



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

ESTADO Y DESARROLLO: EL PLAN PUEBLA-PANAMA DESDE UN ENFOQUE DE PLANEACION Y POLITICAS PUBLICAS

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA: GERARDO OCTAVIO QUINTERO CALLEJA

ASESOR: JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ



NAUCALPAN ESTADO DE MEXICO.

JULIO DE 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA

La escuela de Atenas.



Rafael.

Agradecimientos.

Agradezco infinitamente a mi padre santísimo por haberme concedido la gracia de vivir y darme entendimiento para ser un hombre de provecho.

Al Señor Lázaro Quintero. Hombre más honesto y trabajador no he conocido. Gracias por ser mi Papá.

A mi Mamá, Doña Francisca Calleja, que siempre me ha cuidado y ha brindado su cariño.

Con muchísimo cariño a todos y cada uno de mis hermanos. Gaby, Aurorita, Clemen, Ivoncita y María.

Agradezco a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, en especial a mi querida ACATLÁN por haberme permitido obtener una formación profesional. GRACIAS. "Por mi raza hablará el espíritu".

A todos y cada un de mis sinodales por brindarme su gran apoyo para llegar a este momento. Y especialmente a mi asesor, Juan José Sanabria.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo Primero. Política, Estado y Desarrollo	1
1. <i>Noción de Política</i>	2
1.1. Filosofía Política	3
1.2. Ciencia Política	4
2. <i>Poder y Estado</i>	7
2.1. Noción de Poder Político.....	8
2.2. La Idea de Estado	10
2.3. El Estado, Rector del Desarrollo Nacional	11
3. <i>El Estado como vínculo entre la Planeación y las Políticas Públicas</i>	14
4. <i>Definición de Desarrollo</i>	15
4.1. Características del Desarrollo	16
4.2. Las Tecnologías del Desarrollo	17
4.3. Desarrollo Integral	19
5. <i>Un Modelo Propio de Desarrollo</i>	20
5.1. Análisis del Desarrollo Político	21
5.2. Desarrollo y Política Social	22
5.2.2. Planeación Social	24
5.3. Desarrollo Económico	24
6. <i>La Perspectiva del Desarrollo regional</i>	27
6.1. Integración Económica	29
6.2. Planificación Regional	30
6.2.1. Tipología Regional	33
Capítulo Segundo. Planeación Para el Desarrollo	35
1. <i>Definición de Plan</i>	37
1.1. Planeación Imperativa o Compulsiva	39
1.2. Planeación Indicativa (Flexible)	40
2. <i>Importancia y Propósito de la Planeación</i>	41
3. <i>Tipología de la Planeación</i>	41
4. <i>Principios y Proceso de la Planeación</i>	44
4.1. Proceso de la Planeación	45
4.1.1. Diagnóstico	45
4.1.2. Establecimiento de Metas y Objetivos.	46
4.1.3. Establecimiento de Estrategias y Líneas de Acción ..	46
4.1.4. Coordinación	47
4.1.5. Programación	47

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 4.1.6. Presupuesto 48
- 4.1.7. Control y Evaluación 49
- 4.1.8. Discusión y Aprobación 50
- 5. *Enfoque Jurídico de la Planeación* 50
 - 5.1. Formulación 52
 - 5.2. Instrumentación 52
 - 5.3. Control 53
 - 5.4. Evaluación 54
- 6. *Antecedentes de la Planeación en México* 55
 - 6.1. Plan de Desarrollo 1982 – 1988 55
 - 6.2. Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 56
 - 6.3. Periodo de 1994 a 2000 57
 - 6.4. Época Actual 57

- Capítulo Tercero. Desarrollo y Política Públicas** 59
 - 1. *Definición y Análisis de Políticas públicas* 60
 - 2. *Enfoque Metodológico del Análisis de Políticas Públicas* 61
 - 2.1. Racionalismo 62
 - 2.1.1. Racionalidad Limitada 63
 - 2.2. Incrementalismo 65
 - 2.3. Exploración Mixta 66
 - 3. *La Agenda Pública* 667
 - 3.1. Clasificación de la Agenda de Gobierno 68
 - 3.2. Definición de los Problemas Públicos 70
 - 3.3. Toma de Decisión 71
 - 3.3.1. Proceso de la Toma de Decisión 72
 - 4. *Puesta en Práctica* 73
 - 4.1. Enfoque de la Implementación. Modelo Top-Down 74
 - 4.2. Otra Perspectiva del Análisis. Bottom-Up 76
 - 5. *Evaluación.* 77
 - 5.1. Diferentes Enfoque de Evaluación 77
 - 5.2. Intereses Presentes 78
 - 5.3. Terminación de la Política 78

- Capítulo Cuarto. En la Búsqueda del Desarrollo** 80
 - 1. *Plan Puebla -- Panamá (PPP)* 81
 - 1.1. Antecedentes 81
 - 2. *Contenido Básico del PPP* 82
 - 2.1. Presentación 84
 - 2.2. La Visión 85
 - 2.3. La Misión 86

2.4. Fortalezas	86
2.5. Oportunidades	86
2.6. Las Debilidades	86
2.7. Las Amenazas	86
2.8. EL Objetivo Fundamental del PPP	87
3. Aspectos Generales y Estadísticos	87
3.1. Aspectos Demográficos	88
3.2. Recursos Naturales	97
3.3. Economía	101
3.4. Infraestructura	103
3.5. Telecomunicaciones	110
3.6. Energía	112
4. La Propuesta Centroamericana	114
4.1. Acciones Emprendidas	116
5. La Viabilidad Del Plan	118
5.1. El Desarrollo Nacional	119
5.2. La Posibilidad De Desarrollo Político, Social, Económico Y Algo Más	120
Conclusiones	129
Apéndice A	134
Apéndice B	136
Bibliografía	138

INTRODUCCIÓN

El pensamiento de la humanidad, a través de la historia, ha reflexionado sobre diferentes temas tan apasionantes, polémicos y de estudios profundos. De los temas que vienen a mi mente, puedo mencionar las grandes obras arquitectónicas del pasado y presente. Aquellas como la jurisprudencia y la pasión que representan las leyes para su concepción y aplicación; el arte y pintura en el momento de captar y representar imágenes, etc.

Y obviamente, la "*Política*" será una parte importante dentro del pensamiento del hombre, así como la actividad que éste desempeña dentro de la sociedad. Como lo apuntó Aristóteles "*El Hombre como Animal Político*" *πολιτικὸν ζῶον*.

En este escrito, mi punto de partida es la "*Política*" puesto que la encontramos en casi todos los aspectos de la vida cotidiana, y dada la dinámica de la política, ésta nos permite alcanzar el desarrollo, un desarrollo sustentable. Porque en ella, se encierra *la función, el medio, el fin*. El fin último, y desde la antigüedad se dice que es el bienestar común, objetivo mínimo del Estado.

De esta manera, la estructura de nuestro trabajo describe al Estado, cuyo espacio es donde se realizan y vinculan los métodos de la planeación y las políticas públicas. Para que, en combinación de estos instrumentos se indique la viabilidad del Plan Puebla-Panamá (PPP), pues cada uno de elementos mencionados posee sus características, y siendo éstas las principales herramientas del PPP, la estructura de nuestro trabajo es de la siguiente manera:

El primer capítulo, política, Estado y desarrollo. Planteo que la política es el elemento que permite la creación de instrumento de análisis, como la planeación y la política pública, para el estudio del Estado y su acercamiento a las actividades del hombre dentro la sociedad.

La política, a través del escrito, se aborda desde la perspectiva de la filosofía y la ciencia (Estudio del objeto de la política); la filosofía, dentro su papel reflexivo, abstrae el pensamiento para dar respuesta al origen del hombre, el origen de la civilización, *hallar la mejor forma de gobierno, es una visión más bien óptica*. Por otro lado, se localiza la ciencia, en particular la ciencia política, la cual en su carácter empírico-descriptivo estudia al comportamiento político, los sistemas políticos, estudia al Estado. El cual, mediante la función gubernamental, lleva a cabo la elaboración y dirección del Desarrollo, un "Desarrollo Aceptable o Accesible" por medio de distintos instrumentos, tales como la planeación y política pública. Entonces, la política tendrá la característica de directriz, puesto que ella dicta la ruta óptima a seguir.

La política como directriz, como dirección hacia el bien común, tiene su actividad dentro del Estado, y éste es el encargado de realizarla. Es decir, de

llevar a la sociedad al bienestar, a un desarrollo aceptable. Además, es en este espacio que la Planeación y las Políticas Públicas se vinculan, pues la actividad que cada una cumple se refleja ya en la gestión pública del Estado. Y dichas acciones son emprendidas para el logro de una mejor calidad de vida, el logro del desarrollo.

En lo referente al "Desarrollo" y el bienestar, se han diseñado teorías, creado organismos internacionales, trazado propuestas y delineado planes para posibilitar ese objetivo tan deseado: el "Desarrollo de las Naciones". Pero, alcanzar el desarrollo implica diferentes esfuerzos, por ejemplo, el definirlo y que es lo que se espera del desarrollo.

Podemos decir que el desarrollo entendido como el acceso a una etapa superior en la sociedad, este va a ir de acuerdo a las características y posibilidades de las Naciones, regiones e incluso de los individuos.

Diferentes autores hablan del "Desarrollo Integral", el cual es el desempeño óptimo de todos los aspectos que integran la vida de una nación diariamente. Sin embargo, desde de mi perspectiva, manifiesto que puede ser más factible un "Desarrollo Accesible" por ser más cercano a las realidades contenidas en el medio en que se desenvuelve y desarrollar criterios que impulsen otros.

Por ello, el desarrollo integral es complicado de alcanzar; sin embargo, se pueden canalizar los esfuerzos para el mejor logro de resultados: el desarrollo político, desarrollo socio-cultural, y el desarrollo económico. Desde mi punto de vista son los principales que permitirían una mejor calidad de vida en la sociedad.

Y para el logro, del desarrollo, el Estado promotor de éste y la economía, se vale de diferentes instrumentos, como mencionamos, desde nuestra perspectiva son la planeación y la política pública.

En nuestro estudio se realiza el análisis del Plan Puebla Panamá (PPP), reflejo de la planeación y el diseño de políticas. Pues, dicha investigación resalta las técnicas de dichos instrumentos que utiliza el estado; ya que estos métodos hacen frente a efectos de la globalización, a los retos económicos e incluso al desarrollo institucional, entendido como Estatal.

Por tal razón, no se pretende hacer una separación en el desenvolvimiento del análisis de Planeación y la Política Pública en apartados diferentes, puesto que su metodología es propia por ser métodos multidisciplinarios, así como sus técnicas administrativas.

El segundo apartado trata sobre la planeación. Dentro del escrito, apuntamos una pregunta que formula Carlos Matus: *¿Las estrategias que se diseñan en el desarrollo pueden constituir un instrumento eficaz para que los analistas contemplen, comprendan y descubran los puntos débiles de las "estructuras" en su funcionamiento que obstaculizan el cambio, buscando la transformación de esas debilidades?* A lo cual indicamos que es la planeación quien responde por

insertarse en la administración pública y sólo a través de esta vía se relaciona con el proceso del desarrollo. Y este instrumento, dada su naturaleza metodológica, es quien pone al descubierto los puntos débiles de las estructuras en su funcionamiento.

Además, se establece a través del capítulo la importancia y propósito de la planeación, que es resaltar el diseño de planes y programas para un futuro más certero, así como el aprovechamiento de los recursos disponibles para el logro de las metas establecidas; se marcan los principales principios que la planificación posee.

Al momento de hablar de planeación, hacemos referencia a la ciencia administrativa y el proceso que éste conlleva. Pero, además de ello, hablamos de lo que indica la planeación desde el punto de vista legislativo. Es decir, la administración, y en específico la administración pública, nos aventuramos a decir, comprende más que una administración en la iniciativa privada. Puesto que dirigir y organizar una nación es más complejo, y por ello se requiere de la jurisprudencia para legitimar.

Al final de este apartado se realiza una reseña breve de la planeación, en las dos últimas décadas del siglo XX en México. Y dada la tendencia que ha tenido la planeación, ésta resalta la importancia que el PPP tiene para nuestra nación.

Siguiendo nuestro orden de ideas, en el *tercer capítulo* abordamos el tema de políticas públicas. Puesto que nuestro tema de estudio, PPP, plantea a este instrumento como un elemento eficaz en el desarrollo de la región Sur Sureste del país. Y por otro lado, Carlos Matus señala una pregunta: *¿Es posible una estructuración de técnicas para la planeación y técnicas de investigación política que se estructuren en una síntesis metodológica que al mismo tiempo esté en la práctica de su acción y sea fácil como método preciso?*

A lo cual, la Política Pública responde a la síntesis metodológica por estar al mismo tiempo en la práctica y su método preciso. La política pública, se orienta a la solución de problemas insertados en el marco del interés público. Por lo que la política pública es el método que analiza la actividad gubernamental y la participación de la misma en los servicios públicos o una acción de gobierno. Y, la persecución de los objetivos deseados que han sido establecidos.

En esta apartado se describe lo que es la política pública; y su enfoque metodológico, así como la inclusión de los problemas resaltantes en la agenda pública, la puesta en práctica y la evaluación que se realiza.

Dentro nuestro *último apartado* se realiza el estudio del PPP. En este capítulo realizamos una descripción de lo que es el plan, así como se señalan los aspectos estadísticos más relevantes, como: la demografía, geografía, comunicaciones y transportes.

En esta sección, se presenta un ejercicio analítico de los datos presentados. Ello, *para dar respuesta a la posibilidad y viabilidad de llevar a cabo el PPP*, o bien señalar las dificultades que tendrá para su acabamiento. Es decir, en base de nuestro estudio diremos si es óptimo o no y que facilidad tendrá el Plan Puebla Panamá.

Para dar inicio al nuestro estudio comencemos con primer apartado: Política, Estado y Desarrollo.

Bon Appétit.

CAPÍTULO PRIMERO

POLÍTICA, ESTADO Y DESARROLLO



*El bien de que hablamos es de la
competencia de la ciencia soberana... la
cual es, con evidencia, la ciencia política.*

Aristóteles.

"La política inunda nuestras vidas. Su sola invocación produce a menudo controversias, corajes, anhelos y temores. Aun sin un esfuerzo para comprenderla, sabemos que nos afecta en lo laboral, en la vecindad, en lo ciudadano en lo nacional o lo mundial. De una u otra forma todos hablamos de política, y todos nos sentimos ligados o influidos por ella"

De esta forma comienza el libro de Rodolfo Jiménez Guzmán, *"Política, un modo de abordarla"*. En ese párrafo encuentro que la política es un elemento tan propio del ser humano y participa en la vida cotidiana. ¿Pero, por qué hacer una reflexión más acerca de *"La Política"*, objeto de tratados, libros, artículos, mención en las conversaciones; hacer el estudio de un tema extenso y en ocasiones poco comprendido?

Porque en ella, como se ha mencionado desde los pensadores del *"Mundo Clásico"* de los griegos hasta hoy día, encontramos organización y estructura en las actividades humanas, así como la construcción de diversas teorías acerca de ella. Por ejemplo, el estudio del poder y el Estado, así como la creación de instrumentos de análisis, por mencionar un aspecto.

Y es indudable, que la política es el vehículo y fin para alcanzar el ideal de bienestar y desarrollo de personas y Estados. Ya que de otra forma, el hombre no se hubiera reunido para formar clanes, grupos, tribus y sociedades cada vez más complejas: imperios, Estados, Estados-Nación, etc. Como ya lo mencionaba Aristóteles el hombre como animal político *πολιτικὸν ζῶον*.

Por tal razón, entiendo a la política como un elemento que crea instrumentos de análisis (por ejemplo, el lenguaje que utiliza la ciencia y la filosofía; el estudio que se realiza desde el punto de vista de la política pública) y ella propicia el estudio

del Estado, quien es el encargado de llevar a cabo la acción política a través del gobierno. Y desde la antigüedad, se dice, es el bien común¹.

Entonces, vale decir, que la política es nuestro instrumento para lograr el "Desarrollo" (éste último entendido como una situación de bienestar, dirigida a una etapa superior en la sociedad), un desarrollo aceptable, así como el alcance de nuestros objetivos nacionales.

Para comenzar nuestro estudio, veamos una descripción del concepto "política", ya que dentro de ella podemos encontrar numerosos temas de conversación y profundizaciones. Y bajo este nombre se pueden entender diferentes cosas. El hablar y discutir sobre "política", un tema tan apasionante, puede hacernos perder el objetivo. Pues, "*Lo propio de la Política es no tener fronteras o límites acotados*", comenta Juan Ontanza². Sin embargo, la política refleja la condición óptima para trazar la ruta y el establecimiento de objetivos.

I. NOCIÓN DE POLÍTICA

La "*Política*", como ya mencionábamos, inunda nuestras vidas. El sólo mencionar política conduce nuestro pensamiento en diferentes direcciones. Por ejemplo, la política puede remontarnos a los inicios de la misma humanidad y la naturaleza del hombre, porque es donde el entendimiento del pensamiento humano comienza. El hombre empieza con la representación de su entorno (medioambiente) y la explicación de fenómenos naturales que lo han acompañado desde su nacimiento. De esta forma el hombre crea el mito para explicar su realidad entorno a los sucesos naturales, sociales, etc., ello dentro de las diferentes sociedades en distintos momentos históricos.

Dentro la evolución del hombre, éste madura en su pensamiento, lo cual lo conduce a un ordenamiento de ideas de mayor complejidad: problemas matemáticos, lógicos, éticos, estéticos, arquitectónicos, etc. Y claro, la política formará parte importante en la construcción de los edificios teóricos.

De esta forma, la creación del lenguaje, dentro del pensamiento del hombre, ha sido un instrumento importante para transmitir e intercambiar ideas y conceptos, los cuales concreta en pensamientos, símbolos y profundiza en la ideología que va formando. Con lo cual tiene surgimiento la Filosofía y la Ciencia.

La política, entonces, tendrá carácter de directriz, directriz que señalará las acciones a seguir, será la ruta óptima para alcanzar nuestro objetivo mínimo, puesto que ésta genera las políticas adecuadas para alcanzar el desarrollo. Claro, ello basado en un conocimiento de la filosofía y la ciencia.

¹ Fernández Santillán, José. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1997. p. 138.

² Citado por, Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. México, D. F. 1998. p. 3.

1.1. FILOSOFÍA POLÍTICA

Giovanni Sartori, en su libro "*La Política*"³, hace una disertación acerca de lo que explica la "Filosofía" y la "Ciencia"; él parte del lenguaje, en relación con la política. Sartori expone lo que es la Filosofía Política y la Ciencia Política, nuestro autor comenta: "*son lenguajes especiales, un uso lingüístico ordinario entre sí*". *La filosofía, dice, es: "la razón del ser" última de las cosas, atendiendo a su "esencia" y no a su apariencia, es un conocimiento metafísico que va más allá de los hechos o de los datos físicos*⁴.

La filosofía pregunta "por qué son las cosas", "cuál es su razón de ser"; utiliza un lenguaje que representa "imágenes concebidas", no a objetos empíricos, sino a conceptos mismos. Preguntaríamos qué es el Estado; la proyección que tiene en el devenir de la historia, etc.

De esta manera, las teorías políticas dentro la filosofía abarcan distintos direcciones: "*En la República Platón analizó la justicia respondiendo a la pregunta de: ¿qué es y cómo se consigue?. Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder. Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y conseguir el orden dada la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestionó en una gran frase 'Por qué el hombre nace libre, y en todas partes está encadenado'*"⁵. Observamos que las principales ideas se centran en el poder, el consenso y el conflicto.

Lo descrito arriba, nos conduce a la reflexión filosófica y sus valores, a través de la praxis (Sócrates – Platón): "*La práctica que construye al hombre por excelencia es la praxis de la filosofía, si la praxis de la filosofía conduce a descubrir aquello que verdaderamente es bueno y si el bien individual y social son coincidentes, el llamado gobierno será justamente quien pueda acceder al conocimiento verdadero del bien individual y de la comunidad, es decir, el filósofo*"⁶.

En este sentido, nuestro pensamiento dentro la "filosofía política" nos lleva a las preguntas de cuál es la mejor dirección social, la búsqueda de la mejor forma de gobierno y la república ideal, el gobierno menos malo" (Platón). A la búsqueda del fundamento del Estado y justificación del compromiso político. Búsqueda de la naturaleza de la política. Análisis del lenguaje político. La naturaleza del Hombre y el origen de la civilización, etc.

³ Sartori, Giovanni. *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*. Fondo De Cultura Económica. México, D. F. 2000. pp. 29-55, 201-260.

⁴ Idem p. 38.

⁵ Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México D. F. 1991. p. 9.

⁶ Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política, un modo de abordarla*. Ediciones Aculán. México. Estado de México. 1995. p. 19.

1.2. CIENCIA POLÍTICA

Ahora bien, por un lado hablamos de la filosofía como el pensamiento que nos lleva al interior del "ser", a lo que conduce el "ser", al pensamiento óntico.

Por otro lado, encontramos a la ciencia, la cual se sustenta en observaciones empíricas y de conocimiento descriptivo, se conduce como un conocimiento para aplicar. El conocimiento empírico basado en observaciones que responden a preguntas: ¿cómo?, ¿cómo es lo real?, ¿cómo es lo hecho?, ¿cómo suceden las cosas?, etc. Su finalidad es llegar a comprender describiendo.

Estas preguntas, incluyen de cierto modo, a quien las formula, y claramente llevan una intención, la cual corresponde a la ciencia política responder. Por tal, la ciencia política es un instrumento para intervenir sobre la realidad de que trata (como lo es el Estado y el sistema político), de ahí, que ella estudie los problemas en razón de su aplicación. Siendo, a la aplicabilidad, aquello que se cumple conforme a las previsiones entre los propósitos y los resultados.

Por ello decimos: "*si la filosofía es difícil de entender, la ciencia (...) política, en cambio es difícil de hacer*". El politólogo, como observador, se centra en el comportamiento de los ciudadanos, políticos, sociedades, o bien, de Estados. Para lo cual requiere de un lenguaje especial; puesto que el lenguaje del observador no es igual al del observado.

En consecuencia, encontramos el problema de precisar a la ciencia política en la realidad histórica a que se refiere su conocimiento: en el antiguo "*Mundo Griego*" se escribieron obras que hablan acerca de la política, y en el medievo se realizaron otras que se aproximan al tema. Los nombres que se localizan dentro de cada obra nos pueden confundir, ya que no solamente se habla de "política", sino también de "constituciones", "gobierno", "forma de gobierno", "ciudadano", "poder", "lucha de poder", etc. Y tales conceptos, los solemos asociar con nuestras sociedades políticas modernas, que indican realidades completamente distintas y encierran conceptos también diferentes.

En este orden de ideas, encontramos que en la antigüedad clásica no hay separación entre las diversas formas de la vida social, sino una mezcla indiferenciada de todas ellas. Lo político es público y lo privado al mismo tiempo, lo jurídico es religioso, lo ético es político, lo económico es asunto político. No hay un Estado como organización del poder, por encima de la sociedad; el "Estado", es la sociedad misma, "la ciudad" en la que lo público y lo privado no pueden distinguirse, de manera que la vida del hombre es inmediatamente vida para la comunidad y la vida de la comunidad se identifica con la vida de sus integrantes.

En contraste, *la sociedad moderna es esencialmente individualista*, como lo comenta Arnaldo Córdova⁸, en la que diferentes esferas de la vida social están

⁷ Sartori. Op.cit. p. 51.

⁸ Córdova, Arnaldo. El método de la Ciencia Política. Cuadernos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos.

diferenciadas con toda claridad; economía y política, vida privada y vida pública, moral y política, política y religión, poder económico y poder político, propiedad y Estado. Todas ellas se implican y relacionan mutuamente, pero ninguna se confunde con las demás. Y en particular el Estado, como organización del poder supremo, "poder soberano".

En la actualidad, casi todo mundo, me atrevo a decir, al mencionar a la ciencia política la sitúa como el conjunto de conocimientos que se conforman en torno al estudio del Poder, Poder Político, Estado y demás aspectos que se relacionan con la cosa pública, el campo de la vida política y su relación con la sociedad.

Así, la ciencia política como ciencia del Estado y de la vida política en la sociedad y la actividad que éste desempeña, no es un simple registro de la actividad política, sino es participación en la misma política; se hace ciencia porque se quiere influir en ella. Asimismo sus observaciones de la realidad, no siempre son objetivas y de participación neutra porque la ciencia política crea conocimiento, conocimiento útil por aquella actividad de empiria-participación.

Y precisamente, por aquella característica de empiria-participación, en la ciencia política se localiza el proceso político, el cual desde el enfoque de **políticas públicas** se observa como los resultados de un sistema político donde una variedad de fuerzas interactúan en orden de decidir quién obtendrá qué, cuándo y por qué.

De tal manera, el proceso político es una gestión específica donde los objetivos o metas han sido establecidos por todos o parte de la población en una jurisdicción gubernamental. Por tanto, el proceso político involucra fases y características que permiten el análisis de políticas; y este proceso puede ser el siguiente:

1. Identificación del problema. Dentro del sistema político se advierte que un problema exige la intervención de la autoridad pública, el cual empieza por un diagnóstico, pesando las demandas para una elección sobre el problema existente; la definición de objetivos.

2. La formulación de soluciones. Se estudian las respuestas, se elaboran cursos de acción sobre la problemática existente, es decir, se elaboran las diferentes alternativas. Es en este punto donde se establecen los planes generales, se formulan los cursos de acción y los efectos correspondientes.

3. Selección y legitimación. La selección debate las opciones y se integran los elementos ideológicos, se consideran factores políticos. La legitimación es dada a los cursos de acción y es adoptada por parte del "sistema político"; el decisor público oficialmente habilitado elige una solución que se convierte en política legítima.

4. Aplicación o Implementación. Esta fase requiere de un desarrollo de procedimientos y normas para decisiones y modificaciones de las mismas, y así mismo su puesta en práctica. Esta es la fase ejecutiva.

5. Evaluación. Se establecen estándares de evaluación y se ponderan consecuencias, se pesa el resultado de la aplicación⁹.

Así "The policy process" como instrumento analítico nos permite construir un modelo que ordena, que explica una política. Lo cual permite controlar las variables de la realidad, ya que la recolección de datos e información supone un ordenamiento de objetivos. Y dentro de nuestro orden de ideas, decimos: La política es una directriz puesto que señala la ruta óptima a seguir.

De esta manera, en la política, dentro del proceso político, observamos que existen los siguientes elementos¹⁰:

- a) **Institucionalidad.** Es elaborado o decidido por la autoridad formal.
- b) **Decisorio.** Es conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o de largo plazo o corto alcance en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- c) **Casual.** Son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político social.

Por lo descrito arriba, podemos entender la Política como una "Decisión Formal" y/o "Curso de Acción", como directriz. *Ya que ello se ve claramente al momento de adoptar la forma de ley, ordenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos*¹¹.

Entonces, a política, definida, marca la decisión de una autoridad legítima conforme a procedimientos legales establecidos y a éstos se les aúnan los aspectos políticos, que es ver más allá de reglamentos y jurisdicciones.

Por ejemplo, la política puede tomar varios sentidos: un campo de actividad gubernamental (políticas gubernamentales); una situación social deseada (políticas de seguridad); una propuesta de acción específica (la alfabetización de adultos); la política como conjunto que existe sobre una determinada problemática (política de energía); como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en cierto campo (productividad agrícola); la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la construcción de viviendas); el impacto real de la

⁹ El proceso político en diversos autores. Los siguientes autores marcan de cinco a siete etapas distintas y las cuales posee un orden lógico y no cronológico. Desde mi perspectiva los pasos enumerados abarcan todo el proceso político.

- Lizarraga, Ignacio. Revista japen. No.35, julio-septiembre 1997. pp. 143-144.

- Hottner, Harold. Administration in the Public Sector. John Wiley and Sons. New York, 1981. pp. 39-40.

- Aguilar Villanueva, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Angel Porrúa, México, D. F. 1996. pp. 20-21.

- Yves Meny y Jean Claude Thoening. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, S. A. Barcelona 1992. p. 105.

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis. La hechura de políticos. Miguel Angel Porrúa, México, D. F. 1996. p. 23.

¹¹ Idem. p. 24.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

actividad gubernamental; la política como un modelo teórico aplicable en que se descansa una actividad gubernamental (política fiscal, de ajustes y estabilización)¹².

Pues, aquí vale decir, la ciencia política describe cómo se relaciona la política con el Estado, cómo se constituye el Estado y éste cómo cumple con el objetivo mínimo: alcanzar el orden necesario para el logro del desarrollo. El Bien Común.

Recapitulando, *la Filosofía y la Ciencia*, como estudio del objeto de la política, utilizan el lenguaje para precisar el uso de cada término que emplean para la concepción y descripción de la política.

Diremos, entonces, la filosofía representa "imágenes concebidas" y no se refiere tanto a objetos empíricos, sino a conceptos mismos. Y su proximidad con el mundo tangible es menor que en el caso de la ciencia. Por otro lado, el lenguaje que utiliza la ciencia representa imágenes que son producto de la percepción, dado que la ciencia intenta responder a ¿cómo suceden las cosas?, Es decir, describe la manera en como se desarrollan ciertos fenómenos.

Pero, lo anterior no quiere decir que la ciencia no posea la habilidad de abstraerse (ciencia pura), ni tampoco que en la filosofía no se representen testimonios del mundo empírico; aunque los intereses de cada una se concentren en el conocimiento especulativo (filosofía) y con el conocimiento empírico (ciencia)¹³.

2. PODER Y ESTADO

Ahora bien, la idea de hacer una descripción del término "Política", nos permite orientar las distintas actividades que el hombre hace en su labor cotidiana, dentro del ámbito del Estado, del espacio Público, etc., ya sea en sentido filosófico o científico.

Lo que nos conduce a la constitución *del objeto de estudio de la política*. Es decir, el "Poder", "Poder Político", "El Estado". Ello en lo referente a su substancia, propiedad, y la relación que se posee.

Y lo que le interesa a la ciencia política, ya dentro del estudio del poder, es precisamente lo que se encuentra en juego, por lo que se disputa. Y, en ello vemos claramente que los protagonistas y partícipes no poseen la política en su totalidad, ya que es aquí donde se desarrollan los enfrentamientos y compromisos, coaliciones, conflictos y transacciones convenientes: el diálogo. Y desde el punto de vista de la política pública se localizan las arenas de poder (Ver apéndice A. página 114).

¹² Subirats, Joan. *Análisis de política públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1992. pp. 39-40.

¹³ Jiménez Guzmán. Op cit. p. 39.

De ahí que las políticas determinen la política, en sentido de que las relaciones de poder son defendidas por la naturaleza de las cuestiones y por el tipo de respuesta. Tal es la razón, por la que la política revela la ruta óptima para el establecimiento de metas y objetivos. *Es entonces, la política quien orienta las acciones de una institución a las metas que se han establecido*, este es el punto de partida de la acción Estatal e interacción entre sectores sociales e instituciones públicas. Es una decisión de autoridad legítima, es Poder Político, entendido éste como el poder que recae en el soberano.

Lo que se pretende decir, es que no se puede prescindir de las relaciones de poder que en toda sociedad se establecen entre individuos y grupos. *Entendido el poder, como la capacidad de un sujeto para influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo. Las relaciones de poder van más allá de las disposiciones legales, ya que dichas disposiciones permiten conducir conductas (Michael Foucault)*. Así la política y el Estado se encuentran en estrecho vínculo en la definición de la política por esa búsqueda de objetivos y así como su establecimiento.

Entonces, la política, dentro de la ciencia política, como una decisión de autoridad legítima, puede dirigir los resultados causando un buen efecto o no tan satisfactorio en la población debido a su política (tal vez en sentido público). Como mencionamos la política refleja la condición óptima para trazar la ruta y el establecimiento de objetivos.

2.1. NOCIÓN DE PODER POLÍTICO

El poder, mencionamos, es la capacidad de influir, de condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo. De esta manera, el Poder Político, se refiere a un ámbito del Estado, entre gobernantes y gobernados, y en consecuencia es una formación de organización que se caracteriza por la concentración-expropiación exitosa del ejercicio de la violencia legítima (Weber). Es el ejercicio del poder en la polis (Aristóteles), y de las diferentes formas de gobierno.

Siendo, el Estado, el espacio donde se concreta la formación social y afecta un territorio, el poder se encarna en la Ley. Lo cual cohesionan y garantiza aquello que da vida a la organización social, o bien, las relaciones que se definen estructuralmente, las relaciones sociales de producción (modos de producción). Ello por medio del poder político, el cual va en atención de ambas partes, entre gobernados y gobernantes, que es llamado "*Bien Común*" (*Bonum Commune*).

Norberto Bobbio,¹⁴ al hacer referencia al poder político habla de la relación política (como relación de poder entre los hombres) en tres criterios: *función, medios y fin*.

¹⁴ Fernández Santillán, José. Op cit. pp. 135-154.

En lo concerniente a la *Función*, hablamos de la función que desempeña la naturaleza del gobierno, que es la de orientar, dirigir, solucionar y prevenir conflictos. Claro, ello, con el uso del poder por medio de las funciones divididas en legislativo, ejecutivo y judicial.

Cuando Bobbio menciona el *medio*, se refiere al uso de la fuerza, que es lo que distingue a la clase dominante. Y precisamente el uso de la fuerza se utiliza para resolver conflictos hacia dentro de la comunidad política, cuya no-solución traería la disgregación de dicha comunidad.

El *fin* de la acción política, *es el bien común*; diferente del bien personal, es el bien de la comunidad y los individuos que la componen.

Mencionamos, el poder político cohesiona y garantiza aquello que da vida a la organización social en atención de los gobernados y gobernantes. Pero, debemos recordar la autonomía de la política, la cual se estima buena o mala, dependiendo de cómo haya sido concebida para su actuación. Es decir, en la política no siempre hay caminos lícitos, puesto que hay diferencia en la acción política y la acción moral (por citar un ejemplo), de ahí la máxima: "*el fin justifica los medios*", y se refleja en la "*razón de Estado*", según la cual tiene sus razones y justificaciones para su existencia.

Al momento de referirnos a la idea del "Bien Común", desde Aristóteles se apuntaba a la diferencia de un buen gobierno de los malos, y la clasificación que realizara Aristóteles se dirige en ese sentido, y él señalaba: un buen gobierno se preocupa del bien común, el bien de la comunidad, diferente del interés personal.

Y, sin embargo, el bien común no está muy bien definido a través de la historia, como lo comenta Montesquieu: "*Aunque los Estados tengan el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno se inclina a desear algo en particular: el engrandecimiento fue el fin de Roma; la guerra, el de los espartacos; la religión de las leyes judías; el comercio de los marseleses, etc.*"¹⁵.

Aquello, nos hace reflexionar sobre el "Bien Común" y, que su dificultad radica en "*a dónde queremos llegar*", es decir, cuál es nuestro objetivo mínimo como nación, hacia dónde se dirige nuestro esfuerzo. Aquí me refiero a nuestro trabajo como mexicanos.

En la actualidad, ante la globalización y otros fenómenos mundiales, nuestro país sufre transformaciones muy importantes, y ello para hacer frente a los retos que se presentan día a día. Por tanto, el bien común, en nuestro país, se refleja en diferentes aspectos, los cuales no sólo son la superación y solución de problemas, o una sola directriz a seguir. Son cambios, que debemos hacer para enfrentar a

¹⁵ Ídem p. 138.

nuestro presente tan dinámico y prepararnos para los cambios futuros, aún más inciertos.

En la actualidad, uno de los elementos para nuestro bien común como nación se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Cuyo objetivo, *es el alcance de una mejor calidad de vida para la nación*. Y para ello, se han formulado diferentes pautas y "políticas"; y el Plan Puebla Panamá (PPP), tema de nuestro estudio, forma parte de estas políticas.

Retomando nuestra idea. El Estado es el espacio donde la sociedad se concentra y conjunta sus esfuerzos para un propósito afín, su conservación y el bienestar de la comunidad.

Por ende, el Estado es el encargado de llevarlo a cabo, puesto que en el se centra en el concepto de poder, se explica y legitima por su finalidad: organiza la vida del conjunto social para la satisfacción de sus necesidades, y la cohesiona para el logro del bien común.

2.2. LA IDEA DE ESTADO

Dicho lo anterior, se pretende establecer a través de la Política y en concreto de la Ciencia Política, la relación que existe entre la política y el Estado por la producción de conocimiento útil para la toma de decisión. Pues vayamos al estudio del Estado. Creador de las acciones concernientes al desarrollo, promotor de la planeación y ejecutor de las políticas (públicas).

De esta manera, es el Estado un ente de suma importancia en la actividad social, económica, política de la vida integral de la sociedad. Con este propósito estudiaremos la intervención de Estado en dichas actividades.

Antes de adentrar en este tema recordemos el concepto de Estado y las funciones atribuidas a él. Jorge Jellinek, uno de los iniciadores en la teoría del Estado, realiza sus estudios en un sentido general del Estado, y encontró que en todos los Estados existen tres elementos: *un territorio, una población y un poder de mando originario*. Y el Estado no se confunde con ninguno de sus elementos, sino que es una síntesis y la unidad de dichos elementos.

Jellinek establece en su definición: "*El Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario*"¹⁶. Asimismo Herman Heller menciona que la política es: La organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio. El Estado es un sistema inmerso en la sociedad encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita en una determinada

¹⁶ De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1996. p. 5.

circunscripción geográfica¹⁷. Es decir, se menciona la existencia de los tres elementos principales que componen al Estado: Soberanía, población y territorio.

Estas definiciones, son una descripción muy general, ya que connotaciones del Estado, se han hecho muchas y diversas, pero para nuestro tema es suficiente las definiciones anteriores.

Así, al hablar de Ciencia Política y del Estado hacemos referencia al hecho del dominio de unos hombres sobre otros, nos comentan los teóricos; de esta manera, al hablar del Estado podemos abordarlo desde distintas ópticas, posiciones realistas e idealistas, Estado-Nación y Estado-Gobierno, etc. Así, como concepciones del mismo a través de la historia.

Dentro la concepción de Estado-Nación y Estado-Gobierno es conveniente aclara que el primer término habla del agrupamiento humano, de la organización más fuerte y mejor integrada. El segundo término señala a los gobernantes, a los jefes de la sociedad nacional. Este sentido, hablamos por la lucha del poder.

De esta manera, entendemos que el Estado no es ajeno a la sociedad sino es parte de ella que la conduce y la regula. Esto, nos conduce al poder político; el poder, ya nos mencionaba Foucault es "Conducir Conductas", se quiere alterar la voluntad de otros. Para la supervivencia del mismo Estado y el logro del bien común. Ello se logra a través de la coacción o consenso.

2.3. EL ESTADO, RECTOR DEL DESARROLLO NACIONAL

Desde las primeras organizaciones sociales, mencionaba, cuando el hombre se reunía para sobrevivir, la sociedad implica un sistema de satisfacción de necesidades y la organización de la cooperación para alcanzar el bien común. De esta forma el Estado se crea y consolida tomando y administrando los recursos del conjunto social para satisfacer las necesidades colectivas, divide el trabajo y precisa la especialización de un sector social con carácter de gobernante.

El Estado dirige y, ya con el poder formalizado, dispone de los recursos y mecanismos necesarios para mantenerse con buen éxito como estructura idónea de dominación. Por resultado, "*se mete en todo*"; lo cual permite el estudio y reflexión del Estado en diferentes ámbitos: orientador de la economía nacional; el Estado como organización de poder; la racionalidad como instrumento; como creación de un pacto social; como el conductor del desarrollo de una Nación; etc.

Nada escapa a la acción del Estado porque no sólo es un vigilante y observador (como lo quería el liberalismo), él también interviene en momentos de crisis y problemas económicos. Y por otro lado, encontramos que la propia sociedad y la

¹⁷ Andrade Sánchez, Eduardo, La intervención del Estado en la Economía, UNAM, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México, D. F. 1986. p. 4.

iniciativa privada *se declaran incapaces*¹⁸ para afrontar los problemas de planificación nacional, así como la rectoría de la economía.

Con la planificación, se pretende evitar los despilfarros y optimizar la asignación de recursos al momento de aplicarlos por parte del Estado. Aquí se puede imaginar a los líderes, faraones, reyes, tlatoanis, gobernadores, etcétera; los cuales en su momento, dentro del marco de la historia, aprovecharon los recursos naturales y humanos para la grandeza y beneficio de los imperios, y en ocasiones de los moradores. Ya en el Estado moderno, el beneficio va en provecho de la sociedad y la nación.

