



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**

**“EL PROCESO DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL  
ESTADO DE HIDALGO”**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA:  
L. EN D. LAMÁN CARRANZA RAMÍREZ**

**TUTOR ACADÉMICO:  
DRA. EN D. MARIA ELIZABETH DÍAZ LÓPEZ**

**TUTORES ADJUNTOS:  
DRA. EN D. CLAUDIA ELENA ROBLES CARDOSO  
DR. EN D. EDGAR HUMBERTO CRUZ MARTÍNEZ**

**TOLUCA, MÉXICO**

**ABRIL, 2019.**

## ÍNDICE

PROTOCOLO .....	1
El proceso de planeación democrática en el Estado de Hidalgo.....	19
1. Introducción.....	19
2. La Planeación en México, algunos antecedentes legislativos. ....	21
3. La Planeación Democrática, un punto de partida hacia la construcción de futuro. 25	
4. La Planeación y Prospectiva en el Estado de Hidalgo. ....	27
4.1. La Constitución Política del Estado de Hidalgo. ....	27
4.2. Ley de Planeación y Prospectiva. ....	29
4.3. El Plan Estatal de Desarrollo. ....	33
5. El Poder Legislativo en Hidalgo.....	37
5.1. Antecedentes e integración. ....	37
5.2. Funcionamiento Interno. ....	39
6. El Poder Legislativo y la Planeación en el Estado de Hidalgo.....	43
7. Conclusión.....	48
8. Fuentes de consulta. ....	48

# PROTOCOLO



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS**



## **Título del trabajo de investigación**

***“El proceso de planeación democrática en el Estado de Hidalgo”***

### **a. Objeto de Estudio.**

El objeto de estudio lo es el proceso de la planeación democrática en particular en el Estado de Hidalgo, por lo tanto, aborda *1. Introducción. 2. La Planeación en México, algunos antecedentes legislativos. 3. La Planeación Democrática, un punto de partida hacia la construcción de futuro. 4. La Planeación y Prospectiva en el Estado de Hidalgo. 4.1 La Constitución Política del Estado de Hidalgo. 4.2 Ley de Planeación y Prospectiva. 4.3. El Plan Estatal de Desarrollo. 5. El Poder Legislativo en Hidalgo. 5.1. Antecedentes e integración. 5.2. Funcionamiento Interno. 6. El Poder Legislativo y la Planeación en el Estado de Hidalgo y 7. Conclusión.*

La propuesta específica consiste en un análisis de las funciones del Congreso del Estado de Hidalgo determinantes para la configuración e implementación del Proceso de Planeación para el Desarrollo de la Entidad. Se profundiza en el proceso de planeación para el Estado de Hidalgo, en donde se señalan los cuerpos normativos que son base para su diseño e implementación, haciendo referencia a la Constitución Política del Estado, la Ley de Planeación y Prospectiva, y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Esta sección será el punto de partida para el análisis que se realizara sobre la organización y el funcionamiento del Congreso del Estado de Hidalgo como un pilar en la toma de decisiones en el proceso de planeación de la Entidad.

## **b. Planteamiento del Problema**

¿Pertenece la investigación a la línea de Estudios en Derechos Humanos y sus Garantías en la Segunda Generación de los Derechos Humanos, correspondiente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales? ¿Se debe planear para el desarrollo en todos los órdenes de gobierno? ¿Se debe establecer un mapa de ruta que guie las acciones públicas, por medio del análisis estratégico, para cumplir con el derecho de las personas y se cuente con un buen gobierno?

## **c. Hipótesis**

**Si** se planea para el desarrollo en todos los órdenes de gobierno **entonces**, se puede establecer un mapa de ruta que guie las acciones públicas, por medio del análisis estratégico, para cumplir con el derecho de las personas a contar con un buen gobierno.

## **d. Objetivos**

### **General:**

Analizar las funciones del Congreso del Estado de Hidalgo determinantes para la configuración e implementación del Proceso de Planeación para el Desarrollo de la Entidad.

### **Específicos:**

- Estudiar el proceso de la planeación democrática en particular en el Estado de Hidalgo.
- Ilustrar la Planeación en México, algunos antecedentes legislativos.
- Priorizar la Planeación Democrática, un punto de partida hacia la construcción de futuro.
- Precisar la Planeación y Prospectiva en el Estado de Hidalgo.
- Estudiar el Poder Legislativo en Hidalgo.
- Estudiar el Poder Legislativo y la Planeación en el Estado de Hidalgo.

#### e. Bibliografía que presente los antecedentes.

Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Electas”, tomo II, Marchas y Recontra Marchas en Economía y Derecho Administrativo, Buenos Aires F.D.A. 1ª ed., 2015. p. 349.

Alexander Hamilton, James Madison, & John Jay, “El Federalismo”. México: Fondo de Cultura Económica, 1943

Arturo Montaña Surio,” Prospectiva: política social y tecnocientífica”, México: Instituto Politécnico Nacional, 2004.

Benjamín Revuelta Vaquero,” Participación Ciudadana y Políticas Públicas”. México: Liber Iuris Novum, 2016.

Enrique Uribe Arzate, “Estado Sociedad y derecho: una visión prospectiva”. México: Miguel Ángel Porrúa. 2012.

F. Tena Ramírez,” Derecho Constitucional Mexicano”. México: Porrúa, 1991.

Gabriel Zaid, “La economía presencial”. México: Vuelta. 1987.

Gabriela E. Jandette, “Derecho Parlamentario del Estado de Hidalgo”, UNAM México, 2008 p.374.

Guillermo Híjar Fernández, “Planeación Estratégica: La Visión Prospectiva”. México: Limusa, 2016.

Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

Hidalgo. *Ley de Planeación y Prospectiva*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

Hidalgo. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

Hidalgo. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

Hidalgo. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2016-2022*. Pachuca de Soto, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 31 diciembre 2016.

Hidalgo. *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

J. Ackerman, “Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho”. México: Siglo XXI editores, 2008.

J. Faya Viesca, “Rectoría del Estado y Economía Mixta” México: Porrúa, 2009

José Isidro Saucedo González, “Del Estado Nacional al Estado Regional, una prospectiva desde la filosofía política”, México: Porrúa, 2011.

José Sosa, “Transparencia y rendición de cuentas”. México: Siglo XXI editores, 2011.

Marcos Kaplan, “Sociedad, Política y Planificación en América Latina”. México: UNAM, 1980.

Miguel De la Madrid, “Planeación Democrática”, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.

R. Flores, “Derecho Prospectivo- Derecho del Futuro”. 2009, de f Sitio web:  
<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/22148-19770-1-PB.pdf>

S. Montero, “Una visión Prospectiva de la Administración Pública para la Sociedad Mundial al 2050”. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014.

Salomón Chertorivski, “De la idea a la práctica”, México: Conecta, 2013.

Tomás Miklos & María Elena Tello, “Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro”. México: Editorial Limusa, 2015.

Tomás Miklos, Edgar Jiménez & Margarita Arroyo, “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político, Instrumentos para la acción”, México: Limusa, 2016.

#### **f. Marco teórico**

Es obligado conocer cuáles son en México los derechos fundamentales, sin que estas teorías que explican los derechos fundamentales tengan que ver con la delimitación teórica que utilizo en mi investigación académica, sino que es una referencia que también utilice a lo largo de mi labor como servidor público en el Estado de Hidalgo; según Miguel Carbonell, en su tratamiento de los Derechos Fundamentales en México.

Refiere Miguel Carbonell, que Ernst-Wolfgang Böckenförde identifica cinco tipos de teorías sobre los derechos fundamentales.

“Las teorías son: la teoría liberal o del Estado de derecho burgués, la teoría institucional, la teoría axiológica, la teoría democrático-funcional y la teoría del Estado social. Según el autor, esta clasificación de las teorías es interesante ya que permite extraer importantes consecuencias para la interpretación de los derechos establecidos en algún ordenamiento constitucional concreto”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, 1ª. ed., Porrúa, México, 2004, p. 34.

Dice Miguel Carbonell, en cuanto a lo que se refiere a los distintos enfoques desde los que se pueden estudiar, los derechos:

“Pueden ser analizados desde la perspectiva de la dogmática jurídica, a partir de la cual se deberá dar cuenta de los derechos tal como están regulados en un determinado ordenamiento jurídico; una segunda perspectiva para estudiar los derechos es la que ofrece la teoría de la justicia o la filosofía política, desde la que lo importante será explicar la corrección de ciertos valores y la justificación de que nuevas necesidades sean incorporadas al catálogo de derechos que establecen los textos constitucionales; desde una tercera perspectiva, interesará comprender qué son los derechos fundamentales, intentando ofrecer respuestas que sean aplicables a todos los ordenamientos jurídicos; finalmente los derechos pueden también ser analizados a partir de la perspectiva sociológica en general o de la sociología jurídica en particular, desde la que lo importante será conocer el grado de efectividad que tienen los derechos en una sociedad determinada”.<sup>2</sup>

#### **g. Teoría Liberal**

Continuando con Miguel Carbonell, expresa, lo relativo a los derechos fundamentales desde esta teoría liberal, que:

“Para la teoría liberal, los derechos fundamentales son derechos de libertad que el individuo tiene frente al Estado. Esto significa que el individuo tiene asegurada una esfera propia en la que el Estado, entendido según la experiencia histórica como la mayor amenaza para los derechos, no puede entrar”.<sup>3</sup>

“Se trata de un ámbito vital anterior al Estado, no constituido por ninguna norma jurídica; el ordenamiento lo único que puede hacer es reconocer los alcances de esa esfera preexistente. Los derechos de libertad se entienden también como normas que distribuyen competencias entre el Estado y los individuos, señalando en cada caso lo que pueden y lo que no pueden hacer”.<sup>4</sup>

Continúa expresando Miguel Carbonell:

“La teoría liberal tiene fuertes vínculos con el iusnaturalismo, en tanto que concibe realidades jurídicas preexistentes al Estado y oponibles al mismo. Como señala Carlos Bernal Pulido, en la óptica de la teoría liberal los derechos fundamentales”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 33 y 34.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

“[...] aseguran a la persona una competencia exclusiva para elegir dentro de su órbita más íntima, para escoger, sin intervenciones de lo público, cuáles son los cursos de actuación a emprender; hacia donde moverse, qué pensar, qué decir, qué escribir, en qué creer, y la integridad de sus bienes intangibles más preciados -de su cuerpo, de su imagen, de su honor- y de sus posesiones y pertenencias. Se trata de derechos reaccionales, derechos de defensa o de rechazo de las injerencias extrañas en los campos privados del individuo”.<sup>6</sup>

“La teoría liberal, como su nombre lo indica, pone el énfasis en los derechos de libertad como derechos oponibles al Estado, como derechos barrera, que el individuo puede hacer valer frente al Estado y que lo pueden defender contra intromisiones de los poderes públicos”.<sup>7</sup>

Así mismo expresa Miguel Carbonell, en este orden de ideas que la teoría liberal ha tenido una profunda influencia en los textos académicos mexicanos y en la jurisprudencia de los tribunales nacionales:

“Lo anterior se debe en parte al absolutismo con que los poderes públicos se han conducido en sus relaciones con los particulares, lo que hacía necesario insistir en el carácter “reaccional” o defensivo de los derechos”.<sup>8</sup>  
“Por otro lado, la teoría liberal concuerda con el marcado iusnaturalismo que han sostenido en México, a veces sin saberlo siquiera, varias generaciones de juristas, que han preferido hacer metafísica antes que tomarse en serio los textos constitucionales y sacar de ellos las consecuencias normativas conducentes”.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, Miguel Carbonell, expresa citando a Carlos Bernal Pulido, en su obra el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, que los principales exponentes de la teoría liberal son Carl Schmitt y John Rawls.

