10.- Viviendas sin energía eléctrica _____
- 11.- Viviendas sin calle pavimentada _____
- 12.- Presupuesto para 1985 _____
- 13.- Porcentaje de ingresos que se recibe a través del gobierno del Estado. incluyendo (ODEM) _____
- 14.- Porcentaje de la deuda pública municipal dentro del presupuesto. _____

II. REFERENCIA DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS

- 15.- ¿Realizan las comunidades o grupos sociales,^{1/} actividades de beneficio colectivo, dentro de su municipio, sin la participación del Ayuntamiento u otra entidad gubernamental?
 si () no () no existe información ()
- 16.- Realizan las comunidades o grupos sociales, actividades de beneficio colectivo, mediante convenios explícitos con el Ayuntamiento?. si () no ()
- En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos ejemplos?
- _____
- _____

^{1/} Asociaciones de padres de familia, Colonos, Autoridades Ejidales y Comunales, cámaras o uniones de agricultores, industriales, comerciantes, Partidos políticos, clubs y grupos deportivos, sociales, culturales, etc.

- 17.- Realizan las comunidades o grupos sociales, actividades de beneficio colectivo, mediante convenios explícitos con el Ayuntamiento? Sí () no ()
En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos ejemplos?
-
-

- 18.- Dentro de su ayuntamiento. ¿Cuál es la dependencia que cuenta con mayor número de personal? _____

- 19.- Podría mencionar dos obras o actividades que su administración considere, prioritarias e impostergables?
-
-

- 20.- Podría mencionar dos obras que su administración considere estratégicas o trascendentales? _____
-
-

- 21.- ¿Realiza el Gobierno del Estado^{2/}, dentro de su municipio, obras o actividades sin la mediación de su Ayuntamiento?
sí () no ()

- 22.- ¿Realiza el Gobierno del Estado, obras o actividades dentro de su municipio, con el acuerdo tácito del Ayuntamiento?
sí () no ()

En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos ejemplos?

2/ Se refiere a dependencias del Gobierno Estatal; tales como: Finanzas, Procuraduría, Educación, Desarrollo Urbano, Salud, Desarrollo Agropecuario, Junta Local de Caminos, CEAS, etc.

23.- Realiza el Gobierno del Estado, obras o actividades dentro de su Municipio, mediante convenio explícito?

si () no ()

En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos ejemplos?

24.- Realiza alguna dependencia, directa o descentralizada, del Gobierno Federal^{3/}, obras o actividades dentro de su Municipio, sin la mediación de su Ayuntamiento?

si () no ()

25.- Así mismo, ¿Se realizan obras o actividades, mediante el acuerdo tácito de su Ayuntamiento?

si () no ()

En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos ejemplos?

26.- Se han firmado convenios directos entre el Gobierno Federal y su Ayuntamiento?

si () no ()

III. ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS

27.- Según la ley Orgánica Municipal, al tomar la protesta de Ley se deberá leer el Plan o Programa de trabajo. ¿Se realizó ésto en su Municipio?

si () no ()

En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos puntos sobresalientes del mismo ? _____

^{3/} Hacienda, Comercio, SPP, Educación, CFE, Teléfonos, SRA, SARH, Seguro Social, SEDUE, etc.

28.- En su Bando Municipal o Reglamentos internos; ¿Existen disposiciones relativas a la Planeación Municipal?

si () no ()

¿Cuántos artículos le son dedicados? _____

29.- La Ley de Planeación del Estado de México, contempla la elaboración y publicación del Plan de Desarrollo Municipal.

¿Su administración ya cuenta con el mismo?

si () no ()

En caso afirmativo:

a) ¿Podría mencionar dos actividades concretas, que realice su administración, destinadas a lograr los objetivos trazados en la "Estrategia Integral de Desarrollo" ? (SIC) instructivo _____

b) ¿Podría mencionar dos actividades concretas, que realice su administración, dentro de las políticas del "Sector Desarrollo Urbano y Obras Públicas?" (SIC) instructivo. _____

c) ¿Su Plan Municipal de Desarrollo, contiene explícitamente alguna política sub-regional?

si () no ()

30.- ¿Su Ayuntamiento ha firmado el Vonvenio de Desarrollo Municipal (CODEM) con el Gobierno del Estado?

si () no ()

En caso afirmativo: ¿Podría mencionar dos de los principales programas? _____

31.- ¿Su gestión basa sus actividades directamente en el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984-1987?

si () no ()

Si la respuesta es, si o pocas veces:

d) ¿Podría mencionar alguna actividad, dentro de su Municipio, concerniente a una de las "Acciones Fundamentales" de la "Política de Desarrollo Regional y Descentralización de la vida Nacional"? _____

33.- ¿Se realiza en su Municipio, alguna actividad programada en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) 1985?

si () no ()

En caso afirmativo podría mencionar dos ejemplos?

IV. OPINION PERSONAL SOBRE TEMAS MUNICIPALES

34.- ¿La idea de que, el servicio de agua potable, mediante tomas domiciliarias, sea administrado por los Ayuntamientos; en lugar de la Federación, Estado o Comunidades. Se sustenta en principios eminentemente?

políticos () económicos () administrativos ()

35.- Considera que, las actividades estratégicas o trascendentales, que realiza su Ayuntamiento, tienen un motivo esencialmente: político () económico ()

social () administrativo ()

36.- ¿Durante su campaña política, adquirió usted algún compromiso específico con grupos o comunidades ?

si () no ()

37.- ¿Han influido en lo que va de su administración, nuevos requerimientos, de grupos sociales o comunidades, no contemplados en el Plan de Gobierno inicial?

si () no ()

- 38.- De que manera responde su administración a requerimientos políticos que le hace el gobierno del Estado?
 eficientemente () como rutina ()
 en la medida de las posibilidades ()
- 39.- Considera usted que los ingresos municipales, percibidos a través del gobierno estatal:
 son suficientes () podrían incrementarse ()
 buena parte podría recaudarse dentro del municipio ()
- 40.- Interesa al Ejecutivo Municipal, mantener una buena imagen ante los grupos sociales y comunidades?
 de sobremanera () debe cuidarse ()
 a veces es mas importante el orden y la eficiencia ()
- 41.- Interesa al Ejecutivo Municipal, establecer relaciones estrechas con funcionarios y autoridades de mayor jerarquía?
 de apoyo incondicional () meramente formales ()
 a veces no es posible esto ()
- 42.- Considera qué la tarea de elaborar planes y programas así como hacerlos públicos, es realmente:
 un requisito político () una guía de actuación ()
 una meta que cumplir ()
- 43.- Considera que los planes formales del Ayuntamiento, podrán cumplirse en un:
 40 % () 60 % () 80 % ()
- 44.- Considera usted que los planes del gobierno en general, ayudan principalmente o tratan de:
 solventar urgencias () aumentar la eficiencia ()
 preparar un cambio estructural ()

45.- Salvo excepciones, considera que las tácticas y estrategias de cualquier plan deben ejecutarse, ante los sujetos pasivos:

previo aviso () simuladamente ()
sorpresivamente ()

46.- Considera que históricamente el municipio en México ha respondido principalmente a :

- a) Intereses meramente localistas - - - - - ()
- b) Intereses de Gobierno Estatal - - - - - ()
- c) A conciliar intereses de ambas partes - - - - - ()

