

**Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.**

**Consejo Directivo
1994-1996**

**Guillermo Haro Bélchez
Presidente**

**Alberto Curi Naime
Vicepresidente**

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Miguel Angel Terrón Mendoza

Consejeros

Apolinar Mena Vargas

Tesorero

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Secretario Ejecutivo

**Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.**

Miembros Fundadores

Carlos Hank González	Ignacio Pichardo Pagaza
Andrés Caso Lombardo	Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas	Jaime Almazán Delgado
Miguel Angel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz Garduño
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Valner Onjas
Ignacio J. Hernández Orihuela	Jorge Hernández García
Adalberto Saldaña Harlow	Alberto Mena Flores
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor Manuel Mulhia Melo
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado

**Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.**

Comité Editorial

José Chanes Nieto

Eugenio Martínez Gutiérrez

Javier Reyes Serrano

Juan Ramón Santillana González

Rodolfo Jiménez Guzmán

Coordinadores

Angela Rubí Delgado
Coordinador de Capacitación

Humberto Rodríguez Suárez
Coordinador de Administración
y Finanzas

Refugio González Valdez
Coordinador de Investigación y
Documentación

Martha García Salgado
Coordinador de Cómputo y
Diseño Editorial

Gerardo Albarrán Cruz
Coordinador de Difusión y
Publicaciones

Guadalupe Torres Rodríguez
Jefe de la Librería

Agradecimientos

Deseamos expresar nuestra gratitud al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. por estimular la participación de los interesados en el estudio de la Administración Pública, y por haber sido distinguidos con el Premio del Certamen IAPEM 1994; en especial, al Presidente de su Consejo Directivo, Dr. Guillermo Haro Bélchez a quien reconocemos su distinguida trayectoria académica y profesional, y sus valiosas aportaciones al estudio y praxis de la función pública.

Al Dr. José Chanes Nieto, que con su ejemplo, actitud constructiva y visión objetiva, nos motivaron a estudiar un tema del vasto universo publiadministrativo.

Nuestro especial agradecimiento a los licenciados Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra y Rolando Barrera Zapata, por su amistad, apoyo y asesoría en el enriquecimiento del contenido del trabajo; sus experiencias como estudiosos de la administración pública, aportaron valiosos conocimientos al desarrollo de este esfuerzo.

Agradecemos a Ana Ruiz Hernández su invaluable apoyo y tiempo ocupado en la revisión de los trabajos preliminares.

Nuestra escasa experiencia en el estudio de la administración pública y limitado desenvolvimiento en la misma, fueron solventados por las personas que contribuyeron con sus comentarios y sugerencias a cristalizar este esfuerzo. Sin duda, los aciertos contenidos en el trabajo se los atribuimos. Los errores y omisiones que contenga, son responsabilidad nuestra, la cual asumimos por completo.

Índice

Presentación	11
Prólogo	13
Introducción	23

CAPITULO I GENERALIDADES DE LA PLANEACION

1.1 Definiciones básicas	7
1.2 Principios y propósitos de la planeación.....	42
1.3 La planeación y su proceso	50
1.4 Tipología de la planeación	62

CAPITULO II ESTRUCTURA ORGANICO-FUNCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACION

2.1 Antecedentes de la planeación eo México	69
2.2 Generalidades del sistema de planeación	75
2.3 El sistema de planeación del Estado de México en el marco de la planeación nacional.....	90
2.4 El sistema estatal de planeación en el Estado de México (S.E.P.D.).....	97
2.4.1 Antecedentes de la planeación en el estado	97
2.4.2 Generalidades del sistema de planeación en el estado	105
2.4.3 Base normativa del S.E.P.D.	109
2.4.4 Parte orgánica del S.E.P.D.....	115
2.4.5 Subsistemas del S.E.P.D.	119
2.4.6 Compromisos de la acción planificadora en el Estado de México.....	124
2.4.7 Vertientes de la planeación en el estado	132

CAPITULO III LA SECTORIZACION Y LA PROGRAMACION SECTORIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

3.1	Consideraciones básicas sobre la sectorización	139
3.2	Antecedentes de la sectorización en la administración pública del Estado de México.....	144
3.3	Marco normativo de la sectorización en el estado	154
3.4	Estructura sectorial de la administración pública en el estado	159
3.5	Principales problemas que enfrenta la agrupación sectorial en el estado	178
3.6	Características de la programación sectorial en el Estado de México	185

CAPITULO IV PROPUESTA DEL MODELO DE PROGRAMACION SECTORIAL PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

4.1	Conciencia de la necesidad de planear en la administración pública	197
4.2	Organización para la programación sectorial	201
4.3	Participación y compromiso de cada sector	206
4.4	Proceso para la programación sectorial.....	208
4.4.1	Consideraciones para la programación sectorial	208
4.4.2	Criterios para la formulación de programas sectoriales	209
4.4.3	Proceso técnico para la formulación de un programa sectorial	212
4.4.4	Esquema básico del proceso de programación sectorial.....	236
Conclusiones		247
Anexos		255
Bibliografía		267

Presentación

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, consecuente con su propósito de contribuir al desarrollo de las ciencias administrativas y al mejoramiento de la función pública del Estado de México y sus municipios, a partir de 1988 ha venido promoviendo anualmente el certamen de investigación en administración pública. El certamen constituye un esfuerzo por fomentar el interés por mejorar la teoría y práctica de nuestra disciplina, a fin de conformar una función pública a la altura de las demandas y expectativas de una sociedad cada vez más compleja, exigente de buenos servicios y comprometida con su propio desarrollo político, económico y social.

En la séptima promoción del certamen, el H. Jurado calificador integrado por las siguientes instituciones y personalidades: del Gobierno del Estado de México, Ing. Alberto Curi Naime; de la Universidad Autónoma del Estado de México, Lic. Rogelio Tinoco García; de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán, Mtro. José de Jesús Olivares Prado; del Instituto Nacional de Administración Pública, Lic. Adriana Hernández Puente; y del IAPEM, Lic. Rolando Barrera Zapata, después de analizar y evaluar las investigaciones concursantes, decidieron otorgar el premio *IAPEM 1994* a la obra que ahora publicamos y que sometemos al examen crítico-propositivo de los estudiosos e interesados en la materia.

La obra premiada, en opinión del H. Jurado resalta, entre otros importantes aspectos, por su apego al conocimiento

científico y la propuesta de solución a una problemática, que en este caso es la vinculación de la planeación, coordinación y control entre las dependencias del sector central y los organismos auxiliares a través de la sectorización, considerando además su autonomía técnica y orgánica; por la explicación clara y precisa de las distintas etapas del proceso técnico para la formulación, diseño y estructuración de un modelo de programación sectorial que propicie la consecución de los objetivos asignados a las instancias administrativas estatales; por abordar un tema actual y trascendente para el quehacer público y desarrollo de la práctica publiadministrativa; por la sugerencia de equilibrar atribuciones y funciones entre las dependencias y organismos auxiliares, y finalmente por el imperativo de actualizar la Ley de Planeación del Estado de México.

El fenómeno publiadministrativo es vasto y complejo y aún escasamente tratado; por lo que la administración pública adolece de múltiples estudios y propuestas viables para darle agilidad, productividad, calidad y oportunidad, en la atención de las crecientes demandas de una sociedad en permanente transformación, en un contexto de restricción de recursos de diferente índole. Sea pues esta, oportunidad propicia para reconocer el esfuerzo de los jóvenes autores cristalizado en esta obra, y a la vez exhortarlos a seguir cultivando su vocación por la investigación, y a continuar aportando ideas, análisis y reflexiones tendentes a modernizar nuestra administración pública.

Guillermo Haro Bélchez
Presidente del IAPEM

Prólogo

La programación sectorial debe ser vista como un mecanismo que agiliza, apoya y asegura en forma permanente los objetivos de cada sector administrativo en el proceso de desarrollo de la entidad; a su vez, la planeación se puede manejar bajo las corrientes administrativa y gubernamental.

En este sentido, la corriente administrativa concibe a la planeación como un proceso necesario para la toma de decisiones a partir de la elaboración de un plan, y como un sistema organizacional que trata de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos de una institución a fin de lograr un mejoramiento en sus actividades para el logro de sus objetivos.

La corriente gubernamental concibe a la planeación como una técnica de gobierno que dirige y regula los procesos socioeconómicos, territoriales y ambientales, orientados a la satisfacción de las demandas sociales y a la procuración del desarrollo.

La planeación para el desarrollo ha orientado sus esfuerzos a un conjunto de propósitos tales como:

- La búsqueda de racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos.
- La conformación de una organización y establecimiento del control en las tareas realizadas por la administración pública, con el objetivo de hacer más eficientes sus funciones y legitimar su acción.

- La coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades.
- La racionalización en el uso de los recursos.
- La procuración de la participación de los diferentes sectores sociales, con la finalidad de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo.
- La estructuración de un planteamiento completo en la toma de decisiones anticipada, en el análisis y en la fijación de metas, en la evaluación de resultados, en el ahorro y racionalidad en el uso de los recursos y en la promoción del desarrollo económico y social.

A través del proceso de planeación se podrán ordenar y sistematizar anticipadamente las acciones a realizar a través de la definición de objetivos y metas, así como la incorporación de reglas y procedimientos de racionalidad de los recursos disponibles para aplicarlos hacia la solución de un objetivo planteado.

La planeación constituye un proceso técnico-metodológico que incluye el diagnóstico, objetivos y metas, estrategias y líneas de acción, además de procedimientos de coordinación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Desde el enfoque jurídico-formal, el proceso de planeación se concibe como un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes a nivel nacional, estatal y municipal. Por su parte, en las etapas de la planeación del desarrollo que derivan del sistema estatal, se concretan actividades como: formulación, instrumentación, control y evaluación.

De manera teórica-conceptual la planeación puede ser: retrospectiva, prospectiva o circumspecta o bien puede verse como estratégica o táctica; también puede ser agrupada de acuerdo a su tamaño, ámbito, forma, propósitos, duración, curso, participación y vertientes.

La planeación democrática en México, de acuerdo con los preceptos legales que la rigen, es considerada como un sistema o macrosistema de planeación. En este sentido, la eficiencia y operatividad de los sistemas de planeación radica en la corresponsabilidad de las estructuras políticas, jurídicas y administrativas.

El macrosistema está compuesto por tres sistemas de planeación, correspondientes a los niveles nacional, estatal y municipal.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática busca coordinar sus acciones y orientar en forma ordenada y congruente los esfuerzos y compromisos de instancias gubernamentales federal, estatal y municipal. Su instrumento esencial es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual guía sus acciones y define estrategias generales, objetivos y las principales políticas de desarrollo integral del país.

Las vertientes de acción sobre las cuales incide la planeación nacional dentro de la administración pública son:

- Vertiente global: da congruencia al proceso de planeación del desarrollo nacional, atendiendo el carácter macroeconómico y regional del país.

- Vertiente sectorial: está integrada por dependencias y entidades convencionalmente agrupadas que buscan la realización de una misma política gubernamental.
- Vertiente institucional: la planeación es realizada por cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El Sistema de Planeación Democrática incluye a los sistemas estatales de planeación; la vinculación entre estos dos se da a través de los convenios de desarrollo social (CODESOL) y los comités de planeación para el desarrollo (COPLADE).

En el ámbito municipal el instrumento que rige su acción planificadora, es el Plan Municipal de Desarrollo, el cual de acuerdo a la legislación que lo sustenta, será elaborado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado por el ayuntamiento.

Por su parte, la base jurídica de la planeación está sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y leyes que regulan un área específica de planeación.

Los ejecutivos federal y estatal, han establecido el Convenio de Desarrollo Social con el objeto de fortalecer esta relación en el marco de acuerdos nacionales para la ampliación de la vida democrática.

Asimismo, han creado el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México bajo el contexto de la administración pública estatal, cuyo objetivo es

compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan las administraciones federal, estatal y municipal.

El Sistema Integral de Planeación Estatal es un intento de racionalidad política, administrativa y económica del gobierno para atender de manera eficaz los problemas que le plantea el desarrollo.

Los subsistemas que integran a dicho sistema son los siguientes:

- Subsistema de Planeación.
- Subsistema de Programación.
- Subsistema de Presupuestación.
- Subsistema de Control y Evaluación.
- Subsistema de Información.

La sectorización por su parte, es aquella reorganización que se hace de la administración pública en sectores de desarrollo económico y social del estado, en donde un conjunto de entidades paraestatales homogéneas se agrupan bajo la coordinación de una determinada dependencia de la administración pública central, con el propósito de que sus acciones en forma coordinada puedan ejecutar una misma política gubernamental.

Los objetivos principales del proceso de sectorización dentro de la administración pública estatal son:

- Ordenar al conjunto de organismos auxiliares y fideicomisos en sectores administrativos encargados de actividades en común.
- Elevar la eficiencia de los organismos auxiliares para fortalecerlos como instrumentos básicos del estado.

- Modernizar los sistemas de planeación, programación, control, información y evaluación de la administración pública.

El acelerado crecimiento poblacional ha provocado una situación de desorden administrativo caracterizado por inadecuados mecanismos de coordinación entre las dependencias y los organismos auxiliares en la promoción del desarrollo económico y en la procuración del bienestar social. De ahí la necesidad de crear nuevas formas de organización para cumplir con los compromisos que el gobierno se plantea.

Ante esto, es necesario entender a la sectorización como una nueva modalidad para reorganizar la administración federal, la cual tiene tres ámbitos de actuación:

- Dependencia de Orientación y Apoyo Global.
- Dependencias de Coordinación Sectorial.
- Entidades Paraestatales.

El proceso de sectorización en la entidad, ha experimentado al igual que en el ámbito federal, una nueva modalidad para reorganizar a la administración pública en relación con su sector paraestatal, en tres ámbitos de actuación:

- Dependencias de Coordinación Global.
- Dependencias de Coordinación Sectorial.
- Organismos Auxiliares.

A nivel estatal los principales problemas de la sectorización han sido:

- La existencia de mecanismos de coordinación y control inadecuados, así como deficiencias administrativas en la operación sectorial.
- Deficiencias en el funcionamiento del sector auxiliar al no cumplir cabalmente las metas, objetivos y políticas generales que norman su actuación.
- Incertidumbre por la falta de precisión de las funciones que le toca desempeñar a cada organismo.
- Carencias en la instrumentación de los programas a nivel nacional, sectorial, regional y estatal.
- Desequilibrios tanto de funciones como de distribución de responsabilidades y recursos entre el sector central y auxiliar.

En este orden de ideas, la programación sectorial se concibe como un instrumento básico de la administración pública para convertir los objetivos, planes y programas de desarrollo en acciones y resultados concretos.

En el proceso de programación, los programas sectoriales de mediano plazo deben plasmar los objetivos y estrategias que cada sector gubernamental determine, a partir de las políticas de desarrollo estatal.

Ante esto, se considera a los programas sectoriales como instrumentos administrativos del quehacer gubernamental en sus distintos niveles, que deben establecer un conjunto armónico, interdependiente y racional de actividades dirigidas al logro de resultados específicos y congruentes con la función primordial de los sectores de la administración pública.

La participación y compromisos de cada sector en la elaboración del programa sectorial deben estar encaminados a la consecución de resultados específicos del desarrollo económico y social de la entidad, concretadas en el Plan Estatal de Desarrollo, siendo el conjunto de sus unidades administrativas y organismos los que contribuyan a concretar dichos objetivos.

Los principales criterios de la programación son: orientar las necesidades contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo; diseñar instrumentos y mecanismos administrativos y normativos para la obtención de mejores resultados; aplicar medidas de aprovechamiento y racionalidad de los recursos disponibles; operar de manera eficiente y racional los procesos y métodos de trabajo y; orientar las acciones hacia la obtención de resultados trascendentes que impacten efectivamente el desarrollo socio-económico, territorial y ambiental.

Para la formulación del Programa Sectorial se debe considerar:

- Diagnóstico.
- Objetivos y Metas.
- Estrategias y Líneas de Acción.
- Instrumentación y Control de Actividades.
- Acciones de Programación-Presupuestación.
- Criterios de Evaluación Programática.

Finalmente, en el marco de la programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal es importante señalar que:

- La planeación es un instrumento necesario en la administración pública para promover el desarrollo económico, social y político en el Estado de México.
- La planeación para el desarrollo, necesita de una programación sectorial que involucre en forma comprometida a las dependencias y organismos auxiliares de la entidad en la ejecución de las tareas necesarias para cumplir con los objetivos que en materia económica y social ha asumido el Gobierno del estado.
- La formulación de los programas sectoriales debe derivarse de las estrategias, compromisos y objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo, pues este con una visión globalizadora representa el instrumento rector de la actividad gubernamental.
- La programación sectorial, bien delineada y estructurada deberá tener como sustento una legislación congruente y eficaz que fundamente la solidez del sector administrativo.

Los elementos anteriores configuran la esencia del proceso de planeación que el Gobierno del Estado de México lleva al cabo y que, de manera acuciosa, han sido objeto de análisis por los autores de este libro.

Para culminar este prólogo y tratando de complementar lo ya trabajado por los autores, es importante asumir la formulación de propuestas para mejorar el proceso de planeación-programación-presupuestación, acordes con las condiciones siempre cambiantes de una sociedad como la

mexicana, en la que históricamente la sociedad mexiquense ha hecho gala de dinamismo y transformación.

Este trabajo aporta ideas y planteamientos que los estudiosos y practicantes debemos revisar y aplicar. En ello radica su mayor valor.

Santiago G. Velasco Monroy

Introducción

El desarrollo de nuestro país implica oportunidades y riesgos; en él se envuelve la aventura de propiciar cambios planeados con el fin de llegar a un resultado deseado, a una posición mejor a la que se tiene en el momento de emprender el camino. Estas iniciativas implican voluntad y esfuerzos de planeación, previsión y apoyo para que los resultados sean posibles y tangibles.

En este sentido la planeación para el desarrollo cobra gran importancia al constituirse en el instrumento que tiende a la procuración del desarrollo económico y a la satisfacción de los diversos requerimientos y demandas sociales.

De ahí la inquietud de estudiar los procesos y elementos de la planeación para el desarrollo y, particularmente, las actividades realizadas en la programación sectorial, de tal forma que sean el instrumento para ordenar y orientar la acción administrativa y conducir el quehacer gubernamental a mejores condiciones para el desarrollo de los procesos productivos y la satisfacción de necesidades sociales.

Por esta razón, el presente trabajo, aborda el estudio y análisis de la planeación y programación sectorial en la administración pública del Estado de México, así como el diseño, estructuración e instrumentación de un modelo de programación sectorial que contribuya a la consecución de resultados específicos (líneas de acción, proyectos, objetivos de mediano plazo y programas operativos) de las estrategias, contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo del sector, así

como la correspondiente evaluación de las acciones que permitan conocer el grado de cumplimiento en las tareas asignadas.

Bajo esta premisa, es conveniente homogeneizar los criterios para la elaboración de los programas sectoriales, con el objeto de sistematizar y dar precisión a la actuación de cada sector administrativo para que éstos se constituyan en verdaderos promotores de la eficiencia y eficacia en la promoción del desarrollo.

En esta investigación consignamos a los sectores como los responsables de formular y ejecutar los programas sectoriales de mediano plazo en forma objetiva y congruente; para ello, la determinación de actividades con objetivos, metas, estrategias y resultados que precisen el qué hacer y cómo hacerlo, requerirá de un análisis responsable del que deriven planteamientos apegados a la realidad y con mayor profundidad de los logros esperados.

Un aspecto importante en la instrumentación de los programas sectoriales será el esfuerzo que cada responsable realice en sus actividades significativas que expresen objetivamente hechos importantes, y cuya contribución final sirva para generar una direccionalidad específica a la actuación particular y global que trascienda y justifique el quehacer administrativo.

En la programación sectorial, es importante utilizar procesos de coordinación, control y evaluación que permitan la eficiente realización y concreción de las tareas encargadas a cada sector. La planeación como parte primordial de actividades administrativas, orienta y dirige el logro de

resultados; es la herramienta para instrumentar los programas sectoriales.

A partir de lo anterior, se ha formulado el presente documento, integrado por cuatro capítulos, a saber:

En el capítulo primero, se presenta el marco teórico-conceptual de la planeación, partiendo de sus definiciones básicas; se hace un breve análisis del enfoque de sistemas dentro de la administración pública que, para efectos de este estudio, permitirá comprender y describir con claridad, los capítulos siguientes acerca del sistema de planeación; asimismo, se tratan los principios y propósitos que ésta reviste para la administración pública, y el proceso que como secuencia ordenada de etapas constituye su marco de actuación.

El capítulo segundo, reseña los antecedentes globales de la planeación gubernamental, las generalidades de los sistemas de planeación democrática (nacional, estatal y municipal), así como las normas, órganos y principios conforme a los cuales debe desarrollarse esta actividad obligatoria e integral de la administración pública federal y particularmente la del Estado de México.

En el tercer capítulo, se aborda la sectorización de la administración pública en el Estado de México, su concepto, objetivos, génesis histórica, marco normativo de actuación y estructura orgánico-funcional, a través de los cuales se vislumbran algunos de los problemas más comunes que presenta su operación. Dicho capítulo sirve como marco de referencia inmediato para desarrollar un modelo de programación.

En el cuarto capítulo, se propone un modelo de programación sectorial aplicable a los sectores administrativos de la administración pública del estado, el cual pretende ser de aplicación general; en él se establecen los mecanismos metodológicos que van desde su formulación hasta la evaluación de objetivos y resultados. Consideramos que contar con una programación sectorial metodológicamente estructurada y eficientemente articulada, contribuirá al mejoramiento en el despacho de las acciones sectoriales que armonicen la acción gubernamental y cumplan con las estrategias de desarrollo que en el estado se han planteado.

Sin pretender ser exhaustivos en la presentación del modelo de programación sectorial propuesto, deseamos que esta investigación proporcione a las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo de la entidad, los elementos necesarios para la formulación de sus programas sectoriales de mediano plazo, en cumplimiento de las políticas contenidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México.

Capítulo I

Generalidades de la Planeación

1.1 Definiciones básicas

La administración pública es parte fundamental en los procesos políticos, económicos y sociales; se encarga de que las decisiones administrativas trasciendan en la transformación de la realidad social del país, a través de la coordinación y orientación de múltiples programas y tareas relacionadas directamente con el cumplimiento de los fines que persigue el estado. De ahí que la administración pública no solo se circunscribe a un ejercicio técnico y de participación, su actuar, sobre todo, constituye un instrumento de cambio y renovación que asegure una mayor capacidad de servicio al estado frente a las constantes demandas que plantea la sociedad, así como en un medio para instrumentar con eficiencia los programas nacionales de desarrollo, definidos por los niveles políticos del estado y la sociedad a fin de garantizar en el futuro que las normas, el funcionamiento y la organización general del aparato administrativo sean coincidentes con las directrices y requerimientos fundamentales de los procesos de desarrollo socioeconómicos.

La administración pública trata en el conjunto de sus acciones manejar la complejidad de los fenómenos administrativos y sociales cada vez más dinámicos en sus estructuras y relaciones, a través de instrumentos administrativos como lo es la planeación, la que permitirá en este sentido, vincular los medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en el desempeño, optimizar recursos, y en general, cumplir con los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad dando a su vez la oportunidad de dignificar y enriquecer la función pública.

De lo anterior, podemos vislumbrar que la planeación como elemento indispensable e irrenunciable de todo proceso administrativo juega un papel importante en la organización, previsión y orientación de los medios que utiliza la administración pública en el cumplimiento de sus fines.

De estas primeras anotaciones, se observa la importancia y necesidad que reviste la acción planificadora en los procesos administrativos, por lo que se analizarán algunos conceptos de planeación, que permitan comprender su función y objetivo.

El término planeación advierte una gran diversidad de acepciones; de tal manera que sin tratar de agotar su discusión conceptual, a continuación se señalan varios conceptos que resaltan la trascendencia y la necesidad de llevar a cabo una acción planificadora en la actividad humana, permitiendo al mismo tiempo ubicar el planteamiento y desarrollo de este trabajo.

Es pertinente aclarar que en la presente investigación, los términos de planeación y planificación se manejan de manera indistinta. En este sentido coincidimos con Jorge Ruiz Dueñas cuando apunta que "... se ha hecho uso indistinto de las expresiones planificación y planeación ante la imposibilidad de dilucidar objetivamente los verdaderos alcances de estos vocablos."¹

A su vez, cabe señalar que la planeación presenta distintos movimientos o tendencias, entre las cuales se encuentran las administrativas, y las gubernamentales o de desarrollo. Para el caso que nos ocupa enfocaremos nuestra atención y estudio hacia la segunda corriente, sin embargo se establecen algunas diferencias o elementos característicos entre ellas.

La corriente administrativa concibe a la planeación como un proceso administrativo necesario para la elaboración de un plan. Se le define como el diseño de un sistema orgánico-funcional que trata de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos de una institución a fin de lograr un mejoramiento en sus actividades hacia el logro de sus objetivos. Veremos para fundamentar este criterio algunas consideraciones hechas por estudiosos de la materia.

Para George Terry "la planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias, para realizar los

¹ RUIZ Dueñas, Jorge, *Sistema económico, planificación y empresas públicas en México*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Ensayos núm. 8, México, 1982, p. 7.

objetivos organizacionales [...]. Representa el destinar pensamiento y tiempo ahora para una inversión en el futuro".²

Agustín Reyes Ponce señala que la planeación es "... fijar con precisión lo que va a hacerse [...] consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y de número necesarias para su realización".³

Por su parte, Koontz y O'donnel mencionan que "la planeación [...] incluye la selección entre cursos diversos y futuros de acción, requiere la selección de objetivos empresariales y de las metas departamentales, y la determinación de las formas de alcanzarlos [...] la planeación implica una innovación administrativa y la capacidad de crear algo nuevo".⁴

Lo característico de esta corriente es dirigirse a explicar el comportamiento de las organizaciones así como sus normas técnicas y administrativas a efecto de su oportuna conducción en los objetivos encomendados, se rige por tareas eficientistas y sus resultados no impactan directamente al conglomerado social.

² TERRY R., George, *Principios de Administración*, Ed. C.E.C.S.A., 1a. ed., México, 1961, p. 195.

³ REYES Ponce, Agustín, *Administración de Empresas, Teoría y Práctica*, Ed. Limusa, 1a. ed., México, 1972, p. 165.

⁴ KOONTZ y O'Donnel, *Principios de Administración*, Ed. Mc Graw Hill, 3a. ed., México, 1988, p. 110.

Por otra parte, el enfoque gubernamental o de desarrollo está orientado a la elaboración de planes, fijación de objetivos y selección de alternativas para el total de la economía o una parte de ésta; sus resultados impactan en forma directa sobre el conglomerado social asentado en un territorio específico, a través de la determinación de prioridades de acuerdo a los requerimientos y demandas de los diversos grupos sociales que interactúan en comunidad. A su vez, es una técnica de gobierno para dirigir y regular los procesos de desarrollo socioeconómico. Dicha acepción permite entender a la planeación gubernamental no solo como un conjunto de procedimientos técnicos para la realización de un plan, sino además como un procedimiento político orientado a la satisfacción de las demandas sociales y a la procuración del desarrollo.

