



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



---

**PROSPECTIVA DE CREACIÓN DE UN PLAN GENERAL DE  
DESARROLLO URBANO MUNICIPAL, TOMANDO COMO BASE LA  
VISIÓN MÉXICO 2030.**

**ENSAYO**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales.**

**PRESENTA:**

**Ana Karina Guia Cachúa.**

**DIRECTORA:**

**Mtra. Laura Elizabeth Benhumea González.**

**Toluca, México. Diciembre de 2016.**

**A mi árbol; que entiende que  
aunque las ramas crezcan y se aparten,  
las raíces siempre nos mantendrán unidos.**

## **Prospectiva de creación de un Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, tomando como base la Visión México 2030.**

Introducción	3
Contexto Teórico de Referencia	5
Administración	5
Administración Pública	7
Organización	8
Vislumbrando los aspectos esenciales de la planeación	9
Reconociendo la planeación mexicana del siglo XX.	20
La planeación en el ámbito estatal	27
La planeación en el ámbito municipal	29
La Visión México 2030	
¿Qué es la Visión México 2030?	33
a) Estado de Derecho y seguridad	34
b) Economía competitiva y generadora de empleos	35
c) Igualdad de oportunidades	35
d) Sustentabilidad ambiental	36
e) Democracia efectiva y política exterior responsable.	37
¿Por qué se crea la Visión México 2030?	39
¿Cuál es la importancia de retomar esta visión para el planteamiento de un Plan General de Desarrollo Urbano Municipal?	39
El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, síntesis de planeación a largo plazo como motor de desarrollo municipal.	40
Prospectiva de la creación de un Plan General de Desarrollo Urbano	45
Conclusión	
Conclusiones.	59
Bibliografía	67

## **Introducción**

Durante este ensayo se aborda la importancia de la planeación para las administraciones públicas, enfocándose esencialmente en las instancias municipales. El objetivo primordial, es demostrar la importancia que tiene mantener las políticas gubernamentales y públicas vigentes, sobrepasando el tiempo de duración de las administraciones; permitiendo así una continuidad entre el desarrollo social, económico y político de los municipios del Estado de México.

Se toma como base la “Visión México 2030” al ser éste un instrumento que rige al Plan Nacional de Desarrollo mediante ejes específicos de avance y objetivos perfectamente delineados que le permiten a la sociedad vislumbrar a un México reconstruido con un índice de desempleo mínimo y totalmente apegado al Estado de Derecho.

En primera instancia se analiza la importancia de la planeación en general, posteriormente se encuentran observaciones respecto de la planeación democrática, ya que será el medio idóneo para lograr conjuntar las distintas fuerzas políticas del Estado de México, a continuación, se revisa la “Visión México 2030” y qué se debe retomar de ésta Visión para poder estructurar la propuesta final. Cabe recalcar que es únicamente el modelo propuesto que se seguirá, no sus objetivos, ni sus metas. Sólo su estrategia: la continuidad. Con la propuesta específica del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal que se propone, así como el análisis de los beneficios que éste traería, se concluye la investigación.

Finalmente es necesario conocer el objetivo primordial de la Visión México 2030, que es conjuntar una serie de ajustes y cambios que permitan a México encaminarse hacia el sendero que se considera el más viable y funcional para nuestro país y de esta manera lograr un desarrollo humano sustentable que le permita a los mexicanos elevar su calidad de vida y la de sus familias. (Presidencia de la República, 2007).

En 2007, cuando recién iniciaba el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, propone la creación de un plan que tenga como bandera el desarrollo de los mexicanos en todos los sentidos, es por ello que esta visión incluye cinco ejes rectores que permitirán que la meta pueda ser llevada en los mejores términos.

Los ejes rectores que plantea la Visión México 2030 son:

- a) Estado de Derecho y seguridad
- b) Economía competitiva y generadora de empleos
- c) Igualdad de oportunidades
- d) Sustentabilidad ambiental
- e) Democracia efectiva y política exterior responsable.

(Presidencia de la República, 2007).

Lo que le daría elementos a la sociedad mexicana para enfrentar el porvenir de una manera distinta ampliando los horizontes de desarrollo.

Cabe resaltar que lo esencial de esta visión es que para crearla se tomaron en cuenta las aspiraciones, metas y proyectos a corto plazo de los ciudadanos y de varios sectores de la sociedad; lo cual está contemplado en el artículo 12 de la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos. Incluir a todos los actores sociales es de suma importancia para la investigación, ya que más allá de un porvenir político para los actores que promueven el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, es un desarrollo que le permitirá a la sociedad elevar su disposición hacia el cambio y la democracia en general.

A través de la investigación también se busca concientizar de la complejidad que implica implementar un plan como el que se desarrolla en la presente investigación, y que sus resultados se verían plasmados en la administración pública, sin embargo, esta utopía de desarrollo será en algún momento la alternativa más viable para el desarrollo tanto municipal como estatal por ser un documento que incluya las soluciones a las problemáticas reales de la sociedad actual.

## **Contexto Teórico de Referencia**

Para encontrarnos inmersos en el tema de la planeación, es preciso previamente ahondar en conceptos fundamentales para conseguirla. Como es la Administración, la Administración Pública y la Organización.

### **Administración**

Para definir a la Administración en su concepto más amplio. Es necesario citar a Idalberto Chiavenato 1989, quien nos muestra que la palabra “administración”, proviene del prefijo latino “ad” que significa dirección y del sufijo “minister” que significa obediencia. Por la tanto, la administración es aquella acción que indica el camino para la ejecución de un ejercicio a través de un mando superior y uno inferior.

Continuando con el mismo autor, afirmaba: “En toda su larga historia, hasta el Siglo XX, la administración se desarrolló con una lentitud impresionante. Solamente a partir de este siglo pasó por fases de desarrollo de notable pujanza e innovación” (Chiavenato, 1989, p. 23).

Dichas Etapas, según Amitai Etzioni, se remontan a cuatro:

- “1.- La Etapa de Naturaleza: Donde sólo ésta forma parte de la subsistencia de la humanidad.
- 2.- La Etapa del Trabajo: Que es la primera forma de organización en la sociedad y rompe con la armonía entre la naturaleza y el hombre.
- 3.- La Etapa del Capital: La cual determina las nuevas formas de agrupación para general los valores de cambio con respecto a la etapa número dos.
- 4.- La Etapa de la Organización: Aunque entraremos en detalle más adelante, es la más importante porque comienza a notarse un desarrollo social gracias a la organización, usando las tres primeras etapas como caminos para lograr su fin” (Etzioni, 1986, p. 35).

Gracias a esto es posible la intervención del Estado y la creación de instituciones.

A lo largo del estudio de la administración se tocan varios autores quienes coinciden en una idea: la Planeación. Ya que para lograr una sana administración ésta es

forzosamente necesaria. En el siguiente cuadro podemos observar que a pesar de que es llamada Planeamiento, por la época en la que situamos a los autores, se habla de la planeación en cada uno de los casos.

Tabla 1.

**PRINCIPIOS GENERALES QUE DEFINEN A LA ADMINISTRACIÓN  
SEGÚN DIVERSOS AUTORES**

1.- Taylor	2.- Fayol	3.- Urwick	4.- Gulick	5.- Koontz y O'Donnell	6.- Newman	7.- Dale	8.- Wadia	9.- Miner
<b>Planeamiento</b> Preparación Control Ejecución	<b>Previsión</b> Organización Comando Coordinación Control	Investigación Previsión <b>Planeamiento</b> Organización Coordinación Comando Control	<b>Planeamiento</b> Organización Administración de Personal Comando Coordinación Información Presupuesto	<b>Planeamiento</b> Organización Designación de Personal Dirección Control	Organización <b>Planeamiento</b> Liderazgo Control	<b>Planeamiento</b> Organización Dirección Control	<b>Planeamiento</b> Organización Motivación Innovación	<b>Planeamiento</b> Organización Dirección Coordinación Control

Fuente: Chiavenato, Idalberto, 1989: 653

Es importante rescatar que sólo Gulick, habla del presupuesto. Tema nodal en la planeación y pocos lo incluyen. Sin embargo, estos conceptos de administración van más ligados a la administración privada, la de empresas. Ya que los estudios que se centran en la definición de la administración pública, no toman mucho en cuenta los elementos operantes para definirlo sino más bien a la ciencia política para apoyarse en ella. Como lo menciona el Dr. José Chanes Nieto en la presentación que escribe del libro de Introducción a la Administración Pública de Omar Guerrero, “La política domina en el conjunto porque administrar corresponde precisamente al Estado. Es dable desprender un pensamiento finalista, profundamente ideológico. De ahí la imposibilidad de principio de desvincular el pensamiento administrativo del político; históricamente es uno” (Guerrero, 1985: XVIII).

## **Administración Pública**

El estudioso Omar Guerrero cita al pensador francés, Charles-Jean Baptiste Bonnin, quien la define como: “La ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado... el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de la aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley y activa como voluntad determinada. La ejecución de leyes de interés general es su verdadera atribución” (Guerrero, 1985, p. 92).

Sin embargo y es de gran importancia considerar esta idea, para Arturo Huicochea Alanís, a Bonnin le faltó considerar un aspecto importante dentro de su definición; “Faltó asignar esta atribución a una institución política específica para elaborar, en definitiva, el concepto de administración pública, esa institución debió ser el poder ejecutivo” (Huicochea, 1996, p. 32).

Sin embargo, ahora es posible notar que la capacidad de administrar no se ha centralizado en el poder ejecutivo, sino también en el poder legislativo con la administración del presupuesto y la implementación de acciones en conjunto con el poder ejecutivo para solución de distintas problemáticas que atañen al país. Lo que es importante rescatar es que la asignación de responsabilidades y la organización general de las instituciones radica en ponerle a cada actividad administrativa un responsable que pueda responder tanto por las fallas como por los aciertos que cada institución logre y, por lo tanto, atribuirle esta capacidad de ejecución también a la instituciones y órganos descentralizados del gobierno.

Podemos mencionar entonces que la administración pública, es aquella ciencia dedicada a atribuir funciones que les permitan a los organismos públicos, las instituciones, los órganos descentralizados, las paraestatales y cualquier organismo que opere con presupuesto gubernamental para la elaboración y ejecución de políticas públicas y acciones que tengan como bandera el bienestar de la sociedad.

## Organización

Huicochea Alanís, nos dice que la organización en general es una metáfora; algo que no puedes ver o tocar pero que es percibida como un conjunto de elementos concretos y puede ser estudiada desde tres vertientes distintas; como sustantivo, como adjetivo o cómo verbo (1996, p. 37).

En primer lugar, decidiremos describirla en un sentido menos estricto, más flexible; si la organización fuera un adjetivo Ernesto Gore y Diane Dunlap, la definirían como “grupos humanos estables al punto de generar sus propias reglas... las organizaciones son algo, realidades concretas diferentes de usted y yo. La palabra organización se usa para describir objetos reales más que patrones o pautas de relación entre las personas” (Gore y Dunlap, 1988, p. 5-16).

De manera más activa, la organización como verbo es definida como “una coordinación racional de actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad u objetivo común explícito mediante la división de las funciones y del trabajo, a través de una jerarquización de la autoridad y la responsabilidad” (Schlemenson, 1990, p. 169).

Finalmente, como sustantivo, son definidas como “Características de una perspectiva instrumental: una estructura formalizada, con división horizontal y vertical de la autoridad y del trabajo, objetivos estrictos y un futuro que es predecible en términos de una causa única o de un conjunto limitado de causas” (Harmon, 1941, p. 3).

Cada definición dentro de su individualidad nos arroja un concepto conjunto; sugiriéndonos que la organización no es otra cosa que una relación a través de comunicación asertiva, que le permite a los agentes de la relación mediante un sistema jerárquico, enfocarse en distintas tareas para llegar a un mismo fin. Sin embargo, antes de cerrar con esta definición es preciso añadir que deben existir

distintos tipos de organizaciones para poder enfrentarse a todos los ambientes y lograr resolver las necesidades de cada una de la mejor manera.

### **Vislumbrando los aspectos esenciales de la planeación.**

A lo largo de la investigación, el concepto de planeación, será un punto de referencia, por ello es importante empezar por definir aquel término. Según el Diccionario de la Real Academia Española, un plan es un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla. A la vez que planear, comenta la misma referencia y significa hacer planes y proyectos.

La planeación es indispensable para la buena acción de la administración ya sea pública o privada, y es necesario planear a partir de un buen diagnóstico, cuya esencia se basa en preguntas sencillas "... ¿Cuál es la misión que se persigue? ¿Quiénes serán los beneficiados? ¿Qué debemos hacer para satisfacer sus necesidades? ¿Cuáles son las fuerzas y las debilidades con las que se cuenta? ¿Cuáles son las amenazas y las oportunidades? Así mismo es necesario saber el rumbo a seguir contestando ¿Hacia dónde queremos llegar? ¿Cuál es la visión ideal? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cuáles son los factores claves para alcanzar esos objetivos?" (Roel, 1996, p. 67).

Por lo tanto, se vislumbran dos conceptos más acabados, tanto la planeación democrática y la planeación estratégica; cabe señalar, que ambas no son antagónicas sino por el contrario, complementarias, ambas contienen elementos valiosos que al unirse generan una planeación integral.