47.- ¿Considera usted que la prestación de servicios; siendo una actividad esencial del Estado (como institución), la viene realizando el Municipio como:

- a) Parte del juego político - - - - - ()
- b) Como una delegación administrativa de funciones - - ()
- c) Una conquista o reclamo popular - - - - - ()

48.- ¿Considera que el municipio se fortalecería como institución:

- a) sí se le diera mayor autonomía - - - - - ()
- b) Sí se coordinara mas estrechamente con el Estado - ()
- c) Adaptándose a las exigencias del momento - - - - - ()

49.- Considera que lo deseado para el Municipio, como descentralización y manejo de mayores recursos, deba promoverse dentro de las comunidades del Municipio?

si () no () la situación es deferente ()

50.- Considera que, una verdadera comunión entre el Ejecutivo Municipal y su comunidad, podría ser aceptable, si la población municipal fluctúa entre:

- a) Cinco mil a diez mil habitantes - - - - - ()
- b) Diez mil a cien mil habitantes - - - - - ()
- c) Cien mil a un millón de habitantes - - - - - ()

51.- Pugnará usted, por que la representación legislativa en los tres niveles de gobierno, debe realmente basarse en:
 regiones geográficas () sectores sociales ()
 Actuar según las circunstancias ()

52.- Considera que las funciones judiciales del Municipio deban:
 reintegrarse () incrementarse ()
 coordinarse () desaparecer ()

OPINIONES Y ACLARACIONES DIVERSAS _____

La entrevista se realizó en un ambiente de:

confianza () formalidad () respuestas
 tácticas ()

Julio 30 de 1985.

C. FORTINO VARGAS LOPEZ
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL
DE TEOLOVUCAN, MEX.
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Presidente:

Por este conducto me permito presentar a sus finas atenciones al C. EDGARDO HECTOR DE LA ROSA ROSAS Pasante de la carrera de Lic. en Economía.

Con el fin de que sea tan amable en dar instrucciones a quien corresponda, le sean proporcionados datos e información para la elaboración de su tesis profesional, cuyo tema es: "Planeación Municipal".

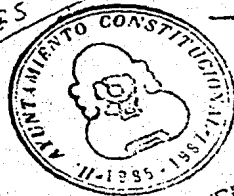
Aprovecho la ocasión para reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL"

DR. HEBERTO BARRERA VELAZQUEZ.



Recibo
original
5-1-85



TEOLOVUCAN
EDO. DE MEXICO

DATOS PRELIMINARES.

No.	Municipio	Cargo del Entrevistado.
1	Coyotepec	Presidente Municipal
2	Cuautitlán Ixcalli	Jefe de la Unidad de Planeación
3	Chalco	Directora de Administración Municipal
4	Chapultepec	Secretario del H. Ayuntamiento
5	Jaltenco	Presidente Municipal
6	Jilotepec	Director Administrativo
7	Melchor Ocampo	Secretario del H. Ayuntamiento
8	Naucalpan	Encargado del Departamento de Estadística
9	Natzahuacoyotl	Subdirector de Evaluación y Sistemas
10	Papalotla	Presidente Municipal
11	San Felipe del Progreso	Presidente Municipal
12	S. Martín de las Pirámides	Secretario del H. Ayuntamiento
13	Tejupilco	Secretario del H. Ayuntamiento
14	Temascalcingo	Oficial Mayor
15	Temoaya	Secretario del H. Ayuntamiento
16	Tenancingo	Presidente Municipal
17	Tenango del Aire	Presidente Municipal
18	Teoloyucan	Presidente Municipal
19	Timilpan	Presidente Municipal
20	Toluca	Director de Planeación y evaluación
21	Xonacatlán	Presidente Municipal
22	Zacazonapan	Secretario del H. Ayuntamiento
23	Zacualpan	Director de Obras Públicas Municipales
24	Zumpango	Subdirector de Obras Públicas Municipales.

DATOS BASICOS DEL MUNICIPIO

(PRIMERA PARTE)

Municipio	Región	Sup. K ²	Loc	Pobl. aprox.	Principales Fuentes de Desc.	Ingresos Uni./An.	Ocupac.
Coyótepec	Cuautitlán	12	11	28,500	Músicos	--	---
Cuautitlán Izcalli	-----	109	59	500,000	varios	--	4,000
Chalco	Texcoco	272	22	320,000	Agricultu	--	---
Chapultepec	Toluca	13	2	4,200	Agric.	--	---
Jaltenco	Zumpango	17	3	46,000	Obreros	--	---
Jilotepec	Jilotepec	522	44	83,600	Maíz	--	---
Melchor Ocampo	Zumpango	15	3	26,000	Autobuses	350 autobuses	---
Naucalpan	Zumpango ?	184	209	1,062,000	obreros	--	---
Netzahualcoyotl	varias	63	var.	2,100,000	comercio	--	---
Papalotla	Texcoco	5	1	5,000	comercio	--	---
S.F. del Progreso	Y	870	152	180,000	Maíz	90,000 Has.	---
S.M. de las Pirámi.	Zumpango	63	8	30,000	Tuna	54 mil Ton.	50% PEA
Tejupilco	Tejupilco	1,350?	?	140,000	Ganaderia	--	---
Temascalcingo	Atlacomulco	325	58	84,500	Maíz	35,101 Has	---
Temoaya	Toluca	119	48	50,000	Comercia	Foraneo	---
Tennancingo	-----	125	41	75,000	varios	--	varios
Tenango del Aire	Texcoco	38	4	14,000	Agropec.	--	---
Teoloyucan	Cuautitlán	38	17	60,000	obreros	--	---
Timilpan	Jilotepec	80	16	25,000	Maíz	7,000 Has.	---
Toluca	Toluca	421	25	525,000	Comercio	--	---
Xonacatlán	Toluca	?	4	35,000	Varios	--	---
Zacazonapan	Valle de Bravo	54	6	3,500	Gan/Vacu	1,500 cab z. c. s.	---
Zacualpan	Coutepec Harin	371	42	?	Plata y M)	10,000 ton.	3,000
Zumpango	Zumpango	?	26	25,000?	varios	--	---
Num. reactivo (1)	②	(3)	(4)	(5)		(6)	

DATOS BASICOS DEL MUNICIPIO
(II PARTE)