Algunos autores que fundamentan este enfoque son entre otros:

Ignacio Pichardo Pagaza menciona que "la planeación es una función de la administración [pública] que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo; definir las estrategias políticas para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar otras funciones generales de la administración: la programación, el

financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados".⁵

Derivado de esta definición, la planeación consiste en la toma de decisiones anticipada en tiempos definidos, en la cual se fijan con precisión los objetivos, las políticas, estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. La planeación constituye el principal medio a utilizar para que las instituciones públicas y organismos sociales dirijan su desarrollo en un curso concreto de acción, tomando en cuenta las prioridades sociales, la optimización de los recursos existentes y la participación coordinada y concertada con los diversos grupos sociales y privados interesados en la acción planificadora.

Es importante considerar algunos elementos de la planeación que a criterio de Pichardo Pagaza, forman un conjunto de principios de filosofía política, justicia, libertad y seguridad que sirven para la formulación de un plan que defina los objetivos así como la determinación de los propósitos y prioridades, el establecimiento de metas cuantificadas en tiempo y volumen, en donde la función de planeación es el proceso que fija objetivos y escoge las alternativas más adecuadas para alcanzarlos.

Por su parte, Russell L. Ackoff menciona que "la planeación es un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción, en una situación

⁵ PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, tomo II, Ed. INAP, México, 1984, p. 16.

en la que se crea que a menos que se emprenda tal acción no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se adopta la acción apropiada aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable".⁶

Otra definición que enmarca este concepto señala que "la planeación a nivel de una institución pública es una forma de ordenar la incertidumbre aparente que acompaña algunas veces la necesidad de satisfacer las demandas planteadas por el medio ambiente, [...] constituyen una medida de vital importancia para la consecución de los objetivos del desarrollo integral del país, y establece el esquema general de acción donde deben inscribirse las actividades tanto a nivel sectorial como institucional que contribuyen a clarificar los objetivos y metas de las instituciones públicas".⁷

Gonzalo Martner define a la planificación como la "actitud de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta de un plazo determinado y a la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos [...] es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia".⁸ Para la efectiva operatividad de la acción planificadora debe

⁶ RUSSEL L., Ackoff, *Un Concepto de Planeación de Empresas*, Ed. Limusa, 1a. ed., México, 1972, p. 15.

⁷ Coordinación General de Estudios Administrativos, *Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas*, México, 1981, p. 35.

⁸ MARTNER, Gonzalo, *Planeación y Presupuesto por Programas*, Ed. Siglo XXI, México, 1977, p. 45.

tenerse en cuenta que la actitud racional es un elemento esencial de la planeación ya que por medio de ésta se reduce el número de alternativas que se presentan para una misma acción, eligiéndose de entre ellas las más viables de acuerdo a los medios disponibles.

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

Después de haber revisado algunos conceptos referentes a los términos de planeación desde una perspectiva gubernamental o de desarrollo, podemos entender a la planeación como un instrumento que permite reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable en las sociedades, para lo cual deben establecerse objetivos generales, fijar estrategias de acción, determinar prioridades y seleccionar alternativas de solución; dicho conjunto de actividades como medio que representa para eficientar el funcionamiento de una institución, debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que se cuenta, la satisfacción de las necesidades sociales de interés común y la procuración y orientación del desarrollo socioeconómico del país.

Estamos ciertos de que planear no solo implica elaborar planes y documentos similares, sino además contar con instrumentos y medios necesarios para alcanzar los objetivos y metas deseados, acompañado a su vez por un proceso continuo de retroalimentación que sirva para prevenir y corregir los errores que se presenten en la ejecución de las acciones del proceso de planeación.

Por otro lado, es conveniente tener presente algunas concepciones de los términos plan, programa, proyecto, a fin de que los capítulos siguientes sean mejor comprendidos. El término plan lo podemos considerar como un instrumento que permite organizar los insumos con que se cuenta en forma racional y definir los objetivos para dar dirección al proceso de desarrollo de las organizaciones y de la sociedad en su conjunto. Un plan estará integrado por un conjunto de programas que permitirán la organización secuencial de las tareas globales, coordinando los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos bajo objetivos preestablecidos en dicho plan; a su vez un programa estará integrado por un conjunto de proyectos, éstos serán la unidad de planeación que permitan concretar los objetivos a corto plazo; en esta etapa las tareas o acciones a realizar se definen con mayor claridad y son sujetas de medición cuantitativa y cualitativa; en este sentido, un proyecto permite la concreción de los objetivos y acciones de una organización y de la institución pública de que se trate.

Finalmente, para efectos de esta investigación y para una mejor comprensión de los sistemas administrativos que

conforman la materia a planear, es indispensable contar con medios de análisis que permitan tener una visión global de la integración de su estructura, del funcionamiento y de la interrelación de sus partes, del impacto de sus resultados en el exterior y del grado de cumplimiento de sus objetivos. Ante tales circunstancias, vemos al enfoque de sistemas como el método más conveniente para entender los procesos dinámicos que caracterizan a los sistemas administrativos; con el análisis de sus procesos se pueden encontrar los medios más adecuados para resolver los problemas que enfrenta la administración pública en el logro oportuno de sus objetivos.

Se abordan a continuación algunos aspectos generales sobre el contenido de esta materia y que es necesario considerar en el desarrollo de la presente investigación.

Para una mejor comprensión es conveniente tener claro lo que se entiende por sistema.

La mayoría de los conceptos coinciden que todo sistema debe tener elementos característicos que lo definan como un conjunto o combinación de cosas o partes, integradas e interdependientes cuyas relaciones entre sí las hacen formar un todo unitario y organizado, que cumple con un propósito o realiza una función. Con lo anterior podemos señalar que un sistema es un conjunto complejo de interacciones entre las partes componentes y procesos que lo integran, que abarcan relaciones de interdependencia entre dicho complejo y su medio.

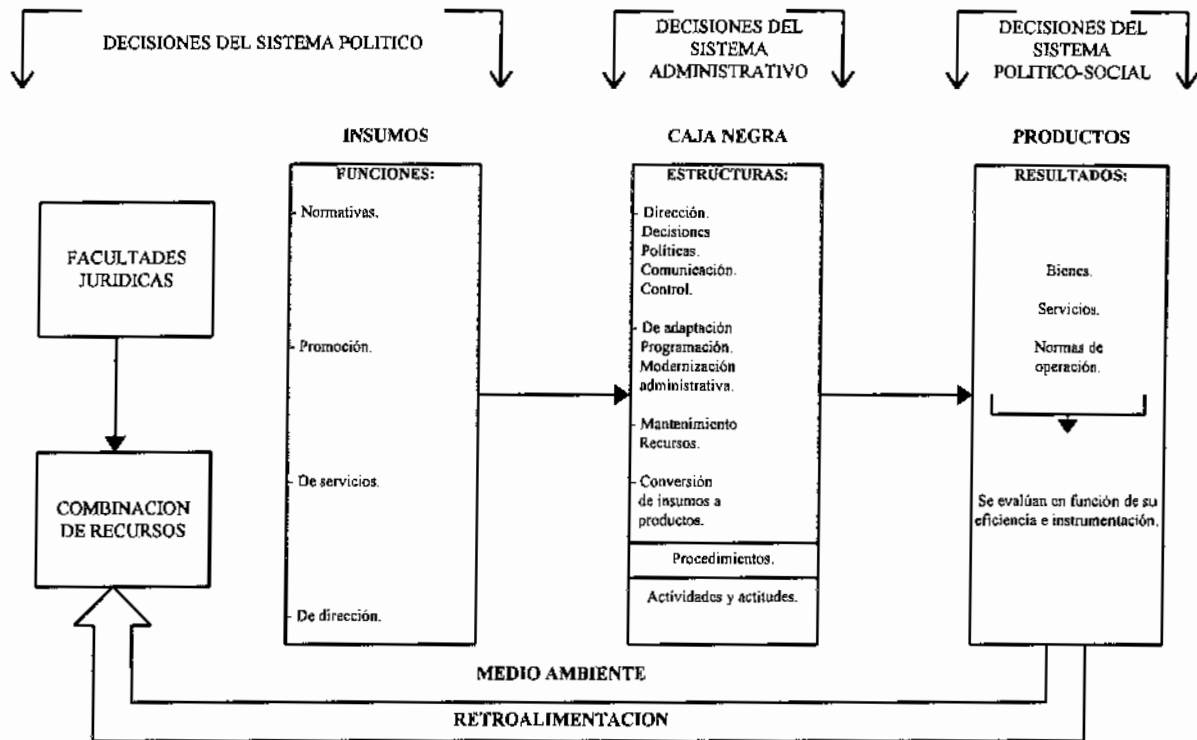
En la opinión de Alejandro Carrillo Castro, el enfoque de sistemas aplicado a la administración pública nos conduce a estudiarla con una óptica multidisciplinaria que permite apreciarla esquemáticamente. Es un sistema que implica un medio, insumos en proceso de conversión, productos y una retroalimentación, actuando en un marco de juridicidad que le permite actuar legítimamente por medio del otorgamiento de funciones y responsabilidades.

El esquema de la administración pública desde el punto de vista sistémico, está integrado por un conjunto de facultades derivadas de un sistema normativo que dentro de su ámbito de competencia permite usar una cierta cantidad de recursos en función de las demandas del medio.

El objetivo global del sistema estará determinado por las condiciones del medio y de él se derivarán los objetivos generales de cada una de las partes que forman la organización y que en conjunto deben cumplir con la finalidad global.

Así, podemos decir que de la administración pública como sistema está integrada por cinco componentes generales (esquema 1):

ENFOQUE SISTEMICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



ESQUEMA 1

FUENTE: Elaborado por los autores en base al documento de Carrillo Castro, Alejandro, Características del Enfoque de Sistemas.

Medio ambiente

Es la parte que estimula o proporciona los insumos al sistema, y es al mismo tiempo el receptor de los productos resultantes de su proceso interno. Su análisis permite conocer la influencia que éste ejerce sobre el sistema objeto de estudio y así determinar aquellas condiciones que permitan mejorar los vínculos funcionales y estructurales existentes entre ambos, a fin de darle congruencia a la relación que dichos actores establezcan.

Insumos

Todo sistema requiere de elementos externos para poder funcionar correctamente, a estos genéricamente se les conoce como insumos al sistema y provienen del medio en forma de:

- Demandas (de bienes, servicios, información, etc.).
- Recursos (materiales, financieros, tecnológicos, humanos).
- Información en general, concerniente a los aspectos propios del sistema.
- Apoyos al sistema.

Proceso de conversión (caja negra)

Todo proceso de conversión es producto del dinamismo y de la capacidad administrativa y operativa del sistema. A este proceso llegan los insumos para ser transformados en resultados por medio de las estructuras y subsistemas administrativos, entre los cuales encontramos:

- *Subsistemas de regulación* (dirección, decisión, políticas, comunicación, control y adaptación, programas y reforma administrativa).
- *Funciones sustantivas*, es la conversión propia de insumos en productos.
- *De mantenimiento y de apoyo*, llevada a cabo por los recursos humanos, materiales y financieros.

Otro factor importante en el proceso de conversión son las aptitudes y las actitudes que el personal de confianza y el personal de base puedan ofrecer en el desempeño de sus funciones para el logro de los objetivos planteados por una organización.

Productos

El sistema debe ser capaz de producir bienes, prestar servicios, proporcionar información y en general, ofrecer aquellos elementos necesarios para dar un adecuado cumplimiento a las atribuciones que se le han conferido.

Podemos decir que los productos son la base para medir la eficiencia del sistema al establecer la relación adecuada

entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen, entre los costos del producto y el beneficio de la acción. Los grados de eficiencia pueden determinarse mediante la comparación de los costos, volúmenes y calidad de la producción de un sistema.

Mecanismos de retroalimentación

El volumen de productos que genera un sistema facilita una evaluación de la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos con los que dispone. La medición cuantitativa y cualitativa de la producción permite conocer las desviaciones y deficiencias que existen en el logro de las metas y objetivos, y en base a ellas, instrumentar medidas que corrijan los errores del funcionamiento del sistema a fin de que las acciones realizadas se adapten de la mejor manera a los procesos de desarrollo.

Entre los principales objetivos de la retroalimentación está regular, controlar y evaluar el funcionamiento del sistema a fin de instrumentar las medidas o cambios necesarios que incrementen su eficiencia, eficacia y congruencia para que su producción se realice en las condiciones más adecuadas.

Es así como el enfoque sistémico en la administración pública es más que un marco de referencia para el análisis de esta materia; es un concepto desarrollado que proporciona un instrumento técnico para tener una visión general e integral del sistema administrativo, haciendo posible que los estudios se dirijan a la operación eficaz, eficiente y congruente del

sistema dentro de un medio cada vez más dinámico y complejo.

Cabe señalar que no se pretende ver al enfoque de sistemas como la panacea por medio del cual se puedan estudiar y analizar todos los sistemas administrativos, económicos y sociales, pues presenta una serie de dificultades que impiden identificar con claridad los límites de los sistemas que se analizan, sin embargo, dicho enfoque es útil para ubicarnos de una mejor manera en el desarrollo de la investigación.

1.2 Principios y propósitos de la planeación

La planeación basa sus acciones en una serie de conceptos fundamentales sustentados en principios básicos que dan soporte a la acción planificadora.

A continuación se abordan algunos principios característicos de la acción de planificación, que coincidiendo básicamente con Gonzalo Martner y Pichardo Pagaza son:⁹

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

⁹ Cfr. PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México* y Gonzalo Martner, *Planeación y Presupuesto por Programas*.

- *Principio de previsión:* Consiste en la formulación anticipada de los cursos de acción futuros, teniendo como base importante el diagnóstico y las proyecciones observadas; como afirma Martner "la planeación es una previsión del futuro, los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de éste se fijan principios y plazos definidos, para la ejecución de las acciones que se planifican".¹⁰
- *Principio de universalidad:* Implica la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación, este principio no debe tener características de parcialidad, debe abarcar todas las fases del proceso administrativo.
- *Principio de unidad:* Mediante este principio se hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que pueda ser coordinado. Mediante esta homogeneización de actividades, la planeación podrá cumplir sus funciones de forma ordenada y coordinada. Como principio de unidad, se debe tener en cuenta que "los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno solo para cada función de planeación y todos los que se aplican en la sociedad deben estar, de tal modo coordinados e integrados que en realidad pueda decirse que existe un plan general".¹¹

¹⁰ MARTNER, Gonzalo, Op. cit., p. 46.

¹¹ REYES Ponce, Agustín, Op. cit., p. 190.

- *Principio de continuidad:* Implica el dinamismo con que debe actuar el proceso de planeación en las múltiples tareas asignadas, ya que no tiene límites en el tiempo; mientras se va cumpliendo un plan deben existir acciones que formulen el siguiente, manteniendo así una secuencia en las tareas realizadas.
- *Principio de inherencia:* Establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es propia de la administración, del estado y la empresa. La planeación en cualquiera de estas organizaciones establece la forma de cómo pueden alcanzar sus objetivos, haciendo posible que se tenga menor incertidumbre frente a las condiciones futuras que se presenten.
- *Principio de flexibilidad:* Consiste en el ajuste de la planeación ante los casos imprevistos, ya que una rigidez en el establecimiento de objetivos, metas y en la fijación de medios para alcanzarlos, limita la adaptabilidad de la misma al proceso de desarrollo; es por eso que los planes deben tener la suficiente flexibilidad para ajustarse a rumbos diferentes de los inicialmente previstos, de acuerdo a los objetivos y metas que plantean las rápidas y complejas relaciones sociales. Cabe mencionar que la flexibilidad no debe caer en actos anárquicos y de desorden ya que se pierde la verdadera naturaleza de la planeación.

Por otro lado, la planeación para el desarrollo ha orientado sus esfuerzos a un conjunto de propósitos muy variados, determinados en la mayoría de las veces por la misma

dinámica del conglomerado social en la consecución de sus objetivos. Dichos propósitos deben cumplirse en base a una racionalidad de recursos, a la búsqueda de mejores alternativas de solución en congruencia con las estructuras sociales, económicas, políticas y jurídicas existentes.

A medida que las exigencias y demandas sociales crecen en magnitud y en complejidad, es preciso que el aparato gubernamental optimice los recursos con los que cuenta, fomente la eficiencia y productividad en su función administrativa y defina los renglones que por su importancia y urgencia sean prioritarios en su atención a fin de desarrollar las obras programadas, promover el desarrollo económico y social y dar cumplimiento a los programas públicos establecidos, tomando en cuenta que las actividades deben realizarse en forma planeada y ordenada obedeciendo en mínimo a situaciones reactivas con poca efectividad en el logro de los objetivos establecidos.

Lo anterior deja entrever la importancia que envuelve a la acción planificadora dentro del quehacer público, y el compromiso que tiene frente a los diversos sectores de la sociedad, en la fijación de estrategias, cumplimiento de objetivos y preparación de las condiciones necesarias que promuevan el desarrollo socioeconómico de la sociedad en su conjunto.

Entre los principales propósitos que debe cumplir la planeación están:

- Buscar en el conjunto de sus acciones una racionalidad entre los medios con los que dispone y los fines que

persigue. Cuando se ejecutan las actividades y se utilizan los medios no se debe perder de vista el objetivo general que se ha planteado y pretende alcanzar; este objetivo debe constituir una guía que encamine los esfuerzos y la utilización de los recursos a un mismo fin. Los medios en la planeación son útiles en la medida en que ayudan a cumplir con los propósitos establecidos; la congruencia y racionalidad entre medios y fines constituye además una de las muchas tareas de la función pública.

- Conformar una organización y control de las tareas que realiza la administración pública con el objetivo de eficientar sus funciones y legitimar su actuación. Uno de los propósitos en este sentido es alcanzar una coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades, a efecto de que los esfuerzos se reflejen en un trabajo eficiente de la organización y en un menor tiempo de respuesta a las demandas sociales; ante este esquema se puede crear un ambiente de credibilidad y legitimidad del aparato público frente al conglomerado social.
- Racionalizar el uso de recursos. Ante la escasez de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos disponibles para el cumplimiento de los múltiples planes y programas, es necesario que a través de la planeación se aprovechen al máximo los recursos, evitando el ocio y el desperdicio en su uso. Para su eficaz utilización se requiere que haya una combinación entre ellos de tal manera que su conjugación ofrezca

mejores y mayores resultados en las acciones que se emprendan; deben existir mecanismos de control para que en forma adecuada y oportuna se verifique su aplicación. Asimismo, es importante utilizar los instrumentos y métodos resultantes de los adelantos técnicos y científicos en la realización de actividades, que permitan a las organizaciones sociales e instituciones públicas ahorrar tiempo y recursos.

- Procurar la participación de los diferentes sectores sociales a efecto de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo. En este sentido, no solo pretende que los grupos interesados en la planeación intervengan en la formulación del plan y en el establecimiento de objetivos, sino también en su control y evaluación constante. Cabe señalar que el carácter democrático de la planeación no se justifica para legitimar la actividad gubernamental; el ámbito público no es quien de manera unilateral establezca el rumbo y las acciones que debe tomar la sociedad, por el contrario, han de abrirse posibilidades de participación a los diversos grupos organizados de la sociedad para que intervengan en la toma de decisiones y en la búsqueda de nuevas alternativas al bien común.

En suma, la planeación debe buscar un planteamiento completo en la toma de decisiones anticipadas, en el análisis y en la fijación de metas, en la evaluación de resultados, en el ahorro y racionalidad de recursos, en la promoción del desarrollo económico y social; lo que permitirá decidir en el

presente las acciones y condiciones que deseamos en el avance de la sociedad hacia el futuro.

Estos son algunos de los propósitos que deben tomarse en cuenta en las acciones de planeación para el desarrollo, sin embargo, de acuerdo a las prácticas cotidianas del quehacer público encontramos que dichos propósitos se ven truncados o incompletos en el cumplimiento de sus objetivos debido a una serie de limitaciones que enfrenta la misma planeación, entre las que podemos señalar:

El modelo económico adoptado por el estado mexicano impone limitaciones a una planeación que pretende alcanzar un desarrollo equilibrado y distributivo. Más que una economía en donde los mercados distribuyan los beneficios del crecimiento económico de manera equitativa, se ha provocado, en el mayor de los casos, una creciente concentración de la riqueza, alejando las expectativas de su distribución entre los diversos grupos de la sociedad, perdiendo así la planeación una parte de su carácter normativo y su capacidad distributiva.

El aspecto político le da una importancia desigual a los elementos del proceso de planeación; pareciera que con la formulación y aprobación de los documentos de planeación prácticamente se agota el proceso, perdiendo importancia, para la política, la instrumentación, seguimiento y evaluación de los mismos.

Esto se da principalmente debido a que los planes y programas de desarrollo en su mayoría son documentos políticos que reflejan acuerdos sociales sobre los asuntos,

fenómenos y problemas del desarrollo, definiendo solo la dirección y las formas en que éste debe llevarse a cabo.

En algunas ocasiones los planes pierden su vigencia al orientarse por caminos distintos a los concertados, se enfocan más al cumplimiento de una previsión legal y ser parte del discurso político aunque no de la acción cotidiana.

Asimismo, encontramos la existencia de diversas limitaciones internas las cuales impiden alcanzar en los documentos la calidad y viabilidad esperados, lo que ha traído que en su aplicación surjan obstáculos de operación, esto debido a la falta de una generalización de la cultura de la planeación, y de la existencia de deficiencias en la capacitación de los responsables de elaborar y ejecutar los planes y programas.

La planeación frente al conjunto de esta serie de limitaciones debe tomar en consideración algunos aspectos eaminados a tratar de eficientar su acción, entre los que se pueden advertir:

- Los planes y programas deben ser documentos que analicen los problemas de la realidad, conceptualicen objetivos a partir de las demandas sociales y del proyecto político, y se traduzcan éstos en propuestas claras y viables, capaces de ser programadas y convertidas en hechos del gobierno.
- Contar con bases teóricas, metodológicas, técnicas e informativas traducidas a documentos que permitan a la sociedad y al gobierno dar seguimiento a lo

programado y ajustar lo necesario de acuerdo a las transformaciones de la realidad.

- Tomar conciencia de que los planes y programas son documentos técnicos que deben exigir claridad metodológica, congruencia y representatividad de los fenómenos y problemas a planificar.¹²

Estas son algunas de las muchas actividades que deben tomarse en cuenta para hacer de la planeación un verdadero instrumento que ordene el quehacer gubernamental y oriente la función pública hacia la promoción del desarrollo económico y social.

1.3 La planeación y su proceso

En todo proceso de planeación se localizan y ubican objetivos, se trazan estrategias, se establecen metas en tiempos y ritmos programados, los cuales integrados a un plan, ofrecen opciones y alternativas para que la actividad estatal modele el desarrollo socioeconómico del país.

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

¹² IRACHETA Cenecorta, Alfonso X., "Política y Planeación: Una Relación Necesaria", en *Revista del IAPEM*, núm. 21, enero-marzo, Toluca, 1994, p. 57.

En este apartado se establece la forma en que se integra el proceso de planeación, desde el punto de vista técnico-metodológico y jurídico formal.

Al hablar del proceso de planeación desde una visión técnico-metodológico nos referimos al conjunto de pasos y actividades que son necesarias llevar a cabo para dar forma orgánica a un conjunto de decisiones compatibles entre sí, que guían el quehacer de cualquier institución pública o privada. Dicho proceso puede establecerse como secuencia metodológica con la salvedad de que ésta contenga las adecuaciones pertinentes a la situación que se presenta.¹³

Entre las actividades básicas que deben contemplarse en *el proceso técnico metodológico* de la planeación, se encuentran las siguientes:¹⁴

Diagnóstico

El proceso de planeación técnico-metodológico debe iniciar con la realización de un diagnóstico general sobre las condiciones, características y situaciones que prevalecen en las diferentes, unidades, sistema, funciones y normas de la materia a planear.

¹³ Cfr. Secretaría de Planeación, *El Sistema Estatal de Planeación, Marco Conceptual y Jurídico*, Serie de Cuadernos Informativos, núm. 2, G.E.M.

¹⁴ El conjunto de las actividades desarrolladas en el proceso técnico-metodológico de la planeación conducen a la elaboración del Plan y constituyen en conjunto la fase de formulación del proceso de planeación jurídico-formal.

El análisis de la información derivada del diagnóstico general permitirá detectar problemas, insuficiencias, desviaciones y omisiones en el cumplimiento de objetivos asignados a una institución; los problemas identificados deberán plantearse en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas, considerando sus causas y efectos tanto administrativos como sociales.

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

Establecimiento de objetivos y metas

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

Establecimiento de estrategias y líneas de acción

Una vez establecidos los objetivos y metas, las estrategias deberán delinear y orientar los esfuerzos de la unidad administrativa en las tareas de planeación; para su

formulación ha de incluirse en términos claros la forma y el modo de actuación de la unidad administrativa en la consecución de los objetivos de desarrollo planteados.

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

Coordinación

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

Programación

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

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

Presupuestación

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

Control y evaluación

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

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

Por su parte, en *el enfoque jurídico-formal* "el proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional, [Estatad y Municipal], y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática".¹⁵ Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto, de tal manera que se tenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstas, pudiendo corregirse con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado. Estas etapas aplicadas a la planeación del desarrollo estatal se concretan en las siguientes actividades (esquema 2):

¹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985, Documentos normativos y metodológicos*, Ed. FCE, tomo 17, México, 1985, p. 27.

ESQUEMA 2

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACION	ACTIVIDADES	RESULTADOS
Formulación	- Elaboración de un diagnóstico socio-económico. - Fijación de objetivos y prioridades. - Definición de políticas y estrategias. - Determinación de metas de plazos mediano y corto. - Previsión de recursos. - Criterios para la coordinación con estados. - Concertación con grupos sociales.	Plan Nacional de Desarrollo (PND). Programas estratégicos de mediano plazo.
Instrumentación	- Precisión de metas y acciones. - Definición de instrumentos de política económica y social. - Asignación de recursos. - Determinación de responsables de la ejecución. - Establecimiento de tiempos de ejecución del plan y los programas.	Programas Operativos Anuales (POA). Vinculación del corto con el mediano plazo. Vertientes de operación del Programa Operativo Anual.
Control	- Vigilancia sobre la ejecución de acciones del plan y programas de desarrollo. - Detección y corrección de acciones, insuficiencias o incongruencias.	Establecimiento de controles: normativos, administrativos, económicos y sociales.
Evaluación	- Valoración y verificación de resultados. - Medición de la integración entre los niveles de planeación. - Adecuación de las acciones de corto plazo con las de mediano plazo. - Confrontación de los resultados del Plan con los objetivos definidos por la sociedad.	Aporta elementos de juicio sobre lo conseguido. Propuestas de ajuste a líneas estratégicas y líneas de acción del PND y los programas.

FUENTE: Documento mimeografiado, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.

Formulación

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

- Preparar un análisis valorativo y sistemático de los aspectos económicos y sociales de carácter global, sectorial e institucional.
- Clasificar los objetivos y prioridades que deben alcanzarse de acuerdo a las demandas sociales y a las exigencias que imprime el desarrollo.
- Definir las estrategias y políticas de acción para que muestren congruencia entre sí y dar cumplimiento a los objetivos y metas planteados.
- Tener claro en los planes y programas aquellas áreas que deben ser atendidas o auxiliadas en su elaboración por alguna dependencia o entidad específica.
- Adoptar criterios amplios a través de los cuales se oriente la coordinación de las acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales.
- Realizar una cuantificación intensiva y extensiva de los recursos disponibles para llevar a cabo la ejecución de las actividades planeadas.
- La formulación de los programas de mediano plazo deberán realizarse en congruencia con los lineamientos

y objetivos del plan general, en tanto que es un sistema federal debe existir congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la planeación realizada en los estados y municipios.

