



**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

---

FORMAS E INSTRUMENTOS DE LA  
PLANEACION LOCAL Y MUNICIPAL.

T E S I N A  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
P R E S E N T A

**ANA BERTHA URIBE HUERTA.**

**MA. TERESA TOLENTINO GONZALEZ.**

ASESOR:  
**MTRO. RAFAEL  
MONTESINOS CARRERA**

LECTOR:  
**MTRO. GERARDO  
VAZQUEZ HERNANDEZ**

## ÍNDICE

INTRODUCCION	3
<hr/>	
Capítulo 1. LA PLANEACIÓN	4
<hr/>	
1.1 ¿Qué es la Planeación?.	4
1.2 Tipos de Planeación.	12
1.3 Marco Jurídico de la Planeación.	17
Capítulo 2. EL PROCESO DE PLANEACIÓN	25
<hr/>	
2.1 El proceso de planeación	25
2.2 Órganos e instrumentos de la planeación	39
2.3 Convenios y relaciones intergubernamentales.	46
Capítulo 3. PLANEACION Y POLÍTICAS PUBLICAS.	54
<hr/>	
3.1 ¿Qué son las políticas Públicas?	54
3.2 La importancia de la planeación en las políticas públicas.	63
CONCLUSIONES	73
REFERENCIAS CONSULTADAS	76

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es identificar, revisar y analizar los principales elementos teóricos y prácticos que contribuyen e integran, actualmente, el proceso de planeación instrumentado en nuestro país dentro de cada uno de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Así mismo, contribuye al debate teórico y práctico en el sentido de que el proceso de planeación no solo implica voluntades, esfuerzos, previsiones y apoyos, sino que debe de ir más allá, reconociendo la existencia de restricciones, en el sentido preciso de condiciones que limitan la libertad de elección entre lo que el gobierno quiere hacer y lo que realmente puede hacer. Ya que los gobiernos no operan en el vacío, enfrentan límites legales, políticos, sociales, económicos e informativos y también se encuentra sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y a la crítica de organizaciones políticas de oposición. Y son precisamente las restricciones que pesan dentro del proceso de planeación y repercuten en la elección de una política pública u otra; de manera que las restricciones a las que se enfrenta cada uno de los gobiernos, federal, estatal y municipal, ocasionan que dentro del proceso de planeación y en la elaboración de las políticas, se enfrente a la credibilidad ciudadana respecto a su optimización en el uso de los recursos públicos.

Hoy en día, más que nunca podemos ver que los gobiernos van y vienen; las elecciones periódicas son mutables en sus preferencias y resultados; las demandas sociales y los problemas públicos son tan cambiantes como la propia dinámica de la vida social y el proceso de planeación de las políticas dentro de cada uno de los niveles de gobierno, debe de tener la capacidad de modificarse en sintonía con las variaciones de circunstancias, económicas, políticas y sociales prevalecientes en nuestro país. Sin olvidar que lo que ha de ser permanente en todo Estado y en todo gobierno es la capacidad y destreza para saber encontrar y diseñar una planeación acorde a su realidad y que pueda llevarse a efecto, con la mayor eficiencia posible y en las situaciones colectivas deseadas.

## CAPÍTULO 1

### LA PLANEACIÓN

En este capítulo se presenta el marco teórico conceptual de la planeación, partiendo de sus definiciones básicas; asimismo, se revisan los principios y propósitos de la planeación dentro de la administración pública y el proceso que como secuencia ordenada de etapas constituye su marco de actuación; y se revisa el marco jurídico que sustenta el proceso de planeación en cada uno de los niveles de gobierno.

#### 1.1 ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN?

Hoy día, cuando hablamos de planeación nos encontramos con numerosas y variadas definiciones del concepto de “Planeación” dentro de la bibliografía especializada, ya que son muchos los autores dentro de la ciencia política, económica y en la administración pública que abordan este tema. Cabe señalar que la planeación presenta distintos movimientos o tendencias, entre los cuales se encuentran la administrativa, y las gubernamentales o de desarrollo. Para el caso que nos ocupa enfocaremos nuestra atención y estudio hacia la segunda corriente; sin embargo es importante tener presente que se establecen algunas diferencias o elementos característicos entre ellas.

La planeación dentro de la corriente administrativa de acuerdo a Víctor Ramos, se puede concebir como un proceso administrativo necesario para la elaboración de un plan y se le define como el diseño de un sistema orgánico funcional que trata de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, de una institución, con el fin de lograr un mejoramiento en sus actividades y el logro de sus objetivos (Ramos, 1994:29).

En el caso de la corriente gubernamental a la planeación se le concibe como una técnica de gobierno que dirige y regula los procesos socioeconómicos, territoriales y ambientales, orientados a la satisfacción de las demandas sociales y a la procuración del desarrollo. Por lo que en este caso para Reyes Ponce, su concepción nos permite entender a la planeación gubernamental no solo como un conjunto de procedimientos técnicos para la realización de un plan sino además como un procedimiento político orientado a la satisfacción de las demandas sociales y a la procuración del desarrollo (Reyes, 1972:165).

Como podemos apreciar, ambas definiciones de planeación se encuentran orientada a la elaboración de planes, fijación de objetivos y selección de alternativas y sus resultados impactan de forma directa, en mayor o en menor grado, a todo el conglomerado social circunscripto en un territorio específico, a través de la determinación de prioridades de acuerdo a los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan dentro de las comunidades.

Algunas de las consideraciones que fundamentan este criterio son: Para George Terry *“la planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias, para realizar los objetivos organizacionales”* (Terry, 1961:195).

Para Agustín Reyes Ponce, la planeación es *“fijar con precisión lo que va hacerse”, consiste en fijar el curso concreto de acciones que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operación para realizarlos y las determinaciones de tiempo y número necesarias para su realización”*(Reyes, 1994:165).

Por su parte, Koontz y O'donnel mencionan que *“la planeación incluye la selección entre cursos diversos y futuros de acción, requiere la selección de objetivos empresariales y de las metas departamentales, y la determinación de las formas de alcanzarlo”, “la planeación implica una*

*innovación administrativa y la capacidad de crear algo nuevo”* (Koontz,1988:110).

Gonzalo Martner considera a la planeación como *“la actitud de hacer planes de acción para el futuro”*. Es decir *“es la fijación concreta de metas a la conducta de un plazo determinado y a la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos, es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre si, que guiarán la actividad de una empresa, un gobierno o una familia”* (Martner,1977:45).

Otros autores que como Gorge Vicio considera que la planeación constituye un proceso continuo de aprendizaje que permite ajustar el plan de acuerdo a la realidad, en el corto mediano o largo plazo, y referirse a sectores específicos o a una región en particular, permitiendo formular planes sectoriales o parciales. Donde éstos pueden ser complementarios e imprimir una orientación hacia la acción práctica, de aquí que toda técnica de planeación deba cumplir con un requisito básico: *la Flexibilidad* (Ruiz, 1998: 23).

Harol D, Laswell, nos dice que la planeación es un proceso de detallamiento del plan al que se aspire y en la medida en que el plan que se desea alcanzar incluya decisiones más detalladas y precisas, el proceso de planeación tendrá que tratar más y más los detalles de los problemas; y si el plan está destinado a tratar solamente en líneas generales, la planeación se concentrará en principios e instrucciones (Ruiz, 1998: 33).

Como podemos observar los elementos comunes en las distintas definiciones señaladas anteriormente, coinciden en establecer que la planeación es un proceso que prevé un futuro deseado; establece objetivos y metas; busca la racionalidad de recursos y su vinculación con los fines; es decir es un instrumento para promover el desarrollo económico y social; ayudar a prever los posibles obstáculos que se presentan dentro de la ejecución de las acciones; posibilita la toma de decisiones anticipadas y promueve la eficiencia de una organización.

Por todo esto, es muy importante tener presente que la planeación juega un papel fundamental dentro del proceso de toma de decisiones a futuro, a corto y a largo plazo, ya que retomando lo que Merriam plantea respecto a que la planeación se basa en todo un proceso de investigación, de reflexión y pensamiento sistemático; y que es precisamente esta característica distintiva la que establece la diferencia entre la planeación y la improvisación o la toma de decisiones basadas sólo en la intuición o impulso momentáneo (Merriam, 1941:489). Es decir, que el conocimiento existente acerca de la actividad de una cierta planificación sirve como una dimensión muy importante, que puede decidir en gran medida la mera posibilidad de planificar.

Después de haber revisado algunos conceptos referentes al término de planeación desde sus diferentes perspectivas podemos establecer que para la elaboración de este trabajo adoptaremos la definición que propone Charles E. Merriam, la cual define a la planeación como:

*“Un esfuerzo ordenado encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de las políticas nacionales. Se basa en datos fundamentales cuidados y minuciosamente reunidos y minuciosamente analizados, en relación con los recursos disponibles en una visión global de diversos factores que se deben reunir para evitar contradicciones entre las políticas o falta de unidad en una dirección general, es una mirada hacia delante y otra hacia atrás. Considerando nuestros recursos y tendencias, lo más cuidadosamente posible y considerando los problemas urgentes que van apareciendo sobre la marcha, la Planeación debe ver hacia adelante al determinar las políticas de largo plazo”* (Merriam, 1941: 489).

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

lograrlo (Reyes, 1972:78). Por tal razón, considero conveniente tener presente algunas concepciones de los términos como son: plan, programas, proyectos y sistema, a fin de que los capítulos siguientes sean mejor comprendidos:

El termino *plan*, lo podemos considerar como Reyes sugiere: como un instrumento que permite organizar los insumos con que se cuentan en forma racional y definir los objetivos para dar dirección al proceso de desarrollo de las organizaciones y de las sociedades en conjunto, un plan estará integrado por un conjunto de programas que permitirán la organización secuencial de las tareas, coordinando los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, bajo objetivos preestablecidos en dicho plan. (Reyes , 1972:114).

El termino *programa* de acuerdo a Martner se encontrará integrado por un conjunto de proyectos, éstos serán la unidad de planeación que permita concretar los objetivos a corto plazo: en esta etapa las tareas o acciones a realizar se definen con mayor claridad y son sujetas de medición cuantitativa y cualitativa: en este sentido un proyecto permite la concreción de los objetivos y acciones de una organización y de la institución pública que se trate (Martner, 1977:46).

Por su parte, Alejandro Carrillo considera que para una mejor comprensión de lo que implica la planeación, es importante tener claro qué se entiende por sistema, el cual debe tener elementos característicos que lo definan como un conjunto o combinación de cosas o partes, integradas e interdependientes cuyas relaciones entre sí las hacen reformar un todo unitario y organizado, que cumple con un propósito o realiza una función. (Carrillo, 1982:45).

De lo anterior podemos establecer que en todo proceso de planeación se localizan y ubican objetivos, se trazan estrategias, se establecen metas, en tiempo y ritmos programados, los cuales integrados a un plan, ofrecen opciones y alternativas que permitan modelar el desarrollo socioeconómico del País, un Estado o un Municipio. Sin embargo, nunca debemos de olvidar

que el éxito de la planeación no depende solo de la capacidad para alcanzar las metas articuladas con un mayor grado de éxito que el que lograría la actividad no planificada; ya que como menciona Gregorio Lablas, el éxito dentro de la planeación también depende de la capacidad para formular estas metas en forma tal que manifiestan las aspiraciones de las personas a través de cuyos esfuerzos se realiza (Lablas, 1994:42).

Una vez establecida nuestra definición de planeación es necesario revisar los objetivos generales de la planeación dentro de los distintos niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal; los cuales se encuentran pensados para guiar la acción de las entidades federativas así como de los municipios, y de este modo establece una relación de guía entre los causes de acción y decisión propuestos desde el orden federal el cual prevalece, por derecho y/o línea de autoridad jerárquica sobre los estados y municipios. Así, los lineamientos marcados por el poder federal (financiera, programática y presupuestalmente) aparecen como precondition dentro de los planes y programas locales los cuales deben coincidir con los objetivos y prioridades nacionales (García, 1999:62).

Cabe señalar que la planeación basa sus acciones en un serie de conceptos fundamentales sustentados en principios básicos que dan soporte a la acción planificadora y que en cada uno de los distintos órdenes de gobierno se tendrán presentes, por lo que a continuación abordaremos algunos de los principios que de acuerdo a Gonzalo Martner, son característicos de la planificación (Martner, 1977:42-44).

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

*Principio de Previsión:* Consiste en la formulación anticipada de los recursos de acción futura, teniendo como base importante el diagnostico y las proyecciones observadas; la planeación es una previsión del futuro, los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante. Ya

que en función de esto se fijan principios y plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.

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

*Principio de unidad:* mediante este principio se hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado en forma ordenada. Como principio de unidad se debe tener en cuenta que los planes deben de ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno solo para cada función de la planeación y todo lo que se aplica en la sociedad debe estar de tal modo integrado que pueda decirse que existe un plan general.

*Principio de continuidad:* implica el dinamismo con que se debe de actuar en el proceso de planeación dentro de las múltiples tareas asignadas. Mientras se va cumpliendo un plan deben existir acciones que formulen el siguiente, manteniendo así una secuencia en las tareas realizadas.

*Principio de Flexibilidad:* consiste en el ajuste de la planeación ante los casos imprevistos, ya que una rigidez en el establecimiento de objetivos, metas y en la fijación de medios para alcanzarlos, limita, la adaptabilidad de la planeación. Cabe mencionar que la flexibilidad no debe caer en actos anárquicos y de desorden ya que se pierde la verdadera naturaleza de la planeación.

*Principio de inherencia:* Establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es propia de administración, del Estado y las empresas y hace posible que se tenga menor incertidumbre frente a las condiciones futuras.

Como se puede percibir los principios básicos deben cumplirse en base a unas racionalidades de recursos, a la búsqueda de mejores alternativas de solución en congruencia económicas, políticas y jurídicas, que prevalecen en cada uno de los órdenes de gobiernos.

Para reforzar este planteamiento retomare a Víctor Ramos, el cual aborda los principales propósitos que debe cumplir la planeación, entre los que se encuentran (Ramos, 1994:45-47).