Debido a ello, el intervencionismo que ha llevado y lleva el Estado en el aprovechamiento de los recursos se dirige a orientar la economía y desarrollo del país. Guiado por el interés (Bien) común. Y las instituciones Jurídico-Institucionales encargadas de llevar a cabo ese "Bien Común" de acuerdo a las disposiciones correspondientes dentro del *régimen constitucional* de cada nación. A lo anterior opina Maurice Joly: "*Régimen Constitucional, una de las expresiones más elevadas de la Ciencia Política, por ser el único modo práctico de gobernar, dada las ideas de la civilización moderna*"¹⁹.

Ante la dinámica de las naciones y el rumbo que éstas emprenden dentro de la globalización, el Estado moderno tiene gran preocupación por la planeación económica. La cual se extiende a todas las materias afines: aumento y control de producción y consumo, incremento de poder adquisitivo, problemas de desempleo, etc. Así, la planeación es una de las formas de la intervención del Estado, en los aspectos más importantes que requieren control y satisfacción de necesidades.

Ahora bien, dentro de nuestro país, el Estado es el encargado de realizar la organización y dirección de la sociedad en su conjunto, él realiza la planeación de los objetivos nacionales, así como la dirección económica que éste tomará. Por tal, el Estado es el rector del Desarrollo. Lo cual se refleja en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de México.

En el *artículo 25* Constitucional párrafo primero, dice: "*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución*". Y si se logra alcanzar el desarrollo del que habla el párrafo de la Constitución, sin lugar a dudas que nuestra condición de vida mejoraría como individuos y como Nación.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa. México, D. F. 1983. p. 682.

¹⁹ Joly, Maurice. *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. Muehnik Editores. Colofón, S. A. México D. F. 2001. Diálogo Tercero p. 27.

Como observamos el Estado está facultado para emitir leyes y reglamentos, y regular la conducta y actividad del hombre. Así, a través de dichas normas, el Estado, regula e interviene en los aspectos económicos. Y se debe admitir, que lo anterior deriva de un orden jurídico y éste se cumple por la acción del Estado. Por ende, tenemos una participación económica por parte del Estado.

De tal manera que la condición de vida se reflejaría en el nivel de educación, es decir, un analfabetismo casi nulo, así como mejores empleos y salarios, la capacidad económica capaz de adquirir alimento, vivienda servicios básicos y una economía nacional estable. Y aunque falta camino por recorrer para lograr nuestras metas como nación, los mexicanos aún seguimos esforzándonos para lograrlo.

Y para que el Estado lleve a cabo el desarrollo nacional, éste debe de organizar su planeación democrática, a lo cual el *artículo 26* Constitucional en los párrafos primero, segundo y tercero decreta: *"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."²⁰

Como se puede observar al Estado le corresponde establecer las directrices para el desarrollo nacional, y para lograrlo el Estado deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Lo cual en la "Ley de Planeación", en su artículo 2º, establece, la planeación deberá llevarse a cabo como *"un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país"*, la cual deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución.

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma. México, D. F. Primer semestre de 2002. p.17.

Como se ha planteado, corresponde al Estado, la planeación del desarrollo nacional: El Estado planeará, conducirá y coordinará, y orientará la actividad económica nacional. **Este buscará el bien común; el objetivo mínimo.**

Rescapitulando: Hasta el momento se ha mencionado, que la política es la ruta óptima para el establecimiento de objetivos porque en ella se localiza los medios donde las coaliciones y confrontamientos se realizan; las relaciones de poder determinan el camino a seguir, y estas relaciones de poder devienen en poder político (el monopolio de la violencia legítima), él cual se constituye dentro del Estado. Siendo el Estado quien se encarga de llevar a cabo el objetivo mínimo. El Bien Común, él cual se refleja en el desarrollo. Se busca el bienestar y superar los rezagos existentes.

3. EL ESTADO COMO VINCULO ENTRE LA PLANEACIÓN Y LAS POLÍTICAS

Hasta el momento hemos hablado de la política como la directriz, como la ruta óptima para alcanzar nuestros objetivos. Así, la política, abordada, desde la filosofía y la ciencia emplea un lenguaje que le permite realizar el estudio del Estado. La política en el diseño de producción de conocimiento útil para la toma de decisión que estructura las estrategias para el desarrollo

Y es precisamente en este punto donde el Estado se apoya de las tecnologías de Planeación y Políticas Públicas para diseñar el desarrollo, y además, establece el vínculo de éstas tecnologías en la Administración Pública, ello en la Gestión Pública donde se realiza su participación.

Con esto queremos decir, que la planeación y las Políticas Públicas tienen su vínculo a través del Estado. Pues la planeación es un proceso general y sus objetos son generalizados a una proyección futura, y ésta se ayuda de las políticas públicas; la planeación abarca puntos más grandes y generales, mientras que las políticas públicas analizan puntos específicos. En mi opinión las políticas públicas ocupan el lugar del acabado fino de las políticas de Estado.

Debido a que el Estado está facultado para inmiscuirse en todo, pues él guiará, coordinará y planeará las acciones para modelar el desarrollo. Esta tarea implica una planeación del corto al largo plazo en la fijación de objetivos y metas generales, así, estos esfuerzos se interrelacionan con las políticas públicas para el acabamiento de lo estructurado.

Y siendo el Estado es el encargado de realizar el Bien Común. El Estado no es ajeno a la sociedad, sino parte de ella, él conduce, dirige, planea, coordina, y orienta las actividades convenientes para el logro del bien común. Y ello a través del consenso o la coacción. El Estado está facultado para inmiscuirse en todo lo referente a los asuntos públicos.

4. DEFINICIÓN DE DESARROLLO

¿Y como se relaciona el Estado y el desarrollo? Pues ya establecimos que el desarrollo debe ser conducido por el Estado. Pero, ¿en qué consiste, sencillamente, el desarrollo?

Helio Jaguaribe propone la definición al desarrollo como *un proceso social global, sobre el cual sólo por conveniencia metodológica, o en sentido social, puede hablarse del desarrollo económico, político, social y cultural*²¹.

Y no podríamos estar más de acuerdo, pues definiciones de desarrollo son muchas y en varios campos. Hablar de desarrollo, simplemente, es hablar de una evolución en el desenvolvimiento de las especies, como diría Darwin.

Pero, ya la evolución, o desarrollo dentro del contexto de las naciones implica señalar las transformaciones en los diferentes momentos históricos, y la preocupación de las naciones, en este sentido, traducidas en desigualdades de riqueza y pobreza, o potencialidades productivas desaprovechadas, etc.

En este sentido, las teorías acerca del desarrollo son tan amplias y abarcan tantos conceptos y que han evolucionado con el pensamiento del hombre. Por ejemplo, podemos referirnos a los modos de producción, o bien las teorías económicas las cuales explican cierto comportamiento del hombre *para la transición a una "etapa superior"*. De la misma manera existen distintas etapas en el proceso de desarrollo. Pero si hay un punto de coincidencia: el desarrollo es un crecimiento continuo, *insertado en un marco histórico* (en la dinámica plural de las sociedades abiertas).

Por ello, para los intereses de este estudio, encuentro que la definición de Helio Jaguaribe es oportuna. Pues el desarrollo, dentro de las naciones, posee los elementos que el autor menciona y que pueden separarse para su estudio, de ahí la conveniencia metodológica, ya que estos elementos se encuentran relacionados y se desenvuelven en diferentes niveles. Por ejemplo podemos mencionar que el desarrollo económico precede al desarrollo político y actúa como aliciente del mismo, o bien, el desarrollo político precede y provoca al desarrollo económico. Y así, cada uno de los elementos del desarrollo tienen una cooperación mutua. Además, los elementos políticos, sociales y económicos, principalmente, nos permiten tener una idea del bienestar, así como saber que tan alto es nuestro nivel de desarrollo, por supuesto, a través de índices.

Así, la definición de desarrollo es, dentro de nuestro tema, *un proceso social que sólo por conveniencia metodológica hablamos de desarrollo político, desarrollo social-cultural y desarrollo económico; hacia la transición de una etapa superior insertado en un marco histórico. Lo que refleja el incremento*

²¹ Helio Jaguaribe. *Desarrollo Económico y Político*. En Jiménez Castro, Wilburg Administración Pública para el Desarrollo Integral. Editorial Limusa. México, D. F. 1987. p 41.

permanente del bienestar público, el crecimiento del ingreso por habitante y una justa distribución de la riqueza.

4.1. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO

Y de lo mencionado arriba, hay diversos elementos que caracterizan al desarrollo, de los cuales *nos aventuraremos* a citar los siguientes:

- A) El desarrollo es planeado
- B) Hay crecimiento (continuo).
- C) No es exclusivo de un área geográfica o región.
- D) Es flexible o adaptable.
- E) Se puede llegar a él por cualquier teoría.
- F) Tiene limitantes o condicionantes.
- G) Es mensurable.

Veamos, ahora, una breve descripción de lo que es cada uno de las características mencionadas:

A) El desarrollo es planeado. El cambio social esperado se ve en el desarrollo a través de planes y programas (en México se refleja en el PND), los cuales persiguen metas establecidas. Se basan principalmente en la racionalidad y sistemas de programación.

B) Crecimiento (continuo). Como es mencionado en las definiciones, el desarrollo debe tener un crecimiento, el cual está basado en los programas y planes, pero la programación de este crecimiento debe ser continua y la programación va del corto al largo plazo.

C) No es exclusivo de una región o área geográfica. Es cierto que hay espacios geográficos con mayores recursos (recursos naturales, económicos y humanos), los cuales posibilitan el desarrollo. Claro está, que estos espacios traspasan los límites jurídicos y políticos. Aquí cabe mencionar a la Planificación Regional como elemento que impulsa al desarrollo.

D y E) Es flexible y/o adaptable. Y se puede llegar al desarrollo por cualquier teoría Política o Económica. Las teorías van desarrollándose de acuerdo a la época y así mismo a las áreas geográficas. Así el nivel de desarrollo influye en otras áreas. Por tal, el desarrollo se adapta a la conveniencia de la situación o del marco histórico.

F) Tienen limitantes o condicionantes. La tecnología como condicionante y la satisfacción de necesidades. Así como los aspectos cotidianos que se encuentran inmersos en el desenvolvimiento de las sociedades. Es decir, las distintas necesidades dictan el camino a seguir y en ocasiones es una ruta poco explorada.

* Estas características es de los apuntes de la cátedra Teorías del Desarrollo Económico y Social. Impartida por el profesor Héctor Soriano, en el periodo 1997-II.

G) Es mensurable. El desarrollo se puede medir a través de índices generales, es un aspecto económico. En el ámbito macroeconómico se encuentra el Producto Interno Bruto (*PIB*), Producto Nacional Bruto (*PNB*), Población Económicamente Activa (*PEA*), etc. Así mismo, se localizan los índices específicos, los cuales revelan el desarrollo individual, la cantidad que existe de bienes por habitantes.

Por estas características creo que el desarrollo, *es un Desarrollo para el Bienestar*, lo cual implica conducir nuestro trabajo en ámbitos que impulsan nuestro desenvolvimiento como nación. Y encuentro que estos elementos se localizan dentro del desenvolvimiento político, socio-cultural y económico.

4.2. LAS TECNOLOGÍAS DEL DESARROLLO

En líneas arriba establecimos que el Estado es el encargado de la dirección de la nación, y en consecuencia, del desarrollo de la nación. Pues los artículos 25 y 26 de la Constitución Mexicana lo estipulan de este modo.

Y una vez que sabemos que el Estado es el encargado de conducir la planeación y el desarrollo de la nación, además, él posee los elementos necesarios para realizar dichas acciones e implementar los instrumentos pertinentes. Pero, ¿cuales son esos elementos que permiten delinear el desarrollo?

El Estado cuenta con numerosos y variados instrumentos, pero para nuestro interés solo señalaremos dos. En este sentido Carlos Matus plantea dos cuestiones: *¿Las estrategias que se diseñan en el desarrollo pueden constituir un instrumento eficaz para que los analistas contemplen, comprendan y descubran los puntos débiles de las "estructuras" en su funcionamiento que obstaculizan el cambio, buscando la transformación de esas debilidades? Y ¿Es posible una estructuración de técnicas para la planeación y técnicas de investigación política que se estructuren en una síntesis metodológica que al mismo tiempo esté en la práctica de su acción*²² (además, agregaría) y sea fácil como método preciso?

Visto el vínculo de la planeación y las políticas públicas. Ello nos permite responder a la *primera interrogante*: la planeación responde por insertarse en la administración pública y sólo a través de esta vía se relaciona con el proceso del desarrollo. Y este instrumento, dada su naturaleza metodológica, es quien pone al descubierto los puntos débiles de las estructuras en su funcionamiento. Y no sólo es una relación de "Planeación y Desarrollo", es también una relación entre grupos humanos cuyos actores son los políticos, los técnicos y la burocracia, y grupos sociales²³. Y tenemos que añadir que es la planeación quien proyecta los objetivos

²² Matus Romo, Carlos. *Estrategia y Plan*. Editorial Siglo XXI, México, D. F. 1978. p 5.

²³ Ander Egg, Ezequiel. *Introducción a la Planificación*. Editorial Humanitas. Buenos Aires, Argentina, 1983. p. 9.

generales de un plan, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y ésta a su vez requiere de otros instrumentos para el acabamiento de los proyectos.

Los protagonistas de la planeación se desenvuelven en un proceso político (la formación, la distribución y el ejercicio del poder) y administrativo donde interactúan y cada uno de ellos desempeña un papel que permite introducir y mantener a la planeación, como instrumento del desarrollo, en la esfera del Estado.

A la segunda propuesta, la Política Pública responde a la síntesis metodológica de estar al mismo tiempo en la práctica y su método preciso. Además, coadyuva a la planeación en el análisis, formulación, estructuración y posible solución de las diferentes problemáticas a tratar. Y como ya mencionamos, no se trata de dos aspectos diferentes o que caminen en diferentes direcciones, sino que ambas se complementan.

Así, las estrategias del desarrollo utilizan los elementos de la planeación para el establecimiento de acciones a futuro y por otro lado la investigación política como método de acción y metodología (como lo son las políticas públicas).

Retomando nuestro punto, hasta el momento se ha mencionado que a través de la transformación y mejoramiento podemos llegar al desarrollo así, como La Política es quien permite el desarrollo de los instrumentos de gobierno para lograr el desarrollo. Un desarrollo general, integral, o bien, dirigido hacia ciertos objetivos, logrado a través de ciertas metas. Es decir, un desarrollo aceptable.

En este espacio, solo nos resta decir, que el desarrollo, el difícilísimo desarrollo, no sólo es el crecimiento a una etapa superior, o el acceso a una mejor calidad de vida. Lo que se ha demostrado es que éste puede ser conducido por objetivos establecidos, se pueden desplegar programas y proyectos para su acabamiento, es en este punto donde apuntamos que el desarrollo integral, necesita más esfuerzo y años de dedicación. Sin embargo, el desarrollo puede alcanzar índices aceptables de desempeño, se logra un desarrollo aceptable.

Ahora bien, el abordar el desarrollo integral, es una tarea un tanto difícil, ya que querer el desenvolvimiento de los distintos y complejos elementos que componen la vida de una nación es una tarea de años y dedicación. Sin embargo, podemos dirigir los esfuerzos a ciertos aspectos que permitan un impulso mayor, y que éstos a su vez propicien a otros elementos. Por ejemplo, el desarrollo económico, que en ocasiones es tomado por sinónimo del "Desarrollo", pero es solo un elemento que permite que otros aspectos puedan desenvolverse como lo es el desarrollo educacional.

4.3. DESARROLLO INTEGRAL

Lo óptimo es alcanzar el desarrollo integral, es lo que comentan los teóricos, lo cual es acorde a su definición: un proceso de cambio en las estructuras, procedimientos actitudes de carácter educativo, moral, político, sociocultural y económico de un país para alcanzar sus objetivos. En este punto me refiero a un crecimiento continuo y general, donde cada elemento forma parte de un todo estructurado; la transformación y mejoramiento de la educación va acompañado del económico, del político, moral y sociocultural, y cada uno de ello de la misma forma. Así al definir el desarrollo integral se trata del mejoramiento que abarca todos los aspectos de la vida cotidiana.

En otras definiciones y estudios acerca del estudio integral encontramos que éste es una transformación y mejoramiento de los diversos factores que conforman a la vida social y la vida de cada individuo. Dichos factores son (sin orden de importancia): educativo, moral, político, económico y sociocultural, es decir, abarca todas las actividades humanas.

Y para el logro del desarrollo integral, este debe ser un proceso deliberado, constante y sostenido, el cual permita el ascenso a una etapa superior; la movilización de estructuras tradicionales a estructuras "modernas", ya que en este aspecto no basta concebir al desarrollo desde un aspecto limitado y por eso, sólo el desarrollo educativo, político, moral, económico o simplemente sociocultural son criterios no completos o insatisfactorios²⁴. Así el desarrollo debe de reconocer y aceptar la diversidad de las medidas que deben de tomarse para fortalecer el desarrollo.

Pero una sociedad no puede desarrollarse en conjunto y tampoco puede desarrollarse concentrando todos sus esfuerzos en pocos criterios sociales, regionales o sectores productivos. Como sabemos hay factores que condicionan la transformación y mejoramiento. Los propios factores del desarrollo son sus propios condicionantes o limitantes. Si queremos el desarrollo económico, éste se puede lograr en cierto nivel pero no un logro total de los sectores.

Lo que se quiere decir es, que el desarrollo integral es lo deseado por todos los países del mundo y por todo individuo, pero por la propia dinámica de cada uno de los factores que integran la vida cotidiana del hombre se desenvuelve con sus propias características, y la actuación de estos factores permite que se completen. Pero no se logra el desarrollo integral, se logra un desarrollo aceptable acorde a las expectativas y posibilidades de cada individuo y/o nación.

Al tratar de definir el desarrollo integral, hablamos de un crecimiento general un crecimiento que abarca todos los aspectos de la vida cotidiana, pero ese

* Esta definición es de los apuntes de la cátedra Teorías del Desarrollo Económico y Social. Impartida por el profesor Héctor Soriano, en el periodo 1997-II.

²⁴ Jiménez Castro. Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral (Instrumento para la Superación Económica). Editorial Limusa. México, D. F. 1987. p. 42.

crecimiento puede ser en un sólo sentido, hablamos de una evolución particular. Por ejemplo, el desarrollo regional posee distintos niveles de desarrollo económico, ya que el desarrollo regional busca el incremento en el bienestar de un territorio particular diferente al integrado por las jurisdicciones político-administrativas de una nación. Por otro lado, el desarrollo económico es el proceso que incrementa el producto e ingreso nacional, entre otros, y permite índices más altos de ocupación plena, la transformación de la economía del país en el bienestar económico de la mayoría de sus habitantes²⁵.

5. UN MODELO PROPIO DE DESARROLLO

Resumiendo este punto, diremos: Lo deseado por todo país y todo individuo es el desarrollo integral, pero como establecimos, éste requiere de más esfuerzos y más recursos. Por otro lado, el desarrollo aceptable es más factible de alcanzar concentrando nuestro trabajo en los elementos claves para impulsar nuestras metas, además ello nos permite diseñar nuestro futuro, diseñar y estructurar un propio modelo de desarrollo.

Ya mencionábamos que el desarrollo posee distintas anotaciones y diferentes campos de acción, pero veamos como es que los países lo conciben a través de diferentes condiciones históricas. Europa, por ejemplo, llegó a una reorganización e industrialización después de la posguerra; Estados Unidos por cuestiones de independencia y necesidades de expansión han logrado cierto nivel.

En lo concerniente a América Latina se han creado organismos internacionales: La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es un importante promotor del desarrollo, del cual se desprende la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) para concentrar sus esfuerzos en esta zona geográfica; así como la inversión extranjera y préstamos del exterior para superar la etapa de carencia. Y a través de estos organismos se han tratado de implantar modelos similares a los de la Comunidad Europea y/o Norteamérica, pero las condiciones sociales-políticas-culturales prevaecientes son muy diferentes y el marco histórico en que se han suscitado los diferentes eventos que son propios de cada nación.

Lo cual nos conduce, como ya mencionamos, a formular un propio modelo, mismo que se debe de diseñar dentro del proceso político; en esta perspectiva: la planeación discute los objetivos y establece prioridades en que ellos deben de realizarse atendiendo a los criterios ideológicos, a aspectos geográficos o físicos, a los recursos, necesidades, etc.

Así, cada país tiene su propio modelo de desarrollo, su ritmo y crecimiento de progreso. Y por ello, se debe de cuidar de importar o aceptar "modelos de desarrollo", así como de insertarlos.

²⁵ Helio Jaguaribe. Desarrollo Económico y Político. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1973. pp. 14-15.

Se debe de recurrir a la propia investigación, dicen los teóricos, tomar lo que sea aplicable y desechar lo ajeno a las propias características y condiciones prevalecientes. *“Los programas de desarrollo en algunos países están basados en tecnologías y en patrones socio culturales, económicos, políticos, y educativos foráneos y tan alejados de las propias condiciones y realidades que tienen muy pocas posibilidades de éxito”*²⁶.

Hay que hacer mención que cada una de las políticas de desarrollo político, de desarrollo económico o social se debe determinar y seleccionar por y para cada país de acuerdo con sus propias características. Ya que no es adecuado importar las teorías o políticas tal como son, como si fuera parte de un rompecabezas y poner las piezas en orden. Aquí hablo de *“adaptación”*, porque no sólo es el traspaso de modelos o promulgación de leyes nuevas, ya que los resultados son tan diferentes de una nación a otra. Y es la administración pública quién debe estar preparada para los problemas de implantación e implementación, o bien, del traspaso de modelos a través de sistemas de promulgación y una planeación que ofrezcan resultados positivos. Y el resultado, puede ser, una estrecha libertad individual.

Retomando nuestra idea. A partir de las investigaciones, definiciones e índices, podemos decir que el desarrollo va a depender de nuestras intenciones, y sin lugar a dudas éste va a estribar de cómo entendamos al propio desarrollo, ya que puede ser solamente el desarrollo en un sólo sector o bien alcanzar el desarrollo integral. Y las actividades que habíamos mencionado para alcanzarlo se centran en actividades de carácter educativo, moral, político, económico y socio-cultural que el hombre desempeña como ser racional, o bien, simplemente son las actividades que realiza regularmente. Por tal abordemos el desarrollo desde tres criterios: el desarrollo Político, Social y Económico.

5.1. ANÁLISIS DEL DESARROLLO POLÍTICO

La Política, comentamos desde el inicio de este escrito, es la directriz que señala las acciones a seguir, es la ruta óptima para alcanzar nuestro objetivo mínimo, puesto que ésta genera las políticas adecuadas para alcanzar el desarrollo.

Tales políticas pueden ser en el ámbito social, económico e incluso político. Y desde luego, cada uno de estos espacios posee distintos niveles de acción. Y no son sitios tranquilos, puesto que ahí se llevan a cabo los enfrentamientos y coaliciones (desde el punto de vista de la política pública se localizan las arenas de poder), lo cual permite determinar la ruta a seguir, la mejor solución posible se diseña, y se trazan los lineamientos correspondientes. La política persigue el objetivo mínimo: El Bien Común.

²⁶ Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, p. 67.

Para el desarrollo del país se planea y delinean políticas congruentes para el éxito de esta meta, el desarrollo aceptable. De esta forma el *Desarrollo Político*, se realiza dentro del régimen constitucional de las naciones.

En nuestro país, y desde mi perspectiva, dado el régimen constitucional adoptado, es a través del *desarrollo democrático*. El cual es uno de los caminos que conducen al desarrollo político, lo que nos ofrece tres poderes en equilibrio: uno dictando leyes, otro las aplica y el tercero debe de ejecutarlas, es decir, poder legislativo, ejecutivo y judicial.

"La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública, del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio, y para disuadirlo de aventurarse, fantasías e improvisaciones ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia.

*La democratización ha sido también tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficacia los muchos males, necesidades y problemas públicos"*²⁷.

Pero ello requiere de pensamiento más profundos y del entendimiento de las distintas fuerzas que convergen dentro del Estado y partidos políticos. Pero si podemos decir, el desarrollo político, es relegado y en ocasiones es dejado a la deriva, sin poner la consideración suficiente; siendo precisamente ahí, en el espacio político, donde se pueden resolver varios de los problemas que aquejan a esta nación.

Solo podemos comentar que el Desarrollo Político en nuestro país ha sido un tanto accidentado: podemos mencionar que el periodo de la conquista y el colonial marcaron el pensamiento nacional; han existido luchas y guerras internas por nuestra independencia; la pugna por el poder de un sólo partido y la herencia de la "*monarquía sexenal*" hizo historia en el S. XX. Estos acontecimientos claramente denotan los obstáculos por los que ha atravesado la nación para el logro de una democracia más participativa, es decir, un Desarrollo Político que demuestre igualdad y respeto hacia nuestro desarrollo como nación.

5.2. DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

Siguiendo con nuestro orden de ideas, el *Desarrollo Social* es otro elemento que realmente requiere de acciones profundas y de seguimiento de sus funciones una vez iniciada.

Este elemento es un objetivo marcado dentro la política del desarrollo general, siendo éste el que abarca acciones de carácter educativo, socio-cultural. El Desarrollo Social refleja las condiciones generales de vida de la sociedad: ingreso "per capita", número de hospitales, número de escuelas (a todos los niveles

²⁷ Aguilar Villanueva. *Estudio de la Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa. México, D. F. 1996. p. 23.

educativos). Y, debido a la dinámica social-económica es uno de los elementos difíciles de alcanzar dado los componentes inmersos en su desenvolvimiento.

Las políticas que persigue el Desarrollo Social pretenden abarcar acciones que beneficien a la sociedad en su conjunto y mejorar los niveles de vida que propicien el enriquecimiento cultural y libertad personal. Éstas acciones se concentran en las políticas sociales.

Siendo las políticas sociales un *"conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza"*²⁸.

Las acciones que el gobierno federal emprende hacia la sociedad son muchas y variadas. Podemos encontrar dichas acciones en los siguientes puntos, que a juicio nuestro son de las políticas representativas:

Demográfica: Esta permite saber el crecimiento y ritmo del aumento natural de la poblacional. Ésta permite tomar las medidas necesarias para control y crecimiento, y evitar desequilibrios sociales. Lo anterior, por medio de la planeación y que contenga los mecanismos para desplazar los excesos de población de una zona saturada a otra con más espacio, y se pueda brindar un desarrollo más amplio.

Laboral: Los datos demográficos aportan información importante para la toma de decisión. Dentro de los datos demográficos localizamos aquellos que revelan las actividades económicas que realiza la población y el nivel de vida que éstas ofrece, asimismo dando a conocer la concentración de la población activa en los centros laborales y diferentes regiones del país.

Política educativa: Su objetivo principal, es el de elevar el nivel de vida y cultura de la población. Ello a través del acceso a todos los niveles de educación, así como a todos sus instrumentos necesarios; orientar los cursos de acción de la educación para satisfacer las necesidades de la sociedad; apoyo presupuestario, así como intervención de la iniciativa privada. Estos solamente son algunos instrumentos, pues mencionar todos es muy extenso.

Salud Pública: Es un elemento de suma importancia, ya que refleja la salud y seguridad, sus estrategias se canalizan a las instituciones y sistemas de salud, prestación de servicios sanitarios y epidemiológicos. Mejoramiento de instalaciones y materiales de los hospitales, clínicas e instituciones de salud pública que posee la sociedad. Elevar el nivel de vida y salud en la población en materia alimentaria. Proporcionar los elementos sanitarios necesarios: hospitales, médicos, medicinas, etc., a todos los sectores de la sociedad y del país. Fomento de la planificación familiar. Al igual que el aspecto educativo, solo se mencionan algunos aspectos.

²⁸ Ayala Espino, José. Economía Pública. UNAM. México, D. F. 1997. p 324.

Por lo anterior, las políticas sociales son un tema controvertido, respecto de sus alcances y como obligación del gobierno, ya que no en todos los espacios que abarca la sociedad es necesaria la intervención de gobierno. Lo cual no lleva a la racionalización de los recursos, es decir, a la planeación social.

5.2.2. PLANEACIÓN SOCIAL

La planeación lleva a cabo el esquema de las acciones para el logro de objetivos y metas de las Políticas Sociales. Sin embargo, la planeación realiza los planes al corto plazo (acorde al sistema de planeación nacional), lo cual es insuficiente para una sólida respuesta.

La planeación es elemento de suma importancia, el cual debe ser presentado con oportunidad y prontitud, que lo realiza el Estado, comprende las acciones inmediatas de solución a problemas prioritarios, incluidas, dichas acciones del corto al largo plazo.

De esta manera la planeación social queda determinada dentro de la planeación integral. Pero ésta generalmente pensada para un curso de acción de seis años, lo cual es insuficiente puesto que las carencias y problemas nacientes no duran un periodo corto de tiempo; al contrario, éstos pueden alcanzar magnitudes más amplias.

La planeación social recoge las demandas de ámbito social, como lo es la educación, seguridad pública, habitación y servicios públicos en general. Y así mismo muestra las alternativas principales para la satisfacción de dichas carencias. Lo anterior, se pretende a través de proyectos y programas sociales principalmente.

Proyectos sociales: Éstos se elaboran por los sectores correspondientes.

Programas sociales: Se realizan acorde a los niveles federal, estatal o municipal, puesto que cada uno de ellos hace iniciativas y es el encargado de realizar las responsabilidades correspondientes.

Y éstos se reflejan a su vez en los planes sociales, los cuales comprenden las necesidades de la población, el cual comprende el siguiente proceso: Objetivos, políticas, dirección, realización al largo plazo, presupuesto. Aquí solamente mencionamos dichos elementos, puesto que en el capítulo siguiente se profundizará el tema de la planeación.

5.3. DESARROLLO ECONÓMICO

Aquí me parece oportuno señalar porque la economía es interpretada como sinónimo del "Desarrollo. Ramón Xirau nos dice del por qué: "*La ciencia económica que inician los fisiócratas franceses y funda definitivamente el escocés*

*Adam Smith, nace de la necesidad de dar una ley natural, una ley newtoniana, para explicar el desarrollo nuevo e insospechado de los hechos políticos y económicos*²⁹. Como vemos el aspecto político y el económico van ligados para explicar el desenvolvimiento de las sociedades en el logro de sus objetivos, es decir, el alcance del desarrollo. Pero no olvidemos que cada uno es distinguible del otro.

Además, tenemos que añadir que el desarrollo económico es un proceso continuo de cambios fundamentales de las sociedades a través de relaciones económicas, socio-políticas, que a su vez son resultados de condiciones históricas y la experiencia cotidiana, además de ser el incremento en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Así, los criterios sobre el desarrollo económico, se reflejan en las políticas que sigue para alcanzarlo, como la fiscal para la formación de capital y crecimiento del ingreso nacional, las políticas crediticias y monetarias para la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, etc.

Por ende, el desarrollo económico es uno de los pilares del desarrollo en cualquier nación, puesto que este es el que permite la financiación de muchos otros elementos propios del Desarrollo. El desarrollo Económico se refleja en la Política Económica la cual es la intervención deliberada de Gobierno en la economía, trazándolo en los planes y programas para el logro de los fines perseguidos.

Dentro del proceso del desarrollo, la política económica, representa un papel importante, ya que es el instrumento que diseña las metas y objetivos para la satisfacción de las necesidades de la sociedad y produzcan un beneficio común. El plan de desarrollo es quien modela las acciones que se consideren pertinentes para cada sector e impulsarlo. Así la política económica se comprende como las decisiones y acciones que determinan la intervención del Estado en la vida económica del país. Sus objetivos:

Desarrollo Económico: hace un balance todos los sectores económicos, buscando su crecimiento en forma equilibrada, integrándolos y coordinándolos con las respectivas acciones para estimular su crecimiento.

Eficaz asignación de recursos: esto hace referencia a la adecuada asignación y distribución de los recursos financieros para el aseguramiento del crecimiento e integración de los sectores.

Estabilidad: la política económica debe de ofrecer seguridad y confianza en la economía para la obtención del desarrollo económico: empleo, precios, impuestos al consumo básico, ingresos, tipos de cambio, producción.

Libertad económico: depende del sistema político, en nuestro caso, es un derecho constitucional; sin embargo, la política económica señala sólo al gobierno para dirigir a la economía en los puntos estratégicos, lo que permite el estímulo de

²⁹ Xirau, Ramón. Introducción a la historia de la filosofía, UNAM, México, D. F. 2000. p. 287.

crecimiento en los diferentes sectores de la economía, así como los requerimientos necesarios para su crecimiento y desarrollo.

Los puntos señalados son algunos de los elementos que permiten el aumento en el nivel de vida, lo que trae como consecuencia un incremento en el desarrollo y asignación de recursos equilibrados.

Asimismo, se debe indicar que la política económica centra sus esfuerzos en los mecanismos para el logro de no variaciones en los elementos señalados. Si esto sucediera, habría un desajuste en los niveles sociales y económicos. Lo que conlleva a rezagos.

De esta manera, la política económica ofrece rutas más específicas y puede dividirse en: política salarial, de endeudamiento, monetaria, cambiaria, fiscal, gasto público. Y éstas permiten la consecución en el logro de los objetivos de la política económica.

En este espacio quiero referencia solamente a la política fiscal y monetaria por ser principales. Sin embargo, solo mencionaré sus características principales puesto que no es nuestra intención ahondar en ellas. Veamos en que consisten.

Política Fiscal: Se entiende como el ajuste de tasas impositivas o del gasto del gobierno con el fin de modificar la demanda agregada.

Dentro de las sociedades existen ciertos males que la aquejan; la inflación es una de ellas. La inflación es producto de una demanda agregada excesiva, es decir, los precios se elevan cuando la oferta disponible de bienes es perseguida por una demanda grande.

Y el gobierno, en su actuación, puede afectar la demanda agregada con las políticas fiscales; ello, por medio de gastos del gobierno o en las tasas impositivas.

Política Monetaria: Ésta la lleva a cabo el banco central, puesto que él controla la cuantía de las reservas federales, y su responsabilidad es garantizar que las condiciones monetarias permitan alcanzar los objetivos de elevar los niveles de empleo y precios estables.

La política monetaria la centramos en dos supuestos: Primero, si la actividad financiera decae y la economía tiende a la recesión, la función de la reserva federal es expandir la cantidad de dinero para apoyar la demanda agregada.

Y por el contrario, si la actividad económica, se encuentra en auge y hay peligro de inflación, la función de la reserva federal es la de ejercer restricciones para evitar que un crecimiento monetario avive la inflación.

Sus instrumentos principales:

A) Operación de mercado abierto: Es la compra o venta de bonos de gobierno, o bien, papeles financieros a corto plazo por parte de la reserva federal.

- B) Cambio en la tasa de descuento:** La tasa de interés que la reserva federal exige a los bancos comerciales cuando les concede préstamos.
- C) Cambio en los encajes legales:** Los bancos comerciales deben de mantener porcentajes de sus depósitos a la vista y a término.

En este apartado solo hacemos mención de la política fiscal y monetaria para saber que es lo que ofrecen, sin embargo, estas medidas económicas son más complejas. Pues, el estudiarlas a mayor profundidad no tomaría más espacio del requerido.

Comentemos, hasta el momento se ha planteado la importancia que tiene la política dentro del Estado, pues es la directriz que toma este último para dirigir sus esfuerzos, e instrumentar los elementos necesarios para la estructuración, creación y posibles alternativas de solución de los problemas existentes.

Asimismo, el Estado el enlace de la planeación y las políticas públicas. El Estado facultado para dirigir la economía y la planeación de la nación, según los artículos 25 y 26 de la Constitución Mexicana, es el encargado de realizar la planeación nacional, así como el de implementar políticas públicas para dar un acabamiento más específico a las políticas emprendidas.

La aplicación de estos instrumentos de gobierno permiten establecer la viabilidad al desarrollo, más específico, el desarrollo aceptable. Se buscará el bien común

6. LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO REGIONAL

Como se ha planteado, el desarrollo puede ser abordado desde diferentes ángulos y criterios. Asimismo, el desarrollo, entendido como el avance a una etapa superior.

Dado que el objeto del desarrollo abarca al Desarrollo Regional, y este punto es muy relevante en nuestro tema de estudio es el Plan Puebla Panamá, instrumento que pretende realizar el gobierno federal en coordinación con los gobiernos estatales y municipales de la región sur-sureste del país.

Aquí, en el *Desarrollo Regional*, es donde aterrizan las diversas ideas que se posee sobre el progreso, crecimiento, avance, mayor producción y lo que es la Integración Económica. Claro, en el ámbito regional, lo cual comprende la planeación regional.

¿Pero qué es el Desarrollo Regional? Lo entendemos como el estudio en dos aspectos: **A)** Como los problemas regionales y, **B)** Como la respuesta de los decisores políticos a los problemas regionales. Pero antes de entrar al tema del desarrollo regional, creo es conveniente definir lo que es una región.

La Real Academia Española, especifica a la región como³⁰: *1) Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc. 2) Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.* Por otro lado, el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES) lo describe de la siguiente manera³¹: *Como la zona del país, compuesta de partes que, debido a su proximidad espacial tienen integración e influencia mutua en el proceso de desarrollo económico y social.*

Con las definiciones antes citadas, sabemos cómo se constituye una región y algunos de sus elementos que la caracterizan. Puesto que una región puede entenderse dentro de los espacios jurídicos y administrativos, como son las fronteras, o bien, una delimitación a espacios solamente de agricultura, ganadería, a la industria, etcétera, con lo que se reduce la actividad que puede poseer una región en su conjunto. Es decir, precisamente existen características étnicas, topográficas, y de carácter histórico que tienen una integración e influencia mutua en el alcance de sus actividades económicas y sociales, y aquellos aspectos son los que traspasan las fronteras y circunscripciones políticas.

De esta manera, el Desarrollo Regional queda comprendido por las partes o, regiones de un país, e incluso varias naciones. Participando en este desarrollo los gobiernos federal, estatal y municipal, así mismo las empresas, instituciones, hogares y personas; y éste proceso abarca todas las actividades de las múltiples interrelaciones. Además, ya comentábamos, el "Desarrollo" exige cambios en las estructuras, en este caso: cambios en las estructuras económicas de las diversas regiones, en las actividades sociales y culturales de los pobladores, en el uso de la tierra, asentamientos humanos, en la organización institucional y en la capacidad administrativa.

Debido a que las características del Desarrollo Regional son las transformaciones físicas del medio ambiente predominante de la región y la explotación de recursos naturales. Por ejemplo la agricultura, o algo más ambicioso: el diseño de una ciudad. Y todo ello, lo que abarca el desarrollo regional, requiere de años de dedicación y de mucho esfuerzo; se tiene que planear, y una planeación a largo plazo, puesto que la planeación del mediano plazo no responde a todos los requerimientos y exigencias de una región.

Lo anterior da pie para el diseño de la planeación regional porque en ella se realizan los análisis para determinar la estructura de la región y que problemática posee, así como la adecuada toma de decisión por parte de los decisores políticos

³⁰ Diccionario. Real Academia Española. Ediciones Espasa. México, D. F. 2000. Edición CD-ROM.

³¹ Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), de la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas. Ensayo sobre planificación regional del desarrollo. Editorial S. XXI. México, D. F. 1976. p. 35.

en los problemas regionales. Uno de los instrumentos que utilizan son las políticas públicas.

Pero antes de adentrar en la planeación regional, quiero hacer mención de lo que es la Integración Económica, puesto es parte importante del Desarrollo Regional.

6.1. INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La idea de "Desarrollo" conduce al Desarrollo Regional, puesto que en los países existen grandes diferencias o "Regiones Problemas" y esas disparidades regionales requieren de inversión, de distribución de los recursos y la creación de la infraestructura, ello por mencionar un aspecto. Y en el estudio de las regiones problemas, entra el análisis de los bloques económicos acerca de las disparidades económicas, nacionales o internacionales; en este espacio, la planeación y las políticas públicas, son de suma importancia como respuesta de gobierno, para la "adaptación" en la integración económica.

Dentro de la integración económica, se entiende a la "*Integración*" como la unión de partes dentro de un todo, incluyendo conceptos económicos, comerciales, sociales, tratados, etc., o bien, puede ser el proceso y situación de las actividades económicas. A través del Proceso se desea eliminar las discrepancias entre unidades económicas pertenecientes a diferentes nacionalidades. La idea de situación se centra en borrar las formas de diferencia entre economías nacionales. Es decir, la integración económica se lleva a cabo en el ámbito internacional, o bien hacia dentro de las naciones.