“La teoría de Schmitt sobre los derechos puede resumirse en tres puntos básicos: a) los derechos fundamentales son derechos de defensa del individuo frente al Estado, o sea, se constituyen como ámbitos en los que el Estado no tiene competencia y en los que, consecuentemente, no puede entrar; b) el número de derechos que pueden ser considerados fundamentales es muy bajo, ya que sólo se reconocen como tales aquéllos cuyo contenido no depende de la legislación, y c) los derechos están garantizados, frente al legislador, de forma absoluta, lo que significa que

---

<sup>6</sup> Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, España. CEPC, 2003, p. 254. En *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 35.

<sup>7</sup> *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 35.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>9</sup> *Idem.*

el legislador no puede disponer de ellos, toda restricción debe ser del todo excepcional y en cualquier caso mesurada, limitada y sujeta a control”.<sup>10</sup>

En este orden de ideas, Miguel Carbonell, cita a Carlos Bernal Pulido, en su obra el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, quien expresa, que Schmitt sostiene:

“[...] Son derechos fundamentales sólo aquéllos que pueden valer como anteriores y superiores al Estado, aquéllos que protege el Estado, no es que otorgue con arreglo a sus leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que él y sólo dentro de un procedimiento regulado. Estos derechos fundamentales no son, pues, según su sustancia, bienes jurídicos, sino esferas de la libertad, de las que resultan derechos, y precisamente derechos de defensa. Los derechos fundamentales en sentido propio son, esencialmente, derechos del hombre individual libre, y, por cierto, derechos que él tiene frente al Estado, esto supone que el hombre, por virtud de su propio derecho “natural” entra en juego frente al Estado, y, mientras haya de hablarse de derechos fundamentales, no puede desecharse por completo la idea de unos derechos del individuo, anteriores y superiores al Estado”.<sup>11</sup>

“Derechos fundamentales en sentido propio son tan sólo los derechos liberales de la persona humana individual. La significación jurídica de su reconocimiento y “declaración” estriba en que tal reconocimiento significa el reconocimiento del principio fundamental de distribución: una esfera de libertad del individuo, ilimitada en principio, y una posibilidad de injerencia del Estado, limitada en principio, mensurable y controlable”.<sup>12</sup>

Así mismo en este orden de ideas, Miguel Carbonell, expresa a la postura de Schmitt, y seguramente también al conjunto de la teoría liberal, se le pueden hacer varias objeciones, expresando lo siguiente:

“En primer lugar, se puede señalar el hecho de que incluso los derechos de libertad como derechos-defensa requieren en ocasiones de la intervención estatal para poder hacerse realidad, lo cual no vendría reconocido bajo la óptica de la “distribución de competencias” entre el Estado y el individuo; si aceptamos que el Estado no tiene competencia sobre los derechos fundamentales, desconocemos la dimensión prestacional de los derechos que le exige al Estado llevar a cabo actuaciones de carácter positiva para protegerlos”.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, España. CEPC, 2003, p. 254. En *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 37.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 37.

“Así sucede, por ejemplo, con la libertad de asociación, que tendrá sentido si el Estado crea y mantiene abierto un registro público para que las asociaciones puedan cobrar vida jurídica y se sepa cuáles son sus fines y quiénes las integran; también la libertad de tránsito exige la actuación del Estado a través de su protección frente a terceros, para efecto de que no podamos ser detenidos por otras personas; la libertad de expresión supone que el Estado va a proteger mi derecho de hablar en un plaza, sin que ni los poderes públicos ni otros particulares puedan impedir su ejercicio. Y así por el estilo. Es decir, los derechos de libertad, si aspiramos a que sean algo más que meras declaraciones retóricas que habitan los textos constitucionales sin arrojar mayores consecuencias, exigen del Estado prestaciones y actuaciones positivas, y no solamente abstenciones”.<sup>14</sup>

“Además, se debe considerar el hecho de que las libertades, si no se acompañan con otros tipos de derechos, quedan en buena medida huecas. Esto último es, el catálogo de derechos no puede restringirse de forma tal que sólo quepan las libertades públicas. Si no ponemos junto a las libertades los derechos de participación política y los derechos sociales, no contaremos con los elementos necesarios para hacerlas realidad, junto a las libertades deben ponerse los demás derechos”.<sup>15</sup>

En este orden de ideas, Miguel Carbonell, continúa expresando en lo conducente el pensamiento de John Rawls, refiriendo lo siguiente:

“Por su parte John Rawls es autor, como se sabe, de la más influyente obra de filosofía política Teoría de la Justicia, publicada en 1971 Rawls defiende la idea de que las libertades básicas tienen un carácter prioritario y que, en consecuencia, tienen una situación especial que les concede un peso específico absoluto frente a razones de bien público y frente a valores perfeccionistas; esto significa que tales libertades están fuera de la lógica de la política y del mercado, ya que son prioritarias con respecto a otras razones que pudieran existir como expectativas sociales”.<sup>16</sup>

Y por último en relación a esta teoría me permito colegir lo expresado por Miguel Carbonell, al citar la siguiente expresión de Böeckenförde, refiriendo lo siguiente:

“Uno de los defectos de esta teoría es, según Böeckenförde, su ceguera frente a los presupuestos sociales que existen para permitir o impedir la realización de la libertad. Así, por ejemplo, esta teoría no es capaz de explicar la forma en que los derechos fundamentales deben ser protegidos también frente al poder social; es decir, al ubicar a los poderes públicos

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Cfr., Rawls, John. Teoría de la justicia, Sección de obras de filosofía, tr. María Dolores González, 6ª. reimp., FCE, México, 2006.*

como la única amenaza para los derechos, la teoría liberal olvida que también desde otros ámbitos de la sociedad puede provenir esa amenaza”.<sup>17</sup>

#### **h. Teoría Institucional**

Continuando con Miguel Carbonell, en relación con la teoría institucional expresa, que:

“La teoría institucional tiene menos interés que la teoría liberal. Para los institucionalistas, los derechos fundamentales ordenan ámbitos vitales objetivos, tendentes a la realización de ciertos fines; los derechos, desde esta óptica, reflejan circunstancias vitales y, al regularlas, las asumen y les confieren relevancia normativa”.<sup>18</sup>

“A partir de esta teoría se abre un margen más amplio de actuación para el Poder Legislativo. La ley ya no se considera una simple invasión de los derechos, sino que se contempla como un instrumento adecuado de concretización de estos, al conformar su contenido preciso; se comienza a distinguir entre leyes que regulan a los derechos -conformándolos y dándoles contenido- y las leyes que los limitan, las cuales como es obvio no serían acordes con la Constitución”.<sup>19</sup>

“La libertad sirve para conseguir ciertos objetivos; ya no se trata de un espacio vetado a la actuación estatal. El incumplimiento de los derechos, producido por el Estado o por los particulares, amerita una intervención del propio poder público, ya sea en forma de regulaciones o ya sea en forma de sanciones. A partir de la teoría institucional el Tribunal Constitucional Federal de alemán ha podido desprender de la institución de la “prensa libre” el derecho de los comunicadores a mantener en secreto los datos de sus informantes privados, por ejemplo”.<sup>20</sup>

#### **i. Teoría Axiológica**

Otra de las expresiones teóricas con fundamento axiológico, sobre el particular, Miguel Carbonell, expresa:

“La teoría toma como punto de partida, señala Böeckenförde, la teoría de la integración de Rudolf Smend.<sup>21</sup> Para esta teoría los derechos reciben su contenido objetivo del fundamento axiológico de la comunidad política

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>18</sup> *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 39.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 39 y 40.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>21</sup> Böeckenförde, Ernst-Wolfgang. *Teoría e interpretación de los derechos fundamentales*, en su libro *Escritos sobre derechos fundamentales*, trad. de Juan Luis Requejo e Ignacio Villaverde, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 44 y ss. En *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 37.

en la que quieren aplicar, son por tanto, expresión de decisiones axiológicas que la comunidad adopta para sí misma”.<sup>22</sup>

“Böeckenförde se muestra crítico al concebir a los derechos como expresiones axiológicas, resulta imposible aplicar los métodos jurídicos a su interpretación; con ello se genera una incertidumbre sobre el sentido y el contenido de los derechos, puesto que el intérprete debe sujetarse a las corrientes de los juicios de valor y a las concepciones valorativas arraigadas en la comunidad, cuestiones que son del todo orgullo y que pueden cambiar de forma rápida. En suma, la crítica de Böeckenförde se enfoca en la falta de rigor de esta teoría”.<sup>23</sup>

“Ahora bien, el propio autor reconoce que esa aparente elasticidad en la concepción de los derechos es uno de los atractivos de la teoría axiológica, ya que parece ofrecer la posibilidad de solucionar las colisiones de derechos por medio de una jerarquización de valores; en realidad, señala Böeckenförde. “[...] no ofrece tal vía de solución, ya que hasta hoy no existe con claridad, en absoluto, ni una fundamentación racional para valores y un orden de valores, ni un sistema de preferencias discutible y reconocible racionalmente para la determinación de la jerarquía de valores y para su ponderación de valores edificada sobre ella”.<sup>24</sup>

“Esta última observación es importante para México, puesto que en algunos casos la Suprema Corte, en su jurisprudencia reciente, ha apelado a un cierto “orden de valores” o a invocado argumentos de carácter axiológico (haciendo referencia, por ejemplo, al “bienestar de la persona humana”) para fundamentar sus decisiones, avanzando por un terreno en el que se ausenta del todo la reflexión jurídica y comienza la reflexión moral; es decir, entrando en un terreno muy delicado para un tribunal de última instancia en materia de constitucionalidad”.<sup>25</sup>

#### **j. Teoría Democrático-Funcional**

En este orden de ideas, otra de las expresiones teóricas que contiene como importante la función pública y política de los derechos, en lo conducente, Miguel Carbonell, expresa:

“Para la teoría democrático-funcional lo importante es la función pública y política de los derechos, de forma tal que ocupan un lugar preferente aquellos derechos que contienen referencias democráticas como la libertad de opinión, la libertad de prensa, etcétera. Los derechos fundamentales son concebidos como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado”.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 40.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Ob. cit.*, Böeckenförde, Ernst-Wolfgang. *Teoría e interpretación de los derechos [...]*, p. 60.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>26</sup> *Idem.*

“Las repercusiones de la teoría democrático-funcional para la interpretación de los derechos son, según Böeckenförde, por una parte la funcionalización de la libertad para el fortalecimiento del proceso democrático; la libertad sin más de algunas de las teorías precedentes se convierte en “libertad para” y su contenido y alcance se determinan según la función a la que sirve en el contexto general del sistema de derechos”.<sup>27</sup> “Esta teoría permitiría, por ejemplo, dar un tratamiento diferenciado a la prensa noticiosa y a la prensa de mero entretenimiento, en la medida en que la primera jugaría un papel esencial en la construcción democrática del Estado, mientras que la segunda tiene una función democrática menor por su orientación hacia intereses privados de los individuos”.<sup>28</sup>

### **k. Teoría del Estado Social**

Y por último, en este orden de ideas, otra de las expresiones teóricas que asume el desdoblamiento entre libertad jurídica y libertad real e intenta superarlo, incorporando disposiciones constitucionales que no solamente establecen libertades para los individuos, sino que también señalan prestaciones a cargo del Estado, Miguel Carbonell, expresa:

“La teoría del Estado social asume el desdoblamiento entre libertad jurídica y libertad real e intenta superarlo. Para hacerlo, es necesario incorporar disposiciones constitucionales que no solamente establecen libertades para los individuos, sino que también señalan prestaciones a cargo del Estado”.<sup>29</sup>

“Para la interpretación de los derechos fundamentales la teoría del Estado social tiene varias consecuencias. En primer lugar, la concreta garantía de los derechos deviene dependiente de los medios financieros con que cuenta el Estado”.<sup>30</sup>

“Las prestaciones a cargo de los poderes públicos tienen un costo y éste tendrá que ser cubierto por vía impositiva; si los impuestos y los demás ingresos del Estado no son suficientes para cubrir las necesidades financieras, entonces los derechos no podrán ser adecuadamente garantizados”.<sup>31</sup>

“Es cierto que la satisfacción de los derechos (sobre todo de los derechos que conllevan prestaciones a cargo del Estado, como el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, etcétera)

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

requieren recursos; pero su realización no está por completo supeditada a la existencia de esos recursos”.<sup>32</sup>

“La teoría del Estado social traspasa las decisiones sobre diseño de prioridades, distribución y empleo de recursos del ámbito de la pura discrecionalidad política al ámbito del derecho. Es decir, el Estado ya no puede gastar el dinero público de la forma en que mejor le parezca, sino que tiene que observar los mandatos constitucionales que le señalan las prioridades de gasto y los bienes jurídicos que requieren ser protegidos. Ahora bien, con ello se desatan inevitablemente conflictos entre derechos fundamentales y la interpretación de los mismos alcanza su punto máximo”.<sup>33</sup>

“Los problemas de interpretación aumentan si consideramos, que los derechos fundamentales de carácter social no contienen, como lo expone Böeckenförde, ningún criterio acerca de su extensión. Es decir, la Constitución establece el derecho a la vivienda, pero no precisa el nivel de cobertura que se debe dar a cada persona con base en ese derecho”.<sup>34</sup>

“Los derechos sociales se concretan, en no pocas ocasiones, en cometidos estatales, es decir, en tareas a cargo de los poderes públicos que deben ser realizadas de la mejor forma posible, considerando la disponibilidad objetiva de recursos”.<sup>35</sup>

## **I. Estado del conocimiento del objeto de estudio**

Los principales antecedentes legislativos de la planeación en nuestro país, son los años subsecuentes a la guerra de la Revolución Mexicana que dio origen a un modelo de gobierno centrado en la figura presidencial y el nulo equilibrio de poderes, hasta llegar al modelo de gobierno actual en el que el poder Legislativo se constituye como un contrapeso de las actividades de los otros poderes, y principalmente del ejecutivo. Especial referencia se hace al proceso de planeación y la importancia de la participación del ejecutivo y del legislativo en su configuración.

La planeación en México tiene incipientes orígenes durante los años treinta, en un periodo posrevolucionario distinguido por el presidencialismo centralista y un partido homogéneo, pasando por etapas que por sus características parecen sacadas de los caprichos de realización más utópicos. Muestra de ello tenemos los años 50's donde se presenta la primera iniciativa de Reforma Constitucional para darle ese nivel

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>35</sup> *Idem.*

a la planeación quedando solo en el intento, manteniéndose en una tendencia ascendente.

Pero como en todo proceso hay etapas que ponen a prueba el objetivo final, durante en el periodo del Presidente Miguel Alemán (1946-1952) no se consideró obligatoria la elaboración de un plan, fundamentando las acciones de su gobierno en lo que llamó “conferencias de mesas redondas” realizadas durante su campaña, lo que obligó a sujetarse a improvisadas agendas de gobierno<sup>36</sup>. En este sentido, Ceceña Cervantes resaltó la ausencia de estrategias que llevaran a una efectiva planeación económica en México, causada por circunstancias tales como la concentración de la propiedad de la mayoría de medios de producción en pocas manos, así como una conceptualización limitada de la planeación al concebirse como un acto a corto plazo, definida principalmente por periodos sexenales, sin existir un órgano responsable para llevar a cabo esta tarea<sup>37</sup>.

No fue sino hasta 1976, durante en la administración de José López Portillo, cuando se gestó una reestructuración del aparato burocrático mediante la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, extinguiendo la Secretaría de la Presidencia (Spre) y creando la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con facultades de conducir el proceso de planeación y programación del gasto, mientras que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estaría encargada de la recaudación y obtención de créditos<sup>38</sup>. Estas modificaciones significaron uno de los primeros pasos para la consolidación de la planeación como un elemento básico para la toma de decisiones públicas.

Con la conclusión del crítico periodo postrevolucionario (1929-1982) y la inestabilidad constitucional imperante en el periodo, la planeación parecía algo tan lejano como imposible. Contradictoriamente podemos considerar a la planeación como

---

<sup>36</sup> Medin, Tzvi, 1990, El Sexenio Alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán, Era, México, p. 72.

<sup>37</sup> José Luis Ceceña Cervantes, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista: (el caso de México), UNAM, Mexico, 1982, p. 241.

<sup>38</sup> Guillermo Cejudo, “Planeación y Rendición de Cuentas”, Red de Rendición de Cuentas del CIDE, México, 2014, p. 7.

un tema antiguo y con amplia aplicabilidad a través de las distintas etapas de la política pública, pero realmente es una herramienta que los gobiernos mexicanos han requerido utilizar con mayor intensidad a partir de los años ochenta. Durante esta época caracterizada por un convulso contexto global marcado por transformaciones en el modelo económico del país, la planeación comienza a ser valorada como una punta de lanza para el desarrollo.

Como parte de la estrategia del Presidente Miguel de la Madrid, en 1983 se reforma la Constitución Federal incorporando la planeación a la norma fundamental del País, estableciendo la obligatoriedad de generar un Plan Nacional de Desarrollo como eje central del gobierno, refiriéndose a objetivos a mediano y largo plazo y las líneas de acción para llegar a ellos, así como de los instrumentos para medir el avance en su cumplimiento. Con ello se sentaron las bases de un liderazgo soberano a los actores del momento, dependiente en mayor proporción de una participación ciudadana activa y propositiva sin más intereses que el bienestar de la comunidad, bajo la visión de hacer concurrir los trabajos de los tres órdenes de gobierno.<sup>39</sup> En consecuencia, la planeación surge como un importante contrapeso estructurado a los anteriores gobiernos, basados en modelos intervencionistas nulamente sistematizados, cuyos proyectos y acciones surgen de la espontaneidad y por presiones de liderazgos carismáticos poco constructivos<sup>40</sup>.

Ya con una planeación más sistematizada surgieron modelos económicos como el neoliberal con el presidente Carlos Salinas, que se mantuvo y evolucionó en los sexenios de sus sucesores, logrando equilibrios económicos indispensables para incorporarse a una globalización que parecía avalancha, que amenazaba con excluir a México.<sup>41</sup>

Marcos Kaplan define a la planeación como “una técnica de intervención a partir un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes y que se

---

<sup>39</sup> Miguel De la Madrid, “Planeación Democrática”. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983. pp. 33-34.

<sup>40</sup> G. Cejudo, Op. Cit., p. 8

<sup>41</sup> G. Cejudo, Op. Cit., p. 9.

inserta en la carta fundamental, define un proyecto de nación en función de sus objetivos precisados en una ideología constitucional y política”<sup>42</sup> dejando bien claro que la planeación y los procesos legislativos son una asociación inquebrantable, porque su éxito y perdurabilidad van intensamente ligados.<sup>43</sup>

La definición de Kaplan es el resultado de un profundo análisis de los distintos procesos evolutivos de la planeación desde las administraciones gubernamentales altamente centralizadas e intervencionistas con una figura presidencial que parecía sacada de las monarquías más clásicas hasta culminar con una participación intensiva y propositiva de grupos sociales de todos los sectores que tienen como objetivo el bienestar de la generalidad: la planeación democrática. Sin embargo, el camino no fue radical, se tuvo que transitar por un dirigismo donde el gobierno orientaba la toma de decisiones y acciones para encaminar a la economía y a la sociedad en sentido que el gobierno en turno consideraba el escenario deseable, pero esto no siempre coincidía con el de mayor rentabilidad social.<sup>44</sup>

Una nueva reforma constitucional en 2008 configuro a la evaluación del desempeño y la aplicación de sus resultados como insumos para la planeación de las acciones públicas como elementos centrales del sistema presupuestal. En consecuencia, los programas creados por los entes públicos deberán estar alineados con los postulados del Plan de Desarrollo cuyos resultados serán la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos. De esta forma el Poder Legislativo se constituye como un elemento básico para el equilibrio de poderes, ya que la función eminentemente legislativa de aprobar los presupuestos de egresos anuales, se establece como una trascendente actividad en la formulación e implementación del proceso de planeación.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Marcos Kaplan, “Sociedad, Política y Planificación en América Latina”. México, 1980, UNAM.

<sup>43</sup> Jorge Witker, “Derecho Económico”. ed. Harla, México, 1985. pp. 54 y 55.

<sup>44</sup> Antonio Carrillo Flores, “El concepto de economía mixta”, en: Nuevo derecho constitucional mexicano, ed. Porrúa, 1983. p. 83.

<sup>45</sup> López Ayllón y Cejudo, coords. “La Estructura de la Rendición de Cuentas en México”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 500.

Basada en la fortaleza que le brinda la participación ciudadana y el equilibrio de poderes, la planeación democrática en México, releva en forma progresiva los modelos intervencionistas y centralizados de la administración pública mexicana que había consolidado como la forma predilecta de los gobiernos hasta la década de los 80's para hacer validas e imponer sus estrategias poco eficientes en la vida diaria de los mexicanos.

Considerando a la democratización como el estándar más elevado de los procesos de planificación, por la incorporación de distintos actores, permite integrar una mayor diversidad de visiones y perspectivas de las realidades vigentes. Este modelo genera una nueva responsabilidad en los sectores sociales y la población en general, porque crea un escenario permanente de interacción, consenso y diseño de acciones con un fin común para garantizar mayores impactos, la participación conlleva responsabilidad y jerarquía que va implícita en estos modelos de planeación, lejos de cualquier fórmula, la participación democrática sin duda lograra que las soluciones obtenidas sean las más adecuadas a las metas o problemáticas planteadas.<sup>46</sup> En la siguiente sección se abordara la planificación de las acciones públicas, característica del modelo democrático de gobierno, como el primer paso para el establecimiento de la visión prospectiva caracterizada por la construcción de futuros posibles basados en diagnósticos estratégicos.

### **m. Metodología general**

**Método Exegético:** Ya que busca clarificar conceptos oscuros y dudosos, mediante un examen de la intención del Legislador que ha creado la norma.

**Método Lógico:** Ya que se determinará el objeto, se dividirá en sus partes y se aplicarán las leyes del silogismo y raciocinio en la investigación, basándose en evidencias.

---

<sup>46</sup> Rogelio Montemayor, "El Sistema Nacional De Planeación Democrática", Revista de Administración Publica, núm. 55-56, pp. 21-33.