Si consultamos la Ley de Planeación, en su artículo 3º, nos dice:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la

realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados” (Ley de Planeación, 2015, art. 3°).

La planeación democrática, es definida como “el ejercicio mediante el cual, la sociedad se involucra en el diseño de los planes y programas de desarrollo, de los tres órdenes de gobierno” (De la Madrid, 1982, p. 120).

Al adquirir el adjetivo “democrática” se entiende que la participación social a través de foros de consulta, mesas de trabajo, buzones o consultas populares, es indispensable para llevar a cabo una planeación fincada en la voluntad popular.

Desde otro punto de vista, quizás más enfocado al campo gubernamental y sociológico, “la planeación democrática, ha de ser el vehículo para articular las demandas sociales mediante un sistema político que las reconozca, las regule y pueda responder con realismo y gran horizonte a la necesidad del pueblo” (De la Madrid, 1982, p. 125).

Por tanto, la planeación democrática a todas luces, es el elemento administrativo, pero también político que trasciende a las diversas esferas económicas, sociales y jurídicas para ligarse a los conceptos de desarrollo colectivo.

Es irrefutable la idea de que la planeación que necesita toda la nación es aquella que conduzca a una política popular de desarrollo; sin embargo, el concepto de nación no puede entenderse sin la interacción de un modelo de Estado, mismo que en México es el federal, cuya esencia radica en el articulado complejo y enorme de las células de organización política y social, es decir los municipios.

La administración pública municipal es el modelo más esencial de la gestión pública, cuya naturaleza se convierte en una fortaleza y en desafío a la vez, debido a que es el primer elemento de contacto gubernamental con los ciudadanos; lo cual hace

al gobierno municipal un ente muy vigente pero a la vez vulnerable; derivado de esa cercanía se genera una estrecha relación que debe ser permeada por el correcto otorgamiento de servicios públicos, lo que exige el perfecto funcionamiento de los ayuntamientos y de la administración municipal; en la realidad, ésta función está plagada de atrasos, desafíos y descabros que exigen un modelo de planeación eficaz y estratégico; como respuesta a esa problemática se propone la instrumentación del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal como referente de la planeación democrática que tiene como novedad la articulación transgubernamental de planes, programas, proyectos y acciones, planteados a largo plazo, con el fin de resolver a profundidad los problemas acumulados por la mala administración y planeación de los gobiernos municipales en el Estado de México.

Para adentrarnos por completo al tema del ensayo, es necesario hacer un breve recorrido por los objetivos principales que tanto la Visión México 2030 como los municipios, plantean al erigir cada determinado tiempo un proyecto de planeación.

En primera instancia rememoramos que el fin de la elaboración de planes para los municipios, según Mejía Lira, “es la necesidad de una serie de acciones y elementos que le permitan a los municipios superar sus carencias y responder a las nuevas funciones de los gobiernos. Las cuales implican generar dinámicas integrales donde participen agentes diversos y los sectores de la comunidad” (Mejía, 1992, p. 157).

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal que en el transcurso de este trabajo plantearemos, pretende, igual que la Visión 2030, brindar alternativas que permitan al menos dos administraciones crear un progreso conjunto para toda la población del Estado de México desde el ámbito municipal, reconociendo el derecho de cada administración a crear su propio Plan Rector que apegado al Plan General de Desarrollo permita un estilo de desarrollo para cada uno de los municipios, brindándoles así autonomía en sus administraciones, pero con el respaldo de un trabajo previo que podrá marcar pautas para que el ascenso en la calidad de vida de todos los ciudadanos pueda ser contiguo en todo el Estado.

En el otro lado de la investigación ubicamos lo esencial para implementar dicho Plan. Para empezar, ubicaremos al Estado como la plataforma de la civilización que entre desarrollo, orden y progreso ha definido su carácter y naturaleza integradora de elementos que lo definen y lo sustentan.

Sin embargo, el Estado difícilmente puede existir sin un ente articulador, que complejamente hace funciones sistematizadas que tienen que cohesionarse con una realidad social variable e ininteligible, mismas que parten ciertamente del elemento gubernativo del Estado, pero que van íntimamente ligadas con un orden jurídico y un devenir sociológico en un espacio determinado y determinable, es decir la administración pública.

La administración pública puede concebirse como el gobierno en acción, sin embargo, su significado es más profundo y se configura distinto en cuanto su análisis se clarifica y puntualiza; valga la concepción diferenciada entre Estado y Gobierno como símil de nuestra breve confusión o controversia que, en las largas y profundas cavilaciones, Jellinek en sus consideraciones sobre la Teoría General del Estado, formula (2006, p. 335-343).

La administración pública es pues, la ordenación y ejecución de las funciones que luego de su regulación normativa se convierten en atribuciones gubernamentales, divididas éstas en distintos órganos que, para cumplir un propósito determinado se crean.

En el devenir del Estado, el gobierno y la administración pública, se vislumbra una clara línea de acción que se forma mediante la consecución de objetivos, que entrelazados, forman una planeación, ya sea primitiva o moderna que cumple el propósito de orientar, más o menos ordenadamente, las acciones del gobierno y sus órganos.

Es por ello, que se distingue una clara importancia de la planeación; regresándonos al ideal platónico sobre el Estado, que mencionaba que el Estado es un hombre grande. Podemos entonces desde la más genuina óptica funcionalista decir, que

sus partes componentes tales como órganos vitales, tejidos y células, requieren de un propósito que oriente su actuar, lo mismo pasa dentro de la administración pública, se requiere una planeación que oriente eficientemente el devenir de ésta, desde la perspectiva macro, hasta el funcionamiento de las instituciones y las diversas áreas hasta la aportación de un sencillo servidor público (Platón, 2008).

En el ámbito municipal, no se omite la trascendental importancia de la planeación, sobre todo aquella que necesita de la participación ciudadana, la cual expone una inercial fuerza democrática.

Todo municipio necesita la creación de instrumentos necesarios y especializados que le otorguen dirección acertada, basada en una planeación estratégica que coadyuve al desarrollo eficaz e integral en beneficio de los ciudadanos.

Si bien se ha discutido a lo largo de la historia la compleja condición del municipio en cuanto a sus libertades y facultades, es preciso traer a colación que todo municipio tiene constitucionalmente libertad frente a la entidad a la que pertenece, sin embargo, la soberanía reboza en todo el aparato Estatal, refiriéndonos al Estado-Nación como sujeto poseedor de soberanía; es entonces, como se vislumbró en el año de las grandes reformas nacionales en 1983: “La planeación, como una forma de hacer efectiva nuestra soberanía, de hacer efectivo el derecho de auto-determinarnos, de dirigir nuestro destino” (De la Madrid, 1982, p. 131).

La planeación por ende, es un concepto que llena el espectro de todas las ciencias sociales por su naturaleza utilitarista, en el campo jurídico, el célebre tratadista austriaco Hans Kelsen en su libro, Teoría Pura del Derecho (2011), afirmó que el tipo de planeación democrática que llevaba a un grado más alto el ideal de esa forma de gobierno era la democracia directa, o sea, aquélla en la que se reunían en una asamblea soberana los individuos que gozaban de derechos políticos, sin mediación alguna de representantes, para tomar decisiones obligatorias para todos los miembros de la ciudad Estado. Esa fue sustancialmente la manera en que se practicó el gobierno popular en el mundo antiguo, tal convención de ciudadanos no se integraba por lo que hoy llamaríamos partidos políticos ni procedía por votación.

Tampoco conoció la separación de poderes ni la división territorial. Más aún, lo que en nuestra época es parte imprescindible de la democracia, los derechos individuales, igualmente fueron desconocidos por la democracia clásica.

La planeación en sí, genera conciencia entre la población que se entera y enfrenta problemas reales de la vida común; es un método de integración que permite generar respuestas en torno a un conflicto compartido.

Su importancia queda demostrada por demás, sin embargo, su aplicación también debe partir de un proceso cuidadoso que inculque certidumbre a través de otros mecanismos accesorios a ésta, para evaluar cuantificablemente sus resultados.

Es por ello, que la planeación estratégica resulta de especial importancia, ya que ésta va más enfocada al modo y grado de aplicación de la planeación democrática, pues podemos hablar de su génesis y su ejercicio, en ambos conceptos mencionados. “La planificación estratégica, tiene que ver con el logro de razones de interés público, asociadas a las libertades y derechos de los ciudadanos” (Albavera, 2003, p. 38).

El ejercicio de las prerrogativas del ciudadano en cuanto a la solución de conflictos que le atañen, debiesen ir de la mano con una aportación clara y oportuna a la planeación funcional que conforme una verdadera planificación estratégica, siendo “el instrumento de gobierno que disponen las sociedades civilizadas para definir la carta de navegación de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público que los ciudadanos han invocado para entregar atribuciones a los poderes públicos y por tanto define la estrategia, las políticas y los objetivos” (Albavera, 2003, p. 39).

Los conceptos de planeación tanto democrática como estratégica, soportan un concepto más profundo y multifacético: el Sistema de Planeación, entendido éste como la articulación de perspectivas y principios traducidos en planes, programas y proyectos que cumplen una determinada función dentro de un amplio conglomerado de objetivos previstos.

El sistema de planeación es en consecuencia, el modelo a seguir para llevar a cabo la planeación democrática y fortalecerla a través de la suma de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno, así como los diferentes sectores de la población.

La planeación comienza con el análisis de las condiciones sociales, continúa con la integración de las propuestas y aportaciones sociológicas, se concreta en un plan, pero este a su vez se desglosa en programas y líneas de acción a seguir para concretarlo, sin embargo, este proceso se completa hasta que se realiza la evaluación pertinente, para determinar el grado de beneficio obtenido.

Si bien la planeación por sí sola no resuelve los problemas ni asegura estabilidad en el futuro, sí permite disponer de mejores instrumentos y condiciones para ordenar las acciones por realizar dentro de una perspectiva más amplia. El sistema de planeación contempla en esa visión panorámica, los planes, programas, acciones, etcétera, que conforman a toda la planeación.

El sistema de planeación fue novedosamente implantado en el país hasta las reformas constitucionales de 1983, la misma corta tradición de planificar los gobiernos, la abundante información y ejemplos de éxito que se desprendían de la planificación y la necesidad de dotar de un orden administrativo al gobierno federal hizo que se creara este sistema.

Si bien los avances fueron lúcidos y vanguardistas, el perfeccionamiento de éste sistema depende de su correcta aplicación para su ideal funcionamiento, sobre todo la participación ciudadana es fundamental para ello, puesto que no se puede concebir ni siquiera un concepto de democracia sin la intervención de este apartado.

La participación ciudadana, juega con mayor fuerza un papel trascendental dentro de cualquier sistema democrático, máxime cuando se habla de planeación, ya que ésta es descrita por Cunill como el medio de socialización de la política y como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y fortalecerla (2003, p. 217).

Socorro Arzaluz Solano, habla sobre la participación ciudadana desde dos perspectivas, la primera como la forma en que puede el ciudadano intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir en un grupo, asociación, organización, comunidad local o un Estado del que se es miembro, lo cual implica una responsabilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación en un plano de relativa igualdad con los demás miembros (Arzaluz, 1999).

Desde otro punto de vista es tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo o asociación, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno.

Se podría entender un aspecto dual dentro de la participación, aquella que tiene un carácter meramente consultivo y otro que es meramente ejecutivo; dependiendo de las dimensiones en que se trate y se participe, ésta conlleva una esencia de involucramiento en mayor o menor medida.

Mauricio Merino comenta que “la verdadera representación no puede existir sin el auxilio más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo, esto no quiere decir, que la participación ciudadana se agote en las elecciones, ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática; para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos, pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos” (Merino, 2000, p. 8).

Por lo que se vislumbra que la participación ciudadana conlleva ambos aspectos, la consulta y la acción, que incluso puede traducirse como una forma de freno o contrapeso a la acción gubernamental, de control político y hasta administrativo (más no burocrático); misma idea embona en el pensamiento de Merino en cuanto a la rendición de cuentas como extensión máxima del proceso participativo ciudadano.

Para que todo este mecanismo funcione con sus diversas aristas, se debe contar con la participación de dos actores esenciales. “Ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales, el gobierno y la sociedad” (Bolos, 2001, p. 46).

Encajando de esta manera la idea de la sinergia necesaria entre gobierno y ciudadanía como binomio del éxito de la función política y gubernamental.

La planeación es por tanto el cauce que permite esa participación ciudadana, o mejor dicho coparticipación entre sociedad y gobierno; es el camino por el que andan, pero también se comunican ambos actores protagonistas.

Si al concepto de planeación se le asigna un ideal de participación ciudadana, automáticamente se conforma una planeación democrática, si a este mismo término se le orienta en su aplicación hacia aspectos esenciales, urgentes y particulares, se convierte en una planeación estratégica y si se le otorga un fin constante y focalizado, entonces se habla de una planeación para el desarrollo que, junto con instituciones, instrumentos jurídicos y demás herramientas políticas y mecanismos sociales, se crea un sistema de planeación más definido.

Todos los elementos antes mencionados, los conceptos y sus posibles alcances, están enfocados hacia un firme propósito, mismo que engloba una solución a problemas ciudadanos, pero también a alcanzar un horizonte cierto de progreso.