- Buscar en el conjunto de sus acciones una *racionalidad* entre los medios con los que dispone y los fines que persigue. Cuando se ejecutan las actividades y se utilizan los medios no se debe de perder de vista el objetivo general que se ha planteado y pretende alcanzar; la congruencia y la racionalidad entre medios y fines constituye además una de las muchas tareas de la función pública.
- Conformar una organización y control de las tareas que realiza la administración pública con el objetivo de eficientar sus funciones y legitimar sus actuaciones, con el objetivo de alcanzar una coordinación y organización administrativa tanto en función como en responsabilidad.
- Racionalizar el uso de los recursos, evitando al máximo el ocio y el desperdicio de los recursos; deben existir mecanismos de control para que en forma adecuada y oportuna se verifiquen su aplicación. Asimismo, es importante utilizar los adelantos técnicos científicos en la realización de actividades que permitan a las organizaciones sociales e instituciones publicar ahorrar tiempo y recursos.
- Procurar la participación de los diferentes sectores sociales a efecto de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo, abriendo de esta manera la posibilidad de participación a los diversos grupos de la sociedad para que intervengan en la toma de decisiones y en la búsqueda de nuevas alternativas al bien común.

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

## 1.2 TIPOS DE PLANEACIÓN

Una vez mencionados los principios generales que rigen la planeación, revisaremos los diferentes tipos de planeación y que de acuerdo a Torrico Taborga se puede clasificar a la planeación de la siguiente manera (Torrico, 1980:5-20).

*Planeación retrospectiva:* esta visión analiza las acciones del pasado que por sus resultados son trascendentes y con base en estos se determina las posibles tendencias que nos ayudarán a conocer el futuro.

*Planeación prospectiva:* en este caso se da mayor énfasis al estudio del futuro lo que da como resultado la toma de decisiones en el presente, como un esfuerzo para influir en este.

*Planeación Circunscriptiva:* Esta no hace énfasis en el futuro sino en las circunstancias, situaciones o problemas particulares del presente. Usualmente esta se utiliza para dar respuesta a requerimientos urgentes, tiende abordar problemas del momento a corto plazo.

Otras clasificaciones que se le han dado a la planeación, divide esta en: planeación estratégica y planeación táctica. Para entender con claridad estas dos clasificaciones se explicaran de acuerdo a Albert Kenneth los dos vocablos principales: la estrategia implica la asignación y concentración de los recursos, la necesidad de movilidad y comunicación. “Una estrategia es una declaración de la forma en que los objetivos deben alcanzarse, las estrategias se subordinan a los objetivos” (Kenneth A. 1986,13).

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

Otros tipos de planeación pueden ser agrupados de la siguiente manera por su tamaño, ámbito, forma, propósito, duración, curso, participación y vertiente (Iracheta, 1993:27-28).

*Por su tamaño:* la planeación puede abarcar una problemática integral o bien circunscribirse a situaciones o problemas particulares.

*Por su ámbito:* Puede comprender aspectos del medio social en que se encuentra inmerso, puede centrarse en funcionamiento interno, o bien puede abarcar aspectos tanto internos como externos al sistema.

*Por su Forma:* La planeación puede desarrollarse mediante un plan maestro en el que se establezcan de manera detallada programas, proyectos y acciones generalmente de largo alcance y también puede adoptar la forma de esquema básico el cual fija líneas generales para el desarrollo del sistema y sirve de marco de referencia para que las instancias que lo conforman elaboren sus programas, proyectos y acciones específicas.

*Por sus propósitos:* busca producir cambios significativos en el sistema y es casi siempre a largo plazo.

*Por su duración:* de acuerdo con el criterio de temporalidad, se distingue generalmente una planeación a corto plazo, la cual se extiende hasta un año; la de mediano plazo abarca un término de entre uno y cinco años y , los periodos de más de cinco años se consideran como un plazo largo.

*Por su Curso:* En este sentido la planeación puede ser adaptativa o estricta, en el primer caso la planeación se caracteriza por su flexibilidad durante el proceso de implementación y la segunda es precisa y de corta duración, generalmente se aplica a problemas o aspectos específicos.

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

*Por su vertiente:* Puede ser global, cuando afecta al sector público en su conjunto; sectorial, cuando abarca a un conjunto homogéneo de dependencias y entidades convencionalmente agrupadas que persiguen una misma política gubernamental, e institucional, cuando se circunscriben a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

Por otra parte también Iracheta nos plantea; que para fortalecer el proceso del desarrollo regional con base en el Sistema Nacional de Planeación, se establecieron dos grandes líneas: la planeación regional y la planeación estatal; En ellas, la política de descentralización de la vida nacional se apoya para su consecución como estrategia básica de un nuevo modelo de desarrollo; la planeación regional se refiere a actividades de planeación cuyo pacto repercute en dos o más entidades federativas, estas acciones están coordinadas por el gobierno federal, con la participación activa de los gobiernos de los estados y los grupos sociales interesados (Iracheta, 1993:48;). Es decir que la planeación estatal atiende la problemática específica de cada estado y es también apoyada por la Administración Federal pero su responsabilidad definitiva queda en manos de los gobiernos estatales respectivos.

*Planeación regional:* Retomando a Iracheta, las primeras experiencias de la planeación en los estados se realizaron desde una óptica regional. Su objetivo era atender los aspectos del desarrollo de la región, o bien procurar el crecimiento de algunas ramas o sectores económicos. Sin embargo para este autor las diferencias que se presentan en el grado de desarrollo de los estados y las regiones que integran el país, se deben, entre otros factores, al modelo de desarrollo que instrumentó el Estado mexicano, así como al

crecimiento acelerado que éste experimento, generando con ello desequilibrios y desigualdades entre sectores, ramas y regiones económicas, este desequilibrio regional se acentuó por la marcada y excesiva concentración del desarrollo en el centro de país y en algunos estados de la República mexicana (Iracheta,1993:56).

Para revertir esta tendencia, el gobierno federal estableció dos líneas fundamentales que son continuar con la formulación y ejecución de programas regionales e instrumentar un proceso de descentralización administrativa para acordar con cada entidad federativa la realización de obras y proyectos que más convienen a los intereses locales. Con la finalidad de instrumentar algunos programas de carácter regional, para dar respuesta a las necesidades prioritarias de los estados y municipios mediante programas de: infraestructura básica de apoyo, infraestructura para el desarrollo social; programas productivos, de coordinación especial y de apoyos financieros a estados y municipios, a través de los cuales se transferirían recursos humanos, financieros y materiales que tienden a lograr el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial (Iracheta, 1993:58).

De manera que para estos programas son dirigidos a un sector específico, una región o una zona geográfica determinada, esto contribuye a descentralizar la actividad económica y a crear polos de desarrollo en el interior del país; la planeación regional puede decirse que es donde se ejecuta los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social, que deberá traducirse en un crecimiento de las regiones donde se aplica la planeación (Iracheta,1993: 59). En suma, se requiere el diagnóstico de las economías regionales, el cual deberá apoyarse en la descripción detallada y el análisis de la situación presente, por sectores económicos y sociales y por subregiones geográfico-económicas.

*Planeación Estatal:* de acuerdo García, uno de los aspectos de fundamental importancia para lograr la conciliación del sistema nacional, consistió en impulsar la planeación dentro de cada una de las entidades federativas; Con la creación y establecimientos de Sistemas Estatales De Planeación Democrática (SEPD), en cada una de las entidades federativas, con lo que se promueve uno de los principales propósitos de la administración actual: la descentralización de la vida nacional. Para lograr la congruencia entre la planeación nacional y la planeación estatal, es necesario que los sistemas estatales de planeación tengan una estructura institucional y administrativa similar, para que su funcionamiento se articule con el sistema nacional. Para ellos, en las entidades federativas se han realizado reformas o adiciones a su Constitución, a fin de institucionalizar la planeación como instrumento de gobierno; asimismo, se han elaborado y promulgado leyes estatales de planeación, y adecuado sus respectivas leyes orgánicas de la administración pública estatal, a partir de las cuales se están creando y consolidando sistemas estatales de planeación (García, 1999: 39).

El sistema estatal de planeación se entiende como el conjunto de relaciones en que se vinculan las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal, federal y municipal y los organismos de los sectores social y privado, con el fin de asumir responsabilidades de común acuerdo en la toma de decisiones (Cedemun, 1998:103).

La planeación estatal como actividad permanente y organizada se concretiza en el Sistema Estatal de Planeación Democrática (S.E.P.D), a través del cual se desarrolla un proceso de planeación que consta, al igual que el esquema nacional, de las fases de formulación, instrumentación, control y valuación del plan y los programas. De igual manera el sistema estatal se organiza mediante una estructura orgánico-institucional integrada por las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal, los Ayuntamientos, los representantes de los sectores social y privado y las dependencias federales que actúan en el estado (Cedemun, 1998:105-110).

Como resultado del proceso de planeación que se lleva a cabo en las entidades federativas, se crearon el Plan Estatal de Desarrollo (PED), que es el documento rector de la planeación del desarrollo del estado, cuyas funciones son:

- Diagnosticar la situación económica y social en los niveles global, sectorial y regional de la entidad federativa;
- Definir los propósitos, la estrategia y las principales políticas de desarrollo; e
- Indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender la problemática particular de cada estado.

### **1.3 MARCO JURIDICO DE LA PLANEACIÓN**

Una vez que se han tratado los aspectos más relevantes de la planeación, las bases y elementos en que se sustenta la planeación local y municipales; es conveniente establecer cuáles son las bases jurídicas en que se apoya la planeación en cada uno de los ámbitos que le atañen.

La planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución Federal que al pie de la letra dice: “Esta constitución las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados de acuerdo con la misma celebrados y que se celebraren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la ley suprema de toda unión numerosas y variadas las definiciones del concepto de “Planes, los jueces de cada estado se apegaran a dicha Constitución leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda ver en las constituciones o leyes de los estados”. Con esto se establece la base para que la planeación como cualquier otro acto de gobierno quede supeditada a la ley Suprema de toda la Unión.

Para el desempeño de sus funciones la Constitución otorga al Presidente de la República la facultad reglamentaria en el artículo 89.Fracción 1, como principal instrumento de orientación de las políticas nacionales en materia económica y social, con esto el Presidente se encuentra facultado para

elaborar un decreto o plan concreto de desarrollo económico sin la obligación de esperar a que el congreso de la Unión legisle en materia de Planeación (Constitución, 1999:69).

*“Para extender esta planeación federal al ámbito nacional puede seguirse de concordato legislativo fundándose en los artículos 122,132 de la Constitución utilizados por la administración pública para el establecimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles en la jurisdicción estatal”* (Ruiz, 1999:128).

En la fracción XXX del artículo 73 encuentran la fundamentación constitucional con objeto que el Congreso de la Unión legisle sobre planeación, precisando las bases abstractas y generales para que el ejecutivo logre mediante esta actividad mayor efectividad.

Además los artículos 65 Fracción I y 73 Fracción XXVIII, establece la obligación que tiene el ejecutivo de presentarse ante el Congreso de la Unión a comprobar las cantidades gastadas en las partidas presupuestales (Constitución, 1999:50- 55).

Además para ejercer la planeación directa se pueden utilizar diferentes convenios siempre y cuando estos se encuentren dentro del marco jurídico de la planeación.

### **Ámbito Federal**

Las bases más importantes en que se sustenta la acción planificadora en el ámbito federal, son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y leyes que regulan un área específica de planeación.

En lo que toca a la constitución en sus artículos 25, 26, 27,28 y 73 otorga a la planeación un carácter obligatorio, la transforma en un instrumento mediante el cual el gobierno ordena sistemáticamente la acción del estado a través de la regulación, promoción e intervención en la economía, fijando objetivos, estableciendo prioridades, asignando recursos,

responsables y tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Es el máximo ordenamiento legal que en su artículo 25, faculta al gobierno para llevar a cabo la rectoría de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. El mismo artículo señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, a través de la concurrencia del sector público, el sector social y el sector privado en dicho proceso. Asimismo, impulsará y organizará las áreas prioritarias para el desarrollo, creando los espacios políticos para facilitar la participación de los sectores sociales del país.

En su artículo 26, se indica que el Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y que éste deberá imprimirle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. Identifica los objetivos de la planeación con los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución. Ordena la formulación democrática y participativa de un Plan Nacional, al que se ajustarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el artículo 27 señala, entre otros aspectos: el concepto de Desarrollo Rural Integral, y las condiciones para una justicia agraria expedita y para fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

El artículo 28 permite al Estado regular la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y evaluar las consecuencias de la actividad empresarial en el bienestar de los ciudadanos; incorpora la protección y organización del consumidor; especifica las actividades que en forma exclusiva el Estado tendrá a su cargo, y establece las bases para la participación social en líneas prioritarias.

### *Ley de Planeación*

Derivado de lo dispuesto en el artículo 26 Constitucional, se publica la ley de planeación, en la cual se precisa el marco normativo para la planeación; encauza las actividades de la Administración Pública Federal y garantizan la participación social en la integración, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, fija las bases a las que se sujetará la coordinación de actividades entre el ejecutivo federal y las entidades federativas, precisa las atribuciones que en esta materia corresponden a las dependencias y entidades federales dentro del Sistema Nacional de Planeación y la obligación de que se ajusten sus programas al Plan Nacional de Desarrollo.

### *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el instrumento normativo que permite un mejor funcionamiento del Sector Público Federal, al definir y establecer la competencia de las dependencias y entidades que lo conforman, tanto para el Sector Central como para el paraestatal, señalándoles a éstas sus atribuciones. Por lo tanto, en esta Ley queda establecido el campo de acción de las Secretarías que tiene una relación más directa con la Planeación del Desarrollo Nacional.

En este sentido, se le confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de la planeación global y se le determina como una dependencia principalmente normativa y de integración, encargados, a su vez, de darle congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones en la consecución de los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza, dentro del Sistema Nacional de Planeación, una función de apoyo global, al proyectar los ingresos públicos, considerando las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del erario federal. Asimismo, coordina el sistema bancario nacionalizado, procurando el cumplimiento de los objetivos y

prioridades del Plan Nacional y sus programas. De esta manera se vinculan los aspectos financieros a la planeación dándole más realismo y congruencia.

La Contraloría General de la Federación se encarga del control del gasto público federal, tanto de las dependencias y entidades de la administración pública federal como del que se transfiere para su ejercicio a los estados, a través de los acuerdos de coordinación respectivos.