Instrumentación

Hace referencia al "conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculen el corto con el mediano plazo, y constituyan la referencia básica de las vertientes y de sus instrumentos".¹⁶ Dichos instrumentos¹⁷ se encuentran diferenciados entre sí por su función y contenido, pero a pesar de ello, están íntimamente interrelacionados para lograr la lógica del proceso de programación.

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

¹⁶ *Ibidem*, p.31.

¹⁷ Planes, programas, leyes, informes, etc. los que contienen objetivos, estrategias y políticas que deberán ser aplicados para la atención de prioridades de la Planeación Nacional (Plan Nacional de Desarrollo, Programas Anuales, Ley de Ingresos, CUD, informes de gobierno).

Las actividades comprendidas aquí se fundamentan en la programación anual de dos líneas: la operativa y la presupuestaria. La primera hace referencia a los aspectos normativos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación.

La programación anual tiene como base de realización los mismos lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de mediano plazo, que de él se derivan, sin perder de vista el momento en que se elaboró, la oportunidad en que se ejecutará el plan y las previsiones para el futuro.

Control

El control dentro del proceso de planeación se define como el "conjunto de acciones encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en [objetivos y metas] el plan y los programas".¹⁸

Por lo anterior se considera a la etapa de control, como el mecanismo que permite corregir y prevenir aquellas desviaciones, insuficiencias o incongruencias que se presentan en la etapa de formulación, instrumentación y ejecución de las acciones, todo con el objeto de cumplir con las políticas, metas y objetivos contenidos en el plan y los programas que se han formulado.

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Op. cit.*, p. 40.

En la fase de control podemos encontrar dos tipos de éste: uno señalado como normativo y administrativo, el cual contiene un conjunto de actividades encaminadas a vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la administración pública, bajo un marco normativo que rige sus acciones como son: aspectos administrativos, contables, jurídicos, etc. Otro es el económico y social, el cual contiene las actividades destinadas a vigilar que exista congruencia entre el plan y los programas que se elaboren, así como su impacto económico y social que provocaría la ejecución del mismo. También permite vigilar que tanto programas como presupuestos en realidad sirvan para el cumplimiento de los objetivos y las prioridades contenidas en el Plan Nacional y, en su caso, detectar y corregir las desviaciones e incongruencias registradas en el cumplimiento de los fines programados.

Evaluación

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

Entre las actividades que cabe destacar en esta etapa se encuentran:

- Llevar a cabo una inspección de los objetivos y metas propuestos para confrontarlos con los resultados obtenidos al final de un periodo de tiempo establecido.

- Verificar que se cumpla con los objetivos y metas contenidos en los programas de mediano y corto plazo, así como percibir los impactos que la misma ejecución provoque en la economía y en la sociedad.
- Detallar las formas que permitan analizar las posibles causas que provoquen las desviaciones, que impiden el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. Partiendo de esto, podemos diseñar propuestas de acción tendientes a modificar los programas anuales, políticas e instrumentos que favorezcan cumplir con las metas futuras de acuerdo al esquema planteado por la planeación.
- Realizar la evaluación en cada ciclo anual, cuando la ejecución del plan y los programas han concluido y aún en la misma ejecución del proceso de planeación, debiendo aplicarse a cada uno de los niveles de la estructura institucional del sistema.

El conjunto de las acciones de evaluación permiten hacer un análisis de los resultados de la ejecución de las prácticas de dependencias y entidades con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos en el plan y los programas. A través de la evaluación podemos conocer la incidencia que han tenido los resultados de las políticas ejecutadas sobre la estructura económica y social del país, y en su caso, introducir los ajustes a las estrategias y líneas de acción que sustentan al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas de él derivados.

Finalmente advertimos que "la planeación no es un instrumento técnico neutralmente valorativo, que pueda ser aplicado de igual manera y con las mismas técnicas, métodos y procedimientos, a distintas condiciones sociopolíticas. Son éstas, las que determinan el tipo y orientación de la planeación y en muchos casos inclusive la aplicación de ciertos métodos y técnicas.

No existiría un proceso único de planeación aplicable a diferentes condiciones socioeconómicas y políticas, no obstante que se reconocen conceptos de orden teórico, metodológico y técnico que por su generalidad adquieren un nivel científico de aplicación".¹⁹

En este sentido, es necesario que dentro de la administración pública se conozca e interprete primero el proyecto político como condición para poder analizar los objetivos y beneficios que se persiguen y en base a ello determinar los documentos, normas, instancias, procedimientos y adecuaciones que regirán la operación del sistema de planeación.

1.4 Tipología de la planeación

En el ámbito teórico-conceptual se señalan diferentes modalidades referentes a la planeación, dada su gran variedad de ámbitos de aplicación. A continuación se señalan

¹⁹ IRACHETA Cenecorta, Alfonso, Op.Cit., p. 51.

en forma general algunos de estos tipos utilizados con mayor frecuencia.

Torrigo Taborga establece que la planeación puede ser clasificada de la siguiente manera:²⁰

Planeación retrospectiva: Esta visión analiza las acciones del pasado que por sus resultados son trascendentes y con base en ellos se determinan las posibles tendencias que nos ayudarán a conocer el futuro. En esta concepción existen dos modalidades de planeación: la determinista y la probabilística. La primera "... se sustenta en un modelo donde las variables a considerar son susceptibles de control. Se trata principalmente de variables endógenas que se analizan con una visión sistemática, en la cual a cada valor de entrada corresponde uno de salida. En este caso se tiene certidumbre sobre los resultados.

En la segunda se toman variables tanto endógenas como exógenas que no están bajo control, como resultado de la planeación se obtienen probables escenarios futuros que facilitan la selección de las mejores alternativas de acción".²¹

Planeación prospectiva: En este caso se da mayor énfasis al estudio del futuro lo que da como resultado la toma de decisiones en el presente como un esfuerzo para influir en éste; es una etapa posterior, en donde se establecen los escenarios probables derivados de la situación existente, y

²⁰ TORRICO, Taborga, *Concepciones y Enfoque de Planificación Gubernamental*, Ed. UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm. 7, México, 1980, pp. 5-20.

²¹ *Ibidem*, p. 20.

por último se selecciona una alternativa factible al futuro deseado.

Planeación circumspectiva: No hace énfasis al futuro sino en las circunstancias, situaciones o problemas particulares del presente. Usualmente se utilizan para dar respuesta a requerimientos urgentes, es decir, tiende a abordar problemas del momento a corto plazo.

Otra clasificación que se le ha dado a la planeación, la divide en: planeación estratégica y planeación táctica.

Para entender con claridad estas dos concepciones, se explicarán los dos vocablos principales. Albert Kenneth establece que el concepto básico de la estrategia implica la asignación y concentración de los recursos, la necesidad de comunicación y movilidad. "Una estrategia es una declaración de la forma en que los objetivos deben alcanzarse, las estrategias se subordinan a los objetivos; es decir, solo tendrán importancia en la medida en que ayuden a alcanzar los objetivos".²²

Para Carlos Matus "la estrategia constituye una macroposición de política económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permite definir objetivos y seleccionadora de la cadeua de acciones y políticas pertinentes [...]. Una estrategia es un procedimiento por medio del cual se procure encauzar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámico complejo

²² KENNETH, Albert, *Manual de Administración Estratégica*, Ed. Harla, México, 1986, p. 13.

que debe ser transferido hacia otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables".²³

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

Otros tipos de planeación pueden ser agrupados de la siguiente manera: por su tamaño, ámbito, forma, propósito, duración, curso, participación y vertiente.

Por su tamaño: La planeación puede abarcar una problemática integral o bien circunscribirse a situaciones o problemas particulares. En el primer caso se trata de planeación macrospectiva y en el segundo de planeación microspectiva.

Por su ámbito: Puede comprender aspectos del medio social en que se encuentra inmerso el sistema objeto de estudio (planeación de contorno), puede centrarse en su funcionamiento interno (planeación de dintorno), o bien puede abarcar aspectos tanto internos como externos al sistema (planeación integral).

Por su forma: La planeación puede desarrollarse mediante un plan maestro en el que se establezcan de manera detallada programas, proyectos y acciones generalmente de largo alcance. También puede adoptar la forma de esquema

²³ MATUS, Carlos, *Estrategia y Plan*, Ed. Siglo XXI, 6a. ed., México, 1985, p. 110.

básico el cual fija líneas generales para el desarrollo del sistema y sirve de marco de referencia para que las instancias que lo conforman elaboren sus programas, proyectos y acciones específicas. Es circunstancial y dirigida al responder a situaciones urgentes. Es conveniente que los dos últimos tipos de planeación se realicen dentro de un marco de referencia amplio a fin no ejecutar programas o acciones contradictorios o competitivos.

Por su propósito: Puede ser trascendente de acuerdo a su propósito, busca producir cambios significativos en el sistema y es casi siempre a largo plazo. La planeación estratégica por otra parte, tiende a crear las condiciones y medios necesarios para llevar a cabo planes y programas de mayor envergadura. Es conveniente que la planeación estratégica preceda a la trascendente ya que al modificar los factores limitantes aumenta la viabilidad de la primera. La planeación resolutoria es a corto plazo y sus efectos son inmediatos debido a que trata de solucionar problemas específicos de carácter urgente.

Por la duración: De acuerdo con el criterio de temporalidad, se distingue generalmente una planeación a corto plazo, la cual se extiende hasta un año; la de mediano plazo abarca un término de entre uno y cinco años y, los periodos de más de cinco años se consideran como un plazo largo. Sin embargo, la aplicación de estos periodos es muy relativo y se deben aplicar en cuanto a la naturaleza misma de la organización o del sector social de que se trate. La planeación a largo plazo ha ido ganando importancia, debido a que se ha reconocido la conveniencia de hacer planes de

este periodo lo que permite una secuencia en los objetivos y metas programadas y su evaluación constante en el tiempo de realización.

Por su curso: En este sentido la planeación puede ser adaptativa o estricta. En el primer caso, la planeación se caracteriza por ser flexible durante el proceso de implementación ya que se ajusta a los problemas y circunstancias que se presentan en dicha ejecución. La segunda es precisa y de corta duración, generalmente se aplica a problemas o aspectos específicos.

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

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

Ultimamente se ha venido dando una mayor inclinación por utilizar la planeación prospectiva en los procesos administrativos y de desarrollo económico y social. En este

sentido, algunos planificadores han visto en ella, la forma de diseñar escenarios futuros factibles de utilizar sin verse obstaculizados por las restricciones que pudiesen venir de acciones pasadas o presentes; de hecho la planeación prospectiva "... consistirá en determinar primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones, se diseña el futuro deseado; el pasado y el presente no se toman como restricciones [...] con la imagen del futuro deseado en mente, la prospectiva explora los futuros factibles y selecciona el más satisfactorio".²⁴

La prospectiva da mayor importancia a las alternativas futuras, especializándose en distinguir cómo puede armonizarse y vincularse a las probabilidades del porvenir, estableciendo los posibles elementos que frecuentemente se pasan por alto, así como contemplar la posibilidad de diseñar futuros distintos a las alternativas del pasado y el presente, aceptando cambios en cuanto a recursos, valores, prácticas y actividades que dan lugar a un escenario probable de desarrollo.

²⁴ SACHS, Wladimir, *Diseño de un Futuro para el Futuro*, Ed. Fundación Barros Sierra, México, 1980, p. 43.

Capítulo II

Estructura Orgánico-Funcional del Sistema de Planeación

2.1 *Antecedentes de la planeación en México*

Los antecedentes de la planeación en México han expresado una abundante experiencia en los esfuerzos que ha realizado el gobierno por promover el desarrollo integral del país.

Dando cuenta de manera general sobre algunos aspectos de la acción planificadora, se abordarán los antecedentes que han dado soporte a la consolidación de las bases fundamentales de la acción política, económica y social que orientan el desarrollo desde el estado.

En la tercera década de este siglo se hicieron significativos esfuerzos de planificación; el presidente Plutarco Elías Calles estableció las primeras *Comisiones de Eficiencia* que deberían promover una estructura moderna y ágil de los servicios públicos en la administración; se constituyó el primer Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, el 15 de junio de 1928, y se creó el Departamento Administrativo Autónomo, encargado de elaborar el presupuesto de egresos de la federación.

Se crea en 1928 el Consejo Nacional de Estadística; el 12 de julio de 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República que implantó la necesidad de inventariar los recursos naturales del país, reorganizar la actividad económica y social, y fijar los objetivos para el desarrollo nacional, de la misma forma se crea la Comisión Nacional de Planeación con carácter de cuerpo consultivo.²⁵

Para 1934-1940, se conformó el primer plan sexenal, el cual sirvió de plataforma electoral para la candidatura a la presidencia de Lázaro Cárdenas, con el cual se pasa de la elaboración de inventarios nacionales a una planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la revolución, sin embargo aún se carecía de los instrumentos suficientes para cumplir los propósitos planteados por el desarrollo.

En lo que toca al segundo plan sexenal 1940-1946, éste presenta un examen profundo relacionado con la planeación de las dependencias de gobierno y la coordinación de las mismas; su objetivo lo constituía el fortalecimiento del agro mexicano. Para 1942 se crea la Comisión Federal de Planeación Económica, cuyo propósito era el estudio y la conducción de la economía nacional en el marco de la segunda guerra mundial. El tercer plan sexenal 1947-1952 introdujo nuevos elementos en el diseño y la elaboración del

²⁵ Cfr. RUIZ Sánchez, Federico, "Avances del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el marco de la Planeación Nacional", en *Revista del IAPDEM*, núm. 8, abril-junio, Toluca, 1993.

programa de política económica del gobierno, dado que el objetivo sexenal era la industrialización del país.²⁶

A partir de ese momento se precisaba la participación del estado en la vida económica, se empezaron a desarrollar técnicas para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de una infraestructura para el desarrollo nacional y de controladora de los sistemas económicos estratégicos.

El plan de acción inmediata 1962-1964 y el plan de desarrollo económico y social 1966-1970 establecieron lineamientos para la inversión y el estímulo al sector privado. El primero tuvo por objeto estimular la formación del capital y el mejoramiento de la distribución del ingreso para dinamizar el mercado interno. "El plan era necesario para tener acceso al crédito externo proporcionado en el marco de la alianza para el progreso [...]. Así la inversión pública serviría como amortiguador de las fluctuaciones de la inversión privada y de las exportaciones, para lograr la estabilidad en la demanda agregada".²⁷

Durante 1962-1964 se facultó a la Secretaría de la Presidencia para reunir la información necesaria en la formulación de un plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, con el fin de programar las obras necesarias para el desarrollo regional y nacional, este

²⁶ Para mantener el crecimiento de la industria, el Banco de México en colaboración con Nacional Financiera, integran el Plan de Inversión del gobierno federal para impulsar el desarrollo industrial del país.

²⁷ PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Op. cit.*, p. 22.

plan fue hasta ese momento el que técnicamente estaba mejor diseñado e integrado.

En el periodo de 1966 a 1970, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, el cual buscó un equilibrio dinámico de los sectores público y privado en la participación de una economía mixta, para lo cual, el sector privado incidía mayormente en la producción y formación del capital, mientras que el sector público ayudaría a su consolidación. Como objetivos de este plan se tenían el impulso al sector agropecuario, el fortalecimiento de la industria, la estabilidad en el cambio monetario y el combate a las presiones inflacionarias; todo ello ayudaría a alcanzar un crecimiento económico nacional.

El desarrollo técnico de la planeación estuvo orientado por un conjunto de esfuerzos aislados que si no se concretaron en una programación sistemática, sí pudieron dar una orientación a la actividad del desarrollo de acuerdo a las condiciones de cada etapa histórica y a las transformaciones sociales, políticas y económicas del país.

En la década de los setenta se conformaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de estado, así como en las principales entidades paraestatales, hecho que produjo avances en la dimensión administrativa. De esta manera se empezaron a realizar planes y programas, diseñados para escalas y ámbitos sectoriales e intersectoriales específicos como un esfuerzo para ubicar a la planeación como práctica obligatoria en las actividades prioritarias del desarrollo.

La reforma administrativa realizada durante 1976 condujo a las instituciones públicas a nuevas necesidades de ejercicio de la planeación permitiendo la aplicación de metodologías y sistemas operativos ahí donde las prácticas administrativas eran ya obsoletas e inoperantes.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se concibió la necesidad de ordenar un Sistema Nacional de Planeación con el propósito de reorganizar los instrumentos económicos y políticos al alcance del estado, al mismo tiempo se llevaron a cabo importantes experiencias en la planeación estatal y municipal.

El Plan Global de Desarrollo, constituyó un esfuerzo de congruencia y racionalidad política y administrativa en la que se concibe a la planeación como una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para: fijar prioridades, elegir alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos, con base en la asignación correcta de recursos, así como en la coordinación de esfuerzos e imputación precisa de responsabilidades; se debió para esto, controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.²⁸

²⁸ Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Marco conceptual, México, 1980.

La administración pública federal durante 1982-1988 buscó hacer de la planeación un instrumento metodológico en la conducción ordenada del desarrollo, por lo cual se formula el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En este periodo se concibe instrumentar el programa político de planeación, para ello se modifica el Artículo 26 de la Constitución General de la República para establecer la intervención del estado en la organización de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Dicho esquema parte de la existencia de una economía mixta y de un esquema multidimensional que toma en cuenta no solo las actividades gubernamentales, sino también la participación de los diversos sectores y grupos organizados de la sociedad; del sector público, privado, social y demás organizaciones políticas, sociales, académicas, científicas y culturales interesadas en el proceso de planeación para el desarrollo.

Tal instrumentación se prevé a través de un proyecto de definición y de descentralización de funciones que permite a cada componente del sistema tener claridad sobre los objetivos y metas a lograr, a fin de decidir en su ámbito de competencia las mejores medidas y formas para el logro de lo planeado.

En el periodo de 1989-1994, se busca dar continuidad al Sistema Nacional de Planeación Democrática mediante la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene a grandes rasgos cuatro objetivos generales: la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el

mundo, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios; y el mejoramiento del nivel de vida de la población.²⁹

Hemos observado que a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, los programas de acción del sector público han logrado en gran medida constituirse en eslabón entre dos administraciones gubernamentales, la de Miguel de la Madrid y la de Carlos Salinas de Gortari, al pretender dar continuidad a los proyectos y programas puestos en marcha conforme a los planes vigentes, lo que permite definir futuras prioridades y dar un marco de referencia a las nuevas decisiones.

Ante esto, los proyectos han sido objeto de perfeccionamiento. De tal modo que hoy bien puede situarse al plan y a los programas no solo como un simple estudio de factibilidad o viabilidad económica, sino como un instrumento de desarrollo inserto en el marco macroeconómico que contiene los objetivos del nivel superior del proceso de desarrollo del país.

2.2 Generalidades del sistema de planeación

En las sociedades, la planeación es un instrumento para transformar de manera racional y previsoramente la realidad económica y social conforme a los valores y principios del

²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 6.

sistema político, económico y cultural, con la participación de los diversos grupos organizados de la sociedad.

Para que los sistemas de planeación sean eficaces y operativos deben estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras políticas, jurídicas y administrativas, asimismo, deben precisar las estrategias e instrumentos utilizados para hacer frente a las diversas situaciones que el mismo desarrollo exige.

Para el estudio de este capítulo, y en tanto que la planeación democrática en México es considerada como un sistema, se retoma al enfoque de sistemas referido anteriormente con el objeto de tener una visión general e integral de su funcionamiento, y comprender mejor los procesos, relaciones y objetivos que en él se desarrollan. Partiendo de lo anterior, consideramos al *sistema de planeación* como el macrosistema que involucra a todas las actividades de planeación desarrolladas por las instituciones públicas en coordinación con los sectores social y privado, en el cual convergen los lineamientos, políticas y estrategias orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

Para el caso que nos ocupa, dicho macrosistema se compone por tres sistemas de planeación, los cuales se distinguen y agrupan de acuerdo a los ámbitos de gobierno existentes (carácter federal). De esta manera identificamos un Sistema Nacional de Planeación, un Sistema de Planeación Estatal y un Sistema de Planeación Municipal, que a continuación se describen en forma general.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.) "constituirá un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diferentes grupos sociales y con la autoridad de las entidades federativas a efecto de realizar acciones de común acuerdo".³⁰

En el S.N.P.D. encontramos dos subsistemas: el de estructura institucional y el de infraestructura básica, que conjugados constituyen el apoyo necesario para el adecuado funcionamiento de las organizaciones públicas en la actividad planificadora. La estructura institucional define responsabilidades y funciones en forma clara para todos los elementos que participan (unidades de planeación de cada dependencia o entidad de la administración pública, organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios y los grupos sociales interesados), mientras que la infraestructura básica sirve para precisar el proceso técnico y metodológico de planeación y mejorar la calidad de los planes y programas generados en este sistema; la infraestructura de apoyo proporciona insumos de información que ayuda a la ejecución de la acción planificadora, apoyando la capacitación de los recursos humanos, y promoviendo la investigación de la planeación económica y social, entre otros.

El S.N.P.D. busca en el conjunto de sus acciones coordinar y orientar en forma ordenada y congruente los esfuerzos y

³⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Op. cit., p. 25.

compromisos compartidos entre las instancias gubernamentales federal, estatal y municipal en el proceso de desarrollo nacional. Por su carácter nacional, el sistema tiene una cobertura territorial en todo el país. Este sistema cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento que guía sus acciones, define estrategias generales, objetivos, propósitos y las principales políticas de desarrollo integral del país. El Plan Nacional es global, de cobertura nacional y de mediano plazo.

Los ámbitos de incidencia sobre los cuales actúa el S.N.P.D. son: el nacional (para todo el país), regional (para dos a más entidades federativas), estatal (para el territorio y la población de las entidades federativas) y municipal (se circunscribe al ámbito territorial de los municipios del país).³¹

Las acciones e implicaciones del S.N.P.D. en México no sólo deben ser indicativas ni mucho menos orientarse a esquemas unilaterales y centralizados, sino que deben tener un carácter obligatorio para el conjunto de las dependencias y entidades del sector público; de coordinación con las entidades federativas y municipios; de concertación entre los gobiernos federal, estatal y municipal y los sectores social y privado; y de inducción a partir de la definición de lineamientos de política económica para lograr ciertos comportamientos de la sociedad.

³¹ Vid. Secretaría de Planeación, *El Sistema Estatal de Planeación, Marco Conceptual y Jurídico*, Serie de Cuadernos Informativos, núm. 2, G.E.M.

Por otro lado, la base jurídica sobre la cual descansa la planeación nacional en México está dada por los siguientes ordenamientos jurídicos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes que regulan una área específica de planeación.

La Constitución en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 73 otorga a la planeación un carácter obligatorio, la transforma en un instrumento mediante el cual el gobierno ordena sistemáticamente la acción del estado a través de la regulación, promoción, e intervención en la economía, fijando objetivos, estableciendo prioridades, asignando recursos, responsables y tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados.

Para efectos de estudio del Sistema Nacional de Planeación Democrática, nos remitiremos a lo señalado en el artículo 26 constitucional, el cual indica textualmente: el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinan los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diferentes sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y a los programas de desarrollo. Habrá un Plan General de

Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Con este artículo se pretende cubrir la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de la sociedad contemporánea: la planeación, a través de la integración de un S.N.P.D., el cual no sólo implica la existencia de una regulación jurídica sino además plantear y ejecutar planes y programas en la promoción del desarrollo.

Derivado de lo dispuesto en el artículo 26, se publica la Ley de Planeación,³² la cual en su capítulo segundo Del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establece las bases conducentes a su integración y funcionamiento. Dicha Ley establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del S.N.P.D. a través de sus respectivas unidades administrativas que tengan asignadas funciones de planeación. "Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal, se llevarán a cabo en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática".³³

Por su lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.),³⁴ establece que el S.N.P.D. estará constituido por dependencias y entidades de la administración pública federal. Entre las dependencias a las

³² Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 5 de enero de 1983.

³³ Ley Federal de Planeación, art. 12, Ed. Porrúa S.A., 25a. ed., p. 203.

³⁴ Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de diciembre de 1976.

que se les confiere una función global en el proceso de planeación del desarrollo se encuentran: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁵ y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. La primera es la responsable de la planeación global; se constituye como dependencia normativa y de integración que trata de dar congruencia a las actividades de planeación llevadas a cabo por los sectores o instituciones públicas y privadas en la consecución de los objetivos nacionales. Asimismo, se encarga de definir las políticas financieras y crediticias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, proyecta los ingresos públicos de acuerdo a las necesidades de gasto y al equilibrio financiero del erario público a fin de que se tenga una vinculación entre los aspectos financieros y la planeación nacional, dándoles realismo y congruencia a sus acciones.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigila y controla el gasto público federal de las dependencias y entidades de la administración pública y su congruencia con los egresos; de igual forma aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas. El resto de las dependencias federales a través de sus unidades administrativas les corresponde intervenir en la elaboración

³⁵ Hasta el año de 1991 la Secretaría de Programación y Presupuesto era otra de las dependencias de carácter global responsables de proyectar la planeación nacional del desarrollo, pero debido a las reformas orgánico-funcionales realizadas en la administración pública federal, se fusiona con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasando sus funciones en la materia a ser responsabilidad de ésta.

del Plan Nacional de Desarrollo en sus respectivas materias, elaborar programas sectoriales asegurando su congruencia con las entidades, vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo, entre otras. En tanto, las entidades paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, elaborar sus respectivos programas institucionales, vigilar la congruencia de estos programas con otros sectores.

Por su lado, las vertientes de acción sobre las cuales incide la planeación nacional dentro de la administración pública son:

Vertiente global: Es el nivel en donde se da congruencia al proceso de planeación del desarrollo nacional, atendiendo el carácter macroeconómico y regional del país, es aquí donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo. Se responsabiliza de este nivel a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, involucrando al sector público en su conjunto.

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

Vertiente institucional: La planeación es realizada por cada una de las dependencias y entidades de la

administración pública federal en congruencia con los planteamientos y objetivos de la planeación sectorial y global.

En lo que respecta al ámbito estatal, el Sistema de Planeación Democrática incluye a los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (S.E.P.D.), los cuales ayudan a consolidar y a retroalimentar a este macrosistema dentro de un marco integral de responsabilidad y colaboración. La vinculación entre estos dos sistemas de planeación se da a través de los Convenios Unicos de Desarrollo (C.U.D.), ahora llamados Convenios de Desarrollo Social (C.D.S.),³⁶ y de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), como un elemento importante en el seguimiento de las políticas establecidas en el Plan y en el logro de los objetivos nacionales.

Los S.E.P.D. dan a las entidades federativas la posibilidad de ordenar y promover su propio desarrollo, para que articulen sus objetivos y políticas con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. A este respecto, la planeación estatal se refiere a las actividades de planeación en materia económica y social propias de su ámbito territorial que le permitan orientar sus actividades.