Es decir, la planeación carece de sustancia si no se identifica una meta que se vislumbre a corto, mediano y largo plazo, según el mero instrumento que se ocupe y sus requerimientos y objetivos; la planeación sin un último y esencial propósito o destino carece de fuerza y hasta de sentido.

El fin último y que paradójicamente inacabado es el desarrollo, por tanto, se identifica fácilmente una planeación para el desarrollo, como objetivo máximo de la planeación en sentido laxo, misma que parte de la edificación sobre bases sólidas que se traducen en el éxito de cualquier propósito.

La planeación para el desarrollo encierra una idea que se reproduce y es complejamente inalcanzable, ya que el desarrollo es una constante; no se puede determinar un desarrollo pleno de una sociedad, puesto que ésta como elemento dinámico siempre está evolucionando.

La variedad de aspectos en los que la acción gubernamental debe incidir, son parte de una planeación para el desarrollo integral.

El desarrollo, no puede entenderse sin la orientación que la sociedad le impregna, ya que las necesidades a atender deben partir del análisis social que se realice, por ello, la participación de la ciudadanía es necesaria también para este aspecto.

La planeación para el desarrollo, ha sido utilizada por muchos gobiernos en todos sus órdenes, derivándose de ella, los Planes de Desarrollo, que en cierta medida engloban la participación ciudadana, pero que se siguen desprendiendo de un órgano o institución que los formula, e incluso instaura mecanismos de participación ciudadana y consulta popular.

Estas diversas instancias, ejercen una función importantísima del gobierno y la ciudadanía, pues en su actuar coinciden las dos grandes responsabilidades de ambos actores, por ello, esta figura es de especial relevancia, sobra decir que su presencia es benéfica y necesaria para darle rumbo a la administración pública.

Los Planes de Desarrollo, intentan englobar ejes rectores sobre los cuales se conducirá el gobierno en mención, dichos planes, contienen una vena que los vincula al campo político-electoral, ya que las llamadas plataformas políticas delinean en muchos casos el posible actuar gubernamental en caso de que determinado partido y candidato gane las elecciones, por lo que la preocupación por el campo de la economía, de la seguridad social, de la procuración de justicia, la protección de derechos y seguridad pública, por mencionar sólo algunos rubros es de igual importancia, o debería serlo, para una estrategia meramente política que para un Plan de Desarrollo.

Los planes de desarrollo, son hasta ahora, los más acabados resultados de nuestra planeación democrática, surgidos de las disposiciones de nuestro sistema nacional de planeación democrática, sin embargo, es posible aún perfeccionarlos más.

En el campo de la ciencia, sobre todo la ciencia política y administrativa, existe inmensa variedad de propuestas que buscan modernizar y eficientar a los gobiernos y especialmente a la administración pública.

Se vislumbra una férrea convicción, de que a partir de la planeación estratégica, democrática y eficiente que sirva para el desarrollo, se puede concebir un instrumento político, jurídico y administrativo mejorado que señale el sentido del progreso al que se quiere arribar, con mayores y mejores resultados, para así coadyuvar en el cumplimiento de los fines del Estado y hacer que la ciudadanía viva en mejores condiciones humanas.

## **Reconociendo la planeación mexicana del Siglo XX.**

Si bien es importante señalar que en México, la planeación en general y la planeación democrática especialmente, desde el punto de vista administrativo, ha tenido bastante éxito, ya que en prácticamente tres cuartos de siglo ha generado importantes avances y su evolución ha favorecido eficazmente al desarrollo del país, también es importante descubrir su devenir y los cambios trascendentes que ha sufrido para que, a partir de ahí se pueda consolidar una propuesta seria en cuanto a la planeación.

La planeación en los tres ámbitos de gobierno ha sido fundamental para que el desarrollo social sea palpable en las diversas poblaciones del país. Diversos modelos que aún siguen inacabados se han estructurado e implantado para tratar de ofrecer a los mexicanos mejor calidad de vida en aspectos de índole social principalmente.

Aunque probablemente los aspectos jurídicos y políticos implantados en materia de planeación distan mucho de la realidad gubernamental, es necesario analizar estos instrumentos que establecen las normas para diseñar y regular el desarrollo estratégico de la nación, el estado o el municipio.

La planeación está íntimamente ligada con los ámbitos gubernamentales, ya que la administración pública está obligada a estructurar líneas de acción, estrategias, planes y proyectos que den moldura a todo el país, por ello analizaremos los tres órdenes de gobierno inmiscuidos en la planeación gubernamental.

La planeación en México surge prácticamente a partir de 1930, cuando los gobiernos regularizaron su periodo de gobierno, sus funciones y sus objetivos dentro de los años que comprendían la administración pública.

El registro legal más añejo que se tiene al respecto a la Ley sobre Planeación General de la República, del año ya citado, en la cual la necesidad social fue obligando a que nuevos mecanismos se ocuparan en un tiempo en el cual se requería “reconstruir” al país, luego de su fatal parálisis económica sobre todo que

contrajo con la Revolución Mexicana, precisamente aquel tiempo era el tiempo posrevolucionario que requería de un proceso de industrialización del país y que a su vez exigía una mejor planeación urbana y de asentamientos humanos, para después poco a poco ir enfocándose en aspectos sociales.

Los cortos periodos presidenciales de Pascual Ortiz Rubio, Emilio Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, hicieron prácticamente imposible una planificación en forma, es hasta el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1934 a 1940) cuando se instituye un gobierno sexenal que permite entonces una planeación más precisa para ordenar al país, no por nada muchos historiadores como Lorenzo Meyer dicen que hasta el periodo gubernamental del general Lázaro Cárdenas se comienzan a ver los frutos de la Revolución (2010, p. 386).

Los signos reales de progreso moderno, la implantación de la conciencia de bienestar individual, el interés colectivo por los asuntos públicos y las estrategias para alcanzar las metas administrativas, empujaron la creación de la Ley de Planeación, como instrumento para que la obediencia gubernamental estuviera sujeta a un programa definido basado en las prioridades de la sociedad civil y el gobierno, esté sustentado a su vez en un estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país.

La citada ley concebía a la planeación mexicana desde su artículo primero, mismo que decía:

“Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades

indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y  
V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas” (Ley de Planeación, 2015, art 1°).

Su concepción radica esencialmente en esa formulación diversa para atender diversos rubros, partiendo del análisis diagnóstico para saber las características nacionales que permitirían el éxito o fracaso de algún postulado de la planeación.

Para el buen funcionamiento de esta ley se estableció una Comisión Nacional de Planeación cuyo fin principal era la elaboración del Plan Nacional para el Desarrollo. La existencia de esta Comisión estaba contemplada en el artículo sexto de la Ley antes mencionada.

Es importante reconocer que la planeación no puede ser exitosa si solamente se cuenta con un enramado legal que la sustenta, es necesaria la creación y ocupación de instituciones u organismos gubernamentales que la pongan en funcionamiento y así atender una necesidad social y una premisa política.

Estos aspectos resaltan como primer acierto de la expedición de este instrumento jurídico, que a la postre sentaría las bases de la planeación en México, remarcando el eje orientador hasta nuestros días, que se entiende como binomio indisoluble entre institución y ley.

Esta ley en mención, aunque novedosa y con suficientes argumentos para funcionar, con el paso del tiempo fue quedando rezagada ya que ponía mayor interés en cuestiones de urbanismo, infraestructura, comunicaciones y recursos naturales, así como lo menciona el investigador José Luis Ceceña Cervantes en su libro “La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista: El caso de México de 1984”.

Faltaba en todo caso poner mayor atención a asuntos meramente sociales, además de que faltaba acentuar la planeación económica, eje fundamental del desarrollo nacional.

A partir del sexenio del presidente Cárdenas se comenzaron a desarrollar los planes de gobierno que con el tiempo irían perfeccionándose en cuanto a su redacción, objetivos, estrategias, medios, rubros, líneas de acción, así como a través de la legislación federal que daba mayor apertura a una planeación más completa.

Con el gobierno de Adolfo López Mateos se modifican ciertos aspectos fundamentales de la planeación, con esa modificación correspondería a la recién creada Secretaría de la Presidencia, elaborar la planeación en cuanto al gasto público, la planeación regional y de inversión; pasos importantes para solidificar la planeación económica.

Durante los sexenios siguientes se mostró especial atención a la planeación económica y social, además de que se crearon organismos que trabajaron de manera coordinada con las diferentes secretarías y dependencias gubernamentales para lograr una planeación integral.

En gran medida el relativo progreso que tuvo la nación mexicana se debe a la planeación, que queda muy bien definida como la provocadora de progreso y bienestar. El llamado Milagro Mexicano en gran medida se derivó de la correcta aplicación y ejercicio de las funciones gubernamentales, derivadas de un cuerpo de objetivos y reglas que pretendían dar orden al gran espectro administrativo que se estaba formando.

Más adelante con diversas reformas legales y la integración de mejores y novedosos mecanismos se concibe un Sistema Nacional de Planeación Democrático (SNPD), mismo que es entendido como “conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como a los organismos e integrantes de los sectores social y privado con diversas responsabilidades que identifican su participación en la toma de decisiones y que a su vez se van formalizando los procedimientos necesarios para la elaboración del plan, los programas y los proyectos, consolidándose así la coordinación entre sociedad y gobierno” (Montemayor, 1983, p. 30).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática considera esencialmente una vertiente de participación social, ya que como su nombre lo indica la planeación

debe estar sustentada en un mandato dictado por las mayorías populares que, a través de diversos mecanismos como foros, consultas y encuestas, pueden hacer valer su opinión que así mismo refleja sus necesidades y exigencias para el desarrollo de cada comunidad.

El rastro histórico del Sistema Nacional de Planeación Democrática del cual partiremos, data del año de 1976, cuando en la campaña de José López Portillo para presidente se comienza a insertar el término que en este apartado analizamos, a través de la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI. Proceso que se repitió en la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado, resultados que sirvieron para integrar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1982-1988.

En 1983 una ola de reformas constitucionales da forma legal y proyección política al SNPD, en el artículo 26 esencialmente se dan los lineamientos generales de la planeación democrática perteneciente al sistema en comento, además singularmente también en ese año se reforma el artículo 115 de la Carta Magna para señalar atribuciones muy específicas a las entidades y municipios de todo el país, reafirmando el pacto federal contenido en las bases constitucionales.

Este hecho, si bien es jurídico, reviste una gran importancia política y administrativa, ya que a partir de esas modificaciones, la planeación es una obligación para todos los órdenes de gobierno, siendo así una tarea impostergable, además con la precisión de atribuciones y formas de convivencia entre los municipios y los estados, se genera una mayor necesidad de planear, ya que el municipio debe cumplir con lo acotado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al relativo a la prestación de servicios públicos y así generar un beneficio mayúsculo para la sociedad.

Cabe resaltar que con dichas modificaciones se da apertura a la participación ciudadana, estableciendo los fines del proyecto nacional y determinando los objetivos de la planeación, teniendo como regla que la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, y que recogerá las

aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y los Programas de Desarrollo.

La aplicación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se puede decir que es reciente, pues únicamente han transcurrido treinta años aproximadamente desde su implementación. Pero para el perfeccionamiento de esta modificación no bastó con establecerse en la Carta Magna, sino que además se extendió como compromiso a los gobiernos de los Estados, con observancia estricta al ámbito de libertad y competencia que confiere a las entidades establecer los mecanismos necesarios y suficientes para integrar su planeación de desarrollo, atendiendo en todo momento lo estipulado en la Constitución Política en materia de planeación democrática.

Estas acciones también recaen en la responsabilidad jurídica de los ayuntamientos, obligados de igual forma a seguir una planeación democrática para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo.

La maduración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sigue vigente, sin embargo cada vez son más notorias las adaptaciones que se deben realizar a este sistema, incluyendo el uso de tecnologías, el desarrollo científico, los medios de producción económica, entre otros, porque sólo así la tarea fundamental del gobierno podrá verse solidificada, sin embargo no es posible dejar de involucrar la participación ciudadana, ni dejar de seguir en la línea de crecimiento en la infraestructura así como los medios que harán posible el desarrollo pleno.

Si bien la planeación democrática es obligatoria para todos los órdenes de gobierno, es quizá en el ámbito federal donde mejor se lleve cabo, en gran medida gracias a la enorme cantidad de recursos tanto financieros como materiales y humanos con los que cuenta este ámbito de gobierno.

Tal como lo dice la Ley de Planeación de orden federal, el gobierno de la república está obligado a crear un Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales en los primeros seis meses de gobierno, con intervención de la ciudadanía para su formulación; dicho sistema cuenta con principios rectores tales como: la soberanía, el régimen democrático, la igualdad de derechos, el respeto a garantías individuales

y derechos humanos de segunda y tercera generación, el fortalecimiento del federalismo y el municipio libre, factibilidad cultural, la equidad de género y el equilibrio de la producción económica, con el fin de servir como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La planeación en México es tan importante que, el Presidente de la República cumpliendo su obligación anual de dar cuenta del estado general que guarda la administración pública federal, debe informar a la Nación representada en el Congreso de la Unión de los avances y logros que en el lapso en mención se hayan cumplido en favor del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior demuestra que se dispone por tanto de un andamiaje inmenso de planes, programas, proyectos y acciones para dar cumplimiento a lo pactado durante los primeros meses de administración federal, pacto que cuya formulación no es unilateral sino bilateral, entendiendo la participación social como parte esencial de la formulación de dicha planeación.