La integración económica se puede realizar a distintos niveles de integración³²:

- A) Por Zona Libre De Comercio.
- B) Unión Aduanera.
- C) Mercado Común.
- D) Unión Económica.
- E) Integración Económica. Veamos una breve descripción de ellas.

Área de Libre Comercio: Las tarifas entre los países participantes son eliminadas, pero cada país mantiene sus tarifas frente a los países no pertenecientes al área. Un ejemplo, es sobre el supuesto que en el país A y B existe un área de libre comercio, al cual no pertenece el país C. Este último país, desee transitar por la región de los países A y B, por lo que debe de pagar, por no pertenecer al área de libre comercio.

Unión Aduanera: Ésta, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de Unión, traen la equiparación de tarifas en el comercio con los países no miembros. Similar al ejemplo anterior: los países

³² Balassa, Bela. Teoría de la Integración Económica, Unión Tipográfica Editorial, México, D. F. 1980, pp. 1-2.

miembros igualan sus tarifas aduaneras, incluso con los países no miembros que transiten por la zona

Mercado Común: No sólo es la supresión de la restricción en el mercado, sino que, además, elimina las dificultades en el movimiento de factores.

Unión Económica: Diferente del Mercado Común. Aquí cambia la restricción de supresiones al movimiento de mercancías, con cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas.

El mejor ejemplo a citar es la Unión Europea. El cual ha llegado a este tipo de evolución comercial, lo cual se ha logrado por las condiciones históricas que han experimentado después de dos guerras mundiales. Sus condiciones históricas lo han conducido a ello.

Integración Económica Total: Ésta supone la unificación de las políticas monetarias, fiscales, sociales y anticíclicas, además de requerir un establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los Estados miembros. Este último supuesto corresponde a la evolución más alta de las relaciones comerciales, sociales y políticas, por una equivalencia total. Volviendo al ejemplo de Unión Europea, ésta a alcanzado cierto nivel similar de concordancia, pero no así la integración total.

Los cinco puntos anteriores suponen una evolución en las relaciones comerciales de una región a otra, o de una nación a otra.

La teoría del desarrollo regional se traduce en la planificación regional, puesto tanto estrategias como tácticas de análisis son sólo la aplicación práctica de los principios elaborados por la teoría económica regional. En este sentido, la Planeación Regional es un instrumento que puede dar respuesta y trazar rutas para lograr los objetivos establecidos en el desarrollo regional, así como en la integración económica. Puesto que la planificación tiene el efecto integrador de las regiones, por aquella característica de la coordinación, y aunque no siempre con resultados de equilibrio y de uniformidad. Esto nos conduce a la "Planeación", nuestro siguiente apartado, pero ahora vayamos solo a la planeación regional.

6.2. PLANIFICACIÓN REGIONAL

En el Desarrollo Regional, encuentro que hay tres elementos de importancia: La transformación física, la Coordinación y, la Organización.

La primera es el reflejo fehaciente de lo que se transforma y modifica en el ámbito espacial. La Coordinación, es quien diferencia los planes de desarrollo regional de los planes sectoriales, unifica y orienta el proceso de desarrollo y toma en cuenta al mismo tiempo todos los aspectos independientes para proyección de planes sectoriales y los proyectos de las regiones. Por último, La Organización es importante, puesto que debe de seguir ciertas directrices.

Estas directrices establecen las facetas de las "Políticas de Desarrollo", pudiendo ser de forma general o descriptiva, en el plan de desarrollo. Lo anterior nos conduce a La Planeación Regional, que es parte del sistema nacional de planeación, en la formulación de planes y políticas de desarrollo. Lo cual se realiza en dos niveles: Nacional y Regional.

A nivel Nacional afecta a todas las regiones del país y se regionaliza: los planes y políticas se relacionan con todas las partes de la nación.

Es preciso mencionar, que no es conveniente tratar por igual a todas las regiones en todos los aspectos y en todos los momentos del proceso del desarrollo: es verdad que la planeación regional (a escala nacional) abarca a todo el país y hace un inventario de los recursos nacionales existentes. Reconoce la independencia e interdependencia de las regiones del país; y las acciones emprendidas pueden tener resultados positivos en ciertas zonas y un efecto negativo en otras, además, el avance de una áreas puede tener un desarrollo rápido, o bien, un ritmo más lento, lo cual se refleja en la evolución nacional.

De esta forma el Plan de Desarrollo Regional tiene una importante significación política, puesto que lleva aspectos del proceso político, lo cual incluye problemas para incorporar, condicionamientos espaciales, problemas de distribución de la riqueza en el orden espacial y social de la región, por las disposiciones y métodos de preparación. Y la ejecución del Plan Regional pueden servir como medio para unificar el país sin destruir la identidad de las regiones. Bajo la dirección central o conseguir la descentralización del poder sin poner en peligro la unidad nacional.

Tal es la razón por la que la planeación regional debe estar en la planeación nacional, como una parte detallada del plan general. Aquí es oportuno mencionar que la planeación nacional se piensa en un periodo de mediano plazo (4-6 años, no más). Sin embargo, por la dinámica de la planeación regional, ésta engloba un programa más amplio y coordinación de planificación: pues, los proyectos y los programas nacionales en la planificación regional son sujetos de coordinación y son transmitidos a la localidad correspondiente.

Por ello, la planeación regional abarca más tiempo y proyección al largo plazo. Ello nos conduce al enfoque regional, el cual es ocuparse de las regiones diferenciadas y de los problemas peculiares, sin perder la perspectiva nacional, y, por lo tanto, aplicar las medidas más eficientes para continuar con el desarrollo en cada una de distintas regiones.

La planeación regional, se relaciona con cada una de las zonas, identifica factores existentes que de cierta forma lo caracteriza. En la planeación regional, identifican las zonas con recursos no aprovechados y con ubicación favorable, lo que requerirá de acciones concentradas. O bien, por el contrario, reconoce un área con gran actividad de inversión: corredores industriales, unidades de comunicación, etcétera. Lo cual, exige el apoyo de inversión en otros sectores de la economía regional.

Por lo descrito anteriormente, para dar inicio al desarrollo regional se debe de contar con cierto nivel de infraestructura: carreteras, ferrocarriles, puertos y

depósitos, suministros de energía, redes de comunicaciones, agua potable. Y por otro lado: buscar una adecuada ubicación de dichas instalaciones y servicios, para un impulso a los potenciales polos de desarrollo.

Un aspecto importante en el que se basa la planeación regional, es el requerir diversos tipos de información sobre las distintas zonas. Esta información se basa principalmente en datos estadísticos de la economía, poblacionales, de los fenómenos sociales, etc., de la región.

La planificación regional, es importante, pues estudia la situación actual y proyecta a futuro, la tendencia que posee, su tendencia. Y ello, con fundamento en temas económicos y sociales que prevalecen en la región.

Dependiendo de las regiones se basa el análisis sobre el estudio de las distintas localidades, pero si existen ciertos patrones a los que se puede hacer referencia:

1) *Las condiciones naturales.* Características de suelo, uso de tierras, clima y topografía, recursos naturales.

2) *Poblacionales.* Composición y distribución, tendencias migratorias, nivel de vida, empleo, así como un nivel de ingreso y consumo.

3) *Economía de la región.* Características de los sectores, de los mercados y posibilidades de expansión. Papel de la economía regional en la economía nacional y su vínculo con otras regiones.

4) *Desarrollo social.* Potencial humano disponible, formación educacional—analfabetismo—profesional, salud servicios, seguridad. Programas a niños, ancianos y a la familia.

5) *Estructura espacial.* Distribución de los asentamientos humanos, jerarquización de las ciudades, desarrollo de zonas metropolitanas y la instalación de infraestructura y comunicaciones.

6) *Aspectos institucionales.* Se refiere a la estructura administrativa, a la social y política.

Todo lo anterior depende completamente de la información de que se disponga y de los análisis realizados. Estos estudios nos enfocan a clasificar las distintas regiones y su comportamiento.

6.2.1. TIPOLOGÍA REGIONAL

Los diferentes tipos de región los anota François Perroux, como un intento de clasificar la economía que prevalece en las regiones, y como resultado encontró tres principales características³³:

Las regiones Homogéneas: se determinan por su agrupación de unidades contiguas con características similares, se pretende establecer índices homogéneos y características similares y las variaciones hacia dentro de la zona sean mínimas.

Las regiones–planes, o regiones–programas: se definen de conformidad con ciertos objetivos o metas en un espacio territorial dado, y depende de ciertas decisiones de política económica.

Regiones polarizadas o nodales: Perroux, llama polos de crecimiento (*Pôles de Croissance*), al conjunto de unidades motrices que ejercen efectos dominantes (efecto multiplicador) en otro conjunto definido en términos económicos y territoriales. Y los llama así, porque el crecimiento no se distribuye de manera uniforme entre los sectores de una economía, sino que se concentran en cierto sectores, y en industrias de crecimiento particulares. Estas industrias de crecimiento tienden a formar "aglomeraciones" y a dominar otras industrias elevando el producto, el ingreso, el empleo, la tecnología; se llaman industrias propulsoras. Un polo de desarrollo es un agrupamiento de industrias propulsoras.

De esta manera, el polo de desarrollo queda constituido por unidades heterogéneas y contiguas, complementarias entre sí y que tienen entre ellas y específicamente como un nodo o foco central, intercambios más intensos que con otras unidades. Se trataría de establecer, lo que se llama un espacio polarizado o conjunto heterogéneo cuyas partes se complementan y sostienen mediante centros, polos, nodos o focos dominantes e intercambios con las regiones vecinas.

La región polarizada tiene como punto de partida la interacción entre núcleos centrales y áreas satélites y en ellas influyen las corrientes económicas organizadas por la fuerza de atracción y la resistencia que se deben a la discrepancia y a la distancia.

La anterior descripción, nos resulta suficiente para poder entender, como se realiza la clasificación de las regiones y cómo es que se proyectan. No profundizamos demasiado en este tema de los polos de desarrollo, puesto que ello nos concentraría en temas de mayor reflexiones.

³³ ILPES, pp. 98-100.

En este primer apartado hemos realizado el estudio acerca de política, las cuestiones relacionadas al Estado y hasta donde puede llegar el desarrollo. La política la abordamos desde el punto de vista filosófico y científico, y ambas, en su conjunto, nos proporcionan la política como una directriz a seguir.

En segundo término, el Estado es estudiado desde la óptica de la ciencia política, y a partir de este enfoque el Estado es el encargado de realizar el bien común, alcanzar el desarrollo; para lo cual se vale de instrumentos como la planeación y la política pública.

En lo referente al desarrollo, se hace una descripción de lo que es el desarrollo y los elementos que este posee, además de hacer mención de los principales elementos que propician al desarrollo, así como sus características. Dentro del desarrollo se marca el desarrollo regional, el cual se estructura dentro de la planificación regional.

En este apartado hemos hecho mención que varios son los instrumentos que utiliza el Estado para salvaguardarse de los problemas que enfrenta día a día. Pero, en este escrito solo nos hemos referido a dos: a la planeación y a la Políticas Pública.

Y puesto que en los incisos anteriores hemos comenzado a hacer mención de la planeación, vayamos a la planeación, veamos como se constituye, su proceso para comprender mejor lo ya escrito. Y posteriormente analizaremos como se estructura la política pública, ésta para una mejor toma de decisión hacia la mejor solución posible.

CAPÍTULO SEGUNDO

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO



"No hagamos planes pequeños: ellos no tienen el mágico poder de animar el espíritu de los hombres y probablemente no serán nunca realizados. Hagamos grandes planes, pongamos espíritu elevado en la esperanza en el trabajo recordando que un noble y lógico programa una vez planteado, nunca muere, porque aún después de nuestra ausencia será una cosa viviente, confirmada siempre con creciente insistencia. Recordemos que nuestros hijos y nuestros nietos harán las cosas que nosotros nos hicieron vacilar. Hagamos que su divisa sea el orden y su guía la belleza."

Daniel C. Burnham.

Se puede imaginar que en la historia ha existido, aunque en forma no tan perfeccionada, la planeación. Por ejemplo, las obras públicas de los canales del Nilo en Egipto, las carreteras romanas, las grandes pirámides Aztecas, etc. También hablamos de que los individuos planean sus actividades para distribuir su tiempo, sus acciones, sus medios económicos a efecto de obtener los mejores resultados; las actividades cotidianas que realizamos, las empresas en sus funciones, las instituciones públicas en sus actividades o servicios. Desde las grandes e impresionantes obras del pasado, en la administración pública, hasta la actividad individual, ésta está guiada por objetivos, metas o todo un programa estructurado. Dichas actividades necesitan orden, se necesita planear. Por lo que planear es una actividad que abarca diferentes áreas y niveles de actividades que pretenden alcanzar determinadas metas, por medio de cursos de acción racionales.

La planeación es un instrumento de importancia que nos permite determinar los cursos de acción, formular los objetivos y determinar procedimientos adecuados, así como permitir la toma de decisión. Aquí me parece oportuno decir que la planeación abarca diferentes ámbitos de aplicación; la planeación en ciencias físico-matemáticas, por ejemplo, tiene un resultado más certero en el modo de

aplicación y la solución es clara, ello en comparación con las ciencias sociales. Es decir, la pluralidad de elementos que convergen dentro del sistema político dificulta hacerlas homogéneas.

La planeación gubernamental, la planeación social y de políticas, me atrevo a decir, es un componente de la política general del Estado y el resultado esperado es diferente a la planeación dentro de la iniciativa privada. Con esto quiero decir, que la planeación para el desarrollo involucra profesionales de diferente áreas para la integración de objetivos y metas, es una actividad multidisciplinaria en función de formular las acciones para la conducción de un país, de una o varias regiones dentro de un ámbito federal, estatal o local.

En nuestro caso, la planeación, insertada en el marco del Plan Puebla–Panamá coordina y dirige los esfuerzos del gobierno federal mexicano, los nueve estados del sur–sureste de México y los Países Centroamericanos a fin de obtener en un plazo de 25 años una *región de influencia económica*,³⁴ esto como lo indica la presentación del Plan Puebla–Panamá.

El Plan Puebla–Panamá pretende realizar sus acciones acordes a tecnologías establecidas, además, intenta sentar sus realidades de acuerdo con nuestro contexto histórico, coyuntural y patrones de desarrollo, política económica, sistema político y comportamiento social, sin olvidar las modificaciones por factores de la globalización.

Por tal razón, doy un peso importancia a la metodología de la planeación, y la describo en un solo apartado. Pues, la planeación dentro del ámbito de la administración pública dirige sus esfuerzos conforme lo legitima el Estado. Es decir, el Estado es quien tiene la facultad de orientar la planeación del país, la planeación para el desarrollo.

En nuestro apartado anterior señalamos que el Estado es el vínculo de la planeación y las políticas públicas: la planeación, como se verá en este apartado, se orienta a los lineamientos generales, y las políticas complementan su acción dirigidas a cuestiones específicas. Ello, se ve en el apartado siguiente.

Pero, ¿cómo se relaciona la Planeación con el desarrollo? Dentro del apartado anterior señalamos una pregunta que Carlos Matus formula: *¿Las estrategias que se diseñan en el desarrollo pueden constituir un instrumento eficaz para que los analistas contemplen, comprendan y descubran los puntos débiles de las "estructuras" en su funcionamiento que obstaculizan el cambio, buscando la transformación de esas debilidades?*³⁵ A lo cual, la planeación responde porque ella identifica sistemáticamente las áreas de máxima oportunidad, así como localiza los espacios de poca eficiencia, es decir, examina los puntos fuertes y débiles.

³⁴ Documento oficial, presentación del Plan Puebla–Panamá. Presidencia de la República, 12 de marzo de 2001, página Internet: www.ppp.presidencia.gob.mx

³⁵ Matus Romo, Carlos. *Estrategia y Plan*. Editorial Siglo XXI, México, D. F. 1978. p. 5.

Para después dar un curso alternativo de actuación. Además, definirá los resultados que una organización podrá lograr con el máximo de probabilidades y establecer límites lógicos de actuación dentro de los cuales se podrá utilizar en forma óptima los recursos existentes.

Además, tenderemos que añadir que la planeación es un elemento de la administración. A lo cual, quiero resaltar que la Administración (como en líneas arriba indicamos) es una interdisciplina, donde convergen diferentes ciencias; puesto que la Administración tiene como objeto la *organización* de las actividades y conocimientos, y en este sentido, la Administración coordina (*coordinación*) las acciones para el logro de los objetivos establecidos.

Por ello, decimos que la Planeación, como parte de la Administración, debe anticiparse a lo que hay que hacerse y cómo lograrlo. Realizar y formular programas para aumentar la oportunidad de direcciones en la toma de decisiones. Con lo anterior queremos decir, es una planeación para el desarrollo.

1. DEFINICIÓN DE PLAN

Mencionamos que la planeación ha sido un aspecto que el hombre lleva inherente, por su naturaleza de construir y realizar grandes obras, desde monumentos arquitectónicos maravillosos hasta el trabajo más sencillo que se pueda llevar a cabo para la obtención de sus metas. Pero, ¿qué es la planeación y por qué planear?

Para nuestros propósitos, hemos hecho la anotación de los términos que se relacionan con la planeación y lo que significa cada uno de ellos:

Plan: "Intento, proyecto o estructura; disposición general de una obra; conjunto de disposiciones gubernamentales tomadas para dirigir la economía. En México, compromiso de carácter político: Plan de Ayutla, Ayala, proyectos económicos".³⁶
*"Programa, detallado de las cosas que hay que hacer para la ejecución de un proyecto"*³⁷. "Un plan está constituido por el conjunto de disposiciones adoptadas, con vista a la ejecución de un proyecto"³⁸.

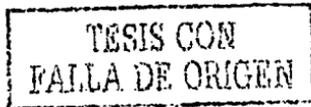
Planear: "Trazar o formar un plan de una obra. Imaginar un plan. Proyectar".

Planificación: "Plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, como el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria".

³⁶ Diccionario Enciclopédico Saber 3. Tomo 3 Par-Zwi. Fernández Editores. México, D. F. 1990. p. 880.

³⁷ Diccionario Larousse de la lengua española. Ediciones Larousse. México, D. F. 1979. p. 440.

³⁸ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa. México, D. F. 1993. p. 675.



Planificar: "Trazar los planes para la ejecución de una obra. Establecer planes o programas económicos, indicando los objetivos, las etapas de financiación y la estructura de los organismos adecuados para esta realización".³⁹

Planeación: "El proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción, con vista a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que pueden ser identificados"⁴⁰. "Planificar es aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son para encontrar un modo de resolver los problemas"⁴¹; "Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigida al logro de objetivos por medio de preferibles"⁴².

La ley de planeación, en su artículo 3º establece: "Ordenación racional y sistemáticas de acciones que en base, al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos de la propia constitución y la ley establece"⁴³.

Ahora bien, la planeación, "dentro del proceso político, discute los objetivos y establece prioridades en que ellos deben de realizarse, atendiendo a los criterios ideológicos, a los factores de realización, a aspectos geográficos o físicos, a los recursos, a las necesidades, etc."⁴⁴ El proceso político es el espacio donde los funcionarios designados y los representantes elegidos por votación (administrativos y políticos) lejos de estar separadas sus ideologías, las realizaciones en cuanto al plan son muy vinculadas. En este espacio los planificadores asumen responsabilidades que van más allá de su ámbito. El analista planificador ayuda a formular políticas y planes de desarrollo, así como el político realiza tareas administrativas.

De lo anterior podemos concluir lo siguiente: la planificación para el bienestar, es un método de adopción racional de decisiones por el que contrastan los medios y los fines en un intento por averiguar cuál es la mejor manera de compaginarlos al mínimo costo posible y máximo de eficiencia, la mejor posible solución. Y contempla: el objetivo que se pretende alcanzar y los medios establecidos para alcanzar ese propósito. Lo cual observa varios pasos, de entre ellos, los siguientes:

³⁹ Diccionario Enciclopédico Saber 3. Tomo 3 Par-Zwi. Fernández Editores. México, D. F. 1990. p 880.

⁴⁰ Definición de las Naciones Unidas en Ezequiel Ander-Egg. *Introducción a la planificación*. Editorial Humanitas. Argentina, Buenos Aires. 1983. p 14.

⁴¹ Pandith Nehru, Primer Ministro de la India (1961). *Ibidem*.

⁴² Yehzekel Dror. *Ibidem*

⁴³ Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983.

⁴⁴ Jiménez Castro. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Jimusa. México, D. F. 1995. p. 121.

1. **La elaboración de políticas.** Modificación progresiva de los fines y los medios hasta lograr la viabilidad.

2. **Ejecución.** Ésta se enfoca a las circunstancias administrativas que crean disparidades entre las aspiraciones y el cumplimiento.

3. **Evaluación.** Documenta las diferencias y esa información sirve para modificar la política.

A estos tres últimos puntos, al mencionar política, lo hago como un curso o directriz a seguir.

Y la administración, dentro de la cosa pública, es ver mucho más allá, comprender más allá de reglamento y especificaciones, o bien el sólo atenerse a elementos contables.

De lo anteriores podemos observar claramente que la planeación posee elementos técnicos-metodológicos que nos permite hacer cursos de acción racionales dirigidos hacia las metas propuestas, y así mismo dentro de las definiciones es oportuno hacer mención de la planeación y planificación, ya que en algunos documentos aparecen en esta forma.

1.1. PLANEACIÓN IMPERATIVA O COMPULSIVA

Y no solamente se habla de planeación y planificación, se habla de las características que ha adoptado la planeación dentro de los sistemas políticos.

Y ello, es porque al hablar de administración, hablamos de **coordinación** y demás elementos característicos, y es frecuente que nuestra mente dirija los pensamientos a la industria o empresa; la planeación se dirige a la proyección de la industria, al crecimiento de la empresa. Pero en ocasiones no nos preguntamos cómo se concibe la planeación dentro de la administración pública, dentro de la cosa pública.

De esta forma la planeación, y en específico la pública, posee elementos de mayor alcance que una administración de empresas. Por ejemplo, dar la pauta de crecimiento y progreso a una nación, lo cual implica mayor complejidad.

Así, la planeación se caracterizo por dos sistemas políticos: el primero la Planificación, término seguido en la URSS al termino de la Revolución de 1917. El segundo se refiere a la Planeación, termino seguido en los países de occidente.

La Planificación surge como una nueva forma de gestión pública para dar solución global al problema del subdesarrollo. Sus características:

- 1) Plan quinquenal de carácter obligatorio.
- 2) Abarca a la sociedad en su conjunto.
- 3) La lleva a cabo el gobierno a través de su órgano central de planificación.
- 4) Surge para dar respuesta al subdesarrollo.
- 5) El control es absoluto, es unilateral.

- 6) Se lleva a cabo a un nivel macroeconómico.
- 7) Su objetivo: cambio total en la estructura.

Así al hablar de este tipo de planificación era sinónimo de socialismo, como un sistema económico contrario a la economía de libre mercado. El éxito en sus inicios de la planeación soviética sirvió para que fuera imitada por otros países y para la transformación radical de todo un sistema social y económico. Pero a partir de la Segunda Guerra Mundial, los países occidentales se vieron en la necesidad de intervenir en la economía y de incidir en el ciclo económico para alcanzar el pleno empleo, de manera diferente adoptaron la planeación a corto, mediano o largo plazo.

1.2. PLANEACIÓN INDICATIVA (FLEXIBLE)

Por otro lado, se localiza la Planeación indicativa, de origen Francés, que responde a la filosofía de la búsqueda de un punto medio que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común al desarrollo⁴⁵.

Este tipo de planeación surge en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, asociando la idea de un crecimiento económico total y global de una nación atrasada apoyándose en la política del Estado en lo referente a las inversiones del sector público y los efectos que puedan generar en el sector privado, el cual conserva su autonomía. Sus características:

- 1) No es de carácter obligatorio, más bien orientador.
- 2) Abarca uno, dos o más sectores, pero no necesariamente a todos.
- 3) Lo elaboran distintos grupos sociales en coordinación con el gobierno.
- 4) Surge para dar respuesta parcial-inmediata al desarrollo.
- 5) El control de planes es flexible.
- 6) Se lleva a nivel macro o microeconómico.
- 7) Su objetivo: acelerar el desarrollo sin cambios radicales en la estructura.

De los dos diferentes sistemas, "Planeación y Planificación", me atrevo a decir, son el mismo objeto de estudio y considerar que su significado está en dirección de la determinación de los fines y disposiciones de los medios necesarios para su realización, y que supone un diseño sistemático de actividades consideradas posibles dentro de un determinado orden social.

En este sentido, el análisis de este trabajo ha utilizado las dos palabras indistintamente, lo cual obedece a esta razón.

Debido al planteamiento anterior, se puede agregar que la planeación por su condición técnica de procedimientos para actuar es neutra, *"no es ni buena ni mala en un sentido ético. Pero puede ser eficaz o ineficaz, puede o no, conducir a la*

⁴⁵ Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa. México, D. F. 1999, p. 21.

*obtención de los objetivos deseados. La planeación, por esta neutralidad, no tiene fines implícitos, más bien éstos van de antemano*⁴⁶.

2. IMPORTANCIA Y PROPÓSITO DE LA PLANEACIÓN

Las actividades que realizamos, las ejecutamos acorde a nuestras necesidades, incluyendo el tiempo en que esperamos realizarlas, así como empezamos a considerar los recursos que faltarán para el término satisfactorio de nuestro trabajo; comenzamos a ordenar nuestras ideas y esfuerzos dentro de un plan, planeamos.

La planeación dentro de la administración *"es el proceso de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. O dicho en otros términos, es entender el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor"*⁴⁷. Por ello, La naturaleza de la planeación consiste en que los programas y resultados aumentan las oportunidades de elegir hoy decisiones, antes de que las simples tendencias se conviertan en problemas. Es decir, La planeación permite realizar la utilización más plena y económica de los recursos humanos, del equipo, de las instalaciones con que se cuenta, del dinero.

Dentro de las finalidades de la planeación se encuentra unas de carácter general y otras de carácter específico. Desde un punto de vista general, la planeación propone una visión integral de los problemas que afectan a un país; obstáculos sociales, económicos, urbanos, de educación, etc. Las cuestiones específicas, se localizan la planeación económica, hoy día una gran preocupación.

La planeación hace una proyección futura, analiza anticipadamente los hechos, orienta la selección de acciones para el logro de objetivos y fija las estrategias para hallar soluciones, la "Planeación" es un instrumento, no un fin.

3. TIPOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN

Un aspecto importante de la planeación, es la existencia de diferentes tipos de planes, los cuales distinguen las actividades que se realizan, puesto que los objetivos en la planeación pueden contener actividades diferentes y, aún así, estar dirigidos a un mismo fin. En el documento de Torrico Toborga, *"Concepciones y Enfoques de Planificación Universitaria"*⁴⁸. El autor introduce diferentes clasificaciones de la planeación, las cuales citamos:

⁴⁶ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México D. F. 1999. p. 217.

⁴⁷ Jiménez Castro. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. p. 127.

⁴⁸ Torrico Toborga. *Concepciones y Enfoques de Planificación Universitaria*. UNAM. Cuadernos de Planeación Universitaria. No. 7. México 1980. pp. 5-20.

Planeación Retrospectiva. Se dirige a analizar las acciones hechas en el pasado y los resultados obtenidos, para señalar las posibles variaciones en el futuro.

Planeación Determinística. Ésta es parte del modelo anterior, para poder crear un modelo de la realidad en donde las variables independientes son controlables, y cada uno de los valores de las variables de entrada corresponde a un valor de las variables dependientes de un futuro determinado.

Planeación Prospectiva. Se basa en la premisa de que el futuro no se puede predecir, pero si diseñar. Se estudian más las eventualidades futuras, lo que permite que la toma de decisiones tome más importancia para futuras acciones, se piensa en los escenarios probables con alternativas.

Planeación Inferencial. Este es metodológico, pero no considera los patrones o normas a los que se debe sujetar, los indicadores en que se basa son conceptos vivenciales subjetivos de los decididores.

Prueba y error. Este es el principal método en que se basa la planeación inferencial. Es la prueba y error de los diferentes ensayos, teniendo éxito cuando hay sobrante de recursos, sin tomar en cuenta la limitante del tiempo. Sus debilidades, son visibles claramente. Henry Ford, tuvo grandes éxitos con este método, así como fracasos.

Planeación Circunscriptiva. En este, se centra en las circunstancias, situaciones o la problemática presente. Ésta da respuesta a la situación no favorable dentro del corto plazo. Aquí se hace referencia a las Políticas Públicas: diremos que son programas de acción gubernamental.

Por Su Tamaño. El tamaño del plan va a ser de acuerdo a las necesidades que se quieran solucionar, por un lado, los planes de mayor magnitud o macrospectivos, los cuales abarcan problemáticas integrales. Por otro lado se localizan los planes que se enfocan a los problemas específicos, son planes microspectivos.

Por Su Ámbito. Esto va a depender totalmente del contexto en que se elaboren los planes, es decir, si se planea para incluir factores internos y externos se trata de una planeación integral. Así mismo, podemos encontrar planes que se orientan a agentes internos solamente, etc.

Por Su Forma. La planeación se puede desenvolver dentro de un plan principal, el cual describe los programas y proyectos en un tiempo determinado. Este es un esbozo que delinea las acciones principales a tomar para el desarrollo del mismo plan, proyectos y programas.

Por Su Propósito. El propósito de cualquier plan es la transformación, mejorar y proyección de los factores que rodean al ser humano. Es decir, producir cambios significativos, creando las condiciones necesarias para llevar a cabo los planes, programas y proyectos establecidos y la satisfacción de objetivos. Aunque los

planes son diseñados de acuerdo a tiempos, estos tiempos buscan solucionar la urgencia y/o magnitud de la problemática. De esta forma encontramos planes a corto, mediano y largo plazo.

Por La Duración. La planeación se puede clasificar por el periodo de tiempo en que se realicen sus acciones, uno, cinco, diez o más años, o bien, depende de las declaraciones que pretenden los planificadores. La temporalidad de los planes y programas puede ser breve (corto o mediano plazo) y de largo plazo. Los planes de corto plazo van acordes a la ejecución del presupuesto. Los planes a corto plazo, por su duración, deben de indicar los tiempos de realización previstos y costos estimados. En algunos casos el periodo de un año no es suficiente para el logro de los objetivos, lo que requiere mayor tiempo, formulándose el plan de mediano plazo.

La duración de plan, depende totalmente del periodo lógico necesario para cumplir los compromisos que se han adquirido. Algunos planes son interrumpidos por cambios de directivos en la organización, lo cual causa pérdida de recursos, y dicha incon tinuidad se debe al desconocimiento del objetivo principal de la organización. Además, de existir un error común: no hay una integración de los planes de corto plazo con aquellos de mayor amplitud, el largo plazo. Lo que ocasiona que el plan de corto plazo no ayude a la continuidad de los planes al largo plazo.

Por Su Curso. El curso de la planeación puede ser adaptativa o estricta. El plan adaptativo, tiene como característica el ser flexible durante el proceso de aplicación, ya que éste se adapta a los cambios imprevistos durante el periodo de plan. El plan estricto no tiene mucha duración, más bien se enfoca a los problemas específicos y de rápida solución.

Por Su Participación. Los planes, por su participación, pueden ser democráticos (Plan Nacional de Desarrollo), o bien, estrictos. En el primero de ellos, intervienen los diferentes grupos sociales para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas.

Por otro lado, se localizan los planes autoritarios, los cuales son elaborados sin la consulta de los demás participantes (sectores o personas), siendo elaborados por el mismo encargados de evaluar las metas y objetivos establecidos.

Por Sus Vertientes. Cuando se refieren al ámbito público los planes pueden ser globales, así como los sectoriales cuando su conjunto son las entidades y dependencias de un mismo ramo dentro de la Administración Pública. Son regionales cuando los planes abarcan una o más regiones. Los institucionales cuando se circunscriben a una de las dependencias o entidades de la Administración Pública.

Los planes estratégicos. Tienen por objeto la determinación de la naturaleza de la entidad, sus metas fundamentales y las políticas que seguirán las acciones en todos los niveles.

Los métodos antes mencionados en forma única o combinada, permiten el desarrollo de los modelos posibles, ofrecer una mayor oportunidad de logros de objetivos, etc.

4. PRINCIPIOS Y PROCESO DE LA PLANEACIÓN

Varios son los principios que se aplican a los aspectos de la planeación; el saber de ellos y aplicarlos puede orientarnos para escoger las alternativas que se presentan durante el proceso de la planeación.

De hecho, los principios, desde mi perspectiva, van inmersos en todo el proceso de la planeación. Y sin ánimo de hacer una separación entre los principios y los pasos del proceso de planeación, creo conveniente solamente mencionarlo para poder identificarlos, y detallar más dentro de los elementos que componen el proceso de la planeación.

1. Objetivos definidos. La determinación de objetivos y políticas, antes de la formulación y realización del planteamiento, resulta de gran utilidad, ya que sin ello el plan no tendría sentido y con contenido confuso en los propósitos, sin llegar al objetivo.

2. Sencillez. La formulación y establecimiento de objetivos debe ser sin complejidades, ya que ello significaría confusión y evitar la ejecución de los objetivos en los términos establecidos.

3. Uniformidad. Este principio está conformado por la normatividad, es decir, normas de actuación las cuales están establecida con anterioridad para medir la realización en unidades monetarias, de realización o de tiempo. Lo que permite tener una actividad controlada.

4. Continuidad. La Uniformidad, por el proceso constante de control en las actividades realizadas permite una constante labor de refinar y agudizar los objetivos que deben de cumplirse. Se continúan y realizan los planes.

5. Elasticidad. No importando que tan detallado sea un plan o que tan bien se haya construido, en la práctica, generalmente, los planes y programas se modifican debido a que las variables que fueron contempladas, no fueron las suficientes o bien dichas variables van cambiando conforme se va avanzado en programa de trabajo. En consecuencia se modifica.

En contraste, existe la falta de rigidez y la imprecisión, la cual se refleja en la falta de objetivos claros.

6. Equilibrio. Es la armonía y concordancia entre los diferentes objetivos que conforman el plan. Este es punto importante por la relación lógica que se

establece entre los recursos humanos y los recursos materiales para el resultado de los objetivos⁴⁹.

4.1. PROCESO DE LA PLANEACIÓN

Para la elaboración del plan se requiere la conjunción de un proceso técnico que permita un análisis y proyección, ya que la planeación es un requisito previo para la iniciación de un programa.

En la elaboración de la planeación existen, principalmente, dos elementos: el objetivo que se pretende alcanzar y los medios establecidos para alcanzar ese propósito. Se hace un inventario de recursos, se precisan las necesidades existentes y se determinan los problemas por desarrollar. Es decir, con los problemas existentes se desea crear oportunidades y prevenir problemas, en lugar de resolverlos.

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

Dentro de la literatura de la administración podemos localizar distintos pasos o etapas dentro del proceso de la planeación, y en algunos casos tanta información puede llegar a confundirnos, por tal razón, solo menciona los siguientes puntos:

4.1.1. DIAGNÓSTICO

Para la formulación de un programa se requiere iniciar con el diagnóstico, el cual, es un programa amplio de fortalecimiento, que exige un examen de la situación existente, el empleo de técnicas adecuadas de programación y la determinación de metas por lograrse tanto por en el sector privado, como en el sector público. En campos tan diversos, como lo es la producción de la energía, la industria, la minería, comunicaciones, educación, seguridad social, etc. En este sentido, el diagnóstico puede contener las siguientes tareas:

- Sistematización de la información y datos sobre la situación-problema, como se llegó a ella y su posible solución.
- Se pretende establecer la naturaleza y magnitud de las necesidades, problemas y jerarquización de los mismos en función de los criterios políticos y técnicos.
- Permite el conocimiento de las diferentes fuerzas en conflicto y de los factores que actúan de manera favorable, neutra o en contra, para alcanzar los objetivos o finalidad propuesta.

⁴⁹ Los principios en Jiménez Castro. Introducción a l estudio de la Teoría de la Administración, pp. 139-141.

- Incluye la determinación de los recursos e instrumentos en función de la resolución de los problemas y/o de las satisfacciones de las carencias detectadas.

Lo anterior tiene por finalidad: servir de base para las acciones concretas. Así, el análisis realizado del diagnóstico, permitirá detectar problemas insuficiencias, desviaciones y omisiones en el desempeño de los objetivos establecidos. Una vez establecidos las cuestiones no satisfactorias, se señalan las medidas factibles de solución o mejora y se espera la continuación establecida.

El diagnóstico es el estudio de la situación real, que permite conocer las condiciones de los recursos e identificar las necesidades y problemas. Éste señala cuales son los puntos fuertes de la organización, las capacidades de producción las metas y ambiciones del personal que labora. Asimismo, señala los vicios que existen dentro de la empresa o institución, la falta de calidad en los productos o servicios ofrecidos, las deficiencias de los trabajadores. Es decir, este punto, el Diagnóstico, es el principio para reconocer los puntos fuertes y débiles de las estructuras.

4.1.2. ESTABLECIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS

El proceso administrativo que se inicia con la fijación de objetivos y estrategias, permite definir las metas y programas a corto, mediano y largo plazo, así como crear los mecanismos de normatividad, metodologías y criterios para evaluar los resultados. Lo que permite continuar, modificar o cancelar, y sustituir metas.

Así, los objetivos son fines hacia los que se dirige la actividad, y representan no sólo el punto final de la planeación, sino también el fin hacia el que se encamina la organización, la dirección y el control. *"Son aquellas situaciones que se quieren lograr o alcanzar con los instrumentos del plan. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas."*⁵⁰

Al igual que las directrices que conforman las acciones del plan, los objetivos son los elementos que permiten el acabamiento. Las metas deben comprender indicadores de medición de lo realizado de tal modo que puedan ser cuantificables en tiempo y volumen.

4.1.3. ESTABLECIMIENTO DE ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Una vez establecidos los objetivos y las metas, las estrategias orientan los esfuerzos de la planeación. Y las estrategias *"son el conjunto de acciones que se*

⁵⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. Guía Técnica No. 10. La Planeación del Desarrollo Municipal. México, D. F. 1992. p. 27.

*llevarán a cabo para instrumentar una política*⁵¹. Por otro lado las líneas de acción se realizan acorde a las actividades enfocadas.

Por consiguiente, las estrategias se dirigen a determinar y comunicar a través de un sistema de objetivos. Es la imagen de la organización que se proyecta. Sin embargo, las estrategias no intentan señalar exactamente como se van a lograr los objetivos, pero si proporciona estructura que guía las acciones.

Ahora, las líneas de acción que conforman cada una de las estrategias tienen que sentar las bases para definir metas específicas en base a las políticas a seguir de acuerdo a los propósitos establecidos. Y en este sentido, las políticas se refieren a aquellos criterios que guían las acciones, es una directriz, y no se debe de confundir con reglas.

4.1.4 COORDINACIÓN

La coordinación es un elemento fundamental dentro de cualquier organización, ya que este puede evitar la duplicidad de funciones. La coordinación permite establecer la responsabilidad general del órgano responsable, así como el compromiso individual de cada uno de los elementos que conforman ese órgano responsable de la ejecución de los objetivos.

Por otro lado la coordinación establece redes de comunicación entre los diferentes niveles jerárquicos de la administración encargada de llevar a cabo los objetivos y metas. La coordinación se localiza en el principal nivel de mando.

4.1.5 PROGRAMACIÓN

La programación se encarga de elaborar los programas de desarrollo en un determinado periodo de tiempo. Este aspecto es de mayor concentración, definición de quién, cómo y con qué se llevarán a cabo las acciones y los métodos de trabajo. Lo que orienta mejor las actividades y el aprovechamiento de los recursos.

Por medio de los programas se establecen el orden sucesivo y la prioridad de las medidas, las acciones y los plazos necesarios para lograr los objetivos. Además, en ellos se describe lo que se ha hecho, prescriben lo que hay que hacerse, y describe lo que hay que hacerse ahora.

Para poder dar inicio a un programa, éste debe de estar respaldado por el presupuesto. Siendo el presupuesto el espacio donde se asignan los recursos necesarios para el logro de metas y objetivos.

⁵¹ Ibidem.