### *Ámbito Estatal*

Las acciones de planeación que se llevan a cabo en las entidades federativas se sustentan básicamente en la Constitución Política del Estado, la Ley Estatal de Planeación la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y la Ley Orgánica Municipal y leyes que regulan un área específica de planeación.

### *Constitución Política del Estado*

En la Constitución Estatal, al igual que en la federal, se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad. Se dispone, asimismo, que el estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población; Como producto de esta acción, la Constitución Estatal señala la responsabilidad del gobierno para realizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

### *Ley Estatal de Planeación*

En esta Ley se establece el carácter democrático de la planeación que se define y afirma mediante la participación de los sectores social y privado; Asimismo, se consignan las facultades al ejecutivo para fijar los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de

Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo

Por otro lado, la Ley determina también los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo estatal coordine, mediante convenios con los municipios, e induzca y concerté con los particulares las acciones para la elaboración y ejecución del plan.

### *Ley Orgánica Municipal*

En esta Ley se determina en el apartado que se refiera a las “Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos”, la potestad que éste tiene para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos

En este sentido, como ya se ha mencionado anteriormente, algunos estados de la República han incorporado en sus leyes orgánicas municipales, atribuciones a los ayuntamientos para elaborar planes y programas de desarrollo municipal.

Entre las atribuciones que establecen a los ayuntamientos en materia de planeación, destacan por su importancia: la aprobación y publicación del Plan Municipal de Desarrollo, con base en los términos que fije la Ley Estatal de Planeación; la competencia para establecer coordinación con el estado y la federación para participar en el proceso de planeación del desarrollo estatal y nacional, así como su colaboración en la elaboración, actualización, instrumentación, control, evaluación y ejecución de los programas regionales cuando se refieran a prioridades y estrategias de su desarrollo (García,1999: 38).

### *Ámbito Municipal*

La base jurídica sobre la cual se sustenta la planeación en este ámbito de gobierno lo constituyen el Plan Municipal de Desarrollo, la ley Orgánica Municipal de cada estado y leyes que regulan un área específica de planeación.

La actividad panificadora en este ámbito de gobierno da a los municipios la oportunidad para que formulen, aprueben y administren los planes de desarrollo dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el propósito de reordenar su desarrollo económico, social y político, lo cual contempla la promoción y conducción del desarrollo de los municipios, fomentando actividades económicas, y atendiendo necesidades prioritarias como son: salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda, entre otros. Con la implementación de estas actividades, se ha pretendido fijar la base para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones municipales (García, 1999: 40).

CUADRO 1

#### **BASES JURÍDICAS PARA LA PLANEACIÓN**

<b>SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN</b>	<b>SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN</b>	<b>SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN</b>
<b>Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>Constitución Política de cada uno de los Estados</b>	<b>Plan Municipal de desarrollo</b>
<b>Ley de Planeación</b>	<b>Ley Estatal de Planeación</b>	<b>Ley orgánica Municipal</b>
<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b>	<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.</b>	<b>Leyes que regulan un área específica de planeación</b>
<b>Leyes que regulan un área específica de Planeación</b>	<b>Leyes que regulan un área específica de planeación</b>	

*Fuente: INAP*

---

## **Conclusiones**

Podemos concluir que la planeación constituye un proceso técnico metodológico en el cual desde el enfoque jurídico formal, el proceso de planeación se concibe como un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes dentro de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno a nivel nacional, estatal y municipal.

Por su parte la base jurídica de la planeación se encuentra sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, La Ley Orgánica de La Administración Pública Federal y las leyes que regulan un área específica de planeación. En el caso de la planeación estatal y municipal se incluyen la Constitución Política de cada uno de los Estados, sus leyes de planeación así como sus Leyes Orgánicas.

De acuerdo a los preceptos legales que la rigen, es considerada como un sistema o macro sistema de planeación. En este sentido la eficiencia y operabilidad de los sistemas de planeación radica en la corresponsabilidad de las estructuras políticas, jurídicas y administrativas que la integran individual y colectivamente.

De manera teórico conceptual la planeación puede ser retrospectiva, prospectiva o circunscriptiva o bien puede verse como estrategia o táctica; también puede ser agrupada de acuerdo a su tamaño, ámbito, forma, propósito, duración, curso, participación y vertiente.

Podemos concluir que la planeación es un instrumento necesario dentro de la administración pública que promueve el desarrollo económico, social y político dentro de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno. A través de ella se busca evitar la improvisación y la dispersión de las actividades que lleva acabo el aparato gubernamental dentro de las distintas materias que atiende la propia administración pública.

---

## CAPÍTULO 2

### EL PROCESO DE PLANEACIÓN

En este capítulo revisaremos el proceso de planeación desde el punto de vista técnico metodológico y jurídico formal, que como secuencia ordenada de etapas integra el proceso de planeación; además revisaremos las normas, órganos e instrumentos que conforman el proceso de planeación y conforme los cuales se debe desarrollar la planeación dentro de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno nacional, estatal y municipal.

#### 2.1 EL PROCESO DE PLANEACIÓN

**E**N este apartado revisaremos los pasos que integran el proceso de planeación coincidiendo con Iracheta, Torrico, Merriam, Ponce y Treviño. Se establece la forma en que se integra el proceso de planeación, desde el punto de vista técnico metodológico y jurídico formal.

Al hablar del proceso de planeación desde una visión técnico-metodológico nos referimos al conjunto de pasos y actividades que son necesarias llevar a cabo para dar forma a un conjunto de decisiones compatibles entre sí, que guíen el quehacer de cualquier institución pública o privada. Entre las actividades básicas que se contemplan dentro del proceso de planeación técnico metodológico se encuentran las siguientes:

##### 1.- El Diagnostico

Se debe de iniciar realizando un diagnostico general sobre las condiciones, características y situación que prevalece en las diferentes unidades, sistemas, funciones y normas de la materia a planear.

El análisis de la información derivada del diagnostico general permitirá detectar problemas, insuficiencias, desviaciones y omisiones en el cumplimiento de objetivos asignados a una institución; los problemas identificados deberán plantearse en sus dimensiones cuantitativas y

cualitativas, considerando sus causas y efectos tanto administrativos como sociales.

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

## 2.- Establecimiento de objetivos y metas

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

## 3.- Establecimiento de estrategias y líneas de acción

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

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

## 4.- Coordinación

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

## 5.- Programación

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

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

## 6.- Presupuestación

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

## 7.- Control y Evaluación

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

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

Por su parte, en el enfoque Jurídico-formal el proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan nacional, Estatal, Municipal y los programas originados y relacionados con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con estas actividades se pretende que el mediano y corto plazo queden vinculados, de tal manera que se tenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstas, corrigiendo con

oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado. Estas etapas son:

#### 1.- Formulación

Esta etapa considera el conjunto de actividades que nos ayudan a elaborar el plan y los programas de mediano plazo. Entre las principales actividades que aquí se contemplan están:

- Preparar un análisis valorativo y sistemático de los aspectos económicos y sociales de carácter global, sectorial e institucional.
- Clasificar los objetivos y prioridades que deben alcanzarse de acuerdo a las demandas sociales y a las exigencias que imprime el desarrollo.
- Definir las estrategias y políticas de acción para que muestren congruencia entre sí y dar cumplimiento a los objetivos y metas planteados.
- Tener claro en los planes y programas a aquellas áreas que deben ser entendidas o auxiliadas en su elaboración por algunas dependencias o entidades específicas.
- Adoptar criterios amplios a través de los cuales se oriente la coordinación de las acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales.
- Realizar una cuantificación intensiva y extensiva de los recursos disponibles para llevar acabo la ejecución de las actividades planeadas.
- La formulación de los programas de mediano plazo deberán realizarse en congruencia con los lineamientos y objetivos del plan general, en tanto que es un sistema federal debe existir congruencia con el plan nacional de desarrollo, la planeación realizada en los estados y los municipios.

## 2.- Instrumentación

Hace referencia al conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculen el corto con el mediano plazo y constituyan la referencia básica de las vertientes y sus instrumentos.

Entre las principales actividades aquí encontradas están: para alcanzar los objetivos definidos en el mediano plazo han de precisarse las metas y acciones a realizar; definir los instrumentos de política económica y social; así como las formas y medios a través de los cuales se hará la asignación de los recursos; determinar los responsables que llevarán a cabo la ejecución de esta etapa, precisando los tiempos de ejecución del plan y los programas, entre otras.

Las actividades comprometidas aquí se fundamentan en la programación anual de dos líneas: la operativa y la presupuestaria. La primera hace referencia a los aspectos normativos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación. La programación anual tiene como base de realización los mismos lineamientos contenidos dentro del plan nacional de desarrollo y en los programas de mediano plazo que de él se derivan, sin perder de vista el momento en que se elaboró, la oportunidad en que se ejecutara el plan y las previsiones para el futuro.

## 3.- Control

El control dentro del proceso de planeación se define como el conjunto de acciones encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en los objetivos y metas, el plan y los programas.

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

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

En la fase del control podemos encontrar dos tipos de éste: uno señalado como normativo y administrativo el cual contiene un conjunto de actividades encaminadas a vigilar el cumplimiento de las diferentes dependencias que integran la administración pública, bajo un marco normativo que rige su acción.

#### 4.- Evaluación

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

Entre las actividades que cabe destacar en esta etapa son:

- Llevar acabo una inspección de los objetivos y metas propuestos para confrontarlos con los resultados obtenidos en un periodo de tiempo establecido.
- Verificar que se cumplan los objetivos y metas contenidos en los programas de mediano y corto plazo así como percibir los impactos que la misma ejecución provoque.
- Detallar la formas que permitan analizar las posibles causas que provoquen las desviaciones, que impiden el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. Partiendo de esto Torrico establece que se pueden diseñar propuestas de acción tendientes a modificar los programas anuales, políticas e instrumentos que favorezcan cumplir con las metas futuras de acuerdo al esquema planteado en la planeación.( Torrico, 1980:203 )
- Realizar la evaluación en cada ciclo anual, debiendo aplicarse a cada uno de los niveles de la estructura institucional del sistema.

Para Reyes el conjunto de las acciones evaluadas permite hacer un análisis de los resultados de la ejecución de las prácticas de dependencias y entidades con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos en el plan y los programas. Así también considera que a través de la evaluación podemos conocer la incidencia que han tenido los resultados de las políticas ejecutadas sobre la estructura económica y social del país y en su caso introducir los ajustes a las estrategias y líneas de acción que sustentan el plan nacional de desarrollo y los programas que de éste se derivan. (Reyes, 1972:256).

Finalmente, Iracheta advierte que la planeación no es un instrumento técnico neutralmente valorativo, que puede ser aplicado de igual manera y con las mismas técnicas, métodos y procedimientos, a distintas condiciones sociopolíticas. Y son éstas, precisamente, las que determinan el tipo y orientación de la planeación y en muchos casos inclusive la aplicación de ciertos métodos y técnicas y en base a ello determinar los documentos, normas, instancias, procedimientos y adecuaciones que regirán la operación del sistema de planeación (Iracheta, 1993: 22).

Por otra parte el éxito de la planeación federal, Estatal y Municipal no depende sólo de la capacidad para alcanzar las metas articuladas con un mayor grado de éxito que el que lograría la actividad no planificadas; ya que como menciona Gregorio Lablas el éxito dentro de la planeación también depende de la capacidad para formular estas metas en forma tal que manifiestan las aspiraciones de las personas a través de cuyos esfuerzos se realiza. Ya que la planeación solo será viable si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y quedan superados los obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a ellas (Lablas, 1994:28).

Para Yehenzkel, en la planeación existen diferentes dimensiones que pueden impactar en mayor o en menor grado el éxito o fracaso de un plan y son los siguientes (Yehezkel, 1996:27).

- a) Dimensiones relacionadas con el ambiente y en las condiciones externas que en ellas se desarrolla la planeación.

- b) Dimensiones relacionadas con el aspecto de la actividad social, que es el tema de la planeación.
- c) Dimensiones relacionadas con la forma del plan que hay que alcanzar.
- d) Dimensiones relacionadas con las características de la institución que programa, y las características de los planificadores

Todas estas dimensiones son importantes en el proceso de planeación y por tanto se detallaran más a fondo:

*1. Dimensiones relacionadas con el ambiente y las condiciones externas que en ellas se lleva acabo.*

Una de las características que hace al proceso de planeación, especialmente interesante, es el hecho que ésta depende de la realidad y el ambiente dado, y al mismo tiempo se encuentra orientada a cambiar ciertos aspectos de esta realidad y este ambiente, por medio de una actividad social organizada.

Por lo tanto no se puede considerar al ambiente y a las condiciones externas un elemento dado y completamente independiente, aunque la base, el ambiente y las condiciones externas determinan en gran medida la característica del proceso de planeación.

Primero, el ambiente social da las instituciones política prevé los objetivos generales de la planeación, que se traducen por medio de relaciones recíprocas constantes entre la institución planificadora, las instituciones políticas y otras instituciones sociales, en la metas concretas de la planeación.

El ambiente cultural y económico provee de conocimiento y recursos que ayudan a la planeación incluyendo profesionales y expertos que puedan tomar parte en la planeación.

El ambiente económico y político-evaluatorio determina las dimensiones de las alternativas de acción que la planeación puede considerar, ya sea desde el punto de vista de los medios máximos que podrán servir para la ejecución de los planes También tenemos el ambiente físico, demográfico,

social, cultural, geopolítico y geoeconómico, que comprenden la base que es sujeto y objeto del proceso de planeación.

2. *Las dimensiones relacionadas al campo social de la actividad que es el objeto de la planeación.*

Desde este punto de vista la planeación tiene 8 dimensiones diferentes: la rigidez o elasticidad del campo de la planeación; el margen del tiempo al que está dirigida la planeación; la extensión territorial-demográfica; la extensión de la actividad social objeto de la planeación; la medida en que el campo de la planeación fue planificado anteriormente; la relación entre el límite a planificar y su proceso.

3. *Dimensiones relacionadas con la forma del plan a que se quiere llegar.*

Con respecto a esto las características del plan al que se aspira llegar, dependen del campo de la planeación, de los objetivos de ella y sus metas, de las características de la institución planificadora, del ambiente de la planeación y de sus condiciones externas.