Se demuestra entonces que, el actuar del gobierno de la república debe ir sujeto a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, cuyas disposiciones se convierten en obligación suprema de la administración, pues es el mapa que señala el actuar de cada sujeto involucrado.

Sin embargo, aunque existe una gran oportunidad para su perfeccionamiento partiendo desde una óptica sociológica, su creación y ejecución muchas veces es oportuna, debido a la gran capacidad con que cuenta la administración pública federal.

No es lo mismo cumplir de manera más sencilla algún apartado del PND cuando se tiene el personal y el recurso financiero para lograrlo por llamarlo así inmediatamente; cuestión contraria que algunas veces sucede dentro de los estados y municipios.

## **La planeación en el ámbito estatal.**

En el orden estatal, hablando como caso específico del Estado de México, se ha hecho lo propio al respecto, luego de las reformas promovidas por el Presidente de la Madrid Hurtado en 1983, el siguiente año 1984, se promueve gracias al gobernador Alfredo del Mazo González la ley de la materia que imponga los cauces para cumplir con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El ordenamiento de los planes, programas, proyectos, estrategias y líneas de acción a seguir para el crecimiento estatal y para sumarse a la vanguardia nacional, fueron pieza clave para evitar el rezago de la entidad mexiquense

Antes de esta ley, la planeación en nuestro estado, en el rubro de interés público estaba normado por reglamentos expedidos por la Secretaría General de Gobierno, encargada de vigilar, regular y ordenar a los organismos que esta secretaría designaba para la conformación de los planes para el desarrollo o el proceder del gobierno. Sin embargo, viendo la necesidad nacional el gobierno estatal instituyó esta ley, quedando en vigencia hasta el año de 1999, cuando el Código Financiero del Estado de México es adaptado para que contenga las disposiciones en materia de planeación.

Antes de dicha incorporación del Estado de México al SNPD, no se contaba con alguna disposición que argumentara a favor de la participación ciudadana para la creación de algún plan orientador del desarrollo de la entidad.

Con el paso del tiempo, los gobiernos estatales fueron dándose cuenta que no solamente bastaba con una legislación que normara la planeación, tendida aún en gran medida a hablar sobre aspectos sociales, pero que de igual forma deja de lado la delimitación de la temática sujeta a planeación, así como de los mecanismos de programación presupuestal que el Estado utilizaría para que la planeación se cumpliera cabalmente.

Aunque en gran medida los inicios de la planeación estatal conferían mayores atribuciones a la Secretaría de Finanzas, como brazo de la planeación y administración económica del Estado, aún faltaba establecer el modo de proceder

del gobierno, ya que poco a poco la realidad exigía que la planeación gubernamental estuviera no solamente íntimamente ligada a la planeación económica.

Con la evolución de la planeación en el Estado de México y con la necesidad de su perfeccionamiento, se fue mejorando tanto en teoría como en la práctica las disposiciones mediante las cuales se regulaba dicho proceder.

La más grande novedad que deparó el inicio del siglo XXI fue la conformación del Plan de Desarrollo Estatal, que contenía claros objetivos, visión y el modo para ser aplicado, así como los mecanismos para su vigilancia y seguimiento. También obligó la implementación de proyectos a corto, mediano y largo plazo, esta última sin estar regulada completamente.

Este Plan establece de igual manera los organismos especializados encargados de elaborarlo, asesorar a los municipios y vigilar el cumplimiento del mismo, prevé las áreas de acción del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, COPLADEM, su respectiva competencia y su estructura orgánica.

Aquí se retoma de forma eficiente la necesidad de mantener la sinergia entre institución y ordenamiento, puesto que no se puede concebir una completa planeación sin un brazo operativo que la formule, la difunda y la ponga en marcha. El COPLADEM es hasta la actualidad el elemento que le ha dado permanencia y pertinencia a la planeación democrática en el Estado de México como parte esencial de un verdadero sistema.

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México es el conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados, que se interrelacionan, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios.

El Sistema de Planeación Democrática del Estado de México tiene al Plan de Desarrollo del Estado como principal instrumento para orientar el equilibrio regional

en condiciones de sustentabilidad, que busca alcanzar mayores niveles de vida con justicia y equidad.

Hablar del surgimiento y evolución del Sistema de Planeación del Estado de México, surge propiamente desde la década de los ochenta siguiendo a la disposición federal como una de las formas para que de los tres órdenes de gobierno tuvieran convergencia para aglutinar y coordinar los esfuerzos, impulsar acciones y obras en materia de planeación.

Actualmente en el Estado de México, el Sistema de Planeación Democrática contiene relevantes planes secundarios, proyectos y líneas de acción que a su vez establecen acciones por emprender a la luz de las múltiples necesidades y demandas de toda la sociedad para contribuir a ampliar los alcances de colaboración entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por lo anterior, el desarrollo regional de la entidad es el principal eje de la existencia del Sistema Estatal de Planeación que solo con la participación incluyente, amplia y facilitadora de las tres instancias de gobierno y las organizaciones sociales se podrá alcanzar, obteniendo mejores condiciones de desarrollo. Ante ello el enfatizar el trabajo en el rubro del Desarrollo Estatal es la forma de consolidar el federalismo con pleno respeto de los gobiernos locales, asegurando la preservación del Estado Social de Derecho.

Hemos mencionado ya que el ejercicio de los tres órdenes de gobierno coordinado en cuanto a la planeación dará buenos resultados, puesto que el trabajo en conjunto y bien estructurado es la forma ideal para progresar.

### **La planeación en el ámbito municipal.**

El plano municipal, no queda exento de la participación en la planeación democrática, al ser la célula básica de la organización social, económica y política, tiene una función relevante pues al estar en contacto permanente con la ciudadanía conoce las necesidades fundamentales y las exigencias de la sociedad que cada vez evoluciona con mayor rapidez.

El municipio en la entidad mexiquense cuenta con gran oportunidad para generar importante contenido referente a la planeación, cuenta con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual trastoca importantes elementos referentes a este tema, que pretende preservar normas, valores e instituciones políticas fundamentales; al mismo tiempo, introducir innovaciones que permitan sustentar una actividad gubernamental y administrativa más eficaz y articulado, reconociendo en ese ámbito de gobierno, las nuevas demandas políticas y sociales; y propiciar un impulso más vigoroso en la formulación y construcción de los objetivos de bienestar social, cuya realización corresponde a los municipios y sus ayuntamientos.

De manera general se amplían los cauces de participación para los vecinos, con la reestructuración de la integración y atribuciones de las comisiones de planeación para el desarrollo, facultando a los ayuntamientos para que, al inicio de su período constitucional, las integren con presidentes de los consejos de participación ciudadana municipal y con personas representativas de la colectividad y/o que tengan un conocimiento técnico especializado de los asuntos de que éstas se ocuparán.

Este instrumento es quizá el último reducto que regula la planeación del eslabón más básico de la organización de la federación, parte esencial para el crecimiento exponencial de la nación.

A través de él, se generan los mecanismos necesarios para que se cree el sustento del desarrollo integral de cada territorio nacional. Aunque es necesario observar que la sociedad es cambiante y se debe ir adecuando la planeación a la realidad para que siga vigente y se logre la consolidación de un Estado Social de Derecho que contribuya a la armonía humana tomando como referencia obligada la planeación democrática con visión a largo plazo.

Nuestro sistema electoral mexicano impone para los ayuntamientos un lapso de únicamente tres años de administración para cumplir diversos objetivos y metas que sirvan a la ciudadanía y configurarse dentro de una rendición de cuentas que sacie el anhelo de la sociedad.

Sin embargo, aunque teóricamente sea válido y hasta ideal, la práctica señala una situación distinta, ya que tres años son relativamente poco para atender necesidades reales de la población, ya que la prestación de servicios públicos no es una tarea sencilla; mucho menor el ordenamiento al interior administrativo puede lograrse eficazmente en ese tiempo tan restringido de actuación.

Es paradójico que la representación popular emanada del voto y contenida en los aparatos legislativos tanto federales como estatales, tenga la oportunidad de ampliar su período al doble, previa elección, es decir sea permitida la reelección a legisladores, mientras que a los cabildos se les había negado esta posibilidad, hasta la nueva reforma recién aprobada ya que es mucho más apremiante la función de un ayuntamiento y su andamiaje administrativo que la función legislativa.

La administración pública municipal, al igual que cualquier otro equipo administrativo requiere de un reconocimiento que genere resultados, de una integración e interacción oportuna que genere desarrollo, es decir de un grupo bien amalgamado que haga frente a las necesidades más básicas del ciudadano, mientras que una representación es como su nombre lo indica una simple representación que puede variar con mayor facilidad sin que se afecten sus funciones sustanciales.

Sin embargo, lo apremiante es desentrañar la vital importancia y trascendencia de la planeación de la administración pública municipal y cumplimiento de sus postulados, ya que dicha función fortalece al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Si bien, existe un gran avance dentro de la planeación municipal, misma que inició en 1994 con la creación de los llamados Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN), organismos que realizan una planeación focalizada; en gran parte de los municipios del país, y específicamente en la totalidad de los del Estado de México, su actuación y potencial ha quedado acotada por no disponer de los instrumentos jurídico, políticos, económicos y sociales para fortalecer aún más la planeación.

Este especial caso es llamativo, ya que la planeación debe iniciar por lo más básico, es decir por el ámbito municipal, que tiene como principal objetivo encargarse de

los asuntos que más aquejan a la sociedad en general, a los que muchas veces no se les puede dar atención oportuna por no contar con una planeación que señale la orientación de las políticas públicas y acciones de gobierno y sobre todo, por no contar con una articulación eficiente que permita la continuidad entre planes y propósitos, ya que los gobiernos y las administraciones públicas siempre tienen una filia partidista, sin embargo la sociedad siempre tiene la misma necesidad; servicios públicos, programas y proyectos de calidad. Por lo que un elemento es variable y otro permanente, lo cual demuestra que se requiere un instrumento que articule desde la óptica político-administrativa ambos aspectos a veces disonantes y contrapuestos, pero necesarios finalmente, en un ambiente municipal.

## La “Visión México 2030”

¿Qué es la Visión México 2030?

Según la página oficial, donde tanto el ex presidente, Felipe Calderón Hinojosa como su gabinete y su equipo de asesores pudieron plasmar una visión de Estado de Bienestar donde el principal objetivo es generar un plan que no sólo abarque los seis años de gestión de su administración, sino que se sigan sumando esfuerzos y voluntades para que, en el año 2030, o sea 23 años después de cuando redactó, los resultados pudieran ser tangibles e indiscutibles.

“La Visión México 2030 expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable. Una imagen de país a la vuelta de 23 años permite enfocar la acción conjunta de todos los mexicanos, marca un propósito común, un sueño compartido, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo de todos.

Para hacer realidad esta visión de futuro es fundamental que México realice los ajustes y cambios que necesita a fin de encaminarse en la trayectoria correcta. En este sentido, resulta primordial que los resultados que se obtengan en los próximos seis años respondan al México que quieren los ciudadanos en el año 2030.

Por eso, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se imprime un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo. Con ello, se busca que al final de esta Administración, en el año 2012, el país avance en tiempo y forma hacia el porvenir que los mexicanos visualizan.

Un requisito indispensable para cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es contar con el compromiso y la colaboración de todos. Se requiere la participación corresponsable de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de los gobiernos federal, estatales y municipales; de los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos; del sector privado, el educativo y, sobre todo, de los ciudadanos” (Presidencia de la República, 2007).

El proyecto no sólo plasma una cuestión de continuidad para políticas públicas en general, sino que trazó cinco ejes mediante los cuales debía plasmarse el Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente administración, 2012-2018:

a) Estado de Derecho y seguridad:

Se basa principalmente en el respeto a la investidura legal que el país contempla, bajo la premisa de que esto genera un crecimiento económico pues logra atraer inversiones para la creación de empleos de calidad.

Garantiza, también, el acceso efectivo a la justicia para la consolidación de un sistema de legalidad que logre permear en la ciudadanía; impulsando una administración ética, eficaz, transparente y que rinda cuentas para lograr que los ciudadanos confíen plenamente en sus gobernantes.

Este eje se subdivide a su vez en 13:

1. Certeza jurídica
2. Procuración e impartición de justicia
3. Información e inteligencia
4. Crimen organizado
5. Confianza en las instituciones públicas
6. Cultura de la legalidad
7. Derechos humanos
8. Defensa de la soberanía
9. Seguridad fronteriza
10. Cooperación internacional
11. Prevención del delito
12. Cuerpos Policiacos
13. Participación ciudadana

## b) Economía competitiva y generadora de empleos

Este eje es muy nutrido ya que cada uno de los cuatro ejes alternos, tiene como enfoque el crecimiento económico. Lo que a su vez permitirá la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud necesarias para que todos los mexicanos puedan participar plenamente en las actividades productivas.