Municipio	Número de Establecimien					% Sin			Presupuesto M/ Millones	Part	Deuda
	Total	Agrop	Indus	C y Ser.	N. Vivi.	Agua	Elec.	Pav			
Coyotepec	---	---	---	---	---	---	---	95	49	60	5
Cuautitlan Izcalli	10,946	---	258	1,300	61,167	10	2	va	209	---	---
Chalco	600	---	---	---	---	80	75	97	161	---	---
Chapultepec	61	---	3	---	600	5	5	10	55	90	---
Jaltenco	96	---	---	---	6,400	0	0	80	65	80	---
Jilotepec	---	---	60	1,200	10,150	20	35	90	250	80	20
Melchor Ocampo	500	---	---	---	?	10	3	60	125	40	---
Naucalpan	13,868	---	2,429	11,439	134,389	10	0	20	8,000?	---	10
Netzahualcoyotl	---	---	---	---	215,000?	0	0	50	1,700?	---	---
Papalotla	---	---	---	20	1,000	10	10	70	62	95	---
S. Felipe del Prog.	---	---	---	---	?	70	40	95	160	---	0
S.M. de las Pirám	---	---	8	150	?	35	10	90	100	90	30
Tejupilco	400?	---	2	---	21,000?	50	60	90	---	---	---
Temascalcingo	---	---	---	287?	?	40	20	70	130	---	---
Temoyac	---	---	---	380?	5,229	5?	15	99	104	85	---
Tenancingo	---	---	---	---	12,000?	30	15	80	270	80	5
Tenango del Aire	---	---	---	---	?	40	0	98	131	65	---
Teoloyucan	500?	---	---	---	?	10	2	95	60	80	---
Timilpan	---	---	2	110	?	(860)	10	95	68	90	50
Toluca	23,911	---	---	---	?	---	---	---	4,000	?	?
Xonacatlán	530?	---	---	---	2,570	30	30	90	108	80	---
Zacazonapan	22	---	---	---	600	55	65	90	60	80	10
Zacualpan	79	---	---	---	?	9?	35	95	74	50?	0
Zumpango	?	---	---	---	?	15	18	75	130	---	---
	(7)	(7a)	(7b)	(7c)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)

REFERENCIAL DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS
PRIMERA PARTE: Comunidades y/o grupos sociales

	Formas en que se realizan en relacion con el Ayuntamiento		Ejemplos	Ayuntamiento		Ejemplos			
	sin particip.	con acuerdo tácito		convenio explícito					
	si	no	si	no	si	no			
Coyotepec	x	x			x		guarniciones, calles, otr.	x	adoquinado, drenaje.
Cuautilán Izcalli	x	x					escuelas	x	(consejos de colab.)
Chalco	x	x			x		drenaje	x	pavimentación
Chapultepec	x		x				---	x	---
Jaltenco	x	x					---	x	pavimento, drenaje
Jilotepec	x	x			x		escuelas, agua, caminos	x	agua potable
Melchor Ocampo	x	x			x		escuelas, varios	x	-----
Naucalpan	x	x			x		calles	x	-----
Netzahualcoyotl	x		x?				---	x	guarniciones, banquetas
Papalotla	x	x					---	x	bardas, cisterna
S.F. del Progreso	x	x			x		escuelas, agua potable	x	guarniciones, calles
S.M. de las Pirómi	x		x				-----	x	varios
Tejupilco	x	x			x		escuelas	x	escuelas
Temascalcingo	x		x?				-----	x	aulas, pozo profundo
Temoaya	x	x					canales de riego, escue	x	-----
Tenancingo	x	x					banquetas, escuelas	x	delegacion edif.
Tenango del Aire	x	x					aulas, adoquin, auditor	x	-----
Teoloyucan	x	x					caminos, bailes	x	-----
Timilpan	x	x					drenaje, edif. secundaria	x	Pozo profundo
Toluca	x?	x			x?		(a través de los delega	x?	(origen de las derram)
Xonacatlán	x	x					pavimento, agua, drenaje	x	alumbrado, escuelas
Zacazonapan	x	x					(pocos casos)	x	agua potable
Zacualpan	x	x					agua potable, aulas	x	(posible error/encuest)
Zumpango	x	x					drenaje, agua potable	x	drenaje, pavimentación

(15)

(16)

(17)

REFERENCIA DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS.

Segunda Parte: Realizadas directamente por el Ayuntamiento		
Dependencia con mayor personal	Prioritarias e imposterables	Estratégicas o trascendentales.
Coyotepec	policia	bachillerato, sup. policia
Cuautilión Izcalli	seguridad publ	agua y seguridad publica
Chalco	tesoreria	agua (tanque y averfias)
Chapultepec	tesoreria	guarniciones, banquetas
Jaltenco	policia	puente vehic./urbaniza.
Jilotepec	ob. y serv. p.	agua potable, educaci6n
Melchor Ocampo	tesore/ polic.	agua, urbanizaci6n
Naucalpan	policia	-----
Netzahualcoyotl	serv. p. blicos	urbanizaci6n, escuelas
Papalotla	policia, tesore	agua pot. drenaje y alc
Sa F. del Progreso	registro civil	agua potable
S.M. de las Pirámis	tesoreria	preparatoria, agua
Tejupilco	administraci6n	agua pot., educaci6n
Temascalcingo	serv. p. blicos	drenaje, agua potable
Temoaya	registro civil	preparatoria, tecnologica
Tenancingo	policia	agua potable
Tenango del Aire	policia	agua y dren., empleos
Teoloyucan	presidencia?	-----
Timilpan	policia	agua potable,
Toluca	D.G.P.O.P. *	agua potable y drenaje
Xonocatl6n	registro civil	aulas, carreteras (ram)
Zacazonapan	obr. p. blicas	agua, caminos de penet.
Zaculpan	Planeaci6n/O.P.	agua pot. {cond. y distr.}
Zumpango	obr. p. blicas	mercado carretero ram
	(18)	(19)
		(20)
		pavimentaci6n de avenidas
		agua y seguridad p. blica?
		Pav./asent. humanos, abasto
		agua potable
		carretera de acceso
		mercado, central camionera
		planific. urbana, mercado

		empleo, salud y medio ambte
		mercado, unidad deportiva
		mercado
		casa de la cultura, urbani
		brechas, bordos, apoyo/campo
		urbanizaci6n y alumbrado.
		esc. de artes y oficios
		unidad deportiva
		mercado, carreteras (ramales

		centro cultural y deportivo
		dist. del ingreso y asent. hum
		mercado, auditorio municipal
		agua de riego, carreteras(ram
		mercado mpal., bachillerato
		refores., recuperar laguna.

* Direcci6n General de Planeaci6n y Obras P. blicas

REFERENCIA DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS

	Que realiza el Gobierno del Estado, con o sin el Ayuntamiento					
	Sin			Mediante convenio explícito		
	si	no	Ejemplos	si	no	Ejemplos
Coyotepec	x	x	-----	x		CODEN*
Cuatitlán Izcalli	x?	x	seguridad social, vivero	x		-----
Chalco	x	x	cobro de impuestos	x		CODEN
Chapultepec	x	x?	-----	-	-	-----
Jaltenco	x	x	escolares	x		-----
Jilotepec	x	x	agua, electricif. camino	x		CODEN
Méjchor Ocampo	x	x	recaudatorias y educat	x		-----
Naucalpan	x	x	-----	x		-----
Metzahualcoyotl	x	x	puentes peatonales	x		CODEN
Papalotla	x	-	-----	x		-----
S.F. del Progreso	x	x	-----	x		-----
S.M. de las Pirámides	x	x?	-----	x		-----
Tejupilco	x	x	-----	x		-----
Temascalcingo	x	x	-----	x		-----
Temoaya	x	x?	-----	x		-----
Tenancingo	x	x	-----	x		-----
Tenango del Aire	x	x	-----	x		-----
Teoloyucan	x	-	-----	x?		-----
Timilpan	x	x	-----	x		-----
Toluca	x	x	vialidades	x		-----
Xonacatlán	x	x	campañas de salud	x		-----
Zacazonapan	x	x	-----	x		CODEN
Zacualpan	x	x	-----	x		-----
Zumpango	x	x	-----	x		-----

(21)

(22)

(23)

* CODEN: Convenio de desarrollo Municipal, que es financiado en un 40% por el Ayuntamiento y 60% el Gob. Estatal.