# El proceso de planeación democrática en el Estado de Hidalgo

Laman Carranza Ramírez\*  
María Elizabeth Díaz López\*\*

**SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Planeación en México, algunos antecedentes legislativos. 3. La Planeación Democrática, un punto de partida hacia la construcción de futuro. 4. La Planeación y Prospectiva en el Estado de Hidalgo. 4.1. La Constitución Política del Estado de Hidalgo. 4.2. Ley de Planeación y Prospectiva. 4.3. El Plan Estatal de Desarrollo. 5. El Poder Legislativo en Hidalgo. 5.1. Antecedentes e integración. 5.2. Funcionamiento Interno. 6. El Poder Legislativo y la Planeación en el Estado de Hidalgo. 7. Conclusión. 8. Fuentes de consulta.**

## 1. Introducción.

La planeación para el desarrollo en todos los órdenes de gobierno ha tomado gran relevancia en los últimos años, establecer un mapa de ruta que guie las acciones públicas y que, por medio del análisis estratégico, prefigure el mejor futuro posible es un importante componente para cumplir con el derecho de las personas a contar con un buen gobierno. En nuestro país la Planeación para el Desarrollo es facultad del Poder Ejecutivo del Estado y sus Municipios, sin embargo, el Poder Legislativo realiza importantes funciones relacionadas con esta tarea. En el presente trabajo se realizará un análisis de las funciones del Congreso del Estado de Hidalgo determinantes para la configuración e implementación del Proceso de Planeación para el Desarrollo de la Entidad.

---

\*Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; egresado de la Maestría en Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, generación 2007-2009.

\*\*Doctora en Derecho, PTC e Integrante del Cuerpo Académico: Estudios en Derechos Humanos y sus Garantías de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México.

Así como las tareas del Legislativo y Ejecutivo son necesarias para una correcta planificación no se puede dejar de considerar la participación de los sectores sociales interesados. Así mismo, se deben reconocer las aportaciones de las distintas instituciones públicas en los trabajos para la configuración de este mapa de ruta, su implementación y su consecuente evaluación de resultados.

En la siguiente sección se abordará el proceso de gestación de la Planeación Democrática en el País, partiendo desde las convulsas épocas posrevolucionarias caracterizadas por un modelo de gobierno en que el Presidente de la República era la figura central para la organización y la toma de decisiones públicas, hasta la actualidad en que los Congresos federal y locales constituyen un contrapeso al poder del Estado.

La tercera sección se refiere a los aspectos importantes de la planeación como base para una visión prospectiva en donde se considere la construcción de escenarios futuros viables para el desarrollo. Se expone de forma somera las etapas de la planeación y los aspectos elementales en que la propia Ley determina la participación del Legislativo en su conformación e implementación.

A continuación, profundizaremos en el proceso de planeación para el Estado de Hidalgo, en donde señalaremos los cuerpos normativos que son base para su diseño e implementación, haciendo referencia a la Constitución Política del Estado, la Ley de Planeación y Prospectiva, y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Esta sección será el punto de partida para el análisis que se realizara sobre el la organización y el funcionamiento del Congreso del Estado de Hidalgo como un pilar en la toma de decisiones en el proceso de planeación de la Entidad.

La participación del Poder Legislativo del Estado en el proceso de planificación será analizada estableciendo cuáles son sus facultades y funciones relacionadas con relación a las ejercidas por otros poderes y los municipios. En este contexto es importante resaltar que la planificación es facultad expresa del Poder Ejecutivo, sin

embargo la participación del Legislativo constituye un eficiente instrumento para el equilibrio de poderes en el Estado. La última sección concluye.

## **2. La Planeación en México, algunos antecedentes legislativos.**

En este apartado se analizan los principales antecedentes legislativos de la planeación en nuestro país, que servirán como hilo conductor a lo largo de todo el estudio. El punto de partida son los años subsecuentes a la guerra de la Revolución Mexicana que dio origen a un modelo de gobierno centrado en la figura presidencial y el nulo equilibrio de poderes, hasta llegar al modelo de gobierno actual en el que el poder Legislativo se constituye como un contrapeso de las actividades de los otros poderes, y principalmente del ejecutivo. Especial referencia se hace al proceso de planeación y la importancia de la participación del ejecutivo y del legislativo en su configuración.

La planeación en México tiene incipientes orígenes durante los años treinta, en un periodo posrevolucionario distinguido por el presidencialismo centralista y un partido homogéneo, pasando por etapas que por sus características parecen sacadas de los caprichos de realización más utópicos. Muestra de ello tenemos los años 50's donde se presenta la primera iniciativa de Reforma Constitucional para darle ese nivel a la planeación quedando solo en el intento, manteniéndose en una tendencia ascendente.

Pero como en todo proceso hay etapas que ponen a prueba el objetivo final, durante en el periodo del Presidente Miguel Alemán (1946-1952) no se consideró obligatoria la elaboración de un plan, fundamentando las acciones de su gobierno en lo que llamó "conferencias de mesas redondas" realizadas durante su campaña, lo que obligó a sujetarse a improvisadas agendas de gobierno<sup>47</sup>. En este sentido, Ceceña Cervantes resaltó la ausencia de estrategias que llevaran a una efectiva planeación económica en México, causada por circunstancias tales como la concentración de la

---

<sup>47</sup> Medin, Tzvi, 1990, El Sexenio Alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán, Era, México, p. 72.

propiedad de la mayoría de medios de producción en pocas manos, así como una conceptualización limitada de la planeación al concebirse como un acto a corto plazo, definida principalmente por periodos sexenales, sin existir un órgano responsable para llevar a cabo esta tarea<sup>48</sup>.

No fue sino hasta 1976, durante en la administración de José López Portillo, cuando se gestó una reestructuración del aparato burocrático mediante la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, extinguiendo la Secretaría de la Presidencia (Spre) y creando la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con facultades de conducir el proceso de planeación y programación del gasto, mientras que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estaría encargada de la recaudación y obtención de créditos<sup>49</sup>. Estas modificaciones significaron uno de los primeros pasos para la consolidación de la planeación como un elemento básico para la toma de decisiones públicas.

Con la conclusión del crítico periodo postrevolucionario (1929-1982) y la inestabilidad constitucional imperante en el periodo, la planeación parecía algo tan lejano como imposible. Contradictoriamente podemos considerar a la planeación como un tema antiguo y con amplia aplicabilidad a través de las distintas etapas de la política pública, pero realmente es una herramienta que los gobiernos mexicanos han requerido utilizar con mayor intensidad a partir de los años ochenta. Durante esta época caracterizada por un convulso contexto global marcado por transformaciones en el modelo económico del país, la planeación comienza a ser valorada como una punta de lanza para el desarrollo.

Como parte de la estrategia del Presidente Miguel de la Madrid, en 1983 se reforma la Constitución Federal incorporando la planeación a la norma fundamental del País, estableciendo la obligatoriedad de generar un Plan Nacional de Desarrollo

---

<sup>48</sup> José Luis Ceceña Cervantes, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista: (el caso de México), UNAM, Mexico, 1982, p. 241.

<sup>49</sup> Guillermo Cejudo, "Planeación y Rendición de Cuentas", Red de Rendición de Cuentas del CIDE, México, 2014, p. 7.

como eje central del gobierno, refiriéndose a objetivos a mediano y largo plazo y las líneas de acción para llegar a ellos, así como de los instrumentos para medir el avance en su cumplimiento. Con ello se sentaron las bases de un liderazgo soberano a los actores del momento, dependiente en mayor proporción de una participación ciudadana activa y propositiva sin más intereses que el bienestar de la comunidad, bajo la visión de hacer concurrir los trabajos de los tres órdenes de gobierno.<sup>50</sup> En consecuencia, la planeación surge como un importante contrapeso estructurado a los anteriores gobiernos, basados en modelos intervencionistas nulamente sistematizados, cuyos proyectos y acciones surgen de la espontaneidad y por presiones de liderazgos carismáticos poco constructivos<sup>51</sup>.

Ya con una planeación más sistematizada surgieron modelos económicos como el neoliberal con el presidente Carlos Salinas, que se mantuvo y evolucionó en los sexenios de sus sucesores, logrando equilibrios económicos indispensables para incorporarse a una globalización que parecía avalancha, que amenazaba con excluir a México.<sup>52</sup>

Marcos Kaplan define a la planeación como “una técnica de intervención a partir un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes y que se inserta en la carta fundamental, define un proyecto de nación en función de sus objetivos precisados en una ideología constitucional y política”<sup>53</sup> dejando bien claro que la planeación y los procesos legislativos son una asociación inquebrantable, porque su éxito y perdurabilidad van intensamente ligados.<sup>54</sup>

La definición de Kaplan es el resultado de un profundo análisis de los distintos procesos evolutivos de la planeación desde las administraciones gubernamentales altamente centralizadas e intervencionistas con una figura presidencial que parecía

---

<sup>50</sup> Miguel De la Madrid, “Planeación Democrática”. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983. pp. 33-34.

<sup>51</sup> G. Cejudo, Op. Cit., p. 8

<sup>52</sup> G. Cejudo, Op. Cit., p. 9.

<sup>53</sup> Marcos Kaplan, “Sociedad, Política y Planificación en América Latina”. México, 1980, UNAM.

<sup>54</sup> Jorge Witker, “Derecho Económico”. ed. Harla, México, 1985. pp. 54 y 55.

sacada de las monarquías más clásicas hasta culminar con una participación intensiva y propositiva de grupos sociales de todos los sectores que tienen como objetivo el bienestar de la generalidad: la planeación democrática. Sin embargo, el camino no fue radical, se tuvo que transitar por un dirigismo donde el gobierno orientaba la toma de decisiones y acciones para encaminar a la economía y a la sociedad en sentido que el gobierno en turno consideraba el escenario deseable, pero esto no siempre coincidía con el de mayor rentabilidad social.<sup>55</sup>

Una nueva reforma constitucional en 2008 configuro a la evaluación del desempeño y la aplicación de sus resultados como insumos para la planeación de las acciones públicas como elementos centrales del sistema presupuestal. En consecuencia, los programas creados por los entes públicos deberán estar alineados con los postulados del Plan de Desarrollo cuyos resultados serán la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos. De esta forma el Poder Legislativo se constituye como un elemento básico para el equilibrio de poderes, ya que la función eminentemente legislativa de aprobar los presupuestos de egresos anuales, se establece como una trascendente actividad en la formulación e implementación del proceso de planeación.<sup>56</sup>

Basada en la fortaleza que le brinda la participación ciudadana y el equilibrio de poderes, la planeación democrática en México, releva en forma progresiva los modelos intervencionistas y centralizados de la administración pública mexicana que había consolidado como la forma predilecta de los gobiernos hasta la década de los 80's para hacer validas e imponer sus estrategias poco eficientes en la vida diaria de los mexicanos.

Considerando a la democratización como el estándar más elevado de los procesos de planificación, por la incorporación de distintos actores, permite integrar

---

<sup>55</sup> Antonio Carrillo Flores, "El concepto de economía mixta", en: Nuevo derecho constitucional mexicano, ed. Porrúa, 1983. p. 83.

<sup>56</sup> López Ayllón y Cejudo, coords. "La Estructura de la Rendición de Cuentas en México". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 500.

una mayor diversidad de visiones y perspectivas de las realidades vigentes. Este modelo genera una nueva responsabilidad en los sectores sociales y la población en general, porque crea un escenario permanente de interacción, consenso y diseño de acciones con un fin común para garantizar mayores impactos, la participación conlleva responsabilidad y jerarquía que va implícita en estos modelos de planeación, lejos de cualquier fórmula, la participación democrática sin duda lograra que las soluciones obtenidas sean las más adecuadas a las metas o problemáticas planteadas.<sup>57</sup> En la siguiente sección se abordara la planificación de las acciones públicas, característica del modelo democrático de gobierno, como el primer paso para el establecimiento de la visión prospectiva caracterizada por la construcción de futuros posibles basados en diagnósticos estratégicos.