Aquí podemos distinguir tres dimensiones principales: el grado de realidad del plan pretendido, la forma del plan y la medida de detalle del programa. Tenemos dos tipos de planes: un plan dirigido a una realización efectiva, y un plan que está dirigido a otro objetivo principalmente político o de relaciones públicas y no para ser realizado.

4. *los planificadores.*

Otro grupo de características es, la que está relacionada con la institución planificadora y de los planificadores. Estos incluyen la construcción de la organización del cuerpo planificador; los recursos y medios a disposición de éste; el conocimiento del cuerpo planificador como institución.

Otra dimensión de la institución planificadora, es el hecho que la planificación puede ser secundaria o primaria. La planeación secundaria se da dentro del marco de un plan más general, que fue preparado por una institución planificante más elevada. Es una planificación detallada en un campo más reducido y requiere decisiones más generales. En cambio, la

planeación primaria es una planeación no realizada como el proceso de la planeación secundaria y no se realiza en un marco más amplio.

Para la Planeación es necesario *identificar y definir* los problemas mediante una percepción actual o futura de estos es muy importante considerar que existe diferentes interpretaciones o puntos de vista en la identificación de los problemas, por lo que se deben considerar los siguientes aspectos para establecer las primeras aproximaciones.

1. Los fenómenos sociales son interpretados de diferente manera por diferentes personas y en diferentes épocas.
2. Muchos problemas pueden resultar del mismo fenómeno
3. No todos los problemas son considerados por el gobierno.
4. Muchos problemas privados se transforman en problemas

La identificación y definición de los problemas que genera una política es un procedimiento clave para poder iniciar un proceso de la elaboración de la misma, por lo que debemos de considerar los siguientes variables: demandas política, demandas sociales, necesidades identificables, juicio de valor sobre cierta realidad, compromisos políticos asumidos. De los cuales es importante tener presenté:

1. Los diferentes puntos de vista de los actores.
2. Comparar este punto de vista con el respaldo ideológico-político.
3. Identificar si la política pública abarcará los problemas de manera general o en particular o mediante una mezcla de ambos.
4. Identificar las condiciones sociales o políticas del problema, así como sus expectativas y valores.
5. Analizar estadísticamente el problema
6. Argumentar la política propuesta.
7. Considerar alternativas para una política pública.
8. Prever otros problemas que de manera coyuntural pudieran presentarse en la planeación. Por lo que es necesario identificar y definir los problemas mediante una percepción actual o futura de éstos es muy importante considerar que existe diferentes interpretaciones o puntos de

vista en la identificación de los problemas, por lo que se deben considerar los siguientes aspectos para establecer las primeras aproximaciones.

Una vez definido los problemas el paso siguiente es seleccionar las diferentes soluciones que pueden tener y para esto hay que considerar los siguientes elementos:

1. El respaldo ideológico-político: Estos determinaran que tipo de solución se podrá tomar sin contradecir al sistema.
2. Valoración de los criterios políticos: tiene que ver con el impacto o repercusión social (agregación, organización, representación, aceptación, sustentación, conflicto, costo social, legitimación, etc.)
3. Valoración de los criterios técnicos: contempla todos los recursos tecnológicos.
4. La valoración de los criterios administrativos: considera la eficiencia y eficacia de diferentes alternativas de solución, cuantos recursos y en que tiempo.

Al formular un plan es necesario que las metas que se planteen estén basadas en el conocimiento de la situación existente y de sus tendencias, con el objeto de no tropezar con obstáculos que se han presentado en períodos anteriores; desde este punto de vista Harold Switle establece que la primera etapa en la formulación o diseño de un plan es la elaboración de un diagnóstico, el cual pretende dar una visión de la situación actual y de sus tendencias, tratando al mismo tiempo de precisar los obstáculos anteriores, sin perder de vista la forma del plan al que se aspira realmente (Luna,1999: 114).

En la medida que el plan que se desea alcanzar incluya decisiones más detalladas y precisas, el proceso de la planeación tendrá que tratar más y más los detalles de los problemas, y si el plan está destinado a tratar solamente en líneas generales, la planeación se concentrará en principios e instrucciones.

Una segunda etapa en la elaboración del plan consiste en definir en forma preliminar, los objetivos y metas que, por su alcance, son las decisiones más importantes. En la formulación del plan es necesario distinguir los objetivos y las metas para tener una mejor planeación.

Rene Treviño plantea que existen cinco elementos necesarios para la planeación y que cuando se omite uno de ellos o cuando no se realiza bien es muy probable que la planeación no tenga el éxito esperado, más sin embargo el hecho de completar los cinco pasos no garantiza el éxito del plan, ya que este obedece a una gran cantidad de factores que pueden estar fuera del alcance de las autoridades que hacen la planeación (Treviño, 1988: 67).

Los cinco pasos de un plan son los siguientes:

*1.-Ver la necesidad de un plan*

El primer paso en cualquier intento de planeación es darse cuenta de que hay que hacer algo con antelación y de que hay que actuar para conseguir algún objetivo futuro. Con la situación en la mano, considerar los problemas que pueden plantearse si no se hace nada, calcular los riesgos, estudiar las limitaciones (humanas, financieras, de capacidad y materiales) y los posibles beneficios y también evaluar diversos planes y el mejor modo de realizarlos, son cosas esenciales que deben meditarse cuidadosamente antes de tomar alguna decisión.

*2.-Fórmulas alternativas*

Una vez que se está de acuerdo en la necesidad de un plan, hace falta un cuidadoso estudio para destacar los aspectos sobresalientes del trabajo de que se trate, al mismo tiempo, para concretar varios planes alternativos. La generación de alternativas es de importancia decisiva y requiere: a) conocimiento de la situación objeto del plan, b) imaginación para idear alternativas nuevas y de potencial éxito, y c) realismo: las alternativas que se encuentren deben ser pragmáticas y factibles.

### *3.-Seleccionar la <mejor alternativa>*

Las alternativas disponibles deben ser evaluadas por las instancias que le corresponda para seleccionar entre ellas la mejor. Si no se determinan bien las líneas esenciales, los problemas y los objetivos, la planificación podría degenerarse.

#### *Realizar la mejor alternativa.*

Planificar exige acciones concretas, que incluyen comprometer recursos, y hacer las tareas concretas en un tiempo limitado.

### *4.- Seguir adelante, frente al abandono de los planes y de la planeación.*

Muchos planes no llegan a fructificar por mucho esfuerzo que hagan las instancias que lo realizan, pero se debe seguir con el plan para poder llegar a concretarlo y así poder identificar los errores que se tuvieron durante la planificación.

### *5.- Las técnicas de La Planeación*

Las técnicas de la planeación son parte esencial de ésta. Los aspectos técnicos de la planeación aparecen, especialmente, cuando se trata de asegurar que los objetivos y los medios de un plan estén adaptados unos a otros, que sean coherentes, que estén ajustados a las posibilidades objetivas y correspondan a las prioridades seleccionadas.

El hecho de que la planeación constituya una actividad situada al nivel económico y social, y que implique decisiones políticas significa que el trabajo de elaboración de un plan no incumbe solamente a un organismo de planeación: se trata a la vez de involucrar tanto la actividad política, social y económica. Por lo general en los países donde la planeación representa un papel real, los organismos de planeación no son simples órganos administrativos, sino que están situados a un nivel del propio aparato gubernamental.

**SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN	ACTIVIDADES	RESULTADOS
FORMULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de un diagnóstico socio económico</li> <li>• Fijación de objetivos y prioridades.</li> <li>• Definición de políticas y estrategias.</li> <li>• Determinación de metas de plazos mediano y corto.</li> <li>• Previsión de recursos</li> <li>• Criterios para la coordinación con estados.</li> <li>• Concertación con grupos sociales.</li> </ul>	<p>Plan Nacional de Desarrollo (PND).</p> <p>Programas estratégicos de mediano plazo.</p>
INSTRUMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisión de metas y acciones.</li> <li>• Definición de instrumentos de políticas económicas y sociales.</li> <li>• Asignación de recursos.</li> <li>• Determinación de responsables de la ejecución.</li> <li>• Establecimientos de tiempo de ejecución del plan y los programas.</li> </ul>	<p>Programas operativos anuales (POA).</p> <p>Vinculación del corto con el mediano plazo.</p> <p>Vertientes de operación del programa operativo anual.</p>
CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia sobre la ejecución de acciones del plan y programas de desarrollo.</li> <li>• Detección y corrección de acciones insuficiencias o incongruencias.</li> </ul>	<p>Establecimiento de controles normativos, administrativos económicos y sociales.</p>
EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración y verificación de resultados.</li> <li>• Medición de la integración entre los niveles de planeación.</li> <li>• Adecuación de las acciones de corto plazo con las de mediano plazo.</li> <li>• Confrontación de los resultados del plan con los objetivos definidos por la sociedad.</li> </ul>	<p>Aportación de elementos de juicio sobre los conseguidos.</p> <p>Propuesta de ajuste a líneas estratégicas y líneas de acción del PND y los programas.</p>

Fuente: Documento Mimeografiado, IAPEM.

## 2.2 ÓRGANOS E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Las actividades antes mencionadas son las etapas del proceso de planeación y dentro de estas etapas. Yehenzekel establece que se encuentran inmersos diversos instrumentos que son aplicados, jerarquizados y ordenados, espacial y temporalmente, de acuerdo a la función que éstos desempeñan dentro del proceso de planeación, estos instrumentos se encuentran clasificados de la siguiente manera: instrumentos normativos de mediano plazo, instrumentos operativos de corto plazo, instrumentos de control y los instrumentos de evaluación (Yehezkel, 1996:43).

### *Instrumento normativo de mediano plazo*

Los instrumentos normativos de mediano plazo tienen la función de definir la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, mediante programas de mediano plazo donde se detallan los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos que en su conjunto fomentan el cumplimiento de los planes de desarrollo.

### *Instrumentos operativos de corto plazo*

En esta categoría se encuentran agrupados diversos documentos, los cuales desglosan las metas y objetivos del plan nacional y de los programas de mediano plazo que fundamentan la asignación de recursos. Dentro de estos instrumentos destacan:

- Los programas anuales.
- Los programas operativos anual macro.
- La ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación, mediante los cuales se establecen especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público.
- Los convenios únicos de desarrollo.

- Los contratos y convenios de concertación entre la federación y los estados y los sectores sociales y privados.
- Los diferentes programas administrativos.

#### *Instrumentos de control*

Los instrumentos de control permiten efectuar el seguimiento de la ejecución del plan nacional así como de sus programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales, con el propósito de aportar elementos de juicio sobre las acciones ejecutadas que permiten efectuar las medidas de corrección pertinentes en caso de que no se presenten desviaciones respecto a lo planeado. Los instrumentos más representativos son:

- El informe trimestral de la situación económica y de las finanzas pública
- El informe mensual de la comisión intersecretarial de gastos de financiamiento.
- Informe de las auditorías gubernamentales y el informe mensual de los gabinetes especializados.

#### *Instrumentos de Evaluación*

Los instrumentos de evaluación permiten valorar los resultados de la planeación en un lapso determinado, destacando por su importancia:

- Los informes de gobierno.
- El informe de ejecución del PND.
- La cuenta pública.
- Los informes sectoriales e institucionales.
- El informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

Por otra parte de acuerdo a Ruiz se menciona que existen vertientes de acción sobre las cuales incide la planeación nacional dentro de la administración pública y éstas son: [Ruiz, 1998:13-44].

#### *Vertiente Global:*

Es el nivel en donde se da la congruencia al proceso de planeación del desarrollo nacional, atendiendo el carácter macroeconómico y regional del

país y es donde se integran el Plan Nacional de Desarrollo. Se responsabiliza de este nivel a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, involucrando al sector público en su conjunto.

*Vertiente Sectorial:*

Está integrado por dependencias y entidades convencionalmente agrupadas que buscan la realización de una misma política gubernamental. Se refiere a objetivos específicos en lo global. Las dependencias serán las coordinadoras de cada uno de los sectores administrativos existentes de acuerdo a la estructura orgánica de la administración pública federal vigente.

*Vertiente Institucional:* la planeación es realizada por cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal en congruencia con los planteamientos y objetivos de la planeación sectorial y global.

Partiendo de lo anterior Reyes considera que el sistema de planeación, como un microsistema, involucra a todas aquellas actividades de planeación desarrolladas por las instituciones públicas en coordinación con los sectores sociales y privados, dentro de los ámbitos de gobierno existentes. De manera que identificamos tres sistemas de planeación, Un Sistema Nacional de Planeación, Un sistema de Planeación estatal y un Sistema de Planeación Municipal (Reyes, 1972:187).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (S. N. P. D), *“Constituye el conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre si, con las organizaciones de los diferentes grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo.”*(IAPEM, 2000), en éste encontramos dos subsistemas: el de estructura institucional y el de infraestructura básica, que conjugados constituyen el apoyo necesario para el adecuado funcionamiento de las organizaciones públicas en la actividad panificadora.

La estructura institucional define responsabilidades y funciones en forma clara para todos los elementos que participan (unidades de planeación de cada una de las dependencias o entidades de la administración pública, organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y los grupos sociales interesados), mientras que la infraestructura básica sirve para precisar el proceso técnico y metodológico de la planeación y mejorar la calidad de los planes y programas generados en este sistema; la infraestructura de apoyo proporciona insumos de información, apoyando la capacitación de los recursos humanos y promoviendo la investigación de planeación económica y social entre otros.

Los ámbitos de su incidencia sobre los cuales actúa son: el nacional para todo el país, el estatal para el territorio y la población de las entidades federativas, y el municipal. El S.N.P.D. busca en el conjunto de sus acciones coordinar y orientar en forma ordenada y congruente los esfuerzos y compromisos compartidos entre las instancias gubernamentales federal, estatal y municipal en el proceso de desarrollo nacional.

Este sistema cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es el instrumento que guía sus acciones, define estrategias generales, objetivos, propósitos y las principales políticas de desarrollo integral del país. El plan nacional es global, de cobertura nacional y de mediano plazo.

Por otra parte los Convenios de Desarrollo Social (CDS), son considerados el principal órgano de coordinación con que cuenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática a nivel nacional, ya que este constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de las entidades federativas por medio del cual se concertan compromisos de carácter jurídico, financiero y programático, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo a nivel municipal, en beneficio de los estados y la federación.

