



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LA PLANEACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.
UN ANÁLISIS DE SU ORGANIZACIÓN Y NORMATIVIDAD.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

PRESENTA:
LIC. C.P. y A.P. YESIKA GUADALUPE GÓMEZ CARMONA

DIRECTOR:
DR. JUAN MIGUEL MORALES Y GÓMEZ

Toluca, Estado de México, Mayo de 2017



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. PLANEACIÓN, DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN	8
1.1 La planeación: el inicio de un proceso.....	8
1.2 Un contexto cambiante para la planeación en el ámbito público.....	14
1.3 Las Reformas del Estado frente a organizaciones estáticas.....	25
CAPÍTULO II. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO	41
2.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática	42
2.2 La planeación en el Estado de México.....	49
2.3 La planeación municipal mexiquense	57
CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO DE LAS ORGANIZACIONES Y LA PLANEACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	69
3.1 Metodología y aplicación del instrumento de investigación.....	70
3.2 Análisis de los resultados del instrumento de investigación	74
3.3 Correlaciones	111
CAPÍTULO IV. LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN PARA LOS PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN Y EL SEGUIMIENTO A LA PLANEACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.	129
4.1 Legalidad oportuna y pertinente	130
4.2 Por una organización efectiva.....	143
4.3 Por una planeación que no desdibuje la esencia	149
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	161
ANEXO	168



INTRODUCCIÓN

Las investigaciones sobre administración pública que abordan problemas referentes a la instrumentación organizacional de la planeación son escasas hoy en día, la planeación ha dejado de tener preeminencia y su investigación con respecto a la administración pública se ha enfocado más a la generación de conocimiento sobre procesos de diseño y ejecución de políticas públicas, desdibujando en cierta medida que éstas se formalizan a través de un proceso de planeación.

De acuerdo con Reynoso y Villafuerte (2003): la planeación se entiende como un proceso de toma de decisiones que constituye una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo. Es en el proceso de planeación donde se fijan con precisión los objetivos y metas a partir del sentir social y del proyecto político de gobierno; se definen las políticas, las estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos; éste conjunto de actividades, debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común y la procuración y orientación del desarrollo socioeconómico del país, los estados de la federación y los municipios.

El establecimiento de un esquema general e integral de planeación nos permitirá definir los objetivos, la asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y la coordinación de acciones, plasmados en un documento rector denominado Plan.

Los cambios generados en los modelos de cooperación económica, el uso de la tecnología y las ciencias en general, han hecho evidente la necesidad de rediseñar la forma en la que el gobierno presta sus servicios a la ciudadanía, mediante procesos innovadores, que generaran resultados y al mismo tiempo satisfacen las demandas e intereses sociales.

Los cambios en la forma de conducir la administración pública en las últimas décadas ha sido vorágines, derivados de los contrastes económicos y la necesidad de adaptación a modelos globales eficientes, económicos y de calidad; no obstante, al interior



de las organizaciones públicas, dichos cambios no han sido comprendidos y analizados a la luz de principios teóricos; sino, más bien, han sido retomados y puestos en práctica de forma espontánea y mediante una toma de decisiones unilateral, lo cual ha generado que se distorsione la manera en la que las organizaciones alcanzan los objetivos de los nuevos modelos administrativos, limitando el alcance de los mismos y ocasionando que el prestigio de un modelo que ha resultado exitoso en otras latitudes parezca ineficaz para Latinoamérica, incluso llegando a verlo como ajeno, incompleto o débil al enfrentarse a un contexto organizacional distinto; sin embargo, se reitera que la problemática no radica en los cambios administrativos, sino en los individuos que conforman las organizaciones, quienes en ocasiones pretenden cubrir las apariencias con una simple adopción administrativa sin comprenderla en esencia, como es el caso de la planeación.

Ante este panorama, los procesos de planeación pública en nuestro país, y en específico en el Estado de México, han sufrido numerosas adaptaciones; los cambios que han derivado en materia de planeación federal han permeado el ámbito estatal y, por tanto, el municipal, reproduciendo los esquemas con mayores limitantes en esta última esfera gubernamental con la finalidad de mantener una vanguardia que es difícil comprender por los individuos que conforman las organizaciones locales.

Los modelos de planeación claramente pueden cambiar, a la luz de las demandas sociales, o las modas administrativas, por presiones internas o externas; dichos cambios, hacen necesaria la adecuación de la estructura organizacional que ejecuta los planes para que puedan tener éxito.

El presente trabajo de investigación se enfoca en estudiar la planeación y las limitaciones organizacionales para su seguimiento en los municipios del Estado de México en el período 2013- 2015, con el objetivo de analizar los fundamentos teóricos en contraste con la implementación, desarrollando, además, una propuesta de seguimiento que permita responder a cada realidad municipal. La vigencia de la investigación siempre resulta importante, pero más importante estudiar los alcances de los períodos administrativos, el período 2013 – 2015, además de ser el período que transitaba durante el inicio de los estudios de maestría, también concluía antes del término de ésta, de forma tal, que se decidió aprovechar la coyuntura del tiempo.



Para el planteamiento de la presente investigación partimos de la siguiente problemática:

La planeación municipal en el Estado de México lleva un seguimiento establecido por el gobierno de la entidad a través de diversos *ordenamientos administrativos*, los cuales no aseguran en su diseño contar con los recursos organizacionales, técnicos y de competencia homogénea; suficientes y eficaces, para llevar a cabo una planeación que responda a la realidad de cada municipio.

La diversidad de la organización de los municipios en el Estado de México es observable a simple vista, podemos encontrar algunos sumamente complejos; con gran capacidad organizativa y de respuesta, y otros; que únicamente se convierten en administradores de las demandas de su población, sin embargo, asegurar recursos organizacionales, técnicos y de competencia homogénea en el ámbito municipal, podría permitir la comprensión del desarrollo por parte de los individuos que conforman las organizaciones municipales y por ende mayor capacidad en éstas de acuerdo a sus características y necesidades.

Pero ¿Cómo podrían los gobiernos municipales dar sentido y utilidad a la planeación de acuerdo a sus necesidades y características organizacionales?

En respuesta al planteamiento de la problemática se estableció la siguiente hipótesis: el diseño metodológico de los ordenamientos administrativos que siguen los municipios del Estado de México para la elaboración de sus planes de desarrollo, no aseguran que éstos cuenten con organizaciones administrativas que sean adecuadas por lo cual se desarrolló una propuesta explicativa de seguimiento, que permite dar cumplimiento a los principios y valores de la planeación, tomando en cuenta los elementos legales, técnicos y organizacionales, a efecto de fortalecer el ámbito municipal en el corto, mediano y largo plazo.



Para poder comprobar o desaprobar dicha hipótesis, utilizamos como principal método: el estadístico descriptivo e inferencial¹, el cual nos permitió desmembrar estadísticamente aspectos relevantes de la organización municipal, el seguimiento y la ejecución de los planes de desarrollo, además, se echó mano de técnicas cualitativas de investigación, como: la recolección documental en libros, documentos oficiales, normatividad, informes y otras investigaciones y de técnicas cuantitativas como el análisis descriptivo,² las correlaciones, su explicación inductiva³ y la asociación⁴, para la clasificación de las características organizativas de las estructuras municipales y los recursos humanos con que se cuenta para el trabajo administrativo, durante el proceso de planeación, programación, seguimiento, evaluación y cumplimiento a los Planes de Desarrollo.

Para lograr lo señalado en el párrafo anterior, la presente investigación quedó estructurada en cuatro capítulos; en el primero de éstos se hace referencia al marco teórico, en el que se analizan conceptos sobre planeación, desarrollo, organización y su proceso de integración con la denominada Nueva Gestión Pública.

En el segundo capítulo se abordó el contexto en el que se ve inmersa la planeación pública mexicana, partiendo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sus características y elementos, posteriormente se presentan algunas descripciones históricas sobre la transición con relación a la planeación en la entidad mexiquense, como consecuencia de la replicabilidad de los modelos que se adoptan del ámbito federal, para finalmente establecer las condiciones que enfrenta el municipio como consecuencia de dichos esquemas.

En el tercer capítulo, se integró lo expuesto en la metodología antes señalada, realizando un diagnóstico de la planeación municipal con base en los datos que se

¹ Que obtiene, organiza, presenta y describe conjuntos de datos facilitando su uso mediante la utilización de tablas, gráficas y medidas numéricas, calculando parámetros estadísticos como las medidas de centralización y dispersión para describir el conjunto estudiado.

² Que permitirá comparar estructuras organizacionales.

³ Una explicación inductiva (modelo probabilístico) se limita a mostrar qué, sobre la base de la información contenida en el contexto, la inducción se espera con un alto grado de probabilidad, quizás con certeza práctica. En una explicación probabilística inductiva, las leyes generales no son esenciales.

⁴ Que nos ayudará a clasificarlas características que se identifiquen en los tipos de organización municipal.



obtuvieron de la aplicación del instrumento de investigación; para este propósito, se diseñó un cuestionario que fue aplicado a 104 municipios de la Entidad mexiquense, cuyas respuestas se describen y analizan estadísticamente con el propósito de conocer aspectos importantes de la planeación y organización de los municipios mexiquenses, estableciendo además, algunas correlaciones que nos permitieron aportar un diseño más puntual y justificado de propuestas para la atención a la problemática antes señalada. La metodología integra análisis de tipo cuantitativo y cualitativo en la interpretación de datos que nos permitieron establecer hallazgos significativos para esbozar propuestas que responden de forma integral a la problemática identificada. Bajo esta lógica se diseñó un cuestionario de 28 preguntas que fue aplicado a los titulares de las UIPPEs, o bien, a los responsables de las funciones de planeación municipal.

Finalmente, en el cuarto capítulo se ofrecen diversas propuestas para enfrentar los problemas específicos derivados del análisis y los resultados de la investigación, en materia de normatividad, organización y seguimiento de la planeación municipal, haciendo planteamientos concretos sobre posibles esquemas que permitirían mejorar los procesos de planeación en los municipios y su ejecución a través de las administraciones públicas municipales del Estado de México, mediante la comprensión de los objetivos de la planeación y su adecuación al interior de la organización municipal.

Como cierre del trabajo de investigación, se ofrecen las conclusiones de ésta, entre las se destacan los hallazgos más significativos e importantes; entre éstos, la comprobación de nuestra hipótesis y el alcance de los objetivos de esta investigación, así como las alternativas identificadas que pueden revertir la problemática planteada, para con ello mejorar la comprensión del proceso de planeación municipal por parte de las organizaciones municipales y con esto generar una mejor comprensión del proceso administrativo, potencializando las oportunidades de previsión y control que ofrece la planeación para lograr mejores resultados en el quehacer publiadministrativo mexiquense.



CAPÍTULO I. PLANEACIÓN, DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN

El propósito principal del presente capítulo es construir un marco teórico que permita acercarnos a principios conceptuales en materia de planeación, desarrollo y organización, que son necesarios para explicar la realidad de la planeación en América latina y en específico en México.

En este capítulo se abordarán algunos conceptos de planeación; como la relación intrínseca de ésta con la organización en el proceso administrativo y algunas premisas de análisis para la administración pública, posteriormente, estudiamos a la planeación para el desarrollo de acuerdo a los planteamientos propuestos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), puesto que fueron aquellos organismos internacionales que dictaron las políticas de planeación que en primer término se siguieron en nuestro país, asimismo, se realiza un contraste sobre los cambios que han sufrido dichas ideas, derivados de las posturas de organismos económicos, así como la combinación de ambas corrientes de pensamiento que influyen en la manera de conducir la planeación en nuestro país, haciendo especial énfasis en la forma en la que se relacionan algunos principios de gestión pública con la planeación estratégica, lo cual nos permite ofrecer una explicación acerca de la integración multifactorial de la planeación pública en la práctica de hoy en día, la cual desdibuja los principios de desarrollo o planeación estratégica al interior de las organizaciones públicas que la ejecutan.

1.1 La planeación: el inicio de un proceso

Es bien conocido que la reinención de la ciencia y la innovación en la administración pública, proponen siempre términos y conceptos diferentes tratando de dar respuesta a las necesidades cambiantes de la estructura social.



Es difícil plasmar en un apartado la definición de un concepto tan referido en la administración como lo es la planeación, sobre todo porque podemos abordarlo desde diversas perspectivas de análisis, como pueden ser; el urbanismo, la antropología, la sociología, la economía o la administración pública; como es nuestro caso.

Desde la perspectiva teórica de la administración, la planeación puede ser vista como una actividad inherente al ser humano; en la vida cotidiana planeamos horarios, actividades, rutas y establecemos alternativas que nos permitan alcanzar la satisfacción de nuestras necesidades y deseos, la planeación se encuentra presente en casi todos los aspectos de nuestro día a día, como una herramienta que utilizamos para organizar nuestras tareas y dar secuencia a nuestras acciones.

Sin embargo, abordando el bagaje teórico de algunos planeadores, encontramos que, de acuerdo con el pensamiento de Henry Mintzberg (1991, pág. 72), la planeación se define como: *“la etapa del proceso administrativo en donde se deben identificar los objetivos a lograr, ordenar y definir las prioridades, determinar los medios a utilizar y asegurar la efectiva aplicación de los mismos así como la correcta utilización para poder lograr un fin esperado.”*

Al respecto, podemos señalar que por medio de la planeación se establecen los objetivos, así como los medios que se tienen para la consecución de los mismos; desde la perspectiva del proceso administrativo la planeación es la primera fase, entendiendo a éste como el ciclo por el cual se desarrollan la totalidad de las actividades de una organización.

En relación con la definición anterior, Mintzberg (1991, pág. 76) complementa señalando que: *“de acuerdo al tiempo de ejecución su cobertura comprende el corto, mediano y largo plazo.”* Así bien, si el espacio se limita a la aplicación del proceso de planeación dentro de un área previamente definida, el tiempo entonces juega también un factor de importancia para definir el rumbo, establecer acciones y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos que persigue una organización durante determinado período.

Agustín Reyes Ponce (2004, pág. 244), por su parte refiere que: *“La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que*



habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización.”

La planeación fija además de los objetivos, los principios, valores y acciones específicas que una organización habrá de emprender para lograrlos en determinado tiempo y con cierta cantidad de recursos. Es importante señalar que la planeación se puede dar en tiempos y números, de forma concreta si se cuenta con una organización previamente definida, ya que al interior de ésta se establecen los objetivos que estarán alineados a los fines que persigue dicha organización, como se verá con mayor detalle más adelante.

En lo que respecta a la planeación desde la perspectiva de la organización, podemos citar el pensamiento de Anzil (2011) cuando dice que: *“La planeación, dentro de una organización, consiste en determinar los objetivos de la misma y elegir cursos de acción convenientes para el logro de esos objetivos. Los objetivos son metas a cumplir por parte de la organización, mientras que los cursos de acción son programas, planes, políticas, métodos, etc.”*

Aunado a las definiciones anteriores, podemos resumir que: la planeación es el proceso, el resultado de ese proceso que fija metas, objetivos y líneas de acción, así como los recursos con los que se cuenta se plasman en un documento a seguir; mismo que sirve como guía, a ese documento se le denomina plan.

La planeación tiene como resultado un plan, que es un conjunto de actividades a seguir por la organización. (Anzil, 2011). El plan no es el objetivo de la organización, el plan es el documento que contiene los objetivos, actividades, acciones y demás elementos necesarios para el proceso administrativo; es importante señalar esto, porque puede llegar a confundirse el producto de esta etapa del proceso administrativo, con el objetivo que persigue en sí la organización y en este punto resulta meritorio señalar que para las organizaciones públicas entonces, el plan es la herramienta que permite alcanzar el objetivo; y el objetivo, en las organizaciones públicas es la búsqueda del bienestar general.

Es prudente también mencionar que existen muchas definiciones, así como diferentes tipos de planeación, solo por mencionar algunas tenemos:

“En función del tiempo que se considere para alcanzar los objetivos y metas de la planeación existen tres tipos de planeación: 1) corto plazo, 2) mediano plazo y 3) largo plazo. En general, se dice que la planeación de corto plazo es a un año, la de mediano plazo es a dos o tres años y la de largo plazo es a cinco a más años [...]” (Consejo Nacional de Población, 2011)

Sin embargo, es necesario advertir que dependiendo del tipo de organización un año puede ser un corto plazo, mientras que, para otra organización, un año puede ser un mediano plazo, o bien cinco años puede ser un corto plazo para una organización, pero para otra puede ser un mediano plazo; para efecto de nuestro objeto de análisis se establece que la planeación de corto plazo es aquella que se esboza a un año, a mediano plazo a tres años y a largo plazo mayor a cinco años.

Cuadro 1

La planeación en función de quién la realiza

TIPO	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	PLANEACIÓN TÁCTICA	PLANEACIÓN OPERATIVA
RESPONSABLE	Nivel jerárquico	Mandos medios	Nivel operativo
FUNCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN	Implica a toda la organización	Implica a un área específica	Implica a ciertos individuos
OBJETIVOS	Largo plazo	Mediano plazo	Corto plazo

Elaboración propia, con base en: Información del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011)

Como podemos observar en el cuadro anterior, la planeación estratégica da mayor importancia al elemento *tiempo* en específico de *largo plazo* y aquí surge una interrogante obligada; si vimos anteriormente que la planeación de largo plazo se entiende por ser aquella que se esboza a más de cinco años, ¿Puede ser planeación estratégica si se realiza para el mediano plazo? Intentaremos responder a ésta interrogante en los apartados subsecuentes del trabajo de investigación.

Sin dar mucha importancia a quien lleve a cabo la planeación, o el tiempo para el cuál sea diseñada, resulta clara la trascendencia y la utilidad que la planeación tiene para el desempeño de las organizaciones.

La planeación aporta grandes beneficios para la organización, dado que permite asignar recursos más eficientemente, a aquellas actividades que se consideren necesarias para el logro de los objetivos, o que aporten más que otras para el logro de los mismos. La planificación permite enfocar los esfuerzos y provee un marco en el cual los integrantes [...] podrán desarrollar sus actividades más eficazmente. (Anzil, 2011)



No obstante, pese a los beneficios que puede generar la planeación, ésta se llega a ver desde la práctica, en muchas ocasiones como uno de los fines de las organizaciones públicas, haciendo que los planes se abandonen en su seguimiento para abrir paso a vicios como la improvisación, perdiendo por ende la posibilidad de lograr toda la eficacia y efectividad dentro de una organización.

Los planes proponen tiempos de acción, rutas y responsables de las actividades con base en una estructura organizacional, esto permite mayor eficiencia y mejor control de las acciones.

La planeación es una de las más importantes funciones de la gestión directiva en las organizaciones actuales. [...] Su proceso se ha convertido en una práctica importante en las organizaciones, no sólo porque centra la atención de sus dirigentes en el futuro, sino porque trae consigo grandes beneficios cuando se realiza de manera adecuada, ya que requiere que se ponga en juego el talento, experiencias y conocimientos de todos sus integrantes, por lo que es imprescindible que los planes deban ser comprendidos por el personal de la organización antes de ser puestos en funcionamiento. (Cano Flores & Olivera Gómez, 2008, pág. 1)

La importancia de la planeación radica en la necesidad de controlar los cambios y el hecho de mantener un rumbo que nos dirija hacia una situación deseable; éste es el sentido de la elaboración de los planes. Los planes al interior de las organizaciones permiten menguar la incertidumbre de *un destino fatídico* en el quehacer de las organizaciones, encaminándolas a satisfacer el propósito de su creación.

Hasta ahora hemos observado algunos elementos clave en los conceptos que nos permitirán observar si éstos son en la realidad tomados en cuenta:

- El primer elemento es el objetivo u objetivos; que son el punto de partida de la planeación, dónde establecemos hacia dónde se dirigen los esfuerzos.
- El segundo elemento son las acciones por medio de las cuáles habremos de alcanzar el objetivo, las acciones plasmadas en los planes se encaminan a lograr el objetivo.
- Un tercer elemento de la planeación es el plan como tal, que es el producto plasmado en un documento en el que se establecen objetivos, metas específicas, responsables, así como los tiempos en que habrán de realizarse cada una de las acciones y el período de tiempo que ha de estar vigente para lograr el objetivo.



- Un cuarto elemento es la situación deseable a futuro, todo objetivo se encamina a modificar el *status quo* por medio de las acciones para alcanzar un escenario más factible en determinado tiempo.
- Un quinto elemento, presente en mayor o menor medida en los conceptos analizados es; la selección de alternativas, por medio de la cual los tomadores de decisiones aplican la planeación.

Es así, como los objetivos, acciones y alternativas que establece la planeación, vista como herramienta deben dar respuesta a la esencia de la construcción social, por medio de la cual surge la necesidad de crear organizaciones públicas. Entendiendo esto, cabe señalar también, que la planeación es la etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y cursos de acción, en función de objetivos (mismos que pueden ser distintos; dependiendo de las necesidades económicas, sociales, políticas, etc.) tomando en consideración la disponibilidad de recursos con que se cuenta.

Los planes, la definición de tareas y funciones para el logro de los objetivos, son aspectos elementales que permiten establecer el camino más fácil y accesible para el éxito de las organizaciones. Hasta aquí hemos enunciado algunos elementos que resultan indispensables para el proceso de planeación y para las organizaciones; los objetivos, los recursos con que se cuentan, las acciones que se realizan y los individuos propiamente como agentes de toma de decisiones en la selección de alternativas, viendo a la planeación desde dos ópticas: la del objeto de estudio; como parte del proceso administrativo, y desde la práctica como herramienta para el alcance de objetivos.

Los planes son entonces entendidos como el instrumento en el cual se plasman las mejores alternativas para la consecución de los objetivos de una organización.

Los planes pueden adoptar cualquier variable y objetivo que se pretenda alcanzar, en palabras de Waterston (1969, pág. 106) “*un plan es un medio no un fin*”; es decir es el punto de partida y no el objetivo en sí, no obstante de acuerdo a los intereses y prioridades se dará el sentido requerido a la planeación, ya sea desarrollista o estratégica, adaptándola al contexto que demanden los actores de las organizaciones públicas.



La planeación propiamente se adapta a las necesidades y fines de una organización, la toma de decisiones en sentido de la planeación debe obedecer a los principios y valores de ésta, los valores que se retomen estarán investidos de la percepción de los tomadores de decisiones, de acuerdo al contexto, tiempo, y prioridades del entorno en el que se realice. Los modelos de planeación claramente pueden cambiar, a la luz de las demandas sociales, o las modas administrativas, por presiones internas o externas; pero se traza una ruta paralela entre la organización y la planeación, ya que en una planeación cambiante debe haber una ejecución diferente obedeciendo a una verdadera lógica de persecución del objetivo.

De acuerdo con lo antes expuesto, podemos decir que: para lograr los fines de una organización pública, se utiliza a la planeación –sea cuál sea su adjetivo-- como herramienta de la administración pública en la cual se ven involucrados aquellos actores que, propiamente, deben poseer información que les permita establecer las mejores alternativas a seguir en la toma de decisiones en el corto, mediano y largo plazo.

No debemos olvidar involucrar dentro del proceso de la planeación al control y la evaluación, la interacción de estos es necesaria en la dinámica real de las organizaciones de la administración pública, pues para que la planeación se cumpla, se requieren mecanismos de control, de toma de decisiones, supervisión, evaluación, retroalimentación y la totalidad de los demás elementos del proceso administrativo propuesto por Fayol.

1.2 Un contexto cambiante para la planeación en el ámbito público

Una vez revisados algunos postulados teóricos de la planeación, retomando elementos generales y conceptos analizados en el apartado anterior, discutiremos la concepción y aplicación de la planeación en el sector público.

De acuerdo con Ruíz Dueñas (1983) los inicios de la planeación pública, se remontan a principios del siglo XX con ejercicios aislados, no obstante el contexto económico y político mundial, orilló a los gobiernos a tomar frente activo para el logro de los objetivos y sobre todo como la herramienta que les permitiría a éstos lograr el objetivo principal que



de acuerdo a un contexto que era impostergable: el desarrollo de los países de América Latina.

Conforme a lo planteado por Ruíz Dueñas, y en contraste con el conocido contexto histórico de mediados de siglo XX, encontramos dos tipos de países: por un lado las potencias altamente industrializadas y con despunte en la generación de desarrollo científico y tecnológico, con una parte importante de su población económicamente activa ocupada en la producción y generación de bienes y servicios, a los que se les llamó *países desarrollados*; y por el otro, a países que aún trabajaban en actividades primarias como la agricultura y la ganadería y no contaban con un índice importante de producción en el segundo y tercer sector, destacando que hubo algunos que recién salían de movimientos sociales que buscaron mejores oportunidades para su población, que, en su mayoría, de acuerdo con la medición de competencia económica internacional se les llamó: *países subdesarrollados*.

Los gobiernos a través de las administraciones públicas tenían un objetivo: lograr el desarrollo, conviene definir al desarrollo como concepto, pues éste término ha tenido diferentes interpretaciones y perspectivas, de acuerdo a la época en la que se contextualice, pero siempre se ha visto en el sentido de *progreso* o de *mejora*.

“El desarrollo, su teoría, sus discursos y su práctica, puede verse de muy diferentes formas. Muy probablemente, la más frecuente de ellas, hace énfasis en la evolución de los conceptos científicos: teorías, hipótesis y explicaciones.” (Cuervo, 2010, pág. 3)

Señala Cuervo (2010) que desde la época de la Ilustración la idea de progreso (entendido este concepto al comparativo que hoy podríamos tener de desarrollo), siempre fue asociado a lograr mejorar la realidad; al logro del crecimiento, conocimiento, competitividad y cohesión social, entendiéndolo, al igual que el de democracia, como un tipo ideal al cual hay que acercarse. Es así que durante muchos años los ideales sociales de progreso se encaminaron de acuerdo a los modelos económicos a la idea de desarrollo.

Existen diversos modelos de planeación; dependiendo de los objetivos y las características de las organizaciones que la lleven a la práctica y del objetivo que éstas



persigan, sin embargo, independientemente de la naturaleza pública o privada de una organización, se requiere de la adopción de sistemas o procesos de planeación, que permitan competir con eficiencia y eficacia de cara a los enfoques cambiantes de las necesidades en la realidad compleja de países como México. Como sabemos, el fin de las organizaciones públicas es, en el sentido ideal, la búsqueda del bienestar general, entendiendo a éste como aquel en el cual la sociedad encuentra su mejor condición de desarrollo por medio de oportunidades de un crecimiento personal, económico y social.

No abundaremos en estudiar cada uno de los modelos de planeación que existen, pero sí puntualizaremos algunos aspectos teóricos de la planeación del desarrollo; pues es ésta la que retoman las administraciones públicas de América Latina en su necesidad de combatir la pobreza y desigualdad económica, atendiendo las políticas internacionales para encaminarse a salir del subdesarrollo y con ello mitigar la incertidumbre, desconfianza y crisis de convivencia social entre ricos y pobres.

Abordando esta idea, es menester señalar que el crecimiento económico es esencial para el desarrollo pleno, cuando se acompaña de bienestar social. Como lo señalan Máttar y Perrotti (2014):

“El desarrollo es un proceso de largo plazo, que requiere de un enorme y prolongado esfuerzo colectivo, encabezado por el Estado y sostenido en políticas de Estado que perduren más allá de las administraciones gubernamentales. Las políticas de Estado deben proyectarse hacia horizontes de largo plazo”. (pág. 63)

De acuerdo a un análisis que realizó la CEPAL a mediados del siglo XX, la planeación para el desarrollo en América Latina y el Caribe surgió de manera sistemática (incluyendo fundamentos teóricos y estandarización de determinados procedimientos técnicos). El impulso determinante provino de la firma de la Carta de Punta del Este en 1962, que exhortaba a los países a construir una visión de futuro, sobre la base de una alianza continental para el desarrollo que suponía importantes recursos financieros. Así surgieron la mayoría de las instituciones, como el Instituto Latinoamericano de Planeación (ILPES) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que llevaron a cabo estudios e investigaciones sobre planeación pública en la región. No obstante, el crecimiento en los países latinoamericanos fue pobre y más lento en comparación con los



países desarrollados. Durante la segunda mitad del siglo XX sucedieron numerosos cambios económicos y políticos, derivados de las disputas ideológicas entre los países capitalistas y socialistas, no obstante, para finales de siglo la competitividad y globalización coexistían ya en la búsqueda de alternativas, creando un paradigma que regeneró la idea de desarrollo con un enfoque humanista y de sustentabilidad.

“La crisis económica de los años 1970 en los países desarrollados dio lugar a transformaciones radicales en las reglas del juego económico mundial, en las organizaciones económicas y en las visiones relacionadas con el crecimiento económico y el desarrollo. Estas modificaciones hicieron que las preocupaciones por el desarrollo entraran en un prolongado letargo, acompañado de un progresivo debilitamiento de la idea y del papel otorgado a la planificación.” (Cuervo, 2010, pág. 17)

En relación a la idea de Cuervo, el desarrollo sufría una crisis que se vio reflejada en materia de planeación, misma que se notaba debilitada y no generaba impacto en el qué hacer de los gobiernos. Cabe mencionar que además de esto, se comenzó a establecer la diferencia entre desarrollo y crecimiento económico. Es importante hacer mención de que en la década de los ochenta comienza a hablarse de *Desarrollo Sustentable*. Esta idea, se centraba en lograr un crecimiento económico estable y sostenible⁵ para la humanidad, como alternativa a la sobreexplotación de los recursos y riqueza natural de los países en su interés de crecimiento en términos económicos y de producción.

“La principal declaración de la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas fue: *‘El desarrollo sustentable es aquel en el que se cubren las necesidades de la generación presente, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras’*” (World Commission on Environment and Development, 1987)

Este concepto, comenzó a cobrar gran importancia sobre las cuestiones sociales, políticas y económicas de todo el mundo, a razón de la publicación de *Nuestro Futuro Común* que hizo la Comisión Brundtland. El sistema neoliberal orillaba a los países en vías de desarrollo a una encrucijada; por una parte éstos debían implementar esquemas de industrialización y producción para lograr un crecimiento económico; por otra parte la pobreza y marginación seguían siendo el lastre que arrastraban desde décadas atrás; es por tanto que las grandes empresas trasnacionales vieron como nicho de oportunidad su

⁵ Cabe señalar que existen muchas definiciones del concepto Desarrollo Sustentable, derivado de que hay una imprecisión al traducir del inglés al español la expresión *Sustainable Development*. Respecto a esta discusión Loa (2008) nos señala que “etimológicamente la palabra sostener y la palabra sustentar vienen de la misma raíz latina, pero el equivalente de sustentar es intensivo de sostener; pues, según el diccionario de la RAE la acepción sustentar es la que más exactamente refleja el concepto de lo que se quiere expresar; ya que su significado es “soportar una cosa para que no se tuerza o se caiga” mientras que sostener es menos apropiada, porque significa “mantener un cuerpo en un medio o en un lugar, sin caer o haciéndolo muy lentamente”.



establecimiento en los países de Latinoamérica, donde encontraban mano de obra y materia prima barata, dónde además no existía una *institucionalización* del término acuñado por la Comisión Brundtland.

Como lo señaló Gómez (2010) “*La idea de desarrollo cambia radicalmente con el concepto de desarrollo sustentable.*” Posterior a las crisis económicas de los países desarrollados derivadas de un déficit en sus economías, la preocupación por los índices de deterioro ambiental que había traído consigo el crecimiento industrial de las décadas anteriores hicieron repensar la idea del desarrollo. La idea de planeación desarrollista de la década de los 80’s aspiraba a que la población de los países latinoamericanos pudiera gozar de condiciones de vida cercanas a la de países europeos en un período de tiempo determinado y obviamente inacabado, no obstante, se aspiraba a una realidad no sólo lejana, sino también *ajena* a la latina, imponiendo además el respeto al entorno y el cuidado del medio ambiente.

Aunado a lo antes mencionado, es importante señalar que los países desarrollados ya producían en Latinoamérica, lo que significaba el establecimiento del tercer sector económico en la región, por tanto, la sustentabilidad también llega tarde y en distintas condiciones obligando a la administración pública a generar paliativos en los que las legislaciones sean baratas y no pongan en riesgo la estabilidad de la inversión extranjera y en sí la economía regional de los países.

El esfuerzo colectivo para alcanzar condiciones *distintas* requiere de un proceso no sólo *enorme* en el ámbito de la acción estatal, sino más allá de sus límites, mediante la concientización de los individuos llegando a éstos a través de sus propios medios y con las propias distorsiones que cada conciencia puede adoptar.

Para lograr un *buen gobierno* -que era el objetivo real del plan mundialista- se tenía que vencer los vicios públicos heredados, donde la oposición política acostumbrada a sacar ventaja de la ineficiencia burocrática generaba una corruptela clientelista.

Para ello el Estado ameritaba demostrar administrativamente capacidad, transparencia, competitividad y lograr la cooperación del sector privado y corporativo. Todos los sectores y esferas de la sociedad tenían que estar conscientes que los éxitos de las



reformas se obtendrían a largo plazo, y para ello era vital un liderazgo político que lograra inculcarle confianza a todos los sectores de la sociedad para alcanzar ciertos acuerdos básicos (pactos) entre todos los sectores y grupos políticos para llevar adelante la transformación deseada.[...] *“Pero lo más importante era la voluntad nacional para el cambio, sin ello ninguna reforma ni ayuda internacional lograría tener éxito, el proceso debería ser más endógeno que exógeno.”* (Andara, 2007, pág. 85)

“A lo largo de casi tres décadas, las características, los alcances e impacto de la planificación evolucionaron a la par del proceso de desarrollo y, por tanto, fueron afectados por factores internos a los países (estilos de desarrollo, inestabilidad macroeconómica, coyunturas de corto plazo, vaivenes en el avance de las democracias, etc.), así como por las cambiantes circunstancias internacionales (auge de los precios del petróleo en los setenta, crisis de la deuda a principios de los ochenta, la globalización económica y política, la oscilación del péndulo Estado-Mercado, etc.).

Estas circunstancias y los limitados resultados de los procesos nacionales de planificación en términos del desarrollo, incidieron progresivamente en la disminución del espacio de la planificación en el ejercicio de la política pública que, en los años ochenta y noventa, sufrió un repliegue importante, a causa de la prioridad de la gestión de la crisis que se prolongó casi una década (los ochenta), o por la irrupción del paradigma neoliberal, que le restó importancia al papel del Estado en la economía (años noventa)”. (Perrotti & Máttar, 2014)

Desde mediados y hasta finales del siglo XX, se retomó en América Latina la planeación del desarrollo como el camino que permitiría a los países lograr el crecimiento y la competitividad económica inmersos en la dinámica mundial; no obstante, los resultados y las variaciones en la economía y política internacional, la guerra fría y aquello que Francis Fukuyama (1989) dijo había sido el fin de la historia en términos de la extinción de diversas ideologías, debido a que la democracia liberal se reconocía como la mejor forma de gobierno; generaban factores no previstos por las administraciones latinas, que seguían pujando por salir de las precariedades que el subdesarrollo les imponía al tiempo de encarar sus propios problemas y contexto político, social y económico.

En lo transcurrido del siglo XXI se registra una revalorización de la planeación como una herramienta coadyuvante para transitar el camino hacia el desarrollo, por ello la adjetivación de planeación desarrollista o planeación del desarrollo. Esto con el fin de contribuir a propiciar mejores condiciones económicas, que posibiliten extender la mirada de las políticas públicas más allá del corto plazo. Esta nueva planeación contempla aspectos



y complejidades en materia económica y social, que no se registraron durante la etapa inicial de la planeación, donde los objetivos eran vagos o desarticulados, sin encaminarse a la satisfacción de necesidades específicas.

La postura desarrollista que perseguían los países latinoamericanos debía necesariamente conseguir una *concientización* de todos los sectores y esferas sociales para lograr un *buen gobierno*, y ésta lógica se ubica más allá de los límites del Estado y supera por mucho los alcances del estudio de la administración pública; si bien es cierto la argumentación y persuasión política llevan ese objetivo, las carencias y mala reputación de los actores políticos han frenado las transformaciones que debiera alcanzar el desarrollo, dejándolas sólo en retórica. Sería conveniente que el desarrollo de las sociedades y el gobierno en su conjunto pudiera planearse desde una óptica más transversal con una visión sistémica que priorizara lo endógeno más que lo exógeno, para que la situación desarrollista no sea vista como una condición especial o característica excepcional de los países que se dicen desarrollados.

La idea de desarrollo como la concebimos resulta ajena a la realidad latinoamericana, es más una idea importada de países con un contexto físico, geográfico y cultural distinto, que ha impuesto modas adaptadas a contextos diferentes y que obviamente generan resultados distintos.

No obstante, la importación de modelos administrativos, en América Latina evidenció lo que algunos economistas llamaron *Estado asistencial*, más que en un *Estado de bienestar*, y el gran reto que ha planteado el desarrollo es precisamente avanzar hacia un Estado con vocación universal, la agenda fundamental es la que ha venido planteando la CEPAL desde hace algún tiempo y a partir de la edición de la *Trilogía de la igualdad*, especialmente reflejada en el libro *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por recorrer* (2010), que es la de crear sistemas universales de desarrollo social con un gran esfuerzo de redistribución fiscal con base en las realidades de Latinoamérica.

Cabe señalar que, desde nuestra perspectiva, la postura definida por la CEPAL, no está peleada con la liberal postura de manejo económico; por el contrario, retoma la política social desde la perspectiva económica, mediante la propuesta de vocación universal, estos



organismos proponen un desarrollo transversal que reduzca la brecha de desigualdad mediante la aplicación de la planeación a través de estrategias efectivas de las administraciones públicas de América Latina.

La planeación del desarrollo sigue buscando la mejora económica y social como objetivo, tratando de disminuir la brecha de desigualdad entre economías de distintas latitudes, pudiendo lograr su cometido a través de la planeación estratégica como herramienta que permita la instrumentación medible de las técnicas de seguimiento al proceso en sus distintas etapas.

Como hemos visto la idea de retomar la planeación desde el sector público deriva de la necesidad de ordenar, formalizar y documentar los objetivos de los gobiernos orientados a la generación de desarrollo y la modificación del *status quo*, encaminado a generar mejores condiciones y oportunidades hacia los sectores más desfavorecidos.

La pregunta obligada que surge ante el panorama expuesto es: ¿la planeación ha alcanzado el objetivo esperado por los países latinoamericanos?

Las políticas de planeación se retomaron en las administraciones públicas de América Latina con el paso de los años, pero no representan una modificación en términos de disminuir las brechas de pobreza y desigualdad social, de esta problemática surgen distintas interrogantes, entre ellas las de saber cómo se están ejerciendo los recursos públicos, mediante qué mecanismos y procedimientos y qué resultados han obtenido. Las respuestas a dichas cuestiones, tuvieron que institucionalizarse mediante reformas, que derivaban precisamente de la necesidad de hacer a las administraciones públicas más eficaces y eficientes.

La planeación desarrollista se había agotado y los cambios en el contexto político y económico internacional continuaban, ya no se hablaba de países desarrollados y subdesarrollados a finales de los años ochenta, sino de países emergentes o en vías de desarrollo.

Pero ¿realmente habían cambiado los índices de pobreza en Latinoamérica?, ¿se había reducido la brecha de desigualdad? ¿se lograba el crecimiento económico y social en



éstos países? Cada una de éstas interrogantes se comenzó a plantear desde una sociedad y un mundo global que exigía de los gobiernos la pronta respuesta; pues desde el sentido común se observaba que las administraciones públicas en Latinoamérica a pesar de los constantes cambios y adaptaciones en la retórica de su discurso, no habían mejorado la condiciones sociales, políticas y económicas, ante una crisis de credibilidad en la forma en la que se llevaban a cabo las tareas del gobierno, nuevamente se cuestionaba por aquellas instancias financiadoras el papel de los gobiernos y su actuar en el resultado de la aplicación de los recursos públicos.

Podemos decir que, hasta este punto del análisis teórico, la planeación desarrollista, no había generado resultados convincentes y la crisis que enfrentaron los gobiernos se agravó cada vez más en razón de la incapacidad gubernamental, el crecimiento exacerbado de las estructuras de la administración pública y la corrupción que en éstas se generaba y reproducía más allá de los períodos gubernamentales. Ante este panorama la planeación desarrollista había logrado ya una condición importante de institucionalización de los procesos de planeación al interior de la administración pública, no obstante la crisis requería de una respuesta que validara las formas en la que las organizaciones públicas hacían frente a los límites e incapacidades de los Estados, éstos estaban siendo rebasados por las condiciones económicas de los países de dónde se importaron los modelos y el crecimiento en la mayor parte del continente en éstos términos seguía siendo insuficiente.

Derivado de las crisis económicas, los recursos disponibles en América Latina, en su mayoría escasos, sumado a entramados de los aparatos estatales obesos e índices de corrupción altos en muchos países, originaron respuestas mediante reformas de Estado que se proponían hacer frente a un panorama distinto en México y algunos países latinoamericanos, producto de los cambios en la economía mundial y el contexto de un modelo de economía neoliberal.

El panorama seguía cambiando, la globalización impuso una vorágine en el crecimiento de las economías y la competitividad en el sector empresarial de los países avanzados, dicha condición empezaba a permear y cuestionar los procesos administrativos públicos, el reto para los gobiernos era ser “más efectivos y menos costosos”. Este reto



significaba *reformar al Estado* y con ello la renovación y modernización de la administración pública en Latinoamérica de cara al desarrollo tecnológico inminente.

“La primera ronda de las reformas [...] se centraron en la modernización administrativa, la flexibilidad y eficiencia de procesos, la rendición de cuentas y la implementación de un servicio civil de carrera profesional [...] La segunda ronda de las reformas se notó con un marcado interés por los temas de cultura organizacional, motivación, planeación estratégica, excelencia, calidad total y reingeniería; pero sin cambios en relación a las estructuras y política personal del sector público.” (Cejudo, 2009, págs. 139-142)

Las intenciones de las políticas que se retomaron de realidades distintas a las de la administración pública latinoamericana, originaron la dificultad de llevarlas a la práctica en la misma forma, obteniendo resultados distintos. Esta situación se repite constantemente en la administración mexicana, se habla de rondas de reformas que no consiguen la consolidación y evaluación necesaria a la luz de una realidad distinta en el terreno práctico.

“Se reconoce a la influencia externa como un factor que impulsó los cambios en la gestión, pero también es necesario señalar que internamente han tenido lugar otros procesos que impulsaron cambios, los cuales, de forma paralela, dieron lugar a que la gestión pública se transformara y adquiriera rasgos particulares, como es el caso del proceso de reforma del Estado.” (Cejudo, 2009, pág. 85)

Las prácticas de la Nueva Gestión Pública, tales como la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto, la planeación estratégica y la gestión de la calidad –por mencionar algunas- han sido adoptadas de manera aislada y no integral por las administraciones públicas, lo cual origina que la gestión pública promueva cambios de forma singular en cada una de las vertientes; los tiempos, los procesos y las formas en las que se ha adoptado ésta, han generado que la mejora de la calidad de la gestión se dé únicamente en el aspecto más elemental de la administración; en el procedimental y/o de la técnica, situación que dejó de lado la visión del objetivo desarrollista.

Como consecuencia de la enorme brecha social de pobreza que hay en los países latinoamericanos se reconceptualizó la idea de desarrollo en un plano transversal, que centraba los esfuerzos de los Estados en una planeación de largo plazo.

“En los países latinoamericanos se considera al Estado como una institución que tiene una función succionadora de recursos del sistema económico más que de producir bienes y prestar servicios. Se ignora así, que en nuestras economías mixtas el sistema productivo tiene un sector privado muy amplio que se rige por las reglas del mercado, condicionadas por la política económica del gobierno, y un sector público



que va adquiriendo cada vez más una ponderación mayor, no sólo en la prestación de servicios, sino también en la producción de bienes.” (Cibbotti & Sierra, 1986)

Se entiende que a través de las reformas del Estado se preveía la imperiosa necesidad de medir el desempeño de las administraciones públicas, entendiendo a éstas, como aquellos organismos del gobierno que ejecutan las políticas adoptadas por éstos, lo que importaba entonces era *“conocer cómo hacen su trabajo las administraciones públicas, más que cuáles son las tareas que deberían realizar los gobiernos.”* (Shepherd, 1999, pág. 69)

El objetivo de las administraciones públicas como se ha mencionado, se basa en la búsqueda del bienestar general; sin embargo, bajo este nuevo esquema, se debe privilegiar únicamente la atención de los procesos y resultados del trabajo de los gobiernos a través de las administraciones públicas y no conformarse con saber las tareas que les corresponden a éstos.

“La necesidad de mejorar el sector público, de hacerlo más productivo y eficiente en términos de competitividad y de calidad —esta última condición impuesta por la globalización— es lo que lleva a adoptar la NGP en los gobiernos como en el caso de México.” (Cejudo, 2009)

Dichas necesidades son identificadas y evidenciadas por organismos financieros internacionales y no por la propia ciudadanía, lo cual hizo que se adoptaran nuevamente modelos importados para iniciar el proceso de mejora; sin embargo, los modelos adoptados por las administraciones públicas se encaminarían de forma eficaz, hasta que las limitaciones del cambio, los valores y las actitudes se hicieron evidentes por la falta de productividad, calidad y eficiencia en el servicio público. De esta problemática surge la demanda de dichos organismos hacia los países latinoamericanos por generar sistemas integrados de administración financiera, que incluyan en sus procesos “armonía” entre cada etapa y relación estrecha para dar coherencia a sus tareas y funciones, en los que la planeación no debiera ser un proceso aislado que da respuesta al cumplimiento de una ley.