La actividad planificadora estatal resulta ser una condición para que la descentralización de la vida nacional se lleve a cabo. En la medida en que los estados definan sus

³⁶ Presidencia de la República, *Convenio de Desarrollo Social 1994 que suscribe el Ejecutivo federal y Ejecutivo del Estado de México*, México, 1994, pp. 3-5 (mimeo).

propias estrategias e instrumentos de acción, se fortalecerá la posibilidad de un desarrollo nacional integral, sin perder de vista que el apoyo administrativo y financiero que brinda la federación a los estados contribuye en gran medida a fortalecer su capacidad gestora y de respuesta a las demandas sociales.

En los S.E.P.D., los planes estatales serán lo que el Plan Nacional de Desarrollo es para el S.N.P.D., constituyendo el instrumento rector del desarrollo de la entidad federativa el cual tendrá una vigencia de mediano plazo. En ellos se diagnostica la situación económica y social en los niveles global, sectorial y regional del estado; se establecen los propósitos, estrategias y principales políticas de desarrollo y se indican los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender la problemática particular de cada entidad. La planeación estatal tendrá un carácter obligatorio para el conjunto de dependencias y organismos auxiliares que conforman a la administración pública de este ámbito, la cual se realizará de manera coordinada con el ámbito municipal, y concertada y de inducción con los sectores social y privado.

Los S.E.P.D. para su adecuado funcionamiento tienen que precisar su marco normativo que les permita articular sus acciones de planeación como está definido en el ámbito nacional; en este sentido debe darse una adecuación a las Constituciones estatales de acuerdo a los contenidos que en materia de planeación para el desarrollo se han introducidos en la Constitución General de la República. En las entidades federativas las acciones llevadas a cabo en materia de

planeación se sustentan jurídicamente en su respectiva Constitución, Ley Estatal de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y leyes que regulan actividades específicas de planeación.

Las Constituciones estatales, como sistema normativo, señalan la responsabilidad del gobierno para realizar un sistema de planeación y establecer los mecanismos de participación social de los diferentes sectores de la población.

La Ley de Planeación de cada estado, señala en términos generales el carácter democrático de la planeación al definir la participación de los sectores tanto sociales como privados y la consulta popular en la integración del S.E.P.D. Dicha Ley fija los criterios de seguimiento, evaluación y control de los planes y programas instrumentados para alcanzar los objetivos estatales de desarrollo.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración de cada estado establece las bases estructurales para el funcionamiento de los distintos órganos que componen el S.E.P.D., en donde se señalan y delimitan las atribuciones de los órganos (dependencias y organismos) en el estudio y despacho de los asuntos de planeación. En este sentido existen dependencias que en el marco de la administración pública estatal se encargan de establecer y conducir la política en materia de planeación para el desarrollo en base a lo estipulado por su legislación vigente.

Por lo general, las dependencias que tienen competencia en materia de planeación desde una perspectiva global en los estados son: la Secretaría de Planeación y Desarrollo o

Planeación y Finanzas ó su similar, la cual se encarga entre otros aspectos de elaborar junto con otras dependencias y organismos auxiliares el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven; promover la participación de los sectores social y privado en la formulación y ejecución de los planes y programas; prestar asesoría y apoyo técnico necesario a los municipios para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), constituye un órgano importante en la acción planificadora de los estados; dicho sistema se ha convertido en uno de los principales mecanismos de coordinación y negociación entre los tres órdenes de gobierno y en el instrumento para la inducción y concertación de acciones con los distintos sectores participantes.

Los S.E.P.D. para fortalecer el funcionamiento de su estructura orgánico-administrativa debe contar con una infraestructura de apoyo que le permita entre otros aspectos, capacitar a los recursos humanos en las tareas de planeación, contar con información en la cantidad y en la calidad requerida en el proceso de planeación y procurar la investigación para la consolidación de los S.E.P.D. y apoyar la transformación económica y social de los estados.

Las vertientes de acción de la planeación estatal están dadas de la misma forma que en el S.N.P.D.; distinguiéndose una vertiente global, sectorial e institucional aplicado a la administración pública de cada entidad.

Para el fortalecimiento y cristalización de los S.E.P.D. es necesario que la planeación estatal sea congruente con los esfuerzos de la planeación en las escalas nacional, regional y municipal en base a un marco jurídico vigente. Debe contar con una organización institucional que defina claramente las responsabilidades y competencias en la ejecución de las acciones y que posibilite la agrupación sectorial para propiciar una adecuada coordinación y una mayor eficiencia en el logro de los objetivos planteados, así como asegurar la participación activa de la sociedad en las actividades de planeación.

Por último, dentro del macrosistema de planeación democrática y en base a la división territorial y a la organización político-administrativa de los estados, existe una planeación cuya actuación se circunscribe al territorio de los distintos municipios que integran el país. Dicha planeación constituye una herramienta orientadora del desarrollo económico y social de la comunidad, estableciendo planes y programas que fijan las prioridades y objetivos de acuerdo a los grandes lineamientos estatales y nacionales.

El papel que desempeñan los municipios en el desarrollo estatal y nacional es, sin lugar a duda, una exigencia palpable, ya que en este ámbito de gobierno es donde se presentan con mayor impacto las demandas de la comunidad

y en donde la población encuentra una expresión concreta de participación.³⁷

En el ámbito municipal, el instrumento que rige su acción planificadora, es el Plan Municipal de Desarrollo, mismo que de acuerdo a la legislación que lo sustenta es elaborado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado por el ayuntamiento a través de sus órganos y unidades administrativas correspondientes. El Plan Municipal tiene una vigencia temporal de mediano plazo de acuerdo a los programas y planes estatales y nacionales. Todo Plan Municipal deberá contener los objetivos, políticas y estrategias que atiendan las demandas prioritarias de la población, que procuren el desarrollo armónico del municipio, garanticen la participación de la sociedad en las acciones del gobierno, vinculen este plan con los planes de desarrollo federal y estatal; aplicando de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan y los programas de desarrollo.

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

³⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México...*, p. 261.

integral de planeación y vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera.

La actividad planificadora en este ámbito de gobierno da al municipio la oportunidad para que formule, apruebe y administre los planes de desarrollo dentro de su respectiva jurisdicción, con el propósito de reordenar su desarrollo económico, social y político. Dicha actividad planificadora no solo debe cumplir con la elaboración de planes municipales, sino además debe incorporar progresivamente a los municipios a la planeación estatal a través de acciones de corresponsabilidad y compromiso.

La base jurídica sobre la cual se sustenta la planeación en este ámbito de gobierno lo constituye la Ley Orgánica Municipal de cada estado, la cual contempla la promoción y conducción del desarrollo de los municipios, fomentando actividades económicas, y atendiendo necesidades prioritarias como son: salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda, entre otros. Con la implementación de estas actividades, se ha pretendido fijar la base para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones municipales.

Quizás de los tres sistemas que integran al macrosistema de planeación, sea en el ámbito municipal donde la actividad planificadora encuentra una mayor y más dinámica participación ciudadana en el ejercicio de su voluntad política; es aquí donde se palpan con mayor realidad los problemas y carencias que aquejan a las comunidades, haciendo imperiosa la necesidad de fijar prioridades, de

acuerdo a necesidades concretas, dar soluciones acordes a los requerimientos y aspiraciones de la población, a efecto promover su autosuficiencia en la gestión administrativa, y en el ingreso y ejercicio de sus recursos.

2.3 El sistema de planeación del Estado de México en el marco de la planeación nacional

Para lograr la consolidación del S.N.P.D. es necesario establecer relaciones de coordinación entre el ámbito federal y los estados en un marco de respeto a su libertad y autonomía, esto con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación entre ambos ámbitos de gobierno.

Este tipo de relaciones fortalecen el cumplimiento de los principios del régimen federal del país a través del cual se pretende impulsar la capacidad de los gobiernos estatales y municipales en la atención de las demandas y necesidades sociales.

En atención a dichos propósitos, el Estado de México ha organizado su propio Sistema de Planeación Democrática al igual que otros estados, con la finalidad de ordenar y promover su desarrollo, articular sus objetivos y políticas con las prioridades y estrategias nacionales, y en general para vincularse al marco integral de planeación del S.N.P.D. La planeación estatal contribuye al proceso de descentralización en la toma de decisiones y amplía los canales de participación de los sectores social y privado.

El gobierno del Estado de México junto con sus municipios en los esfuerzos por atender las exigencias sociales, ha realizado acciones tendientes a precisar y fortalecer esquemas de planeación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

A través de la descentralización administrativa se pretende vincular la planeación federal con la del Estado de México a efecto de establecer una estrecha y efectiva coordinación entre estos dos sistemas, a fin de llevar a cabo las tareas relacionadas con el desarrollo estatal integral, fortalecer al municipio y ordenar las actividades económicas en el territorio nacional, dando así vigencia al federalismo e impulsando a las regiones.

La relación que se da en materia de planeación entre estos dos ámbitos de gobierno en la promoción del desarrollo económico y social es bajo los principios de coordinación, correspondencia y compromiso.

Bajo estas circunstancias, los ejecutivos federal y del Estado de México han suscrito el Convenio de Desarrollo Social (C.D.S.), con el objeto de fortalecer las vertientes de coordinación entre el gobierno federal con los gobiernos del estado y municipales en el marco de los acuerdos nacionales para la ampliación de la vida democrática; asimismo se prevé la realización de acciones por ambas instancias de gobierno, en las tareas que en contra de la pobreza extrema lleva a cabo el Programa Nacional de Solidaridad.

El Convenio de Desarrollo Social para 1994 en su afán por fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de

acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno, lleva a cabo un conjunto de esfuerzos que tienen como propósito:

- Impulsar la participación de los gobiernos estatal y municipal en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, regionales y especiales con el Plan Estatal de Desarrollo en el contexto de la planeación regional.
- Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno, con la participación de los sectores social y privado.
- Coordinar los esfuerzos de ambos órdenes de gobierno en la realización de obras y prestación de servicios.
- Vincular las acciones de los gobiernos federal y estatal con la participación de los municipios en la preservación del equilibrio ecológico, entre otros.

Para promover el desarrollo económico del estado se requiere de una conjunción de esfuerzos, coordinación de acciones en los distintos órdenes de gobierno y de la participación de los diversos sectores sociales tanto en el planteamiento de los problemas como en la búsqueda de sus soluciones. Ante este contexto, y atendiendo la estructura moderna de las funciones de administración pública del estado, se ha constituido por la vía de la desconcentración el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de

México (COPLADEM)³⁸ como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que tendrá como objetivo, promover y coadyuvar a la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos que realizan las administraciones federal, estatal y la de los municipios, relacionados con la planeación, programación, ejecución e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad, propiciando a su vez la participación en estas tareas de los diversos sectores de la comunidad.³⁹

Entre las funciones que tiene a su cargo el COPLADEM se encuentran:⁴⁰

- Promover y coadyuvar con la participación de los diferentes sectores de la comunidad a la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal.

³⁸ Publicado en la Gaceta de Gobierno el 16 de mayo de 1981.

³⁹ El proceso de creación del COPLADEM ha adolecido de congruencia entre lo que jurídica y administrativamente se entiende por desconcentración y las características que presenta su acuerdo de formal creación; esto origina que en su operación real funcione con características de un organismo descentralizado. A este respecto es necesario que se ajuste su naturaleza jurídica a las formas de organización de la administración pública a fin de evitar imprecisiones que puedan devenir en actos jurídicos o decisiones que carezcan de validez.

⁴⁰ Secretaría de Finanzas y Planeación, "Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México", en *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*, G.E.M., p. 893.

- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y la cooperación de los sectores social y privado para la instrumentación a nivel local, de los planes global, estatal, sectorial y municipal.
- Coordinar el control y evaluación tanto del Plan Estatal de Desarrollo como de los planes que formule el sector público federal que incidan a nivel estatal y promover medidas para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Sugerir a los ejecutivos federal y estatal programas de acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos de desarrollo del estado.
- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo estatal, entre otros.

De acuerdo a estas disposiciones y mecanismos de coordinación, se ha consolidado en el Estado de México, como en los demás estados de la República, un Sistema Estatal de Planeación Democrática que se integra mediante una estructura orgánico-institucional formada por dependencias y organismos de la administración pública estatal, ayuntamientos, representantes de los grupos social y privado, y por las dependencias federales que actúan en el estado con el fin de asumir responsabilidades de común acuerdo e interés general en la toma de decisiones.

Con el establecimiento del Sistema Estatal de Planeación se da la oportunidad para que el Estado de México junto con su comunidad, se constituya en el principal promotor y administrador de su propio desarrollo, asimismo contribuye que tanto federación, estado y municipios puedan coordinar sus esfuerzos a efecto de contrarrestar la falta de comunicación y la duplicidad de esfuerzos.

Algunas de las actividades que se llevan a cabo en el Estado de México para compatibilizar la acción planificadora con el Plan Nacional de Desarrollo son:

- Elaboración de programas estratégicos regionales.
- Compatibilidad de los lineamientos metodológicos en la realización de sus actividades de planeación con el S.N.P.D.
- Coordinación con las autoridades federal, estatal y municipal para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal.
- Participación en la planeación estatal a través de la presentación de propuestas que se estimen pertinentes.

Sin embargo, y a pesar de las acciones y esfuerzos realizados por los estados en el desarrollo de prácticas de planeación democrática, se pueden observar todavía que en la relación y coordinación entre los tres sistemas de planeación, los estilos que presenta la federación dan forma a las prácticas de la planeación estatal, la cual a su vez aporta la base de funcionamiento de los modelos municipales en materia de planeación. Estos mecanismos de coordinación

denotan un predominio del ámbito federal lo que se convierte en un centralismo en la toma de decisiones y en la asignación de recursos dando pocas oportunidades a las iniciativas regionales de las entidades y municipios en la promoción de su desarrollo económico y social.

Muchos de los objetivos y políticas gubernamentales se definen en el poder público central de manera vertical, los esfuerzos de redistribución de competencias y recursos se definen en más de las veces en el ámbito federal. Ante estas circunstancias y atendiendo a las políticas de democratización intergubernamental se requiere revertir esa forma piramidal de acceso al tratamiento de la problemática estatal procurando una mayor participación de las entidades federativas y de la sociedad en la gestión de lo público y en el desarrollo de sus regiones. En este sentido la regionalización urge sea revitalizada y actualizada como instrumento indispensable para la ejecución de las estrategias establecidas por la planeación estatal para el desarrollo "... en la revisión del esquema de regionalización adquiere vital importancia el diseño de estrategias diferenciadas para el tratamiento de la problemática estatal y municipal. Así, se entiende que es necesario una tipología económico-financiera que aborde la heterogeneidad y las características de cada realidad concreta para resolver sus problemas".⁴¹

⁴¹ VELASCO Monroy, Santiago, "La Modernización de la Coordinación y Colaboración Intergubernamental Fiscal-Administrativa en la Reasignación de Recursos Escasos", en *Revista del IAPEM*, núm. 23, julio-septiembre 1994, p. 23.

Así como el ámbito federal debe promover el desarrollo de los estados, se requiere que dichos estados complementen los esfuerzos realizados a través de una mayor capacidad para movilizar y gestionar recursos, para diseñar profundas innovaciones en sus políticas y para promover y ejecutar acciones orientadas a la autosuficiencia económica y financiera.

Por otro lado, es necesario fortalecer y reestructurar los mecanismos de coordinación entre la federación y los estados, a fin de que éstos se conviertan en verdaderos instrumentos para que las entidades federativas y municipios promuevan su desarrollo de acuerdo a sus características y necesidades.

Considerando estas acciones, se podrán abrir más espacios a la participación de los sistemas estatales de planeación en la definición de las políticas y estrategias de desarrollo que en el ámbito federal se han planteado, y de esta forma, ampliar los esquemas de descentralización de la vida nacional.

2.4 *El Sistema Estatal de Planeación en el Estado de México (S.E.P.D.)*

2.4.1 Antecedentes de la planeación en el estado

Revisadas algunas consideraciones del macrosistema de planeación democrática, se abordará a continuación el

Sistema de Planeación del Estado de México, que servirá como marco de referencia para realizar el análisis y desarrollo del objeto de estudio.

Para entender la conformación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, es necesario considerar algunos antecedentes históricos que denotan el comportamiento y función de la actividad planificadora en el estado; por lo cual se realiza un breve repaso de dicho proceso.

Con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República en 1930, se iniciaron en el Estado de México esfuerzos para conducir el desarrollo económico y social de la entidad a través de la planeación; es así como en 1931 se crea la Ley de Protección a la Industria, cuyo objetivo fue apoyar al sector industrial a través del impulso a la producción y el incentivo al empleo.

Con esta misma política de desarrollo, en 1937 se publica la Ley sobre Protección de los Centros de Turismo, cuyo interés principal era el estímulo a la actividad turística mediante la creación y rehabilitación de la infraestructura para el desarrollo de la entidad.

En el año de 1942, siendo gobernador Isidro Fabela, se publica la Ley de Planeación y Zonificación del Estado de México, en la cual se precisa la actuación del gobierno estatal en la ejecución de la actividad planificadora, así como la zonificación de sus ciudades y poblaciones. Más tarde en 1944, con el objeto de estimular la instalación de nuevas plantas industriales en el estado, en la promoción de su

desarrollo, se publica la Ley de Protección a la Industria en el Estado Libre y Soberano de México.

El conjunto de leyes expedidas en este tiempo tienen como denominador común la industrialización del estado a través de los beneficios y exenciones dadas a los empresarios para la inversión de su capital.

En la gestión de Salvador Sánchez Colín 1951-1957, se realizaron importantes trabajos de planeación, comprometiéndose desde su campaña a seguir un plan de trabajo sistematizado y estructurado a fin de dar congruencia a las políticas públicas y a las acciones gubernamentales. Con el objeto de dar formalidad a su plan de gobierno, la legislatura aprobó en 1951 los decretos 66 y 68 referidos a la Ley de Cooperación para la realización de obras públicas. Muestra como ésta caracterizaron a dicho gobierno en su intento por satisfacer las demandas sociales, por reordenar las actividades del quehacer público y redinamizar la acción gubernamental.

Para 1956 se expidió la segunda Ley de Planeación y Zonificación y se formuló el primer plan sexenal denominado Propuesta de un Programa de Gobierno 1958, como un instrumento técnico y analítico de las ciencias económicas que sirvió de base al gobierno de Carlos Hank González, para elaborar el primer Atlas del gobierno del Estado de México, el cual constituyó un modelo de planeación técnica agregada y de cuantificación de objetivos a realizar, poniéndose más tarde en marcha el Plan de Desarrollo Urbano del Estado.

En 1958 el gobernador Gustavo Baz Prada promulgó la Ley de Planificación del Estado, con el propósito de regular el desarrollo urbano, el uso del suelo y la creación de infraestructura y equipamiento urbano. Dicha ley contempla la existencia de un Comité Estatal de Planeación y de comités especiales de planificación distinguiendo el ámbito global y sectorial.

Durante 1971 se reformó la ley antes señalada concibiendo a la planificación como la elaboración y organización de estudios y actividades tendientes a la determinación de objetivos, así como la formulación de planes orientados hacia el mejoramiento de la vida humana en la entidad (artículo 2), a su vez se crea la Junta Consultiva de Planificación cuya actividad se orientaba al estudio y asesoría sobre proyectos y ejecución de obras.

En el mismo año se publica la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, llevándose a cabo una trascendental reforma presupuestaria.

Por otra parte, en 1975 ante la necesidad de lograr la mayor coordinación entre los órdenes federal y estatal, en las acciones de gobierno y fortalecer conjuntamente el sistema federal, se promueve la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES), colocándose la base para impulsar la planeación estatal; dos años después se dota a este Comité de personalidad jurídica y patrimonio propio para fortalecer la asesoría y coadyuvar a la

programación y presupuestación a nivel local.⁴² La posterior suscripción del Convenio Único de Coordinación (C.U.C.) en 1977, promovió la descentralización de programas federales de inversión en obras locales de infraestructura económica y social.

Para 1979 con el apoyo de la Secretaría de Programación y Presupuesto se logra en la mayoría de los estados de la República la formulación de sus propios planes de desarrollo.

De acuerdo a las exigencias de coordinación que tenía la acción planificadora en el cumplimiento de los objetivos estatales, el gobernador Jorge Jiménez Cantú, en 1981 creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, (COPLADEM) a efecto de fortalecer la interrelación entre la federación y entidades federativas.

En la gestión del Lic. Alfredo del Mazo González se sientan las bases para una administración estatal acorde a las necesidades y condiciones del estado. En este periodo la planeación llega a un momento importante en la modernización, al concretarse la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática cuyo fundamento más firme lo constituye la Ley de Planeación del Estado.

En el año de 1983, los Ejecutivos federal y estatal, determinaron modificar la denominación del Convenio Único de Coordinación (C.U.C.), por la de Convenio Único de

⁴² CONZUELO Ferreyra, Ma. del Pilar y Rolando Barrera Zapata, *Evolución y retos de la planeación en el Estado*, Toluca, 1993, p. 23 (mimeo).

Desarrollo (C.U.D.) considerando la proyección de dicho instrumento en las tareas de desarrollo.

En 1981 se creó la Secretaría de Planeación para responsabilizarse de las funciones de planeación y programación en la entidad. Los esfuerzos por reordenar y sistematizar la acción pública a través de la planeación, dan las bases para una nueva estrategia de desarrollo, los cuales contienen los principios básicos del ejercicio del poder público y las bases de congruencia de las estrategias, objetivos y prioridades del estado con las grandes directrices del desarrollo nacional.

Las actividades realizadas necesitaban de un soporte que diera legalidad a las acciones emprendidas en este orden; ante tales circunstancias se aprueba en 1981 la Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de México, la cual establece que será la Secretaría de Planeación la dependencia responsable de la planeación estatal en las distintas etapas.⁴³ De la misma forma se publica la Ley Estatal de Planeación para establecer los principios, las bases y las normas sobre las cuales participarán los distintos sectores sociales dentro del proceso planificador.

Por su parte, los municipios empezaron a realizar esfuerzos para elaborar sus planes trianuales de desarrollo que les permitan guiar sus acciones en el cumplimiento de

⁴³ De acuerdo al proceso de modernización de la administración pública estatal, la Secretaría de Planeación se fusiona el 11 de octubre de 1989 con la Secretaría de Finanzas para conformar lo que es ahora la Secretaría de Finanzas y Planeación.

los objetivos establecidos por el ayuntamiento y por el gobierno estatal y federal.⁴⁴

En 1984, se suscribió por primera vez el Convenio de Desarrollo Municipal con los 121 presidentes municipales, con el objeto de realizar diversas acciones que permitieran conjuntar recursos estatales y municipales en respuesta a las demandas sociales.

A su vez, se elaboró el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987 en base a la normatividad estatal y federal establecida, y cuyo propósito fue compatibilizar los objetivos estatales con los nacionales e incorporar los nuevos instrumentos de la planeación federal.

Para el siguiente periodo de gobierno se preparó el Plan de Desarrollo del Estado 1987-1993, como el instrumento rector de las tareas de gobierno, sobresaliendo los aspectos demográficos, de recursos naturales, de bienestar social, infraestructura productiva y de finanzas públicas.

En el periodo de Ignacio Pichardo Pagaza 1989-1993, se avanza en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, al realizar acciones para orientar en forma ordenada y congruente el proceso de desarrollo político, económico y social de la entidad a través de la coordinación del gobierno federal, municipal y los sectores social y privado interesados. Durante este periodo se formula el Plan Estatal de

⁴⁴ Con la elaboración de los planes y programas municipales se cumple con lo dispuesto en el art. 6 y 34 de la Ley de Planeación del Estado, que por mucho tiempo se había dado escasa importancia a su ejecución.

Desarrollo 1990-1993, cuyos objetivos principales se circunscriben en tres grandes apartados: mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado, incrementar la productividad y el empleo, y consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.⁴⁵ Para cumplir con estos grandes objetivos estatales, se instrumentaron programas específicos de acción gubernamental de carácter anual denominados Programas Estatales Integradores de la Inversión Pública.⁴⁶

En la administración de Emilio Chayffet Chemor se elaboró el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 el cual tiene como objetivos: el combate a la pobreza extrema, la modernización y preservación de la vida rural, dignificar la vida urbana y dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo,⁴⁷ buscando todos ellos en el conjunto de sus acciones eliminar la dispersión y el inmediatez de la acción gubernamental en la promoción del desarrollo económico y social.

Durante este periodo, el Ejecutivo estatal suscribió el Convenio de Desarrollo Social para 1994, el cual sustituye al Convenio Unico de Desarrollo. Dicho convenio tiene por objetivo, fortalecer las vertientes de coordinación entre el

⁴⁵ Secretaría de Finanzas y Planeación, *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*, Ed. Litomex, México, 1990, p. 51.

⁴⁶ Estos programas fueron de carácter anual atendiendo las fuentes de recursos y las entidades responsables de su ejecución. Dichos programas estatales son: de Solidaridad en las Zonas Urbanas Marginadas, de Etnodesarrollo, de Desarrollo Rural, y de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo.

⁴⁷ *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, Toluca, 1993, G.E.M., p. III-5.

gobierno federal y los gobiernos estatal y municipal; asimismo prevé la realización de acciones en las tareas que en contra de la pobreza extrema lleva a cabo el Programa Nacional de Solidaridad.

Por otro lado, también se han intensificado las acciones de apoyo a los gobiernos municipales para que estos elaboren sus planes de desarrollo en base a una metodología homogénea y a una estructura integral.

Con esta rápida revisión histórica de la planeación, se han notado esfuerzos de los diversos gobiernos del estado por contar con un instrumento rector de las acciones del desarrollo; sin embargo este proceso de planeación no termina con la implementación de planes y programas, sino que debe continuar con la programación precisa de las acciones e implementación de un sistema constante de seguimiento y evaluación que permita retroalimentar al Sistema Estatal de Planeación Democrática en la ejecución de sus acciones y en el control de los objetivos establecidos.

2.4.2 Generalidades del Sistema de Planeación en el Estado

Para cumplir con los principios que la planeación estatal exige, se han establecido mecanismos de coordinación y concertación entre los estados y la federación, con el propósito de hacer congruente la actividad planificadora que efectúan ambos órdenes de gobierno.

Este postulado busca ser una estrategia para la descentralización de la vida nacional a través de la cual se fortalezca y revitalice a la federación, al estado y a los municipios para que con mayor eficacia atiendan las demandas y necesidades sociales de sus respectivos ámbitos de actuación.

Para consolidar el S.N.P.D. es necesario impulsar la planeación en las entidades federativas, respetando su autonomía y su marco jurídico. Ante esto, se ha tenido a bien conformar sistemas estatales de planeación por medio de los cuales los estados promuevan y ordenen su desarrollo y articulen sus objetivos y políticas a las prioridades y necesidades nacionales.

Con la elevación a rango constitucional de la planeación en el Estado de México, el Ejecutivo sentó las bases para institucionalizar los esquemas de planeación y desarrollo de la entidad. De esta manera se concreta en 1984 el Sistema Integral de Planeación Estatal (S.I.P.E.), el cual se ha definido como "un conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura nacional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades y elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la impartición precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, los

avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios".⁴⁸

Con lo anterior se señala que el S.I.P.E. es un intento de racionalidad política, administrativa y económica del gobierno para hacer frente de manera eficaz a los problemas que le plantea el desarrollo, actuando dicho sistema no de manera aislada y desarticulada sino en base a una coordinación con otras instancias de gobierno a efecto de que su esfuerzo se oriente a metas y cumplimientos comunes en el quehacer global, sectorial, regional e institucional. La coincidencia estratégica de la planeación nacional y estatal no es ocasional sino racionalmente intencionada.