La estrategia a seguir tiene como objetivo no dañar, con los nuevos empleos generados, el acervo natural del país, para así continuar con el surgimiento de generaciones sanas y estables; esto a través de una gobernabilidad democrática, donde las voces sean escuchadas y la convivencia se dé en armonía

Después de un diagnóstico general de la situación económica de México en los últimos 50 años, este eje pudo dividirse en 13 sub-ejes:

1. Política hacendaria para la competitividad
2. Sistema financiero eficiente
3. Sistema nacional de pensiones
4. Promoción del empleo y paz laboral
5. Promoción de la productividad y competitividad
6. Pequeñas y medianas empresas
7. Sector rural
8. Turismo
9. Desarrollo regional integral
10. Telecomunicaciones y transportes
11. Energía, electricidad e hidrocarburos
12. Sector hidráulico
13. Construcción y vivienda

## c) Igualdad de oportunidades

Este eje se centra en la articulación de programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y en promover la coordinación y la participación

de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad, para subsanar el daño que la pobreza y la marginación han creado en un sector grande de la sociedad. Una vez atacado el problema de la pobreza, se buscaría dar oportunidades equitativas a todos los sectores de la población y romper con la transmisión intergeneracional de la discriminación; ya sea por pobreza, discapacidad, raza, lengua, género, etc.

Con soporte total a la educación, la salud, apoyo a proyectos productivos, nutrición, vivienda, cultura, etc. Cualquier tema que a la sociedad le permita elevar su calidad de vida para convertirse en ciudadanos más competitivos, construyendo así una nación más democrática.

Este eje logró atacar a 8 ejes más para su efectividad:

1. Superación de la pobreza
2. Salud
3. Transformación educativa
4. Pueblos Indígenas
5. Igualdad entre mujeres y hombres
6. Grupos vulnerables
7. Familia, niños y jóvenes
8. Cultura, arte, deporte y recreación

d) Sustentabilidad ambiental

En este punto, la sociedad debe empezar a poner más atención, ya que se enfoca en cómo debe ser la administración de recursos naturales para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, sin comprometer esta misma calidad para las generaciones venideras. La propuesta es sencilla, sin embargo, no es nada fácil de llevar a cabo: Incluir al medio ambiente como un elemento de competitividad, para lograr un desarrollo sustentable.

Se centra en la creación de políticas públicas transversales, que logren comprometer a todos los agentes de la sociedad a aprovechar de mejor manera los

recursos que el medio ambiente nos proporciona para poder revertir el impacto que el mal uso de dichos recursos a generado por años y años en el mundo, en general.

En este apartado retoma los acuerdos internacionales de los que México es parte, como el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto; el Convenio de Estocolmo, sobre contaminantes orgánicos persistentes; el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; y los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas y logró clasificar las acciones a emprender en 9 rubros:

1. Agua
2. Bosques y selvas
3. Biodiversidad
4. Gestión y justicia en materia ambiental
5. Ordenamiento ecológico
6. Cambio climático
7. Residuos sólidos y peligrosos
8. Investigación científica ambiental con compromiso social
9. Educación y cultura ambiental

e) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este eje es quizá el más importante y no porque las acciones a emprender lleven un grado más alto de responsabilidad o corresponsabilidad con agentes externos, sino por la poca aceptación que tiene entre la ciudadanía en general.

Pretende principalmente retomar el sentido más puro de la democracia, tanto como para ciudadanos como para autoridades, donde cada miembro activo de la sociedad democrática en la que se quiere coexistir, pueda ejercer plenamente y con

responsabilidad sus derechos. Fortaleciendo a las instituciones y reforzando el federalismo que en el país impera.

Este eje, divide sus prioridades en:

1. Fortalecimiento de la democracia
2. Modernización del sistema político
3. Participación ciudadana
4. Eficacia y eficiencia gubernamental
5. Transparencia y rendición de cuentas
6. La política exterior, palanca del desarrollo nacional
7. México en la reconstrucción del orden mundial
8. Diversificar la agenda política exterior
9. Mexicanos en el exterior y migración

Finalmente es necesario incluir algunos de los objetivos que el Plan Visión México 2030 a 24 años contemplaba, ya que fue elaborado en 2016 y pretendía ver los resultados a largo plazo en 2030.

- a) Implementar sistemas de evaluación para monitorear y mejorar cada plan alterno.
- b) Cerrar la brecha entre dependencias y organismos del Gobierno Federal y de los demás órdenes de gobierno para emprender acciones coordinadas.
- c) Permitir la intervención de personas ajenas a las instituciones para recibir propuestas encaminadas a subsanar los problemas de pobreza y discriminación
- d) Implantar un padrón único de beneficiarios con el fin de garantizar una cobertura más amplia.
- e) Vincular de manera eficiente los programas y acciones para no duplicar esfuerzos, pero sí beneficios.
- f) Transparentar cada peso de la asignación de recursos para convertir en un hecho los derechos constitucionales de los ciudadanos.

## **¿Por qué se crea la Visión México 2030?**

La visión México 2030, se crea con la finalidad de construir un futuro, con el pasado como sustento de la historia que nos ha marcado como nación; basado en la cultura del esfuerzo, que logre darle mejor calidad de vida a cada uno de los que día a día pretenden salir adelante.

“Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados, un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte y que ejerce un liderazgo en América Latina” (Calderón, 2007, p. 4).

## **¿Cuál es la importancia de retomar esta visión para el planteamiento de un Plan General de Desarrollo Urbano Municipal?**

Su importancia radica, en la continuidad. A lo largo de la investigación se ha mantenido la premisa de que la perseverancia es sinónimo de éxito. Es imposible erradicar la pobreza en un municipio cuando las acciones que se emprenden se renuevan cada tres años, con ejes distintos, prioridades divididas y presupuestos risibles. Es necesario que el consenso haga presencia y se mantenga. Cuando del bienestar de la sociedad se habla, los colores, el tiempo o el espacio, salen sobrando. Es necesario unir esfuerzos, escuchar los planteamientos que cada ideología o corriente plantea, para así nutrir una sola idea que sea viable y mediante la cual sea posible erradicar cada uno de los problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Con el compromiso de cada agente de la sociedad, es posible. La perseverancia y constancia hablarán en algunos años y los resultados que arrojen

serán muestra fehaciente de que la democracia en su máximo esplendor puede lograr su fin anhelado.

Si la utopía, que Tomás Moro plantea es un fin inalcanzable, es entonces el señuelo que nos permite seguir avanzando, seguir soñando con siempre ser un poco mejores, sobreponer el interés individual por el bienestar colectivo y así permitir que las propuestas no sean de uno sino de una organización capaz de crear políticas públicas en pro de su ciudadanía.

### **El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, síntesis de planeación a largo plazo como motor de desarrollo municipal.**

No hay duda de que la planeación siempre llama a la participación, a la colaboración ciudadana para definir con certeza el rumbo que se quiere tomar dentro del desarrollo.

Partiendo de una concepción sociológica, jurídica y administrativa, el municipio es la base de la convivencia social, de la organización jurídica y administrativa; en el municipio se da el contacto básico de las instituciones del Estado con el ciudadano, sobre todo en el ámbito de la procuración de servicios públicos.

Por ende, con mayor impacto y fuerza, la participación ciudadana en cuanto a la exigencia del goce de servicios públicos se da en estas demarcaciones, de modo que no es concepción graciosa que en el municipio se deba ponderar a la inclusión del ciudadano al momento de planear el rumbo de la administración pública.

En términos de la planeación democrática, la figura del ciudadano adquiere un valor más puntual; Mauricio Merino comenta:

“La participación, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría. Una cosa son las modalidades que adopta, sus límites reales y las enormes expectativas que suelen acompañarla y otra cosa es que produzca siempre resultados plausibles o que esté atrapada por una dosis inevitable de desigualdad. Incluso, que el exceso de participación lleve al caos social, tanto como su anulación definitiva al autoritarismo sin máscaras” (Merino, 2000, p. 7).

La planeación se vuelve también un medio eficaz para mediar la intervención de los actores del desarrollo social y gubernamental en un ámbito de pleno respeto y colaboración.

En el Estado de México, se está consolidando un modelo de planeación extraído de las reformas legales de 1983, considerando a la Planeación Democrática como pauta del progreso social.

La Ley de Planeación del Estado de México, es el documento más importante que dirige la intervención de ciudadanía y gobierno en este rubro, tanto a nivel estatal como municipal, ya que atribuye a los titulares del ejecutivo en los dos ámbitos de gobierno mencionados, la responsabilidad de conducir la planeación para el desarrollo en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este cuerpo legal fundamenta su actuación en cuatro pilares esenciales que se orientan a delinear el Sistema Estatal de Planeación Democrática; la Participación Democrática, la coordinación de acciones relativos a la planeación democrática con los tres órdenes de gobierno; y la definición del proceso para la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los planes de desarrollo municipales.

Asevera que el desarrollo del estado y de los municipios se sustenta en el proceso de planeación democrática, mismo que se regirá bajo los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso y destino de los recursos, tomando en cuenta la perspectiva de género.

En suma, la planeación democrática es la manera a través de la cual se diseña el cumplimiento de los postulados contenidos en la constitución federal y local, que contribuyan a elevar las condiciones y el nivel de vida de la población.

Por lo tanto, el proceso de planeación democrática deberá comprender según lo estipula la propia ley de la materia, la formulación de planes y programas, los cuales se integrarán por un diagnóstico completo y veraz, prospectiva, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados, así como la determinación, seguimiento y evaluación de indicadores para el desarrollo social y humano.

Esta ley cuenta para su mayor comprensión con un amplio marco conceptual que permite distinguir la preponderancia que se le otorga a la planeación democrática como pilar del desarrollo en el estado y sus municipios.

Dentro de su articulado, no contempla en ningún momento un instrumento administrativo surgido de la ley que englobe la gestión de diversos periodos de gobierno estatal o municipal.

Si bien contempla la planeación a largo plazo, en ningún momento define la extensión temporal del mismo, ni tampoco establece algún planteamiento para asegurar que el plan que se formule con esta perspectiva pueda conservarse de ese modo o cumplirse eficazmente, es decir no impone a los gobiernos mantener los planes a mediano o largo plazo de los gobiernos anteriores.

En relación a los Planes de Desarrollo establece que estos se deberán publicar dentro de los primeros seis meses del inicio del periodo gubernamental para el ejecutivo estatal y dentro de los primeros cuatro para el ejecutivo municipal.

Para la elaboración de este documento, se tomarán en consideración las aportaciones que realice la sociedad así como el Plan de Desarrollo anterior; de igual forma el Plan deberá contener estrategias, objetivos y metas, que deberán ser revisadas y consideradas en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno, sin embargo se especifica que la vigencia de cada Plan de Desarrollo será la misma que tenga el periodo de gobierno para el cual fue elaborado.

No se puede afirmar que al tomar como referente el plan anterior se estará en posibilidades de una planeación a largo plazo, puesto que esto de ninguna manera garantiza el desarrollo sostenido de acciones en favor de la sociedad.

Además, la legislación al respecto es ambigua pues no puntualiza qué aspectos de la planeación anterior deberán conservarse en las administraciones posteriores.

Todo lo anteriormente comentado, señala la pertinencia para que un nuevo instrumento de planeación administrativa tenga lugar, no sólo en la ley al respecto, sino específicamente en la gobernabilidad práctica que los municipios requieren.

La propuesta de la creación de un Plan General de Desarrollo Urbano para las administraciones municipales, contempla únicamente a este ámbito de gobierno ya que es el más corto en comparación con uno estatal o uno federal; en el Estado de México los gobiernos municipales duran tres años, lo que en muchas ocasiones hace imposible la materialización de proyectos contenidos en la planificación inicial. Sin embargo, la Reforma Político-electoral aprobada en 2014 y ejecutada por primera vez en las elecciones de junio de 2015 que entre sus puntos más importantes destaca:

“La posibilidad de un gobierno de coalición; la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República; la autonomía constitucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); la reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes podrán ser reelectos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente; la reelección de legisladores locales y de integrantes de Ayuntamientos; el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro; todo partido político que alcance por lo menos 3% del total de la votación válida emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales. Los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales” (Gobierno de la República, 2014).

Uno de los aspectos esenciales que atañe a esta investigación es la reelección de alcaldes lo que propondría una continuidad de proyectos durante 6 años si el electorado le permite al presidente seguir al frente del municipio; de no ser así, el proyecto aquí planteado tendría cabida dentro de las administraciones municipales ya que, la reforma plantea la reelección como un instrumento de continuidad para planes y proyectos implantados desde el legislativo hasta el ejecutivo municipal, sin embargo no plantea una constancia real ya que no en todos los municipios será bien aceptada la reelección como medio de continuidad, es por ello que el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal tiene cabida en la administración pública.

Por otro lado, cabe mencionar que se han dado cita en la Cámara de Diputados las propuestas para que los gobiernos municipales se extiendan a cuatro años, tema que por falta de consenso y filias políticas no se ha podido aterrizar; sin embargo, esto no representa un cambio significativo para los Planes de Desarrollo pues seguirían desenvolviéndose de la misma manera.

Rescatando que la importancia de la continuidad radica en concluir las propuestas y los proyectos que se ponen en marcha y que no alcanzan a mostrar su impacto a largo plazo ya que al llegar una nueva administración éstos son modificados, quitados o cambiados y nunca dan los resultados esperados por su falta de permanencia.

Se ha comentado mucho al respecto, uno de los principales desafíos que deben enfrentar los gobiernos municipales es el cumplir con el Plan de Desarrollo en menos de tres años, así el tiempo se vuelve un enemigo más que un aliado.