El CDS integra distintos programas, mediante los cuales el gobierno federal transfiere a los estados y municipios recursos, para el cumplimiento de los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo

donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno. Entre estos programas encontramos:

- Proyectos productivos.
- Educación.
- Equipamiento urbano
- Vivienda
- Empleo
- Medioambiental
- Salud.

En lo que respecta al ámbito estatal, el Sistema de Planeación Democrática incluye a los sistemas Estatales de Planeación Democrática (S.E.P.D), los cuales ayudan a consolidar y a retroalimentar a este macrosistema dentro de un marco integral de responsabilidad y colaboración. La vinculación entre estos dos sistemas de planeación se da a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), actualmente llamados Convenios de Desarrollo Social (CDS) y de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), como un elemento importante en el seguimiento de las políticas establecidas en el plan y en el logro de los objetivos nacionales.

Comité de Planeación Democrática (COPLADE), es un organismo descentralizado del gobierno estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene la finalidad de coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo en coordinación con los realizados por el gobierno federal.

El COPLADE cumple con las siguientes funciones:

- Coordina la relación entre los distintos niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, derivado de la acción de planeación.
- Elabora y actualiza el Plan Estatal de Desarrollo
- Propone a los gobiernos Federal y Estatal, el desarrollo de programas anuales de inversión para los Estados y los Municipios.

- Evalúa los programas y acciones concertadas entre los gobiernos Federal y Estatal.

Los S.E.P.D. dan a las entidades federativas de acuerdo a García la posibilidad de ordenar y promover su propio desarrollo, para que articule sus objetivos y políticas con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional, en este aspecto Ruiz menciona que la planeación estatal se refiere a las actividades de planeación en materia económica y social propias de su ámbito territorial que le permita orientar sus actividades y en la medida en que los estados definan sus propias estrategias e instrumentos de acción, se fortalecerá la posibilidad de un desarrollo integral, sin perder de vista que el apoyo administrativo y financiero que brinda la federación a los estados contribuye en gran medida a fortalecer su capacidad gestora y de respuesta a las demandas sociales (García,1999: 65).

Por último, dentro del macrosistema de planeación democrática y en base a la división territorial, encontramos los diferentes municipios, el papel que desempeñan los municipios en el desarrollo estatal y nacional es, sin lugar a duda de acuerdo a García una exigencia palpable, ya que en este ámbito de gobierno es donde se presenta con mayor impacto las demandas de la comunidad y en donde la población encuentra un expresión concreta de participación.

En el ámbito Municipal, el instrumento que rige su acción planificadora, es el plan Municipal de Desarrollo, que de acuerdo a la legislación que lo sustenta es elaborado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado por el ayuntamiento. El plan municipal tiene una vigencia temporal de mediano plazo de acuerdo a los programas y planes estatales y nacionales.

El instrumento de coordinación entre los estados y los ayuntamientos en materia de planeación lo constituye el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), que es suscrito por estos dos ámbitos de gobierno y cuyo objetivo es auspiciar y fomentar el desarrollo integral de las entidades mediante la coordinación de acciones y programas a efecto de promover una mayor participación de los municipios en el proceso integral de planeación

y vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera (IAPEM, 2000).

#### *Convenio de Coordinación Estado - Municipio (CODEM)*

Este convenio puede celebrarse por el gobierno de la entidad federativa y sus respectivos gobiernos municipales, para transmitir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. Algunos de los compromisos derivados de este convenio se ejecutan de manera coordinada atendiendo los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor de los municipios.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Para promover el desarrollo económico del estado Ruiz considera que se requiere un conjunto de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno y de la participación de los diversos sectores sociales, tanto en el planteamiento de los problemas como en la búsqueda de sus soluciones. Ante este contexto y atendiendo la estructura moderna de la función de la administración pública, se ha constituido por la vía de la desconcentración el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) como un órgano desconcentrado del poder ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tendrá como objetivo, promover, coadyuvar a la formulación, actualización e instrumentación del plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realiza la administración federal, estatal y municipal.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) es un organismo público creado por decreto del ejecutivo estatal, por Ley del Congreso Local o por acuerdo de coordinación entre el gobierno del estado y el ayuntamiento correspondiente. Este se encuentra integrado por dependencias del gobierno municipal, dependencias del gobierno estatal que intervienen en los municipios, por integrantes del sector social y privado.

Actualmente el COPLADEM se presenta en dos modalidades, como un organismo descentralizado o instancia de planeación local encargada de promover y coordinar la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y a demás puede funcionar como un subcomité de COPLADE teniendo las mismas funciones y atribuciones de éste.

El COPLADEM, en sus dos modalidades cumple con las siguientes funciones:

- ◆ Es una instancia de planeación municipal
- ◆ Es la pieza principal del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- ◆ Es parte integral del Sistema Estatal y Nacional de Planeación.

### **2.3 CONVENIOS Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

La asociación entre los distintos niveles de gobierno, tiene su fundamento jurídico principalmente en el área constitucional, donde concurren, coexisten y coinciden los tres niveles de gobierno, en distintos ámbitos, entre los que podemos mencionar: educación Art. 3ro, sistema penitenciario Art. 18, Administración de la reforma agraria Art. 27, asentamiento humanos Art. 73, expropiación por causa de utilidad pública Art. 27, vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas Art. 28 y el Art. 115 donde se establece que el municipio es la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los estados.

Para Ruiz los municipios son considerados pieza fundamental de la relación intergubernamental por ser los virtuales potenciadores del desarrollo social y económico del país. Estos representan distintos roles dentro de su relación con los otros niveles de gobierno. Los municipios en su relación con el gobierno federal según Ochoa actúan como una mera instancias destinataria de acción administrativa, es decir el municipio no participa en el mecanismo de participación simplemente se unió a ellos, por compromisos políticos, de gobierno o bien por las ventajas que representa los recursos de estos programas, también los municipios, operan programas federales con una infraestructura, como en el caso del DIF o actúan como

instancias receptoras o agencias de ejecución de materias descentralizadas del gobierno federal como son algunos servicios turísticos, la prestación de servicios de salud y asistencia social (Ruiz,1998).

En cuanto a su relación con la autoridad estatal, el municipio es responsable o ejecutor solidario de los compromisos suscritos por las entidades federativas en convenios de coordinación y colaboración. En esta posición el municipio no es sino el agente comprometido en el cumplimiento de compromisos suscritos por el gobierno del estado en su función de representación de los ayuntamientos y la sociedad estatal.

Ochoa menciona que en la constitución y en sus leyes reglamentarias destacan las siguientes formas de relaciones intergubernamentales: relaciones de coordinación, cooperación y asunción común de asuntos en materia de servicios públicos, misma que se protocolizan vía los convenios. Éstos se pueden celebrar entre municipios, o con los otros niveles de gobierno, las relaciones de coordinación obligatorias de conurbación para dos o más municipios, expedidas por el gobierno federal, y relaciones suscritas en los convenios de coordinación intergubernamental donde el municipio aparece como contra parte o ejecutor solidario de la entidad federativa, caso en que las relaciones se extienden a las autoridades estatales y federales (Merino, 1999:68).

Para Merino, dentro de los intentos por institucionalizar la coordinación intermunicipal encontramos distintas agrupaciones, entidades y organizaciones dirigidas a fomentar e impulsar una verdadera cultura de participación y coordinación intergubernamental, entre los que podemos mencionar (Merino,1999:69-97):

*Comisión para la prevención y control de la contaminación ambiental en la zona metropolitana del valle de México.*

Fue creada en enero de 1992, por acuerdo expedido por el ejecutivo federal. El objetivo de dicha comisión es definir y coordinar las políticas, programas y proyectos, y verificar la ejecución de las acciones que las

dependencias y entidades de la administración pública deben emprender contra la contaminación ambiental.

Por su naturaleza, la comisión se integra formalmente con dependencias del gobierno federal, en ella participan permanentemente los secretarios de Hacienda Crédito Público, de Energía y Minas, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Social, de Salud, El jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Director General de Petróleos Mexicanos. Participan también, pero con carácter eventual cuando se tratan asuntos de competencia, los Secretarios de Comercio, Educación, Contraloría, Comisión Nacional del Agua, Electricidad y el Instituto Mexicano del Petróleo.

#### *Comisiones de Límite*

Tanto el Distrito federal como el gobierno del Estado de México tienen constituidas “comisiones de límites”, cuya función es atender la preservación de sus límites territoriales y resolver las controversias que se presenten en la materia. En el caso del Estado de México, Ochoa menciona que su campo de acción se refiere a los límites del estado como entidad federativa a los de los distintos municipios que lo integran (Merino, 1999:9)

#### *La Agrupación de Asociaciones de Ayuntamientos Municipio Libre (AMMAC).*

La cual fue fundada por iniciativa de un grupo de municipio de extracción panistas, la cual en la actualidad cuenta con miembros en varias entidades federativas y con el apoyo de algunos gobiernos estatales.

#### *La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)*

Inició sus operaciones en 1995, con la finalidad de proponer instrumentos de planeación urbana para la conducción ordenada del desarrollo urbano en el Valle de México, la cual involucra la participación

y coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y los Municipios del área conurbada mejor conocidos como metropolitanos, entre los que se encuentran el Municipio de Nezahualcoyotl, Ecatepec, Chimalhuacán, Valle de Chalco Solidaridad, Tlanepantla, Cuautitlán, Atizapán, Chalco y los Reyes La Paz.

En lo que respecta a la normatividad legal vigente, la COMETAH se encuentra sujeta al sistema nacional de Planeación Democrática, por lo que guarda una congruencia y es acorde a los lineamientos y objetivos de aquellos planes y programas con los que tiene incidencia dentro de su ámbito de acción. Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995–2000, así como de los planes y programas de desarrollo y de desarrollo urbano tanto del Distrito Federal como del Estado de México y considera el Programa de Orientación de la Región Conurbada del Centro del país.

Algunos de los objetivos de la COMETAH son:

- Establecer condiciones en el ámbito territorial para mejorar los niveles de calidad de vida de la población metropolitana.
- Evitar la ocupación urbana de las áreas naturales de preservación.
- Evitar poblamiento en zonas de riesgo
- Orientar los asentamientos de la población en zonas con condiciones adecuadas para la infraestructura y el equipamiento.
- Estrechar los vínculos de colaboración entre las entidades que comparten el fenómeno metropolitano.
- Procura una gestión urbana mas participativa, ágil y eficiente

#### *La Comisión Conurbada del Centro del País*

Fue creada en octubre de 1976, como un organismo de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es integrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Delegados, Los

Gobernadores de los Estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo.

*El Consejo de Área Metropolitana (CAM)*

El cual fue creado en 1988, por el Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, las principales acciones que realizó este consejo fueron de carácter normativo, para orientar el desarrollo del área metropolitana y de carácter operativo, estableciendo mecanismos de ejecución en áreas de intervención conjunta, para lo cual se establecían comisiones de trabajo.

*Programa de 100 Ciudades*

Este programa fue instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la finalidad de ordenar el patrón de distribución territorial de la población, mejorar los servicios urbanos y promover el desarrollo de los centros de población. Este programa concentra sus esfuerzos en 100 ciudades de crecimiento de todo el país caracterizadas por una excesiva concentración. Destacando las cuatro grandes zonas metropolitanas del país: la del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Por otra parte, existen algunas asociaciones regionales que han logrado alcanzar cierta consolidación dentro de su ámbito territorial, las cuales son impulsadas principalmente por partidos políticos como el PAN y el PRD, como es el caso, por ejemplo; de la: *Asociación Jalisciense de Municipios, la Red Municipalista Veracruzana, la coordinación de Autoridades Democráticas de Morelos.*

Para Merino al margen de los órganos que funciona por disposición de ley, existen amplias y añejas prácticas de organización social para la colaboración con las entidades locales, en acciones de desarrollo urbano o prestación de determinados servicios. Estos organismos adoptan la figura de asociación de colonos, comité de barrio o incluso agrupamientos temporales para ejecutar algunas obras en particular. Además de estos mecanismos de

participación y colaboración operan otro tipo de organización para la prestación y gestión de demandas concretas vinculadas generalmente a disposiciones o regularización de la tenencia de la tierra, a vivienda, servicios públicos en zonas irregulares, al mejoramiento de algunos servicios públicos y a petición de tratamientos preferenciales en materia impositiva (Merino, 1999:77)

Esto constituye instancias de presión social con amplia movilidad y con la frecuente utilización de formas y procedimientos, al margen de los conductos legales o de las formas institucionales de relación entre la sociedad y los particulares, especialmente mediante “plantones”, “campamentos”, “marchas”, Bloqueos de vialidades”, etc. (Merino, 1999:97).

---

## Conclusiones

Al hablar del proceso de planeación desde una visión técnico metodológica nos referimos al conjunto de pasos y actividades que son necesarias llevar a cabo para dar formas orgánicas a un conjunto de decisiones compatibles entre sí y que guíen el quehacer de cualquier institución pública o privada, con la salvedad de que éstas contengan las adecuaciones pertinentes a la situación que se presente; entre las actividades básicas que integran este proceso se encuentran las siguientes: el Diagnóstico, el establecimiento de objetivos y metas, el establecimiento de estrategias y líneas de acción, la coordinación, la programación, la presupuestación, el control y evaluación.

Por su parte en el enfoque jurídico formal el proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar, el Plan Nacional, Estatal y Municipal así como los programas originados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El macrosistema de planeación está compuesto por tres sistemas de planeación correspondientes a los niveles nacional, estatal y municipal. Dentro de los cuales encontramos a nivel nacional el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, el cual busca coordinar sus acciones y orientar en forma ordenada y congruente los esfuerzos y compromisos de las instancias gubernamentales de los distintos niveles de gobierno, y su instrumento esencial es El Plan Nacional de Desarrollo, incluye a los sistemas estatales de planeación, CDS, COPLADE, CODEM; a nivel estatal encontramos El Sistema Estatal de Planeación Democrática conformado por CDS, COPLADE; a nivel municipal encontramos que el instrumento que rige su acción planificadora, es el plan Municipal de Desarrollo el cual tiene una vigencia temporal de mediano plazo de acuerdo a los programas estatales y federales y se encuentra integrado por CODEM y CDS.