“Con el fin de contar con información completa y significativa, ya sea en el sector público o privado, se deberán cumplir las siguientes funciones a través de los sistemas de gestión financiera:

- Establecer un marco financiero para las actividades y operaciones de planificación.
- Garantizar que hay fondos suficientes para financiar las actividades y operaciones planificadas.
- Proteger los recursos a través de controles financieros adecuados.
- Administrar los sistemas que producen la información para controlar las operaciones y actividades planificadas.



- Analizar y evaluar los efectos financieros de las decisiones administrativas, antes y después de que se pongan en práctica.
- Reportar y analizar los resultados de las actividades y operaciones, medidos en términos financieros.”
(McCormack, 1999)

Como lo hemos visto, podemos esgrimir que las ideas de planeación y desarrollo que se siguieron en Latinoamérica, buscaron influir en el crecimiento económico; la competitividad, producción, globalización, estabilidad, inversión, distribución del ingreso, concentración de la riqueza, las actividades primarias encaminadas al cuidado del medio ambiente y en cuanto al aspecto social; mediante el combate a la pobreza, a la desigualdad, la inclusión, etcétera; por cualquier vía, y en específico para México, la responsabilidad recayó en la dirección del Estado a través de la administración pública.

1.3 Las Reformas gerenciales del Estado frente a organizaciones estáticas

En las últimas décadas se han presentado nuevas formas o paradigmas que se ostentan como opciones vanguardistas para ejercer la gestión pública de manera eficiente y como mecanismos para brindar soluciones a los problemas comunes que aquejan a las sociedades contemporáneas. En estas nuevas tendencias el papel del Estado y la función que debe tener el Gobierno, ha ido reconfigurándose.

De acuerdo con Barry Bozeman (1998), la concepción del Estado en buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer.

Posteriormente, desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia - la primera fase del Estado benefactor. En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros.



Durante la segunda mitad del siglo XX, cuando la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad; es la etapa en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos en turno consideren estratégico para el desarrollo económico, o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención. Es la fase amplia del Estado benefactor, llamada por algunos Estado omnipresente. Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, surge lo que algunos han denominado el Estado modesto" o el Estado regulador" -como lo han llamado otros-, comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes.

Dichas premisas se retomaron una vez visto que el trabajo descoordinado y sin estrategia basado en el aprendizaje común, limita las posibilidades de fortalecer las administraciones públicas, debiendo comenzar a encauzar el objetivo común de *buen gobierno y desarrollo* de manera integral. De esta forma la planeación fue vista como un subsistema dentro de un sistema mayor donde los insumos en términos de recursos públicos se convertirán en productos, bienes y servicios hacia la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, y como complemento al proceso complejo de planeación que se sigue en la práctica administrativa, partimos de la premisa gerencial ya para entonces adoptada: “*Para que el gobierno aborde los problemas sociales de manera eficiente, [...] las dependencias gubernamentales necesitan administrar de manera muy semejante a las organizaciones empresariales*”. (Barzelay, 1998, pág. 40)

Es precisamente de la administración privada que se adopta la idea de la gestión pública de algunos países angloparlantes como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, por mencionar algunos. La idea de la gestión pública surge en esos Estados, como una necesidad de cambio en las administraciones públicas que permita responder con



eficiencia y eficacia en la atención de necesidades y el alcance de objetivos, situación retórica que resultaba demasiado atractiva para los países que entonces –en la década de los 80s-- se denominaban *en vías de desarrollo*, sin embargo a la fecha se observa que no se ha cumplido de la misma forma el éxito en Latinoamérica, como en los países antes referidos.

“[...] cuando la cultura neo empresarial se introduce en unas organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa que agrupa valores públicos (que es una situación bastante excepcional en las administraciones públicas de los países latinos) los efectos son muy distintos a los de los escenarios anteriores. En primer lugar se produce un lógico choque entre ambas culturas que puede tener como desenlace una cultura organizativa híbrida que combina valores públicos con valores de carácter empresarial.” (Ramió Matas, 2001, pág. 19)

La generación de culturas organizativas híbridas hace que las mismas sigan técnicamente las reglas sin entender *hacia donde* se encaminan, lo cual origina que no se cumplan los objetivos de forma eficaz, eficiente y efectiva, como ha ocurrido en la mayor parte de América Latina, por seguir las recomendaciones de organismos que condicionan los recursos económicos a cambio de lo que algunos llaman *democratización administrativa*.

México por supuesto no es la excepción. Una de las presiones que sin duda pusieron a este país en la necesidad de reinventar sus procesos administrativos y de gestión desde los años 80's --fue a mi parecer-- la presión de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁶, que pugnaban por mejores prácticas financieras en aras de dinamizar la economía; es así que el país se vio obligado –nuevamente- por presiones externas, más que internas; para retomar modelos de gestión, que se adoptaron como una necesidad vanguardista al exterior y no como una satisfacción a la demanda pública, resultando medidas puramente estéticas.

De esta manera, se retomó el esquema neoliberal y la descentralización administrativa fue una de las directrices principales que retomó la administración pública; a través no sólo

⁶ No hubo capacidad de respuesta de los gobiernos para diseñar una concepción propia, esa ha sido la crítica con el paso del tiempo, los países se ajustaron a las reglas y se extralimitaron en deuda, pensando que era la vía para el crecimiento económico, para frenar este fenómeno los organismos económicos internacionales buscaron medidas para frenar o condicionar esta situación.



de las leyes y los planes, sino también a través de la articulación de los programas, proyectos y políticas públicas que validaron el actuar gubernamental.

“La Administración Pública de los años ochenta necesitaba un replanteamiento para enfrentarse a retos como los reequilibrios presupuestarios y la intensificación de la competencia internacional, propia de la incipiente globalización, cuya principal implicación fue la demanda de un papel más activo de las administraciones públicas en el impulso a la actividad económica. [...] Por si esto fuera poco, la Administración Pública debía comenzar a adaptar sus estructuras al incipiente proceso de cambio tecnológico. Sin embargo, lejos de estar preparada para los cambios que suponían los nuevos retos, las administraciones públicas de los años ochenta continuaban respondiendo al tipo-ideal weberiano, un modelo históricamente fundamental para su institucionalización pero que conllevaba un funcionamiento netamente burocrático, donde el cumplimiento de los procedimientos administrativos reglamentados primaba sobre el desarrollo de la actividad finalista”. (Ruiz López, 2012, pág. 1)

Los cambios generados en los modelos de cooperación económica, el uso de la tecnología y las ciencias en general, hizo evidente la necesidad de rediseñar la forma en la que el gobierno había de prestar sus servicios a la ciudadanía, mediante procesos innovadores, que generaran resultados y al mismo tiempo satisficiera las nuevas demandas e intereses sociales. De esta manera se comienza el camino de la gestión pública en los países latinoamericanos, en aras de alcanzar la efectividad y la eficiencia adoptando modelos ajenos con el único fin de obtener los empréstitos que le permitieran mejorar las condiciones de sus economías frágiles hasta entonces, buscando validez y sintonía con los organismos financieros internacionales, disciplinándose en el régimen del sistema neoliberal, pero en condiciones de países deudores, para mantener la estabilidad económica y política.

No obstante, en los años subsecuentes se siguió el mismo esquema de reproducción de políticas. Frente a la realidad similar en muchos países fue indispensable formular la Nueva Gestión Pública⁷ (NGP), identificada como aquella que conserva algunos de los postulados de la gerencia privada, principalmente orientados hacia el servicio al ciudadano, por encima del ritual del procedimiento administrativo. Esta nueva perspectiva se vino a

⁷ Para algunos autores el término *New Public Management* se traslada al español como nuevo manejo público, o nueva gerencia pública; sin embargo nosotros retomamos el concepto nueva gestión pública, porque el término gerencia puede ser entendido en el sentido jerárquico de la toma de decisiones, mientras que manejo queda acotado y no refleja integralmente el significado de las tareas que se realizan mediante la gestión en el ámbito público, entendida como administración lejos de la óptica cupular de la toma de decisiones, misma que conlleva la realización de planes, programas y proyectos.



denominar Nueva Gestión Pública (NGP o NPM, *New Public Management* por sus siglas en inglés).

La NGP tiene como propósito enfatizar los logros obtenidos por una administración, sobre los rituales de autoridad y dirección general, manteniendo la imagen *empresarial* para contrastar con la desacreditada burocracia carente de buen servicio. Sin duda alguna en nuestro país, los encargados de esta difícil tarea de adoptar la NGP continuaron acudiendo al tradicional método que en México se viene aplicando, consistente en *cubrir las apariencias*.

La NGP buscaba hacer eficaz y eficiente la administración pública, con una serie de modelos y principios de administración empresarial aplicados a la gestión gubernamental por medio de las reformas, como lo señala Uvalle: “*este cambio institucional generaba: la respuesta deliberada e inducida que los Estados formulan y llevan a cabo para atenuar la incertidumbre que puede desconcertar a la sociedad cuando no hay respuestas puntuales a sus causas, impactos y resultados terminales. [...]*” (2004, pág. 119)

La adopción de modelos de NGP en América Latina, vino acompañada de múltiples mecanismos de coordinación gubernamental; se comenzó con la idea de la modernización administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, el servicio civil de carrera, la transparencia y rendición de cuentas, los modelos de presupuesto basado en resultados y obviamente la planeación estratégica.

Para octubre de 1998, el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), propuso el documento *Una nueva gestión pública para América Latina* (1998), mismo que orientaba a los países latinoamericanos a *rediseñar* la actuación del Estado hacia el área social para fortalecer su papel como formulador y financiador de las políticas públicas, a través de una correcta planeación y presupuestación con la finalidad de elevar y mejorar la rendición de cuentas de sus gobiernos; así como la optimización de los recursos usados en las políticas sociales, mediante otros mecanismos que además permitieran; la profesionalización, la transparencia y la descentralización de la ejecución de los servicios públicos para un mayor control de resultados.



Como era de esperarse, la adopción de los mecanismos que establece la NGP no se iba a dar en nuestro país por la simple instrucción; ante esta situación, muchos de éstos se vieron institucionalizados mediante ordenamientos legales, no obstante, es menester señalar que en ese entonces la planeación estratégica aún no era aplicada como tal. La institucionalización de las recomendaciones en la gestión pública se fue dando conforme fueron surgiendo las mismas, retomándose al interior de la planeación pública a través de la planeación estratégica como una recomendación más.

Según George Steiner (1979), la planeación estratégica es un proceso indispensable para la dirección *de una empresa*, ya que provee de estructura para tomar decisiones y ayuda a tener una visión de largo plazo. Steiner propone cuatro tipos de planes: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos; según este autor: *“la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático, más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados, con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias, y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía”* (Steiner, 1979, pág. 21).

A la luz de los conceptos que Steiner ofrece, las nuevas formas de tecnificar los procedimientos administrativos en la administración pública, y en específico la aplicación de la planeación estratégica (PE), tuvieron como principal orientación transversalizar un nuevo modelo de administración de los servicios; haciéndolo más dinámico, efectivo y que permitiera la obtención de resultados en menor tiempo dentro del sector público.

La esencia de la PE radica en la identificación sistemática de oportunidades y amenazas que existan en el entorno de la organización, el compromiso con la visión y el seguimiento integral de la organización a los objetivos planteados.

De acuerdo a la propuesta de Henry Mintzberg (1979), la planeación estratégica es una herramienta que permite a las organizaciones prepararse para enfrentar las situaciones que se presentan en el futuro, ayudando con ello a orientar sus esfuerzos hacia metas realistas de desempeño, por lo cual es necesario conocer y aplicar los elementos que intervienen en el proceso de planeación.



La PE, entendida de ésta manera, nos ayuda a adquirir un concepto muy claro de las organizaciones, lo cual hace a su vez posible la formulación de planes y actividades que se orientan a lograr las metas, además permite prepararse para hacer frente a los rápidos cambios del ambiente en que opera la organización. La pregunta es: ¿las organizaciones públicas en Latinoamérica estaban preparadas para operar bajo este principio?

Con la práctica de nuevos procedimientos, se hicieron evidentes nuevos problemas a enfrentar por las organizaciones latinoamericanas; problemas añejos, pero con un contexto diferente; la corrupción en todos los niveles, por ejemplo, sería el lastre que arrastrara el servidor público hasta nuestros días, acompañado de la insuficiencia presupuestal y la alternancia del poder, propiciaron que la forma de adoptar *nuevos modelos*, se hiciera una prioridad imperante para la administración pública. *“El proceso de gobierno tiene que responder al tiempo en que el poder es motivo de mayor redistribución, lo cual significa que no es factible decidir a espaldas de los grupos y organizaciones de la sociedad.”* (Uvalle, 2004, pág. 104)

Las formas que plantea la NGP para la administración pública, se han seguido con base a mecanismos preestablecidos que se prevén eficientes, pero que una vez que se realizan prácticamente, las organizaciones los siguen más en la técnica que en los principios teóricos; es decir se da más importancia a los tiempos y las normas que al resultado u objetivo de las actividades encaminadas a lograr una NGP, y esto se entiende desde el servicio público ante la inexistencia de recursos suficientes que permitan cubrir *todas* las necesidades de los ciudadanos; por eso, la priorización de los rubros de atención de los servicios que demanda la población, se realiza con base en la toma de decisiones, de ahí la necesidad de que a la luz de la innovación se dé mayor apertura a los procesos de planeación, no obstante, la debilidad institucional, la corrupción y la voluntad política siguen siendo importantes retos a vencer por las organizaciones públicas.

Desde el momento en el que el tomador de decisiones selecciona a sus funcionarios da pauta a las condiciones de corrupción, pues no existe separación entre lo político y lo administrativo y desde este momento el primer acto de corrupción es aceptar un cargo en el servicio público para el que un ciudadano no es apto.



“Las acciones emprendidas por el gobierno mexicano a raíz de su membresía en la OCDE impactaron diversos ámbitos, aunque de inicio los cambios más representativos fueron de carácter económico. Algunas de las propuestas de los modelos sobre cómo mejorar el sector público han sido imitadas, es decir, han dado lugar a procesos de isomorfismo mimético, tal es el caso de las prácticas tipo NGP. Por lo anterior, se reconoce a la influencia externa como un factor que impulsó los cambios en la gestión, - pero también es necesario señalar que internamente han tenido lugar otros procesos que impulsaron cambios, los cuales, de forma paralela, dieron lugar a que la gestión pública se transformara y adquiriera rasgos particulares, como es el caso del proceso de reforma del Estado.” (Contreras Orozco, 2012, pág. 85)

Las prácticas de la NGP, en específico a través de la PE en México, obedece a razones de influencia externa y factores internos que han impulsado acciones de modernización en la gestión pública, ante la necesidad de demostrarle a la ciudadanía que se trabaja continuamente para optimizar la prestación de servicios y la atención al ciudadano; así como demostrar que la implementación de prácticas originadas en la administración privada, ponen en sintonía a la administración pública con gobiernos de vanguardia.

Por otra parte debe privilegiarse la comprensión de que la PE sólo es *una herramienta* de la NGP, que en armonía con algunas otras como la simplificación administrativa, la transparencia, la rendición de cuentas, el presupuesto basado en resultados y la profesionalización de los servidores públicos, procuran una mejor percepción de los servicios que presta el gobierno a la ciudadanía y que en su conjunto contribuyen a alcanzar los objetivos de las organizaciones públicas, no obstante persisten las viejas prácticas apegadas a modelos burocráticos en el comportamiento organizacional. Aunado a este problema, México y algunos países de América Latina se enfrentan a una debilidad institucional que cada día es más evidente; se hace lo que se puede con lo que se tiene.

Hemos discutido ya, desde el ámbito de la planeación, la contrariedad de los modelos adoptados mediante las políticas estatales, que impactan e inciden en el ámbito subnacional, hablaremos ahora de algunas características de las organizaciones públicas que llevan a cabo los procesos de planeación. *“Las administraciones en Latinoamérica poseen reglas y estructuras formales, muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados.”* (Shepherd, 1999, pág. 83)



Las administraciones públicas latinoamericanas son las organizaciones formales que ejecutan los quehaceres de los gobiernos. Se entiende por organización a toda actividad social en la que intervienen una población de individuos orientados a la realización de un objetivo común que ha de estar necesariamente ordenada, relacionando el sentido del orden, a la idea de que posea una estructura para la obtención de objetivos o fines, *“el término “organización” suele designar tanto al complejo social organizado (...), como a su estructura organizativa; y también, desde una perspectiva dinámica, al proceso organizativo que ordena los órganos y las relaciones entre ellos”*. (García Hoz & Medina Rubio, 1986, pág. 85)

No hay situación más compleja en la administración pública de cualquier ámbito, que el enfrentamiento de la teoría --que parte en su mayoría de ideales-- con la práctica -- que se realiza en su mayoría bajo costumbres--. El enfrentamiento de la organización viva y compleja con el deber ser, resulta un verdadero dolor de cabeza para la planeación, el desarrollo o la gestión pública.

Podemos señalar que la planeación es la ruta que te dice qué hacer, cuándo y con qué medios, mientras la organización define quién y cómo se ejecuta. El *quién* y el *cómo* son sin duda más complejos, entran una serie de elementos que no son controlables por la planeación; como las conductas, los intereses, prioridades y valores propios de cada individuo, por ello resulta necesario definir y tener en cuenta a lo largo de la investigación los elementos teóricos de las organizaciones, que nos ayudarán en gran medida a no perder de vista los problemas que del diseño y funciones de éstas derivan en la práctica.

De acuerdo con Díaz de Quijano (1993, pág. 67):

“La organización es una formación social compleja y plural, compuesta por individuos y grupos, con límites relativamente fijos e identificables, que constituye un sistema de roles, coordinado mediante un sistema de autoridad y de comunicación y articulado por un sistema de significados compartidos en orden a la integración del sistema y a la consecución de objetivos y fines”.

Estos fines, o el modo de conseguirlos, no siempre son aceptados por todos sus miembros, por lo que deben ser negociados o impuestos, lo que permite entender a las organizaciones como coaliciones de poder en lucha, a veces por el cómo conseguir los objetivos y a veces por la fijación de los objetivos mismos.



Al interior de las organizaciones se deben identificar plenamente los objetivos de las mismas; el desinterés, la falta de una comunicación efectiva, o de armonía, los intereses particulares y/o un largo etcétera que varía de acuerdo a la percepción de cada individuo deben de quedar de lado mediante la negociación, las coaliciones, alianzas o cualquier otro mecanismo que permita mantener el sistema de autoridad.

Las organizaciones públicas en el contexto al que nos hemos referido, en su mayoría, carecen de uno o varios elementos conceptuales. De entrada, la administración pública enfrenta grandes retos que se han postergado durante los cambios de la planeación y que siguen ocasionando que ésta no alcance el fin que en principios teóricos supone. Entre los innumerables retos encontramos como el común denominador la corrupción, que deriva en la falta de profesionalización, subjetividad de funciones, desapego a la normatividad o en el mejor de los casos una sobrerregulación que privilegia el proceso y la técnica por encima del objetivo de la administración pública.

Si realizamos un ejercicio de construcción del concepto de organización, a partir de los elementos que hemos señalado antes, ésta puede ser:

- Un conjunto de individuos que se interrelacionan dentro de una estructura social, persiguiendo una meta en común que les otorga sentido de pertenencia e identidad.
- Un sistema de actividades conscientemente coordinadas formado por dos o más personas, cuya cooperación recíproca es esencial para la existencia de la organización.
- Una estructura social creada para lograr metas o leyes por medio de la gestión del talento humano, están compuestas por sistemas de interrelaciones que cumplen funciones especializadas.

La organización comprende una serie de elementos como la estructura, los individuos y la jerarquía; que incluyen la complejidad social de sus relaciones, así como los procesos que componen a las mismas, dependiendo de los autores o las escuelas de las teorías de la organización, se da más peso a unos elementos u otros. La conceptualización de los elementos de la organización, y su utilidad práctica desde la perspectiva estructuralista nos



ayudará a comprender de mejor manera la forma en la que opera la planeación en los países de América latina.

De la revisión de los conceptos anteriores, encontramos que algunos elementos básicos que componen a una organización son:

- Las personas que realizan dinámicas comunicativas mediante interacciones, simbolismos y rituales,
- La interrelación de individuos mediante la disposición de actuar colectivamente,
- Los fines, metas u objetivos comunes que persiguen; que se definen de acuerdo a su naturaleza, sus alcances, entorno y estructura; y
- El ambiente en la que se desarrollan influenciado por una serie de valores, conductas y condiciones que permiten en mayor o menor medida el desarrollo.

Las organizaciones deben tener una razón de ser, y determinados objetivos concretos a cumplir, conjuntamente con el entorno en que ésta vaya a desarrollar sus actividades, determinan el enfoque de los componentes de una organización. Los componentes de las organizaciones, son: los individuos, las funciones, las tareas, las políticas, la estrategia, la estructura organizacional, mimos que permiten un desempeño adecuado sobre la base de un diseño organizacional y dan cumplimiento a los objetivos planteados.

Las organizaciones públicas destinadas y creadas para llevar a cabo la planeación, son las que enfrentan el contexto cambiante en el que se ve inmersa esta última. La problemática de las organizaciones radica en que estas últimas han permanecido estáticas; enfrentando y ejecutando una planeación que atiende un contexto cambiante.

La falta de dinamismo y capacidad de adaptación de las organizaciones a los nuevos contextos ocasiona que la planeación desarrollista o estratégica siga siendo burocratizada; es decir, que se siga con base a normas establecidas, instituciones y estructuras jerárquicas con funciones de planeación, que operan al más viejo y puro estilo estructuralista, su razón de ser y el sentido social que persiguen dentro de la sociedad, atiende en el mejor de los casos, al apego excesivo a la normatividad, la división de atribuciones y funciones en los distintos ámbitos gubernamentales y un comportamiento y mecanismos de interrelación que



no atienden las formas, cultura y comportamiento de los individuos y sus mecanismos de asociación, en un contexto de economía liberal y democratización administrativa.

“Reconstruir, mediante un análisis empírico las regularidades en el comportamiento que caracterizan a las relaciones entre una pluralidad de variables organizativas. Todo esto partiendo de la convicción... de que independientemente de los fines que cada organización persiga y de los sectores específicos en los que opere, esta tendrá en todo caso comportamientos típicos y recurrentes, precisamente por ser una organización.” (Grimaldo, 2015, pág. 4)

Para observar la recurrencia de los fenómenos en la ejecución de la planeación por parte de las organizaciones de la administración pública, y, en su caso, estudiarlos para ofrecer una explicación que ayude a comprender con mayor detalle la problemática que enfrentan las organizaciones, nos centraremos a estudiar el diseño organizacional a través de sus estructuras, instituciones, funciones y normatividad, pues como se ha mencionado reiteradamente, la relación de la organización con la planeación, es inherente en *la realidad*, como lo señala Mintzberg (1979), “*el plan adecuado y el correcto diseño organizacional aseguran el primer éxito para una organización*”.

La planeación debe ser entendida por la organización como el camino por el cual se persigue el objetivo de desarrollo, la reducción de la pobreza y desigualdad económica y social, por un lado, y por otro; como la herramienta que permite la eficiencia y eficacia del actuar de la administración pública, en un sentido integrador que no anteponga el interés del burócrata por encima del de la sociedad.

De acuerdo con la teoría de Weber; se tiene como supuestos principales que para que la administración sea eficiente, debe sentar las bases de funcionamiento de la organización burocrática por medio de la normatividad.

El modelo de organización weberiano se ha convertido en el marco teórico en el que operan las estructuras, los procesos y funciones de la mayoría de las organizaciones públicas. Para Weber (1969), la burocracia constituía un mecanismo de racionalización debido a su superioridad técnica frente a otras formas organizativas, ya que optimiza los procesos y resultados de la organización, mediante la rapidez, claridad, conocimiento de archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales y personales.



En la realidad esto no forma parte de las organizaciones públicas de América Latina, la gente ingresa al servicio público sin tener el conocimiento de sus funciones, sin la claridad de las normas, o sin *expertis*, lo que hace que se cometan errores que no son supervisados, alejándose del paradigma weberiano, y por ende generando fallas en la organización y la propia planeación.

Esta es una de las razones por la cual falla la planeación, el *cómo* operan las organizaciones en México; *bajo el sistema del botón*, ya que se permite el ingreso a la administración pública a personas sin la capacidad o competencia para desempeñar sus funciones, colocándolas en cargos y puestos en los que no aportan, de aquí una causa de los fracasos en el seguimiento de los procesos y el alcance de los objetivos. Desde ésta óptica dentro de las organizaciones, la falta de conocimiento resulta en el desatino de la planeación al no existir orden ni conocimiento del funcionamiento de la planeación, de aquí la importancia de la profesionalización constante y permanente en éste sentido y otros convergentes.

Para efecto de análisis es prudente señalar los elementos que para una organización *pública* son importantes, de acuerdo con Harmon y Mayer (1999, pág. 14):

“Las finalidades u objetivos, el entorno, y la forma como se organizan los comportamientos individuales, la toma de decisiones y la estructura dentro de las organizaciones, mencionando que puede haber algunos otros, como la motivación, la racionalidad, el ambiente, y demás elementos que se especifican en cada perspectiva, [...] pueden tener aplicación general en el ámbito de la administración pública.”

Podemos argumentar, que las teorías y perspectivas desde las cuáles se estudian las organizaciones tienen una injerencia transversal en lo que respecta a la teoría estructuralista; de aquí que éstas se complementen y tengan viabilidad de seguimiento en la administración pública. No obstante, nos encontramos claramente en un sector ambivalente en el caso de la administración pública latinoamericana; por un lado, como se expuso en el apartado anterior, se da entrada a la idea de la NGP para dar valor a los procesos y las técnicas que permitan hacer *más eficiente* el servicio público y, por otro lado, el valor del trabajo y su manera de hacerlo, que en sí mismo representa para los individuos un acto racional.



El contexto antes señalado, ha demandado una forma de organización diferente y las organizaciones no han generado respuesta, resulta indispensable repensar la forma de organización de la planeación pública, enfrentando las realidades que afectan a las organizaciones. Esto va más allá de las reformas o los modelos económicos; se trata de la forma en que se desarrolla la propia administración pública viva, conformada por individuos que poseen cargas de valores, principios morales e intereses particulares, quiénes en ocasiones no cuentan con los perfiles idóneos para desafiar y resolver a favor del fin que la administración pública persigue.

Hoy en día, nos encontramos con organizaciones públicas que se enfrentan a serias limitantes administrativas internas, por ejemplo, los organigramas no son estables, las estructuras se conforman de actores y éstos son empleados o removidos al vaivén del juego político en los diferentes ámbitos, privilegiando la experiencia técnica en el trabajo, con esquemas organizacionales pierden de vista la importancia de la planeación. En este orden de ideas, la relación entre la organización y la planeación que van de la mano en la práctica *de la realidad*; para efecto de explicación conceptual, son cosas diferentes; pero hay que dejar claro que la planeación requiere de la organización en el sentido de que le otorga estructura, división de trabajo, orden y jerarquías; elementos que permitirían alcanzar los objetivos del desarrollo.

Además, la estructura y la correcta organización atribuyen las tareas y funciones de cada nivel jerárquico, dividiendo las tareas cotidianas que algunos autores como Arellano Gault (2013) llaman las *rutinas* de los procesos, que requieren además del compromiso con las organizaciones públicas, a las personas idóneas para llevar acabo dichas tareas y funciones. La experiencia requerida para llevar a cabo la planeación y el seguimiento que se da a esta última, algunas veces se siguen sólo en procedimientos y no en el sentido que da esencia a la planeación.

A manera de resumen, podemos decir que la planeación en algunos países de Latinoamérica y en específico en México, sigue obedeciendo a la observancia de la normatividad y de los tomadores de decisiones, sin existir una participación activa de los ejecutores; de aportación y realimentación de la misma. La planeación en sí misma no es simplificada, la normatividad establece formas y tiempos, pero no aseguran en su diseño



los recursos humanos, técnicos, estructurales y de competencia uniforme de los actores, enfrentándose a un contexto diverso y cambiante, los individuos al interior de las organizaciones deben acatar la observancia de todas las normas, y sus condiciones, no son suficientes para hacer frente a las exigencias reguladas que prevalecen en el sistema político administrativo, convirtiendo a la planeación en una obligación legal y no en una herramienta administrativa detonante del desarrollo, el cual sigue inmerso en una constante dinámica de cambios de cara a nuevos retos y esquemas como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), el gobierno abierto y la participación ciudadana, por mencionar algunos, a través de nuevos contextos que inminentemente ponen a las organizaciones de frente a diferentes desafíos para reemplazar lo que ha quedado en la obsolescencia.

Por otra parte, en algunas organizaciones públicas de América Latina, se siguen prácticas que no encaran los nuevos retos, y la idea de replantear los procesos queda abandonada, haciendo que la planeación se relegue al cumplimiento de plazos y formatos tecnificados, que desdibujan la importancia de ésta como herramienta de transformación social.

Es importante señalar que, al interior de las organizaciones se debe dar importancia a la planeación en virtud de los objetivos que persigue en esencia, de forma tal que la estructura, los procesos y las funciones se armonicen e integren para conseguir dichos objetivos y con esto se modifique la realidad institucional y social, visualizando aquellas posibilidades que tiene la planeación para producir bienes y servicios, y que éstos se traduzcan en acción, combinando funciones al permear transversalmente en las dependencias de la administración de acuerdo con la división del trabajo, competencia y capacidad de los individuos.

En el sector público se da por sentado que la gestión, sus recursos humanos y organizacionales, saben qué hacer; y esto no es siempre así, la sapiencia algunas veces resulta demasiado elemental, reduccionista y procedimental, careciendo de visión del objetivo de la planeación en su sentido social y desarrollista.



En resumen, destacamos que resulta de gran importancia la planeación y los modelos que de ésta ha adoptado la administración pública; desde una perspectiva económica, política y social que la ha matizado a lo largo de un proceso de evolución; mismo que no ha sido paralelo en las organizaciones que la ejecutan, lo cual resulta trascendente, puesto que la organización y la planeación son dos elementos indispensables para el éxito de la administración pública.



CAPÍTULO II. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO. UN ESBOZO CON ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA.

Como se dijo en el capítulo anterior, el proceso de planeación se institucionalizó en varios países de América Latina a partir de los años ochenta, en el caso mexicano se implementó a través del SNPD.

A continuación se destaca la importancia de éste, sus características y elementos, así como algunas reflexiones sobre su aplicación para el caso mexicano a lo largo de distintos períodos gubernamentales, desde su surgimiento hasta nuestros días, enfatizando aquellos aspectos que se gestaron por presiones externas y la forma en la que se retomaron en la ejecución subnacional, para corroborar si se ha dejado sólo en el nombre los objetivos desarrollistas, o si éstos se han desvirtuado con el advenimiento de la NGP.

Resulta importante para el análisis contextual de la presente investigación, establecer algunas particularidades históricas con relación a la forma en la que se ha conducido la planeación en nuestro país y por ende en el Estado de México.

El objetivo de este capítulo es analizar conceptualmente y describir el proceso de planeación institucionalizado en México a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

En este capítulo se presenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática de manera conceptual destacándolo como la herramienta institucionalizada por la cual buscó detonarse el desarrollo y la planeación en México, al respecto, señalaremos algunas particularidades en su aplicación en el ámbito subnacional, para poder ampliar el panorama de la evolución y transformación que la planeación ha adquirido en cada ámbito gubernamental.



2.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática

El SNPD es la herramienta de la administración pública mexicana por medio de la cual se establecen las directrices que han de tomar los tres ámbitos de gobierno en nuestro sistema federal.

De acuerdo con Rogelio Montemayor:

“El SNPD es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración de planes, programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal.” (Montemayor, 1983, pág. 24)

A partir de su creación, el SNPD delegó a los gobiernos de las entidades federativas la elaboración de los planes de desarrollo estatales, a esta tarea obedecieron otros ordenamientos jurídicos reproducidos en los tres ámbitos gubernamentales; leyes, instituciones organizadas y planes se formularon al interior de las entidades federativas y sus municipios.

A partir de 1983, la planeación democrática quedó institucionalizada en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., 2017), el cual señala que ésta: “*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*”, estableciendo los fines para un proyecto nacional, que determinan los objetivos de la misma.

Cabe señalar que la idea desarrollista, durante la década de los ochenta, iba encaminada a reducir la desigualdad, la pobreza y a proporcionar mayor crecimiento económico en las regiones de los entonces países *subdesarrollados*, como se dijo en el capítulo anterior; implementando procesos ordenados de planeación al interior de la administración pública en general, retomando las necesidades que demandaba la sociedad,



mediante esquemas incipientes y poco difundidos de participación ciudadana de los diversos sectores; como el económico, político y social, en la toma de decisiones. En este orden de ideas, contrario a la entonces no popular NGP, a estos propósitos obedecieron ordenamientos de carácter legal reproducidos en los tres ámbitos gubernamentales; con el ánimo de incidir en el desarrollo nacional por medio de acuerdos como los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), los Convenios Únicos de Desarrollo Social (CUDS), los COPRODES y los COPLADES; no obstante, la previsión y el diseño de dichas herramientas fueron insuficientes para consolidar la permanencia de un esquema descentralizado de gran escala como el Sistema Nacional de Planeación Democrática; es decir, la legalidad a través de éstos, se observó como *herramienta instrumental* para impulsar la planeación, mostrando una tendencia clara, con esta práctica, al principio de apego a la norma que establece el modelo weberiano de administración pública.

“El SNPD constituye el conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo para el logro de los objetivos nacionales.” (BANOBRAS-INAP, 1997)

Los objetivos nacionales estaban alineados al plan mundialista, el propósito era incidir en la reducción de la pobreza, desigualdad e inequidad, mediante el crecimiento económico de los países latinoamericanos.

El SNPD de acuerdo con Montemayor (1983) conformaba una estructura básica de vínculos de coordinación entre dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno; así como mecanismos de concertación con instituciones y organizaciones del sector social y privado, en la que se ordenaban tres niveles de actividades de planeación: global, sectorial e institucional, fundamentadas en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También el diseño del SNPD preveía el proceso y la infraestructura de apoyo.

De acuerdo con el autor antes referido, la planeación mexicana previó tres niveles, en el *global* encontramos que se ubicaban las acciones encaminadas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, podía incluir o no aspectos regionales y aquellos que no podían circunscribirse a un sector o entidad, en el ámbito regional por ejemplo se



podrían encontrar planes que englobaban aspectos sectoriales e institucionales que inmescuían a la administración federal para su realización. Por otra parte, el *proceso*, incluía cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación; mientras que la infraestructura de apoyo se conformaba por tres áreas: la capacitación de recursos humanos, la investigación aplicada y la concentración de la información para la toma de decisiones.

Como se puede apreciar el diseño del SNPD esquematizaba un seguimiento y aplicación de la planeación de manera integral; sin embargo, no hubo cómo operarlo de ésta manera para lograr el desarrollo, el crecimiento del país en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado fue nulo, por lo que el desarrollo quedó en el nombre para este periodo, llamándose por los estudiosos *la década perdida*.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, podemos rescatar que el SNPD sentó las bases como mecanismo de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, asimismo para la concertación con los sectores privado y social; mediante instrumentos que se encaminaron a operar la planeación a través de la regionalización y la combinación de ésta mediante la sectorización de las actividades económicas y sociales; sin embargo, el financiamiento no fue suficiente, ni la gestión y la retroalimentación de los tomadores de decisiones, de forma general una parte de los recursos se destinó a personas conocedoras de los procesos de inserción para el beneficio de los proyectos productivos y programas de apoyo, por lo que podemos argüir que no se logró un control ni una evaluación en este período de gobierno federal. No obstante, se consolidó e impulsó un proceso de planeación que concibió una idea más integral de objetivos en la administración pública mexicana, que comenzaba a usar un instrumento formal e importante para el quehacer publiadministrativo.

Con respecto a los avances que trajo consigo el SNPD, podemos ampliar el contexto de acuerdo con Rogelio Montemayor (1983), quien en primer lugar señala que se estableció un marco normativo que sentó las bases para instituir el SNPD así como las responsabilidades y atribuciones de sus participantes, en segundo término se buscó incorporar la participación social como elemento del proceso, y se dio claridad y precisión al mismo, se hizo además la distinción entre planeación federal y estatal (no consolidándose la municipal en ese entonces), se dio orden conceptual y temporal a los instrumentos de planeación, entre otros avances.



La importancia del período de Miguel de la Madrid Hurtado, es contextualizar que nos encontrábamos con un México endeudado, enclavado en un sistema incipiente de desarrollo, que enfrentaba una realidad distinta a los objetivos desarrollistas; el pago de deuda, la credibilidad del gobierno, los desastres naturales -en específico el terremoto del ochenta y cinco, hicieron que la concepción de desarrollo quedara alejada, por resolver los problemas apremiantes. Podemos decir que al final del sexenio no se tuvo la respuesta esperada, con estas condiciones era imposible que la planeación en sí, ofreciera lograr el desarrollo, la planeación sirvió como herramienta descentralizadora para generar pactos, convenios y relaciones intergubernamentales.

El SNPD ha seguido retomándose en los planes sexenales subsecuentes. Señala José Juan Sánchez González:

“A pesar de los avances logrados en materia de descentralización, el marcado perfil centralizador de las decisiones en el gobierno federal demuestra que se requiere una política permanente y orientada para delegar recursos, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. La descentralización debe considerarse una política estatal permanente, en el marco de una reforma del Estado que permita un nuevo acuerdo federal y, al mismo tiempo, un nuevo arreglo institucional entre los tres niveles de gobierno”. (2009, pág. 89)

Los arreglos institucionales y las condiciones de desarrollo organizacional y administrativo por cada ámbito gubernamental, no fueron preparados en el caso de los gobiernos subnacionales, en términos de capacitación y profesionalización éstos se quedaron en una etapa de infancia dentro de un sistema descentralizado que demandaba condiciones de madurez organizacional que permitiera un acuerdo institucional.

La forma en la que se adopta la planeación del desarrollo en los sexenios siguientes obedeció cada vez más a la crisis de respuesta de la administración pública de finales de los ochenta, coincidente con la exigencia social y la incipiente alternancia política por el desgaste del partido gobernante, que orillaba al gobierno a echar mano de principios de eficiencia y eficacia, en aras de lograr un gobierno que se ocupara de sus quehaceres como Estado: la justicia, la seguridad social, la política fiscal y financiera, la estabilidad del crecimiento económico, el control de precios y la privatización de empresas paraestatales que sólo significaban gastos. De esta forma, el SNPD quedó insertado en una economía de apertura y globalizante, el agotamiento de la planeación pública se hizo evidente y en la



toma de decisiones se echó mano de la planeación estratégica, que deviene de un sistema neoliberal de adelgazamiento del Estado.

Para el período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementaron acciones descentralizadoras, se puso en marcha el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, que tuvo como propósito fundamental: “reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos” (Caso, 1986).

Durante este lapso, además de la simplificación administrativa, el Plan Nacional salinista desdibujó algunos instrumentos del SNPD y dio mayor protagonismo al programa *Solidaridad*, el cual estaba dirigido al combate a la pobreza y la desigualdad social, que a la postre, se convirtió en un programa con características asistenciales y fines electorales. Al mismo tiempo, el panorama mundial seguía consolidando cambios importantes en materia económica, las prácticas de NGP cobraban cada vez más importancia para el financiamiento de organismos internacionales, la planeación desarrollista dejó de ser el camino para convertirse en la herramienta, el SNPD se quedó en el artículo 26 constitucional y con ello su obligatoriedad en el plano de la administración pública mexicana.

En seguimiento a estas mismas acciones, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) las actividades de mejora institucional, se enmarcaron en el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP), el cual se sustentó en el Plan Nacional de Desarrollo con cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

“En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan desacreditadas en esta perspectiva. El PROMAP constituye el programa de mayor cambio institucional dentro de la administración pública mexicana, debido a que introduce nuevas técnicas gerenciales privadas y genera cambios en la percepción del aparato gubernamental, tanto hacia el interior como hacia el exterior.” (Sánchez González, 2009, págs. 90-91)

El propósito general del PROMAP, de acuerdo con lo que señala Sánchez González, fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la NGP -por primera vez se comienza a utilizar la planeación estratégica en



el plan nacional, así como los enfoques de calidad y reingeniería de procesos- para ser aplicados en la administración pública federal. No obstante, se seguía careciendo de esquemas de control y evaluación gubernamental, que permitieran la retroalimentación del quehacer público. El gran reto que enfrentó el gobierno de Zedillo fue lograr la estabilidad y crecimiento económico; al inicio de su sexenio Latinoamérica sufría el llamado *efecto tequila*, por lo que México recurrió al financiamiento externo con ánimos de abatir dicho fenómeno, que se logró hasta el final del periodo gubernamental.

Los cambios en los siguientes sexenios continuaron, la alternancia partidista en el año dos mil, vino acompañada de *nuevas formas* en la conducción de la administración pública.

“Para el año 2000 varios factores confluyen para el desarrollo de políticas abiertamente gerenciales, la expectativa del *cambio* trajo consigo un mayor compromiso en el ámbito federal. Para el sexenio de Vicente Fox, existieron al menos dos estrategias fundamentales de inicio en materia de innovación de la administración federal: *el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo*, instaurado dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y el *Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental*; la suma de estos dos a la mitad de su gobierno se dio dentro de la llamada *Agenda de Buen Gobierno*.” (Sánchez González, 2009, pág. 91)

Por estas acciones el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) es recordado por las aportaciones en materia de servicio profesional de carrera, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, se quedaron en retórica muchas de las ambiciones que se plasmaron en un principio con respecto a las políticas innovadoras, debido no sólo a la voluntad del gobierno, sino a presiones internas y externas de grupos políticos distintos al interior de la administración pública.

Cabe señalar que en el ámbito subnacional los esquemas y modelos que permeaban en la administración federal, fueron replicados por las entidades federativas y sus municipios, se reconoció la heterogeneidad y la diversidad étnica y cultural de México y con ello, se evidenció que las políticas para generar desarrollo no habían alcanzado el impacto necesario en todos los sectores sociales, principalmente los menos favorecidos.

Por otra parte, y ante los nuevos retos de la Administración Pública, durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), la modernización administrativa se realizó en dos premisas urgentes: *el Programa de Mejoramiento de la Gestión* y el *Presupuesto Basado en Resultados* junto con el *Sistema de Evaluación del Desempeño*, que pretendían institucionalizar el control y la evaluación en las tareas del gobierno. Para estos



programas se obedeció a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que pugnaban por atender la necesidad evidente del aparato gubernamental en éstos rubros. (Sánchez González, 2009, págs. 91-92)

De acuerdo con el autor, el primero, se enmarcó a través del Plan Nacional de Desarrollo para orientar a las instituciones públicas al logro de resultados, los dos últimos, estuvieron a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) implicó un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que se requeriría modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, para cerrar el círculo de forma *integral*. El siguiente paso sería establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual tiene dos componentes: el primero es un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno, que contribuyó a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia de los propios programas, el segundo es una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, que permitiría al sector público elevar la productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la población.

No obstante, los cambios en los modelos de la administración pública de éste sexenio y el anterior, se dieron *de rebote*, las prácticas de NGP se encontraron con estructuras administrativas que se mantuvieron sin cambio desde antes del año 2000, lo cual limitó el éxito de la aplicación de las nuevas políticas enmarcadas en los planes nacionales de desarrollo, y por tanto dentro del SNPD.

Cabe hacer mención que al inicio y final de cada sexenio se identificaron errores, pero éstos no han sido cuestionados, el esquema cupular en la toma de decisiones ha permanecido estático, el servicio profesional de carrera no ha logrado la transformación organizacional que requiere la administración pública para enfrentar los nuevos retos, la administración pública es tan *pesada* que los cambios institucionales impulsados no han logrado trascender.

Como se puede observar, durante varios periodos se ha seguido la tendencia de la *moda en la gestión*, no obstante, la implementación de los cambios dados en la administración pública derivan de modelos dictados por organismos financieros como medidas correctivas a la incertidumbre económica; en el período de Enrique Peña Nieto, la



adopción de políticas de *Presupuesto base cero* y *Gobierno abierto* han sido respuestas a presiones externas, respaldadas institucionalmente por la toma de decisiones; sin tener base en una reforma necesaria o urgente para la Gestión Pública, lo cual ha dejado en un aspecto técnico y procedimental a los cambios de la NGP en la administración federal.

A manera de resumen, podemos decir que la implementación de nuevas tendencias y diferentes programas de mejora institucional de la administración pública federal, consideradas dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo y su reproducción en el ámbito subnacional ha ido desdibujando los objetivos de la planeación desarrollista que se persiguieron en un principio, al retomar modelos y principios de NGP debido a que el crecimiento económico no ha sido el esperado.

A continuación, describiremos la perspectiva estatal de cambios en la planeación del desarrollo desde la óptica mexiquense para discernir sobre la replicabilidad de los modelos por las entidades federativas y municipios, dentro de una lógica organizacional de adaptación a las *nuevas formas* establecidas por el gobierno Federal.

2.2 La planeación en el Estado de México.

Comenzaremos por describir la idea planteada por el SNPD en los años ochenta, la ciudadanía a través de procesos de concertación con el gobierno, trazaría los proyectos para el desarrollo económico y social del país; sin embargo, hoy en día la regulación administrativa sienta bases para la participación social, la planeación, la programación, la presupuestación y la evaluación, obligando a las entidades federativas y los municipios a organizar la atención de las necesidades de la población en un diseño preestablecido, que deviene del esfera federal; y que obedece a una lógica de replicabilidad de este ámbito, con relación a los modelos que se implementan al margen del SNPD, no obstante, en cada ámbito encontramos distinto grado de madurez organizacional para la ejecución, comprensión, adaptación y resultados de dichos cambios, como se verá enseguida.