### **3. La Planeación Democrática, un punto de partida hacia la construcción de futuro.**

La planeación democrática, modelo de trabajo, modelo de consulta popular, concurso implícito de ideas, siempre bajo la premisa de una visión de comunidad, como lo he establecido, la participación propositiva y la toma de decisiones que impone un compromiso bilateral sociedad–gobierno, que se verá reflejado en el accionar de la estrategia, en el seguimiento permanente pero la mayor relevancia detonará en los resultados obtenidos, porque si bien el riesgo de error minimiza cuantos actores participan con la sensibilidad de sus demandas. Lo anterior no exime al Gobierno de la responsabilidad, pero lo acerca a tomar decisiones con un alto grado de aceptación popular y al uso eficiente de los recursos públicos.

Pasar de un no metodológico a un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se debe considerar como un importante logro de la reforma del Estado y de los Nuevos Sistemas de Gestión. De los momentos de prueba y error que ha tenido que sufrir nuestro país, esta sistematización incorpora cuatro etapas: I) Formulación, momento en el que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo acompañado de la estrategia de previsión de los recursos; II) Instrumentación: elaboración de los

---

<sup>57</sup> Rogelio Montemayor, “El Sistema Nacional De Planeación Democrática”, Revista de Administración Publica, núm. 55-56, pp. 21-33.

programas operativos; III) Control: detección y corrección de desviaciones y IV) Evaluación: valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados (indicadores y medición de impacto), cuatro etapas cohesionadas férreamente que con su correcta aplicación harían un ejercicio de mínimo riesgo así como un acto de transparencia y de rendición de cuentas al ser todos concededores y actores de la estrategia a seguir para lograr el futuro deseable.<sup>58</sup>

Como todo proceso no solo debe tener su fortaleza en aspectos técnicos, resulta de imperante necesidad legitimarlo con certeza legal, por ello el Sistema Nacional de Planeación Democrática –SNPD- contempla dos instrumentos: I) Jurídico Normativo (leyes, decretos y reglamentos) y II) el derecho público dando fuerza legal y claridad a los compromisos específicos entre los distintos órdenes de gobierno.<sup>59</sup>

Quizá la faceta más complicada y estructurada de la planeación democrática es la vinculación con la programación presupuestal y con sus procesos evolutivos, como la asignación basada en resultados, leyes fiscales y de armonización contable, escenarios a los que se ha adaptado el proceso de planificación para hacer virtuoso el desarrollo e impacto socioeconómico. Porque es irresponsable planear sin el perfecto conocimiento de los recursos disponibles, porque podríamos diseñar escenarios irreales e inalcanzables, aunado a que nos alejaría de principios básicos como la eficiencia del gasto, la maximización de los beneficios y la transparencia del quehacer gubernamental.<sup>60</sup>

La visión prospectiva de la planeación considera que el desarrollo se debe orientar a potencializar y aprovechar las ventajas competitivas y los recursos humanos, materiales y financieros, diseñando escenarios futuros y colocarlos como metas de su planeación para definir e instrumentar políticas públicas con una visión global,

---

<sup>58</sup> R. Montemayor, Op. Cit., pp. 21-33.

<sup>59</sup> Juan Carlos Pérez Castañeda, “la planeación y el desarrollo rural”, en: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sostenible y la Soberanía Alimentaria, ed. mc editores, Primera edición, 2007. p. 45-48.

<sup>60</sup> R. Montemayor, Op. Cit., pp. 21-33.

sistémica y dinámica. Esta postura reconoce anticipadamente que no existen fórmulas infalibles e inmediatas para resolver los problemas que aquejan a la entidad, y que es necesario trazar un rumbo a mediano y largo plazo, con periodos determinados, con una constante participación ciudadana y con el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a construir los escenarios deseables, *para lo cual se deben tomar las decisiones correctas en el momento apropiado (Michel Godet, 2007)*<sup>61</sup>. Gastón Berger (1964) define a la prospectiva como *“La ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él”*<sup>62</sup>, este esclarecimiento se enfoca en la capacidad de cambiar el escenario tendencial y construir el deseable, porque dejar que el presente suceda de manera irresponsable sin tomar medidas que influyan positivamente en los escenarios futuros intensificarían más el reclamo exigente de una sociedad altamente evolutiva de mejores condiciones de vida.

#### **4. La Planeación y Prospectiva en el Estado de Hidalgo.**

A continuación, se realizará un somero análisis sobre los antecedentes de la planeación en el Estado de Hidalgo. Toda vez que la literatura en la materia es limitada, el análisis se basará en los cuerpos normativos que al respecto han sido aprobados por el Congreso del Estado de Hidalgo y que han servido como antecedentes para el modelo de planeación y prospectiva implementado a finales de 2016 y en cuyo estudio profundizaremos al final de esta sección. Aún y cuando el orden de publicación es distinto, en este punto analizaremos los tres grandes elementos que han servido como sustento normativo para la creación del Sistema de Planeación Democrática vigente en el Estado de Hidalgo: la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la Ley de Planeación y Prospectiva y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022.

##### **4.1. La Constitución Política del Estado de Hidalgo.**

---

<sup>61</sup> Michel Godet, Philippe Durance y “Prospectiva Estratégica: problemas y métodos, en. Cuaderno n° 20, Segunda edición,

<sup>62</sup> M. Godet, P. Durance y Prospektiker, Op. Cit., p. 10.

Producto de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en 1987, específicamente el primero de octubre, la planeación es elevada a rango Constitucional en el Estado de Hidalgo y se incluyó la facultad del Congreso para legislar en materia de planeación (artículo 56 fracción XXIII). Contenidas en los artículos 85, 86 y 87 de la Constitución en la sección denominada “De la Planeación Estatal del Desarrollo” dentro del capítulo referente al Poder Ejecutivo<sup>63</sup>, se emitieron sus bases y principios, los cuales hasta ahora no han sido modificados, y de los cuales se desprenden importantes elementos relacionados con el tema que se trata.

De lo anteriormente descrito, es evidente que, a partir del propio texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Ejecutivo quien tiene el rol preponderante en el sistema de planeación democrática, tanto en la elaboración, implementación y la evaluación de los planes y programas, así como en el establecimiento de los mecanismos apropiados para el establecimiento del Proyecto Estatal conforme a los lineamientos del modelo nacional. Sin embargo, la naturaleza del Sistema Estatal de Planeación Democrática establece la participación de los sectores público y privado en los procesos de definición de las directrices para la definición de políticas públicas, su implementación y evaluación (artículo 87), así como

- 
- <sup>63</sup> I. La rectoría para el desarrollo de la Entidad recae de forma explícita en el Gobierno del Estado, con el objeto de garantizar que esta sea integral, fortalezca su economía, el régimen democrático, así como la libertad y de las personas y el pleno ejercicio de los derechos humanos, de conformidad con la Constitución Federal, y la legislación local.
- II. El Estado, a través del Ejecutivo, es el encargado de planear y conducir la actividad económica de la Entidad, para lo cual regulará y fomentará las actividades que demande el interés general.
- III. La planeación democrática en el Estado se llevará a cabo a través de un sistema que deberá estar alineado con los principios del proyecto nacional contenidos en la Constitución Federal y en la propia del Estado, con la finalidad de mantener la autonomía, e impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia política, social y cultural.
- IV. Las aspiraciones y demandas de la sociedad serán condensadas en un Plan Estatal de Desarrollo al que obligatoriamente se sujetarán los programas sectoriales, institucionales, operativos, regionales, municipales y especiales que se elaboren en el Estado.
- V. El Ejecutivo Estatal establecerá los procedimientos de participación y consulta popular, así como las bases y principios para la formulación del plan y los programas.
- VI. La ley establecerá los órganos que participen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, sus características y las bases para que el Ejecutivo interactúe con los Municipios, el Gobierno Federal y los sectores social y privado.
- V. Se establece que el Congreso deberá intervenir en la planeación conforme a lo establezcan las leyes respectivas.

se señalan actividades específicas para la participación del Poder Legislativo en este proceso. Las leyes reglamentarias sobre la planeación en Hidalgo serán analizadas en la siguiente sección, comenzando por los antecedentes legislativos y hasta la legislación vigente.<sup>64</sup>

#### **4.2. Ley de Planeación y Prospectiva.**

Previo a la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en 1987, se expidieron diversas normas relacionados con la planeación aún y cuando en el texto de la Carta Magna del Estado de Hidalgo no se establecía facultad expresa para legislar en la materia, por lo que se entiende que dicha aprobación se dio con base en las facultades implícitas del Congreso del Estado.<sup>65</sup>

Los primeros antecedentes legales de la planeación en Hidalgo son la Ley de Planeación Urbanística y la Ley General de Planeación del Estado de Hidalgo publicadas el Periódico Oficial el 8 de noviembre de 1959. Posteriormente, en 1981 fue creado el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), mediante el cual se involucraron las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública estatal y municipal, así como los diversos sectores sociales en las tareas para la definición de las políticas que deberían seguir los gobiernos. Es así que, el 10 de agosto de 1987 se modifica la legislación local en la materia y se expide la Ley de Planeación para el Estado de Hidalgo, con la finalidad de fortalecer el carácter democrático y la coordinación con otros órdenes de gobierno al precisar las funciones del COPLADEHI, para ello se remiten los mecanismos para su conformación al ordenamiento legal que lo rigen conformación, reservando las generalidades sobre su participación en la planeación y las reglas sobre su funcionamiento en la Ley.

Las disposiciones normativas diseñadas para reglamentar las bases constitucionales referidas a la planeación en el Estado expedidas en 1987 no sufrieron

---

<sup>64</sup> Maximino Gamiz Parral, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, UNAM, Mexico, 2003, p. 157.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 157.

modificaciones sino hasta el 24 de noviembre de 2003, cuando fue publicada la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, misma que sufrió diversas reformas para adaptarse a las modificaciones realizadas al modelo nacional y al contexto socioeconómico del Estado el 19 de junio y el 13 de diciembre de 2010, así como el 2 de septiembre de 2013 y 15 de agosto de 2016.

A unos cuantos meses de haber iniciado su administración, el 13 de diciembre de 2016, el Gobernador del Estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses planteó una modificación integral del Sistema de Planeación Democrática en el Estado de Hidalgo enfocada a permitir una planeación más allá de los límites sexenales. Para ello, remitió al Congreso Local la iniciativa de Ley de Planeación y Prospectiva, la cual fue turnada para su estudio a la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, y una vez cumplido el proceso legislativo correspondiente fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2016. En el Considerando Primero del Decreto<sup>66</sup> referido se desprendió la voluntad del Pleno del Poder Legislativo para aprobar la Ley y sentar las bases para que la planeación dejara de ser solo un acto al inicio del periodo gubernamental y se entendiera como un proceso continuo desde el inicio y hasta el final de la administración, en que la planeación estratégica y con una visión prospectiva, es un elemento indispensable para definir e instrumentar políticas públicas de largo plazo y con un efecto transformador en las condiciones de bienestar. Entendiendo la prospectiva como parte del marco estratégico de la planeación, que establece un conjunto de tentativas sistémicas para observar a largo plazo el futuro a través de escenarios deseables y probables en rubros como la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar los aspectos emergentes que produzcan los mayores beneficios económicos, sociales y medioambientales a través de un plan de acción.<sup>67</sup>

La publicación de la Ley de Planeación y Prospectiva implicó una transformación profunda del Sistema de Planeación Democrática en el Estado, en el

---

<sup>66</sup> Hidalgo. Ley de Planeación y Prospectiva. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016. p. 1.