Otros de los instrumentos que utiliza la planeación dentro de los distintos niveles de gobierno encuentra su fundamento en la constitución y sus leyes reglamentarias en donde se destacan las siguientes formas de relaciones intergubernamentales: relaciones de coordinación, cooperación y asunción común de asuntos en materia de servicios públicos, vía los convenios estos se pueden celebrar entre municipios, o con los otros niveles de gobierno, las relaciones de coordinación obligatorias de conurbación para dos o más municipios, expedidas por el gobierno federal, y relaciones suscritas en los convenios de coordinación intergubernamental donde el municipio aparece como contra parte o ejecutor solidario de la entidad federativa, caso en que las relaciones se extienden a las autoridades estatales y federales.

Por último es importante no olvidar que la planeación no es un instrumento técnico naturalmente valorativo, que puede ser aplicado de igual manera y con las mismas técnicas, métodos y procedimientos, a distintas condiciones sociopolíticas, ya que son éstas las que determinaran el tipo y orientación de la planeación y en muchos casos inclusive la aplicación de ciertos métodos y técnicas.

---

## CAPÍTULO 3

### PLANEACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se presenta el marco teórico conceptual de la planeación, partiendo de sus definiciones básicas; se hace un breve análisis de sus principios y propósitos, así mismo se trata la importancia del proceso de planeación dentro de la construcción de las políticas públicas, dentro de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno, destacando los principales elementos que intervienen en su construcción.

#### 3.1 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

**A** Bordar el tema de las políticas públicas implica necesariamente precisar el sentido en el que se utilizan los términos de la expresión, ya que en nuestro país, cuando se menciona la palabra política generalmente se aluden dos interpretaciones: la correspondiente a la acción proveniente de una entidad jurídicamente reconocida como pública, que se realiza con la finalidad de conseguir un objetivo determinado (Aguilar, 2000: 22).

Al referirse a lo público se asume una plena coincidencia con la perspectiva de Luis Aguilar en donde éste menciona que se trata de aquello que es concerniente y accesible, sin excepción, para todos los miembros de una asociación política; es decir, lo que interesa e involucra directamente o indirectamente a los ciudadanos (Aguilar, 2000:23).

Para Buendía, la primera interpretación señalada para este vocablo (política) es entendida como Políticas, que alude al estudio de las relaciones de poder y la esfera que lo rodean y como policy, se entiende el conjunto de decisiones que son tomadas por un grupo de actores políticos para corresponder a una situación o para lograr un conjunto de metas y objetivos predeterminados (Aguilar, 2000: 24).

En la lengua castellana esta distinción no es tan sencilla por lo que retomamos la reflexión que al respecto plantea Villanueva, al referir a la política se aludirá al sentido del termino politics y al ocuparse de las

políticas se retomara el significado de policy, en consecuencia al tratar lo concerniente a las políticas públicas como disciplina que estudia los procesos de toma de decisión, por parte de quienes integran el gobierno en sus diferentes ámbitos no referimos a lo que en inglés se denomina policy marking studies, o bien, policy análisis (Aguilar,2000:22).

Para Buendía esta acotación es importante, puesto que como disciplina, las políticas públicas estudian el tratamiento de los problemas públicos por parte de las entidades de gobierno. Como enfoque para la búsqueda de la correspondencia entre los actos de gobierno y el interés de la población, en esta locución asume otro significado, pues implica necesariamente identificar y procurar el carácter genuinamente público de las acciones o estrategias derivadas de la labor gubernamental.

Otras definiciones de política públicas que pueden terminar de precisarnos la definición son:

Una política pública, de acuerdo con Meny y Thoening es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poderes públicos y de legitimidad gubernamental (Ruiz, 1998: 14).

Para Dye las políticas públicas dice simplemente que es: *“Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”* (Ruiz, 1998: 13).

Mac Rae y Wilde definen una política como *“Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas”*. (Ruiz, 1998: 14).

González Ortiz dice que: *“Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida”* (Ruiz, 1998: 14).

Para el desarrollo de este capítulo adoptaremos la definición de Frohock en 1979, por ser la más amplia y completa, y por adaptarse mejor a la realidad nacional mexicana (Ruiz, 1998: 15). Dice así, una política es:

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado,
2. Ocasionado por la necesidad de:
  - a) reconciliar demandas conflictivas o,

b) establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Teniendo en mente que una política pública es visualizada como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico y a ella le podemos atribuir las siguientes características de acuerdo a Frohock (Frochock, 1979:16-22 ).

Un *contenido*: la actividad pública es generalmente relacionada bajo la forma de un contenido, de algo tangible; los recursos al ser movilizados generan resultados o productos, los cuales pueden ser elementos a investigar.

Un *programa*: una política pública no se reduce a acto concreto considerado aisladamente, pues las políticas al trastocar algún orden afectará a otro, ya que en el aspecto social no existe una generación espontánea. Toda acción estará relacionada con una reacción de igual a mayor intensidad.

Una *orientación normativa*: se presupone que la actividad pública no es resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y preferencias que el tomador de decisiones, concientemente o no voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no pueden dejar de asumir. Es decir, la actividad pública debe ser meditada y guiada por un conjunto de elementos que generan una norma.

Un *Factor de coerción*: será el garante de que la política a instrumentar tenga la capacidad viable de alcanzar el éxito.

Una *competencia social*: una política pública se define por su competencia, por sus actos y disposiciones que afectan la situación, intereses y los comportamientos de los administradores, para ello se requiere de una sensibilidad que le permita al decidor ubicarse en el medio ambiente y, lo que es más importante, ubicar las políticas y las consecuencias que ellas están teniendo en la población que se ve afectada en su puesta en marcha.

Las fases de las políticas públicas son seis de acuerdo a Frohock:

1.- *Gestación*: aquí se utiliza la teoría de la organización (proceso, estructura y comportamiento), el enfoque de sistema (organización y contexto) y el análisis político (en forma empírica, experiencias; normativa; ley; semántica, concepto y decisiones). Al gestar se busca formar aunque no siempre se consiga un contexto.

2.- La *formulación*: da orden y elabora un diagnóstico de la lectura dada por la gestión y es aquí donde se describe el proceso, en esta etapa se elabora el plan; La interrogante a responde aquí es ¿Cómo se va a elaborar nuestra política?

3.- La *decisión*: se refiere a la adecuación de la mente del decidor a una postura a favor, en contra o neutral con respecto a una acción o no acción. La decisión regularmente es determinada por el medio en el cual se halla el decidor, por lo que no es aconsejable hablar de una decisión libre o espontánea.

4.-La *implementación*: se refiere a los instrumentos necesarios para poder llevar acabo las políticas públicas; en esta etapa se debe definir objetivos, intereses, costos y beneficios. En esta etapa se aplica, instrumenta o se pone en marcha nuestras políticas, teniendo siempre en cuenta la eficiencia y eficacia de la misma, esta etapa es como problemática en tanto que en ella se exige la ubicación de las decisiones en el aparato público.

5.-El *control*: implica reconocer una vinculación existente dentro de la sociedad donde impera la influencia, misma que puede llegar a los extremos. En esta etapa el poder expresa su peso específico.

6- La *Evaluación*: se refiere a realizar en retrospectiva un análisis que demuestre la eficacia y la eficiencia obtenida a partir de la puesta en marcha de nuestras políticas públicas. Implica llevar acabo una valoración de la política con el objeto de corregir y/o mejorarla. La interrogante a responder aquí es ¿la política hace lo que supuestamente tiene que hacer?

Una vez establecido las etapas de las políticas públicas se desarrollaran por su importancia algunos de los elementos que la integran. De acuerdo a Frohock los pasos para lograr la *formulación* preliminar de las políticas son los siguientes:

- 1.- Identificación y definición de los problemas,
- 2.- Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, resultante de:
  - demandas políticas,
  - demandas sociales,
  - necesidades identificables,
  - juicios de valor sobre cierta realidad,
  - compromisos políticos asumidos
3. Selección de soluciones,
4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y
5. Preselección de medios inmediatos.

La identificación del o los problemas que genera una política pública es el procedimiento clave para iniciar un proceso de elaboración de la misma, es necesario también definir el o los problemas. Se define un problema al establecer claramente:

1. A quiénes afecta.
2. En dónde se presenta.
3. Cuánto miden las alteraciones que provoca.

#### *Descripción del ámbito de acción de la política pública.*

En este elemento quedan comprendidos de acuerdo a Frohock los siguientes aspectos (Frohock, 1979: 18).

1. El Estado en que se encuentra el ámbito de la política pública
2. Los factores condicionantes y determinantes de dicho ámbito
3. La estructura y funcionamiento del sistema de servicios y la población

Para el estudio de este elemento, las fuentes se encontrarán principalmente en los informes estadísticos y en los programas

institucionales relacionados con el ámbito en el que se desarrollará la política pública, por ejemplo, educación, salud, transporte, vivienda, etc.

En cuanto al ámbito de las políticas públicas, se deberán considerar los índices o indicadores nacionales, estatales o locales, según el caso, sobre el asunto que se va a tratar. Así para educación se tomarán en cuenta el alfabetismo, la matrícula, los ciclos terminados, etc.; para salud, movilidad y mortalidad, cobertura de las acciones (como inmunizaciones, saneamiento, vigilancia), etc; y así también se deben estudiar los factores, económicos, sociales y políticos. En cuanto a la estructura y funcionamiento del sistema de servicios, se considerarán el volumen y la calidad de los servicios otorgados y de los recursos involucrados, la productividad, los grupos poblaciones atendidas, etc. Una vez definidos estos problemas, el paso siguiente es identificar y seleccionar las diferentes soluciones que estos pueden tener. Es muy importante considerar que puede haber más de una solución para cada problema y también que puede no tener solución. Dentro de esta gama, lo que interesa aquí es considerar aquellos problemas que tiene varias soluciones, pues son los tributarios de la elaboración de una política pública. Cabe mencionar, de paso, que hay que desconfiar de los problemas que aparentemente tienen una sola solución. Un análisis más concienzudo muchas veces descubre que hay otras soluciones y que la primera no siempre era la mejor (Frohock, 1979: 22).

Para decidir sobre la mejor solución hay que considerar los siguientes elementos:

1. El respaldo ideológico-político
2. Valoración de los criterios políticos
3. Valoración de los criterios técnicos
4. Valoración de los criterios administrativos

En cuanto al respaldo ideológico-político, poco queda por agregar a lo ya dicho; los valores ideológicos determinarán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema, los criterios políticos tiene que

ver con el impacto o repercusión social de la política pública (Jones, 27-30).

Dentro de los criterios técnicos hay que tomar en cuenta los recursos tecnológicos con los que se cuenta para la aplicación de la política pública. Entre los criterios administrativos se deben considerar la eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de solución es decir, con cuántos recursos y en qué tiempo se aplicaría cada una.

Una vez identificados y preseleccionados los problemas y las soluciones Ruiz menciona que habrá que determinar, de manera preliminar los estados o situaciones que se aproximen a lo que se desea alcanzar con la política pública. Para ello se deberán establecer los objetivos que más se aproximen a la consecución de los cambios o a la nueva situación a que aspira la política pública. Estos objetivos deberán ser también lo más concretos posible, y mantenerse dentro de los límites marcados por el respaldo ideológico-político del gobierno, respondiendo así a la realidad de la situación actual definida en los pasos anteriores. En cuanto a las metas entendidas como la expresión cuantificable de los objetivos en plazos determinados, deberán mantener congruencia con aquellos, dentro de su carácter preliminar (Ruiz, 1998: 38).

#### *Preselección de medios inmediatos*

Considerando los objetivos y las metas preliminarmente establecidos, procede ahora determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirían para la aplicación de la política pública.

Conviene considerar lo siguiente aspectos de acuerdo a Frochock (Frochock, 1979:19).

1. Formulación. ¿Quién desarrollará la solución y cómo?
2. Instrumentación. ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
3. Presupuestación. ¿Cuánto dinero se necesita?

Posteriormente se determinarán los recursos definitivos, cuando la política pública está lista para su aplicación. Una vez concluidas las etapas mencionadas, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, pues lógicamente no se podrán solucionar todos al mismo tiempo ni se contará en la realidad con recursos suficientes. Además, no todos tendrán la misma carga política, social o de recursos, y algunos tendrán una solución dependiente de alguna condición anterior en tiempo y espacio.

#### *Criterios para la aplicación de las políticas públicas*

De acuerdo a Carlos Ruiz, estos criterios se refieren a las categorías de aplicación programática de la política pública; es decir, en qué ámbitos se llevarán a cabo, cuál es su contenido funcional y en quién recae la responsabilidad de su desarrollo (Ruiz,1998:24). Así, la política pública podrá dirigirse a:

- \*servicios a las personas
- \*servicios al medio
- \*inversiones
- \*recursos humanos
- \*organización y
- \*desarrollo de la infraestructura

#### *Funciones de producción.*

Es indispensable considerar como funciones globales de producción. “*el volumen de las actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo o acción a que se refiere y por la cantidad y calidad de los factores productivos e insumos necesarios. La determinación de funciones de producción conlleva la elección de la tecnología correspondiente y es el instrumento esencial para el análisis de factibilidad técnico-administrativa de las proposiciones políticas*” (Joan 1992:12).

La aplicación de las políticas se refiere al volumen de recursos y a cómo éstos están organizados para llevar a cabo los objetivos. Es decir, cuáles son las relaciones de trabajo (asalariado, voluntario), la calidad del recurso humano (profesional, técnico, auxiliar); si se requiere algún material o equipo, cuáles son las condiciones de éste (propio, arrendado, expropiado); y qué tipo de tecnología está disponible (transportación, comunicaciones, cómputo).

#### *Acciones generales.*

Estas acciones se refieren a las decisiones políticas sobre los aspectos generales de organización y funcionamiento. Define las actividades y responsabilidades que le corresponden a cada cual.

#### *Asignación preliminar de recursos.*

Se refiere principalmente a dos aspectos trascendentes

1. el financiamiento
2. la provisión de recursos reales.