En el Estado de México, se tiene como antecedente el Sistema Estatal Integral de Planeación (SEIP), que tuvo inicio durante el gobierno de Alfredo del Mazo González (1981-1985) quién recuperó los principios y elementos derivados del SNPD:

“[...] atentos a la sugerencia que se contiene en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del Ejecutivo Federal; a los compromisos contraídos a través del convenio único de Desarrollo; y, fundamentalmente, a la vocación federalista de la sociedad de nuestro Estado, decidimos la creación del Sistema Estatal Integral de Planeación como un conjunto de instituciones, mecanismos e instrumentos, sujetos a procedimientos y modelos de interacción económica y social, que tiene por objeto mantener y seguir perfeccionando el proceso de desarrollo de la entidad” (Gobierno del Estado de México, 1983, pág. 5)

Aunado a la creación de dicho sistema, en el Estado de México se hizo la Promulgación de la Ley Estatal de Planeación el 20 de enero de 1983, siguiendo la instrucción del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con el objetivo de tener acceso a los programas y proyectos nacionales para el desarrollo económico y social de la entidad

“[...] el Estado de México había logrado dar una primera respuesta a la crisis: en apoyo de la política reordenadora del Presidente Miguel de la Madrid, el Gobierno estatal realizó en 1982 y 1983 un programa económico de acción inmediata para ordenar las finanzas públicas, contraer el gasto corriente y priorizar la inversión, aplicando técnicas adecuadas en materia de programación, presupuestación, evaluación y control de las acciones en el sector público. El programa puso énfasis en los problemas del desarrollo de corto plazo, como la promoción del empleo, el apoyo a la producción, el incremento del abasto y la protección del salario.” (Gobierno del Estado de México, 1983)

Las acciones para enfrentar dicha problemática, fueron instrumentadas a partir de la firma de los convenios entre la Federación y el Estado; así como entre la Entidad y los municipios. Además, en seguimiento a los convenios de desarrollo municipal y su operatividad, se promovía la participación de los ayuntamientos, con el ánimo de vigorizar su capacidad administrativa técnica y financiera a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), por medio del cual se instrumentaban medidas jurídico administrativas, se proporcionaba en el marco del SIEP asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia hacendaria, administrativa y jurídica, así como los mecanismos de colaboración para la realización de acciones y programas de desarrollo económico y productivo.

Además, el artículo 6° de la Ley Estatal de Planeación señalaba que “*Los Ayuntamientos, en el marco de directrices de la planeación del Estado, formularán sus*



planes de desarrollo y sus programas, de acuerdo con lo establecido por esta Ley” (Gobierno del Estado de México, 1983).

Cabe hacer mención de una situación particular que devino de la instrumentación del SEIP en la entidad, contrario a la lógica de reducción del aparato Federal, en el Estado de México, se crearon empresas paramunicipales con el ánimo de incidir en el desarrollo de la entidad, retomando las herramientas de los convenios de desarrollo municipal que instrumentaba el Estado para tal fin.

Podemos señalar que, con base en la revisión documental, durante las administraciones de Mario Ramón Beteta Monsalve (1987 – 1989) y la de Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993), dichas empresas paramunicipales se fueron desincorporando y transfiriendo a otros sectores, de la misma forma los Convenios Únicos de Desarrollo Social y los Convenios de Desarrollo Municipal se fueron diluyendo, y con éstos la idea de la concertación, quedando formalmente solo la ley y los planes. Posteriormente, para la administración de Emilio Chuayfett Chemor (1993- 1995) y César Camacho Quiroz (1995-1999), se vivió un período de desatención a la administración estatal, a la ciudadanía y al seguimiento institucional, sin llegar a la inestabilidad política en la forma de conducir la administración pública por la llegada de equipos distintos.

Hacia el final del período de César Camacho (1999), se impulsó una hibridación entre planeación del desarrollo y planeación estratégica, con pocas posibilidades de buenos resultados por el inminente cambio de gobierno; además de la brevedad, en esa mezcla se dio una falta de claridad para los servidores públicos de los objetivos que atiende la planeación, la hibridación se quedó en el diseño de instrumentos incompletos de estandarización mediante la publicación de manuales y formatos, descuidando el fondo y la trascendencia; sin embargo, a través de dichos cambios la planeación desarrollista quedó en el nombre, mientras que en la forma de ejecutarse se dio a través de la planeación estratégica.

Esta última característica del apego a los manuales, resulta importante para la instrumentación de la planeación, pues paulatinamente se fue extendiendo no sólo en las dependencias estatales, sino también hacia los municipios por parte del Estado.



A grandes rasgos podemos señalar que el funcionamiento de la planeación en el Estado de México se dejó en la implementación de documentos normativos por medio de los cuáles se establecen los esquemas de la planeación del desarrollo, en un marco de coexistencia y adaptación al esquema nacional y convivencia con el SNPD, empalmando el desarrollo institucional en las políticas y los contenidos de los planes de desarrollo estatal, así como la reproducción de los programas que éstos contienen.

Al finalizar la administración de César Camacho Quiroz, se habían instaurado medidas paliativas ante el contexto político cambiante, pero es hasta el 2001, durante el período de Arturo Montiel Rojas (1999-2005), cuando se modifican los principios de la de la planeación buscando cerrar el círculo complementando a ésta con la programación, la presupuestación, el control y la evaluación, mediante el decreto de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que entró en vigencia hasta el 1° de enero de 2002.

“La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual, se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho.

La entidad que anhelamos ser y habremos de heredar a nuestros descendientes, requiere del diseño de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que se traduzca en una imagen de gran visión del futuro, hacia la cual hemos de dirigir la concertación de acciones entre los gobiernos la sociedad.

La sistematización y codificación de los ordenamientos legales, no implica desconocer la naturaleza de la planeación como actividad y como principio fundamental de gobierno, por lo cual, se hace impostergable la necesidad de fortalecer la legislación para la planeación del desarrollo, con el fin de ubicarla en una dimensión jurídica acorde a su importancia, preeminencia y actualidad.

Lo anterior, hace necesario la existencia de un ordenamiento legal cuyo contenido y estructura trascienda a periodos de largo plazo en los cuales se procuren mayores oportunidades de bienestar para la población. En este contexto, es imprescindible hacer extensiva la normatividad jurídica hacia planos que comprendan íntegramente la planeación para el desarrollo, desincorporándola de un marco financiero y consecuentemente adapte, amplíe y sustituya las disposiciones contenidas en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, estableciéndola como una ley de orden público e interés social.

La presente iniciativa de ley reconoce la importancia y trascendencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a la planeación. [...]

Este ordenamiento señala la coordinación y cooperación de las administraciones públicas federal, estatal y municipales; los planes, programas, presupuesto por programas, el proceso de control, seguimiento y evaluación de los indicadores del desarrollo del sistema; los lineamientos metodológicos y las políticas de planeación.”⁸ (Gobierno del Estado de México, 2001, pág. 8)

⁸ Tomado de la Exposición de Motivos de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.



A grandes rasgos la *nueva ley*, hace una especificación en los procesos y las funciones de la planeación por parte de las dependencias estatales, y municipales, principalmente mediante su reglamento, el cual asigna facultades y atribuciones para las denominadas Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE)⁹, estableciendo que las tareas de planeación deberán llevarse a cabo por éstas dependencias en el ámbito estatal y municipal, donde puede existir un equivalente.

Esta ley y su reglamento retomaban por primera vez preceptos de planeación estratégica, enfocada a un desarrollo integral, estableciendo mecanismos de participación social, resaltando además responsabilidades, competencias y atribuciones en materia de formulación, programación y evaluación, de programas y proyectos en los niveles estatal y municipal, no sólo en el aspecto económico y social de la ciudadanía; sino en nuevas temáticas, como desarrollo institucional, administrativo, regulatorio y financiero a nivel estatal y municipal, englobando todas las tareas de la administración pública mismas que al paso de 15 años se han diversificado, especializado e institucionalizado en gran parte del territorio estatal. La programación ha ido integrándose de una forma más amplia y detallada en la planeación, desde el 2001, se tiene una gama distinta de programas y proyectos que demanda la vida social; temas como la equidad de género, atención a la discapacidad, a los adultos mayores, a las preferencias sexuales distintas, al emprendedurismo, la atención a las PyMEs, entre otras que se comenzaron a especializar en el ámbito nacional, hicieron que se diera una sectorización específica en los programas y por tanto la formulación e instrumentación de los planes de desarrollo, sin dejar de lado la atención económica y social, y más aun tomando en cuenta aspectos antes no previstos con la misma transversalidad, como: el crecimiento y desarrollo urbano, el mejoramiento institucional, financiero o tecnológico de los ámbitos subnacionales, en atención a los fenómenos administrativos que trajo consigo la alternancia política en el nivel Federal.

El cambio que se dio en la concepción de la planeación del Estado se denominó Sistema Estatal de Planeación para el Estado de México y Municipios en la ley del 2001,

⁹ Las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación Municipal son, aquellas dependencias en las que se desarrolla las actividades propias de la planeación de Desarrollo al seno del Gobierno Municipal, nuestra investigación tiene como objeto de estudio la labor de dichas entidades como órganos ejecutivos de los planes, proyectos y acciones del ámbito municipal.



sin romper con la idea de planeación desarrollista preconcebida por el SNPD de 1983 porque se mantiene en el nombre, pero sí implementando un modelo estratégico, *“La planeación estratégica es un esfuerzo sistemático formal de la organización para establecer sus propósitos básicos que a través de planes detallados permiten la implantación de objetivos y estrategias que logren el cumplimiento de dichos propósitos básicos”*. (Aldana, 2001, pág. 28).

Los propósitos de las organizaciones estatales y municipales, y los de sus dependencias a través de la planeación estratégica deben ser concretos, claros y plasmarse en objetivos que se alcancen no sólo en el corto plazo, sino también en el largo; no obstante existe cierto desdén por el alcance de la planeación de largo plazo, un problema singular es que los ciclos de presupuestación y programación siguen siendo anuales, la presupuestación sigue -en cuanto al tiempo- divorciada de la planeación de largo plazo; pues aunque ésta se haga patente en la formulación de planes y objetivos, la presupuestación se sigue dando anualmente, privilegiando la atención a las urgencias y demandas apremiantes, catalogadas en los manuales y ordenamientos para tal fin. La parte más elemental: el fijar acciones y metas es la que se les permite a las dependencias; sobre todo en el caso municipal y, en muchas ocasiones éstas no se alinean a los objetivos ni son retroalimentadas con un seguimiento y evaluación que incida en la toma de decisiones.

Podemos esgrimir desde este punto entonces que el desarrollo en sí, es visto como un proceso de largo plazo; si se quiere ver al desarrollo como el objetivo que persigue un gobierno a través de la administración pública, debería entonces de manera forzosa esbozar planes de largo plazo y asegurar su presupuestación ajustándose al modelo de planeación que retoma con mayor importancia este elemento, que es la planeación estratégica.

A su vez, el modelo de planeación democrática del Estado de México se encuentra inmerso en un contexto sumamente diverso de regulaciones, en las que se imponen mecanismos liados y no consolidados de Nueva Gestión Pública a través de planeación estratégica. En el Estado de México, desde hace más de una década se implementó un modelo de gestión en su forma de conducir la planeación de los municipios, lo que ha permitido consolidar la formulación de planes de desarrollo mediante un sistema estratégico; sin embargo, la ejecución de dichos planes no es del todo adecuado para



satisfacer las ambiciones que en principios teóricos supone la planeación estratégica y del desarrollo.

De acuerdo con la Ley de planeación del Estado de México y Municipios, en sus artículos 13 y 14, se establece respectivamente que:

“[...] El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, comprende un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del Estado de México, los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, a fin de efectuar acciones al amparo de mecanismos de coordinación y participación, conforme a la competencia y atribución de los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas; planteen demandas y formalizan acuerdos.”

“[...] El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, tendrá por objeto garantizar el desarrollo integral del Estado y de los municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad.” (Gobierno del Estado de México, 2016)

No obstante, a pesar de las conveniencias de la *nueva* Ley, surgen otros retos para la consolidación del modelo estatal, en el Estado de México se diseñaba entonces, un corte tajante entre la coordinación y concertación entre las instancias gubernamentales como parte fundamental del objetivo de promover el desarrollo social y económico del país,

Los convenios se han especificado en cuanto a la diversidad de las funciones de los diversos ámbitos, la concertación se da a través de los COPLADEMUN y los foros de consulta, lo que provoca que la participación se vea coartada, los esquemas además ya no se ajustan a los intereses del desarrollo, sino como esquemas estéticos en la mayoría de los casos, haciendo que tanto las organizaciones como la sociedad sigan en confusión, percibiendo muchas de las funciones como ociosas.

La forma de la organización entre las instancias ya no es tan clara, con el nuevo modelo la organización estatal y municipal persigue objetivos más amplios y complejos, evidenciados como necesidad ante la dinámica social, primando en muchas ocasiones una confusión que percibe una ociosidad en la duplicidad o triplicidad de funciones, por parte de la administración hacia la ciudadanía.



La planeación del desarrollo como hemos visto no desdeña lo estratégico; por el contrario, lo recupera para facilitar el logro de sus objetivos, cualquier mecanismo gerencial que disminuya el rezago y la desigualdad es abrigado por la planeación para el desarrollo. La planeación desarrollista tampoco dista del elemento *largo plazo*, por el contrario, lo apropia y pretende ejecutarlo de manera transversal a través de la planeación estratégica.

Los actores al interior de las organizaciones, son las que han ido desvirtuando los objetivos de la planeación, mediante las formas de quehacer publiadministrativo. La visión de la planeación estratégica y su hibridación con la planeación del desarrollo, al instrumentarse por los individuos, pierde de vista los objetivos que ambas persiguen en esencia; es decir la planeación estratégica requiere estar apoyada en organizaciones que comprendan la NGP de forma integral, contrario a la burocratización que persiste en la administración pública y que no comprende este proceso, por lo cual la planeación del desarrollo no sólo queda en el nombre, sino que permanece vigente; no obstante su aplicación y ejecución no ha logrado los resultados por la falta de visión de la planeación y el entendimiento de su importancia al interior de las organizaciones que conforman la administración pública, quedándose con la idea de medición del resultado en apego a los nuevos ordenamientos que atienden las formas de instrumentación de prácticas de NGP, como resultado de la preminencia de una forma de organización burocrática que no ha logrado transformarse de forma paralela a la planeación atendiendo a los nuevos contextos. Podemos decir que no se fortaleció el desarrollo, tenemos una planeación nueva como modelo, pero no un modelo nuevo de organización.

El círculo entre planeación, programación, presupuestación, control y evaluación parece cerrado en el ordenamiento jurídico estatal englobando a los municipios mexiquenses; pero la falta de trabajo en equipo es una situación latente en las organizaciones subnacionales; como ya se ha dicho, el municipio lleva la peor parte. La planeación y su instrumentación por programas, no ha alcanzado el desarrollo porque a pesar de la complejidad regulatoria, ésta no es diseñada y formulada para identificar a



quiénes lo necesitan sino que ha sectorizado¹⁰ a la población para llegar a aquellos que representan un capital político y esto merma el impacto que debería tener en el cumplimiento de los objetivos en esencia, por lo tanto no se logran las condiciones y metas que nos hagan alcanzar el desarrollo de forma integral, en este mismo sentido, la evaluación de la toma de decisiones no se ve realimentada por el impacto de dichas acciones, identificando duplicidad o triplicidad de funciones en cuanto al desarrollo económico y social, en congruencia a los intereses políticos en los tres ámbitos gubernamentales.

Veremos a continuación la forma en la que se lleva a cabo la planeación municipal mexiquense, distraendo al municipio de sus quehaceres constitucionales, por atender la gama de sectores que señalan los instrumentos normativos antes mencionados, en pos de generar una planeación estratégica que tiene una óptica organizacional distinta.

2.3 La planeación municipal mexiquense

Los recursos, programas y responsabilidades municipales, más allá de la competencia del artículo 115 constitucional, ha tenido una diversificación que destina recursos a una gama más amplia de programas y proyectos municipales, en ocasiones, originando que esto incida en su desarrollo.

Con la reforma constitucional de 1999 se le da el estatuto de gobierno municipal, aunado a esto, los cambios que han derivado en materia de planeación federal han permeado el ámbito estatal y por tanto el municipal, reproduciendo los esquemas con muchas mayores limitantes, con la finalidad de mantener una *vanguardia* que a veces les es difícil comprender, la última esfera del federalismo lleva la peor parte:

"Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas importantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama que hoy presenta este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia".
(Cabrero Mendoza, Arellano Gault, Montiel Cuatlayol, & Aguilar Márquez, 2011, pág. 29)

¹⁰ Se reconocen varios sectores en los planes y programas; podemos destacar por poner un ejemplo a los denominados *grupos vulnerables*: mujeres, población indígena, adultos mayores, personas con algún tipo de discapacidad (motriz, visual, auditiva, cognitiva, etc.) niños en situación de calle, entre muchos otros.



La replicabilidad de políticas del gobierno federal y estatal en el ámbito municipal, hacen que el municipio logre una implementación tardía, lo cual debilita la capacidad institucional para la toma de decisiones y definición de su propio rumbo en atención a su realidad.

A pesar de estos avances y como alto contraste, se aprecia que no se ha generado en la práctica un basamento de funcionarios municipales permanente y profesional en la mayor parte de los municipios del país, salvo en aquellas administraciones con una mayor sistematización de sus marcos normativos, organizacionales y de procesos, así como en otros donde la continuidad de gobiernos de un mismo partido han asegurado la persistencia de servicios y rutinas institucionales más o menos estable. (Pontifex Martínez, 2009)

La importancia de la planeación municipal recae, entre otras cosas en trazar con claridad objetivos, metas y prioridades previstas con anterioridad; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al cual aspira la colectividad municipal.

Concebida de esta forma, diremos que los aspectos más relevantes que le dan importancia fundamental a la planeación en los municipios son los siguientes:

- a)“La misión y los objetivos principales explicados en la previsión municipal serían inalcanzables si no se detallara en los planes para que puedan realizarse íntegra y eficazmente; (lo que en la previsión se descubrió como posible y conveniente, se afina y corrige en la planeación).
- b) Propicia el desarrollo del municipio estableciendo métodos para utilizar racionalmente los recursos y preparando al ayuntamiento para hacer frente a las contingencias que se presenten, con las mayores garantías de éxito. Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evita las “corazonadas” o empirismos; las decisiones se tomarán con base en hechos y no en emociones.
- c) La moral y la conciencia de los funcionarios y trabajadores municipales se eleva al conocer hacia dónde se dirigen sus esfuerzos; además, le permite a la ciudadanía conocer y evaluar los alcances y el cumplimiento de las propuestas realizadas para ellos. En suma, promueve la eficiencia al eliminar la improvisación.” (Chávez, 2010)

La planeación traza la ruta que habrá de seguir la administración pública municipal, con el ánimo de alcanzar los objetivos que atiendan a sus necesidades específicas, dejando de lado la improvisación y mejorando la eficiencia en su gestión.

“Es importante planear porque significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades previstas con anterioridad; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al cual aspira la colectividad” (Chávez, 2010, pág. 67).



En atención a estos principios, el proceso de planeación municipal debe ser integral, permanente, participativo y tender a vincular a los municipios con sus habitantes, establecer las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones atribuidas a éste ámbito gubernamental, no únicamente en obediencia y adaptación a políticas neoliberales.

Es así como dentro de los principales objetivos de la Planeación Municipal podríamos englobar:

1. La previsión de acciones y disponibilidad de los recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
2. La programación de las actividades del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
3. La procuración de un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
4. La promoción constante de la participación ciudadana, el desarrollo económico y administrativo.

Los cambios que se han venido dando en la manera de conducir los recursos, cobran importancia en materia financiera; la fiscalización del presupuesto basado en resultados, la rendición de cuentas y el control del patrimonio, vienen a fortalecer y eficientar en cierta medida, el quehacer del gobierno municipal; sin embargo, en materia administrativa aún falta mucho por hacer, la mayoría de las organizaciones municipales no genera una satisfacción integral de las demandas de su población, pues carecen de instrumentos que les permitan orientar la creación de dependencias focalizadas en los problemas que las aquejan; es decir su organización es débil y en la mayoría de las veces insuficiente e incompetente; lo cual no quiere decir que se tendrían que hacer administraciones obesas; sino que se diseñaran y estructuraran administraciones sencillas y completamente funcionales, originadas no sólo en la comparación entre municipios; sino comparadas con los resultados obtenidos y las demandas siempre cambiantes.

Ante tal situación los municipios, como primer medio de acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía, deben promover y hacer llegar a la población las soluciones a sus



demandas y problemas que les aquejan; y buscar su pronta, eficaz y eficiente solución; mediante mecanismos serios de organización y administración.

Es también meritorio reconocer que, a la luz de costumbres o tradiciones, la planeación estratégica sería impensable de hacerse en algunas municipalidades que, de no ser por las regulaciones, pero esta condición, también puede ser limitativa para gobiernos con iniciativa propia. En este sentido la normatividad tendría que adaptarse a las corrientes administrativas, al ser flexible más no limitativa; pero recordemos el principio del Derecho Público que priva en nuestro país: lo que no le está explícita y legalmente permitido al servidor público mediante un ordenamiento legal, les es causa de responsabilidad.

La introducción de la PE en el Estado de México y sus municipios obedece a las condiciones que establece el gobierno federal, de implementar modelos de NGP. De la misma forma, la incorporación de la NGP en el gobierno del Estado de México, a través de la planeación estratégica, ha dado lugar a un proceso de cambio institucional limitado; el gobierno estatal sigue definiendo los mecanismos de participación de la esfera municipal, en un proceso de marcada jerarquía debido a la falta de continuidad de sus sistemas administrativos.

Entre las principales limitantes de los gobiernos municipales, se encuentra la temporalidad de sus períodos de gobierno, los cuáles antes de las reformas electorales de 2013, eran de tres años, ahora esta condición podría cambiar por un período más largo por la vía de la reelección. Otra limitante es la capacidad administrativa y organizacional de los municipios que no cuentan con una estructura homogénea en términos de profesionalización, lo cual merma el éxito de la planeación estratégica.

La planeación en los municipios del Estado de México actualmente enfrenta problemas de diseño e implementación que no detonan al máximo su potencial como herramienta de desarrollo. De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (2016), la competencia municipal en materia de planeación, se dirige a través de las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE):



“Compete a las unidades de información, planeación, programación y evaluación, de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales y a las unidades administrativas o de los servidores públicos de los municipios, en materia de planeación democrática para el desarrollo:

- I. Garantizar el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación para el desarrollo en el ámbito de su competencia;
- II. Utilizar, generar, recopilar, procesar y proporcionar la información que en materia de planeación para el desarrollo sea de su competencia;
- III. Coadyuvar en la elaboración del presupuesto por programas en concordancia con la estrategia contenida en el plan de desarrollo en la materia de su competencia;
- IV. Verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución;
- V. Vigilar que las actividades en materia de planeación de las áreas a las que están adscritas, se conduzcan conforme a los planes de desarrollo y sus programas;
- VI. Evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los convenios de coordinación y de participación, respecto de las obligaciones a su cargo;
- VII. Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, la Agenda Digital, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven;
- VIII. Reportar periódicamente los resultados de la ejecución de los planes y programas al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, con base en la coordinación establecida en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.
- IX. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.

Como se puede apreciar de acuerdo a la competencia municipal, el trabajo que se realiza en materia de planeación da por sentada la coordinación intergubernamental, la comprensión de los procesos de planeación, presupuestación, programación, control y evaluación por los servidores públicos y además el apego a los ordenamientos jurídicos; no obstante la regulación no contempla las múltiples y variadas limitaciones de organización interna que enfrentan los municipios, (los organigramas no son formales, las estructuras se conforman de servidores públicos que son contratados o removidos al vaivén del juego político, las competencias demostradas y la experiencia adquirida en el trabajo municipal se pierden con los cambios de personal en la alternancia de un gobierno a otro); los esquemas organizacionales empiezan a poner atención en la planeación cuando se ha perdido tiempo valioso.

Esta problemática nos hace señalar que todo este panorama no obedece a un modelo burocrático dentro de la municipalidad, más aún, podemos decir que las características de la organización municipal tampoco coinciden con las características de una organización de



NGP, en la que se trabaje de forma conjunta, motivados por alcanzar el resultado y enfocados en la mejora de los servicios al ciudadano, haciendo evidente que los municipios requieren no sólo transformar la forma en la que se toman los procesos de planeación, sino reestructurar las organizaciones para que respondan eficientemente a la dinámica administrativa, que se traduce en la atención a los grandes objetivos y la importancia de la acción del gobierno.

Derivado de la naturaleza pública de los municipios y su existencia institucional en el caso mexicano, en cumplimiento a los lineamientos que lo rigen en materia de planeación, es importante considerar que en la organización administrativa, la planeación se adopta de manera “homogénea” por las estructuras, pues para el cumplimiento de la Ley en la materia, la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal fija una misma metodología¹¹ para los 125 municipios, lo que provoca una serie de situaciones que frenan, entorpecen o amañan el proceso de planeación estratégica impidiendo o mermando el alcance de metas y objetivos en el largo plazo, sin tomar en cuenta la diversidad de cada municipalidad.

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (2015), establece en el art. 118, los elementos mínimos que deberán contemplar los planes municipales, pero esta regulación no fue suficiente; según un análisis realizado por la Contraloría del Poder Legislativo de la Entidad (2010), los municipios no mostraron en su totalidad, apego a esta normatividad, desde el 2003, ni a la Ley de Planeación de la Entidad y su Reglamento.

Para revertir lo anterior el GEM tuvo que recurrir a más regulaciones, es así que emite el Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (2009), que implanta un modelo de planeación estratégica homogéneo dentro de la heterogeneidad de las realidades municipales, elaborado con la finalidad de obtención de resultados independientes en cada esfera, la implementación del manual permite un mayor control en términos de cumplimiento del modelo, pero no de comprensión del mismo, haciendo a los municipios autómatas; pues los gobiernos municipales se preocupan más de presentarlo *en forma* en cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y conforme a las

¹¹ Para la elaboración se emite trianualmente el *Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal*, en colaboración con el Instituto Hacendario del Estado de México. Para el seguimiento se emite por la propia Secretaría en Gaceta de gobierno de forma anual el Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal, que a su vez comprende una guía metodológica para el seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.



características emitidas en dicho Manual y *en tiempo* de acuerdo al Artículo 22 de la Ley de Planeación Estatal¹².

Derivado de lo anterior, para el 2009, se inicia la elaboración de un *Manual para la Planeación, Programación y Evaluación Municipal*, en el que se diseñan a nivel municipal los Presupuestos por Programas Municipales, que sería el antecedente de lo que hoy conocemos como Presupuesto Basado en Resultados (PBR), (Secretaría de Finanzas, 2012) para el 2012; éste sale publicado, dándole seguimiento mediante la inclusión de estructuras programáticas que engloban el quehacer de las administraciones municipales en pilares temáticos y ejes transversales.

De ésta manera, el Gobierno del Estado de México (GEM), ha uniformado mediante éstos ordenamientos legales y administrativos, la utilización del modelo de planeación estratégica en las funciones de la administración pública municipal, sin tomar en cuenta la forma de organización de ésta, en atención a un modelo estatal de estricto apego a lo jurídico y jerárquico que modifica el quehacer municipal convirtiendo a la planeación estratégica en un proceso que carece de la estructura pertinente.

Además, los manuales mencionados se emiten anualmente o trianualmente, sin consolidar el seguimiento de las metas y los objetivos en un largo plazo, la constante emisión de normatividad origina que los municipios se encuentren a la expectativa de llevar a cabo los procedimientos de acuerdo a las especificaciones técnicas que se establecen, originando incertidumbre por colocarse a “la vanguardia”, dejando de lado la importancia de mantener los procesos más allá de su período de gobierno; es decir se preocupan más de que sus documentos estén bien, en términos de lo que señalan los ordenamientos administrativos y desatendiendo los objetivos de desarrollo y de la propia planeación estratégica.

En los ordenamientos existe además un vacío de control en la ejecución y el seguimiento de la planeación, los ordenamientos no establecen de forma clara la

¹² (Reformado el 31 de Julio del 2012 en Gaceta de Gobierno No. 19) se establece que los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán en tres meses para los Ayuntamientos contados a partir del inicio del periodo constitucional de gobierno, tomando en cuenta las aportaciones y opiniones de los diversos grupos de la sociedad y habrá de considerar el plan precedente para identificar y asegurar la continuidad y consecución de aquellos programas que por su importancia sean estratégicos o de largo plazo.



responsabilidad, la Ley de Planeación Estatal (2016) señala en el artículo 2° que la conducción de la planeación del desarrollo recae en el presidente municipal:

“Es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, y al interior de los municipios dicha responsabilidad recaerá en los Presidentes Municipales, quienes lo harán con base en las disposiciones legales y en ejercicio de sus atribuciones con respeto irrestricto a las garantías constitucionales, así como al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y autónomo.”

Por otro lado la Ley Orgánica (Gobierno del Estado de México, 2015) señala que las responsabilidades en materia de planeación recaen en el ejecutivo municipal como presidente de dicha comisión permanente; pero también reconoce a otras instancias; por lo que en el cuarto capítulo se hacen las recomendaciones pertinentes al respecto y se analiza cada rubro con mayor detenimiento.

Algunas alternativas que revirtieran estos fenómenos de sobre regulación, insuficiencia de tiempo a la transición, e inestabilidad organizacional, podrían mejorar la comprensión del proceso de planeación municipal por las organizaciones; aunado a esto, complementar la regulación de procedimiento con la de sanción en caso de incumplimiento o desapego, podría generar mayor valor a los procesos, que el que se genera con la simple implantación de las metodologías.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, para los municipios desde hace más de una década, se implementó un modelo de planeación estratégica proveniente de la NGP, que ha permitido consolidar la formulación de planes de desarrollo municipal mediante un modelo estratégico; sin embargo, el seguimiento y la ejecución de dichos planes no es del todo adecuada para satisfacer las ambiciones que en principios teóricos suponen, como señala Mintzberg (1999): *“el rendimiento de una gestión puede evaluarse mediante medidas objetivas; o sea, que los objetivos que cada actividad pretende alcanzar se pueden expresar en términos cuantitativos.”* Y esto es ya una realidad, incipiente, pero una realidad en nuestro modelo de planeación, programación y presupuestación estatal.

Por tanto, la planeación municipal sigue obedeciendo a la observancia de la normatividad, sin existir una participación activa; de aportación y realimentación de la misma, la planeación en los municipios no es simplificada, la normatividad establece la



forma y los tiempos, pero no aseguran en su diseño los recursos humanos, técnicos, estructurales y de competencia uniforme de los actores, enfrentándose a un contexto diverso, los municipios deben sólo acatar la observancia de todas las normas, y sus condiciones organizacionales en algunos casos, no son suficientes para hacer frente a las exigencias reguladas que prevalecen en el sistema político administrativo del Estado de México y sus municipios, convirtiendo la planeación en una obligación legal y no en una herramienta administrativa detonante del desarrollo local.

Al retomar las prácticas del ámbito nacional, los cambios que se habían venido dando en la manera de conducir la planeación municipal, resultaron de gran importancia en algunos aspectos: como la sanidad financiera; la implementación del presupuesto basado en resultados y la rendición de cuentas, que han podido fortalecer y hacer más eficiente, en cierta medida, el quehacer de los gobiernos municipales, pero sin alejarlos de la organización tradicional, la falta de identidad de los municipios con los procesos que dicta el ámbito estatal y federal, ocasiona que la visión de largo plazo se limite en procesos que se reinventan y reinician con cada período de gobierno.

En el ámbito municipal también se padece el divorcio de la planeación con del presupuesto, no se tienen los alcances que se esperan, el presupuesto obedece a lo político y la planeación a lo legal, aunque los formatos intentan articularlo, en esencia existe una separación entre ambos procesos. En adición a lo antes señalado, el dinero no alcanza a cubrir la expectativa de planes ambiciosos y como la rendición de cuentas se ha enmarcado en observar cuánto se gastó y en qué, se privilegia el resultado que sea viable y factible, aunque no incida o coadyuve a lograr los objetivos del desarrollo. No obstante, cabe destacar que es bueno medir, pero medir no solo en lo cuantitativo los resultados, sino medir para utilizar el dato en términos de lo que representa, en la forma de ver los resultados para mejorar la toma de decisiones y que la orientación de la visión de largo plazo que no se quede en la intención.

Recordemos además las funciones que señala el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (Gobierno del Estado de México, 2016), en su artículo 20:



En el caso de los Ayuntamientos, las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación, programación y evaluación tendrán las siguientes funciones:

I. En materia de planeación:

- a) Coordinar conjuntamente con el COPLADEMUN la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y los Programas que de él se deriven; b) Participar en la elaboración de los programas regionales en los cuales esté involucrado el Municipio;
- c) Elaborar en coordinación con la Tesorería el proyecto de presupuesto por programas, asegurando en todo momento la congruencia con los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas; d) Elaborar en su caso, las propuestas de reconducción y/o actualización del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas anuales que conforman su presupuesto por programas; e) Actualizar y dar seguimiento a la cartera potencial de proyectos definida en el Plan de Desarrollo Municipal; f) Verificar de manera permanente la congruencia del Plan y los programas con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo; y g) Asesorar a los miembros del COPLADEMUN en las tareas de planeación que éstos llevan a cabo.

II. En materia de información:

- a) Llevar a cabo las acciones inherentes a la recopilación, integración, análisis, generación y custodia de la información estadística básica, geográfica y aquella generada por las distintas unidades administrativas del Ayuntamiento, que sea del ámbito de su competencia; b) Ser el canal único de información para la planeación entre el Ayuntamiento y las dependencias Federales y Estatales, así como, otros tipos de usuarios que la requieran; c) Proporcionar con oportunidad la información que le sea solicitada por las dependencias y organismos que integran la administración municipal para apoyar sus procesos internos, así como, para la toma de decisiones; d) Asegurar que los documentos evaluatorios de la gestión pública del municipio sean presentados con oportunidad y contengan la suficiencia y congruencia debida en la información, para lograr en ellos un alto grado de confiabilidad; y e) Reportar al COPLADEM, los resultados de la ejecución de los planes y programas, con la periodicidad que el mismo establezca.

III. En materia de programación:

- a) Promover y verificar que los programas, proyectos y acciones que deban integrarse al proyecto de presupuesto por programas, guarden total vinculación y congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas; y b) Definir las estrategias que darán viabilidad al cumplimiento de los objetivos y las metas planteadas en los programas que se derivan del Plan de Desarrollo Municipal, así como en los programas regionales en donde participe el municipio.

IV. En materia de presupuestación:

- a) Integrar en coordinación con la Tesorería, las dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Municipal, el proyecto de presupuesto por programas; b) Verificar y validar la calendarización anual para el ejercicio de los recursos autorizados para la ejecución de los programas y proyectos en el año fiscal que corresponda; c) Verificar, en coordinación con la Contraloría Interna, que la asignación y ejercicio de los recursos se lleve a cabo en alcance de los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados; y d) Informar a la Contraloría Interna cuando se detecte alguna acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley o en este Reglamento en materia de presupuestación.

V. En materia de seguimiento y control:

- a) Dar seguimiento en coordinación con la Tesorería al avance del ejercicio presupuestal y al cumplimiento de las metas establecidas en el programa anual autorizado; b) Consolidar conjuntamente con la Tesorería el informe mensual de avance del Ejercicio de los recursos financieros que debe ser enviado al Órgano Superior de Fiscalización; c) Vigilar y promover que las actividades de planeación que realizan las dependencias y organismos de la Administración Pública del Municipio, se conduzcan conforme lo dispone la Ley, este Reglamento, otros ordenamientos, y la normatividad administrativa vigente para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados; y d)



Notificar a la Contraloría Interna las desviaciones detectadas en el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como en el ejercicio de los recursos asociados en los programas.

VI. En materia de evaluación:

a) Diseñar, instrumentar e implantar un sistema de evaluación y seguimiento que permita medir el desempeño de la Administración Pública Municipal, en términos de los resultados obtenidos en el logro de sus objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y en los programas de mediano y corto plazo; b) Integrar y reportar al Presidente Municipal y al Cabildo, con la periodicidad que este determine, el informe del comportamiento de los principales indicadores definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, así como el avance programático y presupuestal de las metas contenidas en el programa anual; c) Integrar en coordinación con las dependencias y organismos que integran la Administración Pública del Municipio, el informe anual de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, el cual deberá ser enviado al Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura Local, en forma anexa a la cuenta de la Hacienda Pública del Municipio; d) Elaborar el dictamen de reconducción de la estrategia de desarrollo del Municipio cuando se actualicen los programas y generen elementos para fundamentar la cancelación, modificación o adecuación de programas y proyectos de acuerdo a lo establecido en los artículos 24 y 38 de la Ley; y e) Participar en la integración de los informes de Gobierno que anualmente rinde el Presidente Municipal ante el Cabildo.

Es quizá el Reglamento, la normatividad que mejor señala e integra las funciones de planeación municipal; retomando no sólo lo que a diseño e información se refiere; sino también en cuanto a programación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación. Esta última, en atención a una evaluación de largo plazo, no solo debe ser por el gobierno, sino también prever que existan otras instancias de control y seguimiento para que la retroalimentación, no se convierta en autoevaluación, del cuánto y en qué se gastaron los recursos, sino que se cuestione por qué se gastó, justificando la toma de decisiones ante la ciudadanía y las instancias externas al ámbito municipal, evaluando las decisiones con base en la percepción de la ciudadanía, ya que una evaluación queda manca cuando no retoma la participación y seguimiento ciudadano.

Además del eslabonamiento e integración de las funciones de las UIPPES, el reglamento antes citado retrata que gracias a estas dependencias se cumple la planeación en los municipios, aún con las carencias que se observarán en el capítulo siguiente.

Las UIPPEs llevan a cabo la instrumentación de los planes de desarrollo municipal, la importancia y protagonismo que los gobiernos municipales y la propia organización otorga a estas dependencias municipales puede ser detonante en el éxito de los planes de desarrollo, su seguimiento y evaluación de los mismos para retribuir a los municipios de información que facilite la toma de decisiones, la transparencia y el adecuado funcionamiento de las administraciones municipales, su abandono, por el contrario; impide



o merma el éxito del desarrollo, de la organización y de la planeación como herramienta de acción de los gobiernos en cuestión.

Podemos decir que con base en lo expuesto dentro de los ámbitos gubernamentales se dejó de lado la esencia del Estado como gobierno nacional que persigue a través de la administración pública el bienestar y el desarrollo. Como entidad federativa, se replican los esquemas con la forma de los instrumentos y modelos, pero las organizaciones no se han adaptado a éstos, a los tomadores de decisiones se les ha olvidado atender este rubro, pues se dio por sentado que las organizaciones responderían en la adaptación de los modelos y estos han sido en el mejor de los casos en el cumplimiento de las formas y no en el fondo.

Bajo este orden de ideas entraremos en el análisis de las funciones de las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación municipal. En el siguiente capítulo se analizará lo que se siente y se vive en las organizaciones municipales y cómo se sigue en la práctica la planeación del desarrollo con la hibridación de la planeación estratégica.



CAPÍTULO III. DIAGNÓSTICO DE LA ORGANIZACIÓN Y LA PLANEACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Las organizaciones públicas tienen como propósito fundamental servir a la población, asegurar su bienestar y solucionar sus demandas, ésta es la razón de ser de los municipios como organizaciones políticas, territoriales y administrativas; para cumplir con dicho cometido echan mano de instrumentos legales como leyes, códigos, reglamentos y manuales, o de herramientas administrativas como la evaluación del desempeño, el presupuesto basado en resultados o la planeación estratégica.

Nos centraremos en el estudio de las organizaciones municipales por ser éstas las que reflejan mayor debilidad institucional en el estudio contextual de la planeación y la organización como su vio en el capítulo anterior, el propósito del estudio de campo será conocer la parte orgánica municipal de la planeación y su contraste con los fundamentos de desarrollo y NGP, para poder ofrecer a final de este trabajo de investigación una propuesta viable y factible que responda a la problemática de la planeación y organización al interior de las administraciones públicas locales.

La planeación al interior de las organizaciones se enfrenta a numerosas variables; aplicaremos el método estadístico descriptivo e inferencial, expuesto en la parte introductoria de éste trabajo de investigación y con base en los resultados del instrumento aplicado; en este tercer capítulo analizaremos dicho cuestionario, el cual se divide para su análisis en cuatro apartados: en primer lugar, buscamos comprobar la homologación que existe frente a la estructura organizacional en los municipios mexiquenses, es decir la relación que existe para la asignación de funciones y responsabilidades en torno a la planeación municipal y cómo ésta se lleva a cabo. En segundo lugar, abordamos aspectos referentes a los recursos humanos con los que cuentan los municipios para que la planeación pueda conseguir los objetivos de sus planes. En tercer lugar, analizamos el seguimiento de la disciplina normativa que se práctica, para inferir si ésta permite la identificación clara de



la dicotomía entre el cumplimiento de los ordenamientos y los fines de la organización municipal. Posteriormente estudiamos la percepción de la importancia que le otorgan los individuos a la planeación como guía para la consecución de los fines de las administraciones municipales dentro de la organización.

Con base en lo antes expuesto buscaremos afirmar o negar nuestra hipótesis y explicar con ello si el diseño metodológico de los ordenamientos administrativos que siguen los municipios del Estado de México para la elaboración de sus planes de desarrollo, aseguran, o no, que éstos cuenten con organizaciones administrativas que sean adecuadas para dar cumplimiento a los principios y valores de la planeación.

3.1 Metodología y aplicación del instrumento de investigación

Como se sabe el Estado de México cuenta con 125 municipios, de los cuales actualmente su totalidad elabora y da seguimiento, --en mayor o menor grado, situación en la que no ahondaremos-- a sus planes de desarrollo municipal. En atención a esto y atendiendo al planteamiento del problema de la investigación se diseñó un cuestionario como instrumento metodológico, mismo que se anexa en la parte final de este trabajo, que incluyó preguntas que se analizaron tanto cuantitativa como cualitativamente.

El cuestionario se diseñó en cuatro apartados principales, el primero de ellos va encaminado a conocer la conformación de las Unidades de Información, Planeación Programación y Evaluación (UIPPEs) de los municipios del estado de México, el segundo en conocer el perfil de los servidores públicos que llevan las tareas de planeación, el tercero para indagar sobre la importancia que la estructura organizacional le da a la planeación y el cuarto lo dirigimos a esbozar la ejecución y el seguimiento de los planes dentro de la administración pública municipal y las propias UIPPEs.

Para la aplicación de dicho instrumento, se hizo un cálculo de la muestra, mismo que inicialmente constaba de 95 municipios, no obstante, se decidió aplicarlo a través de diversos medios (directos, mediante visitas al municipio para su aplicación e indirectos, a través de solicitudes de información pública vía Sistema de Acceso a la Información



Mexiquense (SAIMEX)) a la totalidad de municipios de la entidad. Como resultado de dicho trabajo, se obtuvo una respuesta de 104 cuestionarios contestados de los municipios que se observan en la Tabla 1, con lo cual se superó el diseño de la muestra y se disminuyó el margen de error que en principio se había calculado en (+/- 5) a (+/- 3).

Dentro del instrumento de investigación se incluyeron dos preguntas abiertas; una encaminada a conocer la estructura administrativa de las UIPPEs y la otra para otorgar mayor frescura al instrumento, mediante las propuestas que hicieron los titulares de las mismas; quiénes respondieron el cuestionario, para el análisis de éstas dos interrogantes se utilizó y realizó un agrupamiento de las respuestas para su interpretación en datos estadísticos, el cual busca explicar las razones de las respuestas de manera detallada.

A continuación, se presenta en la Tabla 1, la totalidad de los municipios de la entidad mexiquense, puntualizando cuáles fueron aquellos que respondieron a la solicitud de información y/o respondieron el cuestionario de forma directa, de igual manera se identifican a aquellos que no contestaron por ninguna vía y aquellos que respondieron parcialmente el cuestionario argumentando que no existe UIPPE en su municipio, no obstante, sí llevan a cabo las funciones de planeación municipal.

Tabla 1.