El proceso de planeación en el estado, al igual que el nacional, constituye un conjunto de actividades que permiten sistematizar por anticipado las acciones a realizar con el propósito de alcanzar objetivos establecidos, asignar recursos presupuestarios, dar seguimiento a las acciones, entre otras. Dicho proceso debe ser flexible, práctico y dinámico, dividido para su operación en cuatro etapas que son: formulación, instrumentación, control y evaluación.

A nivel regional, la planeación en el estado se nutre de los principios nacionales y de los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, al grado que se ha constituido en una herramienta de trabajo sistematizada y en un conjunto metodológico de técnicas orientadas a modificar

⁴⁸ Vid. Secretaría de Administración, *Glosario de Términos Básicos de la Administración Pública del Estado de México*, G.E.M., México, 1992.

progresivamente los cursos de acción del desarrollo económico y social en un espacio y tiempo específico.

Un aspecto importante en la acción planificadora es la participación social, la cual debe traducirse en un diálogo permanente y sistematizado para conocer las inquietudes, demandas y propuestas concretas de los diferentes sectores, grupos e individuos de la sociedad. La consulta es un proceso democrático irreversible que deben fortalecer los gobiernos federal y estatal.⁴⁹

A su vez, la planeación instrumentada en el estado constituye un proceso político que busca satisfacer necesidades de la sociedad; coordinarse con la federación y los municipios con el objeto de ordenar sus actividades de desarrollo; orientar las acciones de los sectores social y privado; definir objetivos locales; precisar requerimientos financieros; asignar responsables de su ejecución y orientar las actividades en los diferentes sectores y regiones.

Con el Sistema Integral de Planeación Estatal se pretende que tanto gobierno como la comunidad sean los actores principales del desarrollo en un marco integral de planeación y coordinación, a fin de dejar a un lado la improvisación, la falta de comunicación y la duplicidad de esfuerzos.

Con el propósito de fortalecer el funcionamiento de la estructura orgánico-administrativa del Sistema Estatal de Planeación y de impulsar sus avances y proyectos en sus

⁴⁹ En el Estado de México es necesario que se instalen en forma permanente foros de consulta popular en los rubros: fortalecimiento municipal, desarrollo rural integral, desarrollo económico, desarrollo urbano, educación, cultura, trabajo y salud.

distintas etapas, se requiere contar con una infraestructura de apoyo que patrocine y difunda el conocimiento de la estructura y el funcionamiento del Sistema de Planeación a través de la capacitación e investigación.⁵⁰ Un elemento importante a considerar dentro de la infraestructura de apoyo lo constituye la modernización de la administración pública, la cual implica una modificación de sus estructuras administrativas a los fines de la planeación estatal, así como unidades estatales de proyectos que brinden apoyo técnico, informativo y consultivo en materia de proyectos de inversión, como elemento fundamental para impulsar el desarrollo del estado.

2.4.3 Base normativa del S.E.P.D.

En el Estado de México, las acciones que se llevan a cabo en materia de planeación se sustentan jurídicamente en un marco normativo integrado por la Constitución Política del Estado, la Ley Estatal de Planeación, la Ley Orgánica del Estado y en la Ley Orgánica Municipal, así como en leyes sectoriales o sustantivas que regulan una materia específica de planeación (Ley de Obras Públicas, Ley de Asentamientos Humanos, Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, entre otras).

⁵⁰ Dentro del Sistema Estatal de Planeación, los instrumentos que se utilizan como infraestructura de apoyo son: el CODEM, los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, y los presupuestos de egresos de los gobiernos estatal y municipal.

Constitución Política del Estado

En la Constitución estatal como marco normativo de la planeación, se establecen las acciones del gobierno para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo que se ha planteado en lo económico y en lo social. Asimismo se establece la facultad del gobierno para conducir y orientar la actividad económica de la entidad en los términos que establece la planeación democrática tomando en cuenta la participación de los distintos sectores de la población.

Ante esta responsabilidad que señala la Constitución estatal, se confiere al titular del Ejecutivo, en su artículo 89 fracción XIV, la obligación de:

"Planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia, establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el sistema de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo".⁵¹

Como producto de esta acción, la Constitución estatal señala la responsabilidad del gobierno para integrar un sistema de planeación y establecer los mecanismos de participación social en este.

La misma Constitución señala en su artículo 70 fracción VII la obligación de la legislatura local para:

⁵¹ Secretaría de Finanzas y Planeación, "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México", en *Prontuario de Legislación Fiscal 1994*, G.E.M., p. 33.

"Dictar leyes para la planeación democrática del desarrollo del estado".⁵²

Ley de Planeación del Estado⁵³

En términos generales, la ley establece el carácter democrático que debe tener la planeación, definida ésta con la participación de los diferentes sectores tanto sociales como privados. Esta ley confiere al Ejecutivo fijar los procedimientos a través de los cuales se lleve a cabo la participación y la consulta popular para la integración del Sistema Estatal de Planeación Democrática, así como los mecanismos de evaluación y control de los planes y programas instrumentados para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Entre los principales propósitos que atiende la planeación estatal se encuentran (artículo 3º):

- Transformar racional y progresivamente los cursos de acción del desarrollo económico y social.
- Promover la participación de los diferentes grupos sociales.
- Lograr el equilibrio económico de la población y de sus regiones.
- Hacer congruentes los propósitos de la planeación nacional, estatal y municipal.

⁵² Ibidem, p. 19.

⁵³ Publicada en la "Gaceta de Gobierno" el 17 de enero de 1984.

Los responsables de llevar a cabo la planeación estatal son: la Secretaría de Finanzas y Planeación (en una vertiente global de acción), las dependencias del Poder Ejecutivo estatal (planearán, programarán y conducirán sus actividades de acuerdo al Plan de Desarrollo), los organismos auxiliares y fideicomisos estatales (seguirán los lineamientos de planeación señalados por las dependencias de coordinación sectorial) y los ayuntamientos (formularán sus planes y programas de desarrollo en sus respectivas jurisdicciones), así como los sectores social y privado interesados.

Cabe mencionar que la Ley de Planeación del Estado ha permanecido sin modificaciones desde su publicación en 1984, lo que deja ver la imperiosa necesidad de modificar este ordenamiento jurídico de acuerdo a las nuevas demandas y exigencias de la realidad económica y social de la entidad. Por ejemplo no se contempla la fusión de la Secretaría de Planeación y de Finanzas como actualmente se presenta.

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal⁵⁴

Esta ley contiene disposiciones jurídicas que cumplen con una función semejante a los ordenamientos contenidos en el marco normativo federal. Dicha ley, entre otros aspectos, regula la organización y el funcionamiento de la

⁵⁴ Publicada en la "Gaceta de Gobierno" el 17 de septiembre de 1981.

administración pública centralizada y descentralizada del estado.

Un punto importante dentro del contenido de esta ley, es el referido al establecimiento y delimitación de atribuciones de las dependencias del Ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública estatal, responsabilizando a cada una de ellas de las funciones que les hayan sido encomendadas.

En el Estado de México, la dependencia que tiene a su cargo el ejercicio de la planeación global, es la Secretaría de Finanzas y Planeación, la cual se encarga de aspectos tales como: elaborar junto con otras dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven; coordinar los programas y las acciones de desarrollo del gobierno del estado; promover la participación de los sectores social y privado en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo; formular los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a la planeación; asimismo, prestar asesoría y apoyo técnico necesario a los municipios que lo requieran para la elaboración de sus planes y programas (se tratará con más detalle en el inciso siguiente las actividades de planeación que tiene esta Secretaría y su forma de organización administrativa).

Ley Orgánica Municipal⁵⁵

Establece las bases necesarias para promover y conducir el desarrollo de los municipios; los cuales formularán planes y programas que les ayuden a cumplir con sus fines de mejoramiento y desarrollo de sus centros de población y en una eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

La Ley Orgánica Municipal, establece la potestad que los ayuntamientos tienen para participar en la planeación del desarrollo a través de la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas para promover y fomentar las actividades económicas del municipio y satisfacer las necesidades más importantes y urgentes como son: salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

En este sentido, en el Estado de México se ha incorporado a la Ley Orgánica Municipal, las distintas atribuciones de los ayuntamientos, para que elaboren sus planes y programas de desarrollo, aprueben y publiquen el plan en base a lo dispuesto por la Ley de Planeación, y participen en la elaboración, actualización, instrumentación, control, evaluación y ejecución de los planes regionales cuando se refieran a prioridades y estrategias de desarrollo.

⁵⁵ El 2 de abril de 1993, entra en vigor la nueva Ley Orgánica Municipal, en sustitución de la que hasta ese momento estaba vigente desde 1973.

2.4.4 Parte orgánica del S.E.P.D.

De acuerdo a la estructura orgánica de la administración pública del estado, la Secretaría de Finanzas y Planeación es una dependencia que tiene, entre otros objetivos, el despacho de los asuntos de planeación estatal y la ejecución de los programas de acuerdo a los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo en base a las políticas y prioridades que establezca el gobernador de la entidad.

Para atender los diferentes asuntos que le han sido conferidos, la Secretaría de Finanzas y Planeación contará con las siguientes unidades administrativas:⁵⁶

Subsecretaría de Ingresos, con las direcciones: Técnica de Ingresos, de Recaudación y Control, de Fiscalización, de Registro Estatal de Vehículos, así como delegaciones, administraciones, receptorías de rentas, agencias fiscales y demás áreas de recaudación, control y fiscalización.

Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, con las direcciones de Planeación, Gasto Público, e Inversión Pública.

Subsecretaría de Tesorería General, cuenta con las direcciones de Tesorería y de Crédito.

Procuraduría Fiscal, tiene adscritas las direcciones de Asuntos Jurídicos Fiscales, Legislación y Consulta Fiscal, y Asuntos Contenciosos Fiscales.

⁵⁶ Secretaría de Finanzas y Planeación, *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*, G.E.M., p. 853.

Contaduría General Gubernamental, se integra con las direcciones de Contabilidad del Sector Central, Contabilidad de Organismos Auxiliares, y Cuenta Pública.

Para efectos de este estudio se hará referencia a la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto como la responsable, en gran medida, del ejercicio de la planeación en el estado. Dicha Subsecretaría tiene adscrita a la Dirección de Planeación para el despacho de los asuntos que en esta materia le corresponden. Entre las principales funciones que le competen a esta Dirección están:⁵⁷

- Proponer las normas y lineamientos metodológicos del Sistema Estatal de Planeación, así como los mecanismos para su evaluación.
- Elaborar y actualizar los planes estatales, regionales y sectoriales de desarrollo, así como los programas estatales de inversión y gasto público y aquellos de carácter especial que determine el gobierno del estado.
- Integrar el anteproyecto general del presupuesto de egresos del gobierno del estado.
- Diseñar los mecanismos de participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, para elaborar los planes, programas y presupuestos del sector público.
- Promover la participación del sector social en la formulación de los planes y programas de desarrollo.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 863.

- Evaluar el avance, así como el comportamiento global y sectorial del ejercicio del presupuesto de egresos, verificando su congruencia con el plan y programas de desarrollo.
- Instrumentar procedimientos para fortalecer la capacidad de los municipios en la ejecución de obras, prestación de servicios y la transferencia de recursos federales a los mismos, entre otros.

Es deseable que las dependencias de la administración pública cuenten explícitamente con una unidad administrativa que se encargue de la planeación, programación y evaluación de sus actividades. Así sucede por ejemplo, con la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social que cuenta con una unidad de planeación y evaluación encargada de coordinar la elaboración de planes y programas del sector educación, y establecer para su seguimiento mecanismos de evaluación y control; también formula objetivos, metas, estrategias y políticas para integrar los planes y programas de desarrollo a corto y mediano plazo del sistema educativo estatal y evaluar sus resultados. De igual forma, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuenta con una unidad de planeación sectorial que tiene como función normar, evaluar y regular el desarrollo de la infraestructura del Sector Comunicaciones y Transportes de la entidad mediante el establecimiento de un mecanismo para su integración, seguimiento y evaluación que asegure la ejecución de los planes, programas y acciones por el titular conforme a los recursos disponibles, sujetándose a los

objetivos y prioridades establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo. Por su parte, la Secretaría de Ecología cuenta con una unidad de evaluación sectorial.

Entre las principales funciones de planeación que deben realizar las dependencias del Ejecutivo estatal encontramos:

- Intervenir en la elaboración del Plan de Desarrollo respecto a las materias y competencias que le asigne la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Elaborar sus programas sectoriales acorde a los elementos del sistema de planeación nacional, estatal y municipal.
- Coordinar las actividades de planeación de los organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal.
- Vigilar que los organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal conduzcan sus acciones conforme a los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo del estado y los programas sectoriales correspondientes, entre otros.

A su vez, los ayuntamientos intervienen en el ejercicio de la planeación a través de la formulación, evaluación y control de sus planes y programas de desarrollo, para promover y fomentar las actividades económicas y sociales del municipio, en base a las directrices que establezca la planeación del estado.

2.4.5 Subsistemas del S.E.P.D.

El Sistema Estatal de Planeación cuenta con un conjunto de subsistemas ordenados y sistematizados que permiten dar forma orgánica a un conjunto de acciones compatibles entre sí, que guiarán el proceso de planeación para el desarrollo en el estado. Los subsistemas que integran a aquel son los siguientes:

Subsistema de planeación

La planeación como proceso de ordenación racional y permanente de acciones, tiene como propósito fundamental la transformación económica, política, social y cultural del estado. Por medio de esta acción se fijan objetivos y metas, se establecen estrategias y prioridades, se asignan recursos, se determinan responsabilidades y se evalúan resultados.

La planeación vista como subsistema, suministra el marco de referencia para la conjunción de sistemas de decisión futura, buscando incrementar al máximo la efectividad organizativa como sistema correspondiente a determinados objetivos.

El subsistema de planeación debe establecer las estrategias de acción para el desarrollo estatal, considerando objetivos, políticas globales y racionalizando la aplicación de los recursos disponibles, en razón de las demandas y requerimientos sociales. "Su instrumento es el Plan Estatal

de Desarrollo, cuya definición obedece más a criterios políticos que a técnicos".⁵⁸

El Plan Estatal de Desarrollo como resultado de la planeación, es el documento rector de la estrategia de desarrollo integral adoptado por el estado, su función consiste en diagnosticar la situación económica y social en los niveles global, sectorial, regional e institucional, y con base en ello definir propósitos, políticas, objetivos, metas y estrategias de corto, mediano y largo plazo, así como los principales medios que se habrán de utilizar para alcanzar dichos objetivos.

Subsistema de programación

La acción programática dentro de la planeación es un momento importante que traduce las políticas y estrategias en proyectos calendarizados de acciones, definiendo responsables de su ejecución, asimismo se establecen los costos respectivos y la necesaria asignación de recursos.

La programación establece las formas de cómo llevar a cabo las acciones para lograr los objetivos de la planeación y dar operatividad a los planes. La programación dará como resultado planes, programas y proyectos de corto y mediano plazo que se ubican dentro de los ámbitos sectorial e institucional.

⁵⁸ Cfr. Secretaría de Planeación, *El Sistema Estatal de Planeación, Marco Conceptual y Jurídico*, Serie de Cuadernos Informativos, G.E.M., núm. 2.

Subsistema de presupuestación

El subsistema de presupuestación tiene su concreción en el presupuesto, éste será el documento que contenga el costo de un programa y sus alcances, es decir, el presupuesto es un plan numérico que se anticipa a las operaciones que se llevarán a cabo, y los resultados razonablemente correctos dependerán de la información que se tenga.

Es necesario establecer que programar y presupuestar son acciones que están estrechamente vinculadas, ya que el presupuesto es un programa en acción expresado en términos financieros. La presupuestación como técnica, cuantifica en términos monetarios las actividades concretas a realizar en el corto plazo a efecto de cumplir los objetivos planeados.

El presupuesto adquiere su vinculación indisoluble en el proceso de planeación, programación y proyección al significar decisiones anticipadas, traducidas en términos cuantitativos acordes con las estrategias y objetivos generales determinados en los niveles superiores de la planeación.

Subsistema de control y evaluación

A través de la evaluación podemos medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, con el objeto de poder prevenir posibles desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario; valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan y los

programas en un lapso determinado; el funcionamiento del propio subsistema constituye un instrumento indispensable para conocer la forma y la medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestas con la finalidad de medir el grado de eficiencia y eficacia con que se está actuando.

Algunos de los elementos comúnmente utilizados para realizar tareas de evaluación son: los informes semestrales y anuales de operación de las dependencias y organismos de la administración pública, los internos de ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, los informes de gobierno y los resultados emanados de los foros de consulta popular.

El subsistema de control se encarga del proceso de verificación; constituye un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.

Es necesario recalcar que el control es una actividad imprescindible en todo proceso de planeación al igual que la evaluación; el control lleva implícito el acto de evaluar.

Algunos elementos que nos permiten llevar a cabo el control son: la vigilancia de la normatividad, la congruencia con los objetivos y metas globales, sectoriales e institucionales, la contabilidad gubernamental, el ejercicio presupuestal, y auditorías internas y externas.

El proceso de control y evaluación puede ser de diversos tipos:

- *Interno:* Contables, financieros y administrativos.

- *Externo:* Auditorías externas.
- *Ex-ante:* Se ejerce antes del proceso a través de formatos, líneas de seguimiento.
- *Ex-post:* Se ejerce durante y después del proceso de planeación.

Subsistema de información

El subsistema de información constituye un insumo básico para todo proceso de planeación estatal, ya que permite recopilar y procesar datos e información sobre la realidad política, económica, social y administrativa del estado y proveer de ella a los sectores gubernamental, social y privado en forma oportuna, confiable y suficiente.

Este subsistema debe impulsar al estado en la creación y consolidación de servicios estatales de estadística e información geográfica que capten, procesen y difundan la información necesaria para apoyar el proceso de planeación estatal.

Algunos de los elementos que auxilian a este subsistema son: el uso y aplicación de sistemas computarizados que capten, procesen y dispongan la información de manera permanente y ágil, así como la generación de estadísticas socioeconómicas y demográficas.

2.4.6 Compromisos de la acción planificadora en el Estado de México

El gobierno del Estado de México ha realizado un conjunto de esfuerzos en materia de planeación del desarrollo estatal, preparando las condiciones económicas, políticas y jurídicas para que éste suceda. Entre las actividades más representativas y de mayor impacto en la administración pública estatal destacan las siguientes:

Se han delimitado funciones y responsabilidades que en materia de planeación le corresponde desarrollar a cada unidad administrativa, institución o sector, de tal modo que ahora bien puede señalarse al responsable de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, los programas regionales, sectoriales e institucionales, de vigilar la ejecución de los programas de inversión, de evaluar y corregir las acciones desarrolladas, y coordinar actividades con otras instancias de gobierno, entre otras.

De acuerdo a las tareas de modernización administrativa implementadas en el estado, han sido creados órganos específicos para la planeación del desarrollo y se han explicitado de manera formal las tareas de planeación que le corresponde a cada dependencia y organismo.

La complejidad de las estructuras y relaciones interinstitucionales del sector público para ejecutar las tareas de planeación, requieren de un marco jurídico adecuado que les permita actuar de manera ágil, acorde a las nuevas condiciones del desarrollo; ante este imperativo se

tuvo la necesidad de adecuar las bases jurídicas que sustentan el proceso de planeación del estado, realizándose así modificaciones a la Constitución, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y a la Ley de Planeación.

Se ha responsabilizado a la Secretaría de la Contraloría de las acciones de control y evaluación a través de funciones de fiscalización, registro y contabilidad, uso de recursos materiales y humanos y auditorías, lo cual permite que se verifique el ejercicio del presupuesto con los objetivos programados.

Se han incorporado los municipios al Sistema Estatal de Planeación, con la consecuente suscripción del Convenio de Desarrollo Social, permitiendo que a nivel municipal se cuente con un plan de desarrollo que contenga los objetivos, recursos, responsabilidades y tiempos que habrán de orientar la actividad del ayuntamiento hacia la procuración del desarrollo económico y social.

Se elaboran y aprueban los planes estatales de desarrollo como instrumentos para orientar la actividad pública, compatibilizar los medios a los fines, y promover el desarrollo integral del estado.

En cuanto a la actividad de programación y presupuestación, se diseñan y ejecutan los sistemas de programación y presupuestación del gasto corriente y de inversión; se elabora el presupuesto anual de egresos y se vigila el ejercicio de las asignaciones presupuestales, procurando compatibilizar la asignación de recursos financieros con las actividades programadas, a efecto de que

exista congruencia en el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

Estas son algunas de las acciones que en materia de planeación ha desarrollado la administración pública, en base a las aspiraciones y demandas más urgentes, importantes e inaplazables del desarrollo económico y social del Estado de México. Ahora bien, las nuevas condiciones sobre las que se desenvuelve el aparato público, se caracterizan por cambios y transformaciones rápidas y constantes, lo que hace cada vez más necesaria la aplicación del proceso de planeación como instrumento para el análisis de los problemas, identificación de causas y alternativas de solución; de ahí que la planeación deba constituir y consolidarse como un proceso decisivo del quehacer gubernamental.

Los esfuerzos que ha realizado la administración pública para la conducción de la sociedad y la promoción del desarrollo económico han sido insuficientes ante una sociedad cada vez más dinámica y participativa, y ante procesos económicos rápidos y complejos en su operación; por ello es imprescindible realizar un conjunto de acciones básicas y complementarias al proceso de planeación desarrollado en la administración pública estatal que pueden proveer al aparato administrativo de mayores niveles de eficiencia, racionalidad, transparencia y agilidad, a fin de dar respuesta a los reclamos sociales que cotidianamente se presentan.

Entre los retos a alcanzar, se encuentra el relacionado al incremento de la participación social. "La sociedad

manifiesta una gran vitalidad, su potencialidad es enorme, hay que generar condiciones para que tenga mayores espacios de incidencia en labores de gobierno, como lo pueden ser la supervisión de la seguridad pública, la preservación del medio ambiente, el cuidado del uso del suelo, el impulso a la educación y a la cultura".⁵⁹ Se debe dar mayor cauce y sentido a la participación de la sociedad en los procesos de planeación a efecto de lograr mayor coherencia en las acciones del sector público y crear el medio apropiado para inducir y concertar acciones participativas de los sectores social y privado.

La participación social implica dos vertientes: por un lado que los planes y programas de gobierno se elaboren con base en las demandas y aspiraciones de los diversos grupos y sectores de la sociedad, captadas a través de los foros, reuniones, peticiones directas, entre otros, lo que trae como consecuencia, una certeza más amplia de que se logrará un mejoramiento económico, político, social y cultural de la mayoría de los habitantes; y por otro lado como receptores de los resultados y efectos de las tareas de planeación ejecutadas, a fin de que valoren y evalúen lo realizado por el sector público de acuerdo a los objetivos, metas y beneficios que se propusieron alcanzar.

La consulta popular en la planeación democrática implica el consenso social y la pluralidad de personas, de interés, de

⁵⁹ Discurso pronunciado por el Lic. Emilio Chuayffet Chemor al rendir su protesta como Gobernador Constitucional del Estado de México.

grupos y de regiones que en ella confluyen; permitirá manejar la complejidad de los fenómenos y actuar con mayor grado de eficiencia al señalar las prioridades sociales, y las direcciones más convenientes para la acción gubernamental.

La planeación debe ser, entonces, más plural y democrática, más descentralizada y menos autoritaria, más congruente y menos demagógica, más simplificada y menos compleja.

De la misma forma se requiere incrementar la participación de los municipios en la planeación estatal, de modo que su actuación en ésta no solo "... cumpla con la responsabilidad de elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo Municipal, se requiere además de que participen en la definición de prioridades de programas estatales y aún federales, sobre todo aquellos que inciden en el territorio y [función] municipal",⁶⁰ a su vez, es necesario impulsar la profesionalización de los administradores municipales con el fin de que propongan alternativas viables a proyectos estatales y desarrollen una tarea racionalizadora de acuerdo a los recursos y elementos con los que se cuentan.

La coordinación que se establezca entre el ámbito estatal y municipal en materia de planeación debe orientarse a la definición de prioridades y a la concertación o ejecución de programas conjuntos a fin de realizar acciones acordes a las necesidades del desarrollo económico y social, evitando así la duplicidad de esfuerzos y el consecuente gasto de recursos y tiempo.

⁶⁰ CONZUELO Ferreyra, Ma. del Pilar, *Op. cit.*, p. 51.

De la misma forma deben articularse con mayor eficiencia los componentes del Sistema Estatal de Planeación, de tal manera que el proceso de planeación estatal no concluya con la elaboración de los planes y programas, sino que continúe con la definición y programación precisa de las acciones que se han emprendido y emprenderán por las diversas dependencias de la administración pública, acompañado a su vez por sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones, que permitan medir los resultados y efectos de los programas a través de la confrontación de lo realizado con los objetivos y metas que se propusieron alcanzar. Cabe señalar que la evaluación y control no sólo se deben circunscribir a lo aspectos contables y financieros, sino además realizar evaluaciones de tipo económico-sociales para conocer el grado de desarrollo económico de la entidad e identificar si se han minimizado o superado los rezagos que atiende la administración pública, señalando los beneficios o impactos sociales que se han obtenido con la ejecución de las acciones programadas.

Por otro lado, se debe dar una valoración justa a la dimensión que implica toda acción de planeación de tal modo que no se entienda y aplique en sus extremos. Esto es, como un instrumento débil en el quehacer gubernamental y en la ordenación de la acción administrativa, considerando que "... no hay posibilidad de introducir ninguna racionalidad en procesos permeados por el conflicto y la incertidumbre y que por lo tanto, no vale la pena emplear recursos en preordenar tareas que, de suyo deben ser ordenadas como resultado de

las interacciones y preferencias individuales".⁶¹ Sobre esto, se sabe que la planeación busca ordenar y manejar la complejidad de los fenómenos sociales y económicos a través del establecimiento de objetivos, estrategias, prioridades y alternativas de solución; por lo cual se toman decisiones en el presente que modificarán la estructura y comportamiento de situaciones futuras de acuerdo a los modelos de desarrollo económico y bienestar social que se desean.

En el otro extremo, tampoco se trata de ver a la acción planificadora como la panacea que resolverá los conflictos públicos, de ahí que apliquen en algunos casos estrictos criterios de racionalidad económica, rígidos programas de trabajo y centralismo en la toma de decisiones; sin embargo, dada la naturaleza de los problemas, no basta aplicar procesos de planeación, ni elaborar documentos excelentes para solucionar las dificultades que plantean los grupos sociales y el propio desarrollo. Recordemos que la planeación es sólo el medio para conseguir fines globales; es un instrumento de la administración pública para prevenir, atender y resolver los problemas que se ocasionan en el conglomerado social. No se trata entonces de constreñir o enarbolar la acción planificadora como una respuesta para valorar la justa dimensión que ésta implica.