<sup>67</sup> ibídem p. 2.

cual se consideró de suma importancia crear las bases y principios para garantizar la participación ciudadana en el proceso de planeación como uno de los instrumentos para fomentar el sistema democrático en la Entidad, de acuerdo siempre con la planeación nacional y en concordancia con la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Así mismo, la rendición de cuentas fue incluida como un eje rector de la planeación, para lo cual el presupuesto público del estado deberá estar orientado al cumplimiento de uno o varios objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, así como en la evaluación, fiscalización y control como herramientas que sirvan para conocer en qué medida han sido cumplidos con los planes y programas planteados. Por otro lado, en la recién aprobada ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, se fomenta la planeación a largo plazo con visión prospectiva por lo que se establece en la posibilidad de establecer el Plan Estatal de Desarrollo con un alcance de veinticinco años. La propia Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo en sus artículos segundo y tercero establece que la Planeación Estatal del Desarrollo es un proceso de orden racional y sistemático de acciones cuya finalidad es la transformación de la realidad de la Entidad conforme régimen jurídico nacional y estatal, orientado al fortalecimiento de la soberanía estatal y de la autonomía municipal, así como la preservación del régimen democrático, republicano, federal, laico y representativo, el cual debe ser conducido con la participación democrática de los grupos sociales por lo que no puede ser considerado como un elemento eminentemente técnico.

Este tipo de consideraciones fueron de utilidad para fundamentar la creación de una nueva ley de planeación en la cual se observa una clara voluntad de otorgar mayores elementos de intervención para la toma de decisiones y la definición de políticas públicas de las dependencias y entidades participantes fortaleciendo los procesos de planeación y prospectiva en el ámbito institucional, a través de las configuración del Plan Estatal de Desarrollo como el documento rector de la planeación estatal en el que se consignan los objetivos, metas y líneas de acción para orientar la

conducción del desarrollo del Estado. Es por ello que el carácter democrático de la planeación, articulando un conjunto de órganos, procesos, actividades y relaciones funcionales entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal toma especial relevancia en la nueva Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo al establecer su estrecha vinculación con los sectores social y privado y el Congreso del Estado.<sup>68</sup>

Además de la participación que la propia Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo otorga al Poder Legislativo en el proceso de planeación, de la cual trataremos en la próxima sección, existen diversas disposiciones que limitan el funcionamiento del Poder Ejecutivo en la materia. En el Capítulo II de la Ley de Planeación y Prospectiva referente al “Sistema de Planeación Democrática” se contienen los lineamientos para la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal y municipal, de los sectores social y privado y del propio Congreso en el proceso de definición de los lineamientos que definirán la ruta a seguir por el gobierno, los cuales específicamente en el artículo 16 establecen que esta se dará a “través del Comité para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), de los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) y de los Comités para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y de sus respectivos subcomités en el ámbito de sus competencias.”<sup>69</sup>

En el mismo sentido, en el Capítulo VII “Participación Social en la Planeación” se establecen los lineamientos a través de los cuales la sociedad podrá expresar sus opiniones sobre la formulación, evaluación actualización y ejecución de los planes y programas. Par lograr esta participación, el COPLADEHI realizará procesos de consulta entre los diversos grupos sociales, en los que las organizaciones sociales, instituciones académicas, profesionales, empresariales, no gubernamentales y la ciudadanía en general intervendrán como órganos permanentes de consulta (Art. 67).

---

<sup>68</sup> ibídem, Artículo 14.

<sup>69</sup> Ibídem, Artículo 15.

Para lograr una verdadera planeación democrática en la integración del Plan Estatal de Desarrollo, además de los tradicionales foros regionales, se incluye el aprovechamiento de las tecnologías de la información y de los recursos electrónicos como medios eficaces para facilitar y propiciar la participación ciudadana permitiendo la contribución de todos los miembros de la sociedad en el proceso de planeación independientemente de cualquier característica objetiva o de su ubicación geográfica, estos instrumentos de participación ciudadana fueron puestos en práctica para la integración del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 logrando altos índices de participación. En la siguiente sección será abordado lo relativo al Plan en el marco de la recientemente aprobada Ley de Planeación y Prospectiva.<sup>70</sup>

#### **4.3. El Plan Estatal de Desarrollo.**

El tercer punto de análisis son los planes estatales de desarrollo, antes de abordar lo relativo al Plan 2016-2022, se realizará una rápida revisión sobre las disposiciones conexas en la Constitución y en la Ley de Planeación y Prospectiva. Conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo:

“Habrá un Plan Estatal de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas sectoriales, institucionales, operativos, regionales, municipales, y especiales que se elaboren en el Estado.”<sup>71</sup>

El cual, acorde con el artículo segundo de la propia Ley es entendido como:

“Documento rector de la planeación estatal, en el que se establecen las directrices generales de política pública, de carácter estratégico y de prospectiva, que determina los objetivos y metas para orientar la conducción del desarrollo del Estado en todos los ámbitos y rubros de la gestión pública gubernamental.”<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Hidalgo. Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016 – 2022. Pachuca de Soto, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 31 de diciembre de 2016.

<sup>71</sup> Hidalgo. Constitución Política del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 2017.

<sup>72</sup> Hidalgo, Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, Op. Cit.

Las bases generales de política pública de carácter estratégico y la prospectiva estarán alineadas a los propósitos y metas del Plan Estatal de Desarrollo, y regirán la orientación de los programas sectoriales, institucionales, especiales que deban elaborarse en el Estado conforme a la actividad económica y social en la entidad, estableciendo claramente todos los objetivos que se pretenden alcanzar, así como los valores de referencia y metas globales de la administración pública y los indicadores para su evaluación (Art. 28).<sup>73</sup>

Una de las innovaciones incluidas en esta Ley es la obligación del Ejecutivo para remitir el Plan al Congreso y publicarlo, conforme a las disposiciones legales aplicables dentro de los cuatro meses siguientes al inicio de la administración, lo que implica una herramienta de transparencia y rendición de cuentas ya que el Gobierno Estatal deberá definir y establecer las directivas sobre las cuales conducirá las políticas de su administración precisamente al inicio de su administración. El Plan podrá contener una visión a largo plazo de hasta veinticinco años a partir de que sea publicado, conforme al Considerando cuarto del Decreto mediante el cual fue aprobada la Ley se refiere a la planeación con visión prospectiva como:

“un elemento indispensable para definir e instrumentar políticas públicas de largo plazo y con un efecto transformador en las condiciones de bienestar. Entendiendo la prospectiva como parte del marco estratégico de la planeación, que establece un conjunto de tentativas sistémicas para observar a largo plazo el futuro a través de escenarios deseables y probables en rubros como la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar los aspectos emergentes que produzcan los mayores beneficios económicos, sociales y medioambientales a través de un plan de acción”<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Hidalgo, Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, Op. Cit.

<sup>74</sup> Hidalgo, Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Op. Cit.

Una vez aprobados y publicados el Plan y los Programas que de él deriven serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal en el ámbito de sus respectivas competencias (Art. 42) y los servidores públicos estarán sujetos al régimen de responsabilidades en caso de incumplimiento (Art. 88).<sup>75</sup>

Ante el retardo evolutivo que vivió la Administración Pública Estatal se han aplicado estrategias disruptivas y oportunas que con su correcta aplicación permitirán acelerar el paso y acortar distancias con los escenarios deseables. Con esta justificación, en el Estado de Hidalgo primera vez se integró el Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022, mismo que fue promulgado el 2 de enero de 2017 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, que reflejando la visión del Titular del Ejecutivo, Fayad Meneses, articula las actividades de los organismos e instituciones competentes en un proyecto de gobierno con alcances más allá de este sexenio al señalar una visión prospectiva acorde con los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU. El plan fue construido bajo la premisa de que toda estrategia debe ser medible y evaluable de manera permanente para ser susceptible a mejora, por lo que se desarrolló un sistema de indicadores del desempeño que será de acceso público.<sup>76</sup>

El 25 de noviembre del año previo a su publicación, el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo, fue presentado al Congreso del Estado el 25 de noviembre del año en donde se dieron a conocer sus principales puntos y los procesos de participación ciudadana utilizados para su conformación. En la introducción del Plan se refuerza la idea de que este no es considerado como un instrumento meramente técnico, puesto que a través de él se plantea un modelo de estado democrático con alcances a largo plazo para mejorar las condiciones de bienestar de las personas al señalar:

---

<sup>75</sup> Hidalgo, Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Op. Cit.

<sup>76</sup> Hidalgo. Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016 – 2022. Op. Cit.

“El Plan [...] define el hilo conductor para guiar el rumbo de la administración pública y el desarrollo de la entidad; establece principios rectores además de una filosofía general de gobierno, formula diagnósticos y análisis estratégicos, integra una plataforma estratégica con objetivos y líneas generales y los vincula a indicadores estratégicos con metas para el periodo actual de gobierno y metas hacia el 2030, presenta escenarios por eje de desarrollo y define una apertura programática en el marco de una gestión basada en resultados.”<sup>77</sup>

Integrado por “objetivos estratégicos, objetivos generales, estrategias y líneas de acción, que de forma exhaustiva e incluyente determinan las directrices específicas a seguir en cada espacio público o área de gestión” (Periódico Oficial), el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo, es producto del análisis estratégico y de más de 10,000<sup>78</sup> aportaciones ciudadanas recogidas en 6 foros regionales y por medio de la plataforma digital #YoPropongoHgo, resultando en un documento conformado por cinco ejes rectores: 1. Gobierno Honesto, Cercano y Moderno, 2. Hidalgo Prospero y Dinámico, 3. Hidalgo Humano e Igualitario, 4. Hidalgo Seguro, con Justicia y en Paz, y 5. Hidalgo con Desarrollo Sostenible, y tres políticas transversales: 1. Perspectiva de Género, 2. Desarrollo y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, 3. Ciencia, Tecnología e Innovación (Plan Estatal de Desarrollo, Periódico Oficial).

Del análisis realizado a los tres grandes elementos normativos, se puede apreciar que a partir de finales de los 50 la planeación en Hidalgo ha evolucionado de forma importante, al generarse un sistema realmente democrático en el cual tienen central importancia la participación de la sociedad en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas en el marco de los Consejos de Planeación estatal, regional y municipal, para lo cual serán aprovechadas las tecnologías de la información y los recursos electrónicos; así mismo, las diferentes instancias estatales y municipales tendrán una participación específica y de gran relevancia en a lo largo de todo el proceso de planeación. Como ya se mencionó a lo largo del documento, el Ejecutivo

---

<sup>77</sup> Hidalgo. Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016 – 2022. Op. Cit.

<sup>78</sup> Estadísticas de “yo propongo” Hidalgo. Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016 – 2022. Pachuca de Soto, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 31 de diciembre de 2016

es la instancia encargada de dirigir la compleja tarea de planeación en el Estado de Hidalgo, y sin pretender haber agotado, a continuación, analizaremos los aspectos a la participación del Poder Legislativo en el sistema de planeación.

## **5. El Poder Legislativo en Hidalgo.**

A continuación, el presente estudio pretende abordar los aspectos concernientes al Poder Legislativo de Hidalgo y a la planeación o que indirectamente incidan en ella desde un punto de vista estrictamente jurídico sin dejar de reconocer la intervención central del Ejecutivo. Para ello en primera instancia abordaremos la estructura y funcionamiento del Congreso del Estado de Hidalgo para en una sección posterior analizar sus facultades relacionadas con este proceso.