4.1.6 PRESUPUESTO

El presupuesto es una de las partes esenciales de la planificación, ya que este permite la movilización y racionalización de los recursos. Aquí se cuantifica monetariamente los proyectos y programas, se expresa en términos numéricos. La presupuestación contiene elementos que son de importancia para su propia realización.

Wilburg Jiménez Castro⁵² propone elementos para la presupuestación por considerarlos completos, los cuales son los siguientes:

Universalidad o Generalidad. En este punto se hace referencia a los ingresos y gastos de la empresa o institución, los cuales se integran en su totalidad dentro del presupuesto.

Exclusividad. Todo asunto no financiero debe ser excluido del presupuesto, ya que el no hacerlo puede causar confusiones a momento de la integración de todos los rubros que conforman el presupuesto.

Integridad. La integridad incluye todos los recursos y asignaciones que se destinaron para la institución o empresa ya contemplados. Los recursos financieros se localizan en un fondo, lo que facilita la aplicación de los mismos según las prioridades establecidas en el plan. La integridad, no permite que los recursos se encuentren dispersos, evitando pérdidas en el presupuesto.

Unidad Orgánica. La unidad orgánica se refiere al equilibrio presupuestal. Al hacer referencia al presupuesto se utilizan técnicas contables, las cuales presentan estados de cuenta donde se estimen los gastos y los ingresos, y se obtenga el saldo.

Especificación. Esta proporciona la información necesaria para elaborar el documento presupuestal, y este sea un instrumento útil de análisis a quien va dirigido.

La información que arroja para el análisis no debe ser excesiva ni muy resumida, lo que podría provocar confusión al momento de interpretar los hechos anotados, cayendo en la desinformación.

Transferencias. Es un medio que se aplica para mantener el enlace de las actividades y la responsabilidad equilibrada entre los grupos funcionales que intervienen en el proceso presupuestal. La autoridad encargada de la ejecución puede transferir sumas entre partidas sin tener que recurrir a la autoridad responsable de la asignación de recursos.

⁵² Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la Teoría de la Administración, pp. 158-161.

Anualidad. Usualmente los periodos de un presupuesto son de un año, así la periodicidad brinda que se conozca anualmente la situación por la que atraviesa los egresos e ingresos al cierre de operaciones en el lapso de tiempo dado.

Autorización Previa. Las asignaciones deben ser aprobadas de manera anticipada así como los gastos por las autoridades responsables de asignar los recursos.

Exactitud. Los métodos de cálculo para determinar los ingresos y gastos de ser lo más exacto posible. Los elementos matemáticos son de gran importancia tales como las estadísticas y técnicas contables.

Equilibrio. Se cumple cuando los ingresos previstos igualan los gastos autorizados. La verificación del cumplimiento del equilibrio se puede realizar a través de un balance de los ingresos y los egresos; si los ingresos fueron superiores a los gastos, o bien, los gastos fueron mayores, lo cual provoca un superávit o déficit presupuestal.

Claridad y Publicidad. El presupuesto es un instrumento muy útil para dar dirección a las acciones, por lo que el presupuesto debe ser muy claro para que su interpretación sea fácil. La publicación, es un medio informativo para todos los que están bajo la dirección del presupuesto y del plan.

4.1.7 CONTROL Y EVALUACIÓN

El control "*es el conjunto de actividades a través de las cuales se identifica el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido*" y la evaluación "*hará valoración cuantitativa del resultado de la planeación*"⁵³.

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

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

⁵³ INAP. Guía Técnica No. 10. p. 23

4.1.8 DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

Todo programa debe de contar con la aprobación del gobierno, empresa o institución, la aprobación de los diversos sectores, departamento o unidades administrativas comprometidas. Y por tal razón, una vez formulado el programa se discuten los objetivos contenidos en el plan de trabajo.

Y ello, nos conduce al lugar de la planeación. Es decir, el nivel de la organización en que se realiza la planeación. Pues bien, para realización de la planeación, éste depende del nivel organizacional, por ejemplo:

- *En la cumbre estratégica se determinan las misiones, la visión del futuro, los objetivos generales y el compromiso social.*
- *En el nivel de unidad estratégica de negocios o de programas se continúa con la misma planeación, pero referida a las áreas funcionales: producción, mercado finanzas, recursos humanos etcétera.*
- *En la unidad funcional se programan las acciones su ejecución y su seguimiento.*
- *En el nivel operativo cada individuo realiza su trabajo de acuerdo con una continuación de la planeación que se formula en forma personal⁵⁴.*

La discusión y la aprobación de la planeación, es el punto que permite conocer y proyectar a la organización, conociendo los puntos fuertes y débiles de la organización.

5. ENFOQUE JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

Dentro de la administración, en la iniciativa privada (me atrevo a decir), no posee un documento que la regule con carácter obligatorio, más bien, poseen documentos que orientan y reglamentan, pero no así como sucede en la administración pública con la Ley General de Planeación (LGP).

Y a propósito de ello es importante aclarar que la Ley General de Planeación delega a la Secretaría de Programación y Presupuesto toda la competencia en lo relativo a la planeación. Sin embargo, se tiene que tomar en cuenta el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, donde se deroga el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), provocando la desaparición de la hasta entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. Hasta la fecha, que este documento entra en imprenta (julio de 2002), la LGP no ha sido reformada y las atribuciones corresponden, ahora, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 31 fracción I reformados de la LOAPF, a partir del 22 de febrero de 1992.

⁵⁴ Andrade, Salvador. Administración: pensamiento y realidad, UAM, Unidad Xochimilco. México, D. F. 2001. p. 51.

La Ley General de Planeación otorga las siguientes facultades al Ejecutivo Federal:⁵⁵

Recabar los datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general de gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para mayor provecho general.

Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública federal.

Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública federal, centralizada y de las entidades de la administración paraestatal.

La ley faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta, popularizar en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para *formulación, instrumentación, control y evaluación* del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinando los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones de realizar para su elaboración y ejecución.

El proceso jurídico de la planeación está destinado a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los respectivos programas originado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto y de tal manera que mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de metas y objetivos previstas.

Para su operación el proceso, como se ha mencionado, se divide en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia, de esta forma que asegurada la continuidad y la congruencia entre actividades y productos del sistema.

⁵⁵ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p 295.

5.1. FORMULACIÓN

Es la actividad que se desarrolla en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de Diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propiedades de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas de plazos medianos y cortos, así como la previsión de recursos a utilizar.

En la integración del Plan Nacional de Desarrollo dentro de las líneas fundamentales se puede mencionar: A) con la sociedad, a través de foros de consulta popular, B) entre Estados y la Federación, y C) dentro de la Administración Pública Federal (APF).

Como proceso político: El Plan, dentro de este aspecto, responde a las demandas de incorporación a los grupos sociales en la determinación de las prioridades del desarrollo. La participación sustentada a través de los foros de consulta popular, confirma la decisión de amplios grupos de la sociedad para unir y articular esfuerzos con el gobierno a fin contribuir en la solución de los problemas de desarrollo.

La articulación de prioridades de los diferentes Estados con las de orden nacional. La elaboración del Plan correspondiente a la tarea de planeación de las entidades federativas, enriqueciendo la dimensión regional de sus aspectos económicos y sociales y aportando planteamientos claros para precisar la orientación y contenido de las políticas regionales del plan. La congruencia de políticas federales con los ordenamientos de orden local.

Al interior de la Administración Pública Federal (APF). Las secretarías correspondientes y las dependencias de los diferentes sectores, elaboran documentos indicativos para informar los procedimientos de participación de cada dependencia.

5.2. INSTRUMENTACIÓN

Actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran planes de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia básica de las vertientes y sus instrumentos.

En esta etapa, las actividades se encaminan a precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano plazo; definir los instrumentos de política económica y social; asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución del Plan y los programas.

Las actividades de la instrumentación, se fundamentan en la programación anual, en sus dos líneas: operativa y presupuestaria. La primera son aspectos normativos y sustantivos, la segunda se refiere a los aspectos financieros de las acciones de planear.

La programación anual tiene el propósito de los criterios de la política económica y social para el periodo, analizar cuantitativa y cualitativamente los objetivos, políticas y estrategias establecidas en los planes de mediano plazo, fijar las prioridades anuales que orientan la estructura del gasto público y de la Administración Pública Federal que definen sus programas de trabajo.

La programación anual es una actividad de lineamientos generales, contenidos en programas nacionales a un año:

Se elabora un Programa Operativo Anual (POA) para cada programa nacional que es el enlace entre el POA y el presupuesto.

El POA proyecta las variables de corto plazo a orientar en los propios programas nacionales.

La programación anual considera cuatro vertientes:

Obligación. Conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de instrumentos de programas-presupuestos de cada una de ellas.

Coordinación. Abarcan las secciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas.

Concertación. Son convenios o contratos con participación de los sectores sociales, los cuales derivan de las acciones del Plan Nacional y programas de mediano plazo. La concertación aparece en el artículo 38 de la LGP, y señala la manera de cómo los sectores social y privado se integran en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Inducción. La ejecución de instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir cierto comportamiento de los sectores sociales y privados, con objeto de que se hagan compatibles sus acciones con el propuesto con el plan y programas generales. Esto a fin de corregir desviaciones, disminuir costos o hacer excepciones.

5.3. CONTROL

Los mecanismos de control, deben tener los siguientes propósitos:

1. Ofrecer una visión de conjunto de cumplimiento de las metas y de las labores realizadas en función del plan a los diversos niveles de ejecución.

2. Establecer las responsabilidades de los diferentes niveles de ejecución en el retraso, ineficiencia o incumplimiento de las metas.
3. Permitir la identificación rápida de estancamientos en las ejecuciones del plan.
4. Ofrecer información periódica que permita adoptar decisiones oportunas.

Así el control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y los establecidos en los planes y programas. Este mecanismo es preventivo y correctivo que permite ajustar desviaciones o incongruencias con el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

A) Control Normativo-Administrativo. Este vigila el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de la normatividad que rige sus operaciones: administrativas, contables, financieras, jurídicas y de planificación.

B) Control Económico y Social. Este vigila que exista la congruencia entre el plan y los programas que se generan en el sistema, y los efectos económicos y sociales de las ejecuciones de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Es la dimensión cualitativa de las tareas del control en el progreso de la planeación.

El control económico y social, dictamina la congruencia del plan con los programas de mediano plazo, la de estos con los programas estratégicos anuales.

El Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema, por medio de sus facultades de aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, con la Cuenta Pública de la Hacienda Federal y las tareas de la Contaduría Mayor de Hacienda.

5.4. EVALUACIÓN

La evaluación de los resultados se efectúa al realismo de las políticas o lineamiento establecidos, lo cual se refleja en los objetivos de los planes. Además de revisar el grado de cumplimiento de las tareas previstas en los programas.

Actividad que permite valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan y los programas en un lapso determinado. El periodo normal de evaluar es de un año después de su aplicación.

La evaluación es un pacto reflexivo sobre la actuación de quien ejecuta una política o instrumento en el que se identifican posibles incongruencias o deficiencia. Por lo que se debe de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de lo que se derivan proposiciones para modificar o mantener una política dentro del siguiente ciclo de programación.

La evaluación puede ser de cuatro maneras:

Evaluación programática-presupuestal. Este se basa en el Presupuesto de Egresos de la Nación para su análisis. Se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestales. En Informe de Gobierno lleva este tipo de evaluación.

Evaluación de la gestión de la Administración Pública Federal. Este se refiere al grado de cumplimiento de las normas y propósitos que rigen a la administración y sobre el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos.

Evaluación contable. Es la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestales.

Evaluación Económico-Social. Analiza los resultados obtenidos con la ejecución del plan. Se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas.

6. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Los antecedentes de la planeación en México los podemos encontrar desde los inicios en los asentamientos de la antiguos mexicas. Y seguir así la historia de México hasta nuestros días. Sin embargo, en mi opinión, la planeación comienza a cobrar importancia después de los movimientos revolucionarios, en donde líderes y partido dictan las metas a seguir. Aunque atrayente resulta el estudio histórico de la planeación, no es intención de este escrito profundizar en ello. Pero si nos gustase hacer mención como ha evolucionado la planeación en estas dos últimas décadas.

6.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988

El Plan de Desarrollo de 1982-1988 surge como plataforma electoral, con el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado, y además de ser la continuación del Plan Global (Plan elaborado en el sexenio de 1976 a1982). El Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado por el Instituto de Estudios Sociales Políticos, y económicos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Plan se desarrolló en dos líneas de acción: cambio estructural y reorganización económica. Y en él se estableció los objetivos nacionales, la organización de los programas de trabajo y los instrumentos para lograrlo.

Para la formulación del Plan se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrático (SNPD), donde el sector público y organizaciones populares intervinieron. Se formularon muchos y variados programas en diferentes niveles de la administración; programas que sin importar su viabilidad financiera y sin una jerarquización definida, además de que las organizaciones populares influían el papel del gobierno. Confundiendo el rol de encausar la consulta con la de solamente ser receptiva, hecho que reflejo que no existía prioridades y referencias en los costos de financiamiento. Resultado, muchos compromisos adquiridos no se cumplieron.

Con aquellos efectos, se comenzaron a fijar los criterios y propósitos globales que se enmarcaran dentro de un esquema congruente; ello, con la experiencia obtenida.

En este periodo se lanza la propuesta de modificar los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución. Su finalidad, fortalecer el sistema de planeación.

6.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

Con la Ley de Planeación (5 de enero de 1983. DOF) se institucionalizó los Foros de Consulta Popular, con la intención de conocer las inspiraciones, las demandas y propuestas de la sociedad. Y ello, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se crea el Sistema Nacional de Concertación Económica (en 1989) con el propósito de definir la temática y los lineamientos a seguir dentro de los foros de consulta, de donde surge el Plan Nacional de Desarrollo.

Las decisiones que se tomaron, en este periodo presidencial, se dirigieron a cambios en el ámbito constitucional. Se cambia el contenido de los artículos 25 y 26; y se modifican los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de México.

Los artículos 25 y 26 constitucionales se referían a los de derechos de privacidad en la correspondencia y papeles; y el derecho de requisición a las fuerzas armadas en tiempos de guerra. Lo anterior, pasó a los dos últimos párrafos del artículo 16 constitucional.

Ahora, el contenido de dichos artículos (sin reforma a la fecha del primer semestre de 2002), ambos, señalan la participación del Estado en el Desarrollo Económico y Social, además de establecer los principio normativos de su conducción. Ambos, expresan un programa de gobierno en materia económica.

En lo referente al artículo 27 constitucional, la modificación que tuvo, fue en el ámbito de la planeación. Art. 27, fracc. XXIX: *“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina su bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional,...”*

Por último, se incorporan dos nuevos apartados al artículo 73 constitucional: Fracciones XXIX-D, y XXIX-E. Éstos manifiestan de manera abierta la facultad del congreso para legislar en materia de planeación en el desarrollo económico y social, así como programar, proporcionar, concertar y ejecutar las acciones de orden económico.

6.3. PERIODO DE 1994 A 2000

Los objetivos fundamentales que se manejaron durante la administración de 1994–2000, se dirigieron a fortalecer la soberanía, la economía, el desarrollo social, la democracia.

Construcción democrática, se dirigía a la consolidación de la organización nacional como una república representativa y federal sobre una nueva relación entre los poderes de la unión.

Desarrollo social. Ésta a erradicar la pobreza, sustentada en la equidad de oportunidades, mediante la ampliación de una política social. Que se distinga por ser nacional e integral, federal y participativa, incluyente y eficaz.

Crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, cuyo financiamiento descansaba en el ahorro interno, con uso prudente del ahorro externo.

La planeación en este sentido, se enfoca en un despliegue de objetivos y lineamientos a seguir. Utilizando las bases ya establecidas. No hay una innovación a la planeación: lo usual consulta popular.

6.4. ÉPOCA ACTUAL

Hoy día, la actual administración no ha realizado grandes avances en lo tocante a la planeación; y en mi opinión la planeación no ha tenido la importancia debida, puesto que, las innovaciones que se esperaban hacia dentro de la administración pública federal en diferentes ámbitos no se ha concretado, y en esos espacios se localiza la planeación.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 consta de siete apartados, a saber: *a) Introducción; b) La elaboración del plan nacional de desarrollo; c) México, hacia un despegue acelerado; d) El poder ejecutivo federal, 2000–2006; e) Área de desarrollo social y humano; f) Área de crecimiento con calidad; g) Área de orden y respeto.* Con la constitución del plan se pretende hacer la continuidad de los planes y programas ya establecidos en el periodo administrativo anterior. Dar consecución y termino a lo ya establecido. Y claro, lo anterior con las características particulares de administración.

Para nuestros propósitos, hemos abordado el tema del *Plan Puebla–Panamá (PPP)*. Plan propuesto para coadyuvar a la región sur–sureste del país, y formar una cooperación multinacional con los países de Centroamérica, para hacer frente a los retos que presenta la nueva dinámica de la vida mundial: la globalización.

En México, se espera superar las condiciones de atraso y pobreza que prevalecen en la región, así como homologar la región con el resto del país para eliminar las disparidades que existen entre el norte, sur y centro del país. Ello, a través de tres tipos de políticas y acciones: *1) fomento a la inversión productiva, 2) las relacionadas con obras de infraestructura y 3) la seguridad jurídica de las personas.*

Cabe resaltar, que el PPP no se localiza en un apartado especial dentro del Plan Nacional de Desarrollo, sino a lo largo del mismo se establecen las bases y objetivos del PPP.

La planeación regional, funge un papel importante dentro del papel del PPP, puesto que en el se diseñan las transformaciones necesarias para lograr los objetivos establecidos. Y dichas transformaciones se sustentan en la aplicación de políticas públicas, asimismo el diseño de políticas públicas, se aplicará a la construcción y mejoramiento de la infraestructura y la inversión principalmente.

Y puesto que la política pública juega un papel de importancia en el PPP, nuestro siguiente apartado describe que es una política pública, su metodología, porque es que de debe incluir en una agenda de trabajo y su real aplicación. Y en mi opinión, la política pública, es un instrumento de gobierno que permite solucionar situaciones no favorables, dentro del ámbito de lo público. Sin embargo, ello no significa que sea una panacea, o la receta perfecta para solucionar problemas. Tal es la razón, por lo que la política pública requiere un análisis veraz de la situación a tratar.

Siguiendo el orden de nuestras ideas, adentremos al estudio de políticas públicas.

CAPÍTULO TERCERO

DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Se me preguntará si soy príncipe o legislador para escribir sobre política, y respondo que no, y por eso precisamente escribo sobre cosas políticas, porque si fuese príncipe o legislador, no perdería mi tiempo en decir lo que es necesario hacer, sino que lo haría o cerraría mi boca.

Jean Jacques Rousseau.

Al introducimos al estudio de las políticas públicas en la actualidad podemos encontrar una amplia bibliografía acerca de sus fases y gestión de las políticas. Asimismo las definiciones que los diversos autores apuntan nos llevan a un amplio campo de investigación. El enfoque que se señala en las políticas puede ser teórico o práctico; el primer enfoque ubica a la política pública dentro de diversos métodos que lo sitúan dentro de un contexto negociados utilizando el análisis para el desarrollo de las políticas. El enfoque práctico se dirige hacia la ejecución (Implementación) al abordar la realidad⁵⁶ de que se trate. Y dado este enfoque teórico-práctico, la política pública permite realizar el análisis de situaciones ubicadas en el ámbito público.

Y efectivamente, toda aquella información coloca a las políticas públicas como nuevas tecnologías (a partir de los 90's) de Estado, las que se encargan de realizar la estructura y creación de los problemas que afectan a la sociedad. Éstas, directa o indirectamente se vinculan con las teorías del Estado, es decir, las políticas públicas centran su análisis de estudio dentro del ámbito público, con tendencias racionalistas, técnicas (burocráticas) o reformistas.

Por lo anterior, me permito hablar de políticas públicas, y doy un peso importante a su metodología: a la hechura, problemas, agenda y aplicación. Ello en un sólo apartado. Porque la sola expresión "*Políticas Públicas*", nos introduce a

⁵⁶ Lizarraga Graudry, Ignacio. Municipio y política públicas, en la revista del IAPEM, No. 35, 1997. p. 139.

un análisis multidisciplinario, así como la intervención de diferentes ámbitos profesionales, además de expresar las "estrategias de acción" de los gobiernos, ya sean federales o locales en sentido de ofrecer "La Mejor Solución Posible", y es menester resaltar que las estrategias de acción no son un quehacer cotidiano sino que pueden ser situaciones coyunturales.

Pero, ¿por qué hacerlo en un sólo apartado? En el primer capítulo hicimos mención del Estado como vínculo entre la Planeación y las Políticas Públicas (Pág. 13). Y al momento de abordar el tema de Desarrollo, explicamos que éste es una tarea que debe dirigir el Estado, y por tal motivos, la actuación del gobierno no debe de confundir las políticas gubernamentales con las políticas públicas, pues la prioridad juega un papel importante, es decir, la inclusión en la agenda de un problema público. No es lo mismo la "Política Agrícola" como política de gobierno que el "Impulso a la Producción Agrícola Para Salir del Autoconsumo" como política pública.

Descrito lo anterior, en nuestro estudio "El Plan Puebla-Panamá" se pretenden realizar acciones acordes a las tecnologías o métodos establecidos. El Estado delinea las políticas gubernamentales para el logro del desarrollo porque éstas van del corto al largo plazo de acuerdo lo indica la planeación (capítulo anterior). Y como bien apuntamos la Planeación es un curso general de acción, en tanto que la política pública es la actuación particular hacia ciertos espacios públicos, y el resultado de esta combinación es la estructuración de mejores proyectos que ofrecen un mejor futuro.

De esta manera, presento en las líneas siguientes la constitución de las políticas públicas, pues éstas, en mi opinión, merecen ser estudiadas con mayor detenimiento porque enfrentan el conflicto social con la participación de la sociedad.

I. DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas reconstruyen la naturaleza pública de las políticas gubernamentales (a nivel federal, estatal y municipal) y legitiman su actividad, además, permite examinar y evaluar su equidad en la distribución de un servicio público o de una acción de gobierno, así mismo se aprecia la eficacia en alcanzar los objetivos fijados, tanto en las fases de diseño como en la etapa de ejecución de la política pública. Lo anterior nos permite decir que la administración pública envuelve todas las actividades organizadas, teniendo como propósito la aplicación de políticas públicas⁵⁷.

Es decir, son los cursos de acción que toma el gobierno para hacer frente a los problemas específicos. Se entiende como lo que el gobierno hace o deja de hacer

⁵⁷ Horner, Harold F. *Administration in The Public Sector*. John Wiley and Sons. New York, 1981. p. 5.

y atiende fundamentalmente al conjunto de demandas que se articulan y pasan a formar parte de la agenda de quien toma decisiones⁵⁸.

Así, la *"Política"* se refiere a la toma de decisión, al diseño y la evaluación de las acciones a tomar, a la dirección. Mientras, *"Pública"* se refiere al interés público.

La política pública, se orienta a la solución de problemas insertados en el marco del interés público. Por lo que la política pública puede ser definida como el método que analiza la actividad gubernamental y la participación de la misma en los servicios públicos o una acción de gobierno. Y, la persecución de los objetivos deseados que han sido establecidos.

Pero ello, no nos debe dejar confundir con los diferentes ámbitos de la política dentro del Estado. Por ejemplo, en nuestra constitución se manifiesta la política del Estado, como tal. Por otro lado, encontramos las políticas del gobierno y esto se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo. Y como ya anotábamos, la Política Pública es una acción concreta de gobierno para solucionar problemas en específico.

2. ENFOQUE METODOLÓGICO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el análisis de políticas públicas existen dos momentos⁵⁹, el primer momento de *"Policy Analysis"* en los años 50's con su fundador Harold D. Lasswell, se orienta a la búsqueda de la mejor política pública a través de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisión de gobierno asumiendo una tarea teórica-práctica de racionalización de la acción de gobierno, es decir, es un *"conocimiento de"* y *"conocimiento en"* política, lo que lleva a un conocimiento interdisciplinario orientado a problemas. Lasswell menciona que el *"conocimiento de"* es objeto de la ciencia política por su **método de descripción**, catalogación y explicación; el *"conocimiento en"* se basa en normas racionales en la decisión, tal como la economía, matemáticas, ya que sus métodos analíticos y modelación estructuran problemas y diseñan soluciones u opciones de política.

El segundo momento es en los 70's y 80's a partir de las críticas al Estado interventor. Los gobierno resolvían problemas sociales y económicos por medio de su intervencionismo, pero sus políticas de recaudación fiscal, reguladoras y distributivas eran influidas o capturadas por grupos de interés (de capital y de trabajo), clientelas electorales y movimientos sociales de demandas exclusivas, por lo que la búsqueda del racionalismo en el gobierno significaba, es esta

⁵⁸ Jiménez Guzmán, Rodolfo y Bailleres Helgera, Enrique. Las Políticas Públicas, Gerencia y Gestión Pública Moderna: Panaceas de Racionalidad y Eficiencia o Nuevas Tecnologías de Gobierno?, en la revista del IAPEM, No. 35, 1997. p. 77.

⁵⁹ Aguilar Villanueva, Luis. *Políticas públicas y gobierno del Estado*, Revista del colegio, Año 2, No. 4, 1990. p. 244.

perspectiva, liberar al gobierno de sus premisas y compromisos particulares. Devolverle su sentido y obligación de lo público; la reconstrucción pública de las políticas de gobierno⁶⁰.

Posteriormente los estudios en políticas y asuntos de gobierno comenzaron a desarrollar diferentes enfoques para dar solución a diferentes problemas en específico. Los principales estudios que se realizaron para la investigación de políticas públicas fueron los enfoque del racionalismo e incremental.

2.1. RACIONALISMO

El método racional está basado bajo el concepto del "*Hombre económico*". Weber⁶¹ manifiesta a la racionalidad como la racionalidad del cálculo, como cálculo de la realización de fines (acciones con arreglos a fines), como actividad estructurada. La racionalidad permite calcular anticipadamente la factibilidad o no de los fines deseados y perseguidos, así como los costos y beneficios que como consecuencia, deseables o no, se derivan directamente de la realización de los fines.

La razón (racionalismo) es un instrumento de cálculo, ya que esta razón instrumental pondera la proporción o desproporción entre los medios disponibles y los fines deseados, así la calculabilidad anticipada de los fines permite la decisión de la acción correcta a la realización de fines.

En la racionalidad (Weber) existen dos condiciones necesarias: *a) la objetividad calculable y b) el sujeto calculador*. En la objetividad calculable, la racionalidad se calcula al momento de una homogeneización-equivalencia universal que intervienen en la sociedad. Un cálculo de elementos reduciendo las unidades a un mismo valor. Así **la objetividad calculable**, es mediante una equivalencia universal de todos los elementos, lo cual permite llegar a la cuantificación universal, es decir, se reduce a unidades monetarias para el cálculo. Así mismo homogeneización de los diversos elementos se logra a través de la juridificación universal, la reducción de los miembros-actores de la sociedad a unidades jurídicas.

Por otro lado se localiza **el sujeto calculador**, lo cual se logra con todos los elementos ya calculables y son reducidos (homogeneizados) y subordinados a una unidad central y separada del cálculo, dirección y control. El centro del cálculo puede ser cualquier actor, el cual radica en la empresa capitalista y el gobierno, es decir, el empresario y el líder político.

Ahora bien, la homogeneización se basa en la lógica de la sociedad y el desencantamiento (Weber apunta que hay una ruptura con la magia, la mitología,

⁶⁰ Ídem p. 245.

⁶¹ Aguilar Villanueva, Luis. *Política y racionalidad administrativa*. INAP, México, D. F. 1982. pp. 41-50.

se separa la superstición y la razón) del sujeto consiente respecto al mundo natural-social. Y por la subordinación se logra por un hecho de exploración previo de los medios de poder y de producción. A partir de estos dos hechos, la organización social racional, calculable y calculadora se logra en el acto mismo de la articulación entre homogeneización y subordinación.

Así, el método racional en la política pública se centra en la descomposición del problema de política en componentes básicos y estructurarlos para determinar cuales serían los factores a alterar, identificando las opciones de acción para alcanzar los objetivos y compararlos en términos de eficacia y eficiencia mediante la utilización de técnicas de modelación y cálculo cuantitativo, como el análisis microeconómico de costo-beneficio y costo-efectividad, el análisis de sistemas y el de investigación de operación entre otras técnicas.

La relación que existe entre dichas técnicas busca realizar un objetivo deseado. El análisis de políticas se convierte en una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos dentro de los rangos de eficiencia y eficacia⁶².

En el método racional las alternativas son estudiadas con los costes y consecuencias de cada alternativa analizada (calculada) y otros factores que nos conducen a la maximización de beneficios, "*la mejor solución posible*". El análisis racional de políticas se adecua a cuestiones de asignación de recursos, planeación y presupuesto.

Así, el racionalismo es un método que permite estructurar las alternativas y preferencias, además propone objetivos fijados por medio de una calculabilidad expresada en números o valores cuantificables.

2.1.1. RACIONALIDAD LIMITADA

El racionalismo pareciera ser el método ideal para la estructuración y solución de los problemas que surgen dentro de la sociedad. El análisis que realiza dentro de los márgenes de eficacia y eficiencia dan la receta perfecta para la solución de problemas por su universo normativo (legalidad universal).

Sin embargo, Herbet Simon, centra sus críticas en la eficiencia, "*porque el hombre administrativo posee capacidades limitadas para formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere alcanzar objetivamente en un comportamiento racional en un mundo tal cual es*"⁶³.

Weber de cierta forma sabe los riesgos de la racionalidad, en este sentido se refiere a la racionalidad administrativa: Las organizaciones de Estado garantizan

⁶² Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa. México, D. F. 1996. pp. 43-45.

⁶³ Simon. *Hombre administrativo*, en Meny y Thoenig. *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel. S. A. Barcelona. p. 53.

las condiciones necesarias sociales para la construcción burocrática, ya que la sociedad se vuelve prisionera de la lógica de la previsión (racionalidad-calcuabilidad) y del cálculo anticipado, el funcionario, la burocracia son los agentes de la racionalidad y del cálculo "gracias a su saber" y se destacan por el trasfondo de la norma.

Por lo que no podemos llegar a una ciencia de la administración creando un hombre administrativo "*administrative man*" mecanizado, descendente del hombre administrativo del S. XVIII, cuya única existencia se halla en los libros de administración pública y cuya única actividad es la obediencia estricta de las leyes universales de la ciencia de la administración⁶⁴.

Simon establece cuatro puntos en los cuales describe a la racionalidad limitada:

A) La información falta y cuesta. Es limitada la información, ya que no se puede poseer toda, así como la cantidad de tiempo, por lo que los costos de investigación aumentan según transcurra el tiempo.

B) Los criterios de selección son caros. Para definir la mejor solución posible "*best possible solution*", se tiene que elegir entre numerosas opciones porque sólo se puede estudiar una opción a la vez y no se tiene el tiempo suficiente para estudiar todas.

C) Varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de las alternativas. La capacidad cognoscitiva del analista posee limitaciones, así que su actitud varía ante las distintas alternativas de solución.

D) La necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica. En el proceso de decisión existen momentos de incertidumbre, presión y tensión por estar en juego distintos intereses y, por consiguiente, se ven afectados los analistas.

En suma, la racionalidad no tiene sentido, salvo que admita que encubre situaciones en las que la persona que decide se comporta como una máquina programada para la tarea pendiente de resolver. Pero este no es el caso, los compromisos de una dura tiranía sobre los procesos, las diferentes situaciones, lo subjetivo, lo sectorial, lo no consensual o lo no reproducible por terceros constituye un dato esencial. Es cierto que hay racionalidad, pero una racionalidad limitada⁶⁵.

⁶⁴ Dahl. La ciencia de la administración pública, en Meny y Thoening, Op. Cit. p. 53.

⁶⁵ Meny y Thoening. Op. Cit. p. 142.

2.2. INCREMENTALISMO

La racionalidad maximizadora de utilidades resulta en la práctica imposible, debido a las limitantes cognoscitivas de la información, teoría y cálculo por parte del analista (Simon). A partir de esta postura, Charles E. Lindblom desarrolla la idea de que los gobiernos no pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la *racionalidad omnicompreensiva* que hipoteca el análisis de políticas y de planificación. Es decir, no se describe la decisión y comportamiento de los gobernantes.

El método que propone Lindblom es una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisión sin comprometerse o caer en la improvisación racional de la decisión pública, ya que la política no es algo que suceda o acontezca de una sola vez por todas, es algo que se hace sin cesar. Elaborar una política es proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones⁶⁶.

Este método de comparaciones limitadas sucesivas, es el método (Lindblom) denominado "*salir del paso o incrementalismo*" (*Mudding through-incremental*) que posteriormente se divide en incrementalismo desarticulado e incrementalismo simple.

Así, el análisis incremental limitado, comparativo y sucesivo no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, destaca más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas teniendo como referente de comparación, la comparación de las políticas inmediatas anteriores, es decir, el análisis conduce a ajustar gradual y realísticamente los objetivos preferidos por la sociedad y el gobierno.

Por una parte se localiza el *incrementalismo desarticulado*, el cual reduce el universo de las opciones a ponderar, limitando las comparaciones sólo al conjunto de las políticas que difieren de las políticas que se llevan en curso y se requiere estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *statu quo*; se adoptan las estrategias de toma de decisión a las limitaciones cognoscitivas de los analistas y buscar reducir el costo de la información y el cálculo.

Por otro lado, el *incrementalismo simple* ignora mucha de las consecuencias posibles e ignora otros valores importantes propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración⁶⁷.

⁶⁶ Lindblom, Charles. *La ciencia de salir del paso*, en Aguilar villanueva, Luis. "La hechura de las políticas". Op. cit. p. 219.

⁶⁷ Ídem pp. 214-216.

2.3. EXPLORACIÓN MIXTA

Las críticas al incrementalismo como modelo de análisis y decisiones de política no se hicieron esperar. No solo fue considerada una renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones públicas, sino una legitimación conservadora del balance de poder existentes la sociedad. Decisión con apresurados y pequeños cambios, lo que significaba coartar la innovación, cerrar los ojos ante los problemas públicos agudos, atacar los síntomas y no las causas (irse por las ramas más que ir a la raíz). Las críticas consideraron que la propuesta de Lindblom es dejar a la política a la merced del vaivén de los intereses sin discutir su validez, ya que los intereses se sobreponen a la razón porque el análisis se acomoda a la dinámica del análisis político y desaparecieron los esfuerzos por el carácter público.

El análisis incremental no ofrece una solución exhaustiva del problema a resolver. Las intervenciones sucesivas y comparativas se basan en políticas anteriores, ya que la última política se le corrige, adapta y ajusta para que el gobierno rectifique las decisiones incorrectas.

Amitai Etzioni quien es uno de los que critica el modelo incremental por tener poco control del entorno. Este autor apunta que este modelo no es adecuado para la toma de decisiones fundamentales por que las decisiones tomadas por consenso, sin centro regulador como es el incrementalismo, refleja los intereses más poderosos y no se aceptan las innovaciones sociales básicas. Además, las decisiones incrementales son más numerosas que las decisiones fundamentales y son las decisiones fundamentales las que marcan el contexto de las decisiones incrementales, que a su vez las decisiones fundamentales suelen ser preparadas por las incrementales⁶⁸. En otras palabras, si faltan las decisiones fundamentales, las incrementales se vuelven sin sentido, ya que el proceso de decisión de políticas fundamentales requiere de una definición de políticas y los procesos incrementales se realizan una vez adoptados.

Etzioni, también realiza las críticas sobre el racionalismo como método de análisis. Así, el método que ofrece la *exploración mixta (mixed scanning)* combina los elementos racionales e incrementales, es una combinación de varios niveles de exploración proponiendo una serie de criterios para las situaciones que hay que en uno u otro nivel en la toma de decisión.

Cada uno de los elementos de la exploración mixta es producir flexibilidad. Las decisiones fundamentales son hechas por la exploración de las principales alternativas así como la concepción de las metas y los detalles son omitidos para no perder de vista el conjunto.

Así cada uno de los elementos en la exploración mixta ayuda a reducir los efectos del otro: *el incrementalismo* reduce los aspectos no reales del

⁶⁸ Amitai, Etzioni. La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones, en Aguilar villanueva, Luis. La hechura de las políticas. Op. Cit. pp. 270-274.

racionalismo por la reducción de detalles en las decisiones fundamentales; *el racionalismo* ayuda a sobrellevar los aspectos conservadores (conservador por reforzar las tendencias antiinovadoras en situaciones que no permite calificar de óptimo el funcionamiento administrativo y también la poca operatividad para el desarrollo de las decisiones fundamentales o del contenido estratégico⁶⁹) del incrementalismo, por la exploración de alternativas de largo alcance⁷⁰.

3. LA AGENDA PÚBLICA

*"En nuestros días existe una sociedad tan o más informada que el gobierno sobre los problemas y sobre los alcances generales, capaz de disentir sobre el temario, las prioridades, los instrumentos y los cálculos de gobierno. Pero también existe la sociedad que no define sus problemas como públicos, ni desea la intervención gubernamental en todos los campos de su vida. Estas sociedades complejas siguen atrapadas en problemas de desigualdad, pobreza y atraso"*⁷¹. Sin embargo, todo mundo quiere bienestar, seguridad, amor, comida (entre otras cosas); las demandas políticas son variadas, no existe un deseo o preferencia política sólida y firme. El deseo de alimento, por ejemplo, se puede relacionar con demandas políticas (precios reducidos en alimentos), así mismo los deseos y demandas políticas dependen de las variaciones de cada ciudadano y de cada decisor de políticas⁷². Es decir, las demandas que existen en el distintos sectores de la sociedad pueden poseer fuerza o impulso que llegan a convertirse en un problema de interés público, ya que algunos caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y otros problemas rebasan las fronteras establecidas pero no dejan de reclamar la intervención gubernamental.

El cómo definir las situaciones que no satisfacen o "*problema*" nos lleva a ver la discrepancia entre lo que es y lo que nos gustaría que fuera, establecer objetivos entre la realidad y los deseos es lo que permite que se articule la solución la cual reduce dichas distancias. La discrepancia puede provenir de las carencias objetivas de una sociedad o de la decisión subjetiva de los analistas.

Pero no todos los problemas, incluso los definidos, llegan a formar parte de un programa de acción de los problemas públicos, ni llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. Las carencias o deficiencias que un público demandante que exige como "*importantes*" pueden ser no atendidas por **falta de voluntad política**, falta de recursos, etcétera. De ahí, que existe la necesidad de establecer prioridades nombrándolas "*problemas públicos*".

⁶⁹ Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992. p. 81.

⁷⁰ Amitai, Etzioni. Op. Cit. p. 277.

⁷¹ Aguilar Villanueva, Luis. *Políticas Públicas y gobierno del Estado*. Revista del colegio. Año 2, No. 4, 1990. p233.

⁷² Lindblom, Op. Cit. p. 145.

Así, encontramos que un espacio o "*ámbito público*", donde las libertades individuales y los poderes del Estado es el producto de las libertades políticas y este espacio puede ser ancho o angosto. Su función es mediar a través del diálogo, negociaciones y acuerdos donde la ciudadanía puede presentar y justificar sus demandas (sin discriminación). Así, en el ámbito público existen problemas, situaciones y necesidades que se transforman en demandas o cuestiones que pretenden poseer naturaleza de cuestión pública, por tal el ámbito público dificulta el acceso de lo particular en general.

La formulación de la agenda de gobierno, muestra la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuales grupos u organizaciones tienen la fuerza de transformar en cuestiones sociales, en públicas, cuales organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos.

Las decisiones, asuntos y prioridades dan tono y dirección a un gobierno, así el proceso de elaboración de la agenda es el momento en el que el gobierno si decidiera o no sobre un determinado asunto en el que delibera y decide intervenir o no, o plaza su intervención. Por lo que no todos los asuntos públicos son de la competencia del gobierno federal, existen asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Por tal la agenda se vuelve un filtro de las cuestiones, es una actividad estratégica en la medida de que tiene que decir si la cuestión amerita ser objeto de acción gubernamental y poner en juego los recursos del Estado. La agenda de gobierno no impulsa a actuar a las autoridades.

La agenda de gobierno se puede definir como "*el conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas*"⁷³. La agenda muestra la percepción que se tiene de los denominados "problemas" y se exige la intervención de los poderes públicos.

La agenda contiene demandas sobre las cuales se han considerado actuar, ya que supone decisiones analíticas: elaboración y selección de su definición y de su opción de acción. La formulación de la agenda es, entonces, el proceso a través del cual los problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria del gobierno como asunto posible.