Por otro lado, debe existir en las vertientes de la planeación global, sectorial e institucional congruencia y continuidad entre las etapas que componen el proceso. De tal modo que la planeación global se integre con los esfuerzos,

⁶¹ *Ibidem*, p. 53.

demandas, necesidades y aspiraciones tanto económicas como sociales del conjunto de los habitantes, grupos e instituciones del estado; por su parte, la planeación sectorial debe ser una verdadera desagregación de la planeación global, cuyas actividades sean congruentes y orientadas a cumplir los objetivos, metas y estrategias contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo. Los programas sectoriales tendrán como fin, cumplir las tareas encargadas a cada sector administrativo en la promoción del desarrollo económico y social del estado; en tanto que la planeación institucional será una desagregación de la planeación sectorial, con el fin de conducir entre las dependencias y organismos la actividad gubernamental de manera racional, coordinada y congruente con los esfuerzos y objetivos que a nivel sectorial y global se han establecido.

De tal manera que los programas institucionales y los programas sectoriales orienten sus acciones al cumplimiento de las estrategias contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo y cuya actuación se encamine a objetivos globales.

Articular coherentemente las vertientes de la planeación en el estado permitirá contar, no sólo con el Plan Estatal de Desarrollo, sino además con programas sectoriales e institucionales y aún con programas operativos anuales que permitan vincular los objetivos con las acciones, los planes con los proyectos y el mediano con el corto plazo.

Cabe mencionar que el conjunto de actividades que habrán de desarrollarse en la planeación estatal, deben ser diseñadas y ejecutadas por cuadros especializados a fin de

que los programas sean elaborados en base a un marco jurídico-administrativo y a un proceso técnico-metodológico, y por otro lado, que los responsables de su ejecución debidamente informados y adiestrados sean capaces de operar los nuevos procesos de trabajo que la planeación implica, y puedan resolver las situaciones imprevistas en la acción planificadora con el objetivo de que las actividades programadas no sean truncadas y queden al margen del desarrollo.

2.4.7 Vertientes de la planeación en el estado

De la misma forma que en el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Estatal de Planeación Democrática se vincula funcionalmente con cuatro vertientes de incidencia que denotan el conjunto de actividades que habrán de realizarse en el proceso de planeación, los cuales son: global, regional, sectorial e institucional.

Vertiente global

En esta vertiente se definen los propósitos, estrategias y prioridades generales de la economía y la sociedad. Las actividades aquí desarrolladas involucran al sector público en su conjunto y tendrán un carácter adjetivo en las funciones que realiza el gobierno. En el estado es la Secretaría de Finanzas y Planeación la encargada de ejercitar esta vertiente. Las actividades que se realizan en

esta materia se encuentran señaladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, entre las cuales se establecen: "elaborar junto con las dependencias y organismos auxiliares el plan estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión; se coordinará con la administración pública federal, los municipios de la entidad y los sectores social y privado en la ejercitación de los programas de desarrollo socioeconómico; asesorará al gobierno estatal en la elaboración de los convenios que celebre en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo de la entidad; vigilará que el desarrollo económico y social de la entidad sea armónico para que beneficie en forma equitativa a las diferentes regiones del estado".

Vertiente regional

"Los programas regionales procuran la integración y el establecimiento de relaciones más equitativas entre las diferentes regiones del estado, destacando en cada caso los espacios que consideren estratégicos o prioritarios en función de los objetivos de desarrollo fijados por el Plan Estatal y por las políticas regionales del gobierno federal. La programación regional se orienta hacia el aprovechamiento integral de los recursos naturales y del trabajo del hombre en un ámbito territorial y hacia una mayor vinculación de las economías

rural y urbana".⁶² Los esfuerzos por lograr una regionalización única en el estado se hizo en base a la jurisdicción de los distritos agrícolas existentes, para lo cual se tomó en consideración la división política de los municipios, las condiciones geográficas del territorio y la disponibilidad de los recursos e infraestructura; es con estos elementos como se han definido las ocho regiones existentes.⁶³

En esta vertiente se involucra, por ejemplo, la participación conjunta de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y ayuntamientos de la entidad sobre determinadas jurisdicciones territoriales para atender aspectos prioritarios de orden económico y social, buscando un desarrollo regional equilibrado y una compatibilidad de los aspectos sociales de la entidad con los económicos dentro de un esquema de prioridades nacionales y estatales.

Vertiente sectorial

La administración pública estatal se encuentra funcionalmente organizada por un conjunto de sectores referidos a aspectos específicos de la economía y la sociedad. Cada sector está integrado por una dependencia del Poder Ejecutivo a la cual se le ha denominado coordinadora o

⁶² Establecido en el art. 22 de la Ley Estatal de Planeación.

⁶³ La definición de las regiones en el estado se configuran de acuerdo a la base territorial de los distritos agrícolas, cuya denominación es de acuerdo al municipio que se establezca como sede principal, teniéndose así los siguientes distritos: I Toluca, II Zumpango, III Texcoco, IV Tejupilco, V Atlacomulco, VI Coatepec Harinas, VII Jilotepec, VIII Valle de Bravo.

cabeza de sector, la que tendrá agrupados a un conjunto de organismos auxiliares que dada su homogeneidad en ciertas actividades específicas perseguirán una misma política gubernamental.

En el estado, la administración pública se encuentra agrupada en ocho sectores administrativos cuyas cabezas de sector son: Secretaría de Finanzas y Planeación, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Administración, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Ecología. Estas dependencias junto con sus respectivos organismos auxiliares ejercitarán esta vertiente de planeación a través de la responsabilidad en la planeación, supervisión, control y evaluación de los organismos y patrimonios afectados, con el objeto de lograr la plena integración de sus actividades a los programas sectoriales de desarrollo. En la actualidad los organismos auxiliares denominados, Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de México (DIFEM), se encuentran agrupados bajo el sector salud, sin embargo la estructura orgánica de la administración pública del estado no cuenta con una dependencia que funja como coordinadora de dicho

sector⁶⁴ la cual se responsabilice del cumplimiento de los objetivos del sector.

Cabe señalar que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios por su naturaleza y objetivos que persigue, también debería agruparse bajo este mismo sector.

La planeación sectorial especificará los objetivos, prioridades y políticas del plan de desarrollo estatal para que sirvan como guía a los sectores administrativos en el desempeño de sus actividades.

Vertiente institucional

Esta vertiente de planeación es instrumentada por las dependencias de la administración pública central (Secretarías) y por los organismos auxiliares (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos, fideicomisos, sea su actividad productiva o de servicios) pertenecientes a cada sector administrativo.

Las dependencias, a través de sus unidades administrativas, les corresponde en materia de planeación, entre otros aspectos:

- Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo de acuerdo a las competencias y materias que les sean atribuidas.

⁶⁴ Tanto el DIFEM como el ISEM, si bien no se encuentran agrupados bajo un sector salud formalmente definido, sí están regulados directamente por el titular del Ejecutivo estatal.

- Coordinar las actividades de planeación de los organismos auxiliares y fideicomisos que agrupen.
- Elaborar sus programas anuales y de mediano plazo, tomando en cuenta el ámbito territorial y las condiciones de desarrollo de las regiones del estado.
- Formular su anteproyecto del presupuesto de egresos así como el de los organismos auxiliares y fideicomisos de su sector.
- Gestionar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el eficaz desarrollo de las funciones encomendadas.
- Evaluar permanentemente sus labores y las de sus unidades administrativas.
- Coordinar los programas de mejoramiento administrativo de la Secretaría.

Por su parte, los organismos auxiliares tienen en materia de planeación las siguientes funciones:

- Elaborar sus programas institucionales y participar en la elaboración de los programas sectoriales de su respectivo sector mediante la presentación de propuestas concretas;
- Dar congruencia a sus programas anuales con el programa sectorial respectivo, haciendo una verificación periódica.
- Vigilar que sus planes y programas se vinculen con los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, entre otros.

- Considerar en la elaboración de sus propuestas presupuestales y programáticas la política de regionalización del gobierno y los objetivos y prioridades que en su caso fije la planeación estatal.

Para el adecuado funcionamiento de la acción planificadora en el estado, es necesario que las vertientes de acción establezcan una mayor coordinación e interrelación de sus proyectos y políticas de desarrollo con el Plan Estatal y aún con la planeación nacional. La homogeneización de sus acciones hará de la planeación un instrumento no solo administrativo sino promotor de los aspectos prioritarios en el desarrollo integral de la entidad.

Capítulo III

La Sectorización y Programación Sectorial en la Administración Pública del Estado de México

3.1 Consideraciones básicas sobre la sectorización

Para estudiar el papel que juega la sectorización dentro del quehacer público, se tratarán algunas de las interpretaciones abordadas por diferentes autores.

Para iniciar, se entiende a un sector como el conjunto de actividades interrelacionadas referidas a tareas específicas de una misma naturaleza y con objetivos comunes. Dentro de la administración pública el sector se concibe como una categoría que define un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia que se dedican a una misma actividad o que son afines a ella. "Es la categoría que permite identificar un campo específico de competencia [...] que posee sus límites por las características y medios que persiguen".⁶⁵

⁶⁵ Secretaría de Administración, *Glosario de Términos Básicos de la Administración Pública del Estado de México*, G.E.M., p. 93.

Es conveniente señalar que existen dos tipos de sectores dentro de la administración pública: el orgánico-funcional y el operativo-funcional; a los primeros se les ha denominado sectores administrativos.

Alejandro Carrillo Castro hace mención que un sector administrativo es una convención de análisis programática, que se emplea para tener consistencia en las acciones que realizan diversas dependencias de la administración pública con objetivos comunes; de ahí que la sectorización constituya un esfuerzo por racionalizar a la administración pública en su conjunto, y sirva de base para la conformación del modelo de planeación y control desconcentrado o de responsabilidad compartida, en él se señalan las acciones y decisiones que deben de cumplir las dependencias globalizadoras y las entidades paraestatales agrupadas en su respectivo sector.⁶⁶

Mientras que a los segundos, se les ha denominado sectores de actividad económica y social, los cuales pueden abarcar más de un sector administrativo cuando la programación para efectos globales requiere de mayor grado de consolidación de las actividades de la administración.

Los sectores de la actividad económica y social en la administración pública para la promoción del desarrollo de la entidad, son básicamente:

- Gobierno y Justicia.
- Desarrollo Económico.
- Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

⁶⁶ Vid. CARRILLO Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, p. 240.

- Desarrollo Agropecuario.
- Educación, Cultura y Bienestar Social.
- Salud.
- Administración.
- Finanzas.

Para efectos de este estudio, se enfoca la atención y análisis a los sectores administrativos de la estructura orgánico-funcional de la administración pública.

De esta forma, la sectorización se entiende como un "proceso de racionalidad de la administración pública, por la cual algunas dependencias asumen la obligación de ser cabezas de sector para la organización y control de las entidades públicas; así como para desarrollar la idea de coordinación intersectorial, orientadas a definir objetivos generales, lo que permite una mayor capacidad gestora económico-social del órgano administrativo".⁶⁷

Ignacio Pichardo Pagaza define a la sectorización como el acto jurídico-administrativo mediante el cual, el Ejecutivo determina el agrupamiento de un conjunto de entidades bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento. La sectorización es por lo tanto un sistema de trabajo.⁶⁸

De los conceptos antes señalados, se tiene que la sectorización es aquella reorganización que se hace de la

⁶⁷ Secretaría de Administración, *Op. cit.*, p. 94.

⁶⁸ Cfr. PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, tomo I, Ed. INAP, México, 1984.

administración pública en sectores administrativos de acuerdo a las prioridades de desarrollo económico y social del estado, en donde un conjunto de entidades paraestatales homogéneas se agrupan bajo la coordinación de una determinada dependencia de la administración pública central que actúa como *cabeza* de sector, con el propósito de que sus acciones en forma coordinada puedan ejecutar una misma política gubernamental. A su vez implica atribuir y delimitar funciones, establecer competencias, precisar responsabilidades, permitir que las acciones y decisiones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente, constituyéndose así en una forma de trabajo que emplea el gobierno para cumplir con sus funciones y obligaciones.

Las definiciones que se han hecho acerca del término sectorización, coinciden en que representa un conjunto de elementos imprescindibles que caracterizan su connotación. Con esto toda forma de sectorización presenta, por lo menos, tres elementos o componentes característicos que se definen de la siguiente manera:

- Un *sujeto activo*, representado por una Secretaría o departamento administrativo, el cual coordina a un determinado grupo de entidades paraestatales de acuerdo a su naturaleza de actuación.
- Los *sujetos coordinados*, representados por el conjunto de entidades paraestatales que forman cada sector.
- Una *acción*, que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades que dentro de un sector, se consideran como la conducción

de la planeación, programación, instrumentación, evaluación y control de actividades.

De las anotaciones anteriores se advierten algunos objetivos que persigue el proceso de sectorización dentro de la administración pública estatal, entre los cuales encontramos:

- Ordenar al conjunto de organismos auxiliares y fideicomisos en sectores administrativos encargados de actividades en común.
- Elevar la eficiencia de los organismos auxiliares para fortalecerlos como instrumentos básicos del estado promotor del desarrollo económico y social de la entidad.
- Convertir a los organismos auxiliares sectorizados en instrumentos para la implementación de las políticas sustantivas que llevan a cabo las dependencias centralizadas.
- Modernizar a los sistemas de planeación, programación, control, información y evaluación de la administración pública.
- Llevar a cabo una coordinación entre las actividades de las dependencias y el conjunto de los organismos auxiliares y fideicomisos a efecto de hacer congruente sus acciones con las políticas generales de desarrollo de la entidad.

3.2 *Antecedentes de la sectorización en la administración pública del Estado de México*

La vida de México después del movimiento revolucionario tuvo un crecimiento desmedido de exigencias y necesidades de una población que aumentaba a un ritmo acelerado, lo cual provocó en primer lugar, la proliferación de un conjunto de instancias y organismos públicos creados para atender las múltiples demandas del desarrollo económico y social que el país exigía. Ante esta circunstancia se presenta un crecimiento considerable del aparato burocrático tanto en dependencias como en presupuesto asignado.

El acelerado crecimiento, provocó un desorden administrativo caracterizado por inadecuados mecanismos de coordinación y vinculación entre las dependencias y los organismos auxiliares en la promoción del desarrollo. Por ello, se tuvo la necesidad de crear nuevas formas de organización para cumplir con los compromisos que el gobierno había asumido en la promoción del desarrollo económico y en la procuración del bienestar social. Los esfuerzos realizados se enmarcaron en un proceso de reforma administrativa que buscó dar coherencia y control a las acciones gubernamentales y eficiencia a las actividades administrativas.

Entre las principales reformas llevadas a cabo para reorganizar al creciente sector auxiliar se encuentra; la implementación de un proceso de sectorización como un esfuerzo por reorganizar a la administración pública federal

en su conjunto; sirviendo de base al modelo de corresponsabilidad compartida en el que se señalan acciones y funciones que debe cumplir el presidente de la República, las dependencias determinadas como globalizadoras y las entidades paraestatales agrupadas en un determinado sector administrativo, configurándose con esto una nueva forma de organizar la función pública.

La sectorización como una nueva modalidad para reorganizar la administración pública federal, trajo consigo una diferenciación de tres ámbitos de actuación:

- *Dependencias de orientación y apoyo global*, les corresponde dictar, controlar y evaluar las disposiciones administrativas de las dependencias y organismos auxiliares, teniendo un impacto en toda la administración pública federal. Su función en este sentido es de carácter normativo más que sectorial, sin embargo también actúan como dependencias coordinadoras de los organismos auxiliares y fideicomisos que agrupan de acuerdo a las funciones otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- *Dependencias de coordinación sectorial*, les corresponde conducir la planeación, supervisión y control de las entidades paraestatales que agrupan bajo su sector, con el propósito de integrar sus actividades a los programas sectoriales de desarrollo nacional; su ámbito de actuación se circunscribe al sector que coordinan.

- *Entidades paraestatales*, son aquellas que se agrupan bajo un sector definido y coordinadas por una dependencia cabeza de sector, con el propósito de cumplir con una misma política gubernamental. Dichas, entidades estarán dotadas de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y orgánica, su relación con las dependencias centrales se da por la vía de la coordinación más que por jerarquía o subordinación.

Con la reforma administrativa emprendida en la administración pública federal, en el Estado de México se inician esfuerzos por reorganizar su administración en base a las directrices de agrupación sectorial dictadas por la federación, a efecto de controlar su aparato administrativo; esto no solo por seguir la misma temática de orden nacional, sino porque las condiciones estatales así lo exigían.

En la década de los sesenta, en el estado, el Ejecutivo dio atención prioritaria al desarrollo de actividades económicas, observándose un crecimiento notable del sector paraestatal. Para notar el crecimiento de este sector se realiza un breve repaso de su desarrollo (anexo 1).

En el periodo de 1945-1969 existían cinco organismos⁶⁹ descentralizados de importancia para el desarrollo estatal. En el periodo de Carlos Hank González (1969-1975), el número de organismos creados fueron catorce.⁷⁰ Este

⁶⁹ Cfr. BARRERA Zapata, Rolando, *Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México*, Toluca, 1991, p. 101.

⁷⁰ La creación de estos organismos respondió al proceso de industrialización y urbanización en grandes núcleos territoriales de la entidad a causa de la inadaptabilidad de los

crecimiento empezó a generar problemas de control de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, es por ello que en 1970 se da el primer acuerdo (publicado el 22 de abril de 1970) para el debido control y coordinación del sector. La Dirección General de Hacienda era la encargada de revisar y aprobar los presupuestos anuales de operación e inversión de los organismos descentralizados; asimismo exigía sistemas de contabilidad, programación y auditoría interna. Con estas disposiciones se sientan las bases para expedir la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Propiedad o Participación Estatal.⁷¹ Cabe señalar que el tipo de control que se ejercía sólo era de carácter contable, presupuestario y financiero, no contemplaba un esquema definido de coordinación sectorial.

En el periodo de Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) se crearon organismos descentralizados importantes en la promoción del desarrollo estatal, así como un conjunto de empresas filiales que en total sumaban veintitrés,⁷² lo que contribuyó al crecimiento acelerado del sector paraestatal y a la falta de mecanismos eficientes por parte de la administración central para planear sus estrategias, coordinar sus acciones y alcanzar sus objetivos.

organismos tradicionales para hacer frente a las transformaciones económicas y sociales del estado.

⁷¹ Se expide el 30 de diciembre de 1970, al mes siguientes se publica su respectivo reglamento.

⁷² BARRERA Zapata, Rolando, *Op. cit.*, pp.110-114.

En la administración de Alfredo del Mazo González (1981-1986), el sector auxiliar experimentó un crecimiento notable y diversificado, creándose catorce⁷³ organismos de importancia, lo que contribuyó al crecimiento de este sector. Tales eran ya las dimensiones del sector auxiliar que sus actividades realizadas eran ineficientes, con un alto burocratismo y costo social, y con deficientes mecanismos de control y coordinación entre los organismos.

Este aspecto orilló a la administración pública a buscar formas administrativas institucionales para elevar la eficiencia y productividad del conjunto de los organismos auxiliares, viéndose la necesidad de legislar sobre una mayor relación e integración entre las dependencias centrales y los organismos auxiliares. Es así como en 1981, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado contempla que "el Ejecutivo habrá de determinar la forma en que los organismos auxiliares deberán coordinarse con las dependencias centrales, integrándose sectores administrativos debidamente ordenados por dichas dependencias con el propósito de lograr la mayor coherencia en los planes sectoriales y la debida relación entre los planes de trabajo de las entidades paraestatales y los planes mencionados ...".⁷⁴ Esto evidenció la necesidad de considerar formal y jurídicamente al sector auxiliar como parte de la administración pública.

⁷³ *Ibidem*, p. 114-117.

⁷⁴ Secretaría de Administración, *Compilación de Legislación Administrativa*, G.E.M., Toluca, 1987, p. 46.

Con esta nueva disposición, se manifiesta en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal que "el gobernador del estado determinará qué dependencias del Ejecutivo serán las responsables de planear, vigilar y evaluar la operación de los organismos auxiliares ...". Así se establece la base jurídica que abrirá paso de manera formal al proceso de sectorización de la administración pública estatal.⁷⁵

Por otro lado, se aprueba la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado⁷⁶ con la finalidad de integrar la planeación global y sectorial al conjunto de organismos auxiliares del Ejecutivo estatal a través de una adecuada coordinación entre sus objetivos y las necesidades socioeconómicas derivadas de los programas de gobierno. Con esta Ley, "se fijan las bases conforme a las cuales el Ejecutivo estatal ejerce la planeación, vigilancia, control y evaluación de las actividades de sus organismos auxiliares y fideicomisos".⁷⁷

Esta disposición jurídica define un sistema de planeación y control externo, que compete al Ejecutivo del estado a través de las dependencias señaladas como coordinadoras de sector, las cuales se encargarán de formular la planeación sectorial,

⁷⁵ Con esta disposición jurídica se responde a la exigencia de contar con mecanismos para una mayor relación entre el sector auxiliar y su sector central.

⁷⁶ Publicada el 24 de agosto de 1983 en la "Gaceta de Gobierno", y de acuerdo a la cual se abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de México, de sus organismos descentralizados y empresas de propiedad o participación, del 30 de diciembre de 1970.

⁷⁷ Secretaría de Finanzas y Planeación, "Ley para la Coordinación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México", en *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*, p. 393.

integrando las actividades de los organismos auxiliares a dichos programas sin desconocer su personalidad y autonomía.

Siguiendo con los esfuerzos que exigía el proceso de sectorización que se desarrollaba en el estado, se emiten dos acuerdo con el fin de hacer compatible la planeación sectorial con el Plan Estatal de Desarrollo, y de coordinar las actividades de los organismos auxiliares con sus respectivas dependencias: "Acuerdo por el que los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Poder Ejecutivo estatal en cumplimiento con las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las dependencias del ramo a que corresponda",⁷⁸ este acuerdo establece como coordinadoras o *cabezas* de sector a siete Secretarías del Ejecutivo estatal: Finanzas, Educación, Cultura y Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Económico, Administración, y Trabajo.

El otro, "Acuerdo por el que se determina la participación del ejecutivo, de las Secretarías coordinadoras de sector y de los directores del sector central en los consejos consultivos y órganos de gobierno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal", cuyo propósito es fortalecer la planeación, vigilancia, control y evaluación del sector auxiliar mediante la definición de autoridades y funcionarios centrales que deben presidir los

⁷⁸ Publicado el 5 de mayo de 1984 en la "Gaceta de Gobierno".

órganos de gobierno de los organismos auxiliares en razón de la importancia de cada uno de ellos.⁷⁹

En los gobiernos del Lic. Alfredo Baranda García (1986-1987) y del Lic. Mario Ramón Beteta (1987-1989), el sector auxiliar continuó su crecimiento; en ambos periodos se crearon diez⁸⁰ organismos auxiliares relevantes para el cumplimiento de las metas establecidas, diversificando aún más el sector paraestatal, y viéndose incapaz de contar con mecanismos adecuados de regulación, coordinación y control que le permitieran cumplir con los objetivos planteados por el desarrollo estatal.

En este mismo periodo, el proceso de sectorización en su fase de ejecución se caracterizó por actuar de dos formas. Por un lado, se implantaban excesivos controles que provocaban en algunos casos una subordinación jerárquica de los organismos auxiliares, lo que les impedía actuar con libertad en su gestión y les restaba capacidad e iniciativa. Por otro lado, los organismos auxiliares manejaban su quehacer con una amplia autonomía en el establecimiento de sus objetivos y programas como en el manejo presupuestal y financiero.

Para 1989, el sector auxiliar llegó a un crecimiento tal, que para estas fechas se registraron un total de 204 organismos auxiliares.⁸¹

⁷⁹ Barrera Zapata, Rolando, *Op. cit.*, p. 117.

⁸⁰ GONZALEZ Valdez, Refugio, *El Proceso Histórico de Redimensionamiento de la Administración Pública Descentralizada en México*, Ed. IAPEM, Toluca, pp. 150-153.

⁸¹ BARRERA Zapata, *Op. cit.*, p. 129.

Con el crecimiento del sector paraestatal observado en esta década, se presentó un incremento sustantivo del gasto público hacia actividades poco productivas de los organismos, alto burocratismo, ineficiencia en la operación de algunos organismos, duplicidad de instancias y esfuerzos y esquemas de control y coordinación poco adecuados para un sector en crecimiento. El conjunto de estos problemas que caracterizaban a algunos organismos del sector paraestatal superó las disposiciones legales que en materia sectorial se dictaron, ante esto, se advertía la poca aplicabilidad del acuerdo de sectorización de 1984 y la necesidad de contar con un nuevo marco normativo que regulara y coordinara las relaciones sectoriales.

Ante estas circunstancias la administración pública del estado, encabezada por Ignacio Pichardo Pagaza, asume una actitud modernizadora que busca en el conjunto de sus acciones realizar una reforma administrativa como eje para corregir muchos de los obstáculos y dificultades que han impedido la efectiva y eficaz respuesta a las demandas de la sociedad.

Para tal efecto, las políticas de reforma administrativa contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993 buscan: la modernización de la administración y racionalidad en el uso de recursos y la transparencia y probidad.⁸² El conjunto de esfuerzos por modernizar a la administración pública se encaminaron a tratar de mejorar los instrumentos administrativos para la ejecución de programas

⁸² Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, G.E.M., Toluca, 1990, p. 7.

institucionales, a la simplificación de trámites, desconcentración y desregulación de servicios, y al fortalecimiento de las relaciones con la sociedad.

Dentro de esta política, encontramos la modernización del sector auxiliar, la cual se configura en dos grandes vertientes de acción: la reestructuración para elevar su eficiencia y productividad y la desincorporación para evitar cargas y subsidios onerosos al gobierno del estado. Las nuevas exigencias de cambio obligaron a instrumentar un proceso de desincorporación del sector auxiliar como parte de la política de *adelgazamiento* del estado, lo cual empieza a cobrar vigencia con la publicación del Acuerdo por el que se dispone la desincorporación o reestructuración del sector paraestatal, el 30 de enero de 1990. Más tarde, el 14 de septiembre del mismo año, se publica el Acuerdo por el que se reagrupan o resectorizan los organismos auxiliares y fideicomisos sujetos al proceso de desincorporación.

Casi concluido el proceso de desincorporación en el estado, emprendido por Ignacio Pichardo Pagaza, hoy en día solo se cuenta con el "Acuerdo por el que se agrupan o resectorizan los organismos auxiliares y fideicomisos sujetos al proceso de desincorporación" a cargo de la Secretaría de la Contraloría, careciendo de un acuerdo que defina claramente la agrupación sectorial de los organismos auxiliares a una determinada dependencia coordinadora de sector. Sin embargo en la práctica más que por acuerdo, los organismos no sujetos al proceso de desincorporación se encuentran agrupados (de acuerdo a la naturaleza y función que

realizan) a una dependencia coordinadora para cumplir con la política gubernamental que les ha sido encargada.

3.3 *Marco normativo de la sectorización en el estado*

Las bases jurídicas vigentes que regulan la sectorización en la administración pública estatal, están dadas por los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, y su respectivo Reglamento, y el Acuerdo por el que se agrupan o resectorizan los organismos auxiliares y fideicomisos sujetos al proceso de desincorporación.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (L.O.A.P.E.M.)

Con la publicación de esta Ley en 1981, fue posible la reorganización del aparato administrativo contribuyendo a incrementar la capacidad de respuesta de la actividad gubernamental ante las diversas demandas sociales; al mismo tiempo se consideraron los organismos descentralizados y empresas de participación estatal como parte de la administración pública. El artículo 45 de esta Ley señala que "los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismos

auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la administración pública del estado".