Las políticas públicas rebasan las fronteras de un determinado sector, y encuentran su fundamento en los siguientes aspectos:

1. Las políticas deben estar bien formuladas.
2. Como resultado de un acto integral de gobierno, se necesita la concurrencia de un marco jurídico y de una adecuada capacidad administrativa, lo cual implica contar con personal capacitado, cierta experiencia institucional en la instrumentación de políticas y un sistema ágil y expedito de procedimientos.
3. Las acciones de la política pública se deben complementar con la participación ciudadana, lo que asegura en buena medida el éxito de las políticas, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos con los individuos o las comunidades; en una palabra, los afectados directamente.

4. Es fundamental el financiamiento de las políticas, aspecto que conjuga un amplio espectro de factores que hay que tomar en cuenta.

### **3.2 LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Al final del milenio, caracterizado en Latinoamérica por la restauración de la democracia y por los procesos de integración, mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos representa un desafío. La crisis fiscal, los problemas del desarrollo y los cambios en el ámbito global hacen difícil decidir acerca de las políticas que pueden cubrir y satisfacer las demandas sociales.

Los gobiernos requieren instrumentar políticas públicas que garanticen la cobertura de, al menos, satisfactores básicos para los ciudadanos. Es necesario ampliar el marco de ideas y soluciones mediante la aportación resultante de la interacción de diferentes actores y tipos de participación. La construcción de políticas públicas no debe ser un campo exclusivo del gobierno (Pensó, 1997:9). La elaboración de las políticas públicas no responden a reglas preestablecidas por la ley ni a las mayorías políticas, ni a normas de efectividad técnica, ni a metas u objetivos previamente establecidos según un plan, sino principalmente a condiciones económicas y políticas del entorno, estas últimas principalmente.

Así cuando la planeación tuvo lugar importante en el discurso gubernamental, en la formulación de políticas se reconoce el predominio de criterios políticos en la toma de decisiones, la dispersión del poder entre las distintas agencias gubernamentales, el predominio del secreto en la toma de decisiones y la falta de información, con frecuencias tratada como confidencial, y por lo tanto el predominio del pragmatismo y la atención de problemas caso por caso.

Todas estas políticas pueden ser un camino de resolución para los problemas de la sociedad, para capacitar a la gente y a los gobiernos; puede ser una forma no de “reinventar al gobierno”, sino de reinventar una vía que

permita encontrar estrategias entre las diferentes instituciones y organizaciones privadas y sociales, gubernamentales o no.

Desde una amplia perspectiva histórica y de acuerdo a Matilde Luna, es posible identificar en la reciente historia política del país tres etapas en la aplicación de estrategias de planeación de acuerdo a los criterios prevalecientes, una etapa en la que predominaron los criterios prevalecientes: una etapa en que predominaron los criterios políticos, en la que los planes fueron elaborados por el Partido Revolucionario Institucional con la Secretaría de Gobernación (1933-1940); una segunda etapa (1953-1970), en la que se tendió a operar según reglas de eficiencia económica y los planes fueron elaborados por la Secretaría de Hacienda, aunque la Planeación se limitó a la inversión, y una tercera etapa en la cual se intentó operar en función de reglas de eficiencia técnica, particularmente importante a raíz de la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto a principios de los años ochenta, que sin embargo no pudo evitar la politización del aparato administrativo (Matilde Luna, 1999:120).

El autor Korte, señala que la elaboración de las políticas públicas y la planeación de las acciones derivadas no debe continuar atendiendo a los lineamientos de algunas teorías que, como se ha podido observar, son inoperantes. Cuando las “buenas teorías” no funcionan, se necesita recuperar la creatividad de la gestión, la idea del “arte de la gestión”; el análisis y el diseño de políticas públicas basadas en orientaciones diferentes paradigma burocrático abre gran cantidad de arreglos organizacionales y estrategias para resolver los problemas públicos. Las políticas públicas constituyen un esfuerzo para la ruptura de algunos de los grandes mitos acerca del desarrollo, como el modelo de crecimiento económico y el del Estado benefactor. Se ha podido observar que los gobiernos y sus instituciones no son precisamente eficientes en la asignación económica y social de los recursos del desarrollo y, además, si bien nadie discute la dimensión económica del desarrollo, el problema central en cuanto a su

conceptualización radica en las dimensiones política e institucional (Korte, 1991: 143)

Para Korte los planes, políticas, programas y proyectos como productos de un proceso de planeación democrática que pretende vender necesidades sociales específicas, contrastan con una realidad en donde los principales afectados suelen tener poca o ninguna intervención en las decisiones que se toman en su supuesto beneficio y los planes globales presentan los lineamientos generales que principalmente el gobierno desea lograr en cuanto al desarrollo económico y social. Los programas sectoriales y específicos responden a la selección de acciones para lograr cumplir con las políticas públicas. La selección de programas se realiza en función de sus beneficios y mediante el establecimiento de criterios de asignación de prioridades (Korte, 1991:147).

En los programas se definen los recursos materiales, humanos y financieros, así como las actividades conducentes al logro de los objetivos,. La selección de un programa se justifica por diferentes razones; han debido confrontarse la perspectiva del “técnico” y la del “político”, que tiene distintas interpretaciones e intereses acerca de las necesidades y demandas de la gente (Behn, 1992: 247), pero poca atención se ha prestado a la participación de los beneficios de las acciones.

En algunas situaciones que han contado con participación de la gente, la selección de los programas prioritarios se ha modificado. La planeación tradicional, las políticas públicas decididas por la perspectiva e interpretación gubernamental para resolver problemas sociales no funciona. Asumir que combinar la idea correcta en una unilateral interpretación de lo que es mejorar la calidad de vida y el diseño de un programa desde la elite gubernamental garantiza el éxito de un programa es un error. Las políticas públicas no pueden ser impuestas, construidas de arriba hacia abajo a partir de los organismos centrales del gobierno. (Behn, 1992: 215).

Para Korte la institucionalización del desarrollo debe, en los hechos, contemplar cómo articular las demandas de la sociedad civil organizada o

no y redefinir las reglas del juego acerca de la participación de los diferentes actores sociales distintos al gobierno en las fases de conceptualización, implementación y evaluación de políticas públicas (Korte, 1991:138).

Matilde Luna considera que el proceso de construcción de políticas y la implementación de cambios presentan para los gobiernos el problema de obtención de consensos, pues con frecuencia las prioridades gubernamentales no se aceptan o no sirven para satisfacer necesidades e intereses de los ciudadanos; Diseñar e implementar una política requiere información y compromiso de parte de distintos actores, y se ha podido observar que promover participación e involucrar a los interesados conduce a mejores resultados (Luna, 1999:114).

El proceso de participación no es simple, requiere fortalecimiento, entrenamiento y capacitación, se requieren nuevas habilidades y capacidades de gestión, pero también poder de decisión e intervención en la toma de decisiones. El establecimiento de objetivos, programas y proyectos a través de la participación popular debe responder a las prioridades de la gente o de otra manera no sería real; la cooperación de diferentes actores en la implementación y evaluación de programas puede ser un camino para el aprendizaje acerca de la ineffectividad de ciertas políticas. Este proceso puede evidenciar la diferencia entre lo que se intenta hacer y las capacidades reales. La participación y su alcance enfrentan problemas diversos, desde la falta de confianza hasta la comprensión de las expresiones y perspectivas de los distintos actores (Luna, 1997:114).

Para Bolman el lenguaje de quienes deciden desde el gobierno, se basan en modelos de desarrollo principalmente económicos, no es comprensible para la mayoría de la gente. Se puede decir que la gente en general y muchas organizaciones no tiene la suficiente capacitación para emprender tareas de investigación y análisis de los modelos diseñados por los gobiernos, de los que derivan principalmente las políticas económicas. Se puede decir que la población desconfía de las bondades, que de acuerdo

con el argumento gubernamental tienen esos modelos. Profundizar acerca de la forma y tipo de los procesos de participación implica analizar la imposición o concertación de los mecanismos de enlace entre los niveles micro y macro y la relación entre los problemas locales, regionales y nacionales (Bolman, 1991:226).

La investigación de la acción participativa reclama cambios en el proceso de la decisión de las políticas públicas (Fals, 1990: 81). La utilidad de compartir experiencias para lograr objetivos compartidos es un camino de conocimiento, investigación-acción para el progreso social.

La sistematización de los conocimientos recientemente adquiridos puede abrir el camino para la institucionalización de un desarrollo que se considere a la humanidad. Se requiere hallar otras formas de organización y comunicación, nuevos liderazgos y buscar prácticas políticas distintas a las usuales de exclusión evitando, entre otras cosas, los lenguajes técnicos que tienden a limitar la participación. Por lo que los gobiernos deben crear un entorno favorable para la acción ciudadana, elemento imprescindible para fortalecer la participación. El fortalecimiento de los procesos de organización puede facilitar la autogestión de iniciativas por los grupos interesados (Fals, 1990:84) Por otro lado, las acciones futuras tendrán que privilegiar actitudes de tolerancia menos ideológicas y más inclusivas y profesionales, lo que permitirá mantener una relación estrecha entre el gobierno y los ciudadanos.

#### *Las estrategias de construcción de políticas públicas*

Desde la apreciación de Matilde Luna la construcción de políticas públicas contempla qué tipo de estructuras organizacionales se necesita, que tipo de participación y de liderazgo funciona mejor y proveer mejores mecanismos de evaluación de los logros alcanzados por las políticas diseñadas. Desde una perspectiva estructural, las modalidades de organización buscan la masificación de la efectividad. La teoría dice que el diseño organizacional contribuye a lograr los objetivos y estrategias de la

organización, la vía burocrática de formulación de políticas, centralistas y autoritaria, supone que los gobiernos pueden decidir y que sus propuestas serán efectivas porque son resultado de un proceso racional de decisión y que, en consecuencia, serán aceptadas por los ciudadanos (Matilde Luna, 1997:98).

Puede decirse que la eficiencia domina las decisiones tomadas, pero en los hechos esta apariencia enmascara la realidad política. La complejidad de las actividades de un programa requiere coordinación entre diferentes instituciones, diferentes actores para lograr la efectividad de estas políticas. Las nuevas condiciones del entorno y las propias disfunciones de la burocracia hacen buscar nuevas formas de organización dado que esta no es efectiva (Bolman, 1991:228).

Además Matilde Luna considera que debemos hacer mención del hecho de que, conforme a sus perspectivas y preferencias políticas, culturales, diferentes actores definen esta efectividad de manera heterogénea, por lo que es posible que tengan preferencias contrarias y en conflicto. Cuando la factibilidad de las propuestas de políticas depende de la resistencia o aceptación de la población afectada, se requiere una apropiada identificación de los actores y sus preferencias. La coerción implícita o explícita es un método que utilizan los gobiernos para tratar la resistencia, pero si no se desea atentar contra las libertades, los derechos individuales y la democracia misma, es mejor pensar acerca de la clase de participación que puede operar. (Matilde Luna, 1997:118).

Una actividad importante para el proceso de las políticas públicas es la identificación de los actores relevantes y la forma en que se interactúan y se toman decisiones colectivas. Asimismo, se justifica profundizar las investigaciones acerca del tipo de liderazgo que de acuerdo con las características de las políticas, los programas, las situaciones y los actores, funcione mejor.

Por último, Matilde Luna establece que podemos ver que la etapa de la planeación de las políticas públicas puede partir de cualquier de los siguientes niveles:

*Evaluación en el nivel estructural.* Se basa en que las políticas sectoriales son asignadas a una institución o conjunto de instituciones diferenciadas a las que se les atribuye responsabilidad y competencias en la materia, parte de la consideración de varias cuestiones. Que los problemas correspondan al área o sector que les fue asignado para su solución; Para poder enfrentar los problemas hay necesidad de realizar enfoques multisectoriales, y puede requerir la reorganización total o parcial del aparato público. Es decir, se contempla aspectos que van desde la diversión sectorial hasta los que cuestionan la organización de la administración pública, por lo que la evaluación estructural tiene un valor en mediano y largo plazo.

Para evaluar una política pública Matilde Luna considerar, entre otros, los siguientes aspectos.

1. Especificación de objetivos
2. Obtención de la información necesaria
3. Verificación de la pertinencia
4. Precisión de la suficiencia
5. Valoración de la eficiencia y eficacia
6. Ponderación de los efectos
7. Obtención de conclusiones
8. Formulación de propuestas de acción futura.

#### *Especificación de objetivos*

Debe responder a la pregunta ¿Qué debe evaluarse? Para ello deben establecerse de antemano los niveles en que se va a practicar la evaluación y su finalidad, así como las limitaciones de la misma.

### *Obtención de la información necesaria*

La información se debe plasmar en criterios e indicadores, es decir, en las variables que facilitan la determinación de las modificaciones intervenidas.

### *Verificación de la pertinencia*

Se examinan a posteriori la justificación de la política pública, los programas, las actividades, las instituciones participantes, etc; en esta fase la cuestión fundamental es comprobar la correspondencia entre las políticas formuladas y las políticas nacionales en materia social y económica.

### *Precisión de la suficiencia*

Plantea si los problemas se ha definido con claridad. Considera, entre otros aspectos, la frecuencia y magnitud con que se presenta un problema, su distribución regional o geográfica, que soluciones anteriores se han dado y con qué resultados, etc.

### *Valoración de la eficiencia y eficacia*

Se valora en términos de los resultados obtenidos en relación con los esfuerzos desplegados, los recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática dada.

### *Ponderación de los efectos*

El impacto social de la política pública, el análisis de la situación presente con base en los indicadores definidos, para precisar si ha mejorado la situación como consecuencia de las acciones emprendidas.

### *Obtención de conclusiones y formulación de propuestas de acción futura*

Es la base para la formulación de las políticas y para reorientar los objetivos y las metas, controlar periódicamente su cumplimiento y determinar nuevos cursos de acción.

### *Formalización jurídica de las políticas*

Las políticas, por su naturaleza, se elaboran dentro del Poder Ejecutivo, puesto que son un instrumento de la administración pública; sin embargo, con frecuencia se requiere que la política pública sea sancionada por el Poder Legislativo para asegurar su posibilidad.

Las políticas pueden tomar la forma la forma de los instrumentos legislativos, pueden expresarse como modificaciones constitucionales, leyes, decretos, acuerdo, resoluciones y bandos. En estos casos deben presentarse como documentos formales a las Cámaras para que tengan el carácter de obligatoriedad.