REFERENCIA DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS

Cuarta Parte: Que realiza el Gob. Federal; con o sin el Ayuntamiento

	Sin		Mediante acuerdo tácito		Ejemplos	convenio	
	si,	no,	si,	no,		si,	no
Coyotepec	x		x		-----		x
Cuautitlán Izcalli	x		x		-----		x
Chalco	x		x		seguridad social,otr		x
Chapultepec	x		-		-----		x
Jalteno	x		x		-----		x
Jilotepec	x		x		act. de SECOM		x
Melchor Ocampo	x		x		educativas y precios	x	
Naucalpan	-		-		-----		-
Netzahualcoyotl	x		x		educación y comercio		x
Papalotla	x		x		-----		-
S.F. del Progreso	x		x		-----	x	
S.M. de las Pirámides	x		x		-----		x
Tejupilco	x		x		-----		x
Temascalcingo	x		x		-----		x
Temcaya	x		x		-----		x
Tenancingo	x		-		-----		x
Tenango del Aire	x		x		-----		x
Teoloyucan	-		x		Biblioteca		x
Tlamilpan	x		x		const. de aulas		x
Toluca	x		x		-----	?	
Xonacatlán	x		x		-----	x	
Zacazonapan	x		x		educación		x
Zacualpan	x		x		aulas	x	
Zumpango	-		-		-----		-

(24)

(25)

(26)

CAFPCE

CAFPCE

ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS

Primera parte:	Programa de trabajo (toma de protesta legal)		Bando Municipal.	
	si	no	si	no
Coyotepec	x	educación y seguridad pública	-	-
Cuautitlán Izcalli	x	agua potable, vialidades, seguridad pública	x	
Chalco	x	asentamientos humanos, vialidades	x	
Chapultepec	x	acciones para el mejoramiento del Mun.?	x	
Jaltenango	x	educación, abasto, comunicaciones (carret)	x	
Jilotepec	x	agua potable, electrificación y caminos	x	
Melchor Ocampo	x	agua potable, mercados	x	
Naucalpan	x	controlar/crecimiento urbano, Ser. Publ.	x	
Netzahualcoyotl	x	pavimentación y seguridad pública	x	
Papalotla	x	diálogo abierto, consulta popular	x	
San Felipe del Progre.	x	terminación de palacio municipal y camino	x	
San Martín de la Pirá.	x	educación, agua, empleo, integración social	x	x
Tejupilco	x	impulso al campo y educación	x	
Temascalcingo	x	urbanización y construcción de aulas	x	
Temoaya	x	-----	x	x
Tenancingo	x	educación, impulso al deporte, agua potable	x	
Tenango del Aire	x	? agua potable, informe financiero mensual	x?	
Teoloyucan	x	caminos, agua potable, educación.	x	
Timilpan	x	agua potable, caminos vecinales	x	
Toluca	x	apoyo/áreas rurales, atenuar desigualdades	x	
Xonacatlán	x	actividades culturales, obras municipales	x	
Zacozanapan	x	agua potable, electrificación	x	
Zaualpan	x	infraestructura agropecuaria (caminos etc)	x	
Zumpango	x	-----	x	

(27)

(28)

ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS.

Segunda Parte:	PPan de Desarrollo Municipal	, si, no, E: estrategia integral de desarrollo (Actividades).
Coyotepec	x	salud
Cuautitlán Izcalli	x	unidad médica
Chalco	x	vialidad (Pav), Asentamientos humanos, abasto (lecherías)
Chapultepec	x	" en teoría" ?
Jaltenco	x?	"próximo año, formular el plano regulador"
Jilotepec	x?	agua potable, justicia, abasto
Melchor Ocampo	x	-----
Naucalpan	x	Fomento a la actividad agro-industrial y turística
Netzahualcoyotl	x?	consulta popular ?
Papalotla	x	"aspectos de justicia social"
San Felipe del Progreso	x	-----
San Martín de las Pirás.	x	"fortalecer los sectores primarios, para el Des. Econom.
Tejupilco	x	-----
Temascalcingo	x	-----
Temcoaya	x	-----
Temascalcingo	x	Ampliación de los planteles educativos.
Tenango del Aire	x	alimentación, salud, educación, carretera, mercado.
Teoloyucan	x	caminos, agua potable, vialidades.
Timilpan	x	-----
Toluca	x	apoyo a zonas rurales y marginadas.
Xonacatlán	x	regular los asentamientos humanos, dotación de Serv. Publ.
Zacazonapan	x	palacio municipal
Zacualpan	x	Aulas, apoyo agropecuario, agua potable
Zumpango	x	-----

(25 e.)

ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS

Tercera parte	Plan/Des. Municipal Sector desarrollo urbano, y obras pública (activ)	Región		Convenio de Desarrollo Municipal (CODEN) si, no, Principales programas
		si	no	
Coyotepec	parques, jardines, etc	x	x	pavimentación, Rem./Palacio M.
Cuautitlán Izcalli	Asen. Humanos, Vialidad	x	x	reforestación, vialidad
Chalco	Ser./limpie; vialidad	x	x	-----
Chapultepec	Asent./humanos, Ser. Publ.	x	x	pavimento Hidr., equipo pesado
Jaltenco	apoyo agrícola, Asen. Hum	-	x	tecnológica, carretera de acea
Tlilotepec	agua, construcción Esc.	x	x	agua potable, centro de salud
Malchor Ocampo	planeación urbana	-	x	aulas y ampliación Edif. Esc.
Naucalpan	Vialidades	-	x	-----
Netzahualcoyotl	"Plan de desarrollo"	-	-	-----
Papalotla	Urb/Medio ambiente/Emple	-	x	pavimentación, alumbrado Pub.
S. Felipe del Prog.	Planeación urbana	x	x	agua potable, caminos
S. J. de las Pirám.	Pavimento	x	x	preparatoria, pabteón, cultura
Tejupilco	drenajes	x*	x	urbanizaciones
Tlaxcala	"objetivos generales"	x	x	urbanización, alumbrado, caminos
Temoaya	mejorar las comunicacio	-	x	pavimentación, clínica rural
Tenancingo	urbanizar comunidades	x	x	Seg. Publ. Salud, educación
Tenango del Aire	agua potable	x	x	carretera, auditorio, delegac.
Teoloyucan	infraestructura urbana	x	x	agua, var. edificios públicos
Timilpan	aulas	x	x	agua, clínica, drenaje, preparat
Toluca	Rel./Centro de Pobl. Est#*	x	x	vialidades y areas recreativas
Xonacatlán	urbanización, panteon etc.	x	x	pavimentar, caminos y calles
Zacazonapan	empedrados y asoquinados	x	x	agua, reforestación, Rem. P.M.
Zacualpan	agua y drenaje, plaza Civ	?	x	aulas, plaza y delegacion.
Zumpango	drenaje y alcantarillado	x	x	Tecalli, carretera (ramal)

(29b)

(29c)

(30)

* Si existe en otros documentos

** Programa Estatal de Centros de Población Estratégicos.

ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS.