Municipios que participaron con el instrumento de investigación

1	Acambay	Si	64	Nopaltepec	Si
2	Acolman	Si	65	Ocoyoacac	Si
3	Aculco	Si	66	Ocuilan	NO
4	Almoloya de Alquisiras	NO	67	Otumba	Si
5	Almoloya de Juárez	Si	68	Otzoloapan	Si
6	Almoloya del Río	Si	69	Otzolotepec	Si
7	Amanalco	Si	70	Ozumba	Si
8	Amatepec	Si	71	Papalotla	No existe UIPPE
9	Amecameca	NO	72	Polotitlán	Si
10	Apaxco	Si	73	Rayón	Si
11	Atenco	Si	74	San Antonio la Isla	Si
12	Atizapán	NO	75	San Felipe del Progreso	NO
13	Atizapán de Zaragoza	Si	76	San José del Rincón	Si



14	Atlacomulco	Si	77	San Martín de las Pirámides	Si
15	Atlautla	NO	78	San Mateo Atenco	Si
16	Axapusco	NO	79	San Simón de Guerrero	NO
17	Ayapango	Si	80	Santo Tomás	NO
18	Calimaya	Si	81	Soyaniquilpan de Juárez	Si
19	Capulhuac	Si	82	Sultepec	Si
20	Chalco	Si	83	Tecámac	Si
21	Chapa de Mota	NO	84	Tejupilco	Si
22	Chapultepec	Si	85	Temamatla	Si
23	Chiautla	Si	86	Temascalapa	Si
24	Chicoloapan	Si	87	Temascalcingo	Si
25	Chiconcuac	Si	88	Temascaltepec	Si
26	Chimalhuacán	Si	89	Temoaya	Si
27	Coacalco de Berriozábal	Si	90	Tenancingo	Si
28	Coatepec Harinas	Si	91	Tenango del Aire	Si
29	Cocotitlán	NO	92	Tenango del Valle	Si
30	Coyotepec	Si	93	Teoloyucán	Si
31	Cuautitlán	Si	94	Teotihuacán	Si
32	Cuautitlán Izcalli	Si	95	Tepetlaoxtoc	Si
33	Donato Guerra	No existe UIPPE	96	Tepetlixpa	Si
34	Ecatepec de Morelos	Si	97	Tepotzotlán	Si
35	Ecatzingo	NO	98	Tequixquiac	NO
36	El Oro	Si	99	Texcaltitlán	No existe UIPPE
37	Huehuetoca	Si	100	Texcalyacac	Si
38	Hueypoxtla	NO	101	Texcoco	Si
39	Huixquilucan	Si	102	Tezoyuca	NO
40	Isidro Fabela	Si	103	Tianguistenco	Si
41	Ixtapaluca	NO	104	Timilpan	Si
42	Ixtapan de la Sal	Si	105	Tlalmanalco	Si
43	Ixtapan del Oro	Si	106	Tlalnepantla de Baz	Si
44	Ixtlahuaca	Si	107	Tlatlaya	Si
45	Jaltenco	Si	108	Toluca	Si
46	Jilotepec	Si	109	Tonanitla	NO
47	Jilotzingo	Si	110	Tonatico	NO
48	Jiquipilco	Si	111	Tultepec	No existe UIPPE



49	Jocotitlán	Si	112	Tultitlán	Si
50	Joquicingo	No existe UIPPE	113	Valle de Bravo	Si
51	Juchitepec	Si	114	Valle de Chalco Solidaridad	Si
52	La Paz	Si	115	Villa de Allende	Si
53	Lerma	Si	116	Villa del Carbón	NO
54	Luvianos	Si	117	Villa Guerrero	No existe UIPPE
55	Malinalco	No existe UIPPE	118	Villa Victoria	Si
56	Melchor Ocampo	Si	119	Xalatlaco	Si
57	Metepec	Si	120	Xonacatlán	Si
58	Mexicaltzingo	Si	121	Zacazonapan	NO
59	Morelos	Si	122	Zacualpan	Si
60	Naucalpan de Juárez	Si	123	Zinacantepec	Si
61	Nextlalpan	No existe UIPPE	124	Zumpahuacán	NO
62	Nezahualcóyotl	Si	125	Zumpango	Si
63	Nicolás Romero	Si			

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de los cuestionarios se cubrió en la totalidad de los municipios como ya lo mencionamos con anterioridad; sin embargo, los 21 municipios que se enlistan que no respondieron a la solicitud de información, no fueron contemplados en la descripción estadística. Cabe mencionar que una vez que se analizaron la totalidad de los cuestionarios se tomó como el 100% el universo de 104 cuestionarios, no obstante es meritorio mencionar que de la tabla anterior aquellos municipios que respondieron que no existe UIPPE, hubo casos en los que se contestaron algunas preguntas; sobre todo aquellas que iban encaminadas a la ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo; es decir, los cuestionarios fueron respondidos de forma parcial en mayor grado en los municipios que se señalan.

Con los datos que se obtuvieron se procedió a integrar la información en una base de datos en Excel mediante la cual obtuvimos datos cuantitativos, que se refieren al análisis y presentación de datos estadísticos, a continuación, hacemos referencia a la desagregación por cada pregunta del instrumento de investigación.

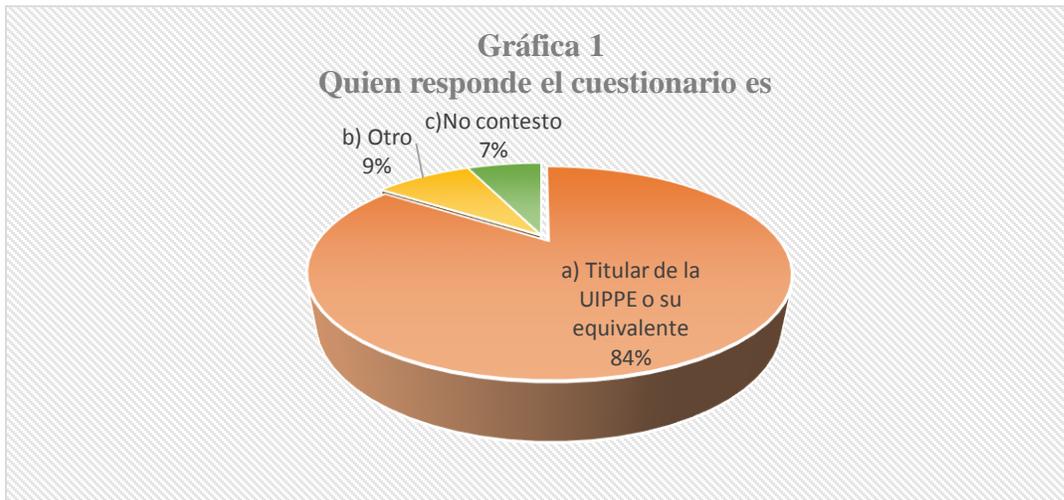


3.2 Análisis de los resultados del instrumento de investigación

Unidades de Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE)

Este primer apartado del cuestionario va encaminado a conocer si existe o no la formalidad de una dependencia municipal que se encargue de las funciones de la UIPPE tal y como se establece por el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios.

Derivado de la primera pregunta de investigación encontramos los siguientes datos que se observan en la Gráfica 1:



Fuente: Elaboración propia.

Del desglose “otro” encontramos:

Cuadro 2

Personal distinto a la UIPPE que respondió el cuestionario

b.1) Jefe del departamento del PDM	b.2) Dir. De Planeación	b.3) Auxiliar del área de planeación	b.4) Tesorería	b.5) Sec. Técnica
1	4	1	2	1

Fuente: Elaboración propia.

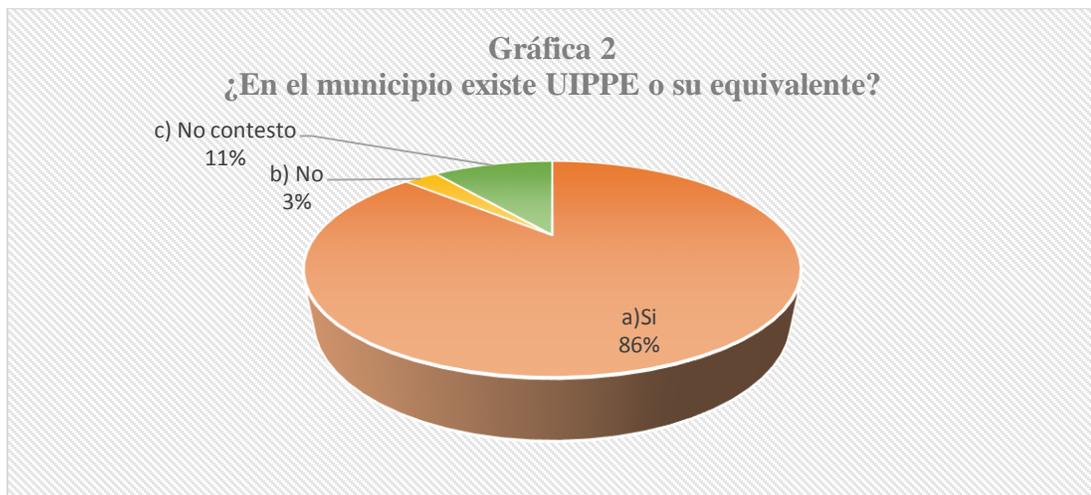
De los datos antes expuestos podemos observar en la Gráfica 1 que el 85% de los cuestionarios aplicados para el presente trabajo de investigación fueron respondidos por titulares de las UIPPEs, seguido del 9% que refirieron otra denominación de la cual se observa en el cuadro 2 que se denominada “Dirección de planeación” en 4 municipios, seguido del área de tesorería con 2 y 3 municipios en los que la denominación difiere: “Jefe del departamento del plan de desarrollo municipal”, “Secretaría técnica y Auxiliar del área respectivamente; mientras que sólo un 7% no respondió a esta pregunta.

Con estos datos podemos destacar que la mayor parte de los municipios mexiquenses cuentan con una unidad administrativa que lleva a cabo las funciones de planeación municipal, aun cuando en algunos de éstos tiene diferente denominación.

Puede representar el no cumplimiento o falta de claridad con la denominación de pese a la estandarización de la denominación de la UIPPE.

Es importante señalar que, en cumplimiento a la Ley de Planeación del Estado de México, el área existe independientemente de que realicen o no sus funciones. Sea que elabore o no el plan de desarrollo como se verá más adelante.

La segunda pregunta que se analiza es:



Fuente: Elaboración propia.

Obteniendo los resultados que se muestran en la Gráfica 2 observamos que el 86% de los municipios sí cuenta con una UIPPE, y sólo el 3% respondió que no, mientras que el



11% se abstuvo de responder. Lo anterior nos permite establecer que la identificación de dependencias encargadas de dar seguimiento a la planeación municipal es cada vez más generalizada dentro de las estructuras administrativas municipales.

Cuadro 3

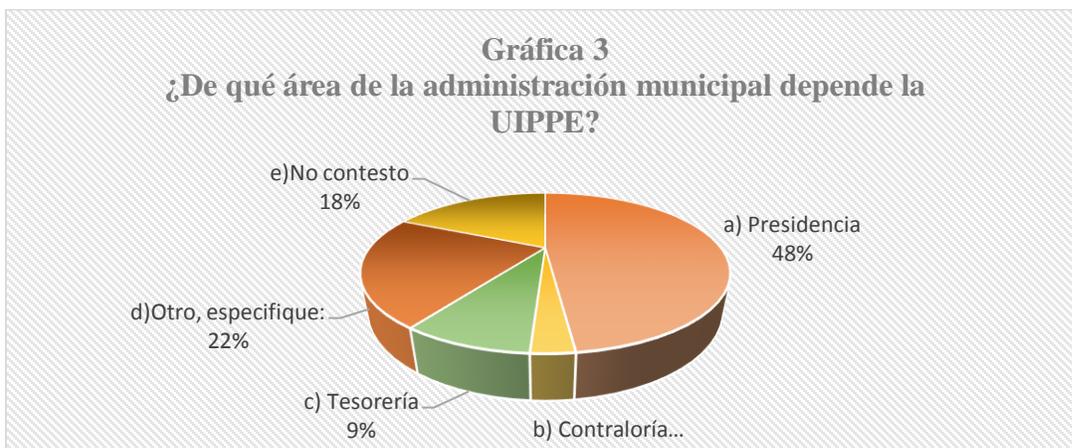
Otras áreas que absorben las funciones de la UIPPE

b.1) Tesorería	b.2) Sec. Técnica
2	1

Fuente: Elaboración propia.

Como se podrá observar en el Cuadro 3 de la respuesta b), referente a la opción “no”, que equivale a sólo 3 cuestionarios, en los municipios en los que no hay UIPPE, las funciones son absorbidas por la Secretaría técnica y por la tesorería, dando cumplimiento a lo establecido por la normatividad, no obstante, el 11% deja en entredicho el cumplimiento de lo establecido por la ley mexicana en la materia. Aquellos que no cuentan con UIPPE, no están al margen de la ley, pero sí se entiende que se encuentran en un rezago de desapego a la normatividad minimizando la ley en la materia, distrayendo la competencia en la materia a otra área de la estructura municipal.

Con el objetivo de identificar el nivel jerárquico que tiene la UIPPE dentro de la estructura administrativa municipal se cuestionó la dependencia de dichas unidades encontrando la siguiente información:



Fuente: Elaboración propia.



Como se observa en la Gráfica 3: el 48% de las Unidades de Información, Planeación Programación y Evaluación municipal o sus equivalentes, depende de forma directa de la presidencia municipal, lo cual nos indica que más del 50 % se encuentran en un rango jerárquico inferior dependiendo de otras unidades administrativas entre las que se destaca la tesorería municipal con un 9% y la contraloría con un 3%, del total de respuestas no contestadas encontramos el 18%, mientras el 22% restante se desglosa de la siguiente forma:

Cuadro 4

Áreas distintas a la presidencia de la que depende la UIPPE

d.1) Coordinación de innovación gubernamental	d.2) Planeación	d.3) Secretaría Técnica	d.4) Administración	d.5) Secretaria del Ayuntamiento	d.6) Comunicación Social	d.7) Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
1	8	7	1	4	1	1

Fuente: Elaboración propia.

Tomando las 23 respuestas totales de éste inciso se presenta el desglose de la opción d) otro en el Cuadro 4, en el cuál se observa que 8 municipios; no identifican el término UIPPE, no obstante refieren que existe una dirección de planeación, enseguida encontramos la dependencia de ésta área a la secretaría técnica con la respuesta de 7 municipios, seguida de 4 municipios que dependen de la Secretaría del Ayuntamiento, no obstante, las UIPPEs o sus equivalentes dependen de otras áreas municipales en menor porcentaje; como Coordinación de Innovación Gubernamental, Administración, Comunicación Social y Obras Públicas, lo que infiere que a las funciones se les otorga no sólo un nivel jerárquico inferior, sino que además se le da poca importancia a las mismas.

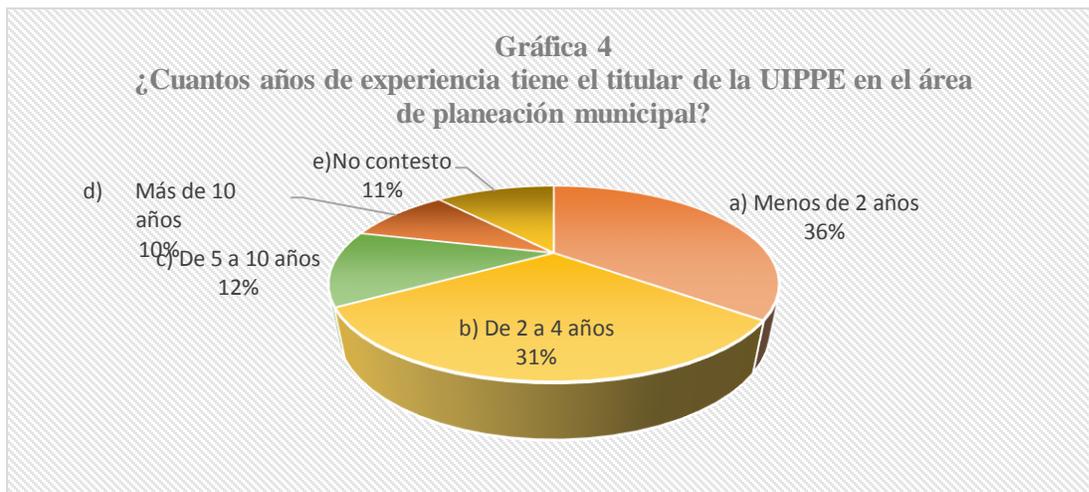
El observar que las funciones de planeación se ha relegado en un segundo plano, no solo demuestra la importancia que en la organización municipal se presta a la planeación por la atención a otras actividades, sino además refleja que desde un nivel jerárquico menor, la incidencia de la planeación no se puede dar de forma transversal, el reto de la institucionalización en este sentido, consiste en que más del 50 % dependan de la



presidencia municipal para que la planeación incida en la toma de decisiones y tenga incidencia transversal en las dependencias municipales, de la misma forma que las contralorías o tesorerías para que el proceso sea integral, sin privilegiar una función o competencia por encima de otra.

En el sentido de escudriñar la organización interna de las UIPPEs, decidimos establecer preguntas que nos permitieran analizar si existe algún perfil específico de los titulares que ocuparon para el período 2013- 2015 las UIPPEs, por lo que se preguntó sobre sus años de experiencia, su percepción salarial, formación académica y edad.

En lo que refiere a la pregunta número 4 “¿Cuántos años de experiencia tiene el titular de la UIPPE en el área de planeación municipal?”, se obtuvo la siguiente información:



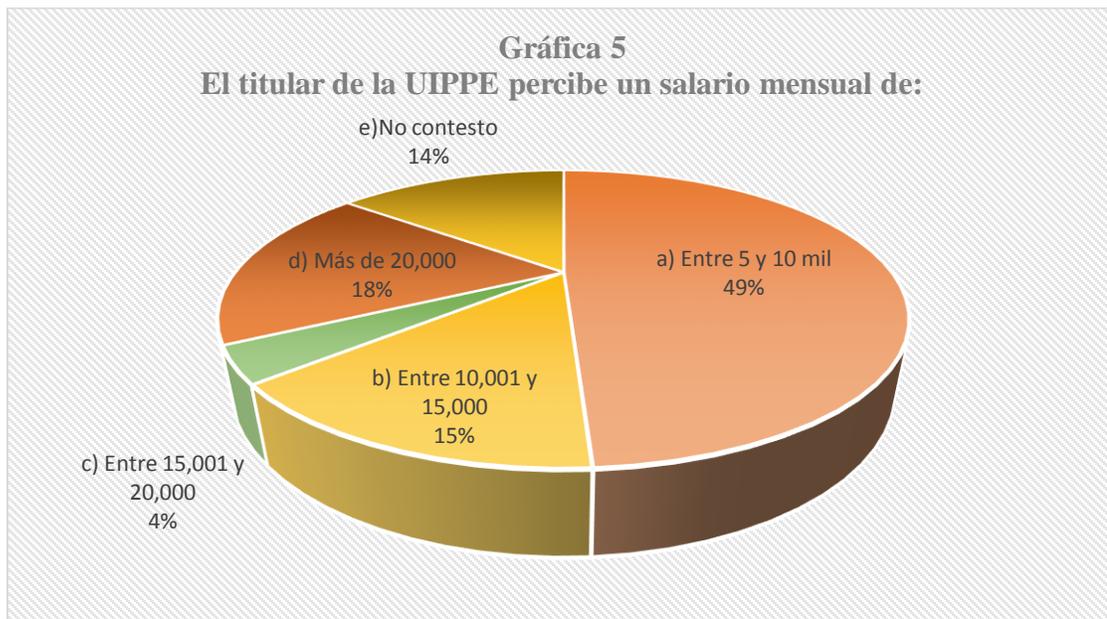
Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar que este cuestionario fue aplicado al término del período 2013-2015, no obstante los datos recopilados para ésta pregunta son bastante significativos para efectos del análisis que nos ocupa, ya que encontramos que más de la tercera parte de los titulares de las UIPPEs tenían menos de 2 años de experiencia, dato que nos refleja la poca constancia que se tiene por la rotación de personal en las administraciones municipales, situación que de acuerdo con Martínez Cabañas (1982), evidencia la poca profesionalización que se tiene en las administraciones municipales.

No obstante, encontramos que otra parte igualmente significativa al 31%, tiene entre 2 y 4 años de experiencia en el área, mientras que sólo el 13% tiene entre 5 y 10 años de experiencia y únicamente el 10% cuenta con titulares que poseen más de 10 años de experiencia en planeación municipal; es decir, la menor parte de los municipios mexiquenses cuenta con personal con experiencia probada al frente de sus Unidades de Planeación, el 12% restante no contestó.

La poca experiencia y la alta rotación de personal en las áreas donde se definen las estrategias y objetivos de la planeación municipal, como el caso de las UIPPEs, se llega a convertir en una de las causas principales de que la planeación se siga sólo en el procedimiento y no en la esencia de dar rumbo y sentido al quehacer de la administración municipal, además de la parte procedimental, no se puede decir que con un año o dos se adquiera el conocimiento suficiente para llevar el seguimiento a los planes y menos aún a los objetivos de largo plazo que se establecen teóricamente en la planeación del desarrollo y la planeación estratégica.

La pregunta número 5 “El titular de la UIPPE percibe un salario mensual de:” nos generó la siguiente información con respecto a la percepción salarial:



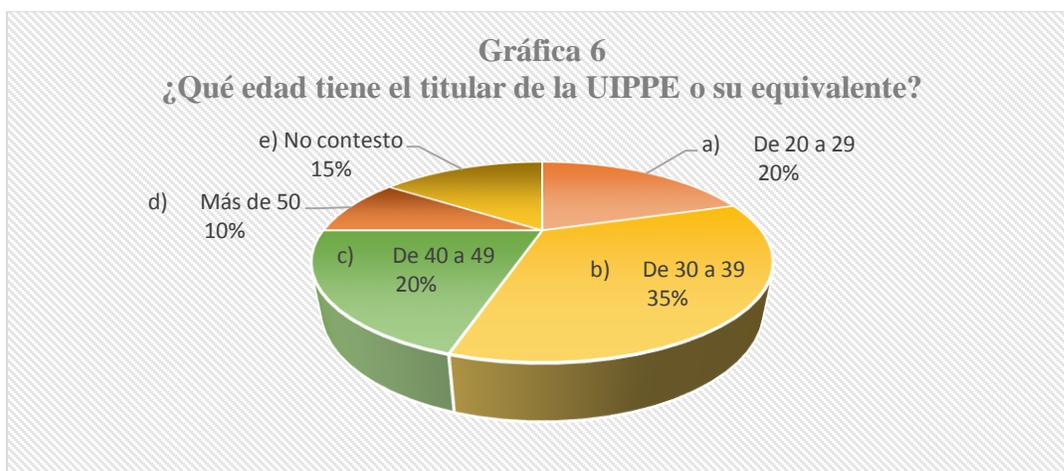
Fuente: Elaboración propia.



En la gráfica 5 encontramos que el 49% de los titulares de las UIPPEs tienen una percepción mensual de entre los 5 mil y 10 mil pesos, un 14% dijo ganar entre 10 mil y 15 mil pesos mensuales, el 4% entre 15 y 20 mil pesos y el 18% señaló ganar más de 20 mil pesos mensuales como titular de la UIPPE, el 14% restante no respondió esta interrogante. Si consideramos que la pregunta planteaba claramente la percepción mensual, deducimos que en casi el 50% de los municipios, el salario de un titular de la UIPPE oscila entre los 2500 y 5000 pesos quincenales, dicha cantidad es baja con respecto de las funciones y atribuciones que debe desempeñar dicha dependencia municipal, situación que incide de nueva cuenta en la poca importancia que se le otorga a la planeación al generar condiciones económicas desfavorables para el personal, no se incentiva el seguimiento, los avances y el ejercicio de la planeación.

Esta situación refleja las condiciones del salario de quienes guían la ejecución de los programas y proyectos de la administración municipal y nos permite acercarnos al panorama que en el sentido económico le otorga importancia a la planeación, el cual junto con la jerarquía muestra la situación de las personas que se dedican a la planeación municipal en el Estado de México, lo que esboza un panorama de las condiciones y preocupación que la propia autoridad municipal le otorga a los servidores públicos que realizan éstas funciones.

Siguiendo con el desarrollo de la pregunta 6 “¿Qué edad tiene el titular de la UIPPE o su equivalente?”, encontramos la siguiente información:



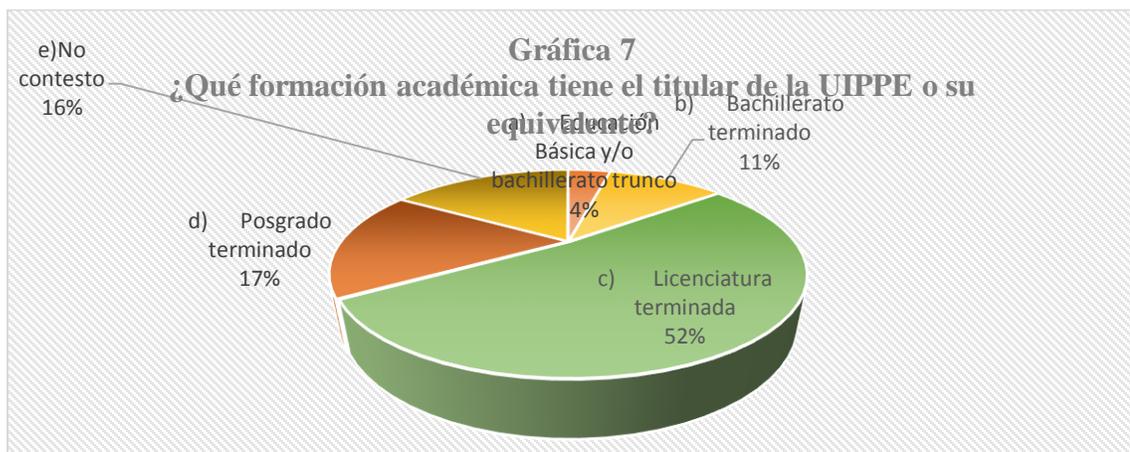
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados de nuestro instrumento de investigación, en lo que refiere a la edad de los titulares de las UIPPEs, el 20% refirió tener entre 20 y 29 años, el 35% dijo tener entre 30 y 39 años, otro 20% señaló tener entre 40 y 49 años, mientras que el 10% tiene más de 50 años y el 15% no respondió esta interrogante.

De estos datos podemos interpretar que la mayor parte de las UIPPEs en los municipios mexiquenses se encuentra bajo la dirección de personas menores de 50 años, siendo el rango de edad de entre los 30 y 39 años el mayor, con el 35% de las mismas. Si pensamos que la edad puede reflejar un proceso de experiencia y formación de los servidores públicos con respecto a la planeación y/o otras actividades, la gente de entre los 20 y 30 años, requiere mayor vinculación para acercarse a la práctica laboral, si ligamos el conocimiento con la experiencia, podemos inferir que de los 30 a los 50 se puede tener mayor experiencia, seguridad y claridad para la realización del trabajo, mientras que con más de 50 años el ánimo ya no es el mismo para la realización del trabajo.

Aunado a lo antes expuesto se puede esbozar un panorama de los rangos de edad que son contratados y sirven en las administraciones municipales, los cuales en mayor porcentaje reflejan que dicha cifra oscila entre el rango de edad de los 20 a los 39 años lo cual sugiere que en más del 50% de los municipios se cuenta con gente joven.

En lo que respecta a la pregunta 7 “¿Qué edad tiene el titular de la UIPPE o su equivalente?”, se obtuvieron los siguientes resultados:



Fuente: Elaboración propia.



Consideramos conveniente analizar el grado de formación académica de los titulares de las UIPPEs, para determinar qué medida de profesionalización tienen o requieren estas áreas. Con base en los resultados podemos observar que el 52% de las mismas son dirigidas por individuos con licenciatura terminada, seguido de un 17% que respondieron tener posgrado terminado, un 11% que refirió contar con estudios de bachillerato terminado, un 4% que dijo contar con educación básica y/o bachillerato trunco y un 16% que omitió responder esta interrogante.

Derivado de éstos datos, podemos decir que la mayor parte de las UIPPEs de la entidad mexiquense están dirigidas por personal que cuenta con conocimientos profesionales de licenciatura y/o posgrado, lo cual nos indica que en el sentido de la formación académica, la mayoría de éstas estructuras cuentan con personal con educación superior; dicha situación nos permite inferir que independientemente de su percepción económica o su edad, como se ha visto con anterioridad, el área sí requiere de personal con perfiles del nivel superior.

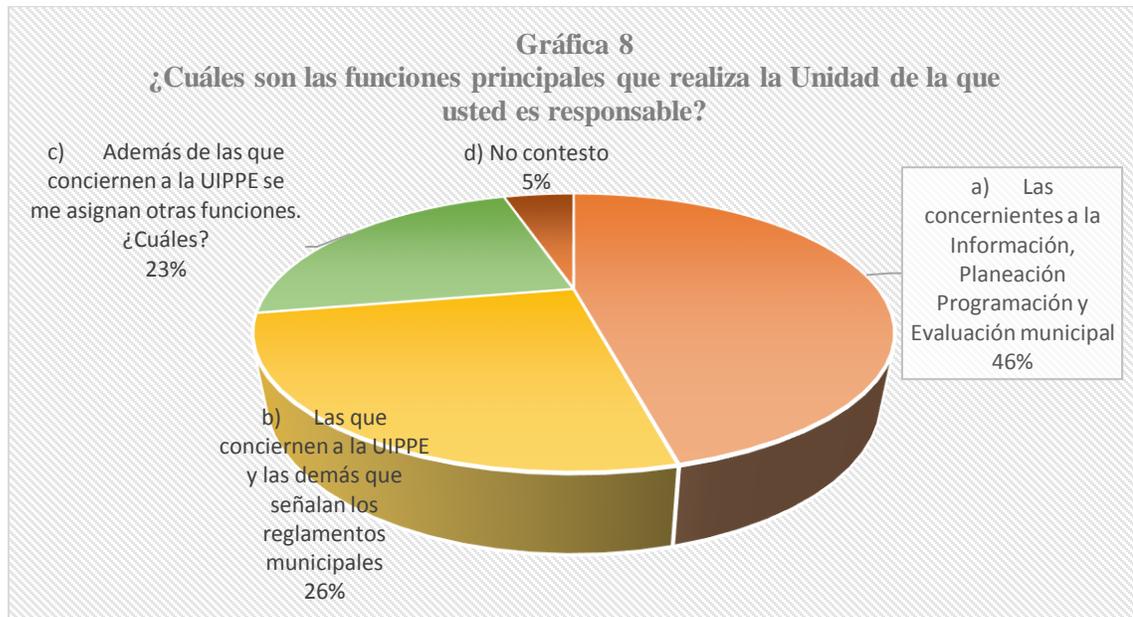
El perfil de los servidores públicos dentro de la organización, define a las personas que dirigen la planeación municipal, dentro de esta interrogante, se especificaba una pregunta más sobre el área o disciplina de estudio de su formación académica, pregunta que no se respondió por los titulares en gran parte de los casos.

De los datos que se analizaron entre las respuestas que se obtuvieron encontramos perfiles de licenciados en derecho, licenciados en planeación territorial, economistas, ingenieros, politólogos y hasta químicos que llevan a cabo funciones de planeación municipal. Si esto se liga con la experiencia y el salario, podemos entender los claroscuros de los perfiles de planeación municipal.

Aunado a esto, se observa también que la mayoría de los municipios cuenta con cuadros profesionalizados en dichas áreas, de lo cual se percibe que por lo menos en el área de planeación municipal, se va logrando en mayor medida contar con personal profesionalizado, al menos en éste período en lo que a planeación se refiere.

Aunado al perfil de las personas que llevan a cabo la planeación municipal, la organización refleja además la claridad de las funciones de una unidad administrativa.

Para seguir con el análisis de las preguntas del cuestionario, se examinaron las funciones principales que realiza la UIPPE, obteniendo los siguientes datos:



Fuente: Elaboración propia.

De la Gráfica 8 podemos enunciar que, de conformidad con las respuestas obtenidas, el 46% de las UIPPEs están dedicadas a aquellas actividades establecidas en el *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, un 26% identifica entre sus funciones, además de las que conciernen a la UIPPE; aquellas que les señalan los reglamentos municipales, el 23% señala que además de las actividades de la UIPPE, se le asignan otras, mientras que el 5% no contestó esta pregunta.

Dicha información nos deja entrever que se manifiesta un conocimiento de las atribuciones que establece el Reglamento de la Ley de Planeación estatal en materia municipal; y que en la gran mayoría se conocen; no obstante, en más de la mitad no se dan sólo dichas competencias; sino que además se le señalan al 26% otras por reglamentación municipal y a un 23% le son asignadas más funciones, sin verse formalizadas por una reglamentación instrumento administrativo.

Lo anterior resulta importante porque para poder analizar el grado de cumplimiento de la normatividad, se debe primero diagnosticar el nivel de conocimiento que se tiene de



la misma; de igual forma para determinar la importancia que se le otorga al orden jurídico en el desarrollo de las actividades de la planeación municipal en el Estado de México.

Vale la pena señalar que en comparación con la pregunta número 2 “¿Qué edad tiene el titular de la UIPPE o su equivalente?”, encontramos un desajuste, ya que, en mayor medida los municipios tienen un área de la administración municipal (86%) en concordancia con lo establecido por la ley de planeación estatal, pero no así el mismo porcentaje cumple las funciones en apego al orden legal, existe una UIPPE en los términos que señala la ley, pero no así en seguimiento a las funciones y/o atribuciones que señala dicha ley, reconociendo que el 72% cumple con lo que establece la ley, sin saber si se cumple adecuadamente o no, en comparación con el 86% que dijo contar con la dependencia. Además, la cuarta parte (23%) desatiende y combina las funciones de la UIPPE con otras no formalizadas en algún reglamento, lo cual incide en dar menor impulso a la planeación municipal.

Para ahondar en el grado de formalidad de los procesos cuestionamos a los municipios sobre la existencia de documentos administrativos, la organización municipal establecida en manuales, permite fijar mayor grado de institucionalidad de las funciones, atribuciones, objetivos y procedimientos. Los manuales son los protocolos de seguimiento a las tareas y funciones que guían y orientan no sólo la planeación municipal, sino de todas las demás áreas de la administración pública local. Con el desarrollo de la pregunta 9 “¿La UIPPE cuenta con manual de organización y/o procedimientos?” encontramos los siguientes datos:



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la Gráfica 9, las respuestas indican que un 52% de los municipios que respondieron el instrumento de investigación cuenta con manuales de organización y/o procedimientos, un 36% señaló no contar con dichos documentos, mientras que el 13% omitió una respuesta para esta interrogante, esto nos permite decir que sólo poco más de la mitad de los municipios cuenta con manuales de organización establecidos para el seguimiento de sus actividades. La claridad en los procedimientos y la asignación de funciones por medio de manuales administrativos se da en solo la mitad de los municipios, lo cual nos hace pensar que en el casi 50% restante no existe claridad de funciones, responsabilidades y procesos, lo que deriva en la improvisación, la duplicidad de funciones y por tanto ineficiencia e ineficacia de la organización municipal. La falta de organización además genera la desorientación en el cumplimiento de los objetivos municipales.

Esta primera parte del cuestionario engloba la importancia de la planeación municipal, sus funciones y la organización de las UIPPEs, identificando claroscuros en el perfil de los servidores, la formación académica y la organización de las estructuras de quienes dirigen las tareas de planeación, lo cual permite plantear retos para que la planeación sea más eficiente y eficaz con perfiles adecuados, motivación en las percepciones económicas, claridad en las funciones, entre otras que se identifican.

Con la finalidad de analizar el nivel de conocimiento que se tiene de los planes de desarrollo municipal por parte de quienes instrumentan la planeación, se aplicó la siguiente pregunta:



Fuente: Elaboración propia.



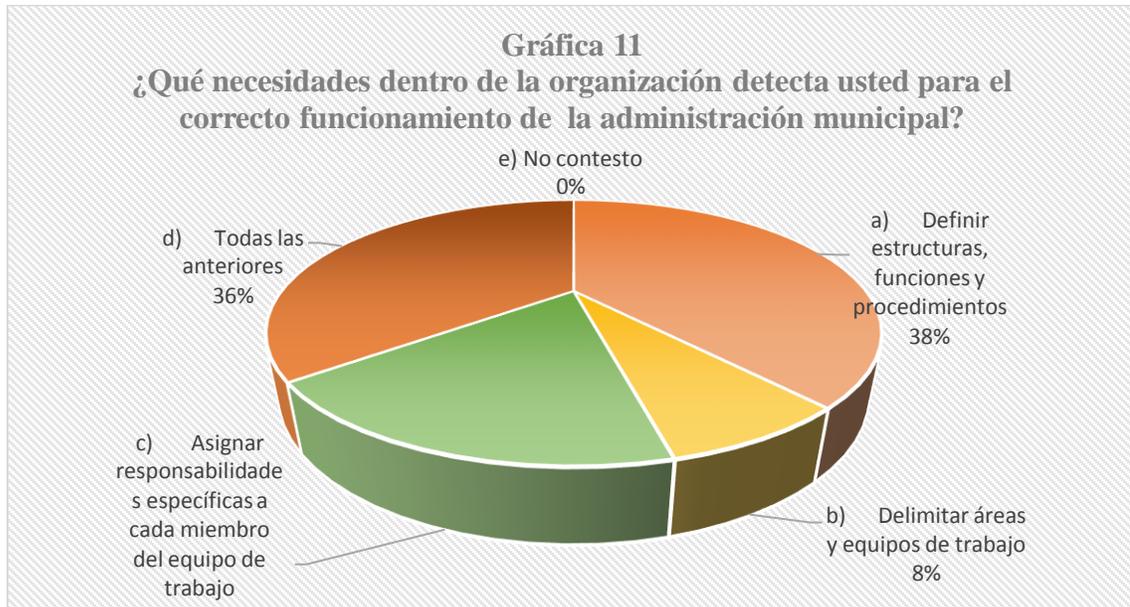
Conforme a lo establecido por la Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013 – 2015 (2013, págs. 117-120) se debe incluir un diagnóstico por temas estructurales y ejes transversales, dentro de los cuáles; *el eje transversal para una administración distintiva* señala claramente que en el plan deberá existir un diagnóstico que identifique: la estructura administrativa del gobierno municipal, manuales de organización y procedimientos, perfil técnico-profesional de los servidores públicos municipales, reglamentación municipal así como transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con la Gráfica 10, se observa que el 60% señaló que sí existe un diagnóstico organizacional dentro del plan de desarrollo municipal, el 20% refirió que no, el 4% dijo no saber y el 16% no respondió.

En lo que respecta a la metodología antes referida, el contenido mínimo de dicho diagnóstico señala; entre otras cosas, el nivel de profesionalización de los funcionarios municipales, el organigrama de la administración pública municipal, así como la infraestructura administrativa que los municipios tienen para poder llevar a cabo sus funciones.

En la interpretación de las respuestas podemos señalar que sólo el 60% de los titulares de las UIPPEs conoce dicho diagnóstico, el conocimiento de datos elementales de la organización municipal, permite identificar nichos de oportunidad y diseñar con base a éstos la programación y ejecución del plan en éstos rubros para trazar objetivos y metas para el mejor desempeño de la organización municipal, con la identificación de debilidades y oportunidades, mientras que el 40% que no respondió o bien señaló no saber sobre éste diagnóstico organizacional, se encuentra en menor posibilidad de mejorar las condiciones de organización de la administración municipal.

La pregunta 11 “¿Qué edad tiene el titular de la UIPPE o su equivalente?”, va encaminada a conocer la percepción de los titulares de las UIPPEs, como parte de una dependencia municipal que derivado de las funciones que le son asignadas, coordina actividades con todas las dependencias de la estructura administrativa municipal.



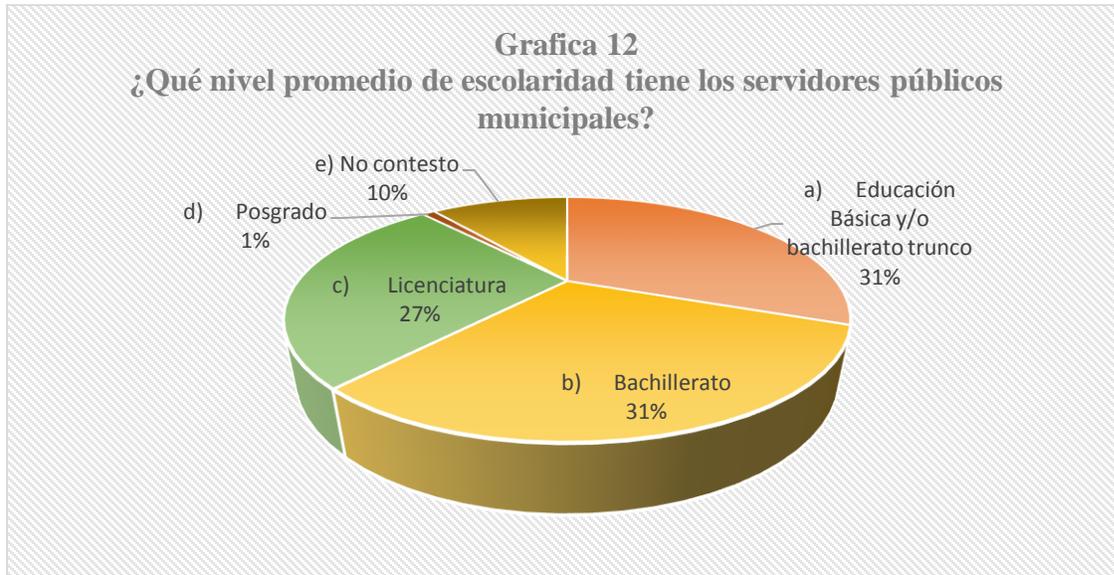
Fuente: Elaboración propia.

Encontramos que en las respuestas existe la opción d) todas las anteriores, misma que obtuvo un 36% de las respuestas, no obstante, la opción a) definir estructuras, funciones y procedimientos obtuvo un 38% de las respuestas, mientras que el 8% refirió detectar la necesidad de delimitar áreas y equipos de trabajos y el 18% la necesidad de asignar responsabilidades específicas a cada miembro del equipo de trabajo, todos los municipios cuestionados respondieron esta pregunta. De los resultados en primer lugar podemos señalar que todos los municipios que respondieron encuentran necesidades para el correcto funcionamiento de la administración municipal, y la mayoría refiere, son necesidades de estructuras, funciones y procedimientos, esta respuesta mayormente recurrida, puede obedecer a que se identifica una inestabilidad en las estructuras municipales, misma que puede deberse a distintas causas como la rotación de personal, la falta de documentos administrativos municipales, etc. Además, la otra parte significativa refiere padecer además de esa necesidad, la de la insuficiencia en las áreas y los equipos de trabajo; así como la falta de claridad en la asignación de sus responsabilidades dentro del equipo de trabajo.

La gravedad radica que en todos los municipios se perciben necesidades que obedecen a la debilidad institucional y organizacional de las administraciones municipales.



Enseguida se cuestionó acerca del nivel promedio de escolaridad que tienen los servidores públicos municipales, y a continuación se presentan los resultados a esta interrogante:



Fuente: Elaboración propia.

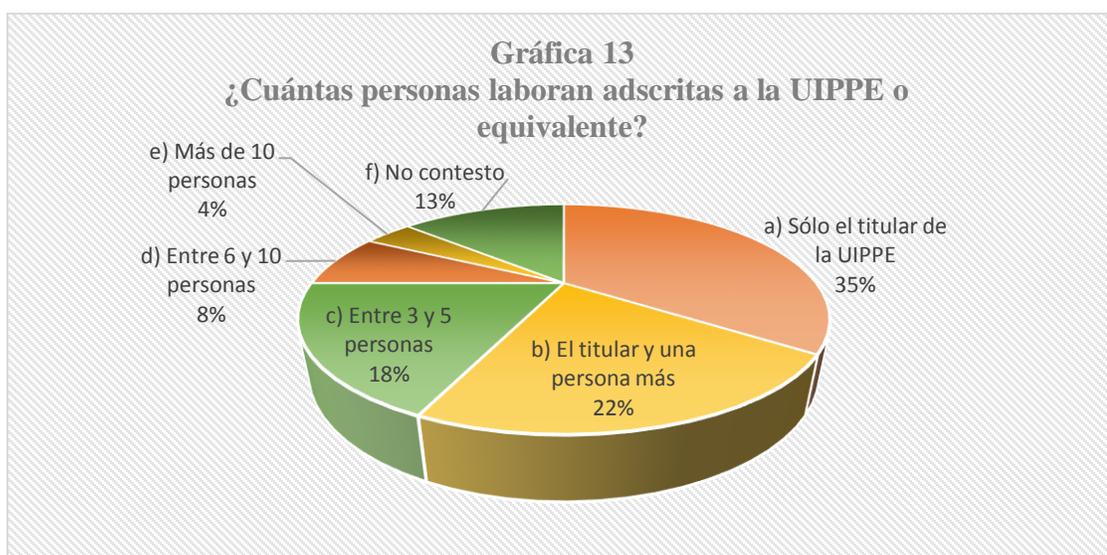
De acuerdo con el conocimiento de los titulares de la UIPPE que tienen sobre la organización municipal, no sólo en relación al trabajo de interacción cotidiana sino derivado del diagnóstico que contiene el Plan de Desarrollo que se ha mencionado antes, se puede observar que, el 31% de quienes respondieron el cuestionario señaló que el nivel promedio de escolaridad entre los servidores públicos municipales cuenta con educación básica y/o bachillerato trunco, en igual proporción encontramos que el 31% señala se cuenta con bachillerato, mientras que un 27% refirió que los servidores públicos cuentan con un promedio de escolaridad de licenciatura, y sólo el 1% dijo que el promedio es de posgrado, mientras que el 11% no respondió dicha pregunta.

De los datos descritos en la Gráfica 12, podemos enunciar que el nivel de escolaridad de los municipios mexiquenses se encuentra dividida en tres subgrupos de casi igual proporción, siendo el menor de éstos tres, el de licenciatura; es decir más del 50% de los municipios mexiquenses cuenta con un nivel promedio de escolaridad que oscila entre la educación básica y el bachillerato.