Los esfuerzos por reorganizar y agrupar a la administración pública del estado en sectores administrativos trajo que bajo la directriz de una dependencia central, los organismos auxiliares vincularan las actividades que les han sido encomendadas a efecto de que su desarrollo se realice con racionalidad y eficiencia.

En su artículo 13 señala que, "las dependencias del ejecutivo y los organismos auxiliares a que se refiere al artículo 45 de esta Ley, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el gobierno del estado para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno".

La expedición de la L.O.A.P.E.M. permitió abrir paso a la formulación de una nueva legislación en la evaluación y control de los organismos de la administración pública auxiliar por las dependencias centrales, formando con ello sectores administrativos promotores de las políticas del desarrollo estatal.

Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México

Con las nuevas políticas de reforma administrativa y los esfuerzos de coordinación del sector central y el auxiliar, se expide en 1983 la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México

como una importante base jurídica en el proceso de sectorización que se venía desarrollando en la entidad. Con esta nueva ley se sientan las bases legales para vincular las operaciones de los organismos auxiliares a los planes y programas que determine el Ejecutivo del estado. "Se debe promover una nueva legislación que nos permita una verdadera planeación del desarrollo [...] ninguna planeación puede ser global y en consecuencia efectiva, si no incluye la operación de estos organismos y patrimonios afectados de manera que puedan vincularse a las políticas y objetivos generales de gobierno".⁸³

En su artículo 12 establece que "corresponde al Ejecutivo del estado, la coordinación, planeación, supervisión, control y evaluación de los organismos auxiliares y fideicomisos a través de dependencias de coordinación global señaladas en esta Ley y de las dependencias coordinadoras de sector que al efecto determine el propio gobernador", pretendiendo así integrar las actividades de los organismos auxiliares (planeación sectorial) a la planeación general y regional de desarrollo en el estado.

De acuerdo al artículo 13 de esta Ley, "las Secretarías de Finanzas, Planeación y Administración, se consideran como dependencias de coordinación global y serán responsables de dictar las disposiciones administrativas y de controlar y evaluar su cumplimiento en los organismos auxiliares y fideicomisos respecto a las atribuciones que en relación con

⁸³ Secretaría de Administración, "Exposición de Motivos de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México", G.E.M., *Compilación de Legislación Administrativa*, p. 151.

los mismos les determine la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes aplicables". Es importante mencionar que por las reformas orgánicas hechas a la administración pública del estado, se crea la Secretaría de la Contraloría (11 de octubre de 1989), misma que por su función normativa el adquiere el carácter de dependencia globalizadora; a su vez la Secretaría de Finanzas y la de Planeación se fusionan para constituir una sola dependencia. Con esto podemos observar que actualmente la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos se encuentra superada en sus ordenamientos por la realidad orgánico-funcional de la administración pública del estado; por ello es necesario incluir las reformas y adiciones a dicha Ley, conforme a las prácticas administrativas vigentes.

En su artículo 17 se establece, "el Ejecutivo del estado podrá determinar agrupamientos de organismos auxiliares y fideicomisos en sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el propio Ejecutivo estatal, en cumplimiento con las disposiciones aplicables se realicen a través de las dependencias que en cada caso designe como coordinadora de sector". Para lograr la integración de las actividades de los organismos auxiliares a los programas sectoriales, las dependencias coordinadoras de sector se responsabilizarán de su planeación, supervisión, evaluación y control sin perjudicar la naturaleza y personalidad jurídica de los organismos auxiliares.

Con dicha Ley se establece "... un sistema doble de planeación y control para los organismos auxiliares y fideicomisos; por una parte la planeación y control externo que competen al Ejecutivo del estado a través de las dependencias de coordinación global, y de las dependencias coordinadoras de sector; y la otra la planeación y control interno que tienen que darse a través de sus propios órganos de gobierno".⁸⁴

Por su parte, el Reglamento de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México señala las bases para que las dependencias de coordinación sectorial, de coordinación global, y órganos de gobierno, planifiquen, vigilen, controlen y evalúen las actividades de los organismos auxiliares y fideicomisos (artículo 1). Al mismo tiempo se establece la competencia de las dependencias coordinadoras de sector frente a los organismos auxiliares y fideicomisos que agrupan (artículo 11).

En su artículo 18 se establecen las obligaciones de los organismos auxiliares y fideicomisos con respecto a su dependencia coordinadora de sector, las cuales se describen en el apartado siguiente.

Hasta el 14 de septiembre de 1990 estaba vigente el Acuerdo por el que los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del estado se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el poder Ejecutivo estatal en cumplimiento con las disposiciones legales, se

⁸⁴ Ibidem, p. 152.

realicen a través de las dependencias del ramo a que correspondan, el cual se deroga y al mismo tiempo se publica el Acuerdo por el que se agrupan o resectorizan los organismos auxiliares y fideicomisos sujetos al proceso de desincorporación. Así se pretende redimensionar o *adelgazar* al sector auxiliar; responsabilizando a la Secretaría de la Contraloría de ejecutar e instrumentar este proceso. Dicho Acuerdo representa uno de los esfuerzos del gobierno del estado por racionalizar al aparato administrativo para hacerlo ágil y eficiente, y con mayor capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de la población.

3.4 Estructura sectorial de la administración pública en el estado

La agrupación sectorial que se ha hecho de la administración pública estatal, obedece fundamentalmente al interés del gobierno por crear instancias de ordenamiento y coordinación de actividades entre las dependencias y organismos auxiliares del aparato administrativo en la promoción del desarrollo económico y social.

El proceso de sectorización en nuestra entidad, experimentó al igual que en el ámbito federal, una nueva modalidad para reorganizar a la administración pública en relación con su sector paraestatal, en tres ámbitos de actuación: Dependencias de Coordinación Global, Dependencias de Coordinación Sectorial y Organismos Auxiliares.

A) Dependencias de coordinación global: De acuerdo a la legislación vigente y con las anotaciones hechas anteriormente, son dependencias de coordinación global, la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Secretaría de Administración y la Secretaría de la Contraloría; las cuales se eucargarán de dictar, controlar y evaluar las disposiciones administrativas en los organismos auxiliares y fideicomisos de acuerdo a las atribuciones que al respecto les señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Dichas dependencias tienen un impacto en toda la administración pública; siendo su actuación más normativa que sectorial; sin embargo, fungen también como coordinadoras de los organismos auxiliares que agrupan bajo su respectivo sector.

La Secretaría de Finanzas y Planeación como dependencia de coordinación global, tendrá las siguientes atribuciones frente a los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública auxiliar de acuerdo a lo establecido en la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México en sus artículos 14 y 15.⁸⁵

- Fijar los lineamientos y políticas, así como aprobar las condiciones generales de los financiamientos.

⁸⁵ La Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México no considera aun la fusión que se ha hecho de la Secretaría de Finanzas y la de Planeación.

- Autorizar la contratación de financiamientos de conformidad con las políticas que al efecto se establezcan por el gobierno del estado.
- Recabar de los organismos auxiliares y fideicomisos la información financiera indispensable para determinar su capacidad de pago y el tipo de gastos que se pretendan financiar con recursos crediticios.
- Fijar criterios para la formulación de sus programas de actividades a fin de que se conformen a los objetivos contemplados en el Plan Estatal de Desarrollo, y en los planes y programas sectoriales, regionales y especiales y vigilar su cumplimiento.
- Establecer los lineamientos y políticas conforme a las cuales deben formular sus proyectos y modificaciones al presupuesto de ingresos, de egresos y de inversiones y vigilar su cumplimiento.
- Establecer normas para el control de su gasto público y programas de inversión.
- Requerir la información estadística necesaria para sus funciones de información y planeación.

La Secretaría de Administración tiene, entre otras atribuciones, con respecto a los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración estatal, las siguientes:⁸⁶

- Emitir disposiciones para su control administrativo y en materia de estructuras orgánico-funcionales.

⁸⁶ Artículo 16 de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.

- Dictar las disposiciones administrativas relativas a la adquisición de bienes y servicios necesarios para su operación y funcionamiento, así como para el manejo de sus almacenes, inventarios, baja, y de máquinas.
- Expedir políticas y lineamientos que permitan la revisión permanente de sus sistemas, métodos y procedimientos de trabajo para adecuar su organización interna a los programas de gobierno.
- Dictar las disposiciones que normen la contratación, remuneración y prestaciones que deban efectuarse al personal y funcionarios de los mismos.

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría ante el conjunto de organismos auxiliares y fideicomisos, tiene las siguientes funciones:⁸⁷

- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno.
- Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.
- Comprobar el cumplimiento por parte de los organismos auxiliares y fideicomisos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos, y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.

⁸⁷ Señalado en el artículo 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

- Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones y verificar de acuerdo con su competencia el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que los organismos auxiliares y fideicomisos cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal.
- Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación de comisarios en los consejos o juntas de gobierno y administración de los mismos.
- Opinar sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de los organismos auxiliares y fideicomisos.

B) Dependencias de coordinación sectorial: En este ámbito, es el Ejecutivo estatal, quien determina en cada caso, la dependencia que actuará como coordinadora o cabeza de sector ante a un conjunto homogéneo de organismos auxiliares y fideicomisos debidamente agrupados. Su actuación se circunscribe al sector que coordinan de acuerdo

a las atribuciones que le han sido otorgadas por la L.O.A.P.E.M.

Dichas dependencias tienen frente a sus respectivos organismos auxiliares la responsabilidad de conducir la planeación, supervisión, control y evaluación, con el propósito de integrar sus actividades a las políticas de los programas sectoriales del desarrollo del estado. Entre las principales responsabilidades que tienen a su cargo, de acuerdo a lo señalado por el Reglamento de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, se encuentran las siguientes (artículo 11):

- Vincular los planes, programas y operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a las prioridades y programas estatales, sectoriales y regionales aprobados y vigilar su cumplimiento.
- Diseñar e implantar los sistemas de supervisión sectorial en materia operativa y de administración de los organismos auxiliares y fideicomisos.
- Vigilar el cumplimiento de los lineamientos, normas y políticas emitidos por las dependencias de coordinación global.
- Celebrar periódicamente reuniones de evaluación.
- Establecer los sistemas de evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos del sector.
- Someter a consideración del Ejecutivo estatal iniciativas para fusionar, disolver, liquidar o extinguir los organismos auxiliares y fideicomisos.

- Autorizar el anteproyecto de presupuesto de ingresos y de egresos para su presentación al órgano de gobierno respectivo.
- Autorizar la celebración de convenios o acuerdos con dependencias o entidades federales, estatales o municipales.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimiento y Almacenes, entre otros.

Algunas de las principales funciones que tienen a cargo los sectores de la administración pública del estado, son:

**ATRIBUCION GENERICA DE LOS SECTORES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO**

SECTOR	ATRIBUCION GENERICA
Finanzas y Planeación	Se encarga de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo y de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del estado.
Del Trabajo y de la Previsión Social	Ejerce las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del estado.
Educación, Cultura y Bienestar Social	Se encarga de fijar y ejecutar las políticas educativas, culturales y de bienestar social.
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Se encarga de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, así como proyectar y ejecutar las obras públicas del estado.
Desarrollo Agropecuario	Promueve y regula el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero e hidráulico y el establecimiento de agroindustrias, así como coadyuvar en la atención y solución de los problemas agrarios en el estado.
Desarrollo Económico	Su función es regular, promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del estado.
Administración	Prestar apoyo administrativo que requieren las dependencias del Poder Ejecutivo del estado.
Comunicaciones y Transportes	Se encarga del desarrollo y la administración de la red carretera, y de la regulación del transporte y de las comunicaciones de jurisdicción local.
Ecología	Lleva a cabo la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia ecológica.

FUENTE: Elaborado por autores en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

C) *Organismos auxiliares:* Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal estarán agrupados en un sector definido y coordinados por la dependencia a la cual se adscriben. Dichos organismos auxiliares "... estarán dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica, sujetos a controles especiales por parte de la administración central y consecuentemente, sin dependencia jerárquica de la misma [...] su relación con la administración central se da vía la coordinación y no la subordinación".⁸⁸ Estos organismos se agrupan homogéneamente bajo la dirección de una dependencia para el logro de una misma política gubernamental.

Dentro del proceso de sectorización, los organismos auxiliares y fideicomisos tienen frente a las dependencias coordinadoras de sector las siguientes responsabilidades en la promoción del desarrollo integral de la entidad:

- Observar las políticas, prioridades y restricciones sectoriales que la dependencia establezca.
- Coordinarse estrechamente con el titular de la dependencia responsable del sector para el logro de los objetivos de los organismos auxiliares y fideicomisos.
- Proporcionar a las dependencias mensualmente y cuando así se establezca, la información estadística que se les requiera.

⁸⁸ BARRERA ZAPATA, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra, "Desconcentración Administrativa y Servicios Educativos", en *Revista del IAPEM*, núm. 11, julio-septiembre 1991, pp. 83-84.

- Facilitar a la dependencia la supervisión de la ejecución de los planes y programas así como del cumplimiento de las políticas que para el sector dicte el Ejecutivo estatal.
- Asistir con la documentación que la dependencia indique, a reuniones de evaluación que la misma convoque.
- Enviar al titular de la dependencia, previo a la realización del órgano de gobierno, la carpeta de los asuntos que se tratarán en ella, así como las actas resultantes de dichas sesiones.

En el Estado de México, la estructura de sectorización de la administración pública estatal estaba definida por el Acuerdo por el que los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del estado, se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el Poder Ejecutivo estatal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de sus dependencias del ramo a que correspondan. Dicho acuerdo establecía la agrupación de los organismos auxiliares y fideicomisos bajo la coordinación y dirección de una dependencia central, constituyéndose en su momento los siguientes sectores administrativos (esquema 3).

**ESQUEMA 3
AGRUPACION SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO (1984)**

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES
Finanzas	- Fideicomiso de Crédito Refaccionario (FI)
Trabajo	- Sistemas Didácticos Mexiquenses, S.A. de C.V. (EPMA)
Educación, Cultura y Bienestar Social	- Club de Fútbol Profesional de Texcoco (A.C.) - Impulsora deportiva Nezahualcóyotl (A.C.)
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	- Cuautitlán Izcalli (ODE) - Instituto de Acción Urbana e Integración Social (ODE) - Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (ODE) - Constructora del Estado de México (ODE) - Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua en la Zona de Toluca, Lerma y Corredor Industrial (ODE) - Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (ODE) - Comisión del Transporte del Estado de México (ODE) - Sistema de Transporte Troncal Nezahualcóyotl (ODE) - Sistema de Transporte Troncal Toluca (ODE) - Sistema de Transporte Troncal Naucalpan (ODE) - Sistema de Transporte Troncal Tlalnepantla (ODE) - Sistema de Transporte Troncal Ecatepec (ODE) - Distribuidora de Gas del Estado de México, S.A. (EPMI)

...continuación

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES
Desarrollo Agropecuario	- Protectora e Industrializadora de Bosques (ODE) - Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (ODE) - Fertilizantes Estado de México, S.A. (EPMA) - Constructora CODAGEM, S.A. de C.V. (EPMA) - Fábrica de Implementos Agrícolas CODAGEM S.A. de C.V. (EPMA) - Comercializadora CODAGEM, S.A. de C.V. (EPMA) - Unidad de Servicios Mecánicos CODAGEM, S.A. de C.V. (EPMA) - Proyectos Productivos del Estado de México, S.A. de C.V. (EPMA) - Filiales Saimex, S.A. de C.V. (EPMA) - Saimex, S. de R.L. (EPMA) - Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México, S.A. de G.V. (EPMA)
Desarrollo Económico	- Casa de las Artesanías e Industrias Rurales del Estado de México (ODE) - Edomex, Consorcio de Comercio Exterior, S.A. de C.V. (ODE) - Centro de Investigación Aplicada al Desarrollo Industrial, S.A. de C.V. (ODE) - Almacenes, Servicios y Transportación Extraordinarios a Comunidades Agropecuarias, S.A. de C.V. E I.P. (ODE) - Alimentos Lerma, S.A. (ODE) - Impulsora Minera Anganguero, S.A. de C.V. (EPMI) - Tapetes Mexicanos, S.A. (EPMI) - Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Toluca (FI)

**CAPITULO III "LA SECTORIZACION Y PROGRAMACION
SECTORIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO"**

...continuación

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES
	- Fondo de Desarrollo Económico Regional de Zumpango (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Texcoco (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Tejupilco (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Atlacomulco (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Coatepec Harinas (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Valle de Bravo)(FI) - Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustria del Estado de México (FI) - Fondo de Desarrollo Económico Regional de Jilotepec (FI) - Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular (FI)
Administración	- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ODE)

Abreviaciones:

FI: Fideicomiso;
 EPMA: Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
 AC: Asociación Civil;
 ODE: Organismo Descentralizado;
 EPMI: Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

FUENTE: Elaborado por los autores en base al Acuerdo de Sectorización de 1984.

Dando cuenta de la magnitud del sector auxiliar, al inicio de la administración de Ignacio Pichardo Pagaza, existían 204 organismos en la administración pública del estado con la siguiente naturaleza jurídica:⁸⁹

ORGANISMO	NUMERO	%
Descentralizado	28	14.0
Fideicomiso	32	15.5
Empresa de Participación Mayoritaria	100	49.0
Empresa de Participación Minoritaria	44	21.5
Total	204	100.0

Ante tal crecimiento del sector auxiliar, se generó un conjunto de políticas de desincorporación para transformar cuantitativamente al aparato público.

Para tal efecto, en el periodo (1990-1993) se crea un sector especial mediante el cual se reagrupan o resectorizan a la Secretaría de la Contraloría los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, sujetos al proceso de desincorporación, como se muestra en el siguiente cuadro.

⁸⁹ BARRERA Zapata, Rolando, y Ma. del Pilar, Conzuelo Ferreyra, *Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México*, p. 131.

**CAPITULO III "LA SECTORIZACION Y PROGRAMACION
SECTORIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO"**

SECTOR	NATURALEZA JURIDICA			TOTAL
	ORGANISMO DESCENTRALIZADO	P. E. MAYOR	FIDEICO- MISOS	
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	10	2	—	12
Desarrollo Agropecuario	1	20	2	23
Desarrollo Económico	—	50	10	60
Educación, Cultura y Bienestar Social	1	—	1	2
Total	12	72	13	97

FUENTE: Cuadro elaborado en base al acuerdo por el que se reagrupan o se resectorizan los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, sujetos al proceso de desincorporación.

A marzo de 1995, los organismos auxiliares que aún se encuentran resectorizados a la Secretaría de la Contraloría para su desincorporación, son los siguientes:⁹⁰

⁹⁰ La Secretaría de la Contraloría, a través del Programa General de Simplificación Administrativa 1995, ha implementado un conjunto de acciones para concluir el proceso de desincorporación de entidades de la administración pública estatal.

LA PROGRAMACION SECTORIAL Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES	MODALIDAD DE DESINCORPORACION
Desarrollo Agropecuario	- Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (CODAGEM)	Liquidación
	- Protectora e Industrializadora de Bosques	Liquidación
	- Fertilizantes Edomex S.A. de C.V. (FEDOMEX)	Liquidación
	- Centro de Acopio San Antonio la Isla S. de R.L. de C.V.	Liquidación
	- Constructora CODAGEM S.A. de C.V.	Liquidación
Comunicaciones y Transportes	- Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México	Liquidación
	- Sistemas de Transporte Troncal (7 Organismos)	Liquidación
Desarrollo Económico	- Centro de Artesanías Mexiquenses	Liquidación
	- Edomex Consorcio de Comercio Exterior S.A de C.V.	Liquidación
	- Fondo de Fomento Económico Regional de Toluca	Extinción

Este proceso de desincorporación se orienta a lograr la autosuficiencia presupuestal, sanear la administración y equilibrar las finanzas públicas, fortalecer la autonomía de gestión, establecer los mecanismos para mejorar el manejo de los recursos públicos, ejercer con oportunidad la vigilancia y el control sobre las operaciones de los organismos o

fideicomisos, supervisar el funcionamiento de las contralorías internas y promover las auditorías externas, entre otros.⁹¹

De lo antes señalado, se advierte que la actual conformación sectorial de la administración pública del estado, se encuentra integrada más en la práctica que por acuerdo, de la siguiente manera:

INTEGRACION DEL SECTOR AUXILIAR DEL PODER EJECUTIVO

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES	NATURALEZA JURIDICA
Educación, Cultura y Bienestar Social	- Colegio Mexiquense A.C.	E.P.E. Mayoritaria
	- Instituto Mexiquense de Cultura	O. Descentralizado
	- Sistema de Radio y Televisión Mexiquense	O. Descentralizado
	- Fideicomiso de la Orquesta Sinfónica del Estado de México	Fideicomiso
	- Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec (TESE)	O. Descentralizado
	- Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (UTN)	O. Descentralizado
	- Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)	O. Descentralizado
	- Instituto de la Juventud y el Deporte del Estado de México (INJUDEM)	O. Descentralizado
	- Conservatorio de Música del Estado de México (COMEM)	O. Descentralizado
	- Universidad Tecnológica Fidel Velázquez	O. Descentralizado

⁹¹ Cfr. PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Cuarto Informe de Gobierno*, G.E.M., Toluca, 1993.

...continuación

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES	NATURALEZA JURIDICA
	- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos	O. Descentralizado
	- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	O. Descentralizado
Trabajo y de la Previsión Social	- Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI)	O. Descentralizado
	- Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISET)	O. Descentralizado
Salud (*)	- Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)	O. Descentralizado
	- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	O. Descentralizado
	- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de México (DIFEM)	O. Descentralizado
Desarrollo Económico	- Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales del Estado de México (FIDEPAR)	Fideicomiso
	- Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular (FICOCAP)	Fideicomiso
	- Tapetes Mexicanos S.A. (TAPEMEX)	E.P.E. Mayoritaria
	- Prestadora de Servicios Turísticos "El Ocotil", S. de R.L. de C.V	E.P.E. Mayoritaria
	- Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México.	O. Descentralizado
	- Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE)	O. Descentralizado

* En este sector no existe formalmente una dependencia que actúe como coordinadora del sector, sin embargo, los organismos agrupados en éste, cumplen con tareas homogéneas de acuerdo a su naturaleza y objetivos.

**CAPITULO III "LA SECTORIZACION Y PROGRAMACION
SECTORIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO"**

..continuación

SECTOR	ORGANISMOS AUXILIARES	NATURALEZA JURIDICA
Ecología	- Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF)	O. Descentralizado
	- Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua Toluca-Lerma y Corredor Industrial (EPCCA)	O. Descentralizado
Finanzas y Planeación	- Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense (CEMMEX)	O. Descentralizado
	- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIIGECM)	O. Descentralizado
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS)	O. Descentralizado
	- Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (CRECEM)	O. Descentralizado
	- Instituto de Acción Urbana e Integración Social	O. Descentralizado
Comunicaciones y Transportes	- Comisión del Transporte del Estado de México (COTREM)	O. Descentralizado
	- Junta de Caminos del Estado de México	O. Descentralizado
Desarrollo Agropecuario	- Comisión de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria del Estado de México	O. Descentralizado
	- Instituto de Investigación, Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México	O. Descentralizado

FUENTE: Cuadro elaborado por los autores, en base a la información proporcionada por la Secretaría de la Contraloría.

Como podemos advertir en el cuadro anterior, existen 34 organismos auxiliares en la administración pública estatal que no fueron sometidos al proceso de desincorporación, o bien son de nueva creación, los cuales se resumen en la siguiente gráfica según la naturaleza del organismo.

ORGANISMO	NUMERO	%
Descentralizado	23	68
Empresa de Participación Estatal Mayoritaria	3	9
Fideicomiso	3	9
Organo Desconcentrado	5	14
Total	34	100

Como observamos en las cifras anteriores, existe un predominio de organismos descentralizados, lo que indica la disminución de la injerencia del estado en empresas mercantiles y fideicomisos, en sus distintas modalidades, en la que el Ejecutivo estatal participa como fideicomitente o socio único.

3.5 Principales problemas que enfrenta la agrupación sectorial en el estado

El desarrollo del sector auxiliar en el estado, en sus diversos periodos gubernamentales, experimentó un

considerable crecimiento hasta que se instrumentó el proceso de desincorporación. El conjunto de los organismos auxiliares y fideicomisos tuvieron como objetivo principal promover el desarrollo económico en sus diferentes etapas y modalidades así como la prestación de servicios públicos para el bienestar social en la entidad, sin embargo, el sector en su conjunto y por consiguiente los métodos de coordinación, control y evaluación se enfrentaron a una serie de obstáculos que limitaron su plena realización, debido principalmente a su notable crecimiento tanto en magnitud como en complejidad, a los problemas financieros que enfrentó el gobierno estatal, a la crisis nacional, y a los inadecuados mecanismos de control por parte de la administración central, lo que condujo a un fuerte cuestionamiento de la eficiencia y eficacia en el funcionamiento de los sectores.

Derivado de los problemas anteriores, la agrupación sectorial que se hizo de la administración pública estatal se enfrentó a un conjunto de escollos que lejos de cumplir con los objetivos que justificaban su creación, presentaron dificultades para eficientar la acción gubernamental e instrumentar las políticas públicas planteadas. Entre los obstáculos que con mayor frecuencia (sin tratar de ser exhaustivos en su identificación) se presentaron en el proceso de sectorización del estado, se pueden mencionar los siguientes:

En la agrupación que se hizo de organismos auxiliares y fideicomisos bajo una dependencia central, no se encontraban claramente definidos y diferenciados los organismos

descentralizados y los desconcentrados, dado que algunos organismos desconcentrados actuaban con características de descentralizados en su funcionamiento, trayendo en consecuencia que su operación no correspondía a lo establecido en su instrumento jurídico de creación, lo que provocaba que las dependencias difícilmente identificaran la naturaleza de estos organismos y en consecuencia se presentaban inadecuados mecanismos de coordinación y control, así como serias deficiencias administrativas en la operación sectorial.

Aunado a esto, no existía un sistema efectivo de registro veraz y actualizado de los organismos auxiliares en operación, lo que dificulta su identificación y el reconocimiento de su naturaleza, asimismo "... no se ha cumplido con las obligaciones de inscribir en el registro correspondiente las actas jurídicas de constitución, modificación o reforma que afecten su estructura y funcionamiento"⁹² provocando que algunas dependencias coordinadoras no identifiquen a los organismos auxiliares o fideicomisos que deben agrupar bajo su respectivo sector, con lo cual puedan desarrollar una planeación, coordinación, evaluación y control de las actividades de dichos organismos. De la misma forma se tienen deficiencias en el funcionamiento del sector auxiliar al no tener metas, objetivos claros y políticas generales de actuación, al no contar con una orientación en su planeación y evaluación de

⁹² BARRERA Zapata, Rolando, *Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México*, p. 127.

sus resultados, lo que contribuyó a cuestionar su creación y funcionamiento.