Aunado a lo anterior, las urgencias que tienen que atender los gobiernos municipales son en suma apremiantes, puesto que el otorgamiento de servicios públicos eficientes no puede esperar; la ciudadanía requiere de servicios de limpia, agua potable, alcantarillado, recolección de basura, alumbrado público, panteones, mercados, seguridad pública, entre otros; esta urgencia obliga a los Ayuntamientos

a procurar atender esas necesidades que por descuido, en algunas ocasiones, son pasadas a segundo término.

Administrativamente, el trabajar con tan poco tiempo de desenvolvimiento hace muchas veces ineficiente a cualquier aparato gubernamental, por ello no es sorprendente que, en distintas partes de México, incluso de la entidad, organizaciones ciudadanas (en el mejor de los casos) asuman la responsabilidad de los gobiernos, siendo en el peor de los casos las organizaciones criminales las que gobiernen los municipios.

Esta carencia de tiempo para cumplir lo planificado, se traduce en un avance mermado, cuyas deficiencias se van acumulando hasta volverse en graves problemas de servicios públicos.

### **Prospectiva de la creación de un Plan General de Desarrollo Urbano.**

La mención de dicho plan, ha sido una constante durante toda la investigación, sin embargo no se ha definido qué sería el Plan General de Desarrollo Urbano; Después de comprender a algunos estudiosos y hacer un compendio de sus propias prospectivas, podemos definirlo como el instrumento jurídico y administrativo en el cual se plasmen los planes, programas, estrategias y acciones a mediano y largo plazo para los gobiernos municipales, teniendo como característica única, la interconectividad de planeaciones entre distintas administraciones, por lo que su proyección temporal rebasa los tres años y sea menor a diez; es decir lo más factible sería que abarque tres administraciones municipales, lo que sería el resultado de nueve años, siendo estos un gran avance para el desarrollo de obras públicas que le permitan a los municipios desarrollarse y brindarle a sus ciudadanos una mejor calidad de vida, dejando de lado las carencias que incluso las grandes ciudades llegan a tener. Sin embargo, la reelección planteada no aplica para el ejecutivo federal y el lapso de tiempo propuesto rebasa cualquier límite en las administraciones públicas. Es necesario entonces que la propuesta del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal se reduzca a sólo 6 años, es decir, dos

administraciones municipales, el mismo tiempo de una estatal o de una. El avance en los objetivos planteados será paulatino pero los resultados serán tajantes, ya que la permanencia de los proyectos permitirá que los ciudadanos intervengan en ellos para mejorarlos y con esto se refuerce su sentido de pertenencia a las comunidades y su confianza hacia las autoridades. Fomentando la democracia en su más amplio sentido.

Esto ayudará a que la Planeación Democrática convocada por el ejecutivo estatal, contemple para todos los municipios la oportunidad de puntualizar sus proyecciones de gobierno con la participación ciudadana a largo plazo, entendiendo éste como aquellas acciones que se generan de tres años en adelante.

Este instrumento tendrá su vigencia por seis años, vinculando así los trabajos de dos administraciones municipales; esto genera gran certidumbre para los ciudadanos ya que asegurará la continuidad de acciones gubernamentales.

Dentro de un ámbito de pluralidad política, es posible que administraciones contiguas tengan distinta afinidad política, éste factor no será un impedimento con el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, para que se logren concretar los planteamientos que se contengan en la planeación municipal.

La instrumentación de dicho Plan, correrá a cargo de la institución estatal erigida para tal efecto: el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, (COPLADEM); este órgano de gobierno, deberá convocar a los gobiernos municipales, partidos políticos, ONG's, asociaciones civiles y a la ciudadanía en general, a participar en la formación del plan antes mencionado. Articulará uno por cada municipio y vigilará su estricto cumplimiento.

De lograrse la configuración del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal por mandato de ley, se estará dando un paso enorme en materia de planeación democrática.

Desde el punto de vista de la ciencia política y la administración, todo gobierno debe tender a ser democrático, incluyente y eficaz, sobre todo para que los propósitos del mismo se cumplan a cabalidad.

La propuesta de crear un Plan General de Desarrollo Urbano Municipal es el referente para continuar con esa visión de cumplimiento y eficacia, máxime, cuando se encuentra sustentando las perspectivas y necesidades reales y apremiantes que no pueden esperar y que no dependen de filias políticas o de visiones parciales del gobierno.

Pareciera que cada administración municipal, entrase con una larga agenda de proyectos y beneficios que pocas veces se cumplen, debido en parte al tiempo de gestión y en otros muchos casos, a la falta de instrumentación para generar los mismos.

Por ende, el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal es una clara respuesta a lo que la administración y la ciudadanía requiere, depende de una exigencia ciudadana y de una comprometida voluntad política para accionar el órgano legislador y hacerlo una realidad.

En materia legal, deben existir cambios que procuren la aparición de este Plan, en ningún sentido se contraviene la visión del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sino que por el contrario se fortalece, derivado de ello, únicamente se requiere un consenso de los ayuntamientos y más que eso una disposición legal que lo haga obligatorio.

Las reformas jurídicas deberán aparecer en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, para que en el ámbito estatal se contemple esta modificación y surta efectos para los 125 municipios de la entidad; de igual manera en el Código Electoral del Estado de México para que dentro de su articulado contemple una disposición que indique a los partidos políticos y candidatos entregar su plataforma política en relación a lo establecido por el Plan General de Desarrollo Urbano

Municipal; y como último en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México para que obligue a los ayuntamientos a cumplir lo establecido por el Plan.

Se podría decir que la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, contendría la génesis del Plan, establecería su creación, extensión, instrumentación, contenido y perspectivas; dentro de esta ley se abordaría su naturaleza, los organismos o instituciones que participen en su elaboración y su modo de llevarse a cabo contando con el aval y apoyo de la ciudadanía.

La Ley de Planeación en mención deberá tener además un apartado que imponga su evaluación de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y homologue los procedimientos para la crítica de este Plan, además que lo configure de modo flexible para que, en algunas de sus características, pueda ajustarse la realidad que viva el municipio.

Por ello, la ley debe contemplar que cada tres años, con la entrada en vigor de una nueva administración se realice un ajuste al Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, pero prohíba la eliminación de alguno de sus proyectos planteados, ya que de lo contrario perdería la esencia transgubernamental dicho instrumento.

Este Plan General, no es de manera alguna, motivo para ensombrecer la eficacia y pertinencia de la planeación municipal existente por el contrario es el reforzamiento al mismo proceso.

Los planes de desarrollo municipales, deben estar enfocados a atender problemáticas más inmediatas, serán exclusivos de los gobiernos municipales y se gestarán con la perspectiva que cada administración junto con la ciudadanía imponga, sin embargo, se articularán teniendo en cuenta la existencia de una planificación mayor tanto en niveles como en duración.

Es decir, el plan de desarrollo tradicional atenderá lo dispuesto en el Plan Estatal de Desarrollo vigente al momento de su creación, así como a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, pero también deberá atender lo señalado en el Plan General

de Desarrollo Urbano Municipal, y este a su vez atenderá de igual forma a lo establecido en los planes estatal y nacional antes mencionados.

En términos jerárquicos, podría decirse que, el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal se ubicaría entre el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo.

En cuanto a la legislación electoral, ésta deberá contener apartados específicos para que los candidatos a Presidentes Municipales y los partidos políticos que los postulen, deban generar una plataforma electoral atendiendo a lo pactado en el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, ya que así se asegura desde la óptica político-electoral el cumplimiento y respeto de este instrumento de administración.

Lo anterior, es pertinente ya que los gobiernos municipales al momento de generar como la ley lo indica, los planes municipales de desarrollo, plasman en ellos gran parte de su perspectiva que compartieron con los ciudadanos desde el momento de la campaña electoral.

La necesidad de que estas menciones se expresen en el Código Electoral del Estado de México, son oportunas para blindar de algún modo el cumplimiento de lo dispuesto en los planes rectores que se formulen.

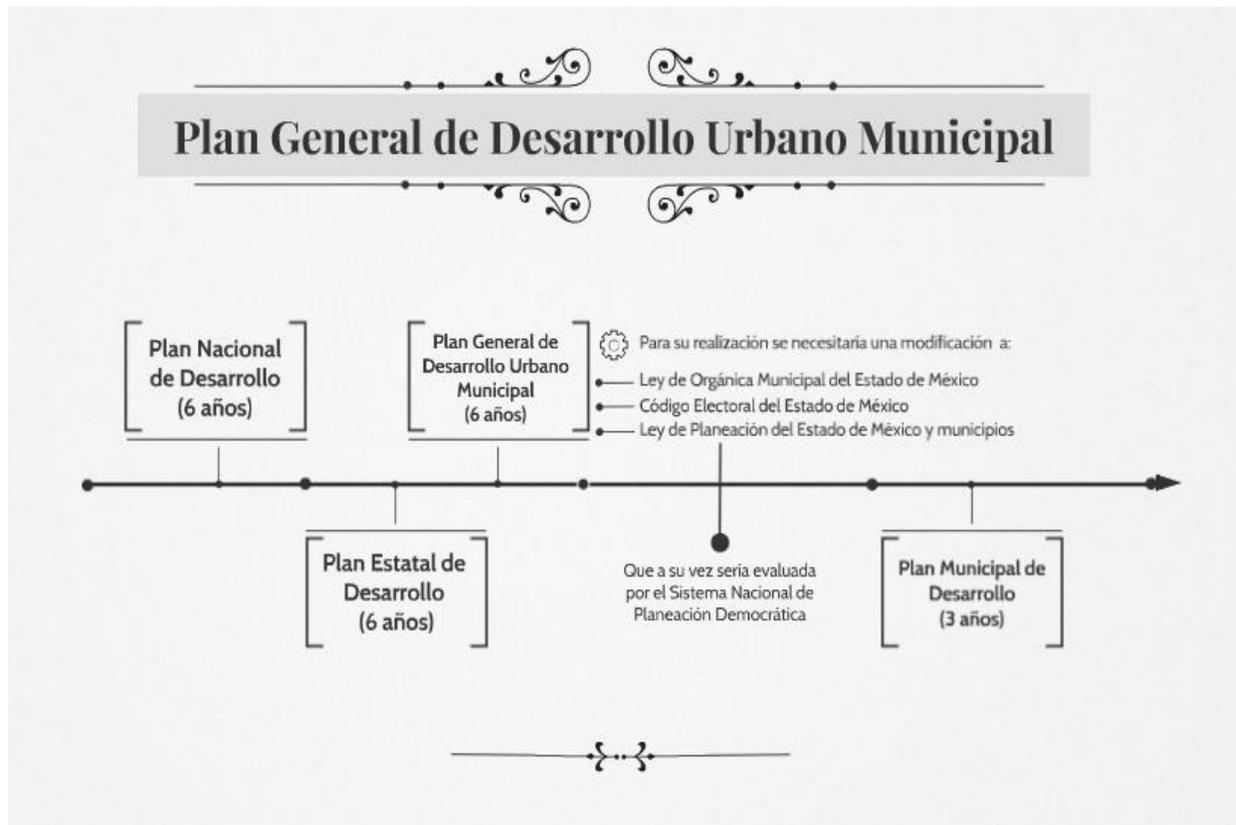
Por último, la tercera ley a modificar es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, si bien ésta expresa la obligación de los gobiernos municipales para incentivar la participación y generar una planeación oportuna; ésta ley debe señalar expresamente el cumplimiento del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, puesto que es la última ruta para su materialización.

Los gobiernos municipales de esta forma estarán cumpliendo y poniendo en práctica los postulados que se generen en el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal.

Atendiendo desde tres perspectivas la implementación del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal se hace más viable su funcionamiento y se asegura su cumplimiento.

Esquematisando la propuesta, tendríamos una jerarquía para el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal de la siguiente manera:

Cuadro1.



Fuente: Elaboración Propia con planteamientos anteriormente expuestos.

En el ámbito administrativo, los gobiernos muchas veces carecen de amplia visión que les ayude a funcionar adecuadamente; en la práctica hemos visto que no son suficientes las buenas intenciones de los gobiernos, es precisa la creación de caminos que salvaguarden la participación ciudadana, que legitimen la ponderación de las necesidades públicas, que orienten el modo de proceder del gobierno y articulen políticas encaminadas eficazmente a la resolución de problemáticas sociales.

Un abanico enorme de problemas surge en el ámbito municipal, todos esos conflictos pueden ser solucionados con orden y disciplina, o por lo menos es posible aminorarlos mediante la administración adecuada de los gobiernos.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal aspira a ser un instrumento que acompañe a las administraciones municipales en todo momento; convertirse en un cauce democrático en el cual transite el gobierno, ya que no se puede olvidar su esencia, es en suma el pacto que hacen los ciudadanos con el gobierno para orientar los esfuerzos de ambos hacia el desarrollo, el plan, el mapa, el diseño, el camino que expresa por dónde y hacia dónde debe dirigirse el actuar gubernamental.

Mucho se ha hablado de medios de control de la autoridad o el gobierno, todos en su mayoría desde la perspectiva del derecho; sin embargo, la actualidad nos demanda la creación de medios de control administrativo, no simplemente referentes a la acción individual de cada servidor público, sino a la acción compleja de todo el gobierno.