Si contrastamos el nivel de escolaridad de las UIPPEs, que es en su mayoría de educación profesional, con la del promedio de los servidores públicos que en su mayoría de

educación básica y/o bachillerato podemos inferir que en una buena cantidad de municipios mexiquenses, los titulares de las UIPPEs se enfrentan a niveles diversos de conocimiento académico y en consecuencia se dificulta la colaboración del personal con las responsabilidades de la planeación en todo su proceso, asimismo en la coordinación para el seguimiento, control y evaluación de los planes de desarrollo municipal, derivado del vacío que se identifica en la formación académica por parte de los servidores públicos municipales. Derivado de ésta realidad resulta pertinente enunciar que la formación académica limitada de los servidores públicos origina que las complejidades y el dominio de los temas y rubros que atiende la administración municipal no tenga el nivel de entendimiento y apego a lo establecido para lograr una planeación en el deber ser que dé seguimiento de los objetivos.

Las siguientes preguntas fueron encaminadas a esbozar la complejidad en la organización al interior de las UIPPEs dentro de las administraciones municipales, así como las limitantes que éstas perciben en el proceso de planeación, desarrollando interrogantes encaminadas a conocer la cantidad de personas que laboran en dichas unidades y analizando mediante una agrupación los principales esquemas organizativos de las mismas, así como el control y seguimiento por parte de las dependencias municipales en dichas funciones. La pregunta 13 “¿Cuántas personas laboran adscritas a la UIPPE o equivalente?” arrojó los siguientes datos:



Fuente: Elaboración propia.



Las respuestas relacionadas a determinar la cantidad de personas que se encuentran laborando en la unidad de planeación o su equivalente, señalan que más de la tercera parte; es decir el 35% se encuentran trabajando únicamente con el titular de la dependencia, un 22% con el titular y una persona más, el 18% refirió trabajar con entre 3 y 5 personas, el 8% dijo contar con un número de 6 a 10 personas al interior de la UIPPE y sólo el 4% señaló que hay más de 10 personas en dicha dependencia, mientras que el 13% omitió responder dicha pregunta.

De lo anterior podemos constatar que en suma, más del 50% de los municipios respondieron que se trabaja con sólo una o dos personas, lo cual significa que en la mayor parte de los municipios mexiquenses, el seguimiento de los planes de desarrollo, se realiza con poco personal, si a esto agregamos que la competencia establece tareas en relación a todo el proceso de planeación y que además las percepciones de los titulares son en su mayoría bajas, enfrentamos un panorama mucho más lacerante para el proceso de planeación en los municipios del Estado de México.

En aquellos municipios en los que sólo una persona realiza las funciones, nos revela la poca atención al área en el seguimiento y evaluación de las actividades del proceso de planeación, amén de aquellos en los que se realizan con dos personas, aunado a que además de sus propias tareas, se les atribuyen otras que no tienen que ver con la naturaleza de su función, ya que esta situación orilla a que exista un mayor desapego en la función de planeación municipal, quedándose únicamente en el proceso y los formatos, en el sentido del que mucho abarca poco aprieta, originando una respuesta somera a la esencia de la planeación, resolviendo la inmediatez y lo urgente.

Para el caso de la pregunta número 14, (véase Anexo 1):

“14. En el siguiente espacio dibuje y describa brevemente la estructura organizacional de la UIPPE y las funciones que realiza cada área.”

De los organigramas y/o diagramas que se obtuvieron, agrupamos las respuestas en seguimiento a los esquemas que dibujaron, no obstante, es menester recordar que la mayor parte de las UIPPEs de la entidad se conforman por una o dos personas, por lo que además

de identificar la complejidad de éstas dependencias se pretende analizar en esta pregunta las tareas afines y/o distintas que se llevan a cabo; así como el grado de formalidad estructural de las mismas. Se procedió a identificar los siguientes grupos:

Tabla 2*Agrupamiento de los organigramas municipales (pregunta 14)*

Quiénes identificaron en su estructura únicamente a la UIPPE, que se infiere son aquellas unidades que llevan las funciones que señala la normatividad con respecto a la unidad de información, planeación, programación y evaluación.	35	34%
Quiénes identificaron la estructura interna de la UIPPE, Y DESCRIBIERON LAS actividades distintas al interior de la Unidad	13	12%
- Tecnologías de la información, portales y páginas web	1	
- Comunicación social	1	
- Transparencia y acceso a la información	8	
- Agenda desde lo local / Agenda para el desarrollo municipal	3	
Quiénes identificaron a la UIPPE dependiendo de otras unidades administrativas	25	24%
- Presidencia municipal	18	
- Secretaría técnica	4	
- Tesorería	3	
Quiénes identificaron a la UIPPE y otras instancias colegiadas	5	5%
- COPLADEMUN	4	
- COPLADEM	1	
Quiénes no respondieron.	26	25%

Fuente: Elaboración propia.

De los dibujos analizados para la realización del agrupamiento, se observa que en muchos casos no se identifica la estructura global de la organización municipal, además de que tampoco se identifica con claridad la dependencia de la UIPPE, ni las unidades administrativas jerárquicamente inferiores o superiores, lo que demuestra el desconocimiento de la estructura escalonada y organizacional del gobierno municipal, además de las particularidades de aquellos en los que se aprecia diversidad de áreas, no se describieron las funciones, y otros casos en los que se observó a la UIPPE sola dependiendo de la presidencia.



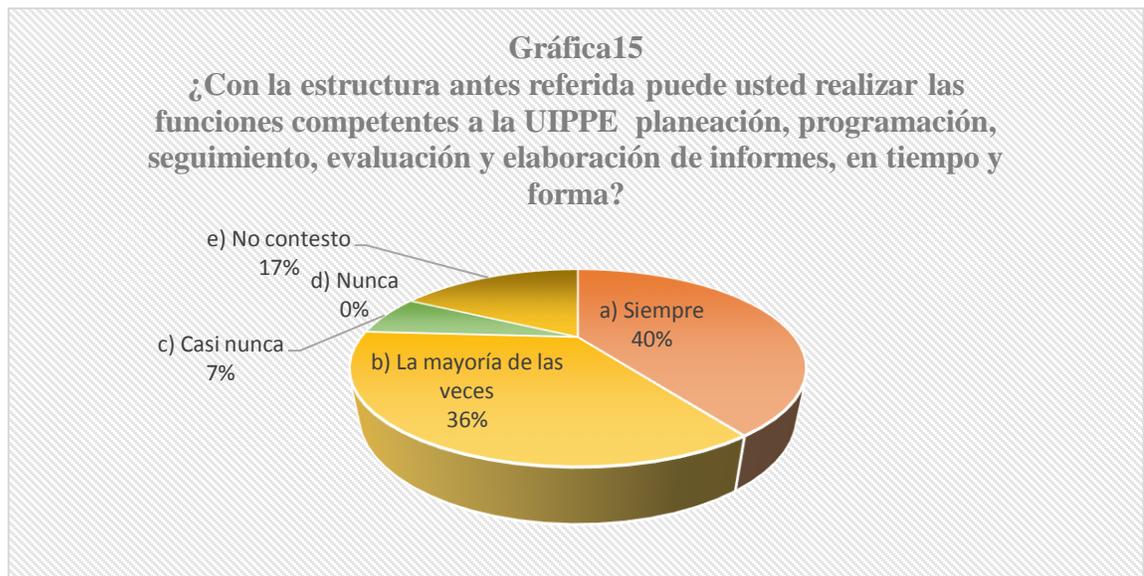
Derivado del análisis, podemos señalar que en aquellas que se observa una mayor complejidad se describió puntualmente las funciones que se realizan; en aquellas otras en las que no se cuenta con el conocimiento del organigrama y funciones que realiza la unidad de planeación, menos se va a dar seguimiento a la organización y funciones de las demás dependencias, lo cual dificulta la asignación de proyectos y acciones que se establezcan en las dependencias municipales.

La poca formalidad de los organigramas y la identificación de funciones incurre directamente en la toma de decisiones de quienes forman parte de la cúpula administrativa, si los resultados son magros, pobres e insuficientes al final de los periodos administrativos, es en aquellos casos en los que no se enfoca la atención en el cumplimiento de sus funciones.

Como se observa en la tabla 2, del análisis por agrupamiento podemos deducir que la mayor parte de los municipios mexiquenses además de sólo contar con la UIPPE, asignan a la misma otras funciones, de los diagramas se identifica además que la jerarquía de estas unidades no siempre depende de la presidencia municipal directamente; sino que dependen de tesorería o secretaria técnica, entre las áreas más comunes.

Se identifica además, que aquellas Unidades que son más complejas; es decir que cuentan con mayor número de áreas al interior de la dependencia, le son asignadas otras funciones completamente ajenas a las de la planeación municipal, en éstos casos encontramos por ejemplo que existen municipios en los que dentro de la UIPPE se encuentra el manejo de áreas de la comunicación social, el manejo de las páginas electrónicas, unidades de información y transparencia, así como algunas otras específicas de manejo de programas; como aquellas que refieren el Programa Nacional de Prevención de la Discriminación (PRONAPRED) o el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, entre otras.

Aunado a lo anterior, encontramos aún dependencias que no diferencian entre la administración municipal y los comités de planeación municipal, o el propio comité estatal y los refieren en sus estructuras. Además del amplio número de municipios que no respondió esta pregunta, demostrando el desconocimiento y/o la experiencia de las estructuras y organización municipal. En relación a la pregunta quince se analizó:



Fuente: Elaboración propia.

Derivado de las diferentes estructuras organizacionales que dibujaron los municipios en la pregunta anterior, se realizó la pregunta número quince con la finalidad de establecer qué tan cierta es la realización de las funciones competentes a la UIPPE en tiempo y forma refiriendo dicha estructura. Como se observa en la gráfica; el 40% de las respuestas señaló que estas funciones siempre se entregan y cumplen en tiempo y forma, el 36% refirió hacerlo así la mayoría de las veces, el 7% señaló que casi nunca se realiza en tiempo y forma, 0% refirió que nunca y el 17% no respondió dicha pregunta.

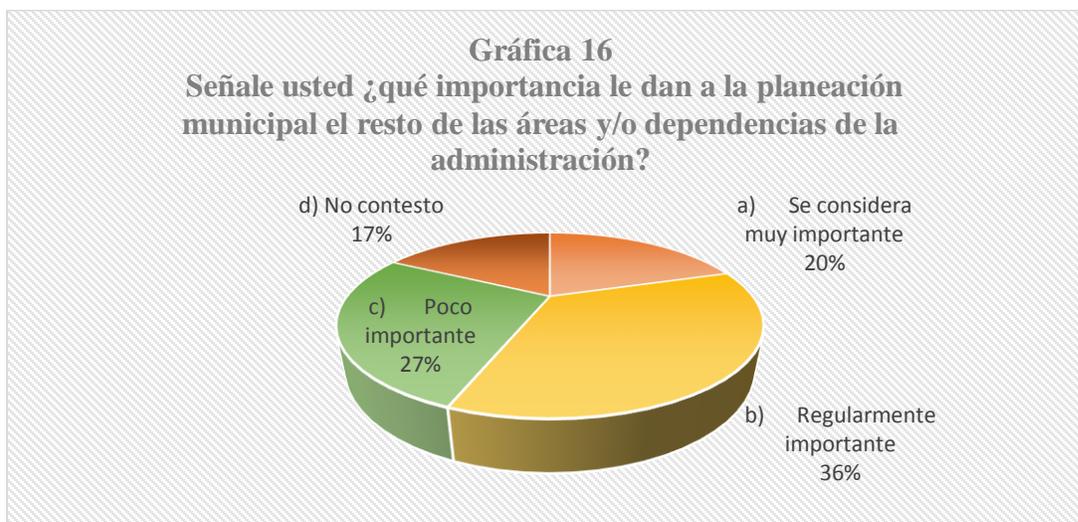
Los que respondieron casi nunca o no contestó, suman el 24% de las respuestas lo cual equivale casi a la cuarta parte de los municipios mexiquenses, poco más de la tercera parte; es decir el 36% admite que la mayoría de las veces lo cumple en tiempo y forma; es decir con estas cifras señalamos que existe una parte superior al 50% que admite o refleja el incumplimiento; desde no saber hasta el incumplimiento. Si contrastamos las cifras entre las preguntas 14 y 15, encontramos que coinciden las sumatoria de quienes nunca cumplen con los que no responden, de igual forma quienes mostraron desconocimiento al no dar respuesta en la pregunta anterior. Aunque pareciera no importante el 20% no respondió, lo cual puede señalar que no se sigue en tiempo ni en forma, lo cual nos da indicios de que el



apego a la normatividad no se contempla por los órganos que vigilan el cumplimiento de la legalidad.

La diversificación de funciones por parte de las UIPPEs en la atención de *programas* ajenos a la planeación municipal origina que las personas que trabajan al interior de estas dependencias descuiden o resten importancia a lo que establece la legalidad, lo que resulta en un seguimiento raquítico que sólo se alimenta de números y no retroalimenta el control y la evaluación municipal, que son las fases más afectadas. Esto demuestra que la preocupación y apego del cumplimiento de la información en forma y tiempo deviene del propósito al que obedecen las organizaciones con base a los instrumentos normativos.

Aunado a la realización en tiempo y forma de las funciones de la UIPPE, se les cuestionó acerca de la importancia que las demás dependencias municipales le dan a la planeación, recopilando los siguientes datos:



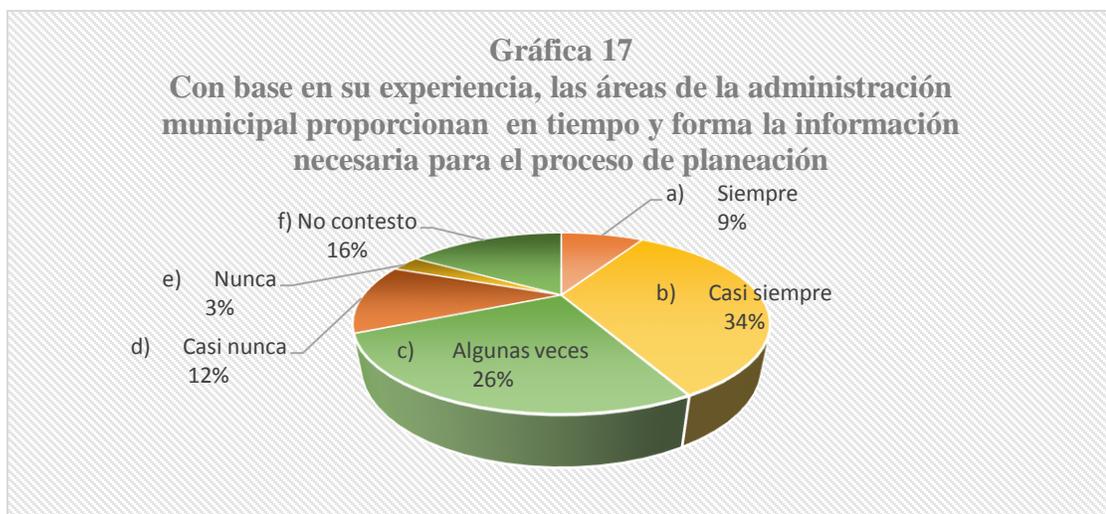
Fuente: Elaboración propia.

El 20% refirió que las demás dependencias municipales, sin incluir a la UIPPE, consideran a la planeación como muy importante, el 36% señaló que se le considera regularmente importante, el 27% refirió que las demás dependencias municipales consideran a la planeación poco importante y el 17% omitió responder dicha pregunta.

Si juntamos los resultados bajos, es decir aquellos que no consideran a la planeación como función importante de las dependencias municipales, podemos deducir que un 80% de los titulares de la UIPPEs (sumando los que no respondieron, los que respondieron poco importante o regularmente importante), señalan que la mayor parte de las dependencias municipales no dan importancia a las funciones de planeación, mientras el 20% identifica que la planeación es importante en términos de lo que significa para la toma de decisiones y la acción gubernamental.

Esto parecería denotar un problema, y podría resultar no creíble ya que la pregunta anterior señala que en la mayor parte de los municipios se cumple en tiempo y forma, no obstante, se percibe con poca importancia a la planeación por la mayoría de los titulares de UIPPEs de los municipios. Si no se considera importante la planeación, pero aun así se cumple en tiempo y forma entonces dejamos ver que las dependencias funcionan en desapego a la planeación, privilegiando lo que la normatividad establece en términos del cumplir con formatos y tiempos.

Por otra parte, la pregunta 17 alude a la *expertis* de los titulares de la UIPPE a quién iba dirigido el cuestionario, preguntándoles sobre la disposición de la información necesaria para llevar el seguimiento a la planeación municipal por parte de las demás dependencias municipales, y las respuestas fueron las siguientes:



Fuente: Elaboración propia.

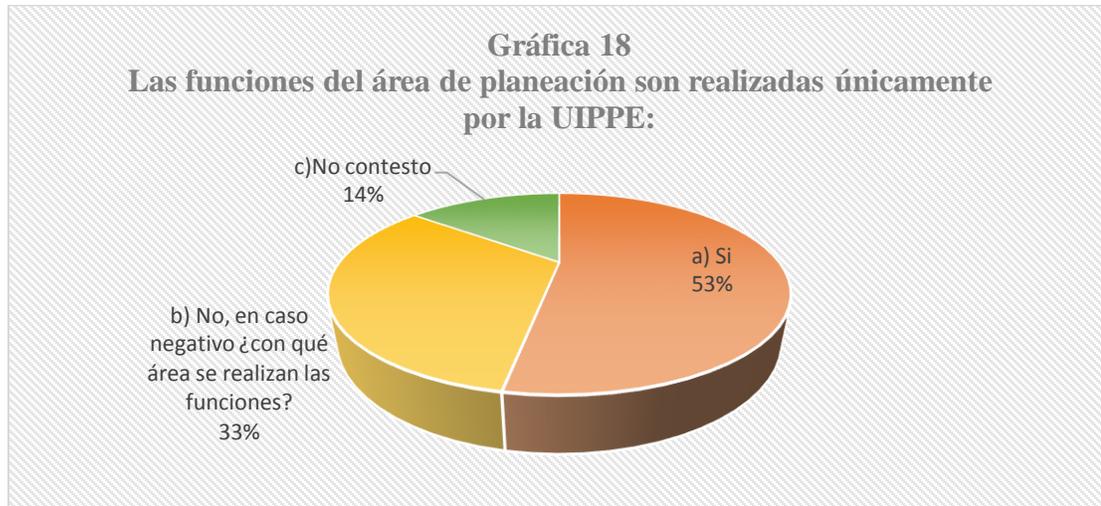


El 9% dijo que las demás áreas de la administración municipal proporcionan siempre en tiempo y forma la información necesaria para el seguimiento de la planeación, el 34% señaló que casi siempre se recibe la información de las dependencias municipales en tiempo y forma, el 26% refirió que algunas veces se proporciona en tiempo y forma, el 13% señaló que casi nunca se proporciona en tiempo y forma y el 3% señaló que nunca se recibe en tiempo y forma, el 16% de los municipios de la muestra no respondió esta pregunta.

Cómo se puede apreciar, en las dos preguntas previas, en la práctica de la planeación municipal, la UIPPE se coordina con las dependencias municipales para llevar a cabo en conjunto el seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal, no obstante; las áreas de planeación encaran la falta de importancia que las demás dependencias municipales le otorgan al plan; así mismo se evidencia la subordinación de las Unidades de planeación a la disposición de la información que se genere en el resto de las unidades administrativas municipales y como sea la información de éstas, será la calidad de la información generada en conjunto por la administración municipal.

Aun sumando las respuestas de siempre y casi siempre tenemos un 43%, lo cual indica que el 57% restante no recibe la información de las dependencias municipales en tiempo y forma, demostrando la falta de obligatoriedad de las dependencias con el proceso de planeación y corroborando, si relacionamos las cifras estadísticas de ésta pregunta con la pregunta 12, que el esquema de desatención de la planeación por el nivel de profesionalización de los servidores públicos al que se enfrenta la UIPPE es de poco compromiso.

Con relación a la pregunta número 18 se cuestionó si las actividades de planeación municipal son llevadas a cabo únicamente por las UIPPEs, obteniendo la siguiente información:



Fuente: Elaboración propia.

El 53% dijo que se realizan únicamente por la UIPPE, el 14% no respondió y el 33% dijo que no son llevadas a cabo únicamente por la UIPPE, al respecto de ésta última pregunta se pidió especificar con qué área se realizaban las funciones atribuidas, encontrando la siguiente información:

Cuadro 5

Área específica que lleva a cabo las funciones de planeación municipal

b.1) Tesorería	b.2) Secretaria técnica	b.3) No sabe
3	1	30

Fuente: Elaboración propia.

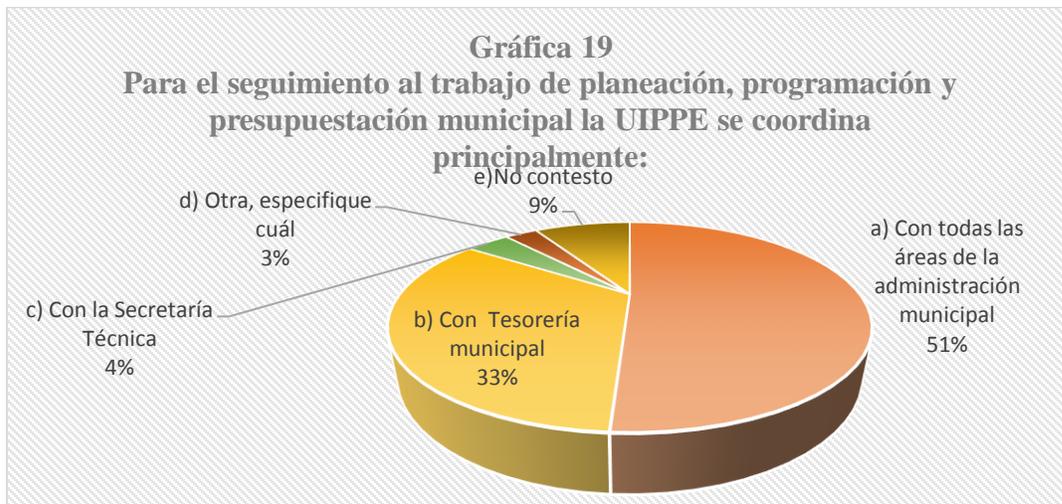
Como se observa en el cuadro anterior, de los 34 municipios que señalaron llevar a cabo las funciones de planeación con otra área de la administración municipal, 3 refirieron que se realizan junto con la tesorería municipal, uno con la secretaría técnica y 30 no supieron y/o no especificaron con qué área se realizan dichas funciones.

Estas respuestas demuestran que la mayor parte de los trabajos en materia de planeación municipal son llevados a cabo por UIPPEs; como se ha visto, con una mayor o menor complejidad y con un mayor o menor grado de jerarquía dentro de las



administraciones municipales. Además de esto, resulta muy importante señalar que casi la tercera parte menciona que no se lleva a cabo por la UIPPE únicamente, pero no saben con qué área se coordinan, esta situación resulta grave en virtud de que refleja la falta de claridad en la asignación de responsabilidades y funciones al seno de la organización municipal. En las siguientes preguntas se contempló el objetivo de analizar el seguimiento y control de la información para la evaluación de la planeación municipal en coordinación con las demás dependencias.

En seguimiento al trabajo que realiza la UIPPE, se preguntó con qué dependencias se coordinaba principalmente, estos fueron los resultados:



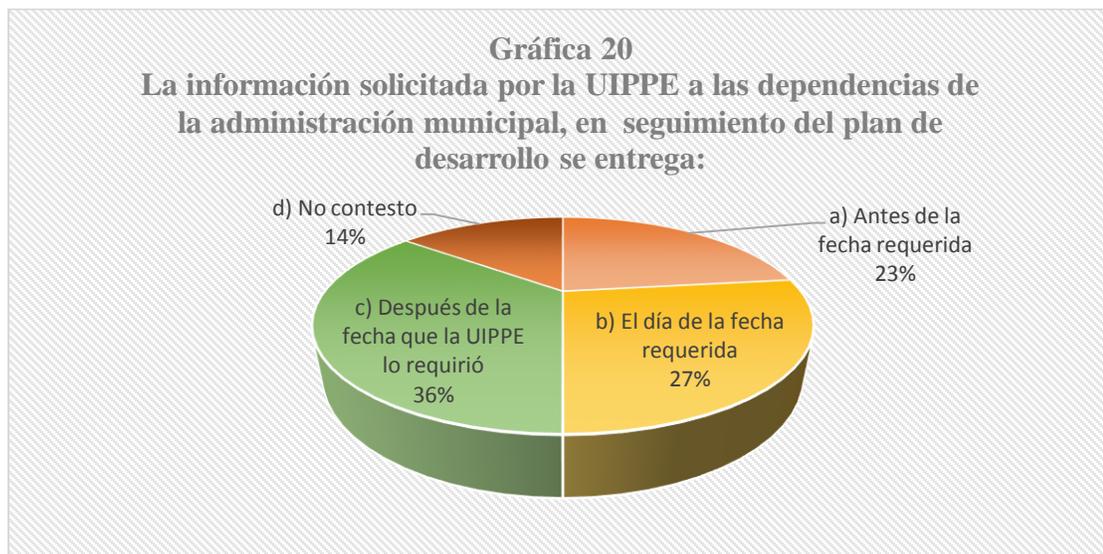
Fuente: Elaboración propia.

En el 51% de los casos se respondió que la UIPPE se coordina principalmente con el total de las áreas de la administración municipal, el 34% dijo coordinarse principalmente con la tesorería municipal, el 4% con la Secretaría técnica y el 3% especificó que, con su Contraloría municipal, mientras que el 9% no respondió dicha pregunta.

En el estricto sentido la coordinación de la UIPPE de acuerdo con lo establecido en la ley de planeación del Estado de México y su reglamentación correspondiente señala que la UIPPE debe coordinarse con todas las dependencias de la administración municipal, no obstante, la ley orgánica municipal señala que corresponde a las contralorías municipales llevar el seguimiento de los planes y programas que correspondan al municipio, mientras

que el código financiero establece que tanto las tesorerías municipales, como las UIPPEs o su equivalente serán quienes elaboren los proyectos de presupuesto municipal, por lo que podemos presumir derivado de esta pregunta que la opción que deberían haber señalado es la a), no obstante, el 49% señaló realizar las funciones de la UIPPE con dependencias encargadas del control y el manejo técnico o financiero u otras. Lo anterior permite deducir que las tareas municipales no se dan en forma coordinada, sino aislada y con pocos canales de flujo de información. Las tareas de control evidentemente le son atribuidas a las contralorías municipales, no obstante, el seguimiento compete a la UIPPE y éste debe estar articulado con el control de forma que las omisiones o falta e importancia a los trabajos del área de planeación municipal sea punible.

Con relación a la pregunta 20 “La información solicitada por la UIPPE a las dependencias de la administración municipal, en seguimiento del plan de desarrollo se entrega:”, encontramos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

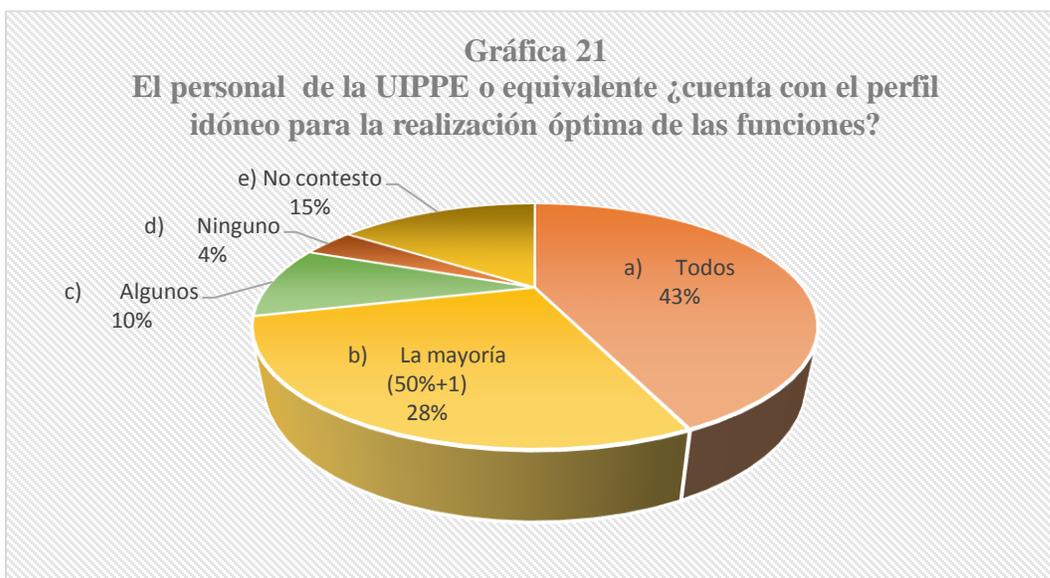
Como se observa en la gráfica 20, el 23% de las dependencias municipales entregan la información antes de la fecha en la que les requiere la UIPPE, el 27% señaló que la información se entrega el día de la fecha requerida, el 36% señaló que la información se entrega a la UIPPE después de la fecha requerida y el 14% no contestó.



La importancia del flujo de información que solicita la UIPPE, se determina no en virtud del tiempo en esencia; sino que refleja el seguimiento y elementos de evaluación del plan de desarrollo; así como también la oportunidad de identificar posibles replanteamientos de metas y objetivos en seguimiento a los programas que establece dicho documento; no obstante, si ésta no se sigue en los tiempos que el área establece se puede generar poca posibilidad de realizar una evaluación oportuna que identifique ineficacias o ineficiencias.

Además de esto la toma de decisiones para la corrección del rumbo que permitan hacer las adecuaciones pertinentes no se puede realizar en apego al deber ser, aunado a esto encontramos en adición que el 50% no cumple con la entrega, puesto que no respondieron o admitieron en la respuesta que se entrega después de la fecha que se requirió.

Las siguientes preguntas reconocen cierto sesgo de autoevaluación. La pregunta 21 cuestiona sobre el perfil del personal de la UIPPE para la realización óptima de sus funciones, hallando la siguiente información:



Fuente: Elaboración propia.

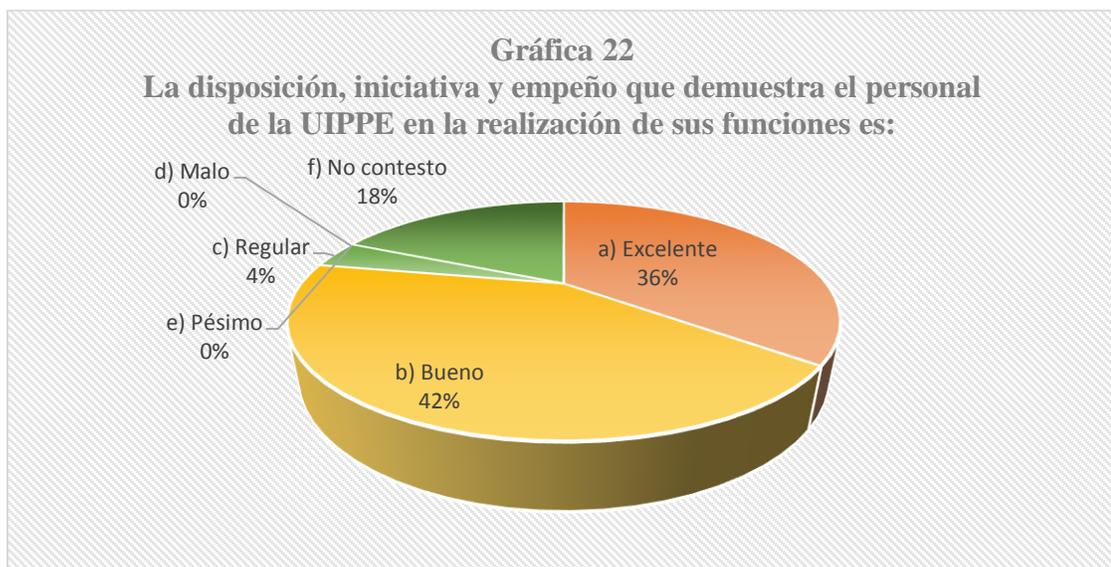
El 43% de los municipios dijo que todo el personal de la UIPPE cuenta con el perfil idóneo, el 28% señaló que la mayoría; es decir el 50%+1 del personal de la UIPPE tiene el perfil idóneo mientras que el 10% señaló que algunos cuentan con el perfil idóneo y solo el

4% señaló que ninguno de quienes integran la UIPPE tiene el perfil idóneo, el 15% prefirió no responder.

Si consideramos una interpretación rigurosa, todos deberían cumplir con el perfil, no obstante, encontramos que más del 50% de los integrantes de las UIPPEs admiten no contar con el perfil idóneo y/o un 28% acepta que el equipo de planeación en su totalidad no cuenta con el perfil adecuado.

Cabe señalar, que de acuerdo con la pregunta 13, la mayoría de las UIPPEs municipales cuentan con una o dos personas, en contraste se evidencia que el 43% de quienes respondieron el cuestionario, dice tener el perfil idóneo para realizar de forma óptima sus funciones, además como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de los servidores públicos adscritos a las unidades de planeación cuentan con un nivel académico profesional aceptable.

En lo que respecta a la pregunta 22 se cuestionó sobre la disposición, iniciativa y empeño que demuestra el personal de la UIPPE en la realización de sus funciones, obteniendo los siguientes datos:



Fuente: Elaboración propia.



Con relación a la gráfica 22, podemos observar que el 36% dijo que la disposición, iniciativa y desempeño del personal de la UIPPE es excelente en la realización de sus funciones, el 42% dijo que es bueno, el 4% dijo que es regular, 0% refirieron que éstos sean malo o pésimo, mientras que el 18% no contestó.

Podemos señalar que, si bien el sesgo de quien responde la pregunta existe, de igual forma se califican competentes y buenos en su desempeño; más allá de las limitaciones del personal, o la importancia que las demás áreas de la administración municipal le den a la planeación.

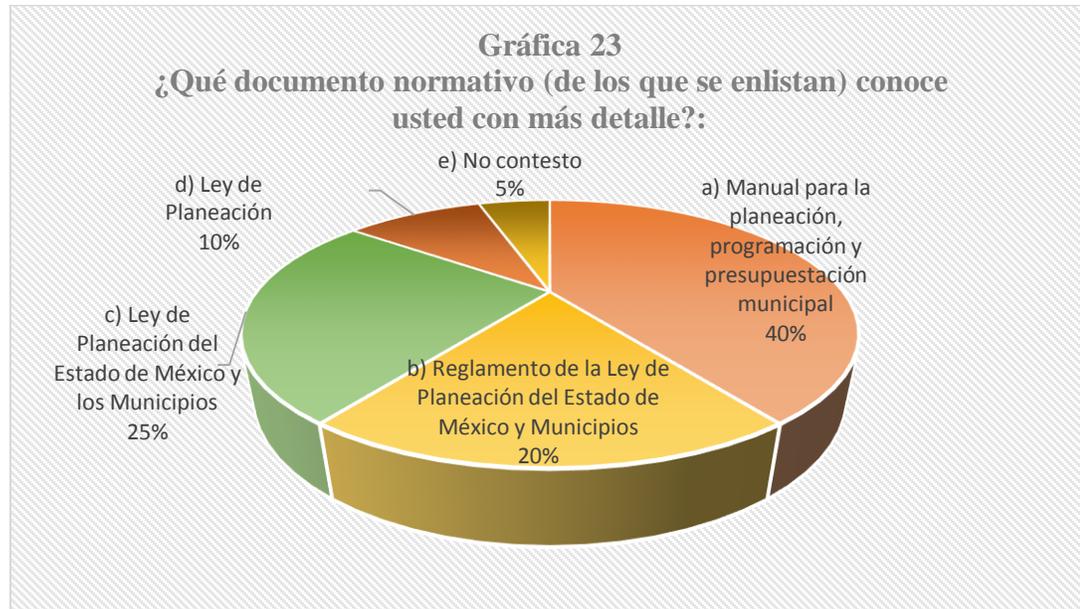
La globalidad dice que un porcentaje importante admite que es irregular e insuficiente el cumplimiento de las funciones, por lo cual los avances y logros en el desempeño no son los adecuados en todas las UIPPEs, lo que puede generar visos reducidos en los avances de la planeación, recordemos además que el salario de los titulares no es alto en la mayoría de los casos y que la importancia que dan las áreas a la planeación es poca, lo cual hace evidente la poca motivación e incentivos con los que trabajan las unidades de planeación municipal.

En lo que respecta a las preguntas número 23 y 25, se cuestionó sobre el conocimiento de la documentación normativa, en esta pregunta se instruyó a quienes respondieron podían seleccionar más de una respuesta, para lo cual se aplicó un error del $\delta=99.9$. $\delta=1.231$: (prom: 177,104) *1.231

$$\sigma^2 = \frac{(x_1 - \bar{x})^2 + (x_2 - \bar{x})^2 + \dots + (x_n - \bar{x})^2}{N}$$

$$\sigma^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{N}$$

En cuanto al conocimiento de los documentos normativos que se conocen a mayor detalle se encontró la siguiente información:



Fuente: Elaboración propia

El 40% de las repuestas mencionaron al manual para la planeación, programación y presupuestación municipal, seguido de un 25 % que refirió conocer la Ley de Planeación del Estado de México y municipios, seguido de un 20% que dijo conocer el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y municipios y un 10% que mencionó conocer la Ley de Planeación (federal), sólo el 5% no respondió a ninguna de las opciones de esta pregunta.

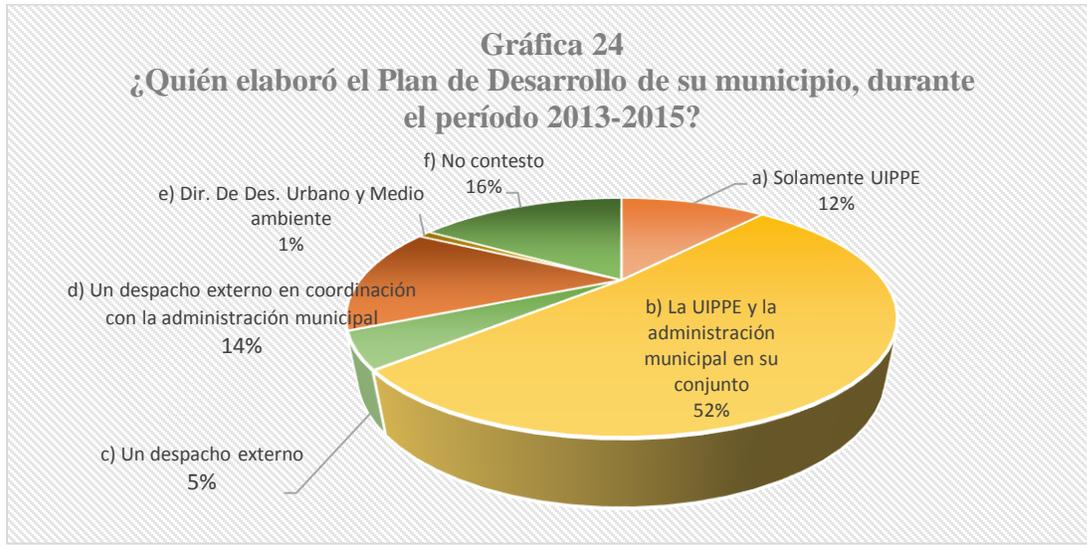
Derivado de lo anterior es meritorio destacar que la respuesta más recurrida fue la del manual de la Planeación, programación y presupuestación municipal, mismo que se genera para cada ejercicio fiscal, dicho documento esboza los procedimientos y señala los formatos mediante los cuales se pretende dar cumplimiento a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su reglamento. Es importante destacar que el hecho de que los titulares respondieran que éste documento es el más conocido, nos indica que se privilegia el conocimiento del manejo de la técnica por encima de la propia normatividad.

La parte más instrumental deja de apreciar el contexto de la ley de planeación, se convierten en servidores públicos más instrumentalistas y menos visionarios de la planeación, con conocimiento de política y no de la esencia de la planeación y los objetivos que ésta persigue en el desarrollo local, generando un perfil de servidores públicos



preocupados *por lo que debe saber hacer*, encontrando que se cuenta con la disposición, pero no con la aptitud, lo cual puede traer consecuencias negativas a la organización municipal y sus procesos.

En referencia a la pregunta 24 se cuestionó “¿Quién elaboró el Plan de Desarrollo de su municipio, durante el período 2013-2015?”, encontrando la siguiente información:



Fuente: Elaboración propia.

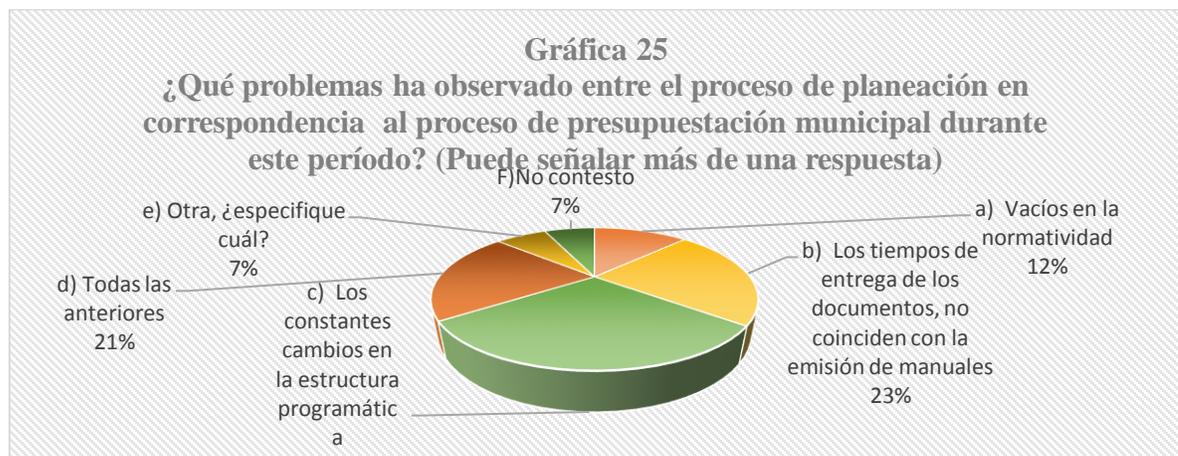
El 12 % de los casos refirió haber sido la UIPPE la dependencia encargada de elaborar el plan de desarrollo municipal, el 52% señaló que se elaboró con la participación de la UIPPE en conjunto con la administración municipal, el 5% refirió que su plan de desarrollo municipal lo hizo un despacho externo, el 14% dijo que se hizo mediante un despacho externo que estuvo en coordinación con la administración municipal, una respuesta señaló que se hizo a través de la dirección de desarrollo urbano y el 16% no contestó la pregunta.

De acuerdo con los datos obtenidos, es importante destacar que contrario a lo que se pensaba, la mayoría de los municipios elabora sus planes, pues más de la mitad de los planes de desarrollo municipal fueron elaborados por la UIPPE en coordinación con la administración municipal respectiva, no obstante un porcentaje considerable señala que

dicho documento rector fue por un despacho ajeno a la administración municipal, situación que dificulta en cierta medida su comprensión y por tanto su propio seguimiento.

La suma de aquellos municipios que utilizan un área externa a la administración municipal (5%), quienes se coordinan con la administración municipal, pero son un despacho externo (14%) y los que no respondieron (16%), nos da un total del 35% de municipios que no hacen el plan desde adentro, lo cual puede generar problemas de un conocimiento profundo de la problemática municipal y por tanto del seguimiento a programas y proyectos que no favorezcan el desarrollo local. No obstante, de acuerdo con los datos, se observa que los municipios se encaminan en mayor medida a que la elaboración de sus planes sea interna, ampliando el conocimiento y la interpretación de los problemas municipales para su mejor atención.

En lo que respecta a la pregunta 25 “¿Qué problemas ha observado entre el proceso de planeación en correspondencia al proceso de presupuestación municipal durante este período? (Puede señalar más de una respuesta)”, cabe hacer mención una vez más, que el instrumento de investigación se aplicó entre los últimos tres meses de la administración municipal del período 2013- 2015, los hallazgos a ésta interrogante se describen en la gráfica. Sin importar la opción que se haya elegido, se refieren problemas, sin embargo, la gravedad se da con respecto a la recurrencia de la respuesta, observando que existe una marcada incertidumbre en los procesos por el cumplimiento de la técnica, por temor a la equivocación de aquello que se debe saber hacer.



Fuente: Elaboración propia.