Cuarta parte		Plan Nacional de desarrollo del Estado de México 1984-1987	Propuestas Programadas para
		Estrat. Centr. de Actuación	la región.
	si	no	Sector Desarrollo Urbano y OP
Coyotepec	x	-----	-----
Cuautitlán Izcalli	x	detener mancha Ur./Leg.Z. Idre	Prog. Pinte su raya
Chalco	x	detener Asen. Hum. Irreg.	Zona de control
Chapultepec	x	-----	-----
Jaltenco	x	apoyo a la residencia de Des.U	Frenar el desarrollo urbano
Jilotepec	x	"desarrollo urbano"	"varios proyectos"
Melchar de campo	x	-----	-----
Naucalpan	x	-----	-----
Netzahualcoyotl	x	Ten./tierra,Vialidades/Transpo	"por el momento no hay cifras"
Papalotla	x	-----	-----
San Felipe del Progre	x	"Plan de desarrollo urbano"	reforestación y siembra de peces
SS M. de las Pirámide	x	-----	-----
Tejupilco	x	Aumentar las reservas territ.	? 25 paraestatales y líneas tele
Temascalcingo	x	? -----	-----
Temoaya	x	-----	-----
Tenancingo	x	Falta de reservas territorial	-----
Tenango del Aire	x	-----	-----
Teoloyucan	x	? -----	"Laguna de Zumpango"
Timilpan	x	"educación", "Salud"	"Asunto del Gob. Estatal"
Xonacatlán	x	agua potable, educación, salud	no
Zacualpan	x	? -----	no
Zacazonapan	x	-----	-----
Zumpango	x	evitar desperdicio de agua	canales de riego.

(31)

(31a)

(31b)

ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS

Quinta parte:	Plan de Des. del E.M. S4/87 Diagnostico en materia de agua	Convenir		Unico de Desarrollo (CUD)1985 Actividades programadas
		si	no	
Coyotepec	-----	-	x	-----
Cuautitlán Izcalli	-----	-	-	-----
Chalco	no hay datos	-	-	-----
Chapultepec	no	-	-	-----
Jaltenco	si	x	-	-----
Jilotepec	si	x	-	vialidades
Melchor Ocampo	-----	x	-	en teoria si, en la practica no.
Naucalpan	-----	-	o	-----
Netzahualcoyotl	si	x	-	escuelas
Papalotla	-----	-	-	-----
S.F. del Progreso	no	-	-	-----
S.M. de la Pirámide	no	x	-	-----
Tejupilco	no lo conoce	-	x	-----
Temascalcingo	no	x	-	-----
Temoaya	-----	-	x	-----
Tenancingo	no	-	-	-----
Tenango del Aire	-----	-	x	-----
Teoloyucan	si	x	-	"Desarrollo y vivienda"
Timilpan	"elaboró CEAS"	/	-	-----
Toluca	-----	-	-	-----
Xonacatlán	"si en lo general"	x	-	escuelas y mobiliario
Zacazonapan	-----	-	-	no existe información
Zacualpan	"si"	-	x	-----
Zumpango	-----	-	x	-----

(31c)

(32)

ACTITUD ANTE PLANES Y PROGRAMAS.

Sexta parte:	Plan Nacional de Desarrollo		1953-1988			
	si	no	Prop. Nat	4 Obj./Desarr.	Desarrollo Urbano	Desarrollo Regional
Coyotepec	-	-	-----	-----	-----	-----
Cuautilán Izcalli	x		Simp/Adminis.	Crec/Pobloc	Cultura y Bien.	No formalmente
Chalco	x		-----	-----	-----	Empleo, Paramunicipals
Chapultepec	x		-----	-----	-----	-----
Jaltenco	x		7 tesis de MM	Descentraliza	-----	Lenar/laguna/Zumpango
Jilotepec	x		Descentraliza	"si en todo"	"en general"	Polos de desarrollo
Melchor Ocampo		x	-----	-----	-----	-----
Naucalpan	x		-----	-----	-----	-----
Netzahualcoyotl	x		"autonomia M."	Empleo / Abast.	Basuro Municipi.	Desc. Educativa.
Papalotla	x		-----	-----	-----	-----
S.F. del Progreso	x		-----	-----	-----	-----
S.M. de las Pirám	x		-----	-----	-----	-----
Tejupilco	x		leg. Forestal	abasto	Asen. Hum/Rese	Empresas Paramunicip
Temascalcingo	x		-----	-----	-----	-----
Temoaya	x		-----	-----	-----	-----
Tenancingo		x	-----	-----	-----	-----
Tenango del Aire	-	-	-----	-----	-----	-----
Teoloyucan	-	-	-----	-----	-----	-----
Timilpan	x		?	-----	-----	-----
Toluca	x		-----	-----	-----	Desconcentra./Puente
Xonacatlán	x		"educación"	?	-----	-----
Zacazonapan	x		-----	-----	-----	-----
Zacualpan	x		-----	-----	-----	-----
Zumpango	x		-----	-----	-----	-----
	(32)		(32a)	(32b)	(32c)	(32e)

OPINION SOBRE TEMAS MUNICIPALES

	(34)	(35)	(36)	(37)	(38)	(39)	(40)	(41)
1		x	x	x	x	x	x	x
2		x	x	x	x	x	x	x
3			-	x	x	x	x	x
4	x	-	-	x	x	x	x	x
5	x			x	x	x	x	x
6				x	x	x	x	x
7	x	x		x	x	x	x	x
8		x	-	x	x	x	x	x
9	x	x	-	x	x	x	x	x
10		x		x	x	x	x	x
11		x		x	x	x	x	x
12								
13		x		x	x	x	x	x
14		x		x	x	x	x	x
15		x	x	x	x	x	x	x
16	-	-	-	x	x	x	x	x
17	x	x		x	x	x	x	x
18		x		x	x	x	x	x
19	x			x	x	x	x	x
20								
21		x		x	x	x	x	x
22		x		x	x	x	x	x
23	x			x	x	x	x	x
24		x		x	x	x	x	x

OPINION SOBRE TEMAS MUNICIPALES

	(42)	(43)	(44)	(45)	(46)	(47)	(48)
1		x		x		x	x
2	x			x			
3	x					x	
4		x		x	x		x
5			x	x		x	x
6		x		x		x	x
7	x	x	x	x	x	x	x
8							
9	x		x	x	x	x	x
10		x	x	x		x	x
11			x		x		x
12	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
13	x	x	x	x		x	x
14		x		x	x	x	x
15		x		x		x	
16		x	x	x		x	x
17	x		x	x	x		
18		x		x			
19		x	x	x			
20	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
21		x	?	x	x	x	x
22	x	x		x		x	x
23		x		x		x	x
24		x		x		x	x

OPINION SOBRE TEMAS MUNICIPALES

	(49)	(50)	(51)	(52)	Opiniones y Aclaraciones	Otros
1	x	x	x	x	-----	x
2	-	-	x	x	-----	x
3	-	-	x	x	-----	x
4	x	x	x	x	Influencia de la Oposición	x
5	x	-	x	x	-----	x
6	x	x	x	x	Problemas de empleo	x
7	x	x	x	x	Problemas Políticos	x
8	-	-	-	-	-----	x
9	x	-	x	x	-----	x
10	-	-	x	x	-----	x
11	x	x	x	x	-----	x
12	-----				-----	-----
13	x	x	x	x	-----	x
14	x	x	x	x	-----	x
15	x	x	x	x	Prob. de Distrib/Agua pot.	x
16	x	x	x	x	Prob/ Reservas territorio	x
17	x	x	x	x	-----	x
18	x	-	-	x	-----	x
19	x	-	-	x	Prob/ Agua de riego	x
20	-----				-----	-----
21	x	-	-	x	Prob/ Políticos	x
22	x	x	x	x	-----	x
23	x	x	x	x	Prob/ Fuentes de Empleo	x
24	x	x	x	x	Prob/ Serv. Públicos	x