3.1. CLASIFICACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO

Los problemas que contiene la agenda pública se originan y configuran el "*sistema político*", es decir, estas cuestiones preocupan a la ciudadanía y ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él considera asuntos generales de Estado y en consecuencia asuntos de gobierno.

⁷³ Padioleau, Jean G. El Estado en Concreto, Meny y Thoening. Op. Cit. p. 114.

Por tanto, la agenda pública puede ser de dos tipos según la cuestión a resolver⁷⁴:

- A) *Agenda institucional*, la cual reúne los problemas que corresponden al "ámbito natural" de gobierno, es decir, los organismos y dependencias gubernamentales tienden a ser más específicos, concretos indicando y definiendo problemas precisos, estos problemas dependen funcionalmente de la competencia de gobierno (problemas de narcotráfico).
- B) Por otro lado, se localiza *la agenda coyuntural o sistémica*, la cual se constituye por problemas que no corresponden al "ámbito natural" de los poderes públicos, pero su atención se centra al público general el cual está de acuerdo con la intervención gubernamental. Se integra con cuestiones abstractas generales que gran número de la población comparte por su formulación genérica (se generalizan intereses) y que suelen ser indicadores de problemas a atender (por ejemplo, la pobreza extrema).

Así, ambas agendas plantean dos cuestiones teóricas⁷⁵: La coyuntural busca cómo determinar asuntos y problemas logran expandirse, logran tener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de problema público. Por otro lado, la agenda institucional busca saber cómo determinar asuntos y problemas, independientemente de si han despertado el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logra obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objeto de su intervención.

En suma. La agenda institucional, se dirige al comportamiento de gobierno, se pregunta cuál es el proceso decisional por el cual el gobierno determina la estructuración de la agenda, cómo decide tal o cual asunto debe ser incorporado a la agenda.

Por otro lado, la agenda coyuntural es fundamentalmente cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan la atención general y termina por ser considerada de interés general. Es la generalización de intereses. Pero lo anterior se relaciona en mucho cómo han sido definidos los problemas y la oportunidad de elección.

Por consiguiente, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra en su oportunidad de elección favorable, si las cuestiones o demandas son o no

⁷⁴ Meny y Thoening. Op. Cit. pp. 114-115.

⁷⁵ Aguilar Villanueva, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa. México, D. F. 1996. pp. 33-34.

tratables, si los participantes en la toma de decisión están o no interesados en intervenir en las cuestiones por diversas razones.

3.2. DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Se ha mencionado que no todos los problemas llegan a formar parte de un curso de acción, o llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. Por lo que es necesario definir los problemas. Los problemas públicos pueden provenir de las carencias objetivas de la sociedad y de aquellos que califican a ciertas cuestiones como "*problema social*" originado en el sistema político.

Así, el "*problema público*" es una construcción social, es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo a los organismos públicos, compiten y luchan, por la aprobación y desaprobación, la aceptación de teorías y la fijación de las responsabilidades⁷⁶.

Así, cuando ciertas cuestiones particulares trascienden en el ámbito de "problema público" y logra insertarse en la agenda de los poderes públicos originando la acción gubernamental. En el camino de la inserción a la agenda, los temas o cuestiones son descartadas, desfiguradas o desactivadas y desde luego al lograr introducirse no logran lugares prioritarios.

La competencia entre las cuestiones planteadas, denominadas "problemas públicos", formará parte de la agenda cuando los temas o cuestiones han alcanzado proporciones de "*crisis*" y no pueden ser ignoradas. Cuando se ha adquirido características significativas que lo diferencia de una problemática más general. Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación. Cuando un tema va adquiriendo importancia global. Los temas que desencadenan cuestiones relacionadas con "legitimidad o poder" y que afecta al núcleo sensible del poder político arrastrando una carga simbólica (por símbolos se entiende los valores y las normas emocionalmente movilizadoras, por ser compartidas por cierto medios)⁷⁷.

Al definir aquella situación no satisfactoria como "problema público", el analista estructura su propia definición del problema a plantear y resolver. Lo constituye, lo define, clasifica, explica y evalúa dependiendo de su subjetividad. Así al plantear el problema permite la intervención y permite una vía de mejora: 1) preguntándose cuáles son las causas del problema, y 2) lo que separa a la realidad de lo que nos gustaría que fuera. En esta perspectiva la definición de ciertas situaciones, permite considerar distintas formas de problemas a una solución, o bien, varias soluciones a problemas. Además, se señalan las limitaciones políticas, económicas, sociales que plantean la puesta en práctica.

⁷⁶ Gustfield. *La cultura de problemas públicos*, en Meny y Thoening. Op. Cit. p. 121.

⁷⁷ Meny y Thoening. Op. Cit. p. 122.

Pero, también puede existir al momento del análisis la ambigüedad de definir el problema. Por ejemplo, no se puede definir a la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural⁷⁸. Así, los problemas se plantean, se estructuran de manera que tengan una respuesta, sean solubles. Por consiguiente, definir un problema es "*crear el problema*". Es decir, el crear un problema consiste en encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo. Los problemas no están ahí afuera, hay que definirlos, construirlos, estructurar el problema a plantear y resolverlo.

La manera de cómo definirlo lo constituye en soluble o irresoluble, es decir, problemas bien o mal estructurados: Los problemas bien estructurados tienen características precisas, ofrecen la información necesaria para el análisis, criterios precisos para comprobar la solución y el proceso mecanizable para aplicar el criterio, cuenta con una solución general del problema que posee la capacidad de prontitud. Por otro lado, un problema mal estructurado posee una construcción imprecisa lo que dificulta saber que resolver, cómo resolverlo y si las acciones lo resolverán⁷⁹.

Por tal, la dificultad de definir el "problema público" es, por un lado, la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que supere los escollos de la polémica y puede alcanzar de alguna manera consenso. Por otro lado, llegar a una definición operativa que de pie y espacio a una investigación pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno⁸⁰.

3.3. TOMA DE DECISIÓN

Revisando las distintas definiciones acerca de los modelos de la toma de decisión, estos se reducen a un concepto básico: "*elección entre alternativas*". El analista por lo regular, se enfrenta a situaciones donde sólo una alternativa es apropiada. O bien, el proceso de decisión son largas técnicas de reducir elecciones entre distintas alternativas. El analista sabe que hay una situación a desarrollar y puede determinar que cursos de acción alternativos son adecuados y que resultados de cada alternativa puede ser⁸¹.

El modelo de toma de decisión, se basa principalmente en el hombre racional. Y una vez definido el problema y asumido su condición como público se establecen los diferentes cursos de acción, definición de objetivos, se establecen las opciones a seguir.

El decisor de política o analista no es monolítico, la elaboración del análisis para la toma de decisión moviliza a toda o parte de la organización, un trabajo de

⁷⁸ Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Op. Cit. p. 52.

⁷⁹ Idem pp. 60-61.

⁸⁰ Idem p. 57.

⁸¹ Harold F. Hortner. Op. Cit. p. 194.

equipo. No existe una decisión ni decisor único, es una serie de estrategias y de compromisos entre distintos puntos de vista que no comparten la misma solución.

El analista o el que resolviera lleva acabo el proceso de decisión a través de distintos métodos. El método racional actúa evaluando las consecuencias de cada opción que maximice beneficios y minimice costos. El modelo incremental manifiesta que decisor posee limitada capacidad de elección real, hay pocos controles sobre la realidad externa y está relacionado con los sucesos que permiten una justa opción a la toma de decisión. Lo que busca de decisión es la satisfacción y compromiso de entre la elección de alternativas.

3.3.1. PROCESO DE LA TOMA DE DECISIÓN

Los tipos de toma de decisión se realizan en los diferentes niveles de la organización administrativa y la toma de decisión puede ser caracterizada por su rutina o por ser imprevistas (nonprogrammed decisions).

Cuando las decisiones no tienen que ser rehechas, éstas tienden a convertirse en rutina y estas decisiones son realizadas en los niveles inferiores de la organización. En esto pareciera que no hay nuevas decisiones, pero cada situación es única por lo que si hay toma de decisión.

En contraste, en las decisiones imprevistas que tienen un impacto en la organización, éstas son manejadas por los niveles altos de la organización. Las decisiones imprevistas requieren de un análisis de todas las circunstancias, de ahí los riesgos o incertidumbre⁸².

Así, el proceso de toma de decisión posee dos fases⁸³, la formulación y la legitimación. Dichas fases ponen de manifiesto las actividades de los actores en la toma de decisión.

La formulación o preparación (separa las facetas operativas, identifica los parámetros que provocan el problema, moviliza el conocimiento disponible y establece un diagnóstico), designa el trabajo mediante el cual una puesta en práctica se inscribe en la agenda gubernamental, o un problema se transforma en alternativa para la acción en soluciones. La formulación se puede dividir en dos subfases: el análisis y la selección.

- a) *El análisis* define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y alternativas. Aquí el equipo de analistas investigan y estudian las alternativas y variables para determinar los efectos y soluciones. El análisis es el punto de definición, dar la dirección a la investigación, ya que los objetivos buscados no están definidos o bien la apariencia desordenada

⁸² ídem p. 198.

⁸³ Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrita, México D. F. 1996. p. 34.

del estudio transforma el punto de partida en el proceso de decisión y cuando llega el proceso de decisión a su término.

- b) *La selección* es el proceso de reducción de opciones en una sola, se evalúan las alternativas y se pueden proyectar dependiendo de los lineamientos a seguir. Es decir, una vez hecha la decisión se presenta las alternativas, los escenarios y los objetivos.

La legitimación coincide con el responsable formal o grupo al que institucionalmente le corresponde el derecho y deber de resolver. El responsable puede aceptar o rechazar la elección inicial, tiene la facultad de actuar e incluso de no actuar por una conveniencia positiva o por espera de una mejor (solución) oportunidad en el espacio de tiempo.

El decisor no tiene tiempo para hacerlo todo y su firma (autorización) confirma la opción que su equipo ha seleccionado (suponiendo que se trata de un equipo de confianza, de eficiencia y eficacia), pero también puede hacer modificaciones a las opciones presentadas por la falta de conocimiento o información sobre las opciones posibles.

La rubrica por parte del decisor oficial (directivo) legitima y hace oficial la opción, así la solución a través de la legitimación, de acuerdo con los criterios de elección se hace aceptable a los ojos de terceros y si alguien transgrediera la opción aceptada deberá aceptar su responsabilidad por tal falta.

4. PUESTA EN PRÁCTICA

El estudio de las políticas es un estudio atrayente, no solo por su proceso, fases, análisis, etcétera, sino también por el uso del lenguaje. Ya que al realizar los estudios correspondientes nos encontramos con palabras principalmente en Inglés, que pueden abarcar no solamente un significado o incluso no tener connotación en el idioma Español, y no es que falten palabras para identificar lo que cada terminología es. Por ejemplo, la palabra "*policy*" puede connotar un curso de acción o sagacidad; "*politic*" es político o sagaz; "*politics*" es en plural o singular política, método de interés político; "*polity*" es la forma de gobierno o política, constitución política⁸⁴.

En este apartado se analizará la *Implementación* (si aceptamos el anglismo). "*Implementation*" es un curso de acción, aplicación o equipamiento, la puesta en práctica de un plan. Aquí usaremos indistintamente el uso de *Implementación* o *puesta en práctica*.

⁸⁴ Appleton's Revised Cuyas Dictionary. English-Spanish. Cuarta edición Nueva York 1961. pp. 446-447.

De esta forma, si la implementación es culminar, ejercer la acción sobre un objeto para llegar a su acabamiento, en este sentido lo que implementa, como objeto de acción, es la política (dada por la política).

La fase de puesta en práctica es la ejecutiva, por lo que pareciera haber una distinción entre la política y el acto de ponerla en práctica (implementarla). La distinción suele hacerse sin claridad en las concepciones de política y los análisis sobre lo que hay que entender por política. En este caso puede ser de dos maneras: A) Por política se entiende una declaración de intenciones anteriores a toda acción, una declaración general de metas y objetivos, anunciar lo que se quiere hacer. B) También se entiende por política el comportamiento actual, la meta de su actual comportamiento, posterior a toda acción. Así lo que existe entre la declaración de intenciones (anterior a toda acción) es el espacio intermedio de actuar, es decir, el espacio de la implementación⁸⁵.

La implementación es el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y en las que siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las consecuencias iniciales, se considerarán y tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido⁸⁶. Es decir, si la puesta en práctica es el proceso de convertir un enunciado mental (plan o programa) en un curso de acción, una realidad efectiva. Entonces la puesta en práctica es la capacidad de seguir adelante, la capacidad de "forjar los eslabones" de la cadena causal (la relación entre condiciones iniciales y consecuencias esperadas) de modo que se consigan los recursos esperados. Las consecuencias programas de acción.

4.1. ENFOQUE DE LA IMPLEMENTACIÓN. MODELO TOP-DOWN

El modelo "top-down" ha sido calificado de administrativo, racional-weberiano⁸⁷. Es decir, existe la idea de que la decisión ha sido tomada en el centro y lo restante es un asunto de ejecución en la periferia. Se subestima el momento de la ejecución y es simplemente el momento ejecutorio de la administración. Esto se basa en tres supuestos⁸⁸:

1.- La pirámide jerárquica de la autoridad. Se hace referencia a una pirámide de escalones de jerarquía y centralizada de la administración. Esta idea alude a la idea de Weber con respecto a la burocracia, ya que desde la cúspide es emitida la orden y ésta se espera que sea obedecida, a través de los distintos niveles administrativos hasta la base.

⁸⁵ Aguilar Villanueva, Luis. *La Implementación de las Políticas*. Op. Cit. p. 44.

⁸⁶ Ídem p. 45.

⁸⁷ Subirats. Op. Cit. p. 111.

⁸⁸ Meny y Thoenig. Op. Cit. p. 159.

2.- *La distinción entre el universo político y el mundo administrativo.* Este punto alude a los responsables elegidos por votación (políticos) y aquellos funcionarios que son designados por sus cualidades profesionales (administrativos). Es este supuesto se plantea que la política y la administración son dos mundos totalmente diferentes. Aquí se habla de la dicotomía político-administrativa: por un lado se localiza el universo político que comprende el conflicto, la negociación entre grupos e independiente mente de la política se localiza el apoyo administrativo que se caracteriza por su neutralidad política⁶⁹.

3.- *La búsqueda del principio de eficiencia.* Este punto se refiere a los procedimientos científicamente establecidos a los que toda persona debe sujetarse. El principio de eficiencia alude a la optimización de los recursos y de los resultados. Así mismo cuan más claro se especifiquen los objetivos en el programa es más fácil la labor de políticos en la práctica.

Por lo descrito arriba, nos permite decir que la implementación, dentro de la perspectiva top-down, es la designación de tareas a la base administrativa por parte del decidor por medio de las interacciones específicas, procedimientos operacionales y programas conforme a los objetivos y las indicaciones del decidor. Y según esta concepción, hay una separación entre política y su ejecución. Pero podemos decir, que a la ciencia política le interesa el momento de la decisión pública y el de la decisión vinculante, lo que sucede después ya no es interés de la ciencia política, sino de la ciencia administrativa. Pero ni es así, ya que algunos actos administrativos ejecutan una decisión política previa y la mayoría de los actos administrativos (tal vez todos) hacen política y cambian al intentar implementarla.

El modelo top-down describe el buen funcionamiento de la organización administrativa. La maquinaria burocrática encargada de realizar la parte ejecutiva de la política, es quien pone en práctica el conocimiento racional del decisor sobre las variables aplicadas. Pero las críticas hacia este modelo se dirige al establecimiento de programas y objetivos porque los programas no son exactos y los objetivos son variados por querer cosas distintas, por ser contradictorios en algunos casos y querer establecer metas ambiguas. Y por otro lado, las administraciones no son transparentes ni racionales, y en algunos casos no acatan el principio de eficiencia.

La implementación es el escenario donde los actores no permanecen pasivos o neutros, por lo que las dificultades de la ejecución se acrecientan cuando los niveles de autoridad se encuentran alejados de los ejecutores. Y este espacio "*implementation gap*" produce las faltas de claridad y precisión en la formulación de programas al alcanzar los objetivos. Así, la (supuesta) separación de la política y la administración se puede traducir como separación de decisión-acción, y no es

⁶⁹ Guerrero, Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. Editorial Fontamara. México, D. F. 1991. pp. 46-49.

más que un problema de gestión y control de los aparatos administrativos. Lo que lo convierte en un complejo entendimiento de cómo sucede de una elección política a acciones concretas.

4.2. OTRA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS. BOTTOM-UP

"The top-down model of implementation" describe el proceso de puesta en práctica, en donde lo de arriba, la cúspide de la organización administrativa condiciona lo de abajo sin ningún tipo de retroacción. En contraste, el modelo *bottom-up* parte de la situación donde los actores prescriben un proceso ascendente de la ejecución, es decir, los impactos que produce la política se rastrean hacia arriba: *"se trata de los efectos de la política a estudiar, en términos de impacto, intentando determinar cuántos de estos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas, implementadoras y cuántos, en cambio, responden a causas externas a la política pública examinada"*.⁹⁰

Se parte del impacto producido para ir progresivamente subiendo hasta la decisión. Primero considerando las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por las políticas a aplicar, después en qué medida los responsables de la puesta en práctica han sido influenciadas sus actuaciones dentro de las motivaciones o intereses específicos de los propios funcionarios. Y finalmente aclararse en que medida el plan de actuación oficial, con los objetivos y procedimientos han influenciado efectivamente los resultados finales de la política.

El proceso de la puesta en práctica, implementación, abarca diferentes niveles gubernamentales y órganos administrativos, conformando una red de actores o redes de cuestiones denominado "net-work". Lo cual está integrado por expertos profesionales (analistas implementadores) en específicos asuntos (el conocimiento es orientado y aplicado, cada vez más complejo y especializado). Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de política con marcos y referencias similares. Son los que definen el problema, ofrecen información, establecen los criterios e índices de rendimientos. Es decir, los implementadores llevan a cabo las ideas abstractas en planes de acción concretos.

Un punto más en la implementación, son los obstáculos con que se enfrenta: al momento de la ejecución se determina cual es el destino de los recursos, adaptación de los objetivos y no se debe de ejecutar una política al margen de la sociedad, ya que una política puede estar bien formulada al momento de la implementación, pero puede encontrarse con el rechazo de la sociedad o el sector que se iba a beneficiar.

⁹⁰ Subimts. Op. Cit. p. 113.

5. EVALUACIÓN

La evaluación es la etapa donde se mide el impacto de la aplicación de la política o de la intervención gubernamental dentro de la sociedad y su entorno. Haciendo la valoración del programa en los cambios esperados así como los que no estuvieron contemplados.

Para la evaluación de las políticas públicas es necesario establecer dos aspectos: 1) quiénes son los organismos evaluadores y 2) cómo se lleva a cabo la evaluación.

Los evaluadores están dedicados a descubrir y explicar los contenidos de los resultados generados por las políticas, y estos pueden ser los medios de comunicación, los funcionarios especializados, un sector de la población, etc. La función evaluadora la llevan a cabo a través del análisis que permita descubrir, explicar y valorar de forma científica las acciones gubernamentales para poder emitir un juicio. Por lo que, la información es necesaria.

El análisis dentro de la evaluación, determina los productos e impactos de una política. Los productos de una política se distinguen de los impactos de la misma. Esto se relaciona con cambios más amplios existentes en el ambiente o en el sistema político en general. Y los productos los recibe un grupo determinado, y estos pueden ser bienes o servicios. Mientras que los impactos abarcan incluso a los grupos y situaciones, efectos presentes y futuros, costos directos e indirectos, etcétera.

5.1. DIFERENTES ENFOQUE DE EVALUACIÓN

La información recabada ha sido un proceso que se determina desde la formación del problema, para seleccionar las alternativas de acción, y poder distinguir la mejor política que permita la evaluación.

De los componentes de la evaluación se refiere a una perspectiva que podemos llamar a posteriori o *ex post*. Los impactos de una política pública ya han sido generados. El análisis entra en una escena para comprender los que ha pasado y producir el conocimiento de la realidad (es retrospectivo)⁹¹. Y por otro lado se localiza la evaluación a priori los efectos son enunciados de ante mano y que el evaluador se limita a considerar únicamente los hechos comparables así obtenidos, dejando de lado los otros efectos que pudieran surgir en el curso de la ejecución o en otras dimensiones⁹².

La evaluación a priori se prefiere los criterios y los efectos económicos-financieros, un enfoque de costo-beneficio, ya que estos permiten buscar "*la mejor solución posible*" dentro las diversas opciones. Es decir, se busca la

⁹¹ Meny y Thoenig. Op. Cit. p. 204.

⁹² Ídem p. 205.

eficacia y la eficiencia, apoyándose en el análisis y muestras del caso. Pero pocas son las políticas que recolectan datos sobre sus impactos. De ahí surge la necesidad de la evaluación a posteriori.

Las políticas públicas, nos atrevemos a decir, es una cadena de ideas transformadas en hipótesis formuladas por el decisor perteneciente a la administración pública. Entonces, la evaluación de políticas públicas, es estos términos, es un análisis de las diferencias de una acción pública específica, un análisis constituido por que permiten señalar estas diferencias, como lo son los planes de investigación.

5.2 INTERESES PRESENTES

En el proceso evaluatorio, existen diversos intereses que componen el marco interpersonal y político en que se desarrolla la investigación.

El investigador utiliza criterios analíticos, o bien políticos. El criterio, la estrategia, el poder, diferentes valores son quienes miden las diferencias entre los objetivos y los efectos. *"Sea cual sea el balance final de una evaluación, siempre acaba siendo verdad que para algunos esos resultados implican buenas noticias, mientras para otros se convierten en malas noticias"*.⁹³

En este sentido, podemos decir que la evaluación plantea amenazas alguno o algunos de los sectores implicados, por exponer elementos o información que los sitúa en una posición incómoda o peligrosa, o bien, se exige un cambio a la organización o programa en cumplimiento.

La evaluación no siempre es influenciada por algún tipo de interés, pero si se debe de hacer mención de este factor, ya que dentro del criterio humano hay pasiones y existen sentimientos que llegan a influenciar al analista.

El proceso evaluatorio no se centra en el análisis exclusivo de un sector o procedimiento, ni siquiera justifica su proceder y actitudes, la evaluación pretende demostrar los avances o retrocesos que se han obtenidos durante toda la investigación por quienes los ejecutan y los medios utilizados. Así mismo en la evaluación.

5.3. TERMINACIÓN DE LA POLÍTICA

Las políticas públicas tienen un fin: se terminan. En este punto nos referimos al último momento cronológico, la terminación de la asignación financiera, la desaparición del mecanismo institucional. Los medios-realización han terminado.

⁹³ Subirats. Op. Cit. p. 150.

Pero, respecto a los medios-efectos no significan que hayan cesado en el contexto social.

Puede cesar la intervención gubernamental en cierto aspecto de desarrollo, pero el efecto no termina al finalizar el tiempo programado. Podemos decir, que una política educativa contempla la construcción de escuelas, su termino llega al momento de la inauguración de los centros, pero el efecto educativo continua cotidianamente en el servicio educativo.

Interesante y atrayente me parece el estudio de políticas. Como llega a constituirse una política pública por medio del análisis e investigación de los problemas públicos para crear alternativas de políticas viables, reales y justas, y claro, con aplicación eficiente.

La política, desde la definición del problema y la recopilación de la información hasta la propuesta que habrá de implementarse, explica un esfuerzo por ordenar un proceso de análisis de la acción gubernamental; hablamos de una actividad gubernamental (interés de la ciencia política) y social. Y dicho análisis, va mucho más allá de decisiones personales, pues el estudio de políticas involucra a otros profesionales de campos diferentes de investigación: es un trabajo en equipo, es un quehacer multidisciplinario.

El método de análisis, de políticas, no único, como hemos visto, éste se adecua a los problemas que necesitan la inclusión en la agenda de gobierno. Asimismo el análisis arroja la mejor solución posible para atacar un problema en específico; lo que significa que es un buen método para solucionar problemas, sin embargo, ello no quiere decir que la política pública sea una panacea para solucionar todo.

Por tal razón, me resulta atrayente el estudio de políticas, y aún más interesante la combinación de la planeación con la política pública. Y puesto que esta combinación la encontramos dentro del *Plan Puebla-Panamá*, que es en nuestro siguiente capítulo de investigación, la trascendencia que se espera del plan es de importancia en la coyuntura nacional porque la planeación que se realiza es de suma importancia a nivel regional, así como la aplicación de política públicas en respuesta a una mejor distribución de la riqueza. Como afirma el *PPP*.

Ya estudiados los métodos de planeación y políticas públicas, y establecido que la *política* permite establecer los parámetros para alcanzar el desarrollo, y que éste sea sustentable. Aventurémonos a dar una opinión sobre el *PPP*, y decir si es viable o tan sólo se quedará escrito, como diferentes programas y planes lo han sido.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

CAPÍTULO CUARTO

EN LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO.



Nuestra... labor consiste en volver a pensar, profundizar, pero ante todo crear una casa nueva: el bienestar físico para todos al servicio de un bienestar cultural, moral, espiritual, social; en una palabra el desarrollo en todas las dimensiones humanas.

Denis Goulet.

Ante la dinámica que se vive en el acontecer mundial, la globalización es un hecho que se manifiesta desde hace varios años. Ello ha permitido la apertura de fronteras, intercambios comerciales y culturales entre distintos países e incluso entre continentes. La tecnología y la economía han sido un vehículo importante para el intercambio de ideologías, asimismo como el desempeño político, social y económico-comercial.

En nuestros días, la integración mundial es un hecho real que se constituye en la formación de "Bloques Económicos", como lo es el "*Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*"; asimismo, en América del Sur existe convenio comercial, *MERCOSUR*; en el continente europeo está "*La Unión Europea*"; la misma situación existe en Asia cuyos países se han asociado para formar su alianza económica.

Aquí resalta un aspecto que ha demostrado la historia: un país no puede quedar fuera o aislado de bloques o alianzas económicas, puesto que las consecuencias que conllevan son el rezago y recesiones para el logro del bienestar común de cada nación. Sin embargo, los países deben estar preparados para hacer frente a los retos que ello significa.

Nuestro país ha comenzado, desde hace varios años, su inclusión en la integración de la dinámica mundial: La globalización. Ello a través de varios convenios comerciales: El "*TLCAN*", con Canadá y Estados Unidos. Con países de Centro América y América del sur. Con la Unión Europea y Asia.

Dicho fenómeno se ha reflejado en la sociedad mexicana, o por lo menos en algunos de sus sectores, lo cual se ve en una transformación, de modo gradual, en la educación, ideología, tradiciones, economía e incluso en la estructura del Estado.

El resultado esperado de estas transformaciones es una ampliación y modificaciones de nuestro saber en la cultura y formación, y demás aspectos sociales. Modificaciones dentro del aspecto económico: el ahorro y la inversión se espera que sea elevado. Del mismo modo, la capacidad de “cambio” y “adaptación” por parte del Estado es una expectativa dentro de la Planeación para la solución de situaciones de rezago e incertidumbre, así como el proyectar y diseñar un futuro más seguro ante una nueva época de cambios constantes.

1. PLAN PUEBLA-PANAMÁ (PPP)

Las transformaciones se suscitan en todos los órdenes, la globalización es un hecho. Y debido a ello la vida de la nación debe planear su actuación hacia dentro del país, así como al exterior. Pero, *¿Cómo puede (y debe) jugar el gobierno su papel cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza, atraso... ?*⁹⁴

Sin duda, ésta es una pregunta profunda y su respuesta no es fácil. Por ello, la actuación del gobierno, no obstante, va en dirección de subsanar aquellos espacios de diferencia. Y nosotros solamente señalamos el uso de la planeación y la política pública, como instrumentos que el gobierno utiliza.

Como parte del programa de actuación de gobierno, éste genera y propone planes y programas. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) como política de gobierno, es la guía principal por la cual se conduce el país. El PND de la presente administración (2000-6) contiene el *Plan Puebla Panamá (PPP)*, tema de nuestro estudio.

1.1. ANTECEDENTES

Antes de abordar los puntos básicos del PPP, me parece oportuno mencionar los antecedentes del plan, puesto que el actual gobierno (2000-2006) lo presenta como respuesta a la desigualdad existente en la zona sureste del país y propiciar un desarrollo sustentable.

Además, la presente administración abandera el plan, y lo proclama como nuevo e innovador. Sin embargo, este proyecto tiene referencias que se pueden rastrear hasta el régimen de Porfirio Díaz con el proyecto del Istmo de Tehuantepec. Pero no vayamos tan lejos, comentemos los antecedentes del plan desde principios de los ochentas:

⁹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México, D. F. 1996. p. 25.

- a) A principios de los ochenta y por la existencia del petróleo en la región de mesoamérica, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Julián Nava, describió a México como "*una zona estratégica y vital para los intereses estadounidenses*", lo cual sirvió de justificación para la intervención militar estadounidense en Centroamérica, ya que temía por el petróleo mexicano y por el canal de Panamá.
- b) En el gobierno de Miguel de la Madrid definió a Centroamérica como "*su área natural de influencia*" y por lo mismo declaraba su interés en abrir el camino a "*revoluciones desarrollistas*" frente a la presión de las revoluciones guerrilleras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.
- c) Durante el año 2000, la dirección de programación regional de la ONU, presentó la propuesta del Corredor Biológico Centroamericano que oficialmente pretende consolidar la conservación y el uso sustentable de los ecosistemas de Mesoamérica.
- d) Con el gobierno de Ernesto Zedillo se ordenó a la Secretaría de Hacienda la elaboración de un replanteamiento completo del desarrollo regional para el Sur de México, para enfrentar a la rebelión de los indígenas zapatistas en Chiapas y sobre la base de que todo el sureste comparte condiciones muy similares. El informe de Hacienda incluía un paquete de inversiones públicas para carreteras, riego, mejoras de puertos, aeropuertos y ferrocarriles. También recomendaba cambios institucionales y de sentido de las políticas públicas con miras a fortalecer el control de los flujos migratorios de México y el resto de Latinoamérica.

El presente gobierno de la república ha dado inicio a este nuevo proyecto: "*El Plan Puebla-Panamá*", cuyo coordinador es Florencio Salazar Adame

Ahora la propuesta del PPP es que funcionarios de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Desarrollo Social, den informaciones sobre el cuerpo de iniciativas que lo integran.

A partir de marzo de 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Presidencia de la República han dado a conocer un compendio estadístico (www.inegi.gob.mx www.presidencia.gob.mx) con información sobre los estados mexicanos del sur-sureste y los países centroamericanos que contempla la iniciativa del PPP.

2. CONTENIDO BÁSICO DEL PPP

El PPP comenta que pretende un desarrollo sustentable e integral de la zona sur-sureste del país, con carácter de promotor, facilitador y gestos de inversión generadora de empleo. A través de aplicación de correctas políticas públicas e instrumentos de planeación.

El PPP plantea tres tipos de acciones y políticas, a saber:

- a) Aquellas relacionadas con el fomento de la inversión productiva hacia a los sectores primario, secundario y terciario. A nivel estatal y federal.
- b) Las relacionadas con obras de infraestructura. Se dirigen principalmente:
 - Carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles
 - Caminos de aprovechamiento agrícola
 - Presas e infraestructura de riego
 - Electrificación y generación de electricidad
 - Telecomunicaciones
 - Gaseoductos y oleoductos
- c) Las vinculadas con el establecimiento de condiciones que garanticen la seguridad jurídica de las personas y sus bienes.

Dentro del contexto de los aspectos generales del plan, se reconocen la coexistencia de abundancia en recursos naturales con pobreza de la población, rezagos de infraestructura, servicios públicos básicos (educación, salud, vivienda, empleo estable y bien remunerado, etc.).

Con este proyecto PPP se espera captar inversión en la zona y equilibrar el crecimiento económico con la equidad social, modernizar métodos de producción y garantizar un desarrollo sustentable.

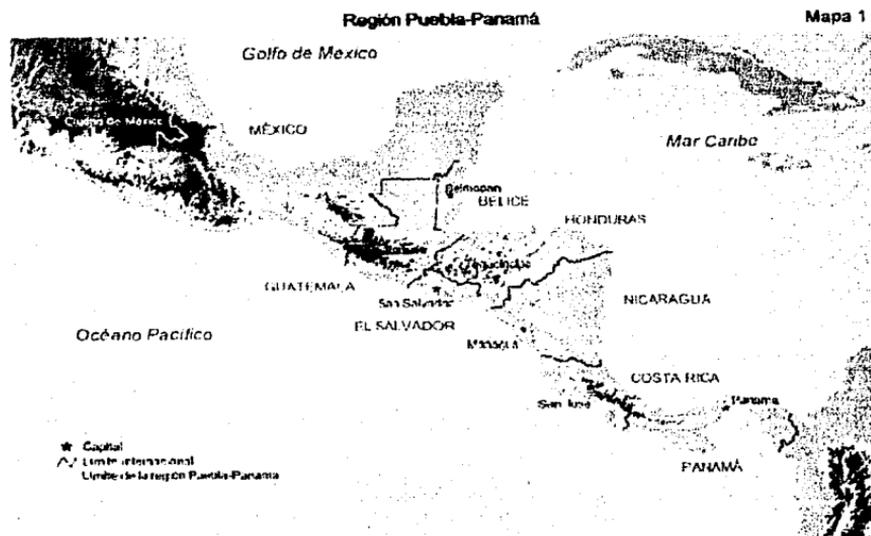
En este mega proyecto, participan los países de México, en particular los estados de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y Centro América: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Ver mapa 1. Aparece en la página siguiente).

Ahora bien, *sin ánimo de elaborar la enésima síntesis de la síntesis del PPP*, solamente nos proponemos reconstruir las ideas básicas que permiten presentar la esencia del plan.

Este documento consta de varios apartados:

- a) *Presentación*
- b) *La visión*
- c) *La misión*
- d) *Las fortalezas*
- e) *Oportunidades*
- f) *Debilidades y Amenazas*

así como los objetivos en diferentes ámbitos (que incluyen desarrollo humano y social, participación de la sociedad, cambio estructural, vocaciones productivas, inversiones productivas, desarrollo sustentable, concertación con Centroamérica y modernización institucional).



2.1. PRESENTACIÓN

Creo que es conveniente decir que el PPP reconoce que en el nuevo contexto mundial, el proceso de desarrollo es un fenómeno multidimensional y multicausal, cuyo factor determinante es la calidad de la gestión pública, incluida la del sistema de instituciones y de las políticas públicas.

El PPP se presenta como una nueva forma de planeación del desarrollo de la región Sur-Sureste de México (integrada por los estados de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo), que por primera vez se propone participar de manera decisiva en una macro-región, como es México-Centroamérica (ver mapa 2. página siguiente).

Se dice que la iniciativa está pensada para cambiar las estrategias y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, para atacar los problemas de la reforma estructural corrigiendo los sesgos que han afectado negativamente a la región sur del país.

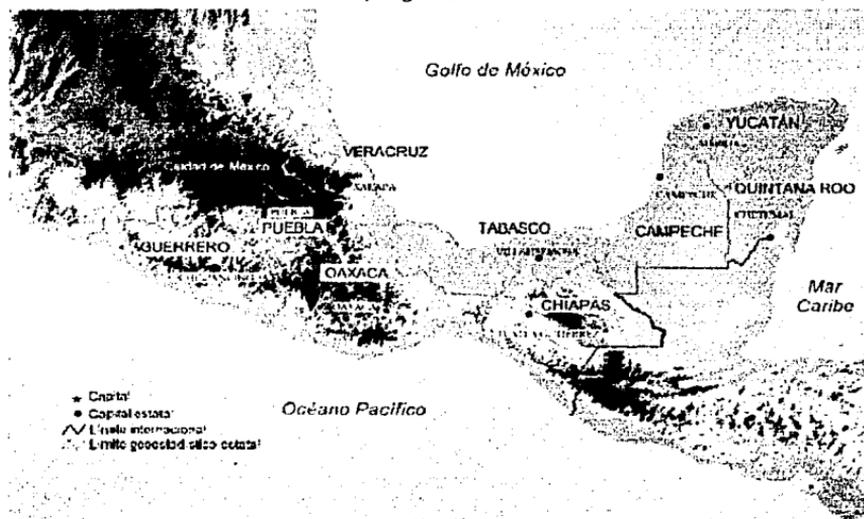
El PPP considera nuevas políticas para el desarrollo humano (con especial atención al desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas), la lucha contra la pobreza y la promoción de la inversión y el desarrollo productivos, la realización de inversiones estratégicas en infraestructura que permitan a la región comunicarse mejor y aprovechar las potencialidades inscritas en los tratados de

libre comercio de México, una nueva política de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público y programas para el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico.

El PPP se propone atacar en forma directa algunas de las causas estructurales del rezago de la región, en particular de las áreas de desarrollo humano, infraestructura, cambios institucionales y regulatorios y políticas de Estado que promuevan, incentiven y faciliten las inversiones productivas privadas.

México, Región Sur-Sureste

Mapa 2



FUENTE: INEGI. DOCUMENTO PLAN PUEBLA-PANAMÁ. PÁGINA INTERNET.

2.2. LA VISIÓN

Esta se centra en lograr el desarrollo de la región comprendida entre los estados de la zona sur-sureste de México y los países de Centroamérica. Y que este desarrollo permita mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, así como en crecimiento económico sostenido y sustentable. Ello insertado en un marco respetuoso de concertación, entendimiento y consensos de pleno respeto a la soberanía de los Estados participantes, para convertirse en un polo de desarrollo de clase mundial en América Latina.

2.3. LA MISIÓN

Es sencillamente el contribuir al crecimiento económico sostenido, consolidar el desarrollo de la región y a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales de la región a través de la implantación y coordinación de políticas públicas, de programas y proyectos de inversión.

2.4. FORTALEZAS

Se contabilizan la **mano de obra abundante** y de calidad potencial, la posición geográfica privilegiada entre los tres grandes bloques comerciales, la firma de acuerdos de libre comercio dentro y fuera de la región, los avances en materia de integración de infraestructura eléctrica y de transporte de México con Centroamérica, la existencia de los puertos de Coatzacoalcos y Salinas Cruz con vocación para enlazar los mercados de Estados Unidos, Asia y Europa, recursos naturales abundantes con extraordinaria biodiversidad, suelo abundante y con calidad competitiva a nivel mundial.

2.5. OPORTUNIDADES

Se visualizan la participación creciente de la mujer en los mercados laborales, la posibilidad de captar grandes flujos de inversión extranjera directa, el turismo, la riqueza biológica, la posibilidad de elevar los rendimientos agrícolas y el abasto de energéticos a Centroamérica.

2.6. LAS DEBILIDADES

Se cuenta en primer lugar el atraso económico y social, la polaridad social entre ricos y pobres, la dispersión de la población, las tendencias migratorias hacia zonas fuera de la región, la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y ante fenómenos políticos, la infraestructura de transporte escasa y la baja cultura de protección al medio ambiente.

2.7. LAS AMENAZAS

Destacan las siguientes: atraso y alto grado de dependencia en materia científica y tecnológica, competencia creciente entre países emergentes por captar inversiones extranjeras, la relocalización de plantas industriales trasnacionales hacia países con costos demasiado bajos de mano obra (como China, Vietnam, Tailandia, Malasia), insuficiente disponibilidad energética en los países centroamericanos.

Otras amenazas son: la alta dependencia del comercio exterior de la región de unos cuantos productos agropecuarios, los desastres naturales (ciclones, temblores) y la creciente dependencia del sector agropecuario de grandes trasnacionales que imponen sus paquetes tecnológicos.

2.8. EL OBJETIVO FUNDAMENTAL DEL PPP

Es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. Y este objetivo global se desglosa en ocho objetivos básicos, a saber:

- Elevar el nivel del desarrollo humano y social de la población
- Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo
- Lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región
- Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas
- Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos
- Conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente
- Concertar planes y estrategias conjuntas de desarrollo y modernizar
- Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región

Tal vez el aspecto más importante del PPP sea su insistencia en la importancia de atraer inversiones, en particular, la captación de inversiones en áreas de servicios e infraestructura regionales, tales como transportes, energía, telecomunicaciones e infraestructura hidroagrícola; áreas estratégicas para la planeación, como son desarrollo territorial y sustentabilidad ambiental; así como zonas que impulsarán la dinámica económica regional: en la agricultura, la agroindustria y la biotecnología; en textil; en partes electrónicas; en autopartes; en petroquímica y, en particular, en turismo sustentable.