Entre los problemas que se observaron por parte de los titulares de las UIPPEs o sus equivalentes se señaló en primer lugar los constantes cambios en la estructura programática municipal refiriendo esta respuesta el 30%, seguida de la opción que señala que los tiempos de entrega de los documentos no coinciden con la emisión de los manuales, un 13% refirió los vacíos en la normatividad y un 21% las tres respuestas anteriores, un 7% no selecciono opción alguna, mientras que el 7% señaló las siguientes problemáticas específicas:

Cuadro 6

Problemáticas específicas que refirieron los titulares de las UIPPEs

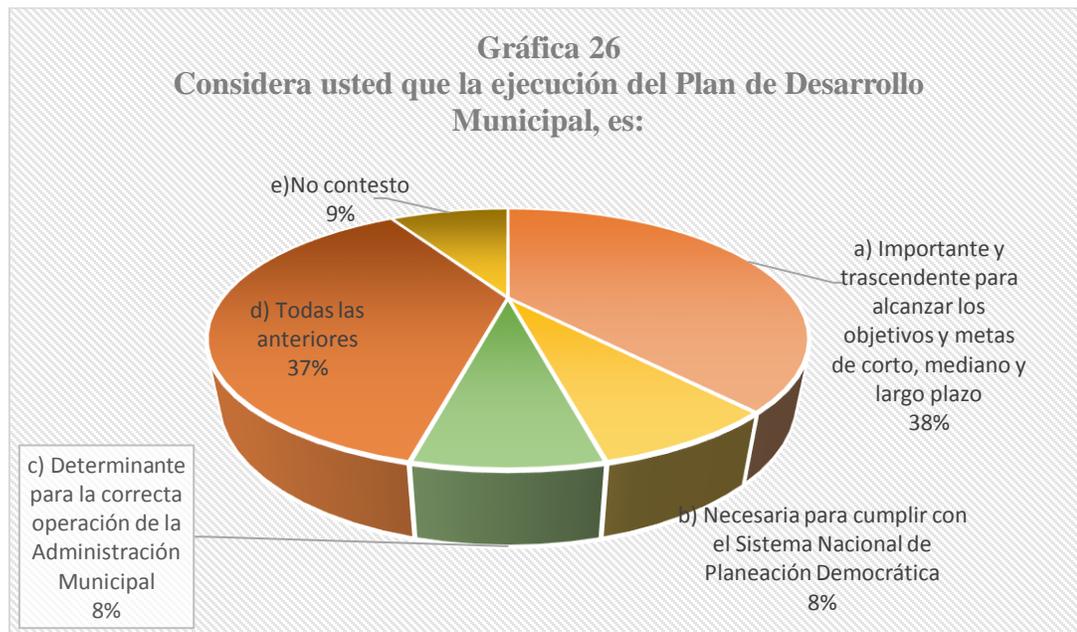
e.1) MIRS del IHAEM	e.2) No era titular en ese momento	e.3) Falta de compromiso
5	1	1

Fuente: Elaboración propia.

En el ejercicio de análisis de la información, si se realiza una sumatoria de las respuestas es evidente que los problemas radican en la jerarquía e implantación de actividades a los municipios desde la esfera estatal, sin tomar en consideración la autonomía municipal, en todos los problemas referidos, quizá con el sesgo que implica el orillar a dichas respuestas, encontramos que la incidencia del gobierno estatal limita la planeación u ocasiona que los municipios se encuentren a la expectativa de cumplir con la disciplina administrativa que dicta la esfera estatal, dicha problemática es más lacerante en municipios que poco hacen por desarrollar esquemas de innovación o diseño y evaluación de proyectos, no obstante la estandarización es un arma de doble filo para aquellos que son capaces de crear sus mecanismos, pero a razón de este disyuntiva ¿Qué hace la esfera estatal con los mecanismos que les impone a los municipios? Ya que no se observa un retorno de información que realmente el quehacer municipal en términos de cumplimiento de la normatividad, así como tampoco en cuánto al buen ejercicio del gasto para incentivarlo con mayor recurso destinado a infraestructura e inversión.

En esta pregunta podemos identificar que las UIPPEs enfrentan cierta incertidumbre en sus procesos técnicos o regulatorios, principalmente, además que dichos procesos le son impuestos por el gobierno estatal para el control y seguimiento en materia de planeación municipal, es decir, al municipio le resulta engorroso, pero a la vez *obligatorio* cumplir los requerimientos señalados por la normatividad.

La pregunta 26 fue encaminada a conocer cómo es considerada la planeación municipal por los propios titulares de las UIPPEs, encontrando los siguientes datos:



Fuente: Elaboración propia.

Desde la construcción de la pregunta 26 podemos decir que la primer respuesta se encamina al deber ser de la planeación, la segunda que hace referencia a la del SNPD puede ser más lejana, la tercera tiene que ver con un mejor desarrollo administrativo del gobierno municipal, pero es menos objetiva; mientras que la opción que engloba todas las anteriores es una forma de decir que todo puede entrar porque tendría que integrar todas las respuestas, sin embargo, el propósito específico es la respuesta más recurrida.



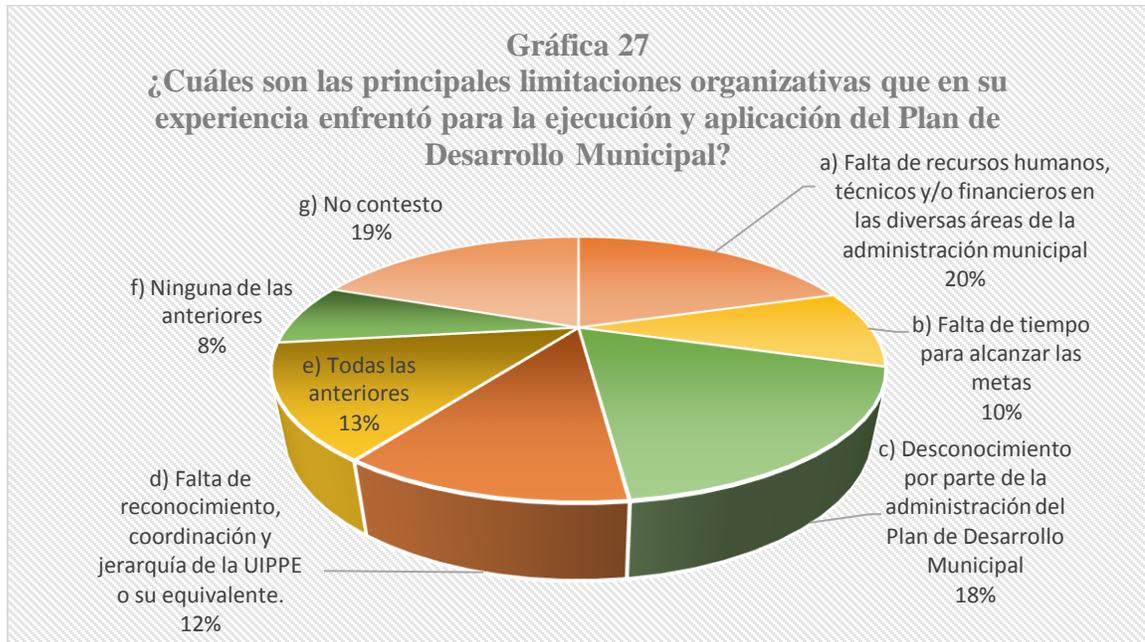
El 38% señaló que la ejecución de la planeación es importante y trascendente para alcanzar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, el 8% dijo que la planeación es necesaria para cumplir con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, también el 8% refirió que la planeación es determinante para la correcta operación de la Administración Municipal, 38% dijo que todas las anteriores y el 9% no respondió.

La mayoría de los titulares coincide con que la planeación es una herramienta determinante, necesaria e importante para la administración municipal. Sin embargo, en casi igual proporción hay quienes consideran que son los objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo, lo que hace importante a la planeación municipal.

El tipo de respuesta nos indica que existe una tensión entre un número considerable de municipios que no identifica de manera integral la planeación, lo cual hace parecer que se abandona el contexto de ésta, sin embargo la respuesta de la mayoría de los municipios - contrario a lo que se esperaba con la opción d) respondieron que es importante y trascendente para lograr los objetivos en el corto, mediano y largo plazo, siendo la más socorrida, atendiendo a la planeación de forma parcial y no integral, lo cual refleja que aun contando con experiencia, el proceso de profesionalización de los servidores públicos dedicados a la planeación carecen de la visión del todo.

En suma, el 63% no tiene una concepción integral de la planeación, quienes no respondieron, un 9% de municipios que no identificaron la claridad del propósito de la planeación, ni siquiera de forma parcial al no responder, más el 54% que limita a la planeación a un cumplimiento con el SNPD, la correcta operación de la administración municipal y el logro de los objetivos en el corto, mediano y largo plazo.

La motivación que tuvo la pregunta 27 fue conocer los problemas que la UIPPE enfrenta con la organización, resulta trascendental esta pregunta en relación al seguimiento de la planeación por parte de la organización municipal. En lo que respecta a la penúltima del instrumento de investigación, se cuestionó sobre las limitaciones organizativas que se vivieron en la *expertis* de quiénes respondieron el cuestionario, obteniendo la siguiente información:



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las limitaciones que las UIPPEs enfrentaron el 20% de éstas sufrió la falta de recursos humanos, técnicos y/o financieros en las diversas áreas de la administración municipal, un 10% señaló que se padeció la falta de tiempo para alcanzar las metas, el 18% dijo que el desconocimiento por parte de la administración del Plan de Desarrollo Municipal, el 12% señaló que una limitación es la falta de reconocimiento, coordinación y jerarquía de la UIPPE o su equivalente, el 13% señaló que todas las anteriores, el 8% mencionó que ninguna de las anteriores y el 19% no contestó.

Se eleva el número de áreas que no tienen conocimiento de la planeación al analizar los resultados de la pregunta en comento, la intención era mostrar el conocimiento de la organización para con la planeación municipal. en relación a las respuestas encontramos una falta de jerarquía para las UIPPEs, que se supondría en aquellos municipios en los que no dependen estas unidades de la presidencia municipal.

Todas las respuestas se centraron en los problemas, se desagregaron por incisos, lo que reflejan una problemática en distintos rubros, quizá la más grave es el desconocimiento de la planeación, pues no sólo careciendo de los recursos, se evidencia con mayor precisión



que no existe un trabajo paralelo en términos de relacionar la planeación con la organización, a ésta no le interesa el qué hacer, salvo el 8% que dijo no haber enfrentado ningún problema, existen mucho por hacer para resolver estos rubros de problemática en la ejecución y seguimiento de la planeación municipal.

De lo anterior podemos destacar que la falta de recursos en las administraciones municipales sigue siendo un lastre, principalmente y como lo evoca la respuesta, en materia de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para llevar a cabo las funciones no solo de planeación, sino en general de toda la administración municipal, aunado a esto, se reconoce también que las unidades de planeación no perciben que el total de las áreas de la administración municipal tengan conocimiento suficiente de su plan de desarrollo y en menor proporción se percibe que el hecho de que la UIPPE no tenga suficiente jerarquía dentro de la administración municipal limita la coordinación con las áreas.

Como parte final del instrumento de investigación, se planteó la pregunta 28, con el propósito de observar cómo se enfrenta la UIPPE a la organización municipal y también para dar mayor frescura al instrumento de investigación:

28. ¿Qué modificaciones propondría para el mejoramiento de la planeación municipal?

Se obtuvieron un total de 82 respuestas diferentes, unas muy amplias, otras breves, se distinguieron aquellas que se repetían en uno a varias vertientes para hacer un agrupamiento que permita esbozar las principales inquietudes, entre las que se destacan las siguientes, presentándose de la más recurrida a la menos recurrida:

Tabla 3

Agrupamiento de las propuestas e ideas de mejora de los titulares de las UIPPEs

Otorgar mayor importancia a la planeación municipal.	32%
Movilidad de los directores genera inestabilidad y falta de capacitación. Dar mayor capacitación al personal de las dependencias de la administración municipal para el seguimiento del plan de desarrollo, creando incluso “enlaces institucionales” dentro de las áreas para el manejo organizado del plan de desarrollo.	16%



Atender el contexto digital. Implementación de sistemas automatizados para el control y seguimiento de los programas operativos.	6%
Sería bueno que se sancionara la omisión. En este rubro hubo propuestas que incluso mencionaron debía el área (UIPPE) incidir en actividades de <i>sanción</i> o de <i>concientización</i> para la corresponsabilidad en la elaboración de los informes de avance físico – financiero, situación que es de la competencia del área de control municipal.	6%
Que la elaboración de los planes de desarrollo municipal se alinee en relación a los tiempos y recursos disponibles para su ejecución.	4%
Permitir una mayor estabilidad en la estructura administrativa para el seguimiento y cumplimiento de lo establecido en los planes de desarrollo.	4%
Participación de personas con experiencia en planeación municipal para la elaboración de los documentos normativos que emite el gobierno estatal.	3%
Establecer mayor participación y coordinación con el COPLADEM.	1%
Municipios no respondieron a esta interrogante.	24%

Fuente: Elaboración propia.

Como comentarios finales deducimos que la mayoría de las UIPPEs señalan algunas prioridades, que habrán de ser consideradas en el siguiente capítulo de éste trabajo.

Muchas preguntas no fueron respondidas, esta situación resulta considerable en términos generales sobre una condición beligerante de no saber, no involucrarse o no contestar, ya que en la mayor parte del instrumento existieron números menores y algunos considerables de titulares que no contestaron a alguna interrogante.

3.3 Correlaciones

En el presente apartado, con el objetivo de reforzar la metodología de la investigación y con ello generar una propuesta prudente y congruente con los datos



estadísticos y el estudio cualitativo, decidimos establecer el uso de correlaciones utilizando la base de datos que generó la aplicación del instrumento de investigación, entre aquellas preguntas que son más importantes y nos ayudan a establecer de forma más clara la probabilidad de éxito para incidir sobre aquellos rubros que son más importantes para mejorar y fortalecer la planeación municipal, para que con resultados más exactos nos enfoquemos a generar una propuesta que tienda a solucionar los problemas que se identifican en el ámbito municipal.

Las *correlaciones*, establecen la relación entre dos variables numéricas o estadísticas mediante una regresión lineal simple, en este caso las variables quedan representadas por las preguntas del instrumento de investigación. La aplicación de correlaciones en éste trabajo nos permitirá identificar la probabilidad de éxito de prestar atención a variables que consideramos importantes para modificar las organizaciones municipales y con ello incidir en una mejor aplicación de la planeación. Cabe hacer mención que las correlaciones tienen una intención de ofrecer explicaciones descriptivas más que explicativas, lo que nos hace generar valoraciones para atender o no las variables en nuestra propuesta.

Que una variable incida sobre la otra positivamente quiere decir que debemos prestar atención a ambas variables, porque incentivando una se refuerza la otra, si es negativa quiere decir que las variables no inciden, en éste caso el atenderles o modificarlas no garantizaría un cambio considerable pues al reforzar una la otra disminuiría.

Para conocer esto aplicamos la fórmula de Karl Pearson:

$$r = \frac{\sum xy}{\sqrt{(\sum x^2)(\sum y^2)}}$$

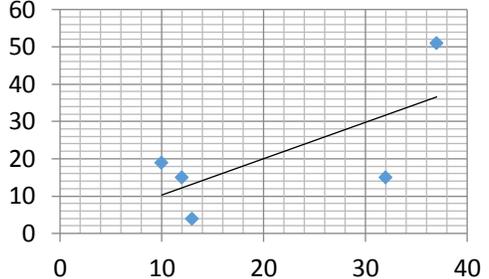
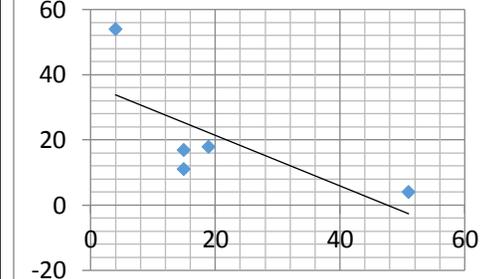
r = Coeficiente producto-momento de correlación lineal

$$x = X - \bar{X}; y = Y - \bar{Y}$$

De la aplicación de las fórmulas se obtienen graficas de dispersión. Las gráficas de dispersión muestran la relación entre una y otra variable; es decir entre las respuestas de las preguntas que se correlacionan mostrándolas como puntos, de las cuáles se deriva un

promedio, del promedio de cada correlación en las respuestas dichos puntos trazan una recta, llamada recta de ajuste, la cual puede tener los siguientes comportamientos cuando existe correlación:

Cuadro 6
Tipos de correlación

CORRELACIÓN POSITIVA	CORRELACIÓN NEGATIVA
	
<p>Existe relación positiva entre las variables, entre mayor grado de inclinación tenga la recta, más significativa es la relación, cuando la recta se acerca más a una posición horizontal, la relación es menos significativa.</p>	<p>No existe relación entre las variables, entre mayor grado de inclinación tenga la recta, más significativa es la no relación, cuando la recta se acerca más a una posición horizontal, la no relación es menos significativa.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Las correlaciones establecen la relación entre datos estadísticos para identificar la probabilidad de que la modificación de una variable nos represente una modificación directa en otras; de ésta manera se identifica con mayor precisión si la incidencia sobre una variable representa una probabilidad mayor de tener éxito en otra u otras.

Cabe hacer mención, que las correlaciones tienen como finalidad, establecer la probabilidad de que la incidencia en una variable afecte significativamente a la otra; es decir, si la correlación es positiva, es probable que incidiendo positivamente en el mejoramiento de los datos de una variable se impacte directamente la otra, mientras que, si el resultado de la correlación es negativo, el incidir en alguna de las variables correlacionadas no implica que la otra tendrá afectación alguna.

Para establecer las correlaciones priorizamos aquellas respuestas del cuestionario que resultaron más pertinentes en pos de generar una propuesta viable y factible desde la



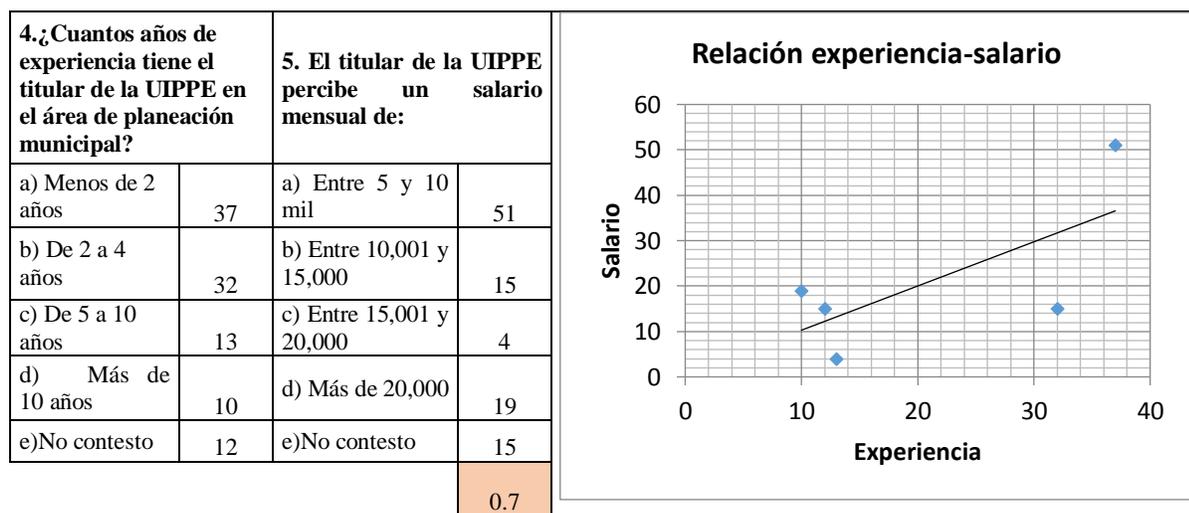
organización municipal, con la finalidad de que el instrumento de investigación en conjunto con el análisis teórico y conceptual nos permita establecer qué rubros de la organización y la planeación municipal debemos atender.

Con las correlaciones que veremos a continuación pretendemos tener un panorama más asertivo en la generación de una propuesta encaminada a mejorar la planeación municipal, mediante la incidencia sobre algunas variables, que representen y generen un mayor impacto en la ejecución de la planeación por parte de las organizaciones municipales y mayor probabilidad de éxito en apego al deber ser.

Con el propósito de conocer si la experiencia -entendida como los años de trabajo en el rubro de la planeación municipal- incide sobre el salario que los titulares de las UIPPE perciben, decidimos aplicar una correlación entre éstas dos variables.

Gráfica 28

Relación experiencia – salario



Fuente: Elaboración propia.

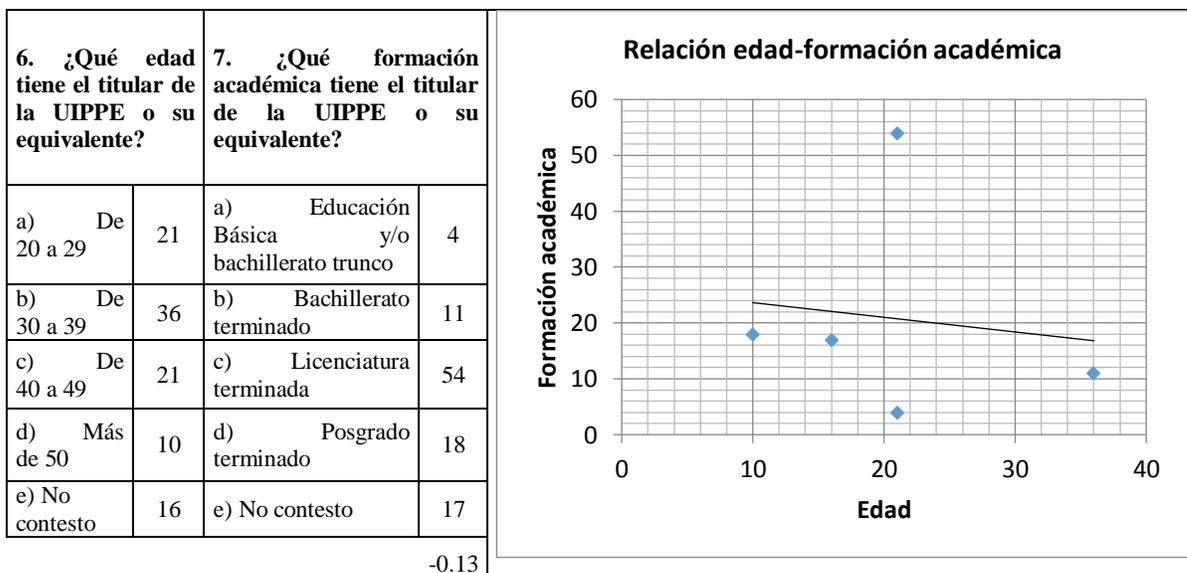
Si analizamos la correlación que se tiene entre las preguntas precedentes 4 y 5, encontramos que, de acuerdo a la aplicación de la fórmula antes expuesta, existe una correlación del 0.7, lo que se interpreta positivamente y que nos indica que en efecto influye la experiencia con respecto al salario percibido por el titular de la UIPPE tal y cómo se observa en la gráfica 28, donde la recta de ajuste se comporta de una forma positiva ascendente, recordemos que dicha línea saca los promedios de cada uno de los puntos y los ajusta para interpretar el comportamiento de los datos usados en la correlación. Lo cual

significa que entre más años de experiencia tiene un titular de la UIPPE, mayor es su percepción mensual, esto puede llevarnos a establecer un modelo de incentivo salarial, pues las personas con mayor experiencia garantizarían un seguimiento más puntual, informado y de largo plazo al interior de las administraciones municipales para llevar a cabo las funciones de planeación, de igual forma una mayor percepción salarial puede generar que se tenga mayor experiencia de quienes dirigen en el proceso de planeación.

Con la finalidad de establecer si la edad incide sobre el grado de formación académica de los servidores públicos que llevan a cabo las tareas de planeación, se realizó la correlación, el resultado de dicha fórmula fue de -0.13 lo cual nos indica que la relación es poco considerable entre la edad y la formación académica.

Gráfica 29

Relación edad- formación académica



Fuente: Elaboración propia.

Aunado a esto, observamos en que la gráfica 29 tiene un comportamiento negativo descendente en la recta de ajuste. La pequeña inclinación en la recta de ajuste puede generarse debido a que la mayoría de los titulares respondieron que cuentan con licenciatura y/o posgrado concluido y estos datos no impactan en la edad que tienen. La edad no se relaciona con la formación académica, la mayoría de las personas están en una edad productiva y cuentan con formación profesional, no podemos decir que la mayoría de los titulares con formación profesional se encuentra dentro de determinado rango de edad

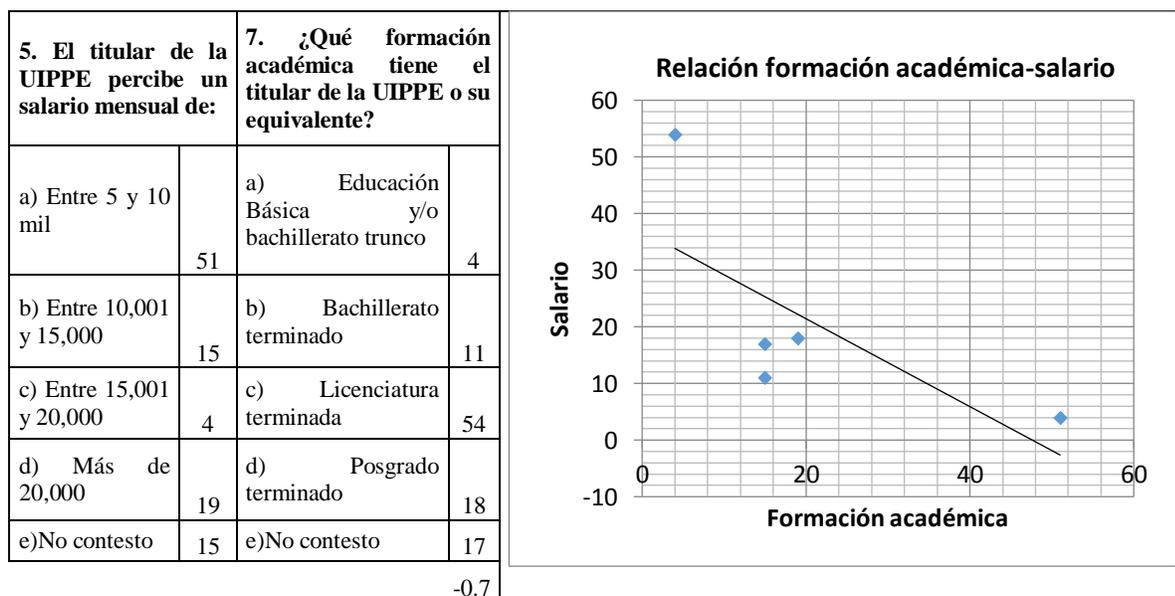


porque no existe relación entre éstas variables. Encontramos personas con perfiles adecuados dentro de todos los rangos de edad.

Por otra parte, se consideró oportuno establecer la correlación formación académica – salario, en virtud de analizar si ésta influye en la percepción salarial y por tanto en el gasto que la contratación de profesionales que dirigen la tarea de planeación representa para una administración municipal, para lo cual encontramos que el resultado es: -0.7 derivado de la aplicación de la fórmula, lo cual nos sugiere que el nivel de formación profesional de los titulares de las UIPPEs no determina su percepción salarial, y que ésta obedece a factores distintos.

Gráfica 30

Relación formación académica - salario



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma en la gráfica de dispersión se observa que la recta de ajuste tiene un ángulo descendente negativo bastante pronunciado, situación que evidencia que contrario al deber ser, la formación académica no influye en la percepción salarial de los titulares de las UIPPEs, deduciendo que ésta última obedece a otro tipo de factores ajenos a la formación académica.



Es conveniente hacer mención que la formación académica no se relaciona con la percepción salarial, pero sí los años de experiencia con la percepción salarial, como se vio en las correlaciones anteriores, entonces podemos deducir que el nivel académico pesa menos que los años de experiencia para obtener un mejor salario en el área de planeación municipal.

De igual manera se comprueba que no se privilegia un salario decoroso a quién tiene mayor grado académico, situación que nos permite señalar que la percepción salarial no obedece al nivel de formación profesional, dicho de otro modo, nos podríamos encontrar servidores públicos con posgrado que perciben menos que un ciudadano. Del mismo modo, el incidir en la profesionalización o la búsqueda del mejor perfil no reflejaría mayor gasto para las administraciones municipales en términos del pago de sus percepciones salariales, lo cual no limita la incidencia dentro de la primera variable, en el sentido de optimizar el grado de profesionalización.

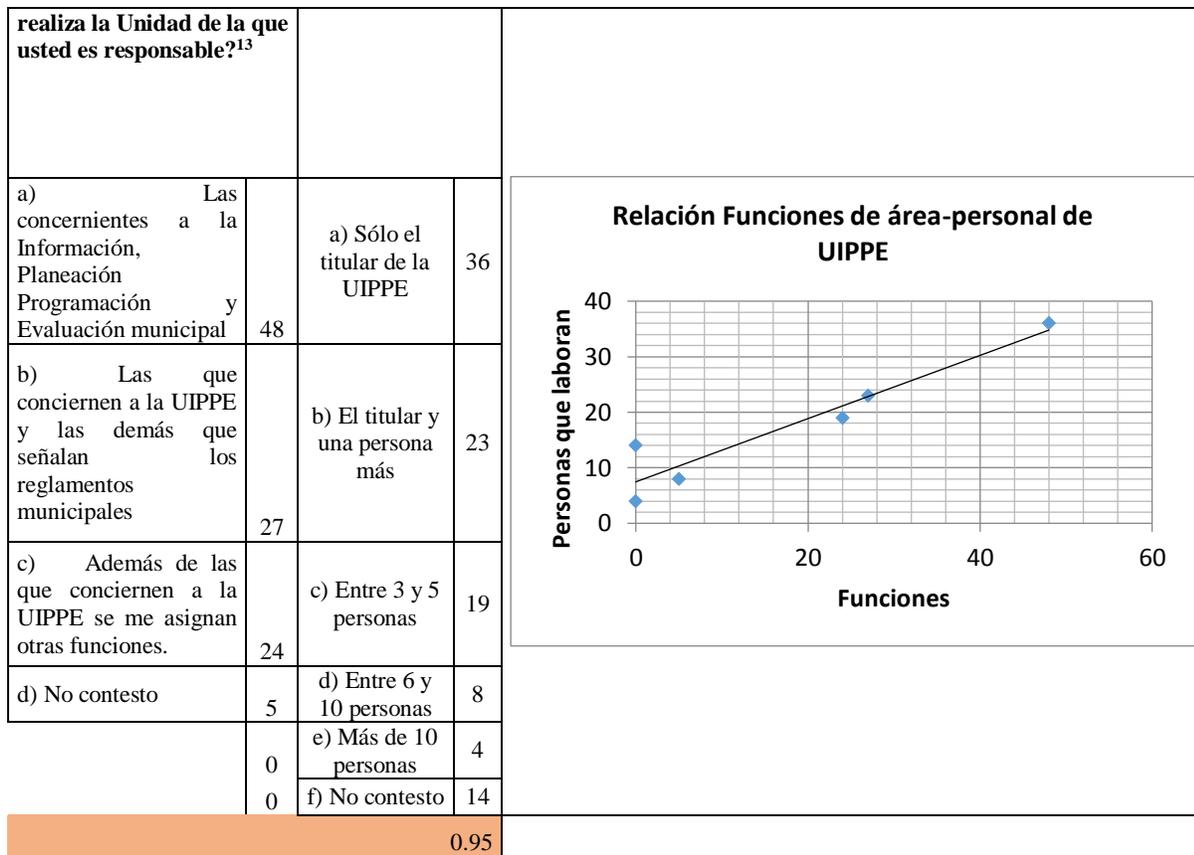
En otro orden de ideas, consideramos pertinente relacionar las funciones que se realizan en la UIPPE, con el número de personas que laboran adscritas a éstas dependencias municipales, con la finalidad de establecer la proporción de funciones con respecto a las personas que las realizan, encontrando los hallazgos que se muestran en la gráfica.

Para ahondar más en las preguntas antes señaladas, decidimos realizar una correlación para analizar qué funciones se realizan, y por cuánto personal, obteniendo la correlación positiva del 0.95, lo cual nos indica que en efecto se realizan más funciones por menos personas; es decir la carga de actividades es muy significativa con respecto a las personas que la realizan, encontrando que, en la mayoría de los casos, se realizan más funciones por menos personal.

Gráfica 31

Relación entre funciones de la UIPPE – personal de la UIPPE

8. ¿Cuáles son las funciones principales que	13. ¿Cuántas personas laboran adscritas a la UIPPE o equivalente?
---	--



Fuente: Elaboración propia.

Detrás de esto existe un problema de organización y de división del trabajo, ya que, en lugar de ampliar las áreas para buscar un equilibrio en la distribución de funciones, se delegan más responsabilidades de las que señala la ley, lo que nos indica que existe carga de trabajo en las UIPPEs.

El hecho de que las funciones que determine la ley de planeación municipal y aquellas otras que se realicen por reglamentación o delegación, son seguidas en la mayoría de las áreas de planeación municipal por muy poco personal; si sumáramos la cantidad de municipios que señalan que cuentan con una o dos personas que son el 59%, estaríamos en posibilidad de decir que se cuenta con menos de 100 personas para llevar a cabo el proceso de planeación en más de 59 municipios en la entidad, mientras que en el 40 % de municipios el proceso de planeación, se lleva por más personas. Las unidades de planeación de la mayor

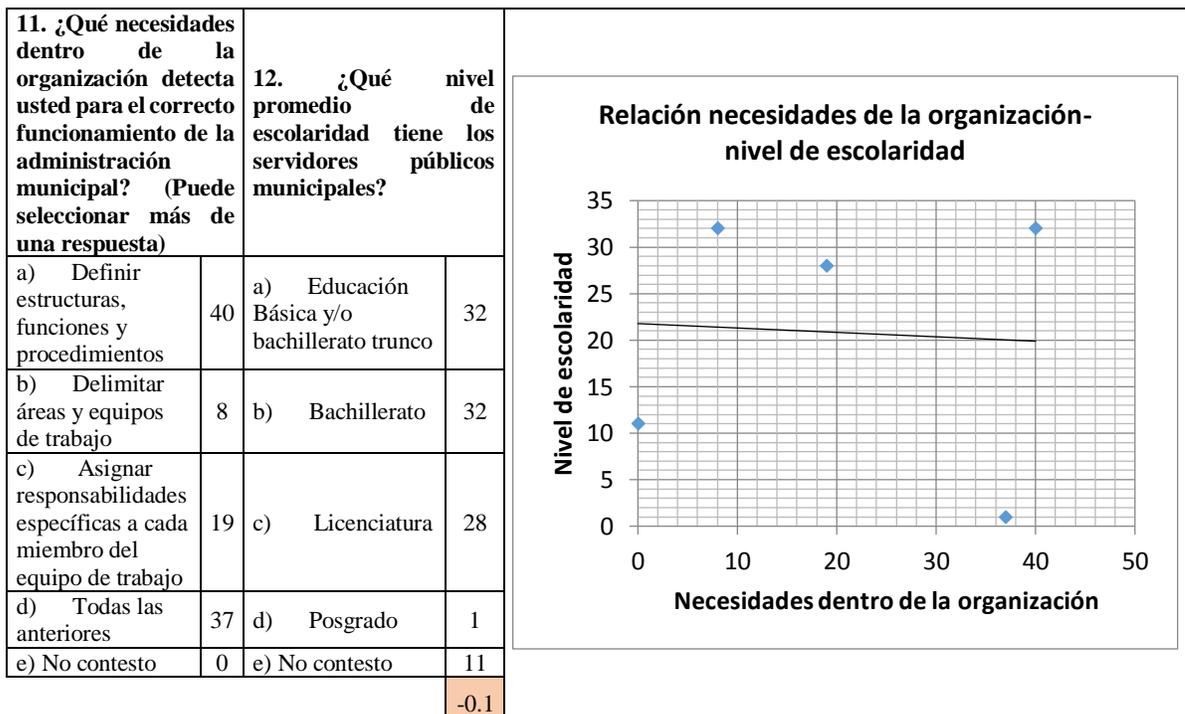
¹³ Para la correlación de esta pregunta se asignaron valores de 0, porque de lo contrario no existiría relación entre los datos para obtener una correlación. Se aplica 0 puesto que no se afecta el número de cuestionarios aplicados, además la recta de ajuste de la gráfica que se observa no considera al 0 aumentado en la matriz de datos correlacionados.

parte de los municipios cuentan con poco personal, lo que refleja inequidad en la carga de trabajo.

Además, se llevó a cabo la correlación entre las variables de la detección de necesidades y el nivel de escolaridad de los servidores públicos municipales, con el propósito de identificar qué relación existía. De acuerdo al resultado, la relación entre la detección de necesidades y el nivel profesional es muy poco significativa, siendo del -0.1, lo cual nos indica que no importa el nivel de preparación académica; siempre van a existir necesidades al interior de la organización. En principio suponíamos que quien es conocedor, más fácilmente detectaría necesidades a diferencia de quien no lo es; sin embargo, la realidad no domina el deber ser, existiendo una relación no significativa en la relación de estas dos variables, como se observa en la gráfica 32.

Gráfica 32

Relación Necesidades de la organización – nivel de escolaridad



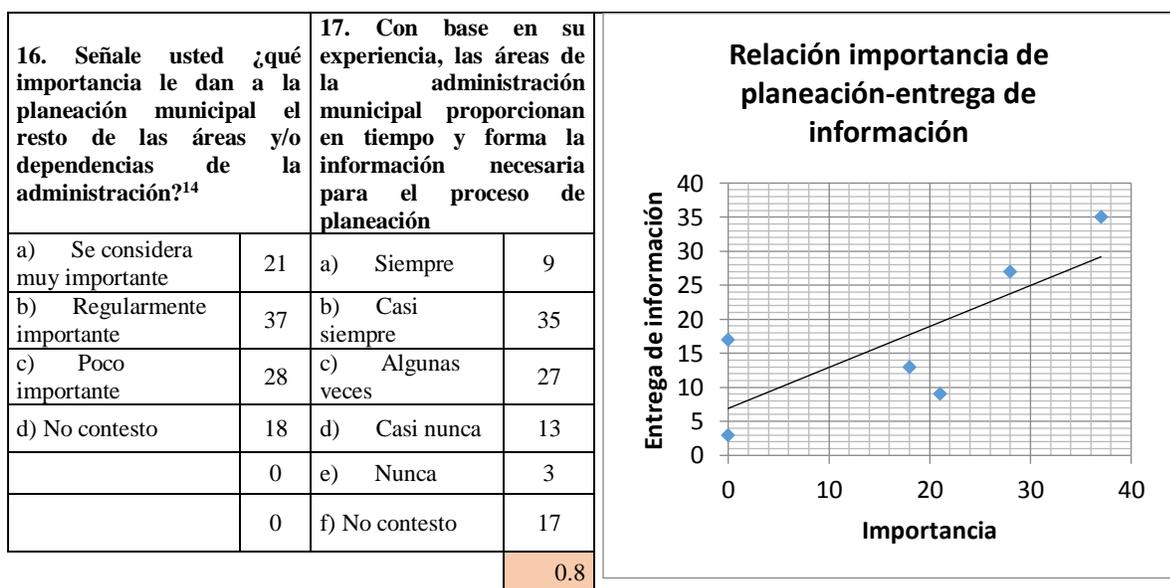
Fuente: Elaboración propia.



Ahondando en este punto realizamos una correlación para determinar si el grado de importancia que las dependencias municipales le otorgan a la planeación influye con la entrega de la información necesaria para llevar a cabo el seguimiento de la misma; el resultado se aprecia en la gráfica 33, la importancia que se le da a la planeación municipal se relaciona de forma positiva en 0.8, lo cual hace muy significativa la entrega de la información con la importancia que le otorgan a la UIPPE, de conformidad a la inclinación de la recta de ajuste.

Gráfica 33

Relación importancia de la planeación – entrega de la información



Fuente: Elaboración propia.

De aquí entendemos que en aquellos municipios en los que se le considere a la planeación municipal con cierto grado de importancia entregará en tiempo y forma aquella información que resulte necesaria para el seguimiento a la misma, mientras que en aquellos que se le considere poco importante la información no tendrá la misma disposición por parte

¹⁴ Para la correlación de esta pregunta se asignaron valores de 0, porque de lo contrario no existiría relación entre los datos para obtener una correlación. Se aplica 0 puesto que no se afecta el número de cuestionarios aplicados, además la reta de ajuste de la gráfica que se observa no considera al 0 aumentado en la matriz de datos correlacionados.

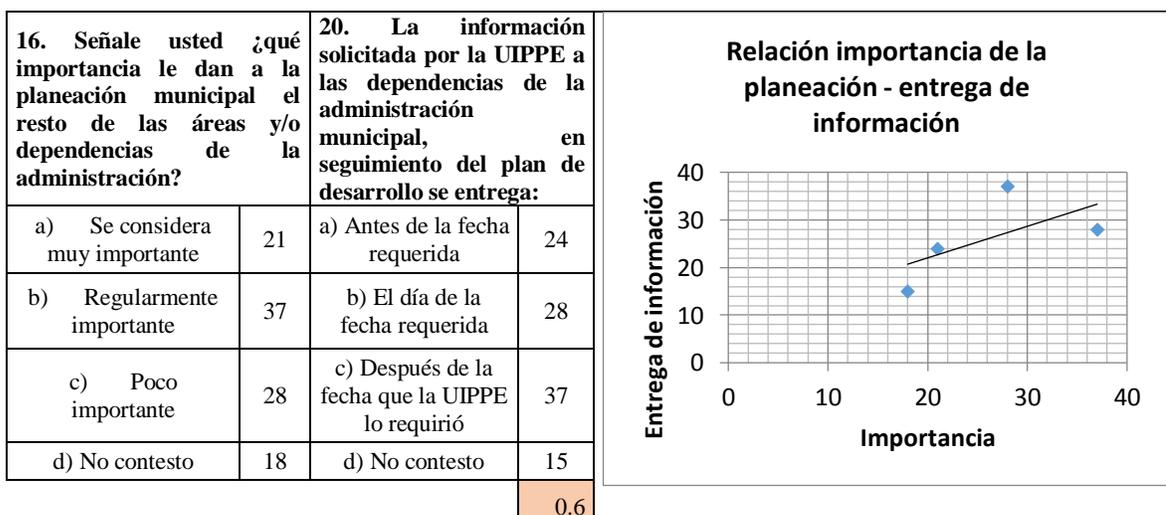
de la UIPPE para realizar el seguimiento oportuno y en su caso las evaluaciones pertinentes en este sentido. La importancia que le dan a la planeación se ve reflejada en la entrega de información en tiempo y forma, mas no con claridad en términos de la calidad de los resultados.

El quedar bien en el sentido del tiempo y la forma, parecería no sólo un comportamiento por parte de las dependencias de la administración municipal, sino también una evidencia de la jerarquía de los municipios a la implantación de los modelos del orden estatal.

Esta pregunta se consideró viable relacionarla con la antes expuesta, ya que aborda la importancia que se le da a la planeación municipal por parte de las dependencias administrativas municipales, para verificar de nueva cuenta si coincide con la entrega en tiempo y forma; de acuerdo con las respuestas de las preguntas 17 y 20, se presentaría el mismo comportamiento en ambas; estos fueron los resultados obtenidos:

Gráfica 34

Relación importancia de la planeación - entrega de información



Fuente: Elaboración propia.

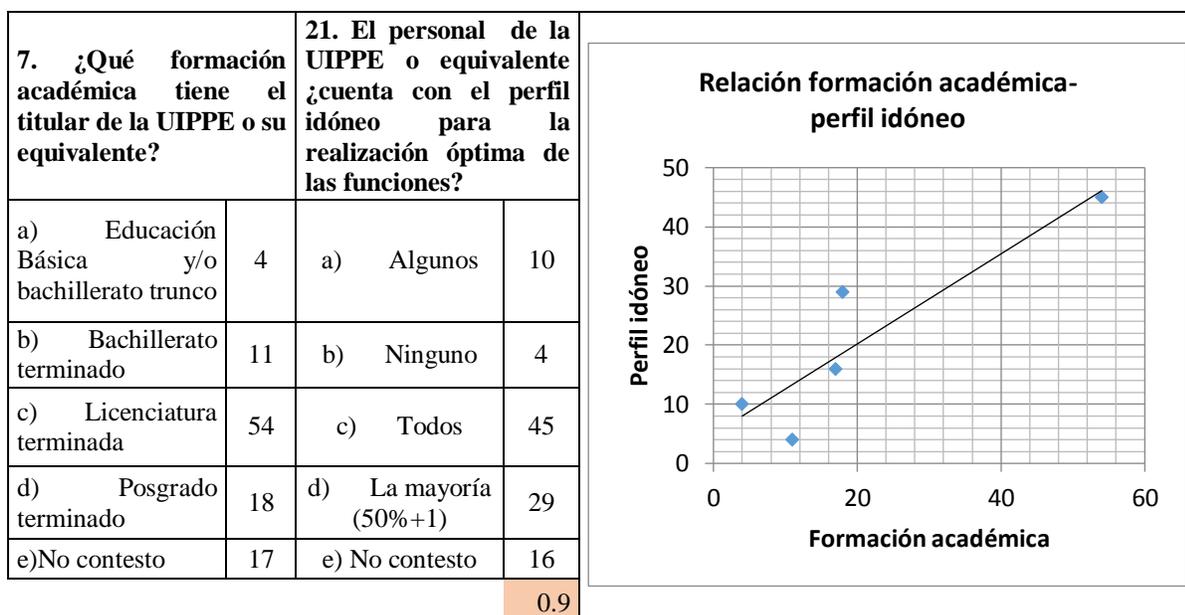
De acuerdo con la información de la gráfica 34, se señaló una relación significativa positiva del 0.8, no obstante, en la correlación de las preguntas 16 y 20 se encontró que ésta disminuye al 0.6, continuando siendo significativamente positiva.



La importancia que le otorgan las dependencias municipales a la planeación establece los tiempos en los que se prioriza la entrega de la información necesaria para su seguimiento, siendo en el caso de los municipios del Estado de México, reconocida como regularmente importante y poco importante, su seguimiento se da fuera de tiempo y forma al interior de las administraciones municipales. El nivel de reducción es lo que hace apreciar que hay un nivel de respuesta por el tiempo y forma, no por el fondo.

Gráfica 35

Relación formación académica – perfil idóneo



Fuente: Elaboración propia.