C I T A S

CAPITULO 1

- 1 El centro también pudiera llamarse: núcleo, cabecera, capital, metrópoli, imperio, etc.
- 2 Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México 1982.
- 3 Citado por Ochoa Campos Moises en: El Municipio (Su evolución institucional) BANOBRAS, México 1981 p. 10
- 4 Fabian Onsarí, citado por Mario Colín en: El Municipio Libre; Gob. del Estado de México, Colección Divulgación Histórica, 1978 p. 22.
- 5 Ochoa Campos Moises, op. cit. p. 12
- 6 Citado por Mario Colín, op. cit. p. 17
- 7 Mario Colín: op. cit. p. 17
- 8 Mario Melgar Adalid; colaboración en nuevo Derecho Constitucional de J. F. Ruiz Massieu y D. Valadéz, Ed. Porrúa 1983. Nos da los siguientes datos : Municipios metropolitanos 20, urbanos 108, en transición a urbanos 225, rurales 1,108 y marginados 906. (pág. 356)
- 9 Mario Colín: op. cit. p. 39.
- 10 Jorge Carpizo; Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal de México; en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadéz. ob.cit. p. 234.
- 11 Mario Colín; op. cit. p. 59
- 12 Datos obtenidos del Censo General de Población 1960.
- 13 Estela Ramírez Villalobos; el municipio mexicano origen marginación actual; revista economía informa 121, octubre de 1984. Facultad de economía UNAM, pp. 17 y 18.- Como fuente de datos estadísticos la autora cita a: COPLAMAR, Geografía de la marginación edit. Siglo XXI, 1982.
- 14 Pablo González Casanova; la democracia en México, Serie popular era, octava edición, 1976. p. 43.
- 15 Pablo González Casanova; op. cit. p. 43.

- 16 Roberto Anguiano Esquihua, las finanzas del Sector Público en México.- UNAM 1968 p. 370
- 17 Adalberto Saldaña H., Un aspecto Administrativo de la Regionalización Política: IAPEM, Toluca Méx.. 1974; pp. 171,172, 231 y 232.
- 18 Sidney Verba.- Small Groups and Political Behavior, Princeton University Press, Princeton, N. J. 1961 p. 6. Citado por Salinas de Cortari C., en Producción y participación política en el campo, SEP/80, F.C.E. Méx. 1982

CAPITULO 2

- 1 Arthur Lewis; Teoría de la Planificación económica; México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p.20
- 2 Jorge Tamayo Lopez Portillo, "Objetivos y Metas de la Planeación en: Bases para la planeación económica y social de México, Varios Autores, México, Siglo Veintiuno Editores, 1981, p. 69.
- 3 Ley de Planeación, reproducción del Diario Oficial del 5 de Enero de 1983 en "Planeación Democrática" (revista) No. 1 Febrero 1983, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, pp 22 a 28.
- 4 J. J. Ceceña Cervantes, La Planificación Económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista, México, UNAM, 1963, p. 31
- 5 Charles Bettelheim, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planeación; Madrid, Editorial Tecnos, 1984; p. 40
- 6 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983; p. 12
- 7 Plan de Desarrollo del estado de México 1984-1987; México, Gobierno del Estado de México, 1984; p. 15.
- 8 Gonzalo Marter; Planificación y Presupuesto por Programas; México, Editorial Siglo XXI, 1978; p. 48
- 9 ibid.
- 10 Adan Galindo Blanco; Plan Integral, Plan Ampliado (Socialismo Capitalismo); Tesis Profesional, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980
- 11 Ramón Plaza Mancera; apuntes de clase, Planificación Económica Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M. 1980.

- 12 Gonzalo Matner; op. cit. p 46.
- 13 Ramon Plaza Mancera; op. cit.
- 14 Angel Bassols Batalla; Un Nuevo Mapa de Zonas y Regiones Económicas de México.—México y la división Económica y Regional, ENE, UNAM. 1964, . p. 120
- 15 Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984-1987; Gobierno op cit.; p. 16
- 16 J. L. Ceceña C.; op cit.; p 33.
- 17 Planificación económica socialista en la República Democrática Alemana; Comisión Económica de Planificación; RDA, 1977; p 117.
- 18 Raul Martel; La Empresa Socialista; Cuba, Editorial de ciencias sociales, 1978; pp 6, 9 y 124.
- 19 La URSS en Cifras ; Dirección Central de Estadística Adjunta al Consejo de Ministros de la URSS; Ed. "Statística" 1977 pp. 18, 34 y 35,
- 20 Planificación económica socialista en al RDA; op.cit.: p. 45
- 21 Jose L. Ceceña; op. cit. p. 42
- 22 Raul Martell; op. cit. p. 117
- 23 Keith B. Griffin y John L. Enos; La Planificación el Desarrollo. México, Fondo de Cultura Económica, 196 ; pp 267-293.
- 24 - 25 Arthur Lewis; op. cit.; pp. 9 y 12
- 26 Discusiones sobre Planificación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; Siglo XXI Editores, México, 14a. edición 1983, p. 12.
- 27 Discusiones sobre Planificación; op. cit. p. 37
- 28 Desocupada, 25 % de la Población Activa de AL. Afirmación de Antonio Ortiz Mena, Presidente del BID; Periódico Excelsior Martes 26 de marzo de 1985.

CAPITULO 3

- 1 Citado en Antecedentes Históricos de la Planeación en México, Revista Planeación Democrática, No. 1, Feb/1983 ; SPP. ; p. 6
- 2 Ibid.

- 3 J. L. Ceceña Cervantes; La Planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista; México; U.N.A.M. 1983; pp de la 51 a 235..
- 4 Plan Global de Desarrollo 1980-1982; Secretaría de Programación y presupuesto; México, 1980; p. 54.
- 5 Miguel S. Wionczek. Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México; en Bases para la Planeación económica y social de México; Méx., Siglo Veintiuno Editores, 1981; p 62
- 6 Idem. p. 61
- 7 J. L. Ceceña; op.cit. PP 251-252.
- 8 María Guadalupe Meza y González; La Planeación en México y su perspectiva de aplicación (1970-1983) México, UNAM, tesis para obtener el título de licenciado en Economía, 1983.