Igual es el énfasis de buscar que existan condiciones de seguridad, estabilidad y certidumbre jurídica para la inversión productiva directa nacional y extranjera en la región, mejorando la regulación, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía en la actividad productiva.

Hasta el momento se ha presentado el contenido general del PPP. Ahora bien, a partir de este punto quiero presentar los aspectos estadísticos para el sustento de nuestro análisis.

3. ASPECTOS GENERALES Y ESTADÍSTICOS*

Es innegable el desarrollo económico y social en México, el cual muestra, al interior del país grandes disparidades entre regiones. La región Sur-Sureste de la República Mexicana, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, muestra un rezago en su desarrollo socioeconómico con respecto a las regiones del Centro y Norte del país⁹⁵. Esto nos comenta el PPP.

Ello, nos conduce a pensar que las condiciones de marginación y pobreza que predominan en esta región se encuentran aún atrapada por problemas de

* En la presentación de datos estadísticos, éstos varían de fuente y fecha. Por tal razón se indicará su origen.

⁹⁵ Documento oficial, presentación del Plan Puebla-Panamá. Presidencia de la República, 12 de marzo de 2001. página Internet: www.ppp.presidencia.gob.mx

desigualdad, pobreza (extrema) y atraso. Pero veamos algunas de estas diferencias, porque así como hay zonas con suficientes recursos, no existe la capacidad productiva, o bien, no hay el recurso humano calificado.

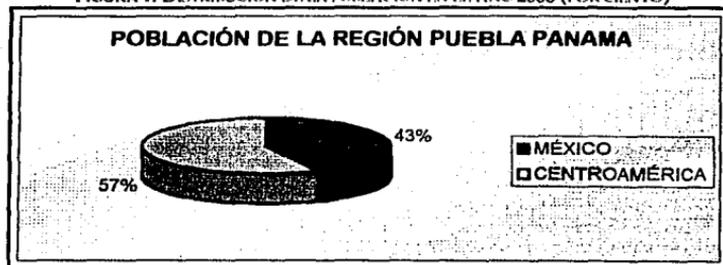
3.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

En este punto es conveniente indicar que la presentación de los siguientes datos estadísticos serán presentadas las características de los estados del sureste de México, seguidos por los datos estadísticos de Centro América.

Para comenzar este apartado, comentamos: la región Puebla-Panamá en su conjunto está habitada por casi 64 millones de personas, de las cuales, **43.0%** (27.5 millones de habitantes) corresponde a la región *sur-sureste de México*. Y el **57%** (36.5 millones de personas) le corresponde al conjunto de *Centroamérica*⁹⁶.

La superficie total de la región Puebla-Panamá es de 1,026,117 km². *el territorio nacional* representa el **47.8%** (502,738 km²), y *Centroamérica* posee el **52.2%** (523,379 km²)⁹⁷.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL AÑO 2000 (POR CIENTO)



CUADRO ELABORADO POR EL AUTOR. FUENTE BASADA EN INEGI

En esta gráfica se muestra el porcentaje de la población total de la región Puebla-Panamá, con un total de 64 millones de habitantes. Aquí se señala que la participación de México es del 43% (27.5 millones de habitantes), y Centro América tiene el 57% (36.5 millones de habitantes).

México, en su región sureste, distingue tres grandes áreas geográficas que, si bien comparten problemas de rezago y pobreza, muestran características bien diferenciadas entre sí: por clima, temperatura, flora, etc.; la península de Yucatán

⁹⁶ Datos INEGI 2000. Página de Internet: www.inegi.gob.mx. Cabe resaltar que en esta página se localiza un apartado especial para el Plan Puebla-Panamá.

⁹⁷ Datos de INEGI y CEPAL. Página de INEGI en Internet.

(Campeche, Quintana Roo y Yucatán), con una superficie relativamente plana; la vertiente del Golfo de México (Tabasco y Veracruz); y la vertiente del Pacífico (Guerrero, Oaxaca y Chiapas). Estas dos últimas están vinculadas por el estado de Puebla, que comparte problemas y rasgos con ambas.

Ahora bien, en la región *Sur-Sureste del país* viven 27.5 millones de habitantes⁹⁸, que representan más de un cuarto de la población nacional (el 28.3% de la población total del país). Siendo los estados de Puebla y Veracruz los más poblados con 5 y 7 millones de personas respectivamente. En contraste, Campeche es la entidad menos poblada de la región, con apenas 0.7 millones de habitantes.

Un aspecto importante en los datos demográficos es *La población indígena*, pues ésta representa casi 10 millones de personas en todo el país, y la mayoría de ellas está concentrada en la región Sureste del país. El porcentaje de personas indígenas varía dependiendo de cada estado; por ejemplo, de la población de los estados de Oaxaca y Yucatán, la población indígena representa el 32.78% y 33.68% respectivamente. En contraste Tabasco Posee el 4.13% de indígenas en su población.

“La población indígena vive generalmente en comunidades aisladas y altamente marginadas y son sujetos de discriminación. Las condiciones de desigualdad y atraso, aunado al rezago educacional, de vivienda, alimentación y salud, se convierten en un serio obstáculo para el desarrollo pleno de la población indígena y por ende de la región.

*Un ejemplo de la condición de pobreza en la que viven los grupos étnicos es que el 33% de la población indígena ocupada no tiene ingresos económicos, y otro 32% recibe menos de un salario mínimo.”*⁹⁹ Así, casi dos terceras partes de los hogares indígenas sobreviven con ingresos de menos de un salario mínimo.

En cuanto a usos y costumbres, al interior de la región (e incluso de las entidades) existe una gran diversidad de etnias, con lenguas, culturas y costumbres diferentes, por lo que la cuestión indígena no admite una solución homogénea aplicable a todos los grupos. Lo cual, representa un serio obstáculo.

La población indígena en nuestro país, ya mencionábamos, representa cerca de 10 millones de personas. De las cuales, 4,062,836 de personas saben hablar Español y una lengua indígena¹⁰⁰.

La tendencia de la población, de la región sureste es en los estados de Puebla y Veracruz, es homogénea; es decir, tiende a aglomerarse en ciudades o poblados con una mejor comunicación. Los estados restantes presentan una población

⁹⁸ Datos INEGI 2000. Página de Internet.

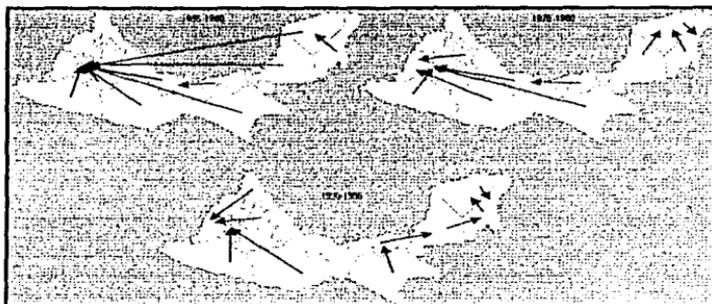
⁹⁹ Documento base, PPP marzo de 2001. Presidencia de la República. Apartado: “Población Indígena”, p. 30.

¹⁰⁰ Datos INEGI 1995. Página de Internet.

dispersa y en ocasiones poblaciones aisladas (alta marginación) y hasta con menos de 2,500 habitantes. Lo cual representa un serio obstáculo en aspectos educativos, de comunicación, planeación en la infraestructura física.

Otro apartado de la demografía es *la migración*. El fenómeno de la migración tiene sus bases en el grueso de la población, especialmente joven (de 15 a 65 años)¹⁰¹, lo cual implica que la mano de obra crezca y la oferta de empleo aumente. Por ende, la migración tiene como principal razón la búsqueda de empleo.

FIGURA 2. PRINCIPAL ENTIDAD DE DESTINO DE LOS EMIGRANTES



FUENTE: LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DE MÉXICO, CONAPO, MÉXICO, 1998

El cuadro muestra la evolución que ha tenido el flujo migratorio en el último medio siglo. Se puede apreciar que en los años 50's, la capital de la república era el principal punto receptor de los estados del sur-sureste del país. En los 70's Yucatán y Quintana Roo figuran como otros puntos receptores. Ya en los 90's, las zonas petroleras (Tabasco) y turísticas (Cancún y Yucatán) son puntos importantes para el flujo migratorio, debido a la búsqueda de trabajo.

Los poblados que constituyen a la región sureste, son principalmente poblaciones pequeñas y aisladas, tienen un flujo migratorio hacia los centros urbanos, capitales de los estados, o bien a la ciudad de México. Un ejemplo de lo anterior es en los estados de Tabasco y Campeche, debido al desarrollo de la industria petrolera en su territorio explica buena parte del alto crecimiento poblacional. Asimismo Quintana Roo es la entidad con mayor atracción a los migrantes debido a las zonas turísticas; Yucatán también es una entidad que atrae personas. Parte de esa migración proviene de los mismos estados de la región.

¹⁰¹ Datos INEGI 2000. Página de Internet.

De esta manera el flujo migratorio es un factor importante en el crecimiento de *La Población Económicamente Activa* (PEA), otra característica de la demografía. *De los 43.3 millones de personas económicamente activas estimados para el país en el 2000, se calcula que 11.8 millones (27.2% del total) habitan en la región Sur Sureste.*¹⁰² Y cabe señalar que la participación de la mujer es importante en las actividades económicas.

Debido a las tendencias en el crecimiento de la población, la PEA ha aumentado, y la proyección que se prevé entre 2000 y 2005 es la creación de 330,000 nuevos empleos en los diferentes sectores productivos. Y si se logra la meta de crear más empleo, se aprovechará la oportunidad demográfica que ofrece la edad de la población de la región. De lo contrario, contribuirá en el futuro una mayor migración, perdiéndose para el Sur Sureste una parte importante de su población joven con mayor iniciativa y agravándose los problemas de separación familiar y descomposición social.

La PEA dentro del sector primario en la región sureste es de mucha importancia ya que comprendía en 1990 el 48% de la PEA (2,539.456 miles de personas). Los estados que destacan en PEA ocupada en el sector primario de su población son Chiapas (60.2%), Oaxaca (54.2%) y Veracruz (40.4%)¹⁰³. Sin duda alguna, esta es una actividad de importancia.

*"En este apartado cabe mencionar la importancia de la agricultura. Los productos agrícolas, en México, son muchos y variados. Y en el caso especial de la región sureste se produce el 100% del cacao, agave mezcalero y la higuera; 97% de la piña; 93% de café cereza; 91% del tejocote; 89% del mamey; 83% de la yuca alimentaria; 78% de la papaya; 75% del rabanito; 73% de la toronja; 71% de la copra; 64% de la mandarina; 61% de arroz palay; 58% de la caña de azúcar; 57% del cacahuete; 55% del mango; 52% de la naranja y 47% del tamarindo".*¹⁰⁴

Definitivamente, la agricultura es una importante fuente de recursos. Pero la producción y comercialización son menores que el promedio nacional, pues la agricultura de subsistencia y autoconsumo provoca ingresos bajos en los productores de la región sureste. A ello se le suma la falta de infraestructura de transporte, lo cual dificulta el acceso a los mercados del país.

Por otro lado, la superficie cosechada¹⁰⁵ en la región sureste del país (1998), presentó un ligero incremento, en comparación con años anteriores. La región reportó 6,135.4 miles de hectáreas, de las cuales Veracruz y Chiapas produjeron

¹⁰² Documento base, PPP marzo de 2001. Presidencia de la República. Apartado: "Distribución espacial de la población y población urbana y rural", p.34.

¹⁰³ Documento base, PPP marzo de 2001. Presidencia de la República. Apartado: Población Económicamente Activa, p.24.

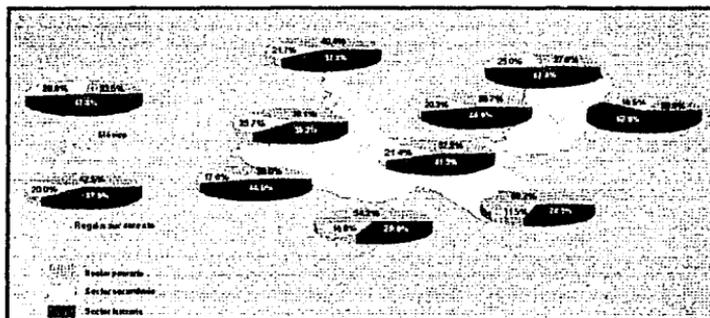
¹⁰⁴ Documento base, PPP marzo de 2001. Presidencia de la República. Apartado: Agricultura, p. 95.

¹⁰⁵ Idem. p.91.

el 22.8% y 22.5% respectivamente. Es decir, sólo dos estados representaron cerca de la mitad de la producción regional.

La producción, en la región, por hectárea fluctúa entre los estados (1998)¹⁰⁶. Por ejemplo: Veracruz obtuvo 17.4 toneladas por hectárea; y Yucatán, Guerrero y Chiapas reportaron 2.1, 2.7 y 3.4 toneladas por hectárea respectivamente. Y ello debido a las diferencias de tecnificación en los campos; es decir, el empleo de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas, rotación de cultivos, etc. y cabe anotar que los avances tecnológicos y científicos al campo, son totalmente aplicables a la región sureste, puesto que en esta área prevalece un clima templado.

FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES EN 1990.
(POR CIENTO)



FUENTE: XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1990, INEGI, MÉXICO, 1992

Esta gráfica, de la población económicamente activa, muestra la distribución que se posee en los diferentes sectores productivos por cada estado señalado. Cabe señalar que la participación del sector servicios tiene una importante aportación, especialmente en las zonas turísticas.

La PEA dentro el sector secundario¹⁰⁷, representó en 1990 el 20% en la población de la región sureste, muy por debajo del promedio nacional 28.8%. y los estados que concentraron la mayor actividad fueron Veracruz y Puebla con 38.8% y 22.6% respectivamente. En contraste Chiapas participó con el 11.5%.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Idem. Apartado: Población Económicamente Activa. p.26.

A lo anterior se puede comentar que de los principales factores que obstaculizaron la industrialización de la zona, contribuyó la falta adecuada de infraestructura en las comunicaciones y transportes, baja capacidad de tecnología y un mercado interno deprimido.

*La PEA dentro el sector terciario*¹⁰⁸, representó el 32% de la población dedicada a los servicios. Siendo los centros turísticos los que poseen mayor participación. Por ejemplo: Quintana Roo (Cancún), absorbió el 62.2% de la población dedicada a este sector productivo, el resto se distribuyó en los demás centros turísticos de la zona.

El hablar de los aspectos demográficos, implica hablar de la participación del nivel educativo existente. *La educación* es un factor importante en el desempeño poblacional. Para comenzar diremos: el elevado analfabetismo de la región Sureste del México fortalece la desigualdad en las oportunidades de la población y la calificación para su desarrollo individual y su actividad laboral. De acuerdo con las cifras censales (1995)¹⁰⁹, casi la mitad de la población analfabeta del país (47%) se encuentra en esta zona del país.

Esto permite abrir la brecha entre los estados de la región y las entidades de mayor desarrollo educativo, localizadas principalmente en el norte y centro del país, creando la necesidad de instaurar programas educativos más efectivos y congruentes con el desarrollo de la región y la cultura de sus pueblos.

“Las amplias desigualdades en analfabetismo son generadas por problemas de orden estructural, por las amplias diferencias en el destino de recursos y por deficiencias en infraestructura. Una parte importante de ellas se debe a la mayor dispersión y mayor proporción de población rural que prevalecen en la región. Influyen también los bajos niveles de ingresos familiares, que obligan a muchos niños a dejar la escuela en edades tempranas para contribuir a las tareas productivas familiares.

En este mismo sentido continua el informe del PPP. *El analfabetismo en la población de 15 años y más alcanza (1995) casi el 20% en dicha región, mientras que en el resto de las entidades del país el analfabetismo promedio es de sólo 7.3%. Todos los estados de la región, excepto Quintana Roo, tienen un alto porcentaje de su población que no sabe leer ni escribir, con valores que van desde un 26.1 por ciento en Chiapas hasta el 9.7 por ciento en Quintana Roo. Por cada analfabeta en el Distrito Federal existen casi ocho en Chiapas*¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ídem. p.27.

¹⁰⁹ Ídem. Apartado: Educación, p.42.

¹¹⁰ Íbidem.

Como podemos apreciar, el analfabetismo es un serio problema y es especial porque no puede sustentarse un desarrollo aceptable sin las bases de una población educada.

A nivel nacional la tasa de cobertura de *educación básica* (1995) es del 95.1%; en la región ésta llega al 94.5%. La dispersión geográfica y mayor aislamiento de la población de la región conforman un factor importante en la cobertura de educación básica de la población. Veracruz (90.0), Chiapas (93.2%) y Puebla (93.4) son las tres entidades que cuentan con las menores tasas de cobertura en educación básica de la región, mientras que Tabasco (99.9), Guerrero (97.3) y Oaxaca (97.2) se encuentran entre las de una mayor cobertura¹¹¹.

La tasa de cobertura se reduce de en el *nivel de educación media* (1995)¹¹², tanto a nivel nacional como regional. A escala nacional se registra una matrícula del 39.2% y en la región sureste es del 35.9%. Tabasco y Campeche tienen las tasas altas de la región de cobertura en dicho nivel (50 y 40%, respectivamente). En Chiapas, Puebla y Oaxaca los niveles de la tasa de cobertura en educación media son las más deprimidas de la región (27.6, 32.3 y 33.3%, respectivamente).

*La tasa cobertura en educación superior (1995)*¹¹³ muestra también con claridad el rezago educativo del Sur Sureste. El promedio nacional mostró el 11.8%, en tanto que la región sureste poseía el 9.5%. Sólo Puebla (14.9%), Guerrero (10.6%) y Campeche (10.2%) cuentan con una tasa de cobertura superior al 10%, mientras que Chiapas (5.4%) y Quintana Roo (4.3%) se mantienen altamente rezagadas. En 1990¹¹⁴ del total de profesionistas a nivel nacional, sólo el 17.2% se localizaban en la región sureste del país, y la mitad de esta población se localizaba en Puebla (21%) y Veracruz (31.6%).

De lo descrito anteriormente, solo nos resta decir: los esfuerzos en la educación de la región Sur Sureste se encaminan hacia la educación básica, *"procurando mejorar los índices de deserción y eficiencia terminal. Será necesario retener en el sistema educativo a una mayor proporción de la población que cursa la educación básica y asegurarse que concluyan exitosamente sus estudios. Ello dependerá no sólo de las condiciones del sistema educativo, sino del nivel económico de los pobladores de la región"*¹¹⁵. Sin un desarrollo económico rápido en la región, difícilmente podrá superarse el rezago educativo.

En este mismo sentido, *"las poblaciones rurales e indígenas, que son las más marginadas y para las cuales los índices educativos muestran mayor rezago, deben ser motivo de atención especial. En el caso de la población indígena deben*

¹¹¹ Documento Base PPP, p.43. E INEGI página Internet.

¹¹² Documento Base PPP, p.44. E INEGI página Internet.

¹¹³ Documento Base PPP, p.45. E INEGI página Internet.

¹¹⁴ Documento Base PPP, p.42.

¹¹⁵ Idem. p.53.

*mejorarse los sistemas de educación bicultural, que si bien por una parte les permitirían adquirir las habilidades y conocimientos para integrarse de manera más ventajosa a los mercados de trabajo, les permitirían preservar y fortalecer sus culturas ancestrales*¹¹⁶.

En lo referente a las características demográficas de los países de Centroamérica, decimos: la región posee 36.5 millones de habitantes (año 2000)¹¹⁷. De dicha población, Guatemala representa el 31.1% (11 millones de personas). Contrastando Belice con 241 mil habitantes. Es decir, la población entre países fluctúa.

En *Centroamérica*, como en la región Sur Sureste de México, existe una importante *población indígena*¹¹⁸, que globalmente representa el 20% de la población total de ésta. En 1994, la población indígena de Centroamérica era alrededor de 6,236,430 millones de habitantes, y Guatemala representó el 79.3% de esta población (4,945,511 millones de habitantes). De la población total de Guatemala, la población indígena es el 43.43%.

En lo relacionado a la población urbana, los países de Centroamérica han tenido un proceso acelerado de urbanización a partir de los 50's. Tomando en cuenta que a principios del siglo XX, México, así como los países centroamericanos, eran fundamentalmente rurales. Pero ya en la actualidad, la población urbana de Centroamérica es cercana de la mitad de la población total de la región. Las cifras que prevalecen en los países centroamericanos son similares que a los estados de la región Sur de México como Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Guerrero, en los que la población urbana representa entre el 43 y el 55% de la población total.

La Población Económicamente Activa, que predomina en la zona de Puebla Panamá, es gente joven (entre 15 y 65 años)¹¹⁹. Por ende, la mano de obra es abundante en Centroamérica. En 1995¹²⁰, del total de la población, en esta región, era del 54.4% de la fuerza activa de trabajo.

Las actividades del sector primario en Centroamérica poseen gran importancia para el desempeño económico. Y de los registros que proporciona la Organización para las Naciones Unidas (ONU)¹²¹, en 1990, la PEA dedicada a esta actividad representó, en términos generales, el 42.4%. Y el país que destaca en la agricultura es Guatemala, siendo su principal actividad económica.

¹¹⁶ Ibidem

¹¹⁷ INEGI página Internet. Fuente, documento CIEPAL.

¹¹⁸ Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartado Características demográficas, p.3

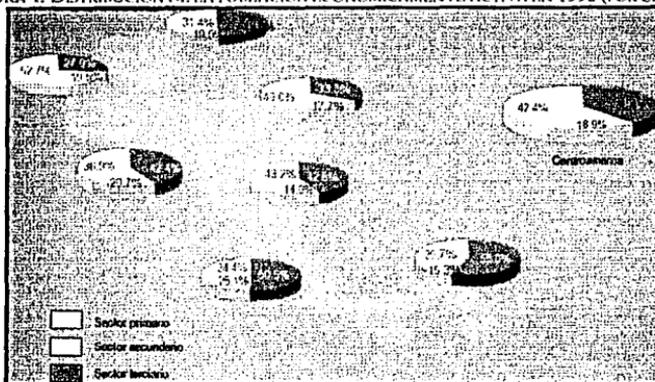
¹¹⁹ INEGI 2000, página Internet

¹²⁰ Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartado Características demográficas, p.5.

¹²¹ Idem. Apartado Características demográficas. Especificaciones de las actividades económicas. pp. 3-11. Fuente ONU.

Las actividades económicas secundarias, en términos generales representaron para Centroamérica el 18.9% de la PEA. En esta región la industrialización presenta serios obstáculos para el desarrollo, no se posee la infraestructura adecuada en transportes y comunicaciones. Existe carencia de recursos energéticos. Problemas orográficos afectan la industria. La región no es exportadora de bienes, más bien, es importadora y consumidora de productos.

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN 1990 (POR CIENTO)



FUENTE: DOCUMENTO BASE, PPP. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, MARZO 2001.

LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN CENTROAMÉRICA VARIA DE PAÍS A PAÍS; SIN EMBARGO, LA PRINCIPAL ACTIVIDAD SE CONCENTRA EN EL SECTOR SERVICIOS, EXCEPTO GUATEMALA. EL SECTOR INDUSTRIAL PRESENTA UN REZAGO EN LA PRODUCTIVIDAD, LO CUAL SE OBSERVA NOTABILMENTE: YA QUE ESTOS PAÍSES NO SON EXPORTADORES, MÁS BIEN SON IMPORTADORES.

Las actividades económicas en servicios, representaron para esta zona el 38.6% de la PEA. Costa Rica y Panamá destacan en este sector con el 50.5% y 55% de las actividades económicas de cada país. Los movimientos del canal de Panamá, para este país, es la actividad que reporta mayores ingresos. Y en general, para Centroamérica, el turismo es la principal actividad de este sector productivo. El reporte de la productividad por sectores se revisará en el apartado de Economía.

En lo referente a la educación, los países de Centroamérica han obtenido avances importantes. En 1999¹²², la población de la región presentó 74% en su

¹²² Ídem. Apartado Educación. Descripción de los diferentes niveles educativos. pp. 15-25. Fuente ONU:

grado de alfabetización, es decir, sabían leer y escribir. En estos términos, los países que mostraban mayor alfabetización eran Costa Rica y Panamá con el 95% y 91%, en contraste Nicaragua y Guatemala poseían el 62% y 56% correspondientemente.

Hablando en términos regionales, Centroamérica difiere entre países y grupos de edades al referirse a su nivel educativo. La cobertura del *nivel educativo básico* en 1995 la región centroamericana mostró el 74.28%. El Salvador y Belice a su interior tenían el 83.5% 80.2%.

La educación Media reportó 18.85% de la matrícula registra; destacando Panamá (32.1%) y Costa Rica (27.4). *La educación Superior* fue del 6.87%; en este nivel sobresale Panamá con el 13.6%.

Los países centroamericanos poseen una cobertura más amplia en el nivel educativo básico, puesto que se orientan a erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación.

3.2. RECURSOS NATURALES¹²³

La región Sur-Sureste de México es característica por la rica variedad en recursos naturales. Existe una gran variedad de suelos y una gran biodiversidad, cuenta con agua en abundancia y ríos importantes, tiene una extensión costera muy importante, tiene extensiones importantes de bosques y selvas, cuenta con importantes yacimientos de hidrocarburos y minerales metálicos y no metálicos, y alberga un número importante de reservas naturales. Lo cual, es favorable para un desarrollo sustentable.

Por ello, la explotación de los recursos debe ser planeada puesto que el ecosistema es frágil y el deterioro ambiental es muy dañino para la zona, sobre todo en estados como Campeche y Quintana Roo, según nos informa la SAGARPA¹²⁴.

La geografía y orografía que constituyen a la región sureste se compone por la Sierra Madre Occidental (Puebla y Oaxaca), eje neovolcánico (Veracruz), Sierra Madre del Sur (Guerrero y Oaxaca), Sierra de Chiapas, la cual se conecta a la Cordillera Centroamericana. Y empero, que en la región existen montañas elevadas, en ella se localizan terrenos planos propicios para la agricultura, además de las extensiones de la Península de Yucatán.

En la región el clima es caluroso y húmedo (temperaturas anuales medias de 22 o más grados centígrados), cubriendo la totalidad de la Península de Yucatán y las

¹²³ Descripción de este apartado ver documento Base PPP Apartado: Los recursos Naturales y el desarrollo sustentable, pp. 65-78. F. INEGI página internet.

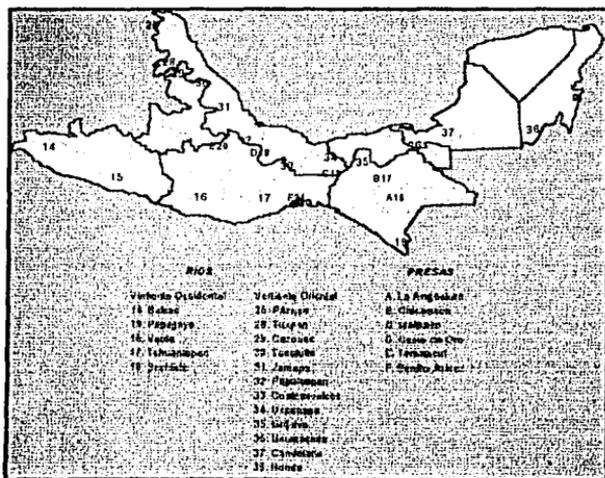
¹²⁴ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

costas del Golfo de México y del Pacífico. Sólo en las partes altas de la Sierra y la parte correspondiente del altiplano las temperaturas promedio anuales están entre los 10 y los 18 grados centígrados, con climas templados. En general, el clima es benévolo para la agricultura y crianza de animales.

En la región no existen climas muy secos y sólo en una fracción mínima de ella se dan climas secos: la mayor parte de la costa de Yucatán, y algunas zonas pequeñas y aisladas de Oaxaca, Guerrero y Puebla.

La abundancia de recursos naturales en la región Sur Sureste del país se caracteriza por poseer importantes afluentes de agua; asimismo, en toda esta zona se concentra la mayor parte de la precipitación pluvial del país, superior a los 772 mm.

FIGURA 5. REGIÓN SUR-SURESTE. PRINCIPALES RÍOS Y PRESAS



FUENTE: INEGI, PÁGINA INTERNET.

Se hace mención que la región sur-sureste de México es rica en recursos naturales. Este cuadro muestra los principales ríos y presas de la región. Ello indica que esta zona posee grandes montos acuíferos para sustentar el desarrollo de esta región. Sin embargo, el potencial que representa ríos y presas debe ser cuidadoso en su explotación pues es frágil el ecosistema.

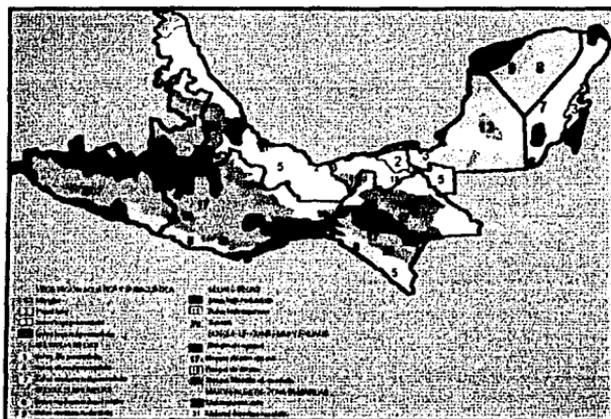
Además, se concentran los más grandes acuíferos del país y los menos explotados. Y debido a los altos niveles de precipitación pluvial que prevalecen en

la región, ésta es particularmente rica en ríos y presas. Sin embargo, la mayor parte de sus ríos no son navegables, o lo son sólo en algunos tramos o durante ciertas épocas del año.

Y debido a las características acuíferas, se ha permitido el desarrollo hidroeléctrico del país (Angostura, Chicoasén, Mal Paso), aunque hasta ahora ello no necesariamente se ha traducido en una mayor disponibilidad del fluido eléctrico para la región.

Por otro lado, la biodiversidad de la región, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero son los cuatro estados con mayor riqueza de especies animales y vegetales. En general, en los estados del Sureste del país se encuentra representada casi el 70 por ciento de la biodiversidad total del país, y casi la mitad de la fauna protegida por la legislación mexicana y los tratados internacionales.

FIGURA 6. REGIÓN SUR-SURESTE. PRINCIPALES TIPOS DE VEGETACIÓN



FUENTE: INEGI, PÁGINA INTERNET.

La región sur-sureste de México es exquisitamente rica en flora y fauna, la región posee cerca del 70% de la biodiversidad total del país, según SAGARPA. El potencial forestal es excelente en maderas preciosas; la agricultura se beneficia con la diversidad de suelos y un clima benévolo, de la misma manera sucede con la crianza de ganado. Sin embargo, se debe de cuidar el ecosistema, pues este es frágil.

Y a pesar del potencial existente de bosques, las maderas preciosas representa una de las mejores opciones de desarrollo de la región, y el desaprovechamiento de estos recursos representa una pérdida de dichos recursos forestales. Esto

indica que se requiere de un manejo cuidadoso de los recursos naturales para su uso actual y futuro.

Pero, aún con la abundancia y riqueza de los recursos, éstos muestran fragilidad y la calidad ecológica se ve afectada. Y elementos que ayudan a este deterioro son los incendios forestales, en ocasiones provocados por el sistema de *Rosa-Tumba-Quema* utilizado en la práctica de la agricultura. Asimismo, la deforestación es otro factor que afecta la calidad ecológica. Y de no aprovecharse los recursos racionalmente, se perderá una excelente opción de desarrollo.

Como resultado de los recursos naturales en las entidades de la región, pareciera factible aspirar un desarrollo sustentable del Sur Sureste del País con un crecimiento económico alto y un manejo sostenido de recursos naturales. Sin embargo, debido a la fragilidad de sus recursos y al desperdicio de los mismos se requiere de un desarrollo económico basado en un aprovechamiento de sus recursos naturales de muy baja presión, es decir, **se requiere la planeación** en la explotación de los recursos renovables, ya que los ecosistemas pueden ser deteriorados con facilidad y su recuperación sería muy difícil.

*En lo tocante a las características geográficas de Centroamérica*¹²⁵, éstas son de alta complejidad geológica. Está constituida por una columna montaña y diversos cinturones volcánicos, principalmente en la costa del pacífico. Existen más de 250 volcanes.

El sistema montañoso cruza por Guatemala, Belice, Honduras y Nicaragua. Y en el sureste de Panamá existe una actividad sísmica frecuente, además de un área pantanosa y otra volcánica inestable.

La diversidad climática de Centroamérica es difícil precisar, depende de la altitud. Sin embargo, se pueden identificarse algunos patrones anuales y estacionales. Las tierras bajas son tropicales (menos de 750 metros sobre el nivel del mar -msnm-); Mientras que las tierras medias, de 750 a 1,800 msnm, son subtropicales; las tierras altas, más de 1,800 msnm, son de clima templado.

En cambio las precipitaciones pluviales sí muestran grandes variaciones a lo largo del año, con una estación seca o de poca precipitación entre octubre y mayo y una estación lluviosa entre junio y octubre. Las precipitaciones durante el invierno son de periodos breves o no llueve.

La flora de América Central es realmente diversa. En esta región existen miles de especies de plantas, según nos comenta la ONU. Esta variedad es resultado de factores como la situación transicional del área entre las regiones fitogeográficas de Norte y Sudamérica, diferencias de temperatura asociadas con

¹²⁵ Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartado Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. pp. 39-45. Basado en fuentes de la ONU. E INEGI, página Internet.

la altitud sobre el nivel del mar y variaciones locales en precipitación pluvial y condiciones edafológicas (suelos).

En América Central la foresta se caracteriza por la altitud a la que se localiza. En las tierras bajas la vegetación es de manglares, plátanos y vegetación marina. En la zona del caribe se localizan los bosques tropicales lluviosos; gran cantidad de bosques siempre verdes y sabanas que cubren la mayor parte de las tierras bajas y piemontes del Pacífico hasta una altitud de alrededor de 750 a 1,000 msnm; y las tierras altas predomina el roble, pino y bosques mixtos de coníferas. Y en términos generales, la explotación de estos recursos no ha sido aprovechada adecuadamente.

3.3. ECONOMÍA

La economía en México ha sufrido varias crisis en los últimos 20 años, y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) no ha tenido un crecimiento satisfactorio. El cambio de gobierno del año 2000 se caracterizó por una estabilidad económica, sin embargo, el futuro económico del país pareciera no tener un punto para aterrizar y crecer, ello debido a factores internos y externos del país. Por ello, se elaboran planes y proyectos para subsanar los rezagos de la sociedad. Por ejemplo, el Plan Puebla Panamá.

El PIB de México en 1999¹²⁶, fue de 360,184.600 millones de dólares (mdd); y la región sur-sureste participó con el 18.1% (65,023,234 mdd); los estado de Puebla y Veracruz contribuyeron con el 21.6% y 22.8% respectivamente del PIB regional.

La actividad agrícola, en 1999, mostró un descenso en la participación del PIB regional, apenas con el 7.4%. En este año el país obtuvo cerca de 16,970 mdd por esta actividad; La zona sureste aportó cerca de 4,788 mdd, el 28.2%. Los estado que más contribuyeron fueron Veracruz (28.3%), Puebla (15.9%) y Oaxaca (15.6%). Más de la mitad de la producción.

El sector de la transformación aportó el 28.0% del PIB regional. En la región sureste la industrialización se asocia fuertemente con el desarrollo petrolero, ello en Tabasco y Campeche. En Veracruz destacan las actividades de la petroquímica y refinación de petróleo. Puebla posee una industria más diversificada.

La producción total del país en 1999 de esta actividad fue 103,633 mdd; la región sureste aportó 18,183 mdd, es decir, el 17.5%, destacando la participación de Veracruz y Puebla con el 24.3% y 27.1% respectivamente.

¹²⁶ Documento Base PPP. Apartado Economía, pp. 80-90. E INEGI, página Internet. Para la descripción de los diferentes sectores productivos. Ambas fuentes apoyan su información en documentos del Banco De México y Sexto informe de gobierno de Ernesto Zedillo.

El sector terciario en el PIB regional fue de 64.6%. Los estados de Quintana Roo y Guerrero registran una mayor especialización en los servicios turísticos, son los de mayor aportación económica.

En términos generales el país reportó por esta actividad 239,571 mdd; los estados del sureste mexicano contribuyeron con 42,053 mdd, el 17.6%. Y aún que el estado con mayor especialización son los estados de Quintana Roo (10.7%) y Guerrero (11.6%), no es así su aportación económica; Puebla y Veracruz reportaron el 19.9% y 21.6% respectivamente.

Otro rubro dentro del ámbito económico, son los servicios de la banca, pues éstos son de importancia para el desarrollo económico del país. La banca comercial otorgó sólo el 6.3% de créditos a la totalidad de la región sureste. Es decir, del total de financiamientos concedidos al país por parte de la banca en 1999, (1,035,902 millones de pesos -mdp-), sólo 65,277 mdp (6.3%) se destinaron a los estados del sureste; Puebla (27.3%) y Veracruz (27.9%) fueron las entidades que absorbieron más de la mitad de los créditos otorgados (*Sexto informe de gobierno de Ernesto Zedillo*).

Por ende, resulta ilógico que los recursos y grandes potenciales del sureste sean debidamente explotados y el despegue económico esperado se vea obstruido por falta de inversiones productivas.

*El crecimiento económico de Centroamérica*¹²⁷ se dio en el periodo comprendido entre 1950 y 1980, pero a partir de 1980 comenzó la desaceleración económica de la región. Dicho estancamiento no fue tan drástico en los países de Costa Rica Y Panamá.

El PIB general de Centroamérica, en 1996, fue de 37,094.6 mdd. Guatemala participó con el 26.3% (9,758.6 mdd), Costa Rica y Panamá Con el 19.0% y 19.1% respectivamente.

La distribución del PIB, para la región de Centroamérica, fue de la siguiente manera:

Sector primario participó con el 17.3% del PIB regional. Para los países de Centroamérica la agricultura representa un medio importante de producción. Sin embargo, la tecnificación de los campos no es satisfactoria, y diversos factores ha contribuido al rezago en la producción agrícola en los últimos años. No se han utilizado la tecnificación del campo adecuadamente, la utilización de fertilizante y semillas no es total, los sistemas de riego no son los suficientes, y la mayoría de las cosechas son de temporal.

¹²⁷ Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartados Economía y Agricultura, pp. 46-59. E INEGI, página Internet. Para la descripción de los diferentes sectores. Ambas Fuentes basadas en documentos de la ONU

El país que destaca en esta actividad es Guatemala; él reportó el 26.31% del total de la región, es decir, 9,758.6 mdd. En contraste Panamá obtuvo 3,301.42 mdd, el 8.9%.

Sector secundario participó con el 21.5% del PIB Regional. En lo referente a la industria, ésta es escasa.

El país que destaca con mayor participación del PIB en la región es Guatemala con el 20.1% de la zona centroamericana, en contraste se localiza Nicaragua con el 6.7%.

Sector terciario aportó el 61.2%. En lo referente al sector servicios, la región de Centroamérica muestra más de la mitad del PIB. Panamá se destaca en esta actividad con el 74.5% de su PIB.

3.4. INFRAESTRUCTURA

La infraestructura física es una herramienta indispensable para el desarrollo. Dentro de la infraestructura podemos citar los siguientes rubros: transportes, telecomunicaciones, energía e infraestructura hidráulica, principalmente.

Sin una adecuada infraestructura los productores, distribuidores y consumidores no poseen la capacidad total de acceder a todos los mercados nacionales e incluso fuera del país. Asimismo, el suministro de combustible y energía resulta ineficiente, provocando retrasos productivos. Es decir, atraso en el desarrollo.

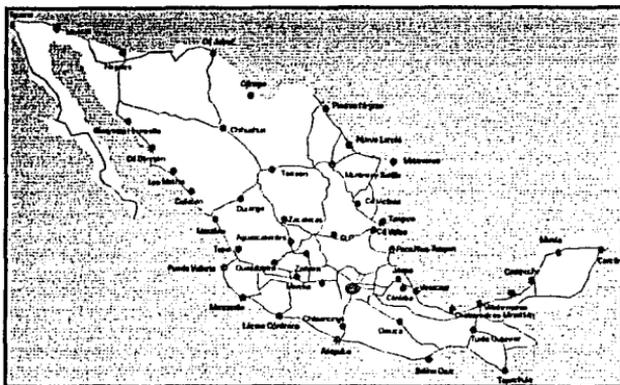
La infraestructura que existe en la región sureste del país presenta serias deficiencias. Por ejemplo, *el sistema carretero*. Éste es el modo de transporte que domina en México, a través de vehículos automotores, desde autos pequeños hasta el transporte pesado (trailer). Y en la actualidad, el sistema carretero no posee la cobertura necesaria entre los diferentes punto de origen y destino, es decir, no hay cobertura hacia todas las comunidades de la región.