### **5.1. Antecedentes e integración.**

Como resultado de un largo proceso de integración y la subsecuente transición a la democracia, el poder público en México se sustenta en un modelo de economía mixta y en un sistema presidencial, que se divide para su ejercicio en tres poderes con el propósito distribuir las funciones del estado a través de entes especializados y evitar que recaiga en una sola persona (MEYER). Estas limitantes permiten darle legitimidad a la participación de los tres poderes, dando origen a los pesos y contra pesos y constituyendo la vigencia del sistema democrático mexicano, dando un equilibrio en la toma decisiones y el uso de las facultades del Estado de Hidalgo.

En el Estado de Hidalgo, la creación del Poder Legislativo se remota al 16 de enero de 1869, fecha en que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue erigido como Entidad Federativa. El Coronel Juan Crisóstomo Doria, quien fuera nombrado como el primer Gobernador del Estado por el entonces Presidente Benito Juárez García, apoyándose en la Constitución y Ley Electoral Mexiquenses, ambas de 1861, emitió la convocatoria para las elecciones de

Gobernador y Diputados Locales celebradas el 2 de mayo de ese mismo año<sup>79</sup>, integrando la Primer Legislatura en 1870.<sup>80</sup>

A lo largo de la vida del Estado, el Congreso ha tenido un total de sesenta y tres legislaturas, integrándose en su inicio por 11 diputados del mismo número de distritos electorales, y a partir del 2008 con la LX legislatura por un total de 30 Diputados, 18 de mayoría relativa de igual número de distritos electorales y 12 de representación proporcional conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.<sup>81</sup>

De acuerdo con Jandette Pérez, las fuentes que rigen la organización y funcionamiento del poder legislativo del Estado de Hidalgo son:

1. La Constitución Política del Estado de Hidalgo (*Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 1º de octubre de 1920, última reforma 13 de marzo de 2017*).
2. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (*Publicada el 21 de septiembre de 2009, última reforma el 1º de agosto de 2016*).
3. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Hidalgo (*Publicada el 8 de junio de 1984, última reforma el 31 de diciembre de 2016*).
4. Ley de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (*Publicada el 28 de septiembre de 2009, última reforma el 31 de diciembre de 2016*).

---

<sup>79</sup> En el primer proceso electoral del Estado resultaron electos el C. Antonino Tagle como Gobernador y como diputados los señores Manuel T. Andrade, por Zacualtipán; Ciro P. Tagle por Apan (sustituido al ser nombrado por el Presidente Juárez como Gobernador del Distrito Federal, por Ignacio Serna); Ignacio Durán, por Atotonilco el Grande; Cipriano Escobedo, por Tula; Ramón Mancera, por Pachuca; Manuel Medina, por Huejutla; Evaristo del Rey, por Huichapan; Felipe Pérez Soto, por Tulancingo; Ignacio Sánchez, por Limarán; Fermín Viniegra, por Actopan y Bernardo Martínez de la Concha, por Ixmiquilpan, quienes integraron la primera Legislatura Constitucional, que también tuvo el carácter de Constituyente, instalada oficialmente el 18 de mayo de 1870.

<sup>80</sup> Menes Llaguno, Juan Manuel, Conflicto por una Constitución, Hidalgo, IELH, 2006

<sup>81</sup> Artículo 29.- El Congreso se integra por 18 Diputados de mayoría electos por votación directa, secreta y uninominal mediante el sistema de distritos electorales y 12 Diputados electos según el principio de representación proporcional, quienes como resultados de la misma elección se designarán mediante el procedimiento que la Ley de la materia establezca.

5. Reglamento de la Ley del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo (Publicado el 1º de agosto de 2011, última reforma 1º de agosto 2016).<sup>82</sup>

El Congreso del Estado no está exento de contrapesos, pues se integra por la representación de diversas corrientes políticas del Estado. En la Legislatura actual, la numero LXIII, se tiene la representación de ocho partidos políticos: el Partido Acción Nacional con 7 Diputados; el Partido Revolucionario Institucional con 10 Diputados; el Partido de la Revolución Democrática con 3; el Partido Verde Ecologista de México 3 Diputados, Partido Nueva Alianza con 4 Diputados, Movimiento Ciudadano con 1 Diputado, Partido Encuentro Social con 1 Diputado y Morena con 1 Diputado. Esta pluralidad permite tener certeza que los resolutiveos que se emiten por el pleno del Congreso del Estado son aprobados de manera colegiada, en donde intervienen las diferentes representaciones partidistas del Estado y del País, un contrapeso más a sus propias decisiones.<sup>83</sup>

Conforme lo establecen los artículos 36 de la Constitución Política del Estado y 4º de la Ley Orgánica del Poder Legislativo el Estado, el Congreso debe renovarse totalmente cada tres años, para lo cual los integrantes de la nueva legislatura tomarán posesión de su cargo el 1º de abril posterior a las elecciones. Una vez analizado la integración del Congreso del Estado daremos paso a un breve estudio sobre sus principales actividades.<sup>84</sup>

## **5.2. Funcionamiento Interno.**

En cuanto a su funcionamiento, el Congreso se organiza en Pleno o en Diputación Permanente, ejerciendo las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su marco normativo local. Para el desahogo de los asuntos que le son turnados, este órgano colegiado toma sus decisiones por mayoría de votos en sesiones públicas en excepción de las dispuestas por la ley, las

---

<sup>82</sup> Gabriela E. Jandette, Derecho Parlamentario del Estado de Hidalgo, UNAM México, 2008 p.374.

<sup>83</sup> Derecho constitucional y administrativo de las Entidades Federativas.

<sup>84</sup> Hidalgo. Constitución Política del Estado de Hidalgo, Op. Cit.

cuales por requieren la asistencia de por le menos la mitad más uno para que tengan validez.

Estas sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las sesiones ordinarias comprenden dos períodos ordinarios de sesiones el primero del 1º de marzo al 31 de julio y el segundo del 1º de septiembre al 31 de diciembre, en los meses restantes funge la Diputación Permanente. En los meses restantes funge la Diputación Permanente con órgano de guardia durante los recesos del Congreso, con las atribuciones que le establece la Constitución Política del Estado de Hidalgo en su artículo 59. Los periodos extraordinarios de sesiones pueden ser convocados fuera de los periodos ordinarios, por la Diputación Permanente o a solicitud del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en dichos periodos sólo se tratarán los asuntos que se precisen en la Convocatoria, pudiendo prolongarse por el tiempo necesario hasta lograr su objetivo.<sup>85</sup>

La Directiva del Congreso del Estado, es el órgano encargado de dirigir los trabajos del Pleno y la máxima autoridad del Congreso del Estado, conformada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes de estos sus funciones son claramente de orden legal, político y protocolario, con el objeto de garantizar la inviolabilidad del recinto legislativo y el respeto a la inmunidad parlamentaria de los legisladores.<sup>86</sup>

Por su parte, las Comisiones Legislativas son grupos de trabajo integrados por Diputados de las diferentes fuerzas parlamentarias que tienen como objetivo conocer, atender, estudiar, analizar y emitir resolutive de los diversos asuntos que le sean turnados según la materia, conforme lo que establece el artículo 3º del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo (RLOPLEH). Actualmente la Ley de Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Hidalgo (LOPLEH), contempla en su artículo 77, treinta comisiones permanentes de entre las que, para

---

<sup>85</sup> Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Op. Cit.

<sup>86</sup> G. Jandette, Op. Cit., p.374.

finés de este trabajo, destaca la de Planeación y Desarrollo Regional que conoce de los asuntos relativos con la materia que se trata.<sup>87</sup>

Una de las principales funciones del Congreso del Estado es la expedición de leyes y decretos, cuya validez depende de que se sigan los pasos previstos por la Ley para su elaboración, aprobación y expedición. La iniciativa es el primer paso del Proceso Legislativo, que de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución y 124 de la Ley que rige al Congreso, corresponde al Gobernador del Estado, a los Diputados, a los Ayuntamientos, y al Tribunal Superior de Justicia y al Procurador General de Justicia, ambos en las materias que les son de competencia). Una vez presentadas las iniciativas de ley o reforma son turnadas a las Comisiones Legislativas competentes para conocer de la materia a efecto de que realicen el estudio, análisis y dictamen. Hidalgo.<sup>88</sup>

Los trabajos en Comisiones son la oportunidad para que los Diputados miembros estudien y analicen el fondo de la iniciativa, su viabilidad y las posibles consecuencias jurídicas que su aprobación puede acarrear. La Comisión Legislativa de que se trate debe reunirse las veces que sean necesarias para llegar a un consenso y así tomar los acuerdos por unanimidad de ser posible, mismo que será reflejado al momento de la discusión y votación del dictamen en el Pleno.<sup>89</sup>

Aunado a lo anterior, las comisiones tienen la facultad para proveerse de la información necesaria a través de informes o comparecencias de los involucrados en la materia de la iniciativa en el caso del Poder Ejecutivo, en esta administración 2016-2022, se ha implementado un trabajo de apertura al diálogo, en donde los Titulares de las Dependencias del ramo, asisten ante la Comisión Legislativa para proveer de la información necesaria y de las pretensiones que con lleva la reforma en relación con

---

<sup>87</sup> Hidalgo. Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

Hidalgo. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.

<sup>88</sup> Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Op. Cit.

<sup>89</sup> G. Cejudo, Op. Cit., p.

la política pública. En el marco de esta dinámica ha sido aprobada normatividad referente a distintas materias: Reformas Constitucionales en materia de Mejora Regulatoria, Disciplina Fiscal y Combate a la Corrupción, así como la Ley de Planeación y Prospectiva, Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo y Ley de Mejora Regulatoria. Hidalgo.<sup>90</sup>

Una vez que la iniciativa ha sido analizada, las Comisiones Legislativas expedirán el correspondiente Dictamen que contiene la expresión clara, precisa y fundada de sus consideraciones que emiten por escrito las Comisiones Legislativas, respecto a las iniciativas que les sean turnadas, los cuales se presentan a la Directiva para que, en su caso, sea sometida a la consideración del Pleno o de la Diputación permanente para efecto de su discusión y votación (140 Ley Orgánica del Poder Legislativo).<sup>91</sup>

Durante la etapa de discusión los Diputados tienen derecho a participar para esgrimir sus argumentos en pro o en contra del Dictamen de la Comisión, que subsecuentemente será sujeto a votación por el Pleno o en su caso la Diputación Permanente. Por regla general la votación se tomará por mayoría simple (mitad más uno de los Diputados presentes), mayoría absoluta (mitad más uno de los Diputados integrantes), y mayoría calificada (las dos terceras partes de los miembros presentes) (Art. 167).<sup>92</sup>

Aprobado que fuere el dictamen, el Presidente de la Directiva ordenará que se elabore el Decreto correspondiente, a efecto de remitirlo al Poder Ejecutivo para su sanción y publicación. Una vez que sea sancionado el decreto que contenga la ley o reforma, el ejecutivo ordenara su publicación en el Periódico Oficial del Estado, para efecto de que entre en vigor de conformidad con sus disposiciones transitorias.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Hidalgo. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2016-2022*. Op. Cit.

<sup>91</sup> Hidalgo. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Op. Cit.

<sup>92</sup> Hidalgo. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Op.Cit.

<sup>93</sup> Hidalgo. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Op. Cit.