CAPITULO 4

- 1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal pp 396 y 397.
- 2 Ibidem. p. 397
- 3 op. cit. p. 397
- 4 Constitución Política del Estado, L. y S. de México. Art. 70 Fracc. VII.
- 5 Ibidem. Artículo 89; Fracción XIV
- 6 Ley de Planeación del Estado de México; Art. 3 Fracc. IV.
- 7 Ibidem. Art. 4
- 8 Ibidem. Artículo 6
- 9 Ibidem Artículo 37
- 10 Plan de Desarrollo del Estado de México ; Gobierno del Estado de México. 1984.
- 11 Ley Orgánica Municipal; Comisión Estatal Electoral, 1984.
- 12 Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la federación; 25 de Enero, 1983

- 13 al 18 Revista Planeación Económica; No. 17, agosto de 1984. Suplemento; SFP.
- 19 En mi Municipio, de Tlazala de Fabera, un grupo de profesionistas y estudiantes, en 1984 durante la campaña del presidente municipal, elaboramos un plan de trabajo para el próximo gobierno municipal, el candidato intuyó el suyo, ninguno de ambos fué aceptado por los "asesores oficiales" como plan municipal, y se realizó uno, que fué en realidad el llenado de un cuestionario de complementación; donde el sector agrícola quedó como prioritario, siendo que nuestro territorio, orográfica y climáticamente presenta serias desventajas comparativas para ese sector. Al parecer esto sucedió en cada municipio.
- 20 Para la consecución de este planteamiento se han definido tres estrategias centrales de actuación prevista a corto y mediano plazo: ESTRATEGIA DE INMIGRACION CONURBADA, ESTRATEGIA DESCONCENTRACION PUENTE Y ESTRATEGIA DE ARRAIGAMIENTO POBLACIONAL.
- 21 Para la región de Zumpango, se fijaron entre otros las siguientes: Explorar alrededor de 80 000 Hectáreas cultivables anualmente, extender el servicio de agua potable a un 80 por ciento de la región, construir el tramo sur de la circunvalación poniente de Naucalpan, etc.

B I B L I O G R A F I A

- ANGUANO ESOLIHUA, ROBERTO. Las finanzas del Sector Público, en México, UNAM, 1968.
- BARQUER, T. Y & BRAILOVSKY, V. La Política Económica entre 1975 y 1982, en Investigación Económica No. 166, Octubre-Diciembre
- BARRONES MORENO, GILBERTO. Perfil de la Administración Pública a nivel Municipal (Caso Tamaulipas) UNAM, 1983 Tesis Profesional.
- BASSOLS BATALLA, ANGEL. Un Nuevo Mapa de Zonas y Regiones Económicas, Mimeografiado; UNAM, E.N.E. 1964
- BASSOLS BATALLA, ANGEL. Geografía, Subdesarrollo y Regionalización; Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982
- BETTELHEIM, CHARLES. Planeación y Crecimiento Acelerado, Fondo de cultura Económico, 1965
- BETTELHEIM, CHARLES. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planeación. Editorial Tecnos, España 1984
- CADENA CASTRO CARLOS. La Planificación Regional en México, un proyecto político, Tesis, UNAM, F. E., 1985
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Fortalecimiento del Pacto Federal y Reformas Administrativas, México, INAP, serie: Praxis No. 40, 1981
- CARPISO MAC-GREGOR. Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal. en Nuevo Derecho Constitucional de J.F. Ruiz Massieu y Diego Valadéz, Ed. Porrúa, 1983
- CECESA CERVANTES, J. LUIS. La Planeación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista, (el caso de México) Méx., UNAM, 1963.
- COLEGIO DE LICENCIADOS EN ADMINISTRACION DEL ESTADO DE MEXICO, A. C. Un Modelo de Modernización Administrativa, Fotocopiado, Toluca, 1985
- COLIN, MARIO. El Municipio Libre. Gobierno del Estado de México, Colección Divulgación Histórica, 1978

B I B L I O G R A F I A

- ANGUIANO ESQUIHUA, ROBERTO. Las finanzas del Sector Público, en México, UNAM, 1968.
- BARQUER, T. Y & BRAILOVSKY, V. La Política Económica entre 1975 y 1982, en Investigación Económica No. 166, Octubre-Diciembre
- BARRONES MORENO, GILBERTO. Perfil de la Administración Pública a nivel Municipal (Caso Tamaulipas) UNAM, 1983 Tesis Profesional.
- BASSOLS BATALLA, ANGEL. Un Nuevo Mapa de Zonas y Regiones Económicas, Mimeografiado; UNAM, F.N.E. 1964
- BASSOLS BATALLA, ANGEL. Geografía, Subdesarrollo y Regionalización; Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982
- BETTELHEIM, CHARLES. Planeación y Crecimiento Acelerado, Fondo de cultura Económico, 1965
- BETTELHEIM, CHARLES. Problemas Teóricos y Prácticos de la Planeación. Editorial Tecnos, España 1984
- CADENA CASTRO CARLOS. La Planificación Regional en México, un proyecto político, Tesis, UNAM, F. E., 1985
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Fortalecimiento del Pacto Federal y Reformas Administrativas, México, INAP, serie: Praxis No. 40, 1981
- CARPISO MAC-GREGOR. Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal. en Nuevo Derecho Constitucional de J.F. Ruiz Massieu y Diego Valadéz, Ed. Porrúa, 1983
- CECESA CERVANTES, J. LUIS. La Planeación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista, (el caso de México) Méx., UNAM, 1963.
- COLEGIO DE LICENCIADOS EN ADMINISTRACION DEL ESTADO DE MEXICO, A. C. Un Modelo de Modernización Administrativa, Fotocopiado, Toluca, 1985
- COLIN, MARIO. El Municipio Libre. Gobierno del Estado de México, Colección Divulgación Histórica, 1978

- COMISION DE CONURBACION DEL CENTRO. Guía para la Elaboración de Planes de Desarrollo Municipal, Mex. 1978
- COMISION ECONOMICA DE PLANIFICACION. Planificación Económica Socialista en la República Democrática Alemana. RDA, 1977
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNICOS MEXICANOS, Editorial Olguin, S.A. México 1983.
- CORONA RENTERIA, ALFONSO. La Planeación del Desarrollo Regional, en Bases para la Planificación Económica y Social de México, Editorial siglo XXI Editores.
- CRUZ ENCINO, JUAN DE LA. Métodos de Planificación Participativa de vecinos en el Desarrollo Municipal Urbano y de Zonificación; en Democratización Integral, (memoria) Vol IX, Secretaría de Gobernación México, 1984.
- DERBEZ DEL PINO, JULIO. El Presupuesto por programas y su importancia en el contexto del Sistema Nacional de Planeación, tesis, UNAM, 1983.
- DIRECCION CENTRAL DE ESTADISTICA ADJUNTA AL CONSEJO DE MINISTROS DE LA URSS. La URSS en Cifras para 1976.- 'Statistica' 1977. URSS.
- ESTRATEGIA (Revista de Análisis Político) El Plan Nacional de Desarrollo. México 1983
- FLORES CARDOSO MIGUEL. Marco Jurídico Constitucional del Municipio; Ponencia al Foro Estatal de Consulta popular para la reglamentación Municipal, fotocopia, Toluca, Méx., 1985.
- GALINDO BLANCO, ADAN. Plan Integral, Plan Ampliado. Tesis Facultad de Economía, UNAM, 1981.
- GARZA MERCADO, ARIO. Manual de Técnicas de Investigación, El Colegio de México 1981.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. (Secretaría de Planeación) Guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo 1985-1987 (Fotocopiado)
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO (Comisión Estatal Electoral) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; Toluca Méx., 1984

- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, (Comisión Estatal Electoral) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1984
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. Ley de Planeación del Estado de México, Toluca, 1984
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. Plan de Gobierno 1981-1987 (Bases para una nueva Estrategia de Desarrollo) 1981
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. Presupuesto por Programas. (Manual) 1984 (fotocopia)
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. (Dirección de Gobernación) Sugerencias sobre protocolo, contenido y preparación del primer informe de Gobierno Municipal. 1984
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA. (COPLADES) Manual para el Desarrollo integral del Municipio (apuntes) Hermosillo Sonora, 1982
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO. La Democracia en México, Serie Popular Era, octava edición México, 1976
- GUTIERREZ SALAZAR, SERGIO. Derecho Administrativo en Estados y Municipios, INAP, Serie Praxis No. 29.
- H. AYUNTAMIENTO DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA. Plan y Programa de Gobierno 1985-1987. y Bando Municipal.
- H. AYUNTAMIENTO DE COYOTEPEC 1985-1987.; Bando Municipal.
- H. AYUNTAMIENTO DE CUAUTITLAN IZCALLI; 1985-1987; Organigramas.
- H. AYUNTAMIENTO DE NEZAHUALCOYOTL 1982-1984; Bando Municipal.
- H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN 1982-1984: Reglamento de Panteones, Reglamento de Licencias de Funcionamiento, Etc.
- H. AYUNTAMIENTO DE TIMILPAN 1985-1987; Plan de Desarrollo Municipal.
- H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA 1982-1984; Plan de Gobierno Municipal, Bando Municipal, Primer Informe de Gobierno.
- H. AYUNTAMIENTO DE TOLUCA 1985-1987: Bando Municipal y Lineamientos para la Planeación Democrática en el Municipio de Toluca.

- H. AYUNTAMIENTO DE ZACAZONAPAN 1985-1987; Bando Municipal.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES) Discusiones sobre Planificación, México, Editorial Siglo Veintiuno, 1983
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (INAP) Centro de Estudios de Administración Municipal, La investigación Científica y el Municipio en México, fotocopiado, México, 1985
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA; (INAP) Centro de Estudios de Administración Municipal; La Planeación del Desarrollo Municipal, Guía Técnica No. 10, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Centro de Estudios de Administración Municipal, La Programación Municipal, Guía Técnica No. 12; México.
- JAIME AHUMADA PACHECO, El Gobierno y la Administración Local en La Planificación del Desarrollo, Santiago de Chile 1984. Fotocopiado.
- JIMENEZ OTALENGO REGINA, El Municipio en México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM 1970.
- KEIT B. GRIFFIN Y ENOS, JOHN. La Planificación en el Desarrollo; Fondo de Cultura Económica, 1968.
- LEWIS, ARTHUR, Teoría de la Planificación Económica; Fondo de Cultura Económica, 1981.
- LIBERMAN, EVSEI Y OTROS. Plan y Beneficio en la Economía Soviética, Editorial Ariel, España, 1973.
- LIMON VIVEROS, EFRAIN. Planeación Municipal, en Desarrollo Integral, Reforma Municipal, Tomo IX, Secretaría de Gobernación, México, 1983.
- LOPEZ GARCIA, JUVENTINO. La Planeación de las Regiones Indígenas de México, Tesis, UNAM, F. E. 1982.
- LUGO VERDUZCO, ADOLFO. Democratización del Municipio (Discurso 1983) PRI, CEN, Folleto No. 55 - Divulgación Ideológica.
- MARTEL, RAUL. La empresa Socialista, Cuba, Editorial Ciencias Sociales, 1978.
- MARTNER, GONZALO. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI Editores, México, 1978.

- MARTINEZ ASSAD, CARLOS, (Coordinador) Municipios en Conflicto, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y G. V. Editores, 1985
- MESA Y GONZALEZ, MARIA GUADALUPE. La Planeación en México y su perspectiva de aplicación (1970-1983) Tesis, UNAM México, 1983.
- NOVOA MORGADO, HUMBERTO; Lineamientos de la Reforma Municipal En: Artículo publicado en el Mercurio, 6 Nov./85.
- OCHOA CAMPOS, MOISES. El Municipio (su evolución institucional) BANOBRAS, México, 1981.
- OSKAR, LANGE. Economía Política; Fondo de Cultura Económica. México, 1969.
- PARDINAS, FELIPE. Metodología y Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales. Siglo XXI Editores 1973.
- PEREZ AVILA, NOE. Como hacer mi Tesis; UNAM, FE. Apuntes. Fotocopiado.
- PLAN LERMA, Asesoría Técnica, Programa del Sector Industrial para el Estado de México, 1973, 1976.
- PLAN MANCERA, RAMON. Planificación Económica, apuntes de clase, UNAM, 1970.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Manual de Administración Municipal, Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1981.
- PROCESO, (Reportajes y análisis de los reporteros de) Planes sin Planificación, 1980.
- RAJ, DES; La Estructura de las Encuestas por Muestreo, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- RAMIREZ LOPES, FERNANDO Y DIAS ONTIVEROS, F. RAUL. Crisis, Reforma Política Municipal y Proyecto Nacional, en Cuadernos de Administración Pública, 30/31, IPONAP México, 1984.
- REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación 25 de enero 1983.
- RIUS, La Trukulenta Historia del Capitalismo, México 1976.
- RODRIGUEZ NUÑEZ, SYLVIA M. Estudio Económico y Social del Municipio de naucalpan, Tesis UNAM 1980.

- RODRIGUEZ, O. Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- SALDANA H., ADALBERTO; Un aspecto Administrativo de la Regionalización Política; en la Regionalización en México; IAPEM, Toluca 1974.
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS.- Producción y Participación Política en el campo; SEP/80 FCE, México 1982.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Censo General de Población 1960. Y Mapa Cartográfico de los Estados Unidos Mexicanos.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Convenio Unico de Desarrollo (CUD)
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. 31 Experiencias de Desarrollo Regional .
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. La Planeación en el Estado de México: Revista Planeación Democrática, 1^a. 17 (Suplemento) México, 1984.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Ley de Planeación, México, 1983.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.
- SOCIEDAD MEXICANA DE PLANIFICACION; El Municipio en Latinoamérica y España; Cuadro de doble entrada, 1984.
- SOSA DIAZ, M. ENRIQUE; La Administración Municipal y el Desarrollo; Tesis, UNAM 1980.
- TELLO, CARLOS. La Política Económica en México, 1970-1976; Siglo XXI Editores.
- UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO, Y OTROS Memoria del Foro "Estado Actual y Perspectivas de la Investigación, sobre el Municipio en México. Valle de Bravo México, 1985.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Planeación y Regionalización en el municipio, Fotocopiado Seminario, Alejandra Moreno Toscano, Presidenta; México 1984.

VALDEZ OLASCOAGA, J. LUIS. La importancia de la Planeación Municipal, Ponencia presentada al Foro: Estado Actual y perspectivas de la Investigación sobre el Municipio en México. Valle de Bravo, 1985 (fotocopiado)

VARIOS, (Diarios) Excelsior, Uno más Uno, El Día, El Sol de Valle, El Sol de Toluca, El Heraldo de Toluca, Etc.

VARIOS (Semanarios Locales): Noticias del Estado de México, El Chinaco, La Voz (de Tlalnepantla).