Además, de la ineficiencia en la cobertura carretera, se le suma la falta de modernización las autopistas y en ciertos tramos se requiere la ampliación a cuatro carriles. La estructura en la red carretera cuenta con ejes costeros a lo largo del Pacífico y el Golfo de México, y algunos enlaces transversales que comunican a los puertos de ambos litorales.

"La ausencia de ejes costeros del norte del Golfo de México y del sur del Pacífico obliga a que las exportaciones del sureste a que pasen por el centro del país (elevando los costos debido a la orografía de la zona y al congestionamiento), dificulta el uso alterno de los puertos de Veracruz, Tampico y Altamira en el Golfo de México, y de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz, en el Pacífico, limita el potencial de los ejes costeros del sur del Golfo de México y de Chiapas y deja a las costas de Guerrero y Oaxaca prácticamente sin alternativas de transporte de carga, y limita el desarrollo turístico de estas últimas (Bahías de Huatulco sólo es accesible por vía aérea y Puerto Ángel, Puerto Escondido e Ixtapa ven

desaprovechadas las ventajas de su relativa cercanía a La Autopista México-Acapulco"¹²⁸.

FIGURA 7. INFRAESTRUCTURA CARRETERA



FUENTE: SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

ESTA GRÁFICA MUESTRA LAS PRINCIPALES RUTAS DEL SISTEMA CARRETERO ASÍ COMO SUS DESTINOS. LA COBERTURA QUE SE POSEE A NIVEL FEDERAL, ENLAZA LAS PRINCIPALES CIUDADES DE LOS ESTADOS. SIN EMBARGO, EN LA REGIÓN SUR-SURESTE DEL PAÍS LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA ES INADECUADA PARA SOPORTAR EL DESARROLLO, PUES SE CUENTA AÚN CON CAMINOS DE TERRACERÍA, CAMINOS Y RUTAS CON ACCESO DIFÍCIL HACIA LAS COMUNIDADES AISLADAS. SE REQUIERE, EN ESPECIAL ESTA REGIÓN, MODERNIZAR Y HABILITAR LAS AUTOPISTAS Y PRINCIPALES CARRETERAS.

En lo referente al *transporte ferroviario*, éste carece de modernización y ampliación. La infraestructura que en la actualidad existe fue prácticamente construida en el periodo del gobierno del Presidente Porfirio Díaz. Finales del siglo XIX y principios del XX.

El sistema ferroviario, especialmente en la región sureste del país es deficiente y está deteriorado. Por ejemplo, la red ferroviaria que se localiza en Chiapas no es la oportuna, prueba de ello es que para conectarse a la red nacional de ferrocarriles lo realiza de un modo indirecto, dificultando las operaciones ferroviarias, y se tiene que tomar en cuenta las pérdidas en los ingresos de los productores que utilizan este medio de transporte.

¹²⁸ Documento Base PIP. Apartado transporte, p 124.

Además, en la zona sureste hay amplias zonas de Oaxaca y Guerrero que no están desconectadas a la red ferroviaria, en la Península de Yucatán no hay ejes ferroviarios costeros.

"Destaca también la ausencia de ejes costeros en el norte del Golfo de México, lo que se traduce en que toda la carga del sureste y de la Península de Yucatán tenga que pasar por el centro del país para acceder al mercado de Estados Unidos (en adición, la vía Coatzacoalcos-Mérida es de bajas especificaciones y presenta severos problemas de mantenimiento diferido)"¹²⁹.

El sistema de transporte de México, ya mencionamos, está dominado por el modo carretero. A pesar de no ser lo más recomendable desde el punto de vista económico, lo aconsejable sería un mayor uso del ferrocarril, particularmente en tramos largos. Pero, la mayor parte del transporte de carga se realiza mediante vehículos automotores.

FIGURA 8. El SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO



FUENTE: SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

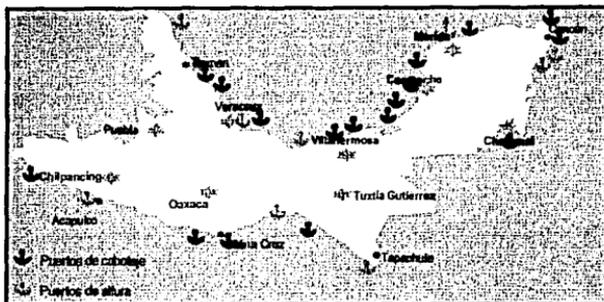
EL SISTEMA FERROVIARIO EN LA ACTUALIDAD AÚN CARECE DE MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN. LOS ESTADOS DEL SUR-SURESTE DE MÉXICO NO CUENTAN CON SERVICIOS FERROVIARIOS COSTEROS Y LA CONEXIÓN AL RESTO DEL PAÍS ES DE MANERA INDIRECTA. EL MODO DE TRANSPORTE MÁS UTILIZADO ES EL CARRETERO, Y TRANSPORTE POR TREN NO PUEDE COMPETIR POR FALTA DE INFRAESTRUCTURA.

Y, aún así, el sistema carretero y el ferroviario no poseen la capacidad necesaria para el transporte de grandes volúmenes de mercancías. Lo cual

¹²⁹ Ibidem.

ocasiona costos elevados para los transportistas, y éstos buscan medios de transportes alternos, y también cambian puntos de destino diferentes a los originarios, y ello implica pérdidas en la economía. Y, sin embargo, un sistema eficiente de red ferroviaria, significaría mayor rapidez y costos baratos de transportación.

FIGURA 9. PUERTOS MARÍTIMOS



FUENTE: INEGI, PÁGINA INTERNET.

LOS PUERTOS MARÍTIMOS QUE SE LOCALIZAN EN EL SUR-SURESTE DE MÉXICO REQUIEREN DE REHABILITACIÓN Y MODERNIZACIÓN, PUES EL SOPORTE EN LA INFRAESTRUCTURA NO ES EL ADECUADO PARA SUSTENTAR EL DESARROLLO EN LA ZONA. PESE A ELLO, LOS PUERTOS EXISTEN Y SU UBICACIÓN ES LA ADECUADA PARA IMPULSAR LOS POTENCIALES POLOS DE DESARROLLOS.

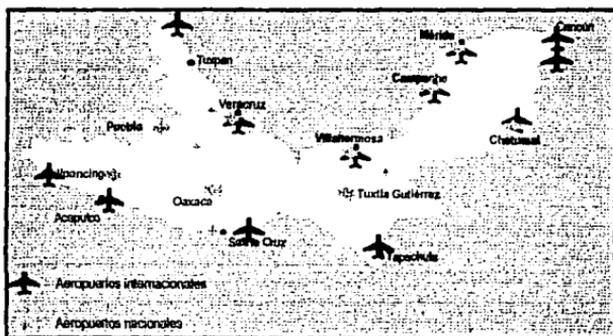
El transporte marítimo. *“En vista de las limitaciones en los enlaces terrestres, y por razones de economía, la región Sur Sureste podría beneficiarse con puertos eficientes que diesen salida a las exportaciones de la zona y potenciasen el comercio intrarregional. Tal posibilidad se ve limitada por deficiencias en algunos de los puertos existentes en la región. El Puerto de Progreso en Yucatán no cuenta con grías para contenedores y su terminal remota no está enlazada al ferrocarril que llega a la ciudad. El puerto de Salina Cruz sólo está enlazado a la autopista costera de Chiapas a través de una carretera de bajas especificaciones. En Chiapas, Puerto Madero afronta severos problemas de asolvamiento (que obligaron a su cierre en 1996), teniendo que canalizarse las exportaciones de la zona a través de Puerto Quetzal en Guatemala. Adicionalmente, en la prestación de los servicios existen estructuras monopólicas, el marco regulatorio limita la competencia (especialmente en el cabotaje) y las mejoras en la infraestructura portuaria*

dependen de las inversiones públicas federales. La inadecuada complementación intermodal de los puertos asume especial relevancia, pues limita el manejo de carga desde y hacia sus zonas de influencia"¹³⁰.

El transporte aéreo¹³¹ resulta de importancia para el tráfico de pasajeros y las actividades turísticas de la región. En los estados del Sur Sureste existen doce aeropuertos internacionales, que manejan un importante tráfico. Algunos de ellos tienen ya vuelos programados directos con ciudades del exterior. Recientemente, la concesión de los aeropuertos a la iniciativa privada ha modificado las condiciones para su operación y desarrollo.

Además, debemos de considerar que en el tráfico de pasajeros el predominio del transporte carretero es también muy marcado, teniendo sólo cierta competencia en el modo aéreo. El transporte marítimo de cabotaje nunca ha cumplido con las expectativas que de él se han esperado. Hasta ahora las decisiones de inversión en infraestructura de transporte han relegado relativamente a la región Sur Sureste y privilegiado su vinculación con el centro del país, en lugar de favorecer su desarrollo autónomo y su vinculación con los mercados de exportación en Estados Unidos y Canadá.

FIGURA 10. AEROPUERTOS



FUENTE: INEGI, PÁGINA INTERNET.

LA ZONA SUR-SURESTE DE MÉXICO POSEE 12 AEROPUERTOS INTERNACIONALES, Y 11 NACIONALES. ES DECIR, SE CUENTA CON LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA NECESARIA PARA EL IMPULSO DE LA REGIÓN. PERO, SE TIENE QUE SEÑALAR QUE LA FUNCIÓN PRINCIPAL ES EL TRANSPORTE DE PASAJEROS.

¹³⁰ Idem. pp 129-130.

¹³¹ Idem. pp 133-134.

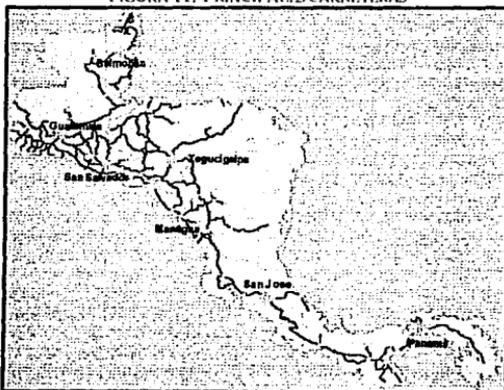
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La infraestructura en Centroamérica. En esta zona el modo de transporte dominante es el *carretero*. En 1996¹³², la longitud de las carreteras poseían alrededor de 104,956 Km, y de los cuales el 20% correspondían a las pavimentadas. A pesar, de la longitud carretera ésta se muestra insuficiente, y su cobertura no es la adecuada.

En el caso del *transporte ferroviario*, éste es existente solo en El Salvador y Honduras, donde se registran tramos férreos. Y debido a la poca infraestructura de vías férreas, el tren no puede competir con el transporte carretero, tanto por la cobertura como por la capacidad de transporte

Y debido a la deficiencia del ferrocarril, se ha estudiado la posibilidad de hacer una conexión entre las redes férreas de México, Guatemala, El Salvador y Honduras. Con la posibilidad de un tren rápido en Nicaragua para enlazar las costas del Pacífico y el Atlántico.

FIGURA 11. PRINCIPALES CARRETERAS



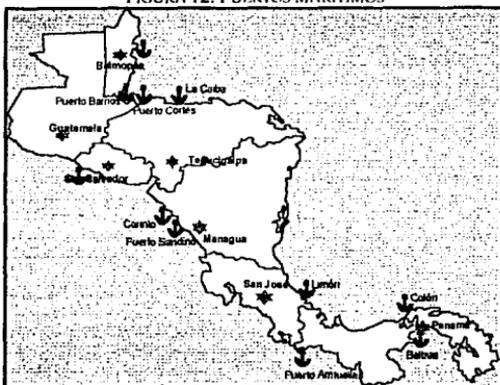
FUENTE: DOCUMENTO BASE, PPP. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA EN LA REGIÓN DE CENTROAMÉRICA NO ES LA SUFICIENTE PARA SUSTENTAR EL DESARROLLO DE ESTA ZONA. ASIMISMO LA COBERTURA A LAS POBLACIONES NO ES LA ADECUADA, LO CUAL CONDUCE A UN RETRASO EN LAS COMUNICACIONES.

¹³² Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartados Transportes. p. 81

Para el comercio extrarregional de Centroamérica se utiliza el *transporte marítimo*. El movimiento marino, de la región, se concentre en seis puertos: Limón–Moin, Cortés, Quetzal, Santo Tomás, Acajutla y Caldera. Ello significa que este tipo de transporte no ha sido explotado debidamente, ni de manera total.

FIGURA 12. PUERTOS MARÍTIMOS



FUENTE: DOCUMENTO BASE, PPP, SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.

El transporte marítimo no ha sido debidamente explotado, pues solamente se cuenta con 11 puertos. La región de Centroamérica requiere de mayores esfuerzos para el logro de sus objetivos, asimismo de inversión en la infraestructura.

Del transporte aéreo, solo se puede mencionar que la región centroamericana cuenta con siete aeropuertos, uno por país. Y éste es utilizado principalmente para pasajeros, y el transporte de carga representa el 1.0%.

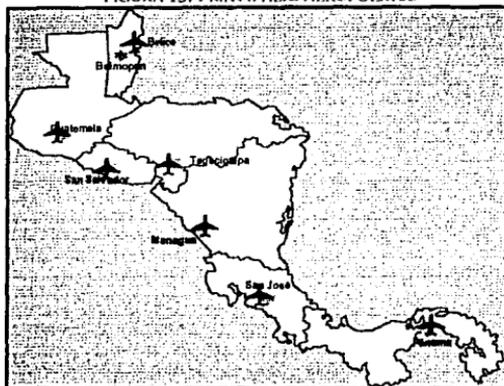
Debido al poco desarrollo de la infraestructura de la región de Centroamérica, en mayo de 2000¹³³ se aprobó el Corredor Logístico de Centroamérica por los ministros de transportes de la zona (COLOGICA); dicho corredor logístico pretende proveer de infraestructura física básica a la región y brindar de servicios de transportación competitivos.

El COLOGICA implica ampliar la infraestructura básica ya existente, modernizar aduanas, desarrollar el mercado en servicios logísticos (hoy inexistentes) y

¹³³ Ídem. p. 92.

reforzar la integración económica de la región, y para ello se requiere de inversión. Organismos internacionales (BID, ONU) estiman una inversión de 1,200 millones de dólares.

FIGURA 13. PRINCIPALES AEROPUERTOS



FUENTE: DOCUMENTO BASE, PPP. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA NO ES LA ADECUADA, PUES SOLO EXISTE UN AEROPUERTO POR PAÍS, Y SU PRINCIPAL ACTIVIDAD ES EL TRANSPORTE DE PASAJEROS.

3.5. TELECOMUNICACIONES.

Las telecomunicaciones son básicas para el desarrollo humano y social. En nuestro país las telecomunicaciones y la teleinformática se han desarrollado asombrosamente en las últimas décadas, ampliando los servicios de comunicación.

En este sentido, las comunicaciones y enlaces vía satélite ha permitido el desarrollo de la fibra óptica, el aumento de número de llamadas telefónicas y telefonía inalámbrica. Y esto ha permitido la comunicación a poblados pequeños y aislados, y la reducción en los costos de infraestructura física.

En años recientes el Internet ha permitido que la comunicación vaya en caminos no imaginados y más rápidos en tiempo real.

La Zona Sureste¹³⁴, en telecomunicaciones cuenta con el 13% (1998) de líneas telefónicas del total del país, es decir, la zona poseía 1,471.4 miles de líneas, de las cuales Veracruz y Puebla contaban con el 27.6% y 22.3% respectivamente.

A pesar, de esas cifras de la zona sureste y el avance tecnológico, el rezago en telecomunicaciones es alto; las líneas telefónicas fijas no tienen la cobertura total en la región, en este sentido la telefonía celular ha respondido con mayor extensión por poseer menores costos en la infraestructura física. Con un promedio del 31.0% en las comunidades de la región, excepto con los estados de Puebla, Oaxaca y Tabasco con la cobertura de más del 50.0%.

En lo tocante a las estaciones de radio y televisión, la zona cuenta con la cobertura suficiente, tomando en cuenta el número de la población existente. En el año 2000 el país contaba con 1,497 estaciones de radio, de las cuales 413 se localizaban en la zona. La distribución de las estaciones de televisión en el país, en el mismo año, era de 2,274, y 640 estaban en la región.

La región Centroamericana muestra deficiencias en las redes de las telecomunicaciones, mostrando un serio retaso en el mercado de la comunicación. Ello significa un obstáculo para las transacciones económicas dentro y fuera de la región Centroamericana.

"Costa Rica es el único país que posee una densidad alta en líneas telefónicas (1997), con respecto a los demás países. La densidad es de 17.9 teléfonos por cada cien habitantes de aquel país.

A partir de 1990, dentro la región Centroamericana, ha aumentado el acceso a las líneas telefónicas permitiendo el servicio de telefonía pública.

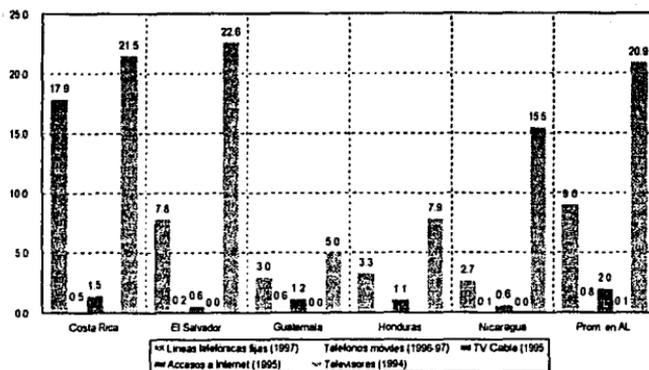
De esta forma, las redes telefónicas en el Mercomún centroamericano corresponde el 70% al servicio residencial y el 30% a la industria y comercio.

En lo tocante a la telefonía móvil, Internet y la televisión por cable han comenzado su crecimiento a partir de 1990"¹³⁵.

¹³⁴ Documento Base PPII. Apartado Telecomunicaciones. p. 130.

¹³⁵ Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartados Comunicaciones. p. 96.

FIGURA 14. MERCOMÚN CENTROAMERICANO: EQUIPAMIENTO DE TELECOMUNICACIONES POR CADA CIENTO HABITANTES.



FUENTE: DOCUMENTO BASE, PPP, SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.

LA PRESENTE GRÁFICA MUESTRA LA CAPACIDAD DE USO EN LAS TELECOMUNICACIONES CENTROAMERICANAS. LA TELEVISIÓN ES EL MEDIO MÁS UTILIZADO POR LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA. EN CONTRASTO EL USO DE INTERNET ES CASI NULO.

3.6. ENERGÍA

La Región Sureste de México es abundante en recursos energéticos, especialmente en hidrocarburos e hidroelectricidad. En esta zona se localizan los principales yacimientos de petróleo del país, así como las presas de mayor envergadura.

Y debido a ello la capacidad instalada de energía electricidad en la región sureste fue (año 2000)¹³⁶ de 13,565 Mw, es decir, un 33.7% del total nacional (40,269 Mw.). Los estados que produjeron más de la mitad de esta capacidad eléctrica Veracruz (30.1%), Guerrero (27.9%) y Chiapas (29.0). (Sexto informe de gobierno, Ernesto Zedillo 2000)

Y en cuanto, a la generación bruta de energía eléctrica la región reportó 63,530 Gwh, el equivalente al 29.4% de la producción nacional (216,166 Gwh). Y de esa producción total Veracruz (43.5%), Guerrero (15.4%) y Chiapas (27.0%) son los mayores generadores. Sin embargo, esta casi tercera parte de la capacidad generada de energía eléctrica en el país, no significa que la población cuente con

¹³⁶ Documento Base PPP. Apartado Energía. p. 142.

una cobertura de servicio eléctrico completo, pues aún quedan rezagos en la prestación de este servicio a pesar de los recursos que se encuentran para la generación eléctrica.

*La Región de Centroamérica*¹³⁷ posee recursos limitados en energéticos. Centroamérica, en específico Guatemala, posee cerca del 0.05% de las reservas mundiales de petróleo comprobadas, así como las reservas de gas natural son escasas, y en toda la región no hay carbón.

Guatemala reporta una producción de 25.000 barriles de petróleo diarios, el 0.02% de la producción mundial.

Por otro lado, se estima la existencia de petróleo y gas natural en la región marítima entre Honduras y Nicaragua, y dicha zona se encuentra en disputa.

Debido a la limitante de recursos energéticos, la región centroamericana es un importador neto de energía, y ninguno de los países que componen la región es exportador de energéticos. En términos generales, la región consume el 71.0% de petróleo, 24.0% de energía hidroeléctrica, 0.3% carbón y el 5.0% de otras fuentes (geotermia e importaciones de energía eléctrica). Panamá es el mayor importador de energéticos en la región.

Los gobiernos de Guatemala y México proyectan construir (2000-2005) un gasoducto entre Ciudad PEMEX y Ciudad Escuintla (al sur de Guatemala), el cual se estima que será para consumo industrial, y generación de energía eléctrica. Este gasoducto podría extenderse hacia las fronteras de El Salvador y Honduras, con posibilidades de llegar a Nicaragua y Costa Rica como parte de una red de gasoductos de Centroamérica.

Y ello, porque esta zona es de importancia para los mercados mundiales de energía, puesto que esta región une a los continentes de América del Norte y Sur y el tránsito de petróleo a través del Canal de Panamá.

La Región Centroamericana, posee capacidad para el desarrollo, y ello gracias a la ubicación geográfica, privilegiada para el comercio internacional. Los intercambios comerciales se proyectan; por ejemplo, los países de Colombia y Venezuela poseen reservas comprobadas de petróleo y gas natural, y Colombia ha propuesto construir un gasoducto hacia Centroamérica para la construcción de una termoeléctrica ya proyectada desde hace años.

Los países de Centroamérica (excepto Belice) en acuerdo con España y el BID han propuesto la posibilidad de construir el Sistema de interconexión Eléctrica Para América Central (SIEPAC), así como optimizar el uso de hidroeléctricas.

¹³⁷ Análisis Centroamérica, Presidencia de la República. Apartado Energía. p.

Un patrón que prevalece en los países de Centroamérica es la privatización, y ellos ha recurrido a la venta de empresas del Estado para hacerse llegar de recursos y de inversión productiva.

El Gobierno de *Guatemala* estimula la inversión para la explotación y producción de petróleo a través del uso de empresas extranjeras. La empresa dedicada a estas actividades, en un inicio, fue la "Basic Resources", de origen canadiense, pero ésta fue comprada por la "Union Pacific" (de origen estadounidense) y que ahora permitió la actividad de la "Refinería Libertad". PEMEX se interesa en construir gasolineras en este país.

El Salvador, ha comenzado a privatizar sus empresas generadoras de energía eléctrica, cuatro de estas empresas fueron adquiridas por la empresa "AES and Houston Industries" (EE.UU.), la Enersal de Chile, y Electricidad Caracas (Venezuela). La venta fue hecha para hacerse llegar de recursos financieros.

Honduras, firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el cual el gobierno se compromete a privatizar su consejo de electricidad. Y con dicha desregulación, y apoyo del FMI, se podrá estimular la inversión privada.

En *Nicaragua* se aprobó, de igual manera, la privatización de las entidades gubernamentales encargadas de generar y distribuir la energía eléctrica, denominada ENEL. La ENEL será dividida en varias distribuidoras para ser plantas de generación geotérmica, hidroeléctricas y térmicas.

Panamá también ha dividido y empezado a privatizar sus empresas generadoras y distribuidoras de energía. En la adquisición de estas empresas participa la "Coastal Corporation" de Estados Unidos, y la "Hydro-Quebec International" de Canadá.

4. LA PROPUESTA CENTROAMERICANA

Hasta el momento se ha realizado una descripción de los datos estadísticos, se ha mencionado las principales características, referentes a elementos de naturaleza demográfica, económica, educacional, etc. De igual manera se ha presentado los principales objetivos del Plan Puebla-Panamá (PPP). El gobierno de México ha comenzado a realizar las acciones pertinentes para el éxito del plan.

El 12 de marzo de 2001 fue presentado el documento oficial del PPP. Es decir, un año después de iniciado el mandato de la presente administración federal 2000-2006, motivo por el cual se ha criticado de ambivalente las primeras acciones de este gobierno.

Por otro lado es menester mencionar que el 30 de noviembre de 2000 el Presidente de México propuso a los Presidentes de los países Centroamericanos promover un Plan de Desarrollo Regional desde Panamá hasta Puebla, que cubriese nueve estados en el sur-sureste de México y los siete países del Istmo Centroamericano. La propuesta fue aceptada. En dicha reunión de los

Presidentes, a la que también fueron invitados los directivos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los Gobiernos pidieron a estos organismos acompañar el proceso. Así, se llegó a constituir el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI)¹³⁸.

Con el fin de identificar la conectividad de la propuesta regional de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI y el capítulo México del Plan Puebla-Panamá, el GTI presentó un informe a la Comisión Ejecutiva para el Plan Puebla-Panamá en una reunión celebrada los días 11 y 12 de mayo de 2001 en San Salvador, en donde se identificaron ocho iniciativas y sus objetivos respectivos (Ver Anexo B).

En este sentido las Iniciativa de Centroamérica y México se dirigen a fortalecer sus relaciones internacionales en espacios que se consideran prioritarios:

- a) *Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable*. Promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental.
- b) *Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano*. Reducir la pobreza facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos.
- c) *Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales*. Promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de la gestión del riesgo en los proyectos de todos los sectores.
- d) *Iniciativa Mesoamericana de Turismo*. Promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo.
- e) *Iniciativa Mesoamericana de Facilitación de Intercambio Comercial*. Fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
- f) *Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial*. Promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte.
- g) *Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética*. Unificar e interconectar los mercados eléctricos con miras a promover un aumento de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad.

¹³⁸ Documento Oficial. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. Junio 15 de 2001. Página Internet www.ppp.presidencia.gob.mx

h) Iniciativa Mesoamericana de integración de los Servicios de Telecomunicaciones. Desarrollar la infraestructura de interconexión informática de la región.

Con el fin de avanzar, de manera rápida y eficaz, en el proceso de formulación e implementación de las iniciativas y sus proyectos, como propone el documento de la iniciativa centroamericana, se definirán mecanismos de seguimiento y coordinación de las acciones correspondientes.

El mecanismo que se propone para dichos seguimiento es la *Comisión Ejecutiva del Plan Puebla-Panamá*. Integrada por los *Comisionados Presidenciales*, designado uno por cada país, los cuales se apoyan en *El Grupo Técnico Interinstitucional*. Las mesas de trabajo se realizarán en reuniones periódicas (trimestrales) que revisarán el avance de los proyectos y tomarán decisiones en torno a las acciones necesarias para asegurar su desarrollo, así como también decidirán la posible incorporación de nuevos proyectos. Además, la Comisión será la instancia encargada de preparar los reportes de avance a los Presidentes de cada país.

4.1. ACCIONES EMPRENDIDAS

Retomando la idea de las iniciativas, éstas, fueron publicadas el 15 de junio de 2001. Es decir, ha transcurrido un año desde la propuesta de México y se ha diseñado los cursos de acción, los cuales se dirigen a fortalecer distintos factores, los cuales señalamos en líneas arriba. Y desde mi perspectiva los que más resaltan son:

Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable (IMDS). "Ésta se presenta como un eje programático del Plan Puebla-Panamá, cuyo objetivo es generar condiciones en la región Mesoamericana para que las acciones de reducción de la pobreza, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental e integración regional se refuercen mutuamente.

La Iniciativa (IMDS) aportará los criterios y consideraciones sociales y ambientales que deben ser incorporados en el PPP dentro de las siguientes líneas estratégicas:

- (i) *Desarrollar, consolidar y armonizar instrumentos de gestión ambiental;*
- (ii) *Mantener y mejorar la oferta de bienes y servicios ambientales*
- (iii) *Respetar el patrimonio cultural indígena y reforzar las capacidades de toma de decisión de las comunidades locales y la participación de hombres y mujeres;*
- (iv) *Potenciar el valor económico de los recursos naturales y la generación de ingresos; y*

- (v) *Proteger la biodiversidad (terrestre, costera y marina) y conservar las áreas protegidas de la Región*¹³⁹.

Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial. El objetivo general es incrementar el intercambio comercial de la región mesoamericana mediante acciones que permitan ampliar el comercio, reducir el costo y tiempo de las transacciones, y la participación de las empresas pequeñas y medianas (PYMES)¹⁴⁰ en el comercio de la región. Asimismo reducir las barreras no arancelarias y tomar medidas complementarias que contribuyan a la facilitación del comercio. Y se apoyará la formación de redes empresariales dirigido a la búsqueda de oportunidades de negocios en la región y el establecimiento de uniones de empresas competitivas intra y extra regionales.

Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética. La región Mesoamericana tiene por objeto atraer la participación del sector privado para el desarrollo del mercado eléctrico de la Región. El proyecto se apoya en el desarrollo del *Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)*, y en la conexión de este sistema con Belice y con México. El proyecto se basa principalmente en la creación y puesta en marcha del mercado eléctrico regional en Centroamérica, en la construcción de una línea de transmisión eléctrica que une Panamá con Guatemala, una línea que une Guatemala con México, y una que une Belice con Guatemala.

*La creación del mercado eléctrico Centroamericano se apoya en el establecimiento de un marco legal, institucional y regulatorio que asegure una estructura de incentivos compatibles con los perfiles de riesgos característicos de los proyectos de inversión en el sector. La estructura del mercado debiera permitir que las inversiones privadas, particularmente en generación, permitan mejorar la confiabilidad, calidad, y competitividad del suministro eléctrico y reducir las tarifas de energía en beneficio de todos los habitantes de la región*¹⁴¹.

Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones. Ésta permitirá el acceso de los ciudadanos, especialmente de los grupos rurales y vulnerables, a la información, mediante el desarrollo de la infraestructura en las telecomunicaciones. En este proyecto se prevé la construcción de una red de fibra óptica que interconectará más de 40 ciudades centroamericanas, incluyendo capitales, puertos y aeropuertos.

Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial. En ésta se proyecta la integración regional físicamente, además de facilitar el tráfico de personas y mercancías para reducir costos. La iniciativa propone la construcción y

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem.

rehabilitación de *las principales carreteras* de Centroamérica. Así como la modernización de aduanas y pasos fronterizos

A los puntos anteriores se les tiene que añadir la participación de los organismos internacionales, tales como el BID, FMI, ONU a través de la CEPAL y la participación de varios países en la formación y promoción de dichas iniciativas¹⁴².

En este sentido, los organismos internacionales han aportado créditos monetarios con cantidades importantes¹⁴³. Dichas cantidades se han dirigido al estudio de los proyectos, es decir, se analizan los costo del proyecto y se realizan consensos y concertaciones hacia el interior de toda la región de Puebla-Panamá

Las acciones emprendidas, especialmente en México, en el contexto del Plan Puebla-Panamá se ha orientado al estudio y análisis de la situación que prevalece en esta región. Se ha hecho una labor de concertación en las comunidades, se estudian aún las culturas y tradiciones para su integración al plan. Por otro lado, hasta mayo de 2002¹⁴⁴ las acciones emprendidas no se han concretado a transformaciones físicas, es decir, aún no hay construcción de caminos y carreteras, de tramos ferroviarios, modernización en aeropuertos y puertos marítimos bajo el nombre del PPP. Pues el plan solo tiene un año desde su publicación oficial, y se espera que se cumpla en 25 años, es decir, la región de Puebla-Panamá en el año 2025 tendría que ser una zona de influencia económica.

Pero si es necesario señalar que se le ha brindado apoyo al plan por parte de los gobiernos estatales de la región sur-sureste del país. El PPP, dentro del un marco constitucional, respeta la autonomía de la gestión pública de los estados, y las concertaciones y estudios marchan en dirección de lo establecido por el propio PPP y los planes de desarrollo de cada uno de los estados participantes.

5. LA VIABILIDAD DEL PLAN

Se ha escrito, se ha publicado, se han realizado conferencias, se ha criticado y se han hecho bastantes observaciones sobre el *PPP*. En nuestro caso hemos presentado los puntos y objetivos generales del *PPP*, así como su contenido esencial, la información estadística en diferentes campos: demográficos,

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ No señalo las cantidades aportadas por los organismos internacionales, pues éstas se dirigen a diversos programas y proyectos dentro de una y o varias iniciativa. Y nuestro interés, en este sentido, no es hacer un cálculo contable. Las cantidades estimadas aparecen en el Documento Oficial. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá.

¹⁴⁴ Se agradece la valiosa información proporcionada por la Coordinación General del PPP, Comunicación Social. Oficina de la Presidencia de la República. Y en especial al Lic. Octavio Aristeo López.

geográficos, económicos. Se muestran aspectos comparativos de la región, y se hace un balance de éstos.

Y es oportuno hacer mención que la información publicada por parte de las instituciones del gobierno mexicano (INEGI y Presidencia principalmente), es presentada como si acabaran de identificar los problemas y como si no hubieran provocado retrasos en el desarrollo en la región.

Quiero añadir, que como muchos de los proyectos abanderados por la presente administración (2000 – 2006), el *Plan Puebla–Panamá* se mueve en la ambigüedad: por un lado, el que apunta a una "*rearticulación nacional*" al reducir los desequilibrios económicos entre el norte y el sur del país, y aún más ambiciosamente, entre los países centroamericanos y México. Resulta realmente algo ambicioso.

También es claro que el nuevo "*espíritu del desarrollo*" está profundamente ligado a la concepción neoliberal y a la orientación de la política pública: hay que abrir, privatizar y, sobre todo, desregular servicios y acciones de gobierno, patrón seguido en Centroamérica. Y en el sureste mexicano prevalecen las iniciativas y programas federales, estatales y por parte de las empresas nacionales y transnacionales los intereses se hacen presentes (además, me atrevo a decir), se continuará con los males heredados como en décadas pasadas lo ha sido. Esperamos que el *PPP* no caiga en este parámetro

5.1. EL DESARROLLO NACIONAL

Mi interés de escribir este trabajo sobre el desarrollo, la planeación y la política pública es porque sus elementos me resultan interesantes. Y al momento de abordar el estudio del *PPP*, éste habla de oportunidades de desarrollo, y sobretudo el desarrollo regional. Asimismo, este plan señala que dentro de los instrumentos que utilizará para llevarse a cabo, se encuentran los instrumentos de gobierno que he señalado.

En este escrito, realizamos una investigación que vincula al desarrollo y sus características, de la misma forma indicamos lo que es la planeación y las características que posee. En otro apartado ahondamos en el tema de la política pública, donde exponemos los enfoques que ésta posee, el curso que sigue la problemática para llegar a captar la atención de gobierno y éste implemente las acciones convenientes.

¿Por qué lo menciono? Porque en los capítulos anteriores dimos un peso importante a la metodología de la planeación y políticas públicas, sin olvidar la que el Estado vincula dichas acciones en coordinación y dirección a la política relacionada con el desarrollo, el desarrollo de la nación. Y aquello arroja elementos para el análisis del *PPP*.

En el estudio del *PPP* no pretendo señalar sus desventajas con ánimo negativo, o bien, resaltar las oportunidades de desarrollo que éste presenta. Como hasta el

momento se podría interpretar en líneas anteriores. Pues como vimos: la planeación "*no es ni buena ni mala en un sentido ético. Pero puede ser eficaz o ineficaz, puede o no, conducir a la obtención de los objetivos deseados. La planificación, por esta neutralidad, no tiene fines implícitos, más bien éstos van de antemano*"¹⁴⁵. Por otro lado, la política pública no realiza imposible, es decir, ésta se dirige a la mejor solución posible, mas no así ser la medicina correcta a los males de la población, o proporcionar un paliativo para después ser olvidado el problema público.

Mi real interés radica en señalar la viabilidad que el Plan posee, su verdadera aplicabilidad dentro del contexto nacional, en la coyuntura mundial, que preparación posee el plan para responder a las necesidades presentes de la región, así como prevenir los posibles rezagos en la aplicación del plan, o si se prefiere su implementación.

Para ilustrar el *PPP* hay varios puntos por donde empezar. Por ejemplo, se indica que el plan está pensado para 25 años (comienza en 2000, y a fecha de impresión julio de 2002 aún no hay acciones concretas), es una planeación a largo plazo, y éste plan ha sufrido modificaciones y tendrá transformaciones, puesto que es un proceso abierto y democrático. De ahí que se critique su ambivalencia.

Otro punto que resulta interesante es la presentación de las acciones emprendidas, pues éstas seguramente caminarán a subsanar ciertas carencias en diferentes ámbitos, como el campo o la industria. Y claro, ello a través de política públicas. Tal vez esa sea la mala aplicación de éstas lo que tanto ha criticado el gobierno federal actual. Sin embargo, esperamos realmente que no sea a subsanar, o remediar temporalmente los problemas públicos; nuestra expectativa es que se cumpla con lo establecido y que se realicen los estudios para que los factores existentes en la región puedan coexistir.

5.2. LA POSIBILIDAD DE DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL, ECONÓMICO Y ALGO MÁS

Al iniciar este escrito, comencé por hablar de la política y ésta como la guía a seguir, la que indicará las acciones a tomarse para alcanzar nuestro objetivo mínimo. Puesto que la política genera los elementos necesarios para alcanzar el desarrollo.

Y dado que la política se refleja en las actividades del Estado, éste será quien aplique los instrumentos necesarios y oportunos para lograr un desarrollo aceptable.

¹⁴⁵ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México D. F. 1999. p. 217.

Al abordar el desarrollo, indicamos en el primer capítulo, podemos abarcar diferentes campos de investigación; podemos hablar solamente del desarrollo de las naciones y, aún así, sería extenso. De igual manera, el desarrollo nacional resulta amplio. Pero, nuestro estudio se centra en la región Puebla-Panamá. Hablemos del desarrollo de esta zona.

Dentro del tema de desarrollo indicamos que éste puede ser integral, pero que es un tanto difícil de realizar. Sin embargo, el desarrollo puede ser aceptable por la dinámica y las condiciones prevalecientes en cada una de las naciones, o bien, de las regiones.

En el tema de desarrollo ofrecimos varias definiciones, de las cuales me parece oportuno citar de nueva cuenta la definición de Helio Jaguaribe: "*desarrollo como el proceso social global, sobre el cual sólo por conveniencia metodológica, o en sentido social, puede hablarse del desarrollo económico, político, social y cultural*"¹⁴⁶.

Y a partir de las características del desarrollo, diremos: los parámetros económicos (tablas, índices, estadísticas, etc.) son la guía principal para dar una cuantificación y, asimismo, medir el desarrollo.

Bien, pues partamos de los datos estadísticos y demás datos presentados arriba, para decir que los estados de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo guardan una diferencia en los niveles de educación, servicios públicos, de infraestructura básica, en la productividad de los sectores primario y secundario con el centro y norte del país.

Es decir, *nuestro proyecto de desarrollo, como unidad nacional, aún no es homogéneo*. E incluso, los niveles de productividad, inversión y educación fluctúan entre los nueve estados señalados. Destacando Puebla y Veracruz con índices mayores. Pero, hablemos un poco más del desarrollo político, social y económico de México y de Centroamérica.

- **Desarrollo Político en México.** Éste ha comenzado a tomar nuevos caminos; las elecciones presidenciales del año 2000 fueron un claro ejemplo de avance político, pues en esta transición democrática hubo cambio de partido en la institución presidencial debido a la pluralidad de pensamiento político. Sin embargo, aún en la actualidad (2002) existen divisiones partidistas, asimismo los partidos muestran pugna entre ellos mismos. Aún falta por superar obstáculos políticos.

En lo tocante a la zona sureste de México el desarrollo político, me aventuro a decir, sufre de cacicazgos locales, de disputas internas en los partidos, y a lo anterior se suma la presencia de grupos armados. Por ejemplo, el Ejército

¹⁴⁶ Helio Jaguaribe. Desarrollo Económico y Político. En Jiménez Castro, Administración Pública para el Desarrollo Integral. p. 41.

Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual proclama por los derechos de los indígenas (entre otras demandas). Ello nos indica que el desarrollo político en esta zona de México requiere de más tarea política, consenso y concertación.