El Plan antes propuesto, puede ser considerado como un medio de control administrativo, no autoimpuesto por cada administración municipal, sino diseñado y acordado por los ciudadanos, la autoridad estatal especializada en planeación, los gobiernos municipales y su institución de planeación respectiva.

Entre más oportunidad de participación se genere, más eficaz, completo y oportuno será cualquier instrumento.

Esta propuesta aspira a ser el primer paso, para fortalecer la democracia y la participación efectiva, así como la planeación para el desarrollo en todo el Estado de México.

Otras entidades como Guanajuato han puesto en marcha esta visión dentro de su legislación y dentro de la práctica, el Estado de México debe ser vanguardista y su actuar debe estar ligado a las exigencias públicas.

La fuerza de cada entidad, reside esencialmente en la potencia de los municipios que la conforman, incluso el mismo federalismo descansa en la fuerza de los municipios, si se pretende mejorar este pacto federal es necesario dotar a los ayuntamientos de esenciales herramientas para detonar progreso.

Los retos y perspectivas que existen como en toda propuesta, son variados y complejos, como anteriormente se menciona, el primer reto a vencer es la poca voluntad política para abordar el tema de la planeación desde una perspectiva objetiva, cierta y oportuna, teniendo como especial propósito el bien común.

Los actores políticos, muchas veces omiten su responsabilidad de conducir el desarrollo de una forma ordenada, o en otras tantas no gestionan o detonan el desarrollo de los municipios teniendo a la mano una gran cantidad de oportunidades.

Depende del legislador, los ayuntamientos, el ejecutivo estatal o la sociedad organizada el iniciar este proceso de mejora en la planeación en general.

La participación ciudadana es fundamental para lograr que así suceda, sin embargo, tanto se puede volver una oportunidad como un desafío, ya que en los últimos años la participación ciudadana ha aumentado considerablemente, sin embargo, no es suficiente para lograr cambios de gran impacto aún, sobre todo en la participación ordenada, argumentada y con propósito.

Las filias partidistas son otro desafío importante a vencer, porque pudiese suceder el caso de enfrentar resistencia a este preciado cambio, a partir de la concepción de que cada administración municipal es libre de imponer las prioridades a atender en la sociedad, esta visión egoísta y apática podría generar un gran desafío para que la propuesta surta efectos, basada en la autonomía del municipio de generar su propio desarrollo.

Sin embargo, son desafíos superables, ninguno es tan grave para poder sobrellevarlo, sobre todo se necesita un ligero empuje para que la legislación cambie y ésta a su vez convoque a la participación de la ciudadanía.

La propuesta planteada, seguramente contará con el aval de la sociedad, porque es un instrumento que genuinamente procura la participación de los ciudadanos, la eficacia de los gobiernos y la resolución de fondo de los problemas comunes.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, es una oportunidad para que, con acciones de gran impacto, duración y puntual planificación, se atienda a profundidad las deficiencias que se tienen en los municipios.

Se ha dicho que el desarrollo parte de la mejora de hábitos de los habitantes de determinado lugar; el Plan General es la oportunidad para procurar e incentivar esos cambios a partir de una amplia visión compartida.

El gobierno municipal, tiene la irrenunciable obligación de proporcionar bienestar a través de los servicios públicos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se convierte en una oportunidad de lograrlo e incluso de prometer más es a través de este modelo de planificación.

La propuesta no incomoda a ningún sector, al contrario, los beneficia ya que es una oportunidad contundente para señalar nuevos caminos de transformación.

La prospectiva de esta propuesta, es que se pueda implementar en el corto plazo, como dice el economista colombiano Hernando Jaimes Amorocho, “la planeación estratégica de largo plazo, es una necesidad de corto plazo” (Amorocho, 2009, p. 168).

El debate del rumbo que la sociedad y su gobierno deben seguir, se presenta en el terreno electoral; en el país cada tres años hay elecciones, por lo que cada tres años los ciudadanos se preguntan lo mismo y abanderan muchas veces plataformas políticas casi unilaterales puesto que no se participa en su planteamiento, esto

demuestra que existe la necesidad actual y urgente de la planeación, pero debido al poco impulso de ésta, no se practica plenamente.

La sociedad, como un ente cambiante y complejo, cambia de perspectivas frecuentemente; en el campo gubernamental, lo hace de acuerdo al modo de gobernar de quien elige, sin embargo, se vive una incertidumbre al gobernar, en cambio si se aplicase verdaderamente la planeación democrática, la ciudadanía tendría certeza plena del rumbo a tomar de los gobiernos que elige.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal intenta ser ese instrumento de certeza, para evitar o aminorar desde el punto de vista sociológico, pero que repercute en el político y en el administrativo, que la sociedad se manifieste desordenada o abruptamente contra sus gobiernos por el modo de proceder de éstos últimos.

Finalmente, la planeación municipal es un pacto que se genera cada tres años, para decidir con más firmeza el destino de la sociedad; un instrumento que se pacte o se genere cada seis años, dará suficiente tiempo para que se cumplan las metas más complejas y se avance con una misma perspectiva a pesar de que gobiernos, administraciones o gobernantes cambien.

La certeza en el desarrollo, la confianza en que se propicie el bien común, es lo que motiva esta propuesta y será lo que persiga el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal.

Los grandes pasos del desarrollo, deben comenzarse a gestar en el más pequeño ámbito colectivo, en este caso, el municipio. Si se aspira a mejorar las condiciones de todo un país, es preciso comenzar con la estructura más pequeña que lo integra, pero a su vez, la más compleja, nutrida y cercana a la ciudadanía.

Si en el primer ámbito de organización social se llama a la participación ciudadana, seguramente excelentes resultados de planeación se tendrán para el futuro.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal busca ser el ente articulador de la participación ciudadana, la guía del gobierno y de la sociedad para proceder hacia el desarrollo pleno y eficaz, esto se traduce en una participación ciudadana legítima y auténtica, donde el Plan General sea desarrollado por ciudadanos que padecen de alguna omisión por parte del ayuntamiento; por servidores públicos municipales ya que dicha estructura ubica perfectamente los procesos más complejos para los ciudadanos, así como aquellos que están demás dentro de la administración pública por lo que serán en primera instancia los que dicten los parámetros normativos que logren efficientar el servicio a la ciudadanía y finalmente las autoridades competentes que serán la guía legislativa para establecer de manera formal los procedimientos y acciones a emprender para crear un Plan de Desarrollo verdaderamente apegado a las necesidades ciudadanas.

La distinción de la creación de un Plan de este tipo pretende sí, marcar la continuidad en las políticas gubernamentales y proyectos comunales, pero, además emitir un plan que contenga las acciones reales a comenzar por parte de las autoridades, desprendidas de las necesidades afinadamente delineadas y sentidas por parte de la ciudadanía y no un plan que se encuentre intachablemente redactado en un despacho de asesores, con los lineamientos legales establecidos pero con una serie de acciones muy alejadas de la realidad social que en consecuencia se convierten en un libro más de archivero y consulta esporádica.

De este proyecto investigativo surge de la necesidad de volver realidad, la prospectiva planteada ya que se ha visto poco desarrollo a lo largo de los últimos años de la administración pública al no hacer uso total y enérgico de los medios a su alcance como son las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) para dotarse de datos y resolver las problemáticas latentes y reiteradas de cada comunidad mexiquense; es por ello que de manera inicial se plantea que pueda instaurarse el Plan en cuestión en los municipios urbanos, para que de este modo se puedan establecer pautas de participación ciudadana a la que la mayoría de los participantes tenga acceso.

Partiendo de esa concepción, se reconoce que hace falta mucho por hacer, tanto investigación académica como labor social y política, por ello, su pertinencia está planteada para que suceda en el corto plazo, entendiendo éste lapso como los siguientes tres años para su formulación.

La propuesta es jurídica, social y políticamente viable; de tener el respaldo político de los actores y agentes propicios y el apoyo de la sociedad, en breve tiempo se puede poner en marcha.

Comenzaría a implementarse de ser necesario, en los municipios más desarrollados de la entidad para luego replicarse a los menos y en un periodo de seis años a más tardar convertirse en una realidad en todo el Estado.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal procura ser un elemento en cuyo entorno se logre con más rapidez el desarrollo anhelado por muchos, si no es que todos los ciudadanos del Estado de México, viéndolo posible en cada municipio en el que habitan.

Para lograrlo, citaremos el modelo plantado por el mexiquense, Arturo Huicochea, quien en primera instancia sugiere seguir la lógica del redimensionamiento en el aparato gubernamental del Estado de México quien asevera que esto “significa entonces que el diseño organizacional no debe estar preocupado por el tamaño, sino por la orientación de sus esfuerzos” (Huicochea, 1996, p. 228).

Gracias a esta premisa, podemos sumar a dicho Plan que no es una pérdida de tiempo, sino la inversión para generar un mejor futuro para la sociedad mexiquense en general. El COPLADEM unirá esfuerzos con la sociedad y juntos lograrán la creación de un proyecto que verdaderamente ataque las necesidades primordiales de la ciudadanía.

En segundo puesto ubica la reagrupación de funciones. El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, así como la Visión México 2030, buscan crear un desarrollo conjunto, no sólo para los extractos sociales más relegados sino también

para los grupos de investigadores o de estudiantes, para las madres de familia o para los animales pero sobre todo para los grupos gubernamentales que para dar un buen servicio a la ciudadanía a la que se debe, necesita de manera urgente una redefinición de sus funciones, basándose en los objetivos y resultados de cada uno de los proyectos a emprender y no en el tiempo que invierten en una oficina; de esta manera también se darán a conocer las prioridades gubernamentales dentro de nuestro aparato estatal y municipal.

Pasamos entonces a asignar un recurso moderado en razón del gasto público; cada propuesta lleva consigo un gasto; sin embargo, al ser un plan construido por y para la ciudadanía, los expertos que se sumen serán por cuenta propia y los expertos estarán concentrados en el COPLADEM, lo que nos sugiere una inversión única de mucho tiempo para lograr el consenso y la explotación de las tecnologías emergentes.

Posteriormente acudiríamos a la fase número cuatro, pertinente a respetar la tradición organizacional; es decir, que los ciudadanos participantes, los partidos políticos, los sectores de la sociedad, entre otros actores que se den lugar a la convocatoria que el COPLADEM tendrá a bien expedir, no podrán en ningún sentido invadir las funciones de éste. Únicamente se tornarán a la discusión y elaboración de propuestas para su posterior aprobación. Siendo la premisa más alta el respeto hacia las opiniones y funciones de cada sector social. A esto queda ceñida su quinta fase, dedicada a preestablecer instancias de coordinación. Como ya se mencionó anteriormente, será el COPLADEM el único organismo garante que asegure la legalidad y correcto desenvolvimiento al elaborar el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal planteado.

Podemos entonces resumir las 4 fases de la siguiente manera:

Cuadro 2:

- 1 Redimensión del aparato gubernamental del Estado de México.
- 2 Reagrupación de funciones en el aparato gubernamental.
- 3 Asignación de Recursos en razón del gasto público.
- 4 Respetar la tradición organizacional

*Fuente:* Elaboración propia con los datos anteriormente mencionados.

Finalmente habrá que poner sobre la balanza las distintas problemáticas que se establezcan; volcando la atención hacia las funciones básicas y constitucionales que tiene el municipio, las cuales tienen que ver con la promoción de servicios públicos de calidad.

Es pertinente mencionar que la presente propuesta, desea convertirse en realidad, sin embargo, este es un mero aporte investigativo y académico para lograrlo.

## **Conclusiones.**

### Enunciativas

El fortalecimiento de la democracia, debe estar basado en la solidez de las instituciones, en la participación de los ciudadanos y en la vigencia de los instrumentos que éstos generen.

El camino hacia el desarrollo democrático es tortuoso, lento y paulatino, los desafíos son crecientes y la voluntad debe ser permanente; ninguna civilización ha alcanzado el éxito sin la continuidad de acciones que le favorezcan y sin la innovación de métodos para lograrlo. Esa intención trata de resumirse en el presente trabajo, el cual luego de un breve estudio e investigación académica concluye lo siguiente:

La planeación democrática mediante formas estratégicas de implementación se ha convertido en una constante del desarrollo social y gubernamental de México.

Los avances en materia de planeación, han sido producto de grandes modificaciones jurídicas, pero también de transformaciones sociales y administrativas que le dan pertinencia y vigencia.

La planeación gubernamental propicia una mejor administración de recursos y un oportuno cumplimiento de las funciones y atribuciones de los servidores públicos.

La planeación democrática es base esencial de la participación ciudadana, es la continuidad de la democracia electoral y por tanto un elemento importante para el desarrollo.

La planeación democrática genera certidumbre ciudadana acerca del rumbo que tomará el gobierno de que se trate.

La planeación democrática es el pacto en el cual el ciudadano conscientemente participa y acuerda con el gobierno las acciones que se llevarán a cabo para conducir a la sociedad a un mejor destino.

La planeación democrática es la mayor convocatoria del orden y la manifestación respetuosa y pacífica de las opiniones.

La planeación es el método auto-evaluativo que se propicia para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de determinado lugar.

Los gobiernos municipales a pesar de contar con un instrumento de planeación oportuno, se enfrentan al grave desafío de cumplir con los planes, programas, proyectos y acciones en un lapso de tiempo relativamente corto.