Es obvio que no todas las políticas tendrán estas características, pero el análisis de viabilidad proporcionará los criterios para decidir si se requiere o no la formalización jurídica. En el caso de que la respuesta a lo anterior sea positiva, conviene analizar si toda la política pública se debe incluir en el instrumento legislativo, o sólo una parte, ya que la formalización, a modo de una ley, por ejemplo, le daría a la política pública una rigidez en estructura y permanencia muchas veces inconvenientes, pues la modificación continúa de las políticas es la característica fundamental del incrementalismo, que el método más frecuente y conveniente para operar una política pública. Aun así, muchas veces se requerirá que el apoyo teórico provenga de una ley o de algún otro instrumento jurídico que permita obtener recursos físicos y financieros, jurisdicción, o apoyo autoritario, por citar algunos ejemplos. Lo anterior quedará definido en las estrategias, de acuerdo con la jerarquía de la política pública y su ámbito de aplicación (Carlos Ruiz. 40-41).

---

## **Conclusiones**

Retomando el planteamiento de que una política pública es visualizada como un programa de acción gubernamental en un sector específico de la sociedad dentro de un espacio geográfico determinado, se le atribuyen las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. Estas características son las encargadas de dar forma, dirección, orientación y sentido a cada una de las políticas públicas que los gobiernos generan.

Toda política pública se encuentra sujeta a distintas etapas dentro del proceso de su construcción y son las siguientes: la gestación, la formulación, la decisión, la instrumentación o implementación, el control y la evaluación de resultados. Como podemos ver las políticas públicas son el resultado de un proceso muy complejo, en gran parte debido a que las sociedades son distintas y sus patrones de conducta y necesidades son distintos. Por lo que es necesario tener presente algunos elementos en la integración preliminar de una política pública como son: identificar y definir los problemas (A quien afecta y en donde se presenta), detectar las prioridades, las demandas políticas, las demandas sociales, las acciones inmediatas, los compromisos políticos adquiridos, la provisión de recursos reales, la selección de soluciones, el respaldo ideológico, político y social de nuestra política, el ámbito en el que se llevara a cabo, etc. Es decir detectar las condicionantes técnicas, prácticas y presupuestales a que nos enfrentaremos.

Otro aspecto fundamental al que se enfrentaran las políticas públicas en nuestro país, son los propios gobiernos ya que estos son responsables de la dirección que se les da a las políticas; tal pareciera que en México dependiendo de los intereses de los distintos gobiernos se aplica de tal o cual manera las políticas públicas.

---

## CONCLUSIONES

La planeación es un instrumento fundamental dentro de los distintos gobiernos federal, estatal y municipal; y dentro de la administración pública es un instrumento necesario y fundamental para promover e impulsar el desarrollo económico, social y político del Estado, a través de ella se busca evitar la improvisación y la dispersión de las actividades que debe de llevar a cabo todo el aparato gubernamental dentro de los distintos rubros que atiende la administración pública en cada uno de los distintos niveles de gobierno.

Podemos decir que la planeación no solo es un método para prever escenarios futuros y de eliminar el azar y la inmediatez, sino que constituye además, un mecanismo de gobierno dirigido a que las actividades de este tengan un mayor grado de eficiencia y con ello lograr alcanzar las metas previstas por los distintos gobierno y sobretodo dar solución a las metas planteadas por la dinámica social en que nos encontramos inmersos.

Lo anterior exige que los encargados de los gobierno tengan la capacidad y la destreza para saber encontrar y diseñar las cadenas de acción (políticas públicas) que puedan llevarse a efecto con la mayor eficiencia posible y dentro de las situaciones colectivas deseadas, de forma tal que las políticas públicas causen los efectos deseados dentro de la sociedad y repercutan favorablemente para la vida en común. Ya que no debemos de perder de vista que toda política pública, se encuentra dirigida a un sector de la sociedad y por consiguiente afecta de tal o cual manera a otros sectores de la sociedad, por lo que hay que tener la habilidad de convencer y consensar con los sectores afectados.

Sin embargo dentro del proceso de planeación es muy importante no olvidar que nos enfrentaremos a restricciones técnicas y presupuestarias, que son las que comúnmente ven los distintos gobiernos al momento de realizar la planeación y generalmente dejan al último las restricciones

políticas e institucionales y si acaso realizan alguna aclaración o salvedad de último minuto, al respecto, esta se agrega como relleno a toda esa estructura analítica ya establecida y diseñada por los planificadores. De aquí la importancia de que los gobiernos reconozcan la existencia de restricciones en todos los sentidos y de que se tiene la posibilidad de restringir nuestra elección al momento de diseñar una política; lo cual no quiere decir que estas restricciones se vean como una fatalidad, sino por lo contrario, es muy saludable ya que permite a los gobiernos diferenciar entre lo que el gobierno cree que puede hacer o desea hacer y lo que realmente tiene a su alcance y puede llevar a cabo.

En este aspecto es importante mencionar que si bien en los distintos niveles de gobiernos, se encuentran consientes de las restricciones técnicas, prácticas y presupuestales a que se enfrentan o pueden enfrentarse, también es cierto que por la conformación política de los distintos gobiernos actualmente en nuestro país, estos manipulan las políticas públicas, de tal manera que estas respondan a sus propios intereses de grupo, lo cual ocasiona que sin importar que se tengan políticas públicas bien diseñadas, al momento de implementarla esta no tendrá los objetivos deseados y por consiguiente el impacto en la sociedad se no es el deseado y también por otra parte nos enfrentamos a que las políticas públicas son desvirtuadas por los propios gobiernos, cuando estas no responden o afectan sus intereses. Por lo que es muy importante que dentro de los distintos ordenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal se tenga la capacidad de entender y aceptar que una cosa es elegir gobiernos y programas y otra cosa es gobernar y administrar.

Podemos concluir estableciendo que no basta saber o creer que se tiene la razón, como gobierno hay que convencer de ello, empezando por los propios gobiernos y los ciudadanos; en nuestro país pasan los años, los gobiernos van y vienen, las demandas sociales y los problemas públicos cambian y las políticas públicas se modifican. Sin embargo no sea tenido la capacidad y destreza real en la implementación de las políticas públicas, ya

que en los últimos años las expectativas han sido muchas y el objetivo obtenido muy distinto. Por lo que hay que tener muy presente que las políticas se deciden con referencia a la máxima eficacia – eficiencia posible bajo ciertas circunstancias sociales (factibilidad) y también respecto a su máxima aceptación posible mediante comunicación persuasiva. Por lo que el éxito en el análisis técnico de una política pública (planeación) esta en la argumentación que lo respalda y justifica. Si las políticas actualmente instrumentadas por los gobierno en nuestro país, no tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad, y si tienen el objetivo de responder a sus propios intereses por encima de los de la ciudadanos, es difícil otorgarles la calidad de publicas y en consecuencia no responderán a las expectativas deseadas. En este sentido la factibilidad política es el imperativo y el método que debe de seguir la planeación dentro de los tres niveles de gobierno; Para que los gobiernos y la administración publica logren descansar en el entendimiento, la aceptación y el apoyo que puedan brindar los ciudadanos organizados en las decisiones, planes, programas y regulaciones; en suma en esto debe de consiste la propia naturaleza y aspiración pública de los gobiernos y su administración, dentro de los distintos niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal.

## FUENTES CONSULTADAS

- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los Municipios en México*, CIDE, México, 258pp.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (1993) "Política y Planeación" en revista del IAPEM, num 21, enero- marzo, Toluca.
- Matus, Carlos, (1985), *Estrategias y Plan*, Siglo XXI, México, 277pp.
- Torrico, Taborga, (1980), *Concepciones y enfoques de planificación gubernamental*, UNAM, México. 245pp.
- BANOBRAS-INAP (1982), colección de manuales de administración municipal núm. 11, México, 40 - 65 pp.
- Cabrero, Enrique (1996), *Del administrador al gerente público*, Miguel Ángel Porrúa, México, 182 pp.
- Cáceres, Luis René (1990), *Estrategia, planificación y control*, FCE, México, 454 pp.
- Darques Sevilla, (1998), *Planes Estratégicos Municipales y locales*, coedición IULA / CELCADE / Proyectos SACDEL / Proyectos Minga, México, pp. 5-75.
- Dror, Yehezkel (1996), *Un Modelo General de Planificación*, Departamento de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Cuaderno uno, México, pp. 18-51.
- Luna, Matilde (1999), «Gobierno, actores y transmisión de Demandas», en *Políticas Públicas y Gobiernos Locales*, coedición Fundación Ford / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 110 – 149.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1998), *Manual Para La Elaboración de Políticas Públicas*, coedición INAP / UIA / Plaza y Valdés, México, pp. 13-44.
- INAP 1998, *Guía metodológica de planeación*, México, pp. 14 – 79.
- Acevedo Valenzuela, José Luis, "Convenio de Desarrollo Municipal del estado de México: instrumento de coordinación intergubernamental para el fortalecimiento municipal" en *Estudios Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, número 2, marzo-abril de 1985.
- IFE, Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos, (1999), México 147 pp.
- Anthony, R. N. (1990), *Planeación y sistemas de control*, Boston-Harvard University, Estados Unidos, 372 pp.
- Pardo, Maria del Carmen. (1992), *La Modernización Administrativa en México*. México, INAP. pp. 55-94.
- Reyes Ponce, Agustín, (1972), *Administración de empresas, teoría y practica*, Limusa, México, 275pp.
- Aguilar Villa Nueva Luis F. (1991), "Solidaridad: tres puntos de vista" en *Solidaridad a debate*. México, El Nacional, pp. 42 –47.

- Hernández Rodríguez, Rogelio, “La Administración al servicio de la Política: La Secretaria de Planeación y Presupuesto” en *Foro Internacional*, (1993), México, pp. 145 – 173.
- Agranoff, Robert. (1993), “Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en *Cambio Político y gobernabilidad*, CNCPAP- CONACYT, México.
- Acevedo Valenzuela, José Luis, "Convenio de Desarrollo Municipal del estado de México: instrumento de coordinación intergubernamental para el fortalecimiento municipal" en *Estudios Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, número 2, marzo-abril de 1985.
- Del Castillo Arturo, (1996), *El Cambio en Organizaciones Gubernamentales: entre la Planeación y la ambigüedad*, CIDE, México. Pp. 258.
- Garrocho Carlos y Jaime Sobrino (Coords). (1995), *Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y perspectivas*, Colegio Mexiquense – SEDESOL, México. Pp. 275.
- Labias Gregorio, (1994), “La planeación y la selección de prioridades en la administración municipal”, en *Federalismo y desarrollo*, num. 42, México, enero – febrero.
- Alicia Ziccardi (coord.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Angel Porrúa – UNAM, México.
- Treviño Arredondo, René, "Diálogo permanente entre municipio, Estado y federación", en *Estudios Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, número 8 de 1987. *Manual de planeación del desarrollo económico municipal*, (1998), INAP – BANOBRAS, numero 3, México, pp. 85.
- *Guías Técnicas de Capacitación Municipal*, (1998), CEDEMUN, INAP, SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, México, pp. 345.
- *Curso de Planeación y Urbanización Municipal*, (1999), Gobierno del Estado de México, CEDEMUN, México. Pp.287.
- Cristina Teresa Pensó , (1997), *La Construcción de Políticas Públicas*, en revista de gestión estratégica, México.
- Ramos Ríos, Víctor y Cienfuegos, Aurelio, (1994), *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal.*, IAPEM, Toluca, 253pp.
- Michael Peillon: Bienestar y centralización estatal en *La Revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año III, número 5, segundo semestre de 1995.
- Aguirre leal Carlos Enrique,(1998), *Las nuevas paradojas del Estado en Políticas Publicas para el Desarrollo Político en México*, INAP, México,Pp.49-63.
- Vargas Castro José Alejandro,(1998), *La Instrumentación Social de las Políticas Publicas del Desarrollo Municipal*, IAPEM, Toluca, pp. 41-51.
- Merino Maño José,(1999), *Ensayo sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, IAPEM, Toluca, pp. 5-8, 69-97.

- Sachs, Wladimir,(1980), Diseño de un futuro para el Futuro, Fundación Barros Sierra, México, pp. 57.
- SEGOB, El sistema Estatal de Planeación, Marco Conceptual y Jurídico, serie de cuadernos informativos No2, G.E.M.
- Velasco Monroy, Santiago,(1994), *La modernización de la coordinación y colaboración intergubernamental*, en revista del IAPEM, num.23, Julio-septiembre, Toluca, pp.23.
- Ferreira Consuelo,(1993), Evolución y reto de la planeación en el Estado, INAP, México, pp. 215.
- Barrera Zapata, Rolando,(1991), Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México, Estructura y Forma de Organización, UAEM, Toluca, pp. 287.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1984), La Administración Estatal y Municipal en México, INAP- CONACYT, México.
- Carrillo Castro, Alejandro,(1982), La Reforma Administrativa en México, Porrúa, México, pp. 45-67.
- Anthony, R. N, (1990), Planeación y Sistemas de Control, Boston-Harvard University, Estados Unidos, pp. 372
- Cabrera Mendoza, Enrique (coord.) (1995), La nueva Gestión Municipal en México; Análisis de Experiencias innovadoras en los gobiernos locales, Porrúa, México, pp.381.
- Ceceres, Luis Rene, (1990), Estrategia, Planificación y Control, FCE, México, pp. 454.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, (2001), Porrúa, México.
- Hernández Torres Misael, (1994), Formas Claves para Prestar los Servicios Públicos Municipales, CIDE, México, pp.267.
- Tonatiuh, Guillén, (1996), Gobiernos Municipales en México, entre la Modernización y los Servicios Públicos y la Transición Política, El Colegio de la Frontera, Porrúa, México, pp. 278.
- Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas, en Los Municipios en México, 1998, UNAM, México, pp. 227.
- Castillo, Hector, (1995), Ciudad de México, Retos y Propuestas para la coordinación Metropolitana, UNAM, México, pp. 223.
- De la Fuente Hernández, Arturo,(1994), Ciudades intermedias en México, un mecanismo de participación corresponsable, INAP, México, pp. 220.
- Sabrino, Jaime, 1995, El sistema Metropolitano, Nuevo enfoque y perspectivas, el Colegio Mexiquense, A.C/ Sedesol., México, pp.287.