## **6. El Poder Legislativo y la Planeación en el Estado de Hidalgo.**

El presente trabajo no pretende abordar todos los aspectos del Poder Legislativo en Hidalgo, sino que únicamente haremos referencia a aquellos que tengan relación de forma directa o indirecta con el proceso de Planeación y el sistema institucional que lo produce. En cuanto a las facultades que la materia la Constitución reserva para el Congreso una vez que fue elevada a rango Constitucional en la reforma de 1987 recordemos la fracción XXIII del artículo 56, relativa a la facultad del Congreso para legislar en la materia. Por otro lado, la última parte del primer párrafo del artículo 87 dispone que: La Ley señalará la intervención que el Congreso tendrá en la planeación. Así mismo, otras grandes facultades concernientes a este tema que la propia Ley Fundamental del Estado reserva para el Poder Legislativo son las referentes a la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Fiscalización de la Cuenta Pública las cuales abordaremos a continuación y posteriormente nos referiremos a las que derivan de la Ley de Planeación y Prospectiva.<sup>94</sup>

En lo tocante a la Ley de Ingresos su aprobación deberá ser realizada por el Congreso del Estado a propuesta del Ejecutivo, y en la cual se determinarán las percepciones que de forma anual recibirá el Estado por concepto de contribuciones, impuestos y derechos para el gasto público. Su vinculación con Planeación está establecida por la Ley de Planeación y Prospectiva en su artículo 21 al señalar la dependencia encargada de las finanzas públicas deberá realizar la proyección y cálculo de los ingresos del Estado considerando las necesidades del recurso y la utilización del financiamiento público para la ejecución del Plan Estatal y los Programas de Desarrollo. En este sentido, y al ser el facultado para expedir la Ley correspondiente, la tarea del Congreso del Estado en el proceso de planeación se torna de vital importancia, ya que de otra forma no serían recaudados recursos suficientes para la ejecución de las políticas definidas en el Plan de Desarrollo, y por lo tanto esta sería tan solo una ilusión.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Hidalgo. Constitución Política del Estado de Hidalgo. Op.Cit.

<sup>95</sup> 8 Hidalgo. Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Op. Cit.

Por otro lado, el Presupuesto de Egresos que el ejecutivo deberá presentar al Congreso para su aprobación a más tardar el 15 de diciembre de cada año, sin que puedan realizarse pago alguno que no esté considerado en dicho Presupuesto. En este sentido, y conforme al artículo 21 de la Ley de Planeación y Prospectiva, los proyectos de Presupuesto de Egresos que se presenten al Congreso deberán estar direccionados para el cumplimiento de los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo y los Programas derivados. Nuevamente, el ser el Congreso el único facultado para aprobar dicho Presupuesto, su vinculación con la Planeación se fortalece, ya que cada peso que se ejerza en el Estado de Hidalgo deberá estar anclado con el cumplimiento de uno o parte de un objetivo del Plan Estatal de Desarrollo.<sup>96</sup>

Así mismo, la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza el Congreso a través de la Auditoría Superior del Estado tiene como objetivo la evaluación de los resultados de la gestión financiera, para comprobar si los sujetos fiscalizados se han sujetado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas que resulten de la Planeación para el Desarrollo (Art. 56 frac XXXI Const). A su vez, la Ley de Presupuesto y Contabilidad del Estado en el numeral 90 en relación con el 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental señala que la información contenida en la Cuenta Pública que se presente al Congreso deberá estar vinculada con los “objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo” (LGCG), así como incluir los resultados de la evaluación del desempeño.<sup>97</sup>

Esta vinculación entre el Plan Estatal de Desarrollo, la Ley de Ingresos del Estado, el Presupuesto de Egresos y la fiscalización de la Cuenta Pública son un importante eje que constituye a la planeación y al Congreso como importantes elementos de la rendición de cuentas y la transparencia.

---

<sup>96</sup> 5 G. Cejudo, Op. Cit., p

<sup>97</sup> Hidalgo. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016

De acuerdo con el artículo 14 de La Ley de Planeación y Prospectiva establece que el “Sistema Estatal de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de órganos, procesos, actividades y relaciones funcionales entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como con los sectores social y privado y el Congreso del Estado, vinculados en el proceso de Planeación del Desarrollo Estatal.” La participación de los sectores sociales, de las dependencias y entidades de la Administración Pública, y demás instituciones se dará por medio de los Consejos de Planeación del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), los Consejos de Planeación Regional (COPLADER) y los Consejos de Planeación Municipal (COPLADEM). Dichos Consejos estarán conformados por representantes de los sectores públicos y privados entre los que figuran representantes del Poder Legislativo del Estado. En el COPLADEHI concurrirá el Diputado Presidente de la Comisión de Planeación y Desarrollo Regional del Congreso del Estado, en el COPLADER formaran parte los Diputados representantes de los municipios que conforman la región, mientras que el COPLADEM participaran los Diputados de cada uno de los municipios.<sup>98</sup>

La participación de los miembros del Poder Legislativo en los Consejos de Planeación garantiza el carácter democrático del Proceso para la definición de las políticas públicas, los objetivos y metas a alcanzar, los mecanismos para alcanzarlos y los indicadores para evaluar sus avances.<sup>99</sup>

La participación del Poder Legislativo en la planeación va más allá de la intervención de sus miembros en los consejos de Planeación, ya que conforme a lo establece el artículo 27 del citado cuerpo normativo:

“El titular del Poder Ejecutivo Estatal, cuando así correspondiere, remitirá el documento que contiene el Plan Estatal de Desarrollo al Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, dentro de los cuatro meses

---

<sup>98</sup> Hidalgo. Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Op. Cit.

<sup>99</sup> Hidalgo. Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Op. Cit.

contados a partir del comienzo de la administración, a efecto de que se pueda emitir sus consideraciones sobre el documento.

Con base en las consideraciones emitidas por el Congreso, el Titular del Poder Ejecutivo dará respuesta de las mismas por escrito y realizará en su caso las adecuaciones que considere pertinentes, para su publicación.

En caso de presentarse las observaciones del Congreso fuera de término, éstas podrán ser aplicadas en una posterior actualización del Plan Estatal de Desarrollo.”<sup>100</sup>

De lo expresado en este numeral es evidente que, contrario a lo que establece el modelo francés en el cual es necesario reflejar el Plan de Desarrollo en un cuerpo normativo ya sea en una Ley-plan o Ley aprobatoria del Plan, el modelo de planeación en el Estado de Hidalgo se alinea con el nacional, en el que la participación del poder legislativo al momento de la integración del Plan es más dinámica y flexible. Como explícitamente lo establece la Ley, una vez integrado el Plan Estatal de Desarrollo, el Ejecutivo deberá remitirlo al Congreso, el cual podrá emitir comentarios sobre el documento, los cuales serán analizados y en su caso se deberán realizar a las adecuaciones pertinentes.<sup>101</sup>

La intervención del Congreso en la evaluación de la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo tomo otro sentido al fungir como elemento de rendición de cuentas y control del Ejecutivo. De acuerdo con la Ley de Planeación y Prospectiva, las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán sujetar su actuación conforme a los objetivos y prioridades del Plan (Art. 10), en consecuencia el Gobernador del Estado en los informes que anualmente está obligado a realizar ante el Congreso del Estado deberá hacer referencia expresa a las medidas adoptadas para la ejecución, evaluación y actualización del Plan Estatal de Desarrollo, así como de los programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales derivados (Art. 8). De

---

<sup>100</sup> Hidalgo. Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Op. Cit.

<sup>101</sup> Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Electas”, tomo II, Marchas y Recontra Marchas en Economía y Derecho Administrativo, Buenos Aires F.D.A. 1ª ed., 2015. p. 349.

la misma forma, los titulares de las dependencias del Ejecutivo rendirán cuentas al Congreso sobre la situación en sus respectivos ramos, para lo cual deberán informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en el Plan Estatal y los Programas que les correspondan (Art. 9).<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Hidalgo. Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto, Op.Cit.

## **7. Conclusión.**

Después de este somero estudio ha sido posible apreciar que el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo juega un papel importante en el proceso de Planeación, tanto en la integración del Plan Estatal de Desarrollo, como en su implementación y evaluación. Sin embargo, también se ha hecho evidente que no se cuentan con los elementos normativos ni institucionales que le permitan realizar una aprobación pertinente de un Plan completamente integrado, ni tampoco dar seguimiento puntual a la implementación del mismo. Dado que no cuentan con un organismo técnico especializado que permita a los legisladores asesorarse sobre el análisis, cuestionamiento y modificación del Plan que se les ha presentado, y tampoco se ha previsto la posibilidad de constituir comisiones mixtas específicas para discutir y aportar elementos valiosos a los planes de desarrollo. No obstante, lo anterior, es importante que sin que el Ejecutivo deje de ser el actor central en la planeación, el Poder Legislativo debe participar en todo el proceso para que se el círculo planteado por el Sistema de Planeación democrática se complemente. Así mismo es importante que el Congreso del Estado cuente con especialistas en derecho prospectivos que permita dar viabilidad a la visión de largo plazo establecido en la Ley de Planeación, a través de la innovación legislativa.

## **8. Fuentes de consulta.**

Agustín Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo y Obras Electas", tomo II, Marchas y Recontra Marchas en Economía y Derecho Administrativo, Buenos Aires F.D.A. 1ª ed., 2015. p. 349.

Alexander Hamilton, James Madison, & John Jay, "El Federalismo". México: Fondo de Cultura Económica, 1943

Arturo Montaña Surio," Prospectiva: política social y tecnocientífica", México: Instituto Politécnico Nacional, 2004.

Benjamín Revuelta Vaquero," Participación Ciudadana y Políticas Públicas". México: Liber Iuris Novum, 2016.

Enrique Uribe Arzate, "Estado Sociedad y derecho: una visión prospectiva". México: Miguel Ángel Porrúa. 2012.

- F. Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano". México: Porrúa, 1991.
- Gabriel Zaid, "La economía presencial". México: Vuelta. 1987.
- Gabriela E. Jandette, "Derecho Parlamentario del Estado de Hidalgo", UNAM México, 2008 p.374.
- Guillermo Híjar Fernández, "Planeación Estratégica: La Visión Prospectiva". México: Limusa, 2016.
- Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.
- Hidalgo. *Ley de Planeación y Prospectiva*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.
- Hidalgo. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.
- Hidalgo. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.
- Hidalgo. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2016-2022*. Pachuca de Soto, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 31 diciembre 2016.
- Hidalgo. *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Pachuca de Soto, Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre 2016.
- J. Ackerman, "Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho". México: Siglo XXI editores, 2008.
- J. Faya Viesca, "Rectoría del Estado y Economía Mixta" México: Porrúa, 2009
- José Isidro Saucedo González, "Del Estado Nacional al Estado Regional, una prospectiva desde la filosofía política", México: Porrúa, 2011.
- José Sosa, "Transparencia y rendición de cuentas". México: Siglo XII editores, 2011.
- Marcos Kaplan, "Sociedad, Política y Planificación en América Latina". México: UNAM, 1980.
- Miguel De la Madrid, "Planeación Democrática", México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- R. Flores, "Derecho Prospectivo- Derecho del Futuro". 2009, de f Sitio web: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/22148-19770-1-PB.pdf>

S. Montero, “Una visión Prospectiva de la Administración Pública para la Sociedad Mundial al 2050”. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014.

Salomón Chertorivski, “De la idea a la práctica”, México: Conecta, 2013.

Tomás Miklos & María Elena Tello, “Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro”. México: Editorial Limusa, 2015.

Tomás Miklos, Edgar Jiménez & Margarita Arroyo, “Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político, Instrumentos para la acción”, México: Limusa, 2016.