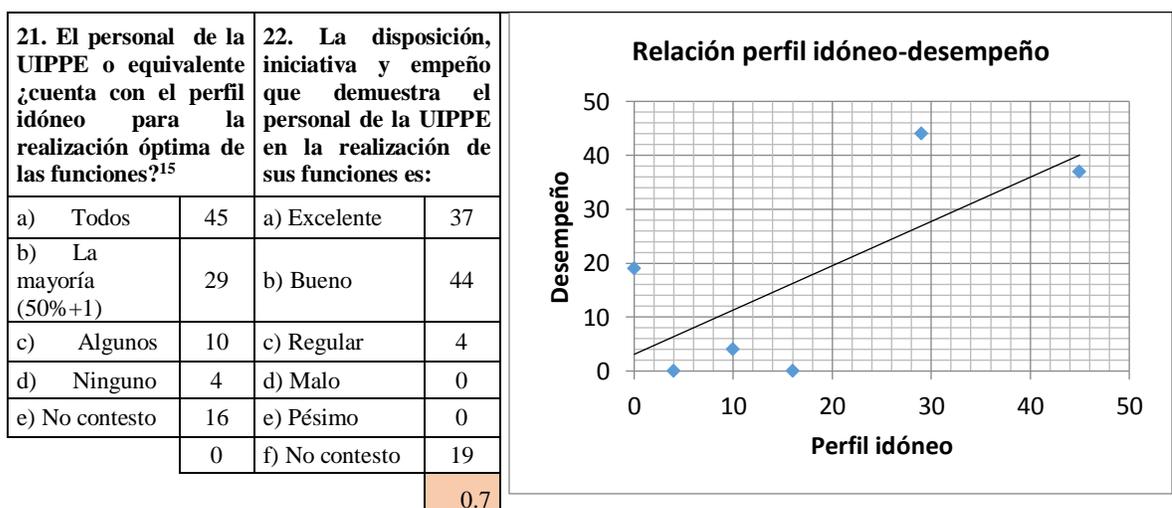
Para ahondar en la relación entre las preguntas 7 y 21, se hizo una correlación entre éstas para conocer su margen de relación obteniendo los resultados que se muestran en la gráfica 35. Los titulares de las UIPPEs consideran que el perfil adecuado coincide con la formación académica, por lo cual se encuentra una relación positiva del 0.9 estableciendo que el perfil idóneo para dichas unidades es aquel de educación superior según se muestra en la recta de ajuste, la correlación es positiva y altamente significativa, lo cual nos indica que la mayoría de los municipios además cuenta con unidades de planeación con perfil de educación superior, lo cual reconoce que se debe contar con profesionales en las UIPPEs,

sin embargo el nivel salarial es diferenciado, se exige mayor competencia, pero no se retribuye al salario de forma equivalente; es decir, no existe justicia en el reconocimiento de la formación académica y de conocimiento en el rubro de la paga salarial. Podemos señalar que, si bien el sesgo de quien responde la pregunta existe, de igual forma se califican competentes y buenos en su desempeño.

Como se observa en la gráfica 36, el resultado es positivo en un 0.7, lo cual nos indica que cuando el personal de la UIPPE cuenta con el perfil idóneo para realizar sus funciones; es decir educación superior como se ha señalado anteriormente, su desempeño es significativamente mejor. El hecho de que los miembros de las UIPPEs cuenten con un perfil profesional, los hace tener mayores elementos para calificar su desempeño de forma aceptable dentro de la administración municipal.

Gráfica 36

Relación perfil idóneo – desempeño



Fuente: Elaboración propia.

En relación a complementar el estudio de la complejidad de las UIPPEs se correlacionó la disposición, iniciativa y empeño que demuestra el personal del área de planeación municipal en la realización de sus funciones con el personal con el que cuenta

¹⁵ Para la correlación de esta pregunta se asignaron valores de 0, porque de lo contrario no existiría relación entre los datos para obtener una correlación. Se aplica 0 puesto que no se afecta el número de cuestionarios aplicados, además la reta de ajuste de la gráfica que se observa no considera al 0 aumentado en la matriz de datos correlacionados.



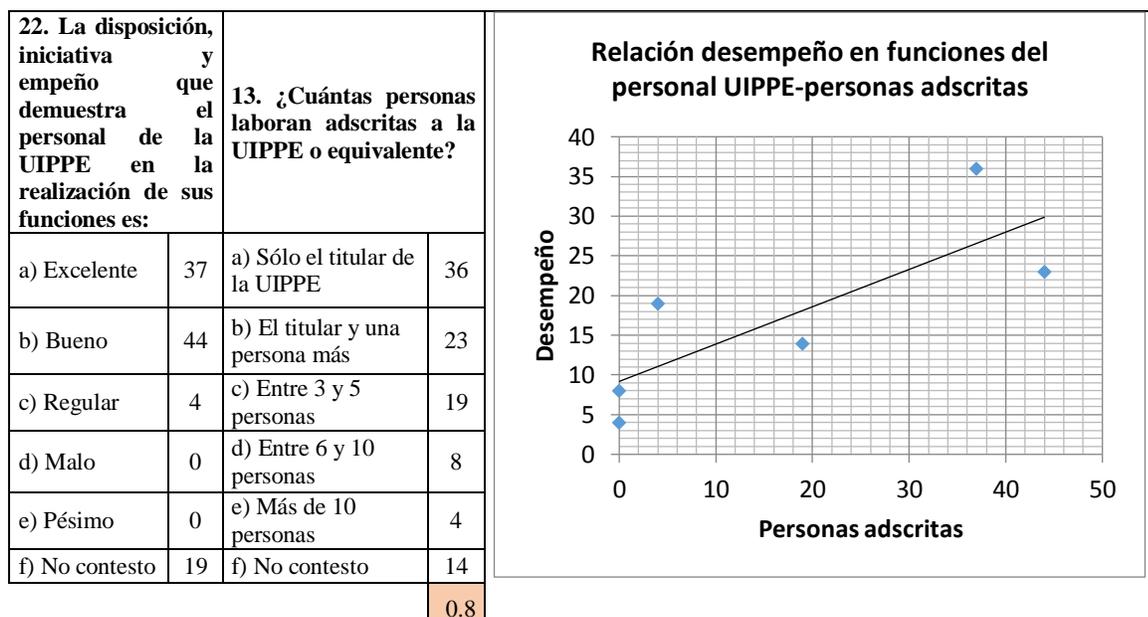
dicha área, recordemos que la mayoría de éstas áreas está conformada por una o dos personas.

Como se muestra en la gráfica 37, la relación entre el desempeño y las personas adscritas se presenta un resultado positivo de 0.8, es decir existe una correlación significativa entre el número de personas adscritas y la calificación de su desempeño.

De acuerdo con lo antes expuesto, de las respuestas que califican el desempeño del personal de las UIPPEs, encontramos que entre menor sea el número de trabajadores en la UIPPE, mejor es la calificación de su desempeño, a mayor número de personas adscritas en estas unidades el desempeño es mal calificado. Esto puede llevarnos a deducir que la complejidad interna de estas dependencias incide en el desempeño y por tanto en el seguimiento y ejecución de su respectivo plan. Los resultados al respecto se muestran a continuación:

Gráfica 37

Relación desempeño en funciones del personal de la UIPPE – personas adscritas



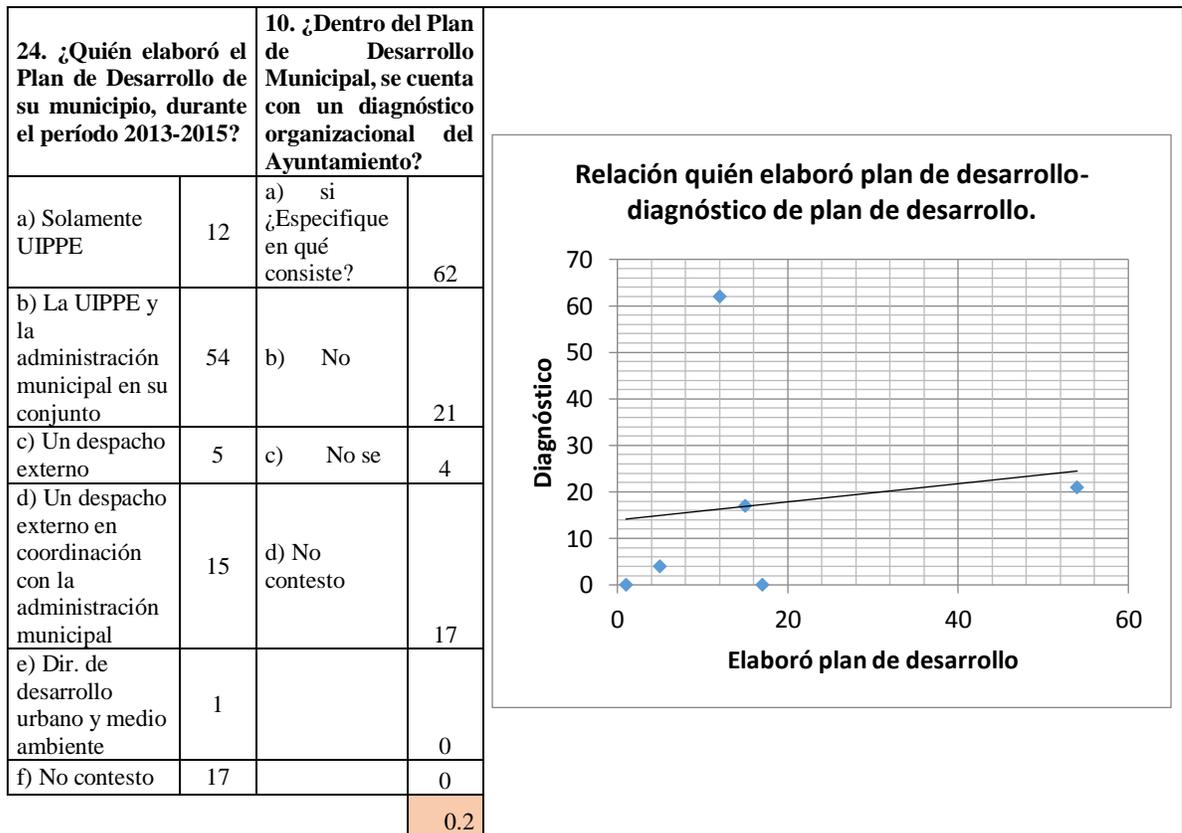
Si existe un nivel de confianza muy cercano, es porque laboran una o dos personas, y por tanto es mejor la calificación, si existen más de tres personas la calificación es menor, porque es más difícil la cercanía en un número mayor de personas.

Quiénes se evalúan bien son ellos mismos, mientras más grande la evaluación es menor, se tiene mayor carga y se hace bien, se tiene menos carga y no lo hacen bien. Lo cual nos hace inferir que se deben buscar un equilibrio en el personal de las UIPPEs, ya que el trabajo está mal distribuido y/o no se cuenta con el perfil o la experiencia.

Una de las preguntas del cuestionario iba enfocada a correlacionarse para definir y validar la correspondencia entre el conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal por parte de la UIPPE y la elaboración de dicho documento, de entrada, pensamos que la correlación iba a ser alta, positiva y significativa, veamos los resultados al respecto de la relación entre las preguntas 24 y 10:

Gráfica 38

Relación quién elaboró plan de desarrollo-diagnóstico de plan de desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.



Como se puede ver en la recta de ajuste de la gráfica 38, la correlación es positiva siendo ésta del 0.2; sin embargo derivado de los resultados podemos afirmar que son muy pocas las personas que conocen la integración del diagnóstico organizacional dentro del plan de desarrollo municipal, esto debido a la medida en la que la UIPPE se involucra con la elaboración del mismo, ya que si la correlación fuera más significativa, podríamos establecer que el grado de conocimiento del diagnóstico incide en la medida en la que la UIPPE se involucra en para elaboración del Plan.

Recordemos que la Metodología para la elaboración de los planes de desarrollo en nuestra entidad señala puntualmente que dentro del diagnóstico institucional (que forma parte del diagnóstico por ejes transversales) se debe esbozar una serie de datos que permitan conocer el estado en el que se encuentra la administración municipal; por ejemplo, nivel de profesionalización de los servidores públicos, el diseño de la estructura municipal, actualización de los manuales administrativos de organización y procedimientos e incluso la infraestructura con la que cuenta la administración municipal para el desarrollo de sus actividades. En los casos en los que las UIPPEs elaboran el plan de desarrollo, conocen que existe dicho diagnóstico.

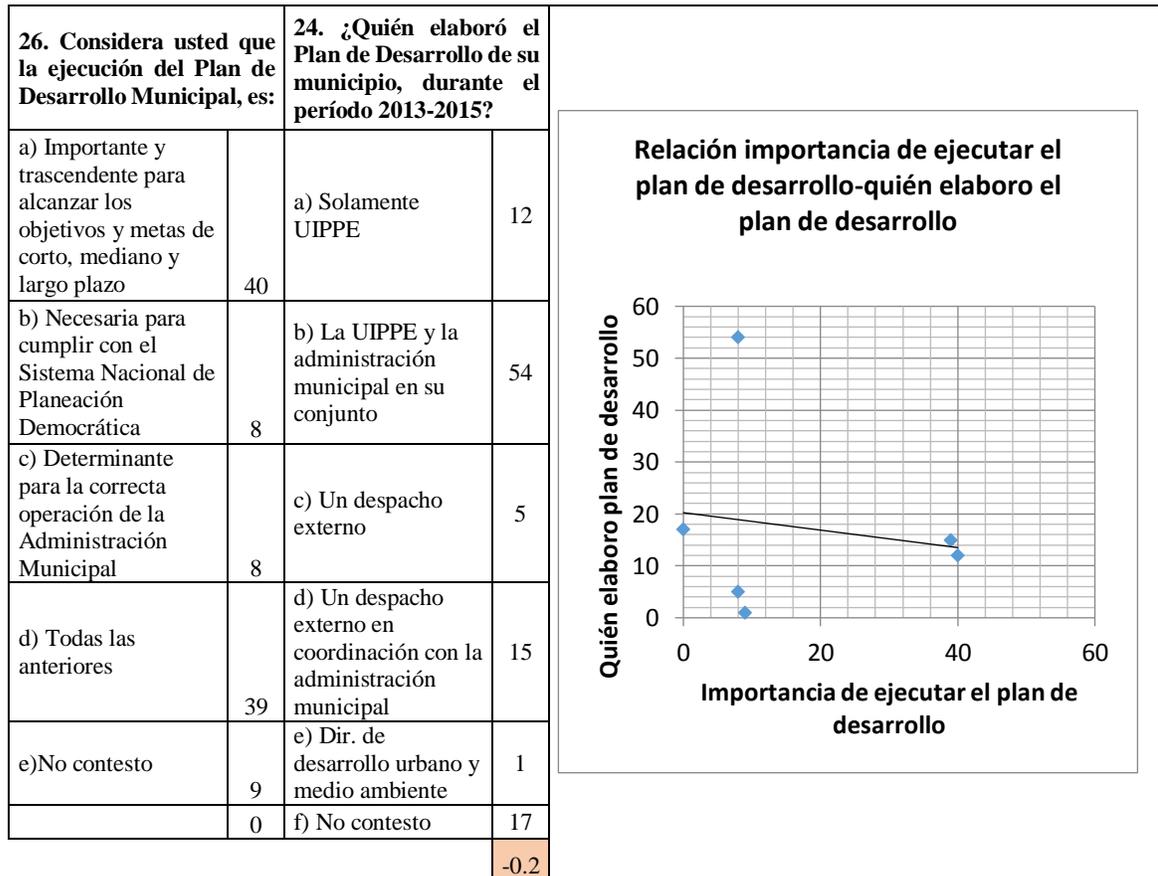
Con la finalidad de conocer si existe relación alguna entre las etapas de ejecución del plan de desarrollo y su elaboración, realizamos esta correlación, derivando los resultados que se muestran en la gráfica.

Como se podemos observar en la gráfica 38, las preguntas 26 y 24 se correlacionan negativamente en un -0.2, lo cual quiere decir que la importancia de la ejecución del plan de desarrollo municipal no tiene relación significativa con la elaboración del mismo, la importancia que le dan a las dos etapas se relaciona negativamente en la mayoría de los municipios en los que se aplicó el instrumento de investigación.

En un principio suponíamos que sí los planes se elaboraban al interior, se le daría mayor importancia, sin embargo, no importa quién lo elabore, esto no incide en la importancia de su ejecución.

Gráfica 39

Relación importancia de ejecutar el plan de desarrollo –
quien elaboró el plan de desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Las motivaciones que dieron pauta al desarrollo del cuestionario como instrumento de investigación se desarrollaron y fueron pertinentes para conocer la organización, normatividad y funcionamiento de la planeación en los municipios del Estado de México.

A manera de resumen, podemos señalar algunos hallazgos significativos; entre los cuáles se destaca, que desde la perspectiva operativa de la planeación se identifican dos rubros en los que se ve priorizada la planeación de los municipios mexiquenses; la primera es la legalidad y la segunda es la organización de la administración pública municipal, derivado de las respuesta del cuestionario aplicado, observamos, que los titulares de las



UIPPES durante el período 2013-2015 se preocuparon más por el conocimiento de la parte más elemental de la normatividad en materia de planeación, los manuales, situación que desdibuja la importancia de la comprensión del desarrollo y la planeación como instrumento para alcanzarlo, para mejor crecimiento y progreso de los municipios.

Como propuesta a plantear en torno a la solución de esta problemática, es que el marco legal en materia de planeación deberá fortalecerse de manera integral, con miras a que la legalidad sea oportuna y pertinente armonizando atribuciones, procesos, tiempos y sanciones en materia de administrativa con relación a la planeación. Al respecto, podemos señalar que dentro de éstos rubros que se enuncian, se hallan problemas específicos que se presentaron derivados del análisis y las técnicas cuantitativas de la investigación, los cuáles encontrarán solución en la integración y articulación de alternativas que no otorguen privilegio a uno por encima del otro.

La regulación a la que están sujetos los municipios en materia de planeación, implica que los servidores públicos que conforman las organizaciones, sean concedores de que la instrumentación de la planeación se logra con apego al Estado de Derecho, pero también a la esencia de la planeación, y para lograr esto deben instrumentarse acciones conjuntas que logren eslabonar a la organización con el marco legal sin perder la esencia del desarrollo.

Por otra parte, aún con la legalidad y las previsiones que ésta toma en torno a la organización de la estructura municipal para el seguimiento de la planeación, existe una carencia de unidades administrativas que implementen y ejecuten la planeación municipal, aunado a esto, la falta de experiencia y la baja retribución salarial ocasiona que la planeación se siga bajo un esquema poco pragmático, enfrentando un contexto de improvisación y en muchos casos inexperiencia.



CAPÍTULO IV. LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN PARA LOS PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN Y EL SEGUIMIENTO A LA PLANEACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Como parte final de nuestro trabajo de investigación, en este capítulo se ofrecen las alternativas de solución que se consideran oportunas con base en el análisis y el trabajo de investigación, con la finalidad de ser puntual en la especificidad de la problemática que se ha identificado, en lo que respecta a la regulación y los instrumentos que de ésta derivan, con respecto de la planeación y la aplicación de sus adjetivos, asimismo de la organización y los elementos que la mejoran, con algunas reflexiones finales que completan el trabajo y enriquecen la generación de nuevas pautas de discusión para futuras investigaciones.

En el presente capítulo se tiene como principal objetivo desarrollar recomendaciones claras y puntuales para mejorar la organización y la planeación como procesos paralelos que generen resultados en las administraciones municipales del Estado de México; de igual forma se cree que éstas pueden ser útiles en dependencias que identifiquen las mismas carencias; siempre y cuando su realidad lo permita.

Para efectos de esquematizar este capítulo se ofrecen las recomendaciones en cuatro rubros principales, en el primero se brindarán algunas alternativas de respuesta a los problemas identificados en el capítulo dos y tres, con respecto de la aplicación de los ordenamientos legales y administrativos en materia de planeación municipal; así como de las inconsistencias derivadas de la propia experiencia en la comprensión de la esencia de la planeación desarrollista y estratégica.

En el segundo apartado se establecen algunas alternativas para dar solución a la problemática analizada en el capítulo tres, en respuesta al deber ser de la organización la pertinencia de la estructura municipal y su permanencia; la elaboración de documentos normativos y la previsión de objetivos y funciones que permitan generar un mejor ambiente



organizacional, que dé seguimiento a la planeación al tiempo que otorga mayor capacidad a los individuos que la conforman para que mejoren también la capacidad de respuesta de la organización municipal.

El tercer apartado, se enfoca en identificar alternativas que permitan mejorar los resultados de la planeación, para que ésta no quede reducida en el llenado de formatos y atención a los tiempos implantados por el gobierno estatal, buscando la trascendencia en el largo plazo a través de la generación de información oportuna para la toma de decisiones y la interacción con la ciudadanía.

La interrelación de la planeación, la organización, el desarrollo la gestión pública y aquellos rubros que contemplamos en el capítulo teórico aplicados al terreno municipal se complementan con rubros que no fueron discutidos; como la rendición de cuentas, la transparencia, la gobernanza, la participación ciudadana, por mencionar algunos.

4.1 Legalidad oportuna y pertinente

Se debe señalar que la esencia de lo jurídico radica en este caso de estudio, en la regulación de los actos de la administración pública; desde ésta óptica, para contar con un conjunto de normas que hablen de las atribuciones, los requisitos, procesos y las sanciones en materia de planeación.

Sabemos que las leyes son las reglas que emanan del poder legislativo y con la validez del ejecutivo, que establecen las normas obligatorias permanentes que sigue la autoridad pública y que son sancionadas coercitivamente. En este sentido, hablar del derecho que regula la planeación en nuestro país, significa hablar del cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos para llevar a cabo esta actividad, de forma ordenada y en apego a los mecanismos constitucionales que el poder legislativo marca.

Como hemos hecho mención, existen múltiples normas que el gobierno municipal debe acatar para dar seguimiento al SNPD; y esto es entendible en términos de los principios de derecho público, en relación a ello identificamos varios problemas que le atañen legalmente a la organización y la planeación municipal que enlistamos a continuación.



1. En la legislación no se ha amalgamado el sentido del SNPD.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los estudiosos de ésta han señalado, que la constitución se divide en dos partes; la parte dogmática (los primeros veintinueve artículos, a decir de algunos autores), en la que se consagran las garantías individuales y la parte orgánica (del treinta en adelante, debatiendo sobre la naturaleza del 123), dónde se definen mecanismos para el funcionamiento y organización de los poderes de la unión. Bajo esta premisa jurídica, encontramos que nuestra carta magna considera al SNPD en la parte contenida dentro de las garantías individuales –en el art. 26- ahora bien, entonces podemos decir que el *derecho de participación en la planeación democrática* (Pardo, 2006) se consagra en este artículo, ahora bien la Ley de planeación debería establecer las bases para garantizar la participación no sólo en el diseño o formulación de la planeación; sino también en su ejecución, seguimiento, control y evaluación.

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos que actualmente el artículo 26 se divide en tres apartados, el primer apartado es el que respecta al SNPD:

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

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

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

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



y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

Como se observa en el apartado A del artículo, el planteamiento principal que supone es el de la participación en la planeación de la vida nacional; ahora bien, dicho planteamiento no se le da mayor garantía en la ley de planeación que lo regula como se verá más adelante.

El apartado B de éste artículo, recientemente reformado, sienta las bases para la integración y conformación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, mientras que el apartado C lo hace en referencia al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ley fundamental de la república mexicana debe cumplirse y garantizarse para esto hace falta reforzar los mecanismos y procesos que derivan de la ley que regula esta garantía constitucional.

Después de un análisis del contenido que enmarca la Ley de planeación, podemos aseverar que ésta sólo contempla la participación de la ciudadanía mediante los lineamientos “que se establezcan” para su participación en la planeación democrática nacional; y esto únicamente para el diseño y formulación de la estrategia nacional.

De acuerdo con la ley en comento, encontramos que ésta retoma los principios de la garantía constitucional antes mencionada, asimismo establece los mecanismos para la planeación en el ámbito federal, no obstante es muy clara al decir que el gobierno federal establecerá los mecanismos para recolectar las demandas ciudadanas e incluirlas en el plan y programas federales, pero sólo se contempla la participación democrática en el diseño y no así en las otras fases del proceso de planeación de forma clara, como debería hacerlo.



Aunado a lo antes planteado y con relación a la ley de la planeación, ésta resulta de utilidad para sentar las bases del proceso en el ámbito federal, además de que a través de ésta se identifican puntualmente las etapas a las que la planeación democrática da seguimiento, no así la participación de la ciudadanía en cada una de éstas.

No obstante, a pesar de los años y los cambios, no se ha buscado consolidar legalmente al SNPD como un mecanismo de coordinación intergubernamental, en el que se amalgamen las relaciones en materia de planeación que impacten en todo su proceso, potencializando las oportunidades sobre el conjunto de posibilidades que existen para generar desarrollo, con el propósito de dar soluciones a problemas comunes de la sociedad, distribuyendo las atribuciones en las esferas de gobierno.

En nuestro país además no es claro y tajante el límite de la injerencia que tienen los ámbitos federal y estatal en la esfera municipal, dicha falta de límites se ha hecho más obvia durante las últimas décadas, mermando la capacidad institucional del gobierno local para la pronta atención de las demandas de sus ciudadanos quienes exigen mayor capacidad en la toma de decisiones.

La ley de planeación además de incluir la participación social en los procesos de control y evaluación, debe también permitir que los tomadores de decisiones, guíen éstas considerando la información derivada de la evaluación de la planeación, los programas y los proyectos que de éstos derivan.

2. El modelo estatal de planeación no se armoniza en las leyes que rigen la planeación

Entre los planes por ámbito de gobierno deberían existir jerarquías, puesto que cada plan tiene el mismo rango y grado de formalidad para su cumplimiento, éstos guían la acción del gobierno, no obstante, sí existe una dependencia entre éstos en términos de una línea no explícita que determina cierta diferenciación de derivación y alineación vertical, que impide a los municipios alimentar de forma alguna el plan nacional o el plan estatal, de la misma forma en la que se da la participación de la ciudadanía en la planeación democrática federal, se da en el ámbito subnacional, sin tener incidencia determinante en el diseño o formulación, y tampoco en los procesos de control y evaluación.



A través del proceso legislativo debe limitarse la injerencia del ámbito federal y estatal en las tareas municipales, otorgando claridad de la autonomía en el actuar de lo local con respecto a sus intereses, vocaciones y prioridades. Aunado a esto, debe institucionalizarse la planeación como una herramienta de seguimiento y medición del desempeño, acciones y toma de decisiones de la autoridad municipal.

En primer lugar, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que el gobierno de la entidad es el responsable de los municipios que lo conforman, por tanto, de dictar y hacer cumplir la legalidad en materia de planeación que éstos siguen, de conformidad con lo que se establece en el SNPD.

Tal y como lo dicta el artículo 77 fracción VI, estableciendo como responsabilidad del gobernador del estado la de: *“Planear y conducir el desarrollo integral del estado, formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional, deberá consultarse a los ayuntamientos”*

En atención a éste planteamiento y como una forma de velar por los municipios, el gobierno del Estado de México, no sólo da seguimiento a la planeación en el ámbito de su competencia; sino que establece mecanismos de estandarización de los planes municipales, como se ha visto en capítulos anteriores, aunado a esto, es además quien presenta el presupuesto de egresos de los municipios de forma anual, retomando la integración de cada uno de los municipios.

Aunado a lo anterior se da seguimiento a los planes regionales a través de gabinetes regionales en los que participan los presidentes municipales, en una organización por regiones, que se erigen en asamblea mensual y son presididas por los secretarios de la administración pública del gobierno del Estado de México.

Por otra parte, encontramos además que la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, su reglamento y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, no se encuentran armonizadas de forma tal que se defina claramente la estructura municipal que dé y siga las acciones que en éstas mismas se establece; existe una contradicción entre leyes:



Artículo 2° de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, párrafo 2°:
(Gobierno del Estado de México, 2016)

Es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, y al interior de los municipios dicha responsabilidad recaerá en los Presidentes Municipales, quienes lo harán con base en las disposiciones legales y en ejercicio de sus atribuciones con respeto irrestricto a las garantías constitucionales, así como al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y autónomo.

Por otra parte, el artículo diecinueve refiere:

Artículo 19.- Compete a los ayuntamientos, en materia de planeación democrática para el desarrollo:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y el control del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;
- II. Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación; [...]

A pesar de que la Ley señala que se deberá contar con la unidad administrativa que alude a las UIPPEs, hay municipios que no cuentan con esta dependencia, y algunos en los que existen áreas “similares o equivalentes” que cumplen con la responsabilidad. Asimismo, el Reglamento de dicha Ley señala en su artículo 4° fracción II: “*Son responsables en materia de planeación para el desarrollo: [...] II. En el ámbito Municipal: a) Los Ayuntamientos; b) Los Presidentes Municipales del Estado; c) Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.*”

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece, en la exposición de motivos lo siguiente:

“Uno de los aspectos más importantes en una administración municipal moderna, es el relativo a la planeación. Por esta razón y con el objeto de que el ordenamiento municipal esté acorde con las leyes de planeación y de asentamientos humanos de la Entidad, se propone el capítulo de la planeación, que contiene todo lo relativo a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan y programas municipales.”



Antes de analizar dicho capítulo, mencionaremos que la citada Ley establece en el artículo 31, que “*son atribuciones de los ayuntamientos: [...] XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;*”, asimismo considera en el artículo 44: “*Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves: I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados*” y en el artículo 45 señala:

Son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes: [...]

III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio.

Asimismo, establece en el artículo 69, que “*las comisiones (edilicias) las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias. I. Serán permanentes las comisiones: [...] b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;*”

Se habla además en dos capítulos sobre la planeación municipal, en el Título III, “De las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana”, se hace alusión en su Capítulo séptimo a la conformación y atribuciones de la *Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal*, misma que se establecerá al inicio del período de gobierno, y podrá: “*Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal*”.

Por otra parte en el Título IV, del “Régimen Administrativo”, señala en su Capítulo quinto, *De la Planeación* establece que el tiempo con el que cuentan los ayuntamientos para la formulación del sus planes de desarrollo municipal es de tres meses y señala los objetivos de los mismos; además de reconocer en el artículo 115 que: “*La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los*



ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine”.

Como se ha visto en éste apartado, y sobre todo en los párrafos anteriores, la falta de claridad de la norma es evidente, sobre todo en el ámbito estatal, es preciso señalar esto, porque para que la aplicación de la ley se dé de manera imparcial, se deben cubrir los vacíos y lagunas que existen, estableciendo de forma explícita que la responsabilidad del proceso para homogeneizar las acciones en los municipios recaerá en el gobierno estatal.

3. La parte más técnica del seguimiento municipal, no está reconocida por la ley de la entidad.

Los instrumentos como los Manuales de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, los Manuales para la planeación, programación y presupuestación por ejercicio fiscal, y los de seguimiento de ejecución del plan de desarrollo municipal; así como aquellos para la elaboración de informes de gobierno, no se siguen de forma homogénea y tampoco a conciencia; derivado de esto, la administración municipal, no cuenta con herramientas que permitan transformar la realidad, lo que origina que la planeación se convierta en un requisito de los gobiernos municipales, y no en el camino que permita el seguimiento ordenado de acciones, como se pudo observar en el capítulo anterior, los esquemas de planeación municipal no toman en cuenta la capacidad de la organización; entendiéndola a ésta como la capacidad de los individuos que la conforman.

En otro rubro, reflexionando sobre la utilidad de la normatividad; ésta se enfoca mucho en la instrumentación y aterrizaje procedimental de la planeación; no así de la trascendencia e impacto que con ella se logra.

En relación a ésta problemática podemos enumerar algunas recomendaciones; pues estamos convencidos que la planeación es el camino y la herramienta más conveniente y pertinente con que cuenta la administración pública para transformar la realidad de un municipio, en conjunto con una organización que comprenda la esencia de ésta. Una parte considerable de los municipios han señalado que sus Unidades de Planeación han funcionado solo con lo instrumental, esta situación nos hace reflexionar si la planeación nos está sirviendo para transformar los municipios mexiquenses y las condiciones de vida de



sus habitantes con una serie de formatos y procesos preestablecidos, o sí los resultados, en términos de cifras y ejecución de presupuesto es lo que espera la ciudadanía.

Podemos sugerir algunas alternativas que retomen la legalidad de la planeación otorgando un matiz más importante a la participación ciudadana y su integración en todo el proceso:

En primer lugar, la planeación debe mostrar cuándo las cosas se hacen bien y cuándo no, aunque los planes en sí mismos tienen una naturaleza de instrumento, éste debe servir para prever una transformación positiva del futuro, no para mantener las cosas igual o peor, o bien, que todo cambie en el instrumento para que en la realidad todo quede igual, y para cumplir con este objetivo se necesita la participación de la ciudadanía para que el SNPD, en verdad sea democrático.

No obstante, hemos advertido que la normatividad resulta una barrera; los manuales, las estructuras y jerarquías dentro de ésta son límites que le obstruyen al servidor público municipal la oportunidad o la posibilidad de contar con una visión amplia del objetivo de la planeación, y de la potencialidad de ésta para mejorar el *status quo* y lograr la transformación y el logro del desarrollo social, económico y político de los municipios.

Bajo este mismo tenor, las sanciones de la ley de planeación no se aplican de forma clara y objetiva, por poner un ejemplo; en el caso de los municipios, los órganos de control interno son aquellos que establecen responsabilidades por acción u omisión; es decir no se establece una claridad entre lo administrativo y lo jurídico, podemos decir que en términos de lo disciplinario, la aplicación de las sanciones por el incumplimiento a los planes municipales de desarrollo debería quedar en manos de la Contraloría del Poder Legislativo por ser ésta la naturaleza de sus funciones.

Además se debe identificar y en su caso sancionar el incumplimiento de la planeación en cualquier parte del proceso (formulación, aprobación, control y evaluación), como responsabilidad de todo el ayuntamiento, para que la ejecución pueda delegarse bajo la responsabilidad de una dependencia del ejecutivo municipal, en éste caso la UIPPE, misma que debe existir en todos los municipios de la Entidad y será quién cumpla con lo que se establece en el reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios,



asumiendo las funciones de manera coordinada y estableciendo mecanismos de colaboración entre ésta, las contralorías municipales y las tesorerías para mejorar el funcionamiento integral de la planeación, por lo que además dicha dependencia deberá estar reconocida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como un área clave dentro de la administración municipal y su gobierno.

Bajo ésta lógica, las dependencias de la administración pública municipal, deberán diseñar y formular los programas y proyectos que conformarán el plan para la aprobación del ayuntamiento, en éste proceso, la UIPPE debe ajustar y dar cohesión al documento, para que una vez elaborado y aprobado, éste se someta a la consideración del COPLADEM, la Secretaria de Finanzas y la Contraloría del Poder Legislativo para su realimentación.

Una vez que este se aprueba se operará y ejecutará a través de las dependencias de la administración pública municipal, mientras que el seguimiento de las acciones que éstas realizan será a través de la UIPPE, quien dará seguimiento coordinando las funciones e informando al ayuntamiento de manera periódica para que el plan opere.

En materia del control debe existir una comunicación entre el órgano de control interno, la tesorería municipal, la UIPPE y los miembros del ayuntamiento, en éste tenor resulta conveniente que la Comisión de Planeación Municipal establezca que los titulares de estas tres dependencias mantengan un vínculo permanente, para el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente.

De la mano con las ideas anteriores, y como una idea en términos de innovación para el seguimiento de la planeación y el mejoramiento de la calidad en el control de ésta, resulta prudente hacer mención que normativamente no existe una disposición jurídica para dar cuenta de cómo van las cosas en los municipios, si bien el sistema nacional anticorrupción prevé a últimas fechas mecanismos para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios en este sentido, el gobierno estatal debe fortalecer la contraloría municipal estableciendo de forma clara cuáles son los procesos por los que ha de calificarse y sancionarse el incumplimiento de los planes, programas y proyectos aprobados por los ayuntamientos y ejecutados por las administraciones públicas municipales.



De igual manera, en la última fase del proceso de planeación, debe institucionalizarse en el ámbito estatal y federal los mecanismos pertinentes de evaluación de la planeación, pues en la medida en que ésta se concretiza en la realidad, se verá realimentada y fortalecida no sólo la planeación, sino también la priorización y legitimación de la toma de decisiones en los tres ámbitos gubernamentales, considerando como pilar fundamental a la participación ciudadana, para guardar coherencia con lo que dicta nuestra Carta Magna.

Debemos hacer mención, que en el Estado de México, está ausente el seguimiento de la evaluación de los planes de los municipios por parte de una entidad estatal, ya que la evaluación existente se da por ellos mismos y es débil, haciéndala únicamente en torno a la aplicación de los recursos financiero, situación ante la cual deben buscarse los mecanismos que permitan fortalecer ésta al interior de la organización municipal, tomando la rienda de su responsabilidad sin que exista mayor injerencia federal o estatal, no obstante, sí debe existir un llamado de atención por la responsabilidad de no dar seguimiento puntual y en apego a la ley, en este sentido la punibilidad debe ser clara y aplicable a las consecuencias por acción u omisión, siguiendo la observancia debe recaer como se ha mencionado con antelación en la Legislatura del Estado a través de su Contraloría.

En cuanto a los mecanismos de evaluación, actualmente esta etapa prevé para los municipios la integración de informes mensuales de la cuenta pública, reportes trimestrales de evaluación, informes de gobierno y los informes de avance de ejecución del plan de desarrollo municipal, por mencionar algunos; sin embargo, éstos mecanismos no ofrecen una realimentación de la percepción ciudadana, ni califican la forma en la que el gobierno municipal en su conjunto da cumplimiento a sus necesidades.

Los informes tienen que ver con el qué se debió hacer, cómo se debió hacer y porqué se hace, los informes no son solo descripciones de lo que se hizo, adicionalmente, los informes deben incorporar los faltantes. Derivado de esto, no se identifican modelos de comunicación e interacción permanente con la ciudadanía para saber el pulso de su necesidad y demostrar que las cosas se están haciendo bien, de lograr que la planeación en su fase de evaluación logre este cometido, se obtendrá con ello beneficios tanto para el gobierno como para la ciudadanía, alcanzando el objetivo de la planeación, para alcanzar condiciones de desarrollo y mejoramiento de la realidad municipal.



De realizar las reformas pertinentes en este sentido, se mejoraría considerablemente las atribuciones puntuales de los gobiernos y la administración municipal, además de la percepción de lo que puede y no puede hacer la esfera municipal, dentro del marco de su competencia y la injerencia del ciudadano en la toma de decisiones del quehacer municipal.

La normatividad administrativa debe dejar muy claro qué dependencia de la administración municipal debe llevar a cabo las funciones de planeación y hasta dónde llega el límite de su competencia desde la perspectiva y realidad municipal, siguiendo ésta lógica, las dependencias municipales deben estar reconocidas y dotadas de jerarquía como parte elemental de la estructura orgánica, no como parte secundaria ni atendiendo funciones distintas; hace falta que todas las áreas de planeación de los gobiernos municipales dependan jerárquicamente del presidente municipal y de ninguna otra área y que éstas sean homogéneas en los municipios, reconociéndose en la ley orgánica municipal.

Como se ha visto con anterioridad, se ha diluido en las organizaciones municipales la claridad de las estructuras, o bien su diseño se ve manipulado por el devenir político del gobierno municipal, ante esta problemática, la dependencia directa del ejecutivo municipal garantizaría la no intermediación del manejo de la información en la toma de decisiones y por tanto entre las dependencias municipales también existiría una incidencia integral; como la del control interno a través de la contraloría; o la presupuestación a través de la tesorería.

Por otra parte, retomando las regulaciones administrativas, cabe señalar que los Manuales para la formulación de los planes de Desarrollo Municipal y los de la planeación, programación, presupuestación y evaluación, no deben privilegiar sólo el orden y coherencia de los formatos para eslabonar una lógica integral; que, si bien es de gran ayuda, también desdibuja la esencia misma de la planeación para alcanzar el desarrollo y diluyen la estrategia, quedando sólo en la apariencia.

La situación antes mencionada, es más grave en aquellos municipios cuyo tamaño de la administración municipal es pequeño, como hemos visto en aquellos casos en los que las UIPPEs recaen bajo la responsabilidad del trabajo de una o dos personas, los manuales son instrumentos normativos de mucha utilidad en la parte más elemental y superficial de la planeación, su aplicación y seguimiento aclaran en muchos aspectos el aterrizaje y



seguimiento del trabajo municipal, no obstante, aunque se cumple con aquello que establecen, al mismo tiempo ocasionan que se pierda de vista lo que la administración pública persigue; la transformación de la realidad; la ejecución de los programas y proyectos es clara y está documentada pero lo que haces se ciñe al formato, y si lo que establece el formato no lo haces no pasa nada, porque quién se encarga de verificar su cumplimiento es el órgano de control interno, y éste se encuentra supeditado a la jerarquía del ayuntamiento.

Los manuales deben establecer además de esto, los esquemas de vinculación con los sectores de la sociedad y no dejar el seguimiento únicamente como proceso interno de la administración municipal sin la aprobación de la ciudadanía.

Esta situación es discutible, ya que, si en la elaboración del plan no existe participación de la ciudadanía, la crítica se encamina a exponer que la población se toma en cuenta también para cumplir un requisito y no para conocer los planteamientos y demandas que tiene, legitimando las acciones y acercando a ésta al gobierno, poniendo en riesgo la gobernabilidad.

La normatividad dice mucho y se hace poco, o se hace de forma parcial, no homogénea y su incumplimiento no tiene consecuencias, debido a que lo que la normatividad establece, sobrepasa las funciones y capacidad de las dependencias municipales, una ley te lleva a la otra, la ley de planeación te lleva a la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México y Municipios, sin establecer claramente cuál es la punibilidad, quedando ésta a criterio del órgano de control interno y del presidente municipal.

Se puede inferir que las contralorías municipales se ajustan a la lógica de los tomadores de decisiones, y no al cumplimiento de la normatividad, en éste sentido, las contralorías deben atender las faltas e incumplimiento del seguimiento en la medida de control, ya que, si no se deriva una acción por el incumplimiento, podemos decir que las contralorías no están corrigiendo ni previendo las acciones de omisión, cayendo en acciones prevaricatorias y consintiendo la corrupción.

Para dar seguimiento, debe llevarse a cabo previamente una revisión formal de las leyes para verificar su vigencia, oportunidad y validez, desde el orden federal, comenzando



por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 y la Ley de Planeación que lo regula; sobre todo en el sentido de acercar al ciudadano al proceso no sólo de formulación; sino de ejecución, control y evaluación en una lógica de rendición de cuentas que permita legitimar la toma de decisiones. Asimismo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, su reglamento y la Ley Orgánica del Estado de México, para que se armonicen las atribuciones, funciones, tiempos, estructuras, capacidad institucional y procesos a desarrollar; formalizando mecanismos de acceso abierto a la ciudadanía en cualquier etapa de la planeación.

Bajo esta lógica, la organización municipal debe sacar fuerza de lo que puede hacer y le está permitido e identificar aquellos rubros en los que podría actuar eficazmente si tuviera la competencia y los recursos, orientada a resolver los grandes problemas del municipio, esto sería verdaderamente estratégico.

4.2 Organización efectiva

Para continuar con las propuestas en torno a la organización municipal y su relación en la ejecución de los planes de desarrollo, debemos reconocer la íntima relación que existe entre la parte normativa y la de la propia planeación, haciendo un esfuerzo por no repetir lo que ya se ha dicho, sino relacionarlo.

La organización y todo lo que ésta conlleva, debe responder a las necesidades y objetivos de las instituciones como ya se ha señalado; en el caso municipal de su propia población; mediante la planeación, alcanzando los objetivos que ésta establece independientemente de su adjetivación, en apego al deber ser.

Los problemas que enfrentan los municipios en relación con la organización se derivan por diversas causas; la principal que se halló en relación a los resultados de ésta investigación es que la organización y la planeación municipal no siguen un camino paralelo.



Los planteamientos que se siguen en los esquemas de planeación adoptados por la administración pública de nuestro país, dieron por sentado que las organizaciones tenían la capacidad de responder a lo que se demandaba y no fue así.

En el caso de las administraciones municipales nos encontramos con distintas aristas de éste problema; todas convergiendo en la escasez de recursos, la incompreensión de los procesos y su relación con la esencia y objetivo primordial de éstos, la falta de compromiso y colaboración entre dependencias administrativas y autoridad municipal y en conjunto un frágil desarrollo institucional.

Uno de los hallazgos que derivan de la investigación es que entre las principales causas del seguimiento débil de la planeación se encuentra el desorden en la organización municipal, encontramos que sólo el 86% de los municipios cuenta con UIPPE o su equivalente, además encontramos que más del 50% de las UIPPEs no dependen directamente de la presidencia municipal, a pesar de que las funciones como ya se ha visto anteriormente, son legalmente responsabilidad del ejecutivo municipal; las unidades de planeación han quedado relegadas en un segundo o hasta un tercer plano, lo que deriva en la desatención de los procesos.

Se sabe que la ley Orgánica Municipal en nuestra entidad establece que la organización de la administración pública de los municipios y las dependencias que a ésta conformen, estará diseñada con base en las necesidades de la población y responderá a las demandas que la misma haga, en este sentido recomendamos que en todos los casos la organización municipal deba estar definida mediante organigramas funcionales y las UIPPEs definitivamente dependan del presidente municipal para orientar con base en la información de seguimiento, la toma de decisiones dentro de la administración municipal, puesto que para los ayuntamientos es una virtud contar con información oportuna que les permita conocer el termómetro que mide el funcionamiento de los programas de la gestión municipal y también dónde se ubica la desatención de los procesos y saber por qué no funcionan las cosas, de forma oportuna, no cuando ya pasaron.