El incumplimiento de lo planeado por los gobiernos municipales genera atrasos administrativos y resabios sociales que en suma se convierten en graves y complejos problemas que deben ser atendidos desde diferentes aristas.

La generación de servicios públicos por parte de los gobiernos municipales, es un reto cada día mayor, que requiere de la planeación a largo plazo, debido a la creciente demanda de ellos y la escasez de recursos económicos, financieros, humanos, naturales, tecnológicos e intelectuales.

La Visión México 2030, da certeza de lo que se puede lograr cuando se alcanza a proyectar una visión de un futuro más prometedor para las generaciones venideras, sin embargo, también es muestra de que, si no se cabildea con los poderes y no se convoca a la sociedad en general, no es posible que haya planes a futuro.

El consenso es parte fundamental en cada uno de los aspectos de la planeación, pues sin él, difícilmente podrán lograrse los proyectos plasmados en el plan.

La aprobación de la Reforma Político-electoral, plantea sí un retroceso en el sentido de la reelección, pero abre la puerta a la continuidad y la perseverancia.

Si bien la Reforma Político-electoral crea un ambiente lleno de oportunidades para resarcir los daños observados durante las administraciones municipales en el Estado de México hasta 2015, no crea una certeza de continuidad al conjuntarse con la ciudadanía que puede o no renovar a sus dirigentes.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal no debe estar supeditado a la permanencia o no de un presidente municipal.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal pone como premisa mayor la democracia y el consenso.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal es la respuesta a la problemática de inoperancia de la planificación en los municipios del Estado de México.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal es la propuesta que se realiza para articular los esfuerzos hasta por seis años de distintas administraciones municipales hacia un fin común y claro.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal es oportuno, vigente y necesario para resolver una crisis administrativa que acumula conflictos y problemáticas.

El Plan General de Desarrollo Urbano Municipal requiere para su funcionamiento primeramente la voluntad política para generar las reformas al marco legal que le de sustento y operatividad.

La implementación de dicho Plan se propone pueda darse en los siguientes años para que pueda ser aceptado y conocido por todos los municipios del estado.

El Plan aspira a ser un modelo de planeación eficiente para todo el país.

El presente trabajo es un esfuerzo primario de investigación que intenta poner en debate la pertinencia de mejorar la planeación democrática en el Estado de México.

Propositivas.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, debe consolidarse como una institución capaz y capacitadora para la creación de distintos planes en pro del desarrollo mexiquense.

La planeación democrática debe renovarse continuamente y no estancarse.

La participación ciudadana debe darse en cada aspecto de la planeación.

La planeación dentro de la administración pública debe hacer uso de las nuevas tecnologías y aprovecharlas para su beneficio.

Crear una prospectiva de planeación, es necesario para lograr vislumbrar los nuevos aspectos que la sociedad requiere que sean resueltos. Es necesario hacer este ejercicio por lo menos cada 10 años, para no estancarse y seguir promoviendo el desarrollo.

Debe realizarse un Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, que abarque 2 administraciones; es decir, seis años.

Para la elaboración del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal debe convocarse a la ciudadanía en general para que firme parte del proceso

Deben hacerse una serie de reformas que le permitan al plan aquí articulado su sana y creación y por supuesto su prevalencia y permanencia en el Estado de México.

El COPLADEM deberá emitir una convocatoria a todos los sectores de la sociedad para elaborar el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal.

En primer lugar, debe reformarse la Ley de Planeación del Estado de México, con el objetivo de que dentro de sus estatutos contemple la creación de un nuevo plan que se encuentre en la justa media entre el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo, lo que propiciará que sus disposiciones estén apegadas al

primero y las del segundo a este, respectivamente. También deberá ser señalado como una obligación directa del COPLADEM y que sin ningún pretexto deberá elaborarse cada seis años.

En segundo lugar, debe existir una reforma al Código Electoral del Estado de México, para especificar que sin importar el partido político que llegue al ejecutivo municipal;

1.- Deberá respetar el plan ya existente y consensuado tres años atrás o

2.- Deberá invitar a todas la fuerzas políticas y sectores de la sociedad a elaborar dicho plan en caso de que sea un sexenio nuevo. Electoralmente dicho plan no tiene afectación alguna, pero debe de constar legalmente su aceptación y planificación cada seis años, sin importar el tipo de poder que los municipios estén viviendo.

Una vez aceptado el plan por los agentes de la sociedad, procederá a ser plasmado también en el Sistema Nacional de Planeación para que pueda ser evaluado y avalado para su aplicación. Posteriormente debe ser también reformada la Ley Orgánica Municipal del estado de México, para sugerir que el Plan Municipal de Desarrollo trace sus líneas de acción basadas en el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal que estará obedeciendo a su vez al Plan Estatal de desarrollo.

Finalmente, para la realización de este plan que se ha ido gestando en el transcurso de la investigación es necesario planear un proceso de asignación de roles y tareas que le permitan a cada institución y a la sociedad en general, colaborar de manera activa en su elaboración.

Se designaron las fases para la asignación de labores, lo que permitiría al aparato burocrático del Gobierno del Estado de México llevar a cabo la implementación de dicho plan sin recurrir a la asignación de un presupuesto elevado que se convirtiera en un obstáculo para lograr los fines establecidos.

Dichas asignaciones buscan ser el medio propicio mediante el cual los trabajos de elaboración del plan propuesto, sean llevados por el camino de la inclusión, el consenso, la legalidad y el profesionalismo con el que debe contar un plan de este tipo; encerrando todo ello en una esfera de ética e investigación constante que en todo momento busque elevar la calidad de vida de los habitantes y se mantenga a armonía en la sociedad.

Se enumera entonces, dichas asignaciones, tomadas del libro “Prospectiva de la administración pública del Estado de México a la luz de la teoría de la organización” (1996):

1. **Redimensión de funciones.** Esto permitirá que estudiosos del tema que se encuentran en otras áreas converjan en una misma para engendrar los pilares que sostendrán al municipio por los 6 años seguidos de su elaboración. Contemplar esto va de la mano con la constante especialización y modificación del aparato gubernamental permitiendo así la innovación y el sano desenvolvimiento del personal a cargo de desarrollar el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal.
2. **Reagrupación.** Las rotaciones siempre son favorables pues aprender algo nuevo, con personas distintas da cabida nueva idas. Lo que permitirá que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, quien ya tiene personal capacitado y especializado para el desarrollo de un plan como el que se propone asigne a determinadas personas para responsabilizarse del tema.

La cuestión importante aquí, reside en la voluntad; la asignación de tareas es un papel importante pero que no tiene complejidad alguna, su trabajo radica en que los grupos recién formados logren aceptar de manera profesional y ética trabajar con personas que tengan ideologías distantes y que ese abismo ideológico en lugar de verlo como un obstáculo se convierta en el mejor aliado para el cumplimiento en tiempo y forma de cada una de las metas que se planteará.

3. **Presupuesto.** La asignación de un presupuesto no deberá convertirse en un problema ya que como se mencionó antes el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, será el órgano que convocará, elaborará y vigilará la elaboración del plan den todo momento. Este órgano ya tiene un presupuesto asignado, únicamente deberá recibir un apoyo extra del municipio en cuestión para la convocatoria de sus ciudadanos. Es de suma importancia resaltar que en ningún momento los ciudadanos que participen en la elaboración del Plan General de Desarrollo Urbano Municipal, serán remunerados económicamente. Únicamente recibirán una constancia expedida por el COPLADEM, que certifique su significativa participación dentro de la planeación de un municipio con mejores oportunidades. Será todo un reto, sin embargo, puede cumplirse a cabalidad, máxime si las tecnologías emergentes se convierten en el mejor aliado de la planeación, sin invadir tareas que como mexiquenses asumimos dentro de la organización; lo que nos liga con el cuarto punto.
4. **Innovación.** En este apartado lo más importante es innovar sin invadir o restarles autoridad a los municipios y a los órganos participantes en el proceso de elaboración. Es importante destacar que los municipios tendrán la libertad plena de desarrollar su Plan de Desarrollo municipal, cada que una nueva administración entre en vigor, únicamente deberá trazarlo bajo los objetivos específicos y ejes rectores que el Plan General de Desarrollo Urbano Municipal designe en sus estatutos en los cuales el municipio también podrá participar de manera activa, lo que permitirá que tanto sus preocupaciones individuales como municipio y sus proyectos más ambiciosos sean escuchados y valorados por todos los participantes para finalmente ser incluidos dentro del Plan.

Supremamente se darán cita las instancias correspondientes para la evaluación, corrección y soporte del Plan Elaborado, las cuales serán garantes del su posterior cumplimiento. Se habla precisamente del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México quien será el órgano más cercano de vigilancia y también apoyo para todo lo concerniente a la gestión del Plan

General de Desarrollo Urbano Municipal, quien como en muchos apartados se especificó, abanderará en cada página de su compendio la elaboración de obras públicas que le permitirán a la sociedad mexiquense crecer y desarrollarse a plenitud.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Albavera, Sánchez Fernando (2003) *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Lima, Perú: ESIC.

Amorocho, Jaimes Hernando (2009) *Planificación Estratégica de largo plazo, una necesidad de corto plazo*. Pensamiento y Gestión, No. 25. Consultado el 27 de febrero de 2015. Disponible en <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/viewFile/877/521>

Arzaluz, Solano Socorro (1999) *La Participación ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas Reflexiones Teóricas*. Calaméo. Consultada el 14 de abril de 2014. Disponible en <http://en.calameo.com/read/002208810682d006a9a8f>

Bolos, Jacob Silvia. (2001) *Actores sociales y demandas urbanas*. México D.F.: DCSP, Ibero.

Ceceña, Cervantes José Luis (1984) *La planificación Económica Nacional en los países Atrasados de Orientación Capitalista (El caso de México)*. México D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

Chiavenato, Idalberto (1989) *Introducción a la teoría General de la Administración*. México, D.F.: Mc Graw Hill.

Cunill, Nuria (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile, Chile: CLAD

De la Madrid, Hurtado Miguel (1982) *Planeación Democrática*. Consultada el 7 de febrero de 2014 Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb4.pdf>. Consultado el 8 de agosto de 2015.

De la Madrid, Hurtado Miguel (1982) *Exposición de Motivos de la Ley de Planeación. Ley de Planeación*. Consultada el 7 de febrero de 2014. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/leg/leg27.pdf>

Etzioni, Amitai (1986) *Organizaciones Modernas*. Buenos Aires, Argentina: Alfaguara

Gore, Ernesto y Diane Dunlap (1988) *Aprendizaje y Organización*. Buenos Aires, Argentina: Granica.

Guerrero, Orozco Omar (1985) *Introducción a la Administración Pública*. México, D.F.: Harla.

Hans, Kelsen (2011) *Teoría Pura del Derecho*. 16ed. México D.F.: Porrúa.

Harmon, Michel (1941) *Organization Theory for Public Administration*. New York, USA: Library of Congress, Cataloging in publications-data.

Huicochea, Alanís Arturo (1996) *Prospectiva de la Administración Pública del Estado de México a la luz de la Teoría de la Organización*. Toluca, México: IAPEM,

Jellinek, George (2006) *Reseña de Consideraciones sobre la Teoría general del Estado*. Cuestiones Constitucionales, No. 14. México, D.F.: UNAM.

Merino, Mauricio (2000) *La participación Ciudadana en la Democracia*. México, D.F.: IFE.

Mejía, Lira José (1992) *Gestión y Política*. México D.F.: CIDE.

Meyer, Cossío Lorenzo (2010) *México para los mexicanos. La revolución y sus adversarios*. México, D.F.: El Colegio de México.

Montemayor, Rogelio (1983) *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*. Revista de Administración Pública, No. 55-56. México D.F.: INAP

Platón (2008) *La República*. México, D.F.: Tomo.

Roel, Rodríguez Santiago (1996) *Cómo lograr Administración Pública de Calidad*. Monterrey, Nuevo León: Icontec.

Schlemenson, Aldo (1990) *La Perspectiva Ética en el Análisis Organizacional*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

### **Bibliografía Jurídica.**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015) Ley de Planeación. Consultada el 9 de enero de 2014. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_060515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf).

Gobierno de la República (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado el 9 de enero de 2014. Disponible en  
<http://pnd.gob.mx/>

Gobierno de la República (2014) Reforma Política – Electoral. Consultada el 21 de agosto de 2015. Disponible en  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf)

Gobierno del Estado de México (2015) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Consultada el 26 de febrero de 2014. Disponible en  
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.

Gobierno del Estado de México (2011) Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017. Consultado el 9 de enero de 2014. Disponible en  
[http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17\\_1.pdf](http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_1.pdf).

H. Ayuntamiento de Toluca (2011). Plan de Desarrollo Municipal Toluca 2013-2015. Consultada el 9 de enero de 2014. Disponible en <file:///C:/Users/PC3/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%202013-2015.pdf>.

Instituto Electoral del Estado de México (2014). Código Electoral del Estado de México. Consultado el 26 de febrero de 2014. Disponible en [http://www.ieem.org.mx/d\\_electoral/ceem.pdf](http://www.ieem.org.mx/d_electoral/ceem.pdf).

Presidencia de la República (2006). Visión México 2030. Consultado el 23 de mayo de 2016. Disponible en <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf> y <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=vision-2030>