La política en Centroamérica. En mi opinión, se ha caracterizado por las intervenciones militares y conflictos internos, característicos de los 60's, 70's, 80's y principios de los 90's, y sus reminiscencias persisten aún en la actualidad.

En este espacio me parece oportuno mencionar las características del sistema político de cada uno de los países integrantes de la región centroamericana.

Belice. Éste, es un territorio administrado por Inglaterra, hay un primer ministro. Guatemala lo disputa como suyo.

Costa Rica. El Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República por cuatro años. Posee una Asamblea Legislativa y es elegida por voto popular. La división política es por provincias.

El Salvador. Es una República Unitaria y posee una asamblea legislativa. Su división política es por departamentos.

Guatemala. El país es una República Unitaria. El Presidente es electo para un periodo de cuatro años. El Poder Legislativo recae en una sola cámara: El Congreso Nacional, cuatro años por periodo. La división política es de 22 departamentos.

Honduras. Existe un Presidente de la República para un periodo de seis años por elección popular. El legislativo recae en el Congreso Nacional. La división política es por departamentos.

Nicaragua. Éste es una República Democrática, con un Presidente electo por voto popular para un periodo de cuatro años. El Poder Legislativo se divide en una cámara de Senadores y otra de Diputados. La división política es por departamentos.

Panamá. Es una República Unitaria dirigida por el Presidente de la República por cuatro años, la votación es indirecta. La Diputación se concentra en la asamblea nacional. La división política es en provincias.

Los problemas políticos que aquejan a cada nación son propios, debido a las particularidades que se han suscitado a través de la historia. Y el querer homologar la zona (políticamente) es un tanto difícil, debido a las grandes diferencias prevalecientes. Sin embargo, la buena voluntad persiste en unir esfuerzos para el desarrollo de Centroamérica.

Otro elemento que caracteriza a la política de esta región, son las recomendaciones que dictan algunos organismos internacionales (ONU -CEPAL-, FMI, BID) para su conducción como naciones. Sin lugar a dudas, *el desarrollo político en Centroamérica aún le falta bastante camino por seguir.*

- **Desarrollo social en México.** Indicamos que el desarrollo social (Cap. I) contiene elemento de carácter educativo, salud, social y cultural. Repetitivo me parece señalar de nueva cuenta los aspectos estadísticos referente al desarrollo en este ámbito. Solo nos resta decir que el rezago educativo en la zona sureste es aún grande, y por ende el atraso cultural. En comparación con el resto del país el rubro educación es bajo, sin embargo, se trabaja para que la niñez (especial atención de gobierno) tenga mayores oportunidades de educarse y además de no perder su identidad y lenguaje (indígena).

Otro apartado que es importante es la salud, en este campo se ha trabajado bastante; se ha logrado a nivel nacional la prevención de enfermedades que atacan principalmente a niños, la esperanza de vida ha aumentado, y los servicios médicos han aumentado y mejorado. Pero ello no indica que la región sureste tenga la cobertura suficiente, es cierto que se ha avanzado, pero aún faltan servicios en esta zona y sobretodo en las poblaciones aisladas.

Los datos estadísticos referentes a *Centroamérica* indican que la educación se orienta a erradicar el analfabetismo, es decir, que la población sepa leer y escribir. Pero ello, no indica necesariamente una calidad en la educación. Asimismo, los datos estadísticos presentan un avance lento en la educación de la región centroamericana.

Aquí quiero mencionar que un elemento de importancia de los aspectos sociales es *la migración* de Centroamérica a México y Norteamérica. Nuestra nación debe cuidar de no convertir los estados del sureste (principalmente Puebla y Veracruz) en un área de recepción, pues ello resultaría poco conveniente y atraería más rezago a la zona. Tal vez, esta sea la razón por la cual los organismos internacionales quieran apoyar el plan: frenar la migración de centroamericanos a Estados Unidos.

- **Desarrollo económico en México.** No encuentro las palabras para describir el desarrollo económico en nuestro país. Pues México ha sufrido crisis económicas fuertes en las dos últimas décadas, y *El Peso Mexicano* ha sido castigado bastante por nuestros gobernantes y en el exterior. No obstante, siendo optimistas, la economía mexicana sigue caminando y hacia delante, esperamos que no haya sorpresas.

Sin embargo, a nivel nacional, las carencias económicas se reflejan en la falta de empleo y el bajo poder adquisitivo. Y siendo más concreto, las deficiencias económicas en el sureste mexicano son fuertes; la inversión hacia esta región en los sectores productivos es insuficiente (excepto hidrocarburos). Asimismo, la falta de proyección hacia la explotación de los recursos naturales es limitada, lo cual provoca un aprovechamiento ineficiente de los mismos.

Los índices de participación en el PIB por parte de la zona sureste (datos estadísticos) son realmente bajos y no cumplen con una producción adecuada, si tomamos en cuenta la extensión territorial, la población económicamente activa y la abundancia de recursos naturales. Esto nos indica que algo funciona mal. La

oportunidad que existe es que el desarrollo económico puede mejor notablemente, para que éste a su vez impulse a tres factores.

Por ejemplo, **PEMEX** presenta polos opuestos: por un lado diversas organizaciones (sobre todo ecológicas) afirman que es una empresa pública de depreda sin miramientos al medio ambiente y a los medios de vida de muchas comunidades indígenas. Por otro lado, esta empresa ofrece trabajo, beneficios a la población y su comunidad, además, atrae inversión importante para el desarrollo de las regiones; la infraestructura que poseen las ciudades como Coatzacoalcos (petroleras) son de un nivel aceptable para apoyar el desarrollo.

Desde mi punto de vista, PEMEX es una empresa que nació con problemas, intereses presentes, y otros males heredados. Y esta empresa representa un pilar fuerte para la economía gubernamental y aporta importantes ingresos a la nación.

Un ejemplo más, de lo dicho anteriormente, se presenta en las bases para la inversión. La petroquímica secundaria; la minería no metálica (mármol, ónix, granito, salineras); las maquiladoras (del vestido, de muebles, electrónica y de autopartes); el turismo arqueológico y ecológico; la pesca y la agricultura; el desarrollo agroindustrial lechero; y el aprovechamiento de la palma de aceite, de la palma de coco, el hule y el cacao. Estas y otras áreas para la inversión, dice el plan, son óptimas para reactivar el desarrollo regional, y los productores obtendrán apoyo financiero. Pero, en casi todas esas actividades, ya hay fuertes controles monopólicos de empresas nacionales o transnacionales en la región, sobre todo en la región de Chiapas y Oaxaca en los productos de leche y café. Además, el otorgamiento de crédito financiero para esta zona es reducido.

En lo referente a *Centroamérica, el desarrollo económico* cruza por un periodo de avance lento, las políticas económicas (tal vez poco certeras) de estos países no han dado un apoyo provechos hacia su desarrollo. Pues, prácticamente estos países son consumidores y no proveedores ni exportadores.

El desarrollo (en términos generales) de esta zona está marchando con dificultad. Los países que constituyen a Centroamérica no cuentan con la infraestructura básica necesaria para sustentar su economía, de la misma forma las telecomunicaciones requieren de ampliación y modernización de tecnología.

Centroamérica cuenta con recursos naturales, lo cual significa que pueden fortalecer su economía, pero debido a la carencia de inversión en años anteriores dentro de estos países se ha iniciado la venta, desregulación y privatización de las empresas, principalmente las generadoras de energía.

En la actualidad, aquella situación ha comenzado a cambiar, pues debido a la situación geográfica (por unir a América del Norte y Sur) son varios los países interesados en invertir, incluso México. Y aún, pese a que hay oportunidad de avance económico, debido a las inversiones, a Centroamérica le faltan elementos para satisfacer las demandas de sus necesidades.

Concretando, México necesita elevar sus niveles de desarrollo, sobre todo en la región sureste y mantener un nivel semejante a escala nacional. Y es

precisamente en este punto donde me gustaría hacer mención del desarrollo regional; debido a las zonas, ya identificadas como *polos de desarrollo*, se puede avanzar hacia un desarrollo nacional general, pues ya habría factores que lo sustentarían.

Las oportunidades de desarrollo se presentan cotidianamente y a lo largo del país. Por ende, encuentro que el *PPP* posee oportunidades de éxito, éxito solamente dentro del territorio nacional, y aún más si se concentran los primeros esfuerzos en los polos de desarrollo, mencionábamos, como son el Istmo de Tehuantepec, Quintana Roo (especial énfasis en Cancún) y la explotación racional de los recursos existentes. Con la ampliación y modernización de los servicios públicos básicos para soportar las condiciones del desarrollo, de igual manera, mayor y mejor tecnología en las telecomunicaciones.

Aquí quiero hacer un especial énfasis en los polos de desarrollo. Un de ellos que impulsaría a la región (y probablemente a la nación) es el Istmo de Tehuantepec, puesto que en él se pueden acondicionar los puertos existentes para un mayor tráfico y mayor inversión. Pues este espacio geográfico conecta al el Golfo de México y el Océano Pacífico, lo cual representa mayores ingresos y mejores oportunidades de desarrollo.

Pero, lo cierto es que el proyecto de desarrollo del istmo existe desde hace ya varias décadas, ¿por qué no se ha realizado? Es una pregunta difícil. Tal vez falta de voluntad política, falta de recursos, o por los intereses presentes en la zona como consecuencia de la abundancia de recursos naturales. Realmente no hay una respuesta sencilla.

En este sentido es menester mencionar que nuestros esfuerzos deben aprovechar al máximo la inversión que existe y a la que se ha invitado a nuestro país. Pues, no sabemos que pasará dentro de 30 años en nuestro país y con nuestras naciones vecinas. Pues Cuba es un potencial polo de desarrollo, así como Colombia y Venezuela.

Cuba ha vivido bajo el régimen de Fidel Castro por varias décadas. Y en este país, desde mi perspectiva, ha significado varias cosas, de entre ellas: toda su población sabe leer y escribir, por lo que ofrece mano de obra altamente calificada, además, la población cuenta con los servicios públicos básicos. Y así, podríamos comentar otros más elementos, pero no es nuestro tema principal; lo interesante es que Cuba ofrece un potencial excelente para la inversión. Y el no aprovechar la ventaja que ofrece la inversión (inversión nacional y extranjera) en nuestro país se reflejaría en un mayor atraso económico y social.

Por otro lado, Colombia y Venezuela son la puerta de entrada a Sudamérica, además de poseer recursos energéticos. Ello significa que son potenciales polos de desarrollo; de igual manera, aquello representa la posible pérdida de inversión en México. Pero, pensamos ¿cómo países que no se localizan cerca de nuestro territorio pueden interferir en nuestra inversión?. China, Malasia Y Taiwán son excelentes ejemplos de como la inversión aprovecha la mano de obra barata.

Retomando nuestra idea de desarrollo económico, éste, en la región sureste es menester el financiamiento económico, ya mencionamos. Debido a las carencias y rezagos en la infraestructura, se requiere de su modernización y ampliación, para una buena oferta de bienes y servicios a productores distribuidores y consumidores; es decir, se requiere dinero para la obtención de resultados positivos. La nación no necesita el financiamiento dirigido a subsanar o arreglar situaciones de problemas profundos, y la población afectada no requiere de paliativos en sus carencias, para después ser olvidadas.

En este tenor, diversos organismos internacionales como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han apoyado el *PPP* con cantidades considerables; *su buena intención* es sustentar el desarrollo de la Región Sureste del país y las naciones de Centroamérica.

Y aún más ambicioso, el Apoyo Financiero Para El Desarrollo, el cual se realizó en Monterrey (marzo de 2002) para discutir los problemas de los países con mayores necesidades. Y México jugó un papel importante como anfitrión e intermediario entre las naciones desarrolladas y las que se encuentran en vías de desarrollo.

Esto nos dice que nuestro país debe de proyectar su presupuesto con miras a futuro, a un futuro no lejano, pero tampoco de un periodo corto, para atacar sin miramientos al rezago existente en la nación con recursos propios. Los cuales si existen.

Ahora, hablemos un poco de la *planeación* en el contexto del *PPP*. La planeación, en nuestro campo de estudio, pertenece a la administración pública. Aquí cabe mencionar que la administración pública (AP) posee elementos muy dinámicos y que van más allá de la administración de empresas (AE). Y no es que quiera hacer una escisión entre una y otra. Pero la administración de empresas no maneja los elementos jurídicos que la AP y los elementos que convergen dentro de Estado que contempla para su desempeño. Por ejemplo, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como guía para el funcionamiento de las instituciones públicas.

Y precisamente de estas características, de funcionamiento público, se desprende el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 26 constitucional). Siendo el PND la guía que propone el Ejecutivo Federal para la conducción de la nación.

La planeación, para la elaboración del PND, contó con la participación de la ciudadanía, de los estados y con la Administración Pública Federal (los equipos de transición). El proceso de formulación del PND cumplió con los requerimientos establecidos. Sin embargo, un plan debe ser pronto y oportuno, y en este caso el PND se publica con retraso: 30 de marzo de 2001 (DOF).

Además, en este periodo no se han hecho aportes a la planeación, solo se ha seguido patrones ya establecidos de gobiernos anteriores. Tal vez a ello, se deban

los pasos a oscuras que caracterizan el inicio de este gobierno federal (2000–2002).

El PND 2001–2006 contiene 8 capítulos, y a lo largo de ellos se habla de desarrollo y superación de las carencias que aquejan a la nación. Se habla de economía, de seguridad social, del desarrollo humano, de orden y respeto, de política interna y externa. En fin, se abordan muchos tópicos; de entre ellos se propone el *Plan Puebla–Panamá*.

Del PND se ha dicho que carece de claridad y sencillez, elementos importantes dentro de la planeación (Cap. 2). No así, el *PPP*, pues éste posee elementos metodológicos más precisos y claros, como se ha comentado en el punto de esta investigación.

Pero, como también hemos mencionado, al plan le hace falta mayor claridad en la instrumentación de las acciones y mejor definición de su ámbito de acción. Y claro, no hay que confundir lo anteriormente dicho con el contenido del plan y los proyectos y programas correspondientes, y asimismo, dentro de los niveles gubernamentales.

Otro elemento que resulta interesante mencionar es como el *PPP* menciona que se dirige a fortalecer la gestión pública y aplicar correctamente la política pública, pues los gobiernos anteriores han causado retraso a la población en la aplicación de éstas. Pero, como sabemos, una política pública no es mala o buena, es un instrumento de análisis que guía a la mejor aplicación de las soluciones; si el resultado ofrece efectos negativos, habría que cuestionarse cómo fue concebida y su aplicación de la política, sin olvidar a los gestores y su servicio público que la aplicó.

Además, la mención de las políticas públicas dentro del contexto del *PPP*, dice, se orientan a la construcción de la infraestructura y fortalecer la gestión pública, pero me atrevo a decir que la política pública, en ocasiones, es confundida con políticas de gobierno y su quehacer cotidiano.

Pues el construir carreteras, puentes, mejorar caminos y brindar un "mejor servicio" no es solo una política pública. Estas requieren de un mejor diseño en la problemática que afecta a la población y al sector gubernamental pues este envuelve factores que tienen repercusión en los espacios públicos. Solo resta decir, que no se podría hacer un balance exacto de lo hecho por las políticas públicas sino hasta que éstas comiencen, pues el sólo consenso y concertación no posee el acabamiento de una política pública.

Concluyendo, en términos generales, el país cuenta con los recursos naturales, financieros y humanos, además de la tecnología para realizar los objetivos del *PPP*, o al menos sentar las bases para el despegue sostenido de la zona sureste. México, dentro del contenido de *PPP*, representa (a grandes rasgos) más del 50%

en la totalidad de la región, además de ser principal productor de energía y proveedor de energéticos a países de Centroamérica. Por ello, querer homologar, o reducir las diferencias económicas, sociales y tal vez políticas entre México y Centroamérica resulta un tanto difícil, ya que los mejores niveles en la calidad de vida de los países centroamericanos son similares a los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco en México.

Por ello, el adquirir compromisos y obligaciones (como homologar tantas diferencias) con países de Centroamérica que poseen problemas más profundos que los mexicanos, el PPP sería demasiado costoso para nuestro país. Pues, este megaproyecto no respondería a las carencias que existen, y por el contrario ello representaría un obstáculo más para el desarrollo nacional en México por el destino de tantos recursos y un aprovechamiento escaso.

Lo cierto es que la zona sureste, por todos los recursos que posee, tiene posibilidades de éxito, siempre y cuando se comience con los puntos estratégicos, avanzando hacia el desarrollo e integración de las diferentes áreas y poblaciones aisladas que componen la región. Y aún más, poniendo especial atención a los compromisos ya contraídos y en la preparación para enfrentarlos. Hablamos del *TLC* y el tratado con la *Unión Europea*. Retos que implican un mayor esfuerzo.

Por último, al escribir este trabajo me doy cuenta que el plan comienza con tardanza, ambigüedades en un principio y se ha tornado un poco más sólido en fechas recientes, y el análisis del plan se queda inconcluso, pues éste se localiza dentro de un espacio coyuntural y dependerá de las acciones que le sigan en los próximos años. Pero, aún así, nuestro punto de vista es el ya presentado, y seguramente en los próximos años este mismo análisis será más rico y más prolífico, pues no sólo enunciaremos las bases metodológicas de los instrumentos de gobierno, sino que incluiremos las aportaciones que se den y si las acciones emprendidas cumplieron con lo estipulado por los mismos lineamiento.

Solo resta decir que el PPP tendrá éxito si se efectúa dentro de los términos que él mismo presenta: *Mejorar la calidad de vida en la región, y ello se refleja en la vida de la nación*. Y sólo sea dentro de la nación mexicana.

CONCLUSIONES

Al realizar este trabajo realmente disfruté la investigación, el estudio, así como escribir lo comprendido. En este proceso, noté la fascinación que la Ciencia Política nos ofrece: el entendimiento de diversos factores que integran la vida cotidiana y el quehacer de la cosa pública que se realiza sin cesar, y todo ello integrarlo en una visión.

La política, por consiguiente, la encontramos en la mayoría de nuestras actividades:

1) *La política se hace presente en nuestras vidas.* La política ha acompañado a la humanidad desde su nacimiento. En este sentido, Aristóteles apuntó: "*El hombre como animal político*", puesto que la naturaleza del hombre es vivir en comunidades y sociedad estructuradas y definidas, tales como: tribus imperios, naciones, etcétera.

El hombre, en el devenir de la historia, comenzó a explicar los sucesos de su entorno, él se preguntó y continúa respondiendo cómo acontecen las cosas; la humanidad crea y desarrolla *la filosofía y la ciencia*; ellas crean un lenguaje propio con el cual interpretan a la realidad. Y dentro de nuestro estudio abordamos a la ciencia política para explicar la actuación del Estado en la búsqueda del desarrollo.

La Ciencia Política es la encargada del estudio de las cuestiones públicas, y en particular del quehacer del Estado. Encuentro que la ciencia política, por poseer la característica de describir y participar en las actividades de la cosa pública, hace política. Es decir, la ciencia política no es objetiva por crear conocimiento útil para la actividad que la política desempeña. En este sentido, *la política es el vehículo, es la directriz que señala la ruta óptima para alcanzar nuestros objetivos y el cumplimiento de los mismos.* Porque en ella se encierra *la función, el medio y el fin; el fin último* que es el bienestar común, objetivo mínimo del Estado.

2) *Así, El Estado es el encargado de realizar el objetivo mínimo: El Bien Común.* El Estado es el espacio donde gobernados y gobernantes constituyen la organización social. Por consiguiente, el Estado tiene en sus manos la función de dirigir el desarrollo de la nación.

La ciencia política, como ciencia del Estado, es participación en la misma política y crea conocimiento por la característica de empiria-participación de éste última. Y por esta particularidad, que en la política se localiza el proceso político

Y el proceso político es una gestión específica donde los objetivos y las metas han sido establecidos, y ello permite construir modelos que orientan y conducen a la misma política.

La ciencia política describe cómo se relaciona la política con el Estado, cómo se constituye y cómo cumple con el objetivo mínimo: el Bien Común.

El poder político, característico del Estado, permite establecer las bases para el desarrollo. Al hablar de poder encontramos diferentes visiones que lo abordan (sociológicas, políticas, etc.) y dan su definición, sin embargo, lo podemos reducir a "*Conducir Conductas*". Puesto que el poder, es la capacidad de un sujeto para influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo.

En este sentido, la política es quien orienta las acciones a las metas establecidas y tiene participación en la actividad estatal. Así, el poder político es la decisión de autoridad legítima, por la característica de soberano.

El poder político va en atención de gobernados y gobernantes, es decir, el Bien Común. Puesto que es el fin último del poder político, y el Estado como soberano organiza la vida del conjunto social para la satisfacción de las necesidades y la cohesión para el logro del bien común.

3) *El Estado es el encargado de realizar el Bien Común.* El Estado es el espacio donde se reúnen los elementos de territorio, población y poder. Y el Estado no es ajeno a la sociedad, sino parte de ella, él conduce, dirige, planea, coordina, y orienta las actividades convenientes para el logro del bien común. Y ello a través del consenso o la coacción.

En este sentido la planeación y las Políticas Públicas tienen su vínculo a través del Estado. Debido a que el Estado está facultado para inmiscuirse en todo, pues él guiará, coordinará y planeará las acciones para modelar el desarrollo. Esta tarea implica una planeación del corto al largo plazo en la fijación de objetivos y metas generales, así, estos esfuerzos se interrelacionan con las políticas públicas para el acabamiento de lo estructurado.

Es decir, está demostrado que la coexistencia de formas sociales manifiesta, en repetidas ocasiones, un comportamiento conflictivo y con ello llegan a formar crisis. El Estado para resolver estas situaciones no satisfactorias utiliza instrumentos en su gestión, y la combinación de planeación y políticas públicas plantean lineamientos generales (planeación) por un lado, y las políticas, pues éstas son un instrumento para coordinar esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos, lo cual permite llevar a cabo los objetivos establecidos.

4) *En lo referente al desarrollo, éste es una transición a una etapa superior.* Y éste es sencillamente una evolución y desarrollo en el contexto de las naciones es el incremento permanente del bienestar público, el crecimiento del ingreso por habitante y la justa distribución de la riqueza, así como un grupo de diversos indicadores (esperanza de vida, salud, educación, etc.) que permiten tener una idea del bienestar social, saber que tan alto es nuestro nivel de desarrollo.

En nuestro texto vimos que el desarrollo requiere de una planeación y que es preferible el "*Desarrollo Integral*", pero este requiere de un mayor esfuerzo y de dedicación. Por ello, menciono que es más factible un *desarrollo aceptable*, que va más acorde con la realidad de las naciones y posee esfuerzos canalizados para

que ciertas áreas apoyen a otros campos en el desarrollo. Por ejemplo: el desarrollo económico puede apoyar el desarrollo educacional.

Además, encuentro que las principales áreas a desenvolver son en el campo de lo político, social y económico.

El Estado, en su función de realizar el Bien Común, se apoya en instrumentos tales como la Planeación y la Política Pública. La Planeación, por un lado, responde a la identificación de las áreas de máxima oportunidad, así como localiza los espacios de poca efectividad. Además, la planeación se inserta en la administración, y ésta posee funciones de coordinar y organizar, por lo que la planeación proyecta a un futuro más certero.

5) La planeación tiene como propósito la proyección futura y fija las acciones para hallar soluciones. Es preciso diseñar un plan, establecer líneas de acción, pues sin ellas nuestros esfuerzos pueden perder sentido y orientación, con ello, los costos resultan caros.

Por otro lado, quisiera hacer mención del lugar de la planeación dentro de la administración pública. Pues la planeación dentro de la "Administración" es una, pero ya dentro de la Administración Pública es más amplia que en la Administración de Empresas. Pues, la primera (AP) cuenta con elementos de derecho administrativo para la realización de la acciones de gestión pública.

La planeación, llanamente, posee elementos metodológicos multidisciplinarios, de ahí su importancia para la proyección adecuada de un futuro certero. Pues, no depende de una sola persona elaborar el plan correspondiente.

6) Al hablar de las políticas públicas, decimos, éstas reconstruyen la naturaleza pública de las políticas gubernamentales. Éstas al insertarse en el marco del interés público analiza la actividad gubernamental y su participación en los servicios públicos. Y para ello se ayuda de diferentes enfoques: de la racionalidad, el incrementalismo y la exploración mixta.

Debido a ello, las políticas públicas poseen una metodología multidisciplinaria, y al igual que en la planeación, aquí participan personas de diferentes campos de investigación. Y la especialización de los participantes va a estar en función de las problemáticas a enfrentar.

Por ello, resulta interesante el estudio de políticas públicas. Además, de la participación de distintos colaboradores, las decisiones pueden llegar a ser repetitivas o innovadoras, pues la participación de administración es importante en el momento de la aplicación de políticas.

Hasta aquí nuestro planteamiento quedó demostrado: la política es una directriz que orienta las acciones del Estado, y éste a su vez utiliza los instrumentos de gobierno pertinentes para el logro del desarrollo. Además, el Estado es el vínculo entre la planeación y las políticas públicas, pues el planteamiento del PPP es utilizar la planeación como orientados general hacia las metas propuestas,

mientras que las políticas públicas se dirigen a corregir las malas gestiones públicas de los gobiernos anteriores que han ocasionado rezagos en la población.

7) *Del punto anterior partimos para decir que el estudio del Plan Puebla-Panamá se localiza en un espacio de cambios.* Encuentro que existe una transición, innegable a un cambio, además, de la coexistencia de formas sociales (que figuraran pertenecer a diferentes épocas de nuestra historia). Y, por otro lado, pareciera que, lo anterior, imprime un carácter particularmente conflictivo que es inevitablemente, pues implica una modificación hacia ciertas costumbres y tradiciones de las sociedades insertadas en el contexto del Plan Puebla-Panamá, y probablemente significará un conflicto que tiende a dividir personas y grupos, y en consecuencia los cambios-transición llegan con retraso y son poco oportunos.

8) *Si es necesario el desarrollo y hace falta impulsarlo en México.* Después de la presentación de las características del desarrollo, metodología de la planeación y políticas públicas, sin olvidar el sustento estadístico. Decimos: a México le falta camino, falta consenso, concertación, olvidar diferencias sociales entre regiones al interior de la república para marchar como unidad nacional y reducir las diferencias estructurales que prevalecen.

¿*La viabilidad del plan es posible?* Si es posible, mas, ésta es factible dentro del territorio nacional. Por tal motivo se estableció en apartados diferentes los procesos de la planeación y de políticas públicas. Su explicación: oír y hablar de problemas públicos, de la gestión gubernamental, etc., puede hacernos mencionar distintos términos, como ¿qué es una política pública? ¿por qué una planeación es poco oportuna? Por tal motivo se da un peso importante a la metodología de dichos métodos.

Ello para aventurarnos a ofrecer una opinión sobre el tema del PPP, por un lado. Por el otro, se tiene que mencionar a los organismos internacionales, los cuales han colaborado en la formación y estructuración del PPP, asimismo, han aportado ya créditos monetarios para el logro del desarrollo de la región Puebla-Panamá. Este plan conlleva importantes acciones a realizar por todos los actores que participan en su realización, esto nos deja pensar que la formación del plan, en estas primeras etapas y bajo el enfoque de políticas públicas, se forman políticas distributivas pues el consenso se empieza a formar; las redistributivas y regulatorias indican ya implican una reforma más profunda hacia el estado. Esperemos que los cambio venideros sean a favor de nuestra calidad de vida.

9) *Un punto más, el Plan Puebla-Panamá es un tema coyuntural.* Es un elemento que contribuye a que este trabajo quede inconcluso, pues hoy hacemos mención de los avances, las concertaciones, los proyectos a realizar, la construcción de infraestructura, etc. Mas, el día siguiente que veamos en la prensa u otro medio de comunicación algo sobre el Plan Puebla Panamá seguramente será algo nuevo.

A pesar de ello, nuestro punto de vista ha sido el presente trabajo. Reconocemos que el plan comienza, sus inicios fueron sin un rumbo fijo, hoy

pareciera que las acciones se tornan más certeras, la cooperación con los países centroamericanos es de respeto y ayuda mutua, como el propio plan lo menciona, pero los problemas centroamericanos son de mayor profundidad y el querer homologar las diferencias entre los países del PPP resulta un poco ambicioso. Solo nos resta decir: *es cierto, falta bastante para el logro del desarrollo y del PPP, pero existe el trabajo, recursos naturales, financieros y sobretudo el recurso humano con calidad para llevar acabo lo propuesto y lo iniciado. Por ello, encuentro que el Plan Puebla-Panamá puede realizarse con éxito pero, solamente dentro de los confines nacionales para concentrarnos en nuestras necesidades y enfrentar retos más difíciles: Unión Europea y TLC.*

APÉNDICE A

LA POLÍTICA COMO ARENA DE PODER

Dentro del primer capítulo, comentamos que la ciencia política estudia cuestiones relacionadas con el *poder, poder político y el Estado*. Y es precisamente quien estudia las relaciones de poder, lo que se encuentra en juego, por lo que se disputa; por este tipo de relaciones se llevan acabo los enfrentamientos y compromisos, conflictos y transacciones convenientes. Y desde la perspectiva de la política pública hablamos de arenas de poder, lo cual explicamos a continuación.

En la realización de políticas, éstas conlleva relaciones de poder por lo que se encuentra en juego. El espacio donde convergen y luchan las diferentes fuerzas políticas es la coalición. *"La coalición está alrededor de actitudes compartidas y se expande según la magnitud de los intereses en juego"*¹⁴⁷.

Las coaliciones poseen estrategias en su proceso, las cuales pueden ser internas y externas: las internas centran su atención en la cohesión de los miembros del grupo. Y por otro lado, las externas es la expansión de las estrategias de la coalición.

Así, el diseño de las políticas no es un espacio tranquilo, ya que ello se transforma en las arenas de política o de actividad gubernamental, constituyendo arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su elite y sus relaciones de grupo. Y a partir de la identificación de las arenas de poder, se debe de formular hipótesis sobre su composición, dinámica y comportamiento¹⁴⁸.

Lowi, plantea que no hay una política general que involucre a toda la sociedad. Así este autor clasifica las diversas relaciones de poder en tres clases de política: *a) distributiva, b) regulatorias y c) redistributivas*. Ya que las políticas pueden definirse en términos de impacto esperado en la sociedad y esto es lo que constituye la estructura de poder de un sistema político.

Las políticas gubernamentales pueden operar a corto o largo plazo, y es en este periodo de tiempo donde localizamos las políticas. Es decir, *las políticas distributivas* son a corto plazo y es una arena relativamente estable caracterizada por la facilidad con que puede desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes, además, hay acuerdo particular de apoyo recíproco entre demandantes antagónicos. Aquí las decisiones son altamente

¹⁴⁷ Lowi, Theodore J. *Políticas públicas, estudio de casos y teoría política*. En Aguilar Villanueva, Luis.

La hechura de las políticas. Op. Cit. p. 91.

¹⁴⁸ Lowi. Op. Cit. p. 91.

individualizadas y en conjunto dan forma a la política y los favorecidos y desfavorecidos no necesariamente se enfrentan en este tipo de políticas.

Las políticas regulatorias son a largo plazo, las cuales causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse como las políticas distributivas, es una arena de conflicto y de negociación entre los diferentes grupos de poder. Este tipo de políticas no se desagrega porque las decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general, por lo que caen dentro de la normatividad universal (la ley). Por tanto, no puede desagregarse por sectores: *"Un sector es cualquier conjunto de bienes y servicios o cualquier otra forma de interacción económica establecida"*¹⁴⁹.

Las políticas redistributivas es de largo plazo, aborda cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser la más tensa y frontalmente conflictiva. El objetivo que persigue esta política no es uso de la propiedad sino de la propiedad misma, no el comportamiento sino la existencia misma. Y la naturaleza de la política no se mide por el resultado de la discusión de cómo fue la redistribución de los recursos. En otras palabras: *"Las transacciones son imposibles con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a los sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social, los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales"*¹⁵⁰.

Las arenas de poder, como lo propone Lowi, son esenciales para la elaboración de políticas al considerar las diferentes fuerzas sociales que existen en cada contexto. Y partir de un contexto dado se puede considerar si la política que se elige es la que las organizaciones públicas pueden hacer. La política no puede ser diseñada más allá de las capacidades teóricas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización.

Por tal, decimos que la política define a la política, porque en ella se llevan acabo las transacciones convenientes y se definen los caminos a seguir para el acabamiento de las políticas. La política revela la ruta óptima.

¹⁴⁹ Ídem p. 103.

¹⁵⁰ Gutiérrez M., Juan Carlos. Una aproximación al estudio de las políticas públicas. Revista ENCUENTRO. Año 2, No. 4, 1995. Enep - Acatlán, Estado de México. p 32.

APÉNDICE B

PLAN PUEBLA-PANAMÁ

MATRIZ DE INICIATIVAS Y PROYECTOS MESOAMERICANOS

Iniciativa	Propuesta de Proyectos	Objetivos
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable		Promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental
	Gestión Ambiental	Fortalecer los marcos y normativas de gestión ambiental
	Patrimonio Cultural y Equidad	Garantizar la participación local e indígena en las consultas y toma de decisiones
	Preservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales	Aprovechar oportunidades para generación de ingresos basados en la riqueza natural regional y ventajas comparativas y competitivas
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano		Reducir la pobreza y facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos
	Capacitación para el Trabajo	Formación de mano de obra calificada mediante un programa de formación y actualización de docentes
	Sistema de Información Estadístico Sobre las Migraciones	Facilitar la adopción de políticas e intervenciones en materia migratoria y la acción de consenso y respeto a los derechos humanos.
	Participación de las Comunidades Indígenas y Afrocaribeñas en el Desarrollo Local	Elevar el nivel de vida de los pueblos indígenas y afrocaribeños de Mesoamérica mediante la promoción de procesos de gestión y capacitación
	Uso, Manejo y Conservación de los Recursos Naturales por Parte de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Afrocaribeñas	Fortalecer la participación de las sociedades civiles y de las mujeres en mejorar el uso, manejo y conservación de los recursos naturales.
Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales		Promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de gestión del riesgo en los proyectos en todos los sectores
	Concienciación Pública para la prevención de Desastres Naturales	Promover los conceptos de prevención, mitigación y reducción de vulnerabilidad en la región
	Información Hidrometeorológica para la Competitividad	Mejorar la información hidrometeorológica y climática y su uso por los tomadores de decisiones públicas y privadas
	Desarrollo del Mercado de Seguros para Riesgos de Catástrofes	Desarrollar un mercado eficiente de seguros contra catástrofes
Iniciativa Mesoamericana de Turismo		Desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la

APÉNDICE B

PLAN PUEBLA-PANAMÁ

MATRIZ DE INICIATIVAS Y PROYECTOS MESOAMERICANOS

Iniciativa	Propuesta de Proyectos	Objetivos
Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial		complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo Fomentar el intercambio comercial en la Región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales
	Facilitación de Negocios y Homologación de Tratados Comerciales	Reducción de las barreras no-arancelarias. Eliminar distorsiones en el comercio intrarregional como resultado de los múltiples tratados comerciales y facilitar la inversión
	Modernización de Aduanas	Simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros
	Promoción de PYMEX	Fomentar actividades de integración productiva y formación de redes con base en PYMEs exportadoras
Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial	Integración Vial	Promover la integración física de la Región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte
Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética	Interconexión Energética	Unificar e interconectar los mercados de eléctricos con miras a promover una ampliación de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad
Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones	Red de Fibra Óptica	Desarrollar la infraestructura de interconexión informática de los países de la región

Fuente: Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá INICIATIVAS MESOAMERICANAS Y PROYECTOS

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. 1999.
2. Aguilar Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. 1996.
3. Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. 1996.
4. Aguilar Villanueva, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. 1996.
5. Aguilar Villanueva, Luis. La implementación de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa. México D. F. 1996.
6. Aguilar Villanueva, Luis. Política y Racionalidad Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1982.
7. Amitai, Etzioni. La Exploración Combinada: Un Tercer Enfoque de la Toma De Decisiones. En Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas. Antología 2. PP 265-282.
8. Ander Egg, Ezequiel. Introducción a la planificación. Editorial Humanitas. Buenos Aires, Argentina. 1983.
9. Andrade, Salvador. Administración: pensamiento y realidad. UAM, Unidad Xochimilco. México, D. F. 2001.
10. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 1 Los primeros intentos de la planeación en México (1917-1946). Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1985.
11. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17 Documentos normativos y metodológicos (1982-1985). Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica. México 1985.
12. Balassa, Bela. Teoría de la Integración Económica. Unión Tipográfica Editorial. México, D. F. 1980.
13. De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1996.
14. Fernández Santillán, José. Norberto Bobbio: El Filósofo y la Política. Antología. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1997.
15. Galván Escobedo, José. Tratado de Administración General. Editorial Trillas, México, D. F. 1981
16. Guerrero, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. Editorial Fontamara. México, D. F. 1991.
17. Helsen, Federico. Política Económica. Editorial S XXI. México, D. F.
18. Hortner, Harol F. Administration in The Public Sector. John Wiley and Sons. New York, 1981.
19. Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), de la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas. Ensayo sobre planificación regional del desarrollo. Editorial S. XXI. México, D. F. 1976.
20. Jaguaribe, Helio. Desarrollo Económico y Político. Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1973

21. Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Editorial Limusa, México, D. F. 1987.
22. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Editorial Limusa, México, D. F. 1995.
23. Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política, un Modo de Abordarla. Ediciones Acatlán, Naucalpan de Juárez, Estado de México. 1995.
24. Lindblom, Charles. El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa, México D. F. 1991.
25. Lindblom, Charles. La Ciencia de Salir del Paso. En Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas. Antología 2. pp. 201–225.
26. Lowi, Theodore J. Políticas Públicas, Estudio de Casos y Teoría Política. En Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas. Antología 2. pp. 89–117.
27. Martner, Gonzalo. Planeación y presupuesto por programas. Editorial S. XXI, México 1977.
28. Matus Romo, Carlos. Estrategia y Plan. Editorial Siglo XXI. México, D. F. 1978.
29. Sartori, Giovanni. La Política. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 2000.
30. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, D. F. 1990.
31. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa. México D. F. 1999.
32. Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. Editorial Porrúa, México, D. F. 1993.
33. Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, México, D. F. 1998.
34. Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Editorial Siglo XXI. México, D. F. 1970.
35. Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración. Ministerio para las administraciones públicas, Madrid 1992.
36. Meny, Yves y Thoening, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 1992.
37. Xirau, Ramón. Introducción a la historia de la filosofía. UNAM. México, D. F. 2000

REVISTAS

1. Aguilar Villanueva, Luis. Políticas Públicas y Gobierno del Estado. Revista del Colegio. Año 2, No. 4, 1994.
1. Córdova, Arnaldo. El método de la Ciencia Política. Cuadernos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos. No. 1 UNAM. 1988.
2. Gutiérrez M., Juan Carlos. Una Aproximación a las Políticas Públicas. Revista ENCUESTRO. Año 2, No.4 1995. Enep–Acatlán, Estado de México.
3. Guía Técnica número 10. La Planeación del Desarrollo Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. México, D. F. 1992.
4. Lizarraga Grudy, Ignacio. Municipio y Políticas Públicas. Revista del IAPEM, No. 35, 1997.

5. Torrico Togorga. Concepciones y Enfoques de Planeación Universitaria. UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria. Agosto, No. 7. México, D. F. 1980

DICCIONARIOS

1. Appleton's Revised Cuyas Dictionary. English-Spanish. Cuarta Edición Nueva York, 1961.
2. Ayala Espino, José. Economía Pública. Diccionario y Guía de Estudio. UNAM, Facultad de Economía. México, D. F. 1997.
3. Diccionario. Real Academia De la Lengua Española. Ediciones Espasa. México, D. F. 2000.
4. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ediciones Aguilar S. A. Madrid, España. 1979. Vol. 8.

LEGISLACIONES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma. México, D. F. 2001.

ENTREVISTA

Coordinación General del PPP, Comunicación Social. Oficina de la Presidencia de la República. Lic. Octavio Aristeo López.

SITIOS WEB*

1. www.inegi.gob.mx
2. www.memoria.com.mx/148
3. www.ppp.presidencia.gob.mx
4. www.reforma.com.mx
5. www.universal.com.mx

* Los sitios Internet son publicaciones que poseen modificaciones continuas. Sin embargo, las páginas mencionadas poseen una base de datos para localizar información sobre el Plan Puebla Panamá.