Con relación a los hallazgos de ésta investigación, encontramos que la experiencia en torno a la planeación municipal deriva en una mejor retribución salarial y un seguimiento más profesionalizado en el sentido pragmático, aun cuando esta condición no se da más que



en la tercera parte de los municipios mexiquenses, sí podemos recomendar que la tendencia sea mantener cada vez un número mayor de gente con experiencia para alcanzar un equilibrio entre la formación académica y la *expertis* por los años de trabajo. El privilegiar la experiencia en el trabajo de planeación municipal permitirá alcanzar objetivos con mayor éxito en el largo plazo, además de poder alcanzar una visión más allá de lo procedimental. No todo lo organizacional queda en lo normativo o tiene continuidad con tendencia a la profesionalización, para que una organización tenga éxito, se deben combinar un sinnúmero de elementos formales e informales, dentro de los primeros, la formación, la experiencia y el apego a la norma, resultan fundamentales para el correcto funcionamiento de los municipios y el seguimiento de la planeación.

Por otra parte, observando la parte humana de las organizaciones; podemos señalar que el 49% de los individuos que llevan a cabo el quehacer de planeación como titulares percibe un salario bajo, lo cual evidencia la poca importancia que se le otorga a dicha actividad, situación que deriva en una falta de compromiso e incentivos para tomar con importancia a la planeación y alcanzar los objetivos que ésta prevé, para cambiar esta tendencia, se recomienda que los titulares con experiencia probada y que han obtenido resultados positivos en el cumplimiento de la planeación municipal, se les mantenga en la organización con un sueldo que oscile entre los 135 y 205 salarios mínimos mensuales.

Aunado a esta situación, se encontró además que los titulares se encuentran en un rango de edad productiva y con formación profesional que oscila en el 67% de los casos entre licenciatura y posgrado, lo cual señala que el 33% restante deberá apegarse a contar con mejores perfiles académicos, ya que la naturaleza de las funciones lo demanda. Bajo este esquema se propone que el perfil profesional mínimo de aquellos que sean responsables de las funciones de planeación sea de nivel superior, y que se lleve a cabo por planeadores, administradores y / o economistas, dejando de lado a personas con perfiles distintos, para generar carácter pertinente a la profesionalización.

En cuanto a las tareas y la asignación de funciones se señaló que sólo el 46% de los municipios dedica su trabajo de forma exclusiva a lo señalado por la legislación en la materia; mientras que el 54% restante señaló que además de éstas le son asignadas otras funciones, lo cual distrae la importancia del desarrollo de dichas actividades, en este sentido



las UIPPEs deben ajustarse en su totalidad a desempeñar las funciones establecidas en la legalidad, para acercarnos a un esquema racional, pues la responsabilidad y la carga de trabajo en apego a la norma resulta evidentemente considerable; como para atender además otras actividades, esta medida puede impactar en un mejor seguimiento de los quehaceres de la planeación.

Bajo este mismo tenor se halló que el 52% de los municipios contaban con manuales administrativos, en el mismo sentido se debe actuar para que la organización se formalice mediante documentos en todos los municipios y se sigan las funciones en apego a estos.

Se debe trabajar en evidenciar qué tan importante es la planeación para la organización, pues deducimos que la primera da por sentada a la segunda mediante los esquemas que retoma sin trabajar en la capacitación de las estructuras que la conforman, apoyándose y acompañando ambos procesos con un trabajo encaminado a la comprensión de la planeación del desarrollo de forma conjunta con la planeación estratégica, en la formación, experiencia, antigüedad y manifestación del conocimiento de la organización municipal, para que ésta pueda mejorar la capacidad de sus miembros mejorando con ello su propia capacidad como institución. La capacitación en materia de planeación municipal no debe encaminarse a la parte más elemental del quehacer administrativo para llenar formatos, sino proporcionarse también en la comprensión de la planeación estratégica y su relación con respecto a la planeación desarrollista.

En este orden de ideas, es bien sabido que en el quehacer municipal los esquemas de organización, procesos e individuos que conforman las administraciones municipales no cuentan con las fortalezas necesarias y estabilidad normativa que permitan el adecuado desarrollo institucional; pero también es cierto que no se conoce o se potencializan los nichos de oportunidad en éste sentido. De acuerdo con la Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013- 2015 (IHAEM, 2013), los planes municipales debían contar con un diagnóstico organizacional, con el ánimo de identificar aquellos aspectos a mejorar por la administración municipal, en éste sentido los titulares de las UIPPEs y los ayuntamientos como responsables del seguimiento y la aprobación del plan, deben conocer éste aspecto a conciencia en todos los municipios y saber que la planeación y la organización municipal son indispensables para el éxito en el trabajo gubernamental.



Con relación a éste aspecto encontramos en la investigación que en todos los municipios se detectan necesidades con respecto a la organización municipal, para solucionar esto se propone se sigan tres aspectos principales para mejorar el desempeño y trabajo de la administración municipal: en primer lugar, se deben definir las estructuras administrativas, organigramas con las dependencias y los individuos adscritos a éstas desde el inicio del periodo administrativo de gobierno; en segundo lugar prever que las dependencias y los individuos cuenten con un espacio y condiciones de trabajo digno en áreas adecuadas y con equipo suficiente para el desarrollo de sus funciones; por último y no en menor grado de importancia con respecto a las dos propuestas anteriores, se deben asignar un conjunto de tareas y responsabilidades específicas a los miembros de las dependencias, con relación al plan y con relación a las atribuciones formalizadas mediante reglamentos y documentos administrativos que le den seguridad y claridad en el actuar del quehacer publiadministrativo. o bien, en el caso de la renovación de las estructuras, se tengan previstos esquemas de inducción y capacitación para el quehacer de la administración municipal.

En relación a las propuestas que se han venido desarrollando, hemos advertido también que la formación y el nivel de escolaridad de los servidores públicos municipales sigue siendo bajo; al respecto, la ley no determina un grado mínimo para aspirar a un cargo de elección popular; pero es un hecho que para los titulares de las UIPPEs resulta complejo que el trabajo de planeación dependa de individuos que carecen de conocimiento administrativo, sobre todo de parte de los miembros del ayuntamiento, que son finalmente los responsables y los tomadores de decisiones, de ahí que a la planeación se le dé poca importancia..

La capacitación para los representantes de elección popular resulta indispensable, pero si ésta es insuficiente, o no se cuenta con la colaboración por parte de quienes ostentan dichos cargos, en virtud de revertir éste fenómeno, deben aplicarse las sanciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal de nuestra entidad; en relación a la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento que obstaculicen la ejecución de la planeación, sus programas y proyectos, de igual forma a los titulares de la administración municipal por parte de los órganos de control interno, por acción u omisión en términos de



su responsabilidad, para que lo previsto en los planes de desarrollo se ejecute de conformidad a lo establecido en todos los municipios de la entidad, ya que si no se aplican procesos de responsabilidad administrativa, de alguna manera se sigue en la impunidad y por lo tanto manteniendo o administrando problemas y no soluciones.

Resulta fundamental que la planeación y la organización se desarrollen de forma paralela, los niveles de formación y niveles educativos en algunas ocasiones son la justificación de los problemas que aquejan a las realidades municipales.

El desconocimiento de la planeación por la parte que implementa; es decir de la organización municipal en su conjunto, hace que la administración pública se preocupe de los formatos, pero no de la planeación en sí misma; para saber qué necesita la planeación de la organización es necesario que las se tome la seriedad necesaria y conveniente de ésta para que los individuos cambien la concepción de la importancia de planear y dar seguimiento.

Que se comprenda cómo se manejan los instrumentos y la esencia de un plan es indispensable, para desarrollar una planeación del deber ser y no una planeación de improvisación, se debe dar competencia a los individuos y capacitarlos para la planeación, estableciendo tiempos de acercamiento al conocimiento y operación de los nuevos esquemas y modelos, para que cuando ésta opere, no se pierda tiempo ni seguridad en el proceso, y que éstos individuos a su vez, ya que fueron capacitados la administración municipal no los pierda; es decir, se debe optar por mantener a los individuos capacitados en los esquemas de cambio y/o alternancia de gobiernos municipales, al tiempo de dar un instrumento de capacitación que domine la planeación, no que sepa llenar formatos, pues esto es insuficiente.

Aunado a lo antes mencionado, el fomento de las capacidades debe ir de la mano con la búsqueda de un cambio en la mentalidad del servidor público municipal, los periodos administrativos de gobierno deben buscar un compromiso para dejar legado, tomando en consideración a la parte humana de las organizaciones y la contribución de los individuos capacitados para el desarrollo institucional.



Uno de los principales problemas que se vive hoy en día dentro de las organizaciones es la competencia y la no colaboración, en torno a esto se ocasiona una montaña rusa de heterogeneidad en las realidades municipales, si una dependencia se cae, no existe otra que la jale, todas quieren quedar bien con el jefe, no con la sociedad ni con la institucionalidad, ésta situación va de la mano con la concepción y conocimiento de la organización y la normatividad, y hablamos de un conocimiento que no pierde de vista la esencia de la importancia del saber hacer las cosas, esencia que en conjunto con valores le da sentido y esencia a la institución y la institucionalidad con una serie de elementos que inciden en la permanencia eficiente de la organización.

Para cerrar con este apartado, se debe buscar que las condiciones de la organización sean permanentes en torno a los aspectos positivos y redituables, mientras que los cambios en la estructura o algún otro elemento, deben obedecer a cambios necesarios para potencializar los beneficios de una administración.

4.3 Planeación que dibuje la esencia

Debido al paralelismo que siguen la organización y la planeación resulta casi invisible la separación entre éstas, pero hablando de los problemas que enfrentó la planeación y su seguimiento derivados de la investigación, argumentaremos algunas propuestas en torno a la forma de planear en el ámbito municipal mexiquense.

1. Debe existir institucionalización no sólo legal, sino también formal de la planeación.

La estructura organizacional, de acuerdo con la perspectiva burocrática, fijará la jerarquía, los responsables y las funciones que se habrán de ejecutar para lograr aquello que la planeación establece, y a su vez, la planeación proveerá a la estructura de la estrategia, objetivos, metas y acciones que le serán de guía para cumplir su propósito.

Ante la transformación federalista de los lineamientos que rigen al municipio en materia de planeación, es importante considerar las vías de fortalecimiento que deben



plantearse para el alcance y cumplimiento a cabalidad de los planes por cada gestión municipal, no es posible pensar en cambios de percepción de los gobiernos si no se cuenta con la base de elementos administrativos sólidos, tanto en estructuras y organización, como en procesos, para que los informes de evaluación se den con base a los objetivos, resultados, medios y fines que persigue la planeación municipal, sin dejar de lado la importancia de contar con reglas claras, sólo en este sentido la rendición de cuentas logrará una realimentación al trabajo de los municipios.

Como sabemos no existe una institución independiente en el gobierno federal que lleve a cabo la planeación, ésta se cuida y sigue bajo la organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ahí el modelo de la administración pública federal, en el sentido de la operación de la planeación es centralista en relación a que no existen mecanismos de evaluación ni de realimentación con la ciudadanía y las que existen son únicamente para el diseño.

El SNPD es el gran documento de referencia, de éste se desglosan los planes estatales y de cada uno de estos se *alinean* los planes municipales; en relación al federalismo, podemos señalar que la federación ha violado la soberanía de los Estados y éstos a su vez la autonomía de los municipios al normativizar el nivel más elemental de administración a través de procesos estandarizados de manuales que no siempre cumplen con la flexibilidad que la planeación requiere en la heterogeneidad de realidades municipales.

La jerarquía de la planeación va siendo menos rigurosa en la responsabilidad de los Estados y de la misma forma con respecto de los estados a la de los municipios, la preocupación va más a la aplicación de los recursos que al cumplimiento de las acciones; es decir, existe subordinación al presupuesto por la falta de claridad en las atribuciones y responsabilidades en materia de planeación para el desarrollo, situación que culpa en mayor medida a los municipios, de cara a la conveniencia de las relaciones intergubernamentales que se mueven en la forma política de controlar los recursos, sometiendo a éstos, por ejemplo en casos singulares en los que se llegan a cobrar impuestos del municipio por las entidades, sin claridad para el fortalecimiento de cada ámbito.



Por otra parte, tenemos a municipios con planes que son demasiado ambiciosos para los cuáles no tienen capacidad institucional, el gobierno estatal debe asumir la responsabilidad de no exigir mayores atribuciones a los municipios que se encuentran en condiciones precarias, y absorber las funciones en su caso si es prioritario para el Estado, como se hace con el cobro de los impuestos, del ejemplo del párrafo anterior.

El ámbito subnacional debe tener presente que los municipios con menor capacidad se enfrentan a un contexto multifactorial y diverso, en el que la implantación de procesos de estandarización tiende a encaminar al ámbito local a dejar de lado la realidad de cada municipio por enfocarse en *hacer caber* las condiciones municipales en los procesos y formatos, lo cual va en contra de la esencia de la planeación para generar y potencializar desarrollo que dé respuesta a cada tipo de municipio, sin que alguno quede fuera.

2. Lo financiero no debe estar por encima de lo administrativo, ambos deben encaminarse en pos del desarrollo.

Debe dejar de privilegiarse lo económico en el seguimiento de los procesos municipales, y dar mayor protagonismo al ejercicio del gasto y a su eslabonamiento: la planeación y la presupuestación compartiendo la misma finalidad, el desarrollo. Lo financiero no debe estar por encima de lo administrativo, el presupuesto y el plan deben estar hermanados para que las decisiones en materia de recursos se vean ligadas en las dos partes, una para que el plan funcione y se ejecuten de forma integral los recursos, y dos no desatender la responsabilidad del gobierno para dar respuesta a sus atribuciones y facultades.

En torno a esta propuesta, se debe contrastar la planeación con los problemas de la realidad municipal y ofrecer soluciones, soluciones en cuanto a aspectos políticos, legales, organizacionales, de profesionalización, de innovación de procesos, retomando una perspectiva de desarrollo y no de administración de problemas, para lograr la adecuación de la organización de cada municipio tomando en cuenta la pertinencia de los formatos que se siguen y los programas y proyectos que se ejecutan, no sólo en aras de mantener una *sintonía* con las exigencias estatales o federales, sino en torno al trabajo de manera conjunta



en seguimiento a la planeación, presupuestación, programación y evaluación municipal, como proceso integral para el desarrollo.

Para lograr lo antes señalado, debemos apostar por dejar el seguimiento rutinario e instrumental y empezar a conocer puntualmente los avances y resultados de forma cuantitativa y también cualitativa. En virtud de lograr esto se pueden insertar mejores formas de relación entre dependencias estatales y municipales, con el diseño no sólo de manuales de seguimiento; sino también de acompañamiento, que permitan la claridad para la flexibilidad del actuar municipal de cara a su autonomía.

Bajo esta propuesta surgen también retos: ¿Cómo hacer que los tomadores de decisiones volteen a ver los grandes objetivos?, ¿Cómo hacer para que la autoridad ejecutiva y colegiada, se vea inmersa en la transformación organizacional que dé respuesta a un nuevo esquema de planeación? Se debe comenzar por incidir en el seno del órgano colegiado denominado ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de largo plazo y dejar en manos de la administración pública municipal el cumplimiento de objetivos de corto y mediano plazo, con miras a consolidar una planeación estratégica.

3. Se debe fortalecer el proceso de planeación sin aislar el seguimiento, control y evaluación municipal.

Se debe poner más dedicación a la planeación en términos de conocimiento, estructura, profesionalización, jerarquía, por parte de la organización y por parte de la autoridad.

Recordemos que aún existe un 35% de municipios que no elaboran sus planes de desarrollo, en primer lugar, se debe privilegiar que el total de los municipios elaboren sus planes de desarrollo municipal al seno de la propia administración, para tener un conocimiento profundo de la problemática municipal y poder ofrecer un seguimiento más puntual a programas y proyectos que favorezcan el desarrollo local.

Es cierto que se debe entender que no todos los municipios lo pueden hacer, pero esto no implica que no se haga un esfuerzo para hacer los planes por ellos mismos. Los municipios en condiciones de retraso deben generar las circunstancias necesarias para lograr



hacer sus planes, demostrar que las necesidades son prioritarias y favorecer con ello la inversión.

El plan debe estar elaborado por la administración municipal, previendo y asegurando que ésta cuente con la competencia para hacerlo, con ello se pone en marcha, y articula compromiso en el cumplimiento de las metas y los programas que se debe sentir propios, para tener la certeza de lo que se puede hacer y qué no.

En este mismo tenor, se debe facilitar por las dependencias que cuentan con el conocimiento y reconocimiento, un proceso de profesionalización para los servidores públicos dedicados a la planeación cuente con una visión integral de los alcances de la planeación; y no que favorezca la preocupación por lo que deben saber hacer; por ejemplo, llenar formatos, para atender no solo la forma, sino la importancia del fondo y la esencia.

Aunado a lo antes mencionado, se debe hacer una evaluación profunda de los resultados de las administraciones anteriores, para poder vislumbrar aquello que nutre a las administraciones y gobiernos municipales y también lo que no sirve, para mejorar la toma de decisiones en el presente y futuro.

La planeación en apego al deber ser, buscando el desarrollo o la estrategia, no debe quedar en un trabajo de formatos, como tampoco su evaluación, más bien deben servir para retroalimentar las acciones de valor y de la esencia de los objetivos del plan de desarrollo, en aras transformar la realidad y garantizar la continuidad de las acciones de impacto positivo y trascendente. la evaluación nos debe servir para saber qué se hizo, como se hizo y que esta información sirva para la realimentación en la toma de decisiones. La evaluación no se debe hacer en apariencia sólo mediante formatos, sino también y con mayor importancia en el fondo de los resultados que se entregan a la ciudadanía, viendo a la planeación como el modelo de transformación de la realidad que se visualizó en la adopción del desarrollo, o bien como el inicio de una transformación innovadora de cambios, en el mejoramiento de la gestión social y gubernamental. Si la planeación es capaz de generar estos resultados, podemos decir que existe gobernabilidad, pero si la gente se queja quiere decir que no se están resolviendo y atendiendo cuestiones que son fundamentales en el desarrollo del municipio.



Bajo este mismo tenor, cabe hacer mención que la evaluación y el seguimiento debe ser del conocimiento del tomador o los tomadores de decisiones, ya que éstos sin información o sin un panorama integral no aseguran que las disposiciones que se toman, estén basadas en la prioridad de la demanda de la población, en la suficiencia presupuestal o dentro del marco de sus atribuciones y funciones, y cuando esto pasa, las acciones que se emprenden no son efectivas, ni prioritarias y pueden resultar inservibles.

4. Se debe involucrar a la ciudadanía de cara a una planeación democrática y participativa

En este rubro podemos hacer uso de los principios de NGP, acercando la planeación a la ciudadanía, para que la participación ciudadana sea tomada verdaderamente en consideración de forma transparente, en los planteamientos y propuestas de la ciudadanía, pero también en el seguimiento de las demandas hechas, el control del actuar gubernamental en la toma de decisiones y en la evaluación cualitativa de las acciones ejecutadas.

Se debe promover el compromiso de los habitantes para abatir la apatía, mediante el ejemplo del trabajo y la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía no debe ser vista como parte de la justificación de los procesos que la ley señala con respecto a la planeación, se debe echar mano de los nuevos mecanismos con el ánimo de aumentar paulatinamente la participación y atención en el quehacer gubernamental, incluyendo no sólo el aspecto numérico de la participación, sino la difusión mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), dándole una traducción cualitativa, que le otorgue importancia a la planeación y a la administración pública, además de confianza en el actuar gubernamental y la convivencia armónica entre ciudadanos, traducidos en una planeación que pueda llegar a generar valor público.

Los municipios deben echar mano de las organizaciones colegiadas y reconocidas por la ley con las que cuenta, los Comités de Participación Ciudadana (COPACIs), autoridades auxiliares, Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUNs), entre algunos otros, puesto que estos conocen de primera mano el pulso de sus delegaciones, los sectores que representan y a la ciudadanía, a la vez que se debe buscar hacer ver lo que se



hace y cómo se hace, dando acompañamiento al seguimiento del plan de desarrollo municipal, para su divulgación y cumplimiento.

De la misma forma se deben fortalecer las instituciones estatales para hacer frente al contexto de una administración pública que llega tarde a la NGP y que no ha conseguido el desarrollo, hoy en día, ni el COPLADEM, ni la Secretaría de Finanzas, ni el OSFEM, ni la Contraloría del Legislativo, ni el propio municipio, han planteado rigurosidad en la medición del impacto de los planes de desarrollo para consolidarlos como herramienta y proceso indispensable que evite la improvisación en el quehacer gubernamental.

Hoy en día, no existen parámetros que califiquen el desempeño de la administración pública municipal por parte de la ciudadanía, y lo que no se califica, no se mejora, se queda sólo en la percepción del quehacer publiadministrativo, en este sentido la administración pública municipal deberá establecer los mecanismos para medir su desempeño y calificarlo desde la percepción de la ciudadanía, no sólo en la planeación y su seguimiento, sino en todo el quehacer público.

La evaluación debe ser vista como mecanismo de continuidad en los próximos periodos gubernamentales, y además retomarse como parte fundamental del diagnóstico para la nueva planeación de los gobiernos municipales, con una continuidad bien entendida del desarrollo.

Aunado a esto, la rendición de cuentas debe ser entendida no sólo como los informes que entrega la administración municipal para evidenciar el uso de recursos, sino también como parte del cumplimiento de metas programas acciones y en su caso, dejar claro aquello que no se logró, para que pueda servir de base para ser retomado por las siguientes administraciones.

A manera de cierre de éste capítulo, recomendamos apegarse a la eficiencia y eficacia para hacer rendir los escasos recursos de los que disponen los gobiernos municipales, plantearse además que éstos son elegidos para servir y no sólo para dirigir, estos deben hacerlo con el ánimo de que la aplicación de estas propuestas sirvan para mejorar la planeación y la organización municipal en su conjunto, de ser así se podrá observar una mejora en el desarrollo y los resultados de los municipios mexiquenses.



CONCLUSIONES

Para dejar claros los puntos de conclusión de este trabajo, en el presente apartado retomamos algunos de los hallazgos y conclusiones más importantes.

Podemos decir que en México no son claros los límites que tienen los ámbitos federal y estatal en la forma de intervenir en las decisiones y acciones de la esfera municipal, dicha falta de límites se ha hecho más obvia durante las últimas décadas, mermando la capacidad institucional del gobierno local para la pronta atención de las demandas de sus ciudadanos quienes exigen mayor capacidad en la toma de decisiones.

La normatividad sobre regula la planeación, dice mucho y se hace poco, o se hace de forma parcial, no homogénea y su incumplimiento no tiene consecuencias. Se ha visto que algunas veces lo que la normatividad establece, sobrepasa las funciones y capacidad de las dependencias municipales.

Es evidente la debilidad institucional de los municipios mexiquenses y de sus servidores públicos para hacer frente a un contexto vorágine y cambiante para la administración pública, mientras que en el ámbito federal se idea una concepción en un modelo a seguir, pasan años, quizá décadas, para que esta concepción pueda generar resultados magros en la esfera municipal, tal es el caso del SNPD.

Existe poca colaboración entre niveles gubernamentales y una porosa cooperación en el caso de las relaciones intergubernamentales en nuestro país, no sólo en materia de planeación, sino también en la concepción del control, seguimiento y evaluación del SNPD.

Los gobiernos se han preocupado por la parte más elemental del quehacer publiadministrativo, -el llenado de formatos y cumplimiento de requisitos y tiempos- y se han diluido los grandes objetivos que persigue el Estado, el gobierno y la administración pública mediante la planeación y la organización como premisas administrativas.

Los cambios en la ejecución de la planeación para el ámbito publiadministrativo dieron por hecho que las organizaciones responderían en un sentido integral y



unidireccional, no obstante, éstas no se adaptan fácilmente a las nuevas rutinas y por ende hacen propios los modelos, lo que genera resultados diferentes a los que en la adopción se suponen.

La planeación debe ser atendida y comprendida como la parte del proceso administrativo que genera previsión; además de que a través de ésta se potencializa la interrelación de todos los temas y situaciones que atiende la administración municipal, sin ser es posible aislarlos.

Podemos decir que en la mayoría de los municipios mexiquenses existe una unidad administrativa que lleva a cabo las funciones de planeación municipal, aun cuando en algunos de éstos tiene diferente denominación y diferente nivel jerárquico, no obstante la falta de experiencia derivada de la alta renovación de personal con el cambio de las administraciones municipales, se llega a convertir en una de las causas principales de que la planeación se siga sólo en el procedimiento y no en la esencia para dar rumbo y sentido al quehacer de la administración municipal, sumado a esto encontramos que la mayor parte de las UIPPEs de la entidad mexiquense están dirigidas por personal que cuenta con conocimientos profesionales de licenciatura y/o posgrado, lo cual nos indica que en el sentido de la formación académica, la mayoría de estas estructuras cuentan con personal capacitado con educación superior; dicha situación nos permite inferir que independientemente de su percepción económica o su edad, como se ha visto con anterioridad, esta área requiere de personal con perfiles del nivel superior y un salario que responda a ésta condición reconociendo y valorando la educación. Además de perfeccionar los perfiles en los casos en los que se ha avanzado y ligarlos con el conocimiento de la planeación, se deben formar perfiles que solucionen las realidades de los municipios y no que repliquen procedimientos estandarizados que no impacten en la transformación municipal.

En la mayoría de los municipios, no considera a la planeación como función importante de las dependencias municipales, un 80% de los titulares de UIPPEs, señalan que la mayor parte de las dependencias municipales no dan importancia a las funciones de planeación, mientras el 20% identifica que la planeación es importante en términos de lo que significa para la toma de decisiones y la acción gubernamental.



Esto podría resultar no creíble ya que en la mayor parte de los municipios se cumple en tiempo y forma con el seguimiento a la planeación en términos normativos, no obstante, se percibe con poca importancia a la planeación, haciendo que ésta, funcione en desapego a la esencia de la planeación, privilegiando lo la forma y el tiempo definidos en el marco legal.

Por otra parte, es conveniente señalar que la claridad en los procedimientos y la asignación de funciones por medio de manuales administrativos se da solo en la mitad de los municipios, lo cual nos hace deducir que en la otra mitad no existe claridad de funciones, responsabilidades y procesos, lo que deriva en la improvisación del quehacer en materia de planeación, la duplicidad de funciones y por tanto ineficiencia e ineficacia de la organización de la planeación municipal.

En la mayor parte de los municipios mexiquenses, el cumplimiento y seguimiento de los planes de desarrollo, se realiza con poco personal, la mayoría de los municipios considera a la planeación municipal como regularmente importante y poco importante, lo cual genera que los objetivos de las administraciones municipales no se rijan por los planes en primer lugar, sino por algunos otros procesos o intereses ajenos a los estrictamente administrativos, lo que genera improvisación en el quehacer de las administraciones públicas municipales apartándolas del plan, en un cosquilleo político que desdeña la estrategia.

Además de esta problemática se identificó también que al interior de las organizaciones municipales se privilegia el conocimiento del manejo de la técnica por encima de la propia normatividad.

Es prudente señalar también que contrario a lo que se pensaba, la mayoría de los municipios elabora sus planes, a través de sus unidades de planeación en coordinación con la administración municipal respectiva, no obstante, el 35% de los municipios reconoce que su plan fue hecho por un despacho ajeno a la administración municipal, situación que dificulta la comprensión del plan y por tanto su propio seguimiento.



También conviene destacar la importancia que le dan a la planeación los tomadores de decisiones, dejándola en la mayor parte de los municipios con un nivel jerárquico inferior, relegada bajo áreas con las que debieran colaborar al mismo nivel y con la misma importancia, situación que se traduce en debilidad institucional.

Es meritorio hacer mención, además, que la profesionalización o grado de formación académica no se relaciona con la percepción salarial, pero sí los años de experiencia con la percepción salarial, deduciendo que el nivel académico pesa menos que los años de experiencia para obtener un mejor salario en el área de planeación municipal; es decir se busca más empiristas que formados, se logra el equilibrio entre ambos.

El vínculo de la planeación estratégica embonándose con la planeación del desarrollo, olvido o perdió coherencia a la hora de la instrumentación, la planeación estratégica es un buen sistema de planeación, sin embargo, los seres humanos lejos de adaptarse o exaptarse en éste sentido con el ánimo de generar un terreno fértil mediante la organización, han sembrado poco, haciendo una analogía si viéramos a la planeación como una semilla. En este orden de ideas cabe hacer hincapié en que la capacidad de los gobiernos municipales no se encuentra en otro aspecto, sino en las capacidades de las personas, el clima de la organización, sus procesos y estructuras, cuidando esto se contará con organizaciones con mayor capacidad de funcionamiento eficaz.

Si las organizaciones no tienen un proceso de adaptación no se dan cuenta que la principal limitación está en la estructura y adecuación organizacional para seguir los nuevos esquemas de planeación, si ellos que están dentro no lo ven, menos las demás áreas, el hallazgo es que el problema se encuentra en la no adecuación de la organización a la planeación, desde la desarrollista hasta la planeación estratégica, los gobiernos municipales no se transformaron organizacionalmente para llevar a cabo el proceso de planeación de manera integral, y derivado de esto, como se ha visto se le da poca importancia a la planeación; de ahí los escasos resultados, pues se puede tener el conocimiento elemental, pero se pierde la visión y los alcances que se prevén teóricamente quedan desdibujados.

Por último, podemos decir que el diseño metodológico de los ordenamientos administrativos que siguen los municipios del Estado de México para la elaboración de sus



planes de desarrollo, además de no asegurar que éstos cuenten con organizaciones administrativas que sean adecuadas, da por sentado que éstas últimas responderán bajo una lógica que no corresponde a las realidades del municipio mexiquense, por lo que se cumple la hipótesis prevista en la parte introductoria de este trabajo.

En materia de planeación, y principalmente en materia de planeación estratégica como elemento de una NGP, quedan muchos retos pendientes, retos que la propia madurez de las organizaciones públicas deben replantearse en pos de ofrecer cada vez mejores resultados a la ciudadanía. Los desafíos que enmarca la administración pública actual requieren de una planeación que retome su esencia, que pueda ofrecer a los gobiernos de cualquiera de los tres ámbitos una guía de acción y de toma de decisiones que verdaderamente permita y obtenga resultados desarrollistas para que el progreso sea fehaciente y no quede solo en demagogia.

La NGP concebida por las instituciones públicas como corriente de acción frente a la necesaria renovación del estado, debe traducir cambios no únicamente en cuestiones de planeación, sino también en torno a otros elementos como la transparencia o la rendición de cuentas, que permitan alcanzar el gobierno de resultados que demanda el siglo XXI, frente a un contexto cada vez más complejo y tecnologizado.



BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Aldana, E. (2001). *Planeación y estrategia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Andara, A. E. (enero-junio de 2007). La segunda generación de reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina. *Provincia*(17), 77-105.
- Anzil, F. (Julio de 2011). *Zona Económica*. Obtenido de Definición de planeación: <http://www.zonaeconomica.com/planeacion>
- Arellano Gault, D. (2013). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional* (Primera edición, Tercera reimpresión ed.). México, D.F.: FCE.
- BANOBRAS-INAP. (1997). *Manuales de Administración y Organización Municipal. 8 Planeación del Desarrollo Municipal*. México: BANOBRAS-INAP.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Cabrero Mendoza, E., & Arellano Gault, D. (2011). ¿Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal? En E. Cabrero, & D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (págs. 505-516). México: CIDE.
- Cabrero Mendoza, E., Arellano Gault, D., Montiel Cuatlayol, M. J., & Aguilar Márquez, I. (2011). I.Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. En E. Cabrero Mendoza, & D. Arellano Gault, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (págs. 29-116). México: CIDE.



- Cano Flores, M., & Olivera Gómez, D. (Julio-Diciembre de 2008). Algunos modelos de planeación... *Ciencia Administrativa*(2), 32-44.
- Caso, A. (1986). La simplificación administrativa. *Revista de administración pública*, 65-66.
- Cedillo Delgado, R. (2006). La alternancia política en los municipios del Estado de México. (U. A. México, Ed.) *Espacios Públicos*, 9(18), 122-151.
- Cejudo, G. (2009). Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública. En M. d. Pardo, & E. Velasco, *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales en la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México* (págs. 131-158). México: El Colegio de México - Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Chávez, P. (2010). *Cómo administrar un municipio. Guía básica para gobernar mejor*. México: Ed. Trillas.
- Cibbotti, R., & Sierra, E. (1986). *El sector público en la planificación del desarrollo* (Décimo tercera ed.). México: Siglo XXI editores.
- Consejo Nacional de Población. (Marzo de 2011). *La planeación demográfica*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2015, de <http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/208/6/images/LaPlaneacionDemograficaEnMexico.pdf>
- Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. (agosto de 2010). Recuperado el 10 de abril de 2015, de <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/direccionderesponsabilidades/cursos/Presentacion%20resultados.ppsx>
- Contreras Orozco, M. d. (2012). *La Nueva Gestión Pública, la gestión de calidad y el cambio institucional e el gobierno del Esatdo de México 1999-2009*. México: Miguel Ángel Porrúa - UAEM.



- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Revista Reforma y Democracia*(7).
- Cuervo, L. M. (Agosto de 2010). El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto. *ILPES-CEPAL*, 17.
- Diario Oficial de la Federación. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México.
- Díaz de Quijano, S. (1993). *La Psicología Social de las Organizaciones: Fundamentos*. Barcelona, España: PPU.
- Fernández Ruvalcaba, M. M., & Buendía Espinosa, A. (2014). El institucionalismo en la administración: Las aportaciones de Chester Barnard. En D. d. UAM-X, *Instituciones y desarrollo* (págs. 109-123). México, D. F.: UAM-X, CSH.
- Fukuyama, F. (1989). El fin de la historia y el último hombre. *The National Interest*(16).
- García Hoz, V., & Medina Rubio, R. (1986). *Organización y gobierno de centros educativos*. Madrid, Ediciones Rialp. Madrid, España: Ediciones Rialp.
- Gobierno del Estado de México. (1983). Ley de Planeación del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. (1983). Sistema Estatal Integral de Planeación. *Tomo I Introducción*. Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. (2001). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Gobierno del Estado de México. (2015). Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México.
- Gobierno del Estado de México. (2016). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Gobierno del Estado de México. (2016). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Toluca: Gaceta del Gobierno Del Esatdo de México.



Gobierno del Estado de México. (2016). Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Toluca: Gaceta del Gobierno del Estado de México.

Grimaldo, J. (2015). *Consideración de principios organizacionales para Administración Pública. Bases teóricas para una reforma administrativa en Venezuela*. Recuperado el 16 de Octubre de 2015, de ULA: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org_adm_publica_jaime_grimaldo.pdf

Harmon, M. M., & Mayer, R. T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública* (Primera edición en español ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

IHAEM. (2013). Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015. Toluca, Estado de México.: IHAEM.

INAFED. (17 de Septiembre de 2014). *INAFED*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2014, de Guía Técnica 4 La planeación del Desarrollo Municipal: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

Martínez, G. (1982). La administración estatal y municipal de México. México: INAP.

Máttar, Jorge; Perrotti, Daniel E. (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.

McCormack, L. (1999). De las políticas a la practica: reformas a los sistemas de administración financiera en el sector público. En C. Losada, *De burócratas a agerentes. Las ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado* (págs. 141 - 162). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

México, G. d. (2009). Gaceta del Gobierno del Esatdo de México. *Manual para la elaboración del plan de desarrollo municipal*. Estado de México.

Miklos, T., & Tello Torrescano, M. E. (1993). *PLANEACIÓN INTERACTIVA. Nueva estrategia para el logro empresarial*. México : LIMUSA.



- Miklos, T., & Tello, E. (2007). *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Michigan, USA: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Argentina: El ateneo.
- Montemayor, R. (julio-diciembre de 1983). El sistema nacional de planeación democrática. (UNAM, Ed.) *Revista de Administración Pública*(55/56), 21-33. Recuperado el 12 de marzo de 2015, de El sistema nacional de planeación democrática: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf>
- Montemayor, R. (1983). El Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Tribuna*, 21 - 33.
- ONU-CEPAL. (2010). *La hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ortega Blake, A. (1984). *Planeación la opción al cambio* (Primera edición ed.). México: Edicol.
- Perrotti, D. E., & Máttar, J. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: Tendencias y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pontifes Martínez, A. (mayo-agosto de 2009). Elementos de un sistema de profesionalización municipal. *Revista de Administración Pública*, XLIV(119), 143-160.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*(21).
- Real Academia Española. (20 de Octubre de 2015). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de DRAE: www.rae.es/rae.html
- Reyes Ponce, A. (2004). *Administración Moderna*. México: Limusa - Grupo Noriega Editores.



Reynoso Soto, S. R., & Villafuerte y Eudave, M. Á. (2003). *MANUAL BÁSICO PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL* (Cuarta edición ed.). Toluca, Estado de México, México: IAPEM A.C.

Ruiz Dueñas, J. (1983). La vía de la planificación mexicana. *Revista de Administración Pública*(55/56).

Ruiz Dueñas, J. (1983). La vía de la planificación mexicana. (UNAM, Ed.) *Revista de Administración Pública*(55-56).

Ruiz López, J. S. (Octubre de 2012). Calidad en la gestión pública: el azar de la necesidad. *Reforma y Democracia*(54), 1-20.

Salazar, M. J. (1987). *Elementos Básicos de Administración Municipal*. Toluca, México.: UAEM.

Sánchez González, J. J. (1 semestre de 2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y política pública*, XVIII(1), 67-105.

Secretaría de Finanzas. (2012). *Manual para la Planeación, Programación y Evaluación Municipal*. Toluca, Estado de México: Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México.

Shepherd, G. (1999). Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma. En C. I. Losada, *De burócratas a gerentes. Las ciencias de gestión aplicadas a la administración del Estado* (págs. 69 - 106). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Steiner, G. A. (1979). *Strategic planning*. New York: The Free Press.

Uvalle, R. (2004). Cap. 3 Condiciones, procesos y horizontes en la transformación del Estado contemporáneo. En R. Uvalle, *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. (págs. 99-128). México: UNAM.



Von Bertalanffy, L. (1976). *Teoría general de sistemas* (Segunda edición ed.). Madrid, España: S.L. Fondo de Cultura económica de España.

Waterston, A. (1969). *Planificación del desarrollo* (Primera edición en español ed.). (C. Villegas, Trad.) México: Fonde de Cultura Económica.

Weber, M. (1969). *Economía y sociedad*. México: FCE.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Nueva York: Oxford university Press.



ANEXO

Cuestionario

El objetivo de éste cuestionario es: obtener información relativa a la estructura, funcionamiento, operación y problemáticas que tengan las UIPPEs del Estado de México en materia de planeación y organización; la información que se recabe tendrá como único fin ser utilizada como parte de la investigación “La planeación municipal del Estado de México, seguimiento de la estructura organizacional”.

Este cuestionario es completamente anónimo y confidencial, su aplicación sólo obedece a propósitos académicos y de investigación, la información que se le solicita debe ser lo más cercana a la realidad que se experimenta, se agradece de antemano su disposición y tiempo.

INSTRUCCIONES: Señale la respuesta que considera correcta, en algunas preguntas es necesario hacer especificaciones y/o señalar más de una respuesta.

Municipio:

1. Quien responde el cuestionario es:

a) Titular de la UIPPE o su equivalente
b) Otro, especifique:_____

2. En el municipio, ¿existe UIPPE o su equivalente?

a) Si
b) No (En caso negativo especifique qué área lleva a cabo las funciones de Planeación:_____)

3. ¿De qué área de la administración municipal depende la UIPPE?

a) Presidencia
b) Contraloría
c) Tesorería
d) Otro, especifique: _____

4. ¿Cuántos años de experiencia tiene el titular de la UIPPE en el área de planeación municipal?

a) Menos de 2 años
b) De 2 a 4 años
c) De 5 a 10 años
d) Más de 10 años



5. El titular de la UIPPE percibe un salario **mensual** de:

a) Entre 5 y 10 mil
b) Entre 10,001 y 15,000
c) Entre 15,001 y 20,000
d) Más de 20,000

6. ¿Qué edad tiene el titular de la UIPPE o su equivalente?

a) De 20 a 29
b) De 20 a 29
c) De 40 a 49
d) Más de 50

7. ¿Qué formación académica tiene el titular de la UIPPE o su equivalente?

a) Educación Básica y/o bachillerato trunco
b) Bachillerato terminado
c) Licenciatura terminada
d) Posgrado terminado

8. ¿Cuáles son las funciones principales que realiza la Unidad de la que usted es responsable?

a) Las concernientes a la Información, Planeación Programación y Evaluación municipal
b) Las que conciernen a la UIPPE y las demás que señalan los reglamentos municipales
c) Además de las que conciernen a la UIPPE se me asignan otras funciones. ¿Cuáles? _____ _____ _____

9. ¿La UIPPE cuenta con manual de organización y/o procedimientos?

a) Si	¿Especifique cuáles?: _____
b) No	



10. ¿Dentro del Plan de Desarrollo Municipal, se cuenta con un diagnóstico organizacional del Ayuntamiento?

a) si	¿Especifique	en	qué	consiste?:

b) No				
c) No sé				

11. ¿Qué necesidades dentro de la organización detecta usted para el correcto funcionamiento de la administración municipal? (Puede seleccionar más de una respuesta)

a) Definir estructuras, funciones y procedimientos
b) Delimitar áreas y equipos de trabajo
c) Asignar responsabilidades específicas a cada miembro del equipo de trabajo
d) Todas las anteriores

12. ¿Qué nivel promedio de escolaridad tiene los servidores públicos municipales?

a) Educación Básica y/o bachillerato trunco
b) Bachillerato
c) Licenciatura
d) Posgrado

13. ¿Cuántas personas laboran **adscritas a la UIPPE** o equivalente?

a) Sólo el titular de la UIPPE
b) El titular y una persona más
c) Entre 3 y 5 personas
d) Entre 6 y 10 personas
e) Más de 10 personas

14. En el siguiente espacio dibuje y describa brevemente la estructura organizacional de la UIPPE y las funciones que realiza cada área:



15. ¿Con la estructura antes referida puede usted realizar las funciones competentes a la UIPPE planeación, programación, seguimiento, evaluación y elaboración de informes, en tiempo y forma?

a) Siempre
b) La mayoría de las veces
c) Casi nunca
d) Nunca

16. Señale usted ¿qué importancia le dan a la planeación municipal el resto de las áreas y/o dependencias de la administración?

a) Se considera muy importante
b) Regularmente importante
c) Poco importante

17. Con base en su experiencia, las áreas de la administración municipal proporcionan en tiempo y forma la información necesaria para el proceso de planeación

a) Siempre
b) Casi siempre
c) Algunas veces
d) Casi nunca
e) Nunca

18. Las funciones del área de planeación son realizadas únicamente por la UIPPE:

a) Si
b) No

En caso negativo ¿con qué área se realizan las funciones?: _____

19. Para el seguimiento al trabajo de planeación, programación y presupuestación municipal la UIPPE se coordina principalmente:

a) Con todas las áreas de la administración municipal
b) Con Tesorería municipal
c) Con la Secretaría Técnica
d) Otra, _____ especifique cuál: _____

20. La información solicitada por la UIPPE a las dependencias de la administración municipal, en seguimiento del plan de desarrollo se entrega:

a) Antes de la fecha requerida
b) El día de la fecha requerida
c) Después de la fecha que la UIPPE lo requirió



21. El personal de la UIPPE o equivalente ¿cuenta con el perfil idóneo para la realización óptima de las funciones?

a) Todos
b) La mayoría (50%+1)
c) Algunos
d) Ninguno

22. La disposición, iniciativa y empeño que demuestra el personal de la UIPPE en la realización de sus funciones es:

a) Excelente
b) Bueno
c) Regular
d) Malo
e) Pésimo

23. ¿Qué documento normativo (de los que se enlistan) conoce usted con más detalle?:

a) Manual para la planeación, programación y presupuestación municipal
b) Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
c) Ley de Planeación del Estado de México y los Municipios
d) Ley de Planeación

24. ¿Quién elaboró el Plan de Desarrollo de su municipio, durante el período 2013-2015?

a) Solamente UIPPE
b) La UIPPE y la administración municipal en su conjunto
c) Un despacho externo
d) Un despacho externo en coordinación con la administración municipal

25. ¿Qué problemas ha observado entre el proceso de planeación en correspondencia al proceso de presupuestación municipal durante este período? (Puede señalar más de una respuesta)

a) Vacíos en la normatividad
b) Los tiempos de entrega de los documentos, no coinciden con la emisión de manuales
c) Los constantes cambios en la estructura programática
d) Todas las anteriores
e) Otra, ¿especifique cuál?: _____

26. Considera usted que la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, es:

a) Importante y trascendente para alcanzar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo
b) Necesaria para cumplir con el Sistema Nacional de Planeación Democrática
c) Determinante para la correcta operación de la Administración Municipal
d) Todas las anteriores



27. ¿Cuáles son las principales limitaciones organizativas que en su experiencia enfrentó para la ejecución y aplicación del Plan de Desarrollo Municipal?

a) Falta de recursos humanos, técnicos y/o financieros en las diversas áreas de la administración municipal
b) Falta de tiempo para alcanzar las metas
c) Desconocimiento por parte de la administración del Plan de Desarrollo Municipal
d) Falta de reconocimiento, coordinación y jerarquía de la UIPPE o su equivalente.
e) Todas las anteriores
d) Ninguna de las anteriores

28. ¿Qué modificaciones propondría para el mejoramiento de la planeación municipal?