Por otro lado, la planeación, coordinación y control como medio de vinculación entre las dependencias y organismos auxiliares que buscó la sectorización, no tuvo los resultados esperados, dado que en algunos casos las dependencias utilizaban mecanismos que deterioraban y minimizaban la autonomía técnica y orgánica de la que gozan los organismos, haciendo que sus relaciones más que de coordinación y cooperación fueran de jerarquía y subordinación, obstaculizando su pleno desarrollo y mermando el cumplimiento de sus objetivos asignados. También se presenta el otro caso, en donde los organismos contaban con un escasa planeación y control por parte de su respectiva coordinadora de sector, lo que le imprimía cierta *libertad* para conducir sus acciones y cumplir sus objetivos; esto provocó desde luego desarticulaciones de sus quehaceres con respecto a las políticas generales de desarrollo sectorial y estatal, así como ineficiencia en sus funciones que a pesar de los presupuestos cuantiosos que les eran asignados, éstos no se veían, en algunos casos, reflejados en los resultados y beneficios programados.

La agregación constante que se hizo a la administración paraestatal trajo que algunos organismos auxiliares y fideicomisos tuvieran una duplicidad de funciones y por consiguiente una repetición en sus programas de trabajo, lo que representó una pérdida de tiempo y sobre todo un gasto oneroso para el sector público, así también las dependencias

tenían incertidumbre acerca de las funciones que le tocaba desempeñar a cada organismo que agrupaban, obstaculizando a los sectores a cumplir con las funciones de promoción del desarrollo económico y social de la entidad.

De igual manera, ha existido poca congruencia entre las formas sectoriales y las regionales "... la sectorización ha repercutido en el establecimiento de políticas aisladas, muchas veces contradictorias y de bajo impacto social, debido a que las dependencias gubernamentales se administran bajo los compartimentos de estancos [...] la administración regional se ha quedado, en el mejor de los casos, en las concepciones y las aspiraciones de los planes regionales sin que las instancias sociales y comunitarias actúen como sus propios promotores del desarrollo".⁹³ Con ello, no se han instrumentado debidamente los programas formulados ni mucho menos se han tenido sistemas de control o evaluación que permitan detectar el grado de avance de los planes y programas en el cumplimiento de los objetivos establecidos por los modelos de desarrollo sectorial, regional, estatal y nacional.

Asimismo, se observa una serie de desequilibrios tanto de funciones como de distribuciones entre el sector central y el auxiliar, debido a que no han sido definidas claramente las actividades fundamentales de cada uno de ellos, careciendo a su vez de mecanismos de actuación que marquen la forma en que deben cumplirse los objetivos encargados a cada sector administrativo. Debemos considerar que hubiese sido muy

⁹³ *Ibidem*, p. 208.

difícil prever estos desequilibrios y las consecuencias que esto implica cuando se fijaron las normas; solamente en el transcurso de su aplicación ha sido posible detectar la necesidad de llevar a cabo cambios y ajustes, algunos ya se han efectuado, sin embargo es necesario realizar esfuerzos que contribuyan al equilibrio entre las funciones de las dependencias y las atribuciones de los organismos auxiliares.

Derivado de la problemática detectada en la agrupación sectorial, es recomendable emprender una serie de acciones encaminadas a dar solución a las dificultades que aún se presentan, a fin de contar en la administración pública con sectores administrativos debidamente estructurados y organizados en su funcionamiento, con el propósito de que contribuyan al cumplimiento de las estrategias económicas y sociales contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

A este respecto, se recomienda realizar un conjunto de actividades que refuercen los puntos más débiles de la agrupación sectorial, entre las que se pueden considerar:

Fortalecer el principio de sectorización, resaltando los elementos de racionalidad organizativa, de factibilidad en las decisiones intersectoriales y de una más ágil coordinación y control de los organismos auxiliares, para el cumplimiento de los objetivos estatales bajo un esquema de corresponsabilidad y compromiso.

Es necesario realizar tareas periódicas de análisis de la organización y sectorización de la administración pública, con el objeto de adecuar sus estructuras a las estrategias que se van proponiendo en los planes de gobierno. Las

adecuaciones emprendidas no deberán ser tan sólo de un orden genérico, sino, profundizar en cada sector administrativo, de tal forma que se revisen aspectos intersectoriales y multisectoriales, se ubiquen puntos estratégicos de su actividad administrativa, así como diferenciar organismos con propósitos de fomento con los de vocación social a fin de clasificarlos y brindarles los apoyos y controles según su naturaleza.

Por otro lado, es inaplazable contar con normas específicas de operación de cada sector para dotar a la dependencia coordinadora de la necesaria personalidad y autoridad, así como de los mecanismos de integración programática, organizativa, de coherencia en las decisiones, y de la evaluación realista de resultados. De lo anterior se puede advertir que la coordinación sectorial debe ser el máximo nivel de acuerdo para los organismos sectorizados sea cual fuere su tamaño, a ella deben recurrir los organismos auxiliares y dependencias para tratar los asuntos con el coordinador sectorial y no entre sí de manera desarticulada y aislada a los propósitos del sector. En consecuencia, debe establecerse que la función del coordinador del sector sea de dictar las políticas, coordinar y evaluar los programas y propuestas de los organismos sectorizados, y no la de sustituir funciones, apreciaciones e iniciativas del sector auxiliar.

Se considera además, que en la posibilidad de crear nuevos organismos auxiliares (plenamente justificados) para el cumplimiento de los programas gubernamentales, se deben atender criterios de racionalidad del sector específico y

de la planeación global en su conjunto, a fin de que no se conviertan en obstáculos o cargas a la función pública.

3.6 *Características de la programación sectorial en el Estado de México*

En el estado, la administración pública ha utilizado instrumentos básicos para convertir los objetivos, planes y programas de desarrollo en acciones y resultados concretos, sin embargo estos esfuerzos no han sido suficientes ante la continua problemática que presenta el avance de la sociedad.

La programación sectorial como parte de los instrumentos básicos, trata en el conjunto de sus esfuerzo, ser un mecanismo que agilice, apoye y asegure en forma permanente el cumplimiento de los objetivos que a cada sector administrativo le ha sido encargado en el proceso de desarrollo de la entidad.

La programación sectorial será el conjunto de aquellas actividades que en forma planeada llevan a cabo cada uno de los sectores integrantes de la administración pública central con sus respectivos organismos auxiliares y fideicomisos que agrupan. La programación en esta vertiente obedece principalmente a la necesidad de analizar, proponer e instrumentar acciones en una materia específica del desarrollo económico y social del estado. A través de la realización de una acertada programación se podrá expresar quién intervendrá, cómo, cuándo, qué se realizará, y los

medios e instrumentos a utilizar en la ejecución de las tareas asignadas para el cumplimiento de los objetivos sectoriales y las grandes líneas de acción contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

La planeación de la economía, de la sociedad y del conjunto de las tareas gubernamentales del estado, exigen una acción de programación sectorial que traduzca los objetivos, estrategias y líneas de acción en proyectos calendarizados que definan los responsables de su ejecución, los costos respectivos, la asignación necesaria de los recursos, y el modo y la forma de cómo llevar a cabo las acciones a ejecutar.

En el proceso de programación sectorial, es necesario que las políticas y objetivos que se establezcan en éste, sean congruentes y compatibles con el Plan Estatal de Desarrollo, a fin de consolidar el Sistema Estatal de Planeación; es decir, las estrategias y lineamientos contenidos en el Plan deberán ser traducidos en programas sectoriales de mediano plazo a cargo de los sectores de la administración pública. Debe vincularse el aspecto global de la economía y la sociedad a aspectos concretos de acción.

Los programas sectoriales de mediano plazo, deben plasmar los objetivos y estrategias que cada sector gubernamental ha determinado a partir de las políticas de desarrollo estatal. De acuerdo a la complejidad propia de cada sector, los programas se deberán subdividir en

programas estratégicos y éstos en subprogramas, proyectos y grupos de acciones.⁹⁴

La programación sectorial además de constituir un importante elemento en la presupuestación que debe presentar cada sector, a través de sus respectivos programas operativos, constituye una práctica de planeación en donde se detallan los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo estatal, se establecen tiempos y responsables de ejecución, se cuantifican las metas y se vincula el mediano con el corto plazo.

Mediante la programación sectorial podrán formularse planes, programas y proyectos de corto y mediano plazo ubicados en esta vertiente, lo cual contribuirá a que los sectores conduzcan sus quehaceres en forma planeada y con mayor probabilidad de acercamiento a sus objetivos. Cabe señalar que la eficaz realización de los programas sectoriales no depende solamente del contenido que éstos expresen, sino además, del esfuerzo comprometido de todos los involucrados en la operación del proceso de planeación, así como de una correcta asignación de recursos en las materias de prioridad e importancia para los procesos de desarrollo estatal.

La eficaz formulación de una programación sectorial requiere involucrar, de manera consciente y comprometida, a las personas de los diferentes niveles jerárquicos del sector (secretario, subsecretario, directores, subdirectores, jefes de

⁹⁴ Secretaría de Finanzas y Planeación, *Guía para la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo 1993-1999*, Toluca, 1993, p. 13.

departamento, titulares de los organismo auxiliares y encargados de las unidades administrativas), para formular, evaluar y controlar las tareas que en este proceso se presentan, dejando a un lado las prácticas unilaterales en donde solo los niveles directivos y organizativos (secretario y titulares de los sectores auxiliares), asuman la responsabilidad de llevar a cabo la programación sectorial, excluyendo así las iniciativas y la participación de los niveles técnicos y operativos.

La programación puede tener un grado mayor de eficiencia si toma en cuenta las opciones y sugerencias del personal que está involucrado directamente con la operación de las acciones, dándose con esto una acertada formulación de programas y consecuentemente un efectivo control y evaluación de las tareas realizadas. La programación sectorial debe realizarse no solo de arriba hacia abajo, sino paralelamente de abajo hacia arriba.

De la misma forma, su coordinación requiere de una práctica que tome en cuenta no solo los factores internos del sector sino además, las condiciones sobre las que actúa la estructura económica del estado, y las demandas y reclamos de los diferentes sectores sociales. La programación también se hace de afuera hacia adentro.

El conjunto de las acciones y objetivos contenidos en los programas sectoriales deberán estar vinculados conceptual y funcionalmente con las grandes líneas de actuación marcadas por el Plan Estatal de Desarrollo. Derivado de las políticas generales de desarrollo del estado se deberán generar planteamientos y objetivos que a cada sector le toca

cumplir, con el objeto de que los esfuerzos realizados por cada agrupación sectorial se constituyan en una unidad que busque cumplir una misma política gubernamental. En este sentido, los programas sectoriales que se formulen deben contribuir al cumplimiento de los grandes objetivos que en materia económica, social y política se han planteado en el estado.

Para el periodo de gobierno 1993-1999 se ha detectado en base al diagnóstico del estado: un insuficiente crecimiento económico con riesgos de mayor pérdida de dinamismo; un acelerado crecimiento demográfico; y una problemática social en aumento. Ante estos problemas y carencias que experimenta el sector económico y social de la entidad, los sectores en sus respectivos programas deberán ser los que promuevan y ejecuten las estrategias y políticas del Plan Estatal para contrarrestar y prevenir los efectos futuros que dichos problemas ocasionen.

Es así como algunos de los programas sectoriales que pueden recibir atención privilegiada en la gestión administrativa (1993-1999), de acuerdo a los retos y aspectos más críticos y urgentes identificados en el diagnóstico y las demandas de la sociedad serán:

La dinamización de la economía como palanca para un desarrollo, los sectores deben formular sus programas y orientar sus esfuerzos para lograr una ampliación selectiva de la infraestructura; impulsar la rehabilitación del campo, mejorar la articulación de los niveles productivos y educativos; la modernización agrícola, ganadera, forestal e

industrial; fomento artesanal, comercial y minero; y promoción del turismo.

En cuanto al reto social, se busca combatir la pobreza extrema y dignificar la vida urbana, para lo cual los programas sectoriales deben operar de tal modo que sus acciones contribuyan a cumplir con los compromisos que se han planteado. Los programas que para este efecto pueden instrumentarse, se harán en las siguientes materias: educación, capacitación y productividad; arte y cultura; empleo; agua, y saneamiento; salud; regulación y regularización de la tenencia de la tierra; electrificación; atención preferencial a grupos étnicos, elevación del poder adquisitivo del salario, entre otros.

Estos son algunos de los retos y compromisos que los programas sectoriales deben tomar en cuenta para vincularse verdaderamente al contenido del Plan Estatal de Desarrollo y cumplir en forma organizada, y de acuerdo a las competencias que a cada sector le han sido conferidas con los objetivos económicos y sociales del desarrollo estatal.

Ahora bien, en la práctica, la instrumentación de una programación sectorial que cumpla con los retos encargados a un determinado sector dista, en algunos casos, de las condiciones y necesidades reales. Los esfuerzos que en esta materia se han realizado, aunque importantes, no han sido suficientes para hacer frente al desarrollo económico y social cada vez más dinámico y complejo en sus relaciones y estructuras.

A continuación se mencionan algunas características que denotan la forma en que se han ejecutado las tareas asignadas a los sectores en el cumplimiento de los objetivos encomendados.

Se encuentra una agrupación sectorial poco segura y confiable que cumpla con los programas y objetivos asignados a cada sector administrativo; asimismo se ha presentado una falta de coordinación entre sus agentes coordinados y la dependencia *cabeza* de sector que lejos de procurar el desarrollo económico-social de la entidad, ha traído en algunos casos una duplicidad de esfuerzos en sus acciones y una dificultad para eficientar la actividad gubernamental.

La poca eficiencia que ha tenido la agrupación sectorial dentro de la administración pública del estado, trae consigo una problemática en el desarrollo de la programación sectorial que va desde la formulación de los planes y programas, hasta el control en el cumplimiento de sus objetivos y metas establecidas.

Asimismo, dicha programación sectorial en el estado, se ha caracterizado por la falta de una metodología que indique la forma en cómo deben elaborarse los programas sectoriales, (tal y como se indica en la formulación de programas municipales); no se establecen en forma clara las principales políticas de desarrollo económico y social que a cada sector administrativo le corresponde de acuerdo a los objetivos contenidos en el Plan estatal. La metodología seguida sólo se ha preocupado, en el mejor de los casos, por formular un documento, dejando en un segundo plano el modo de su

ejecución, evaluación y control. Se ven así esfuerzos aislados en la actividad de programar que no se concretan en una forma sistemática por cumplir con los objetivos que de acuerdo a su naturaleza le competen a cada sector.

A su vez, la planeación que se lleva a cabo en el Estado de México tal parece que es suficiente con la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo; una vez elaborado éste, se piensa haber cumplido con todas las formas que la planeación presenta, sin embargo solo se cumple con un requisito que marca la Constitución del estado. Ante esta actitud se trata de olvidar la importancia que implica programar sectorialmente, provocando que los programas que en esta vertiente se desarrollan sean poco estimulantes al proceso de desarrollo económico y social de la entidad. La programación sectorial es parte fundamental del proceso de planeación estatal ya que a través de ésta se instrumentan los objetivos de desarrollo del Plan y se coordinan y concertan actividades entre las dependencias y organismos de la administración pública.

Por otro lado, en materia de programación, se ha dado mayor importancia al desarrollo de la programación institucional realizada por las dependencias centrales y organismos auxiliares de la administración pública del estado; y esto se debe a que existen bases jurídicas que obligan, aunque por mero requisito, a que las Secretarías elaboren sus planes o programas de trabajo anuales. No pasa lo mismo con la programación sectorial; hasta el momento ningún ordenamiento jurídico establece la obligación para que los sectores administrativos lleven a cabo la formulación,

ejecución, evaluación y control de sus respectivos programas sectoriales. Ante esto muchas coordinadoras de sector dan escaso interés al proceso de programación que en su ámbito les corresponde, produciéndose una ineficiencia tanto en la elaboración de sus programas como en el cumplimiento de sus objetivos.

Estos son algunos de los problemas más frecuentes que ha enfrentado la programación sectorial en sus aspectos directivos y de operación, derivados del dinamismo y complejidad de las estructuras administrativas, económicas y políticas, lo que merma el cumplimiento de los objetivos propios de la función pública.

Ante estas condiciones en que se desarrollo la programación sectorial, el gobierno del Estado de México ha iniciado una serie de acciones orientadas a atender los problemas que en esta materia se han presentado, a fin de que los sectores administrativos planeen sus actividades, ejecuten sus acciones y cumplan sus objetivos, traduciéndose éstos en activos promotores del desarrollo económico y social de la entidad. Los esfuerzos emprendidos en el fortalecimiento de la programación sectorial para el desarrollo, son entre otros:

Se lleva a cabo la modernización de la administración pública dando importancia al proceso de desincorporación del sector auxiliar, a fin de elevar su eficiencia y productividad, eliminando cargas y subsidios onerosos al gobierno del estado. Con el proceso de desincorporación se ha reducido considerablemente el universo de organismos auxiliares

existentes, lo que ha permitido una mayor identificación de éstos y por consiguiente una reagrupación o resectorización acorde a la naturaleza y objetivos de cada sector administrativo. Bajo este esquema se abren mayores posibilidades para que las dependencias coordinadoras de sector y los organismos coordinados planeen sus actividades de manera articulada y coordinada a los objetivos del desarrollo estatal.

Asimismo, se ha iniciado el proceso para la elaboración de una nueva Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado, que responda a las características de la nueva estructura del sector auxiliar, así como a la política de modernización contenida en el Plan de Desarrollo 1993-1999, y permita promover la eficiencia del sistema de control y evaluación de la gestión pública. Para que dicha Ley se constituya en un adecuado ordenamiento jurídico que regule las relaciones entre el sector central y el sector auxiliar, deberá establecer y definir claramente los mecanismos de coordinación y corresponsabilidad que se establezcan entre las dependencias coordinadoras de sector y sus respectivos organismos coordinados, de tal manera que se asegure que dichas relaciones no se den bajo esquemas de subordinación y control, sino que la programación sectorial se desarrolle con una mayor participación de sus integrantes, fortaleciendo las iniciativas presentadas por los organismos auxiliares, a efecto de que éstos se constituyan en importantes sujetos que integren sus propuestas y aspiraciones a un programa sectorial promotor del desarrollo de la entidad.

^ Por otro lado, la Secretaría de Finanzas y Planeación realizó la Guía para la elaboración de los Programas Sectoriales de mediano plazo 1993-1999, con la cual se busca proponer un método básico y coherente para la formulación de programas sectoriales de mediano plazo, que garantice una integración de estos instrumentos de planeación, dentro de las políticas del Plan de Desarrollo del Estado de México, integrando a la vez los elementos teóricos, metodológicos y técnicos del Sistema Estatal de Planeación.

Finalmente, una vez señaladas algunas de las acciones que se han emprendido para fortalecer el proceso de programación sectorial, y detectada de manera general la problemática que éste presenta, es conveniente establecer elementos necesarios que faciliten a las dependencias y organismos auxiliares la integración de sus respectivos programas sectoriales. De tal manera, en el cuarto capítulo se propone un modelo a través del cual se homogeneice la forma en que deben estructurarse y presentarse los programas sectoriales a fin de sistematizar y dar precisión a la actuación de cada sector.

Capítulo IV

Propuesta del Modelo de Programación Sectorial para la Administración Pública del Estado de México

4.1 Conciencia de la necesidad de planear en la administración pública

El modelo de programación sectorial propuesto está orientado a la determinación efectiva de objetivos, estrategias y acciones para lograr resultados en un marco de eficiencia y productividad real propiciada sistemáticamente.

Para llevar a cabo el proceso de planeación en la administración pública, es necesario no solo contar con los recursos humanos, financieros, técnicos y metodológicos como medios para elaborar planes de desarrollo y programas sectoriales, sino además, que los planificadores involucrados tengan plena conciencia de la importancia que representa la formulación y ejecución de las actividades planificadoras en la acción gubernamental y para el beneficio social.

La conciencia de los planificadores en la tarea de planeación estará determinada en muchas ocasiones por condiciones externas e internas al sector administrativo, las

cuales en su conjunto orientarán las acciones a realizar y definirán los objetivos que se pretenden alcanzar.

Las condiciones externas obedecen a disposiciones generales, como son: la Constitución, Ley Orgánica, Ley de Planeación, planes, presupuesto de egresos, reglamentos administrativos, que en su conjunto establecen líneas de acción bajo las cuales deben actuar los distintos sectores de la administración pública, de acuerdo a los objetivos y prioridades del desarrollo estatal. Dichos elementos forman parte del marco jurídico bajo el cual actúan y dirigen sus acciones. A su vez, es necesario considerar que la actividad de planeación no solo se entienda como una facultad de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo, sino como una obligación de éstas para elaborar sus respectivos programas de trabajo (operativos, anuales). La autoridad central (Gobernador, Secretarios y titulares de los organismos auxiliares) como parte de las condiciones externas debe proporcionar los instrumentos metodológicos y técnicos necesarios para que sus organismos auxiliares sectorizados conduzcan sus acciones en forma eficiente, sin que esto signifique que deban someterlos a un examen riguroso y sofocante que limite sus iniciativas y obstaculice el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas. Estas condiciones forman parte del sistema político que rige el quehacer gubernamental en el estado.

El hecho de que se tenga una conciencia para planear determinada por condiciones externas, no es garantía de éxito para lograr una programación planificada, ya que en

ocasiones los responsables de instrumentar este proceso no logran percibir la verdadera dimensión de planear.

Por lo que se refiere a las condiciones internas, éstas deberán propiciar un sistema de capacitación que parta de los niveles superiores convencidos de la necesidad de planear hacia la base; es decir, se debe generar una situación de participación y coordinación para la elaboración de los programas, incluyendo a los niveles directivos, medios y operativos de la estructura sectorial en cuestión. Las condiciones internas serán las que determinen el nivel operativo para llevar a cabo el proceso de programación sectorial para el desarrollo.

A través del convencimiento de que la planeación para el desarrollo, y a pesar de sus limitantes y restricciones representa una función esencial dentro del quehacer público, es importante considerar que el compromiso como parte de ésta, debe ser un elemento irrenunciable de toda práctica de planeación, en donde las personas de los niveles directivos hasta los operativos deben involucrarse verdaderamente en las acciones emprendidas y en el cumplimiento de las mismas, traducidas en objetivos, metas y tiempos, de tal forma que se tenga certidumbre de la eficiencia en el trabajo realizado por cada sector.

El personal involucrado en la planeación al tener conciencia de lo que representa esta actividad dentro del sector público, se podrá dar cuenta que en cada acción a realizar debe procurarse una racionalidad de los recursos con que se cuenta, de tal modo que se maximicen los resultados

esperados y se minimicen los insumos utilizados; a su vez debe procurar el ahorro de recursos y de tiempo en la ejecución de las diferentes etapas de la planeación, ya que al final de dicho proceso se hará la evaluación de lo esperado con lo obtenido y de esta manera determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. El mismo personal debe tener conciencia de que las decisiones tomadas en el presente influirán en la formación de escenarios que se desean en el futuro, de ahí que todos los esfuerzos que se realicen y los recursos que se inviertan sirvan para ir construyendo el modelo de organización administrativa o social que se desea. Asimismo deben tener claro que la planeación no es un fin en sí mismo, sino un medio que coadyuva a ordenar y precisar los objetivos y metas establecidos por el aparato gubernamental, ante la exigencia del desarrollo de toda sociedad.

En este sentido diremos que los planificadores sectoriales deben involucrar a todos los niveles jerárquicos del sector central y auxiliar (titular del Poder Ejecutivo, de las dependencias centrales y de los organismos auxiliares, encargados de las unidades administrativas) así como a grupos sociales y privados interesados, a tomar una verdadera conciencia de que la planeación es una tarea global y una función básica dentro de la actividad gubernamental, para lograr resultados específicos y congruentes con el desarrollo que busca la sociedad.

La conciencia de la necesidad de planear, indudablemente, no termina con el compromiso de conocer la situación en la cual se desenvuelve nuestra materia a planear en el sector

administrativo, ni tampoco con solo conocer los problemas que obstaculizan el adecuado cumplimiento de las tareas asignadas, sino además debe darse una voluntad decidida de trabajo y de cambio por parte de los sujetos involucrados en la ejecución de las acciones planificadas, para realizar con compromiso las tareas encargadas y reorientar el rumbo del sector hacia el cumplimiento de los grandes objetivos y líneas de acción contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo.

Será entonces, la conciencia de la necesidad de planear, la voluntad de trabajar planificadamente y la disponibilidad de los recursos, lo que asegure el primer paso para llevar a cabo una acertada planeación, y por consiguiente una adecuada programación dentro de la actividad gubernamental en la promoción de las políticas de desarrollo en las diferentes materias que atiende la administración pública.

4.2 Organización para la programación sectorial

La concepción sectorial es una convención para efectos programáticos a fin de integrar funciones, acciones, responsables y principalmente objetivos y metas en un todo coherente que facilite la toma de decisiones.

Los programas sectoriales como instrumentos administrativos del quehacer gubernamental en sus distintos niveles, deberán establecer un conjunto armonioso, interdependiente y racional de actividades dirigidas al logro

de resultados específicos y congruentes con la función primordial de los sectores de la administración pública.

Para instrumentar los programas sectoriales es necesario tener un marco de referencia compuesto por lineamientos, normas, órganos y criterios que coadyuven a elaborarlos de manera organizada, ordenada y coordinada; la planeación en este caso representa una de las funciones de toda actividad administrativa, constituye un mecanismo para desarrollar la programación de actividades, que van desde el establecimiento de objetivos hasta la evaluación y control de actividades.

Desarrollar el proceso de programación sectorial, requiere contar con una organización en donde se definan con precisión las funciones, obligaciones, coordinación e inclusive los límites de cada unidad administrativa (dependencia central y organismos auxiliares) que intervenga en la programación, asimismo deben establecerse con precisión los objetivos y metas en la formulación de los programas a efecto de evitar expresiones genéricas que crean incertidumbre respecto a los propósitos que se persiguen.

En este sentido, los órganos administrativos involucrados en la organización para la programación sectorial que serán responsables de llevar a cabo la elaboración, ejecución, control y evaluación de los programas de un determinado sector son las dependencias de coordinación global, dependencias de coordinación sectorial y organismos auxiliares y fideicomisos.

Dichos órganos administrativos deben actuar en materia de programación sectorial bajo el marco jurídico establecido por la Constitución, Ley de Planeación, Ley Orgánica, Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, así como por su respectivo reglamento. Estos ordenamientos norman la intervención de las dependencias de coordinación global y sectorial en la planeación, vigilancia, control y evaluación de las actividades de los organismos auxiliares, a efecto que su actuación corresponda a lo establecido por los objetivos de los programas sectoriales y de acuerdo a las directrices del desarrollo estatal.

Cabe señalar que la Secretaría de Finanzas y Planeación es un órgano importante dentro de la actividad de planeación y programación estatal; ya que es precisamente esta dependencia quien se encarga entre otras actividades de "elaborar junto con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo el plan estatal, los programas regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del estado, asimismo establece la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del gobierno del estado con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad".⁹⁵

⁹⁵ Secretaría de Finanzas y Planeación, "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México", en *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*, G.E.M., p. 63.

Las atribuciones que le ha conferido la L.O.A.P.E.M. a dicha Secretaría, son las de proponer normas y lineamientos para la elaboración de los programas y en sí de todo el Sistema Estatal de Planeación, las metodologías para la formulación de planes y programas, así como el ejercicio del presupuesto de conformidad con la normatividad establecida; valorar los programas sectoriales en su actuación y comportamiento en cuanto al ejercicio de su presupuesto de egresos verificando su congruencia con el plan estatal y programas de desarrollo; elaborar estudios para definir y apoyar los criterios de planeación y programación global y sectorial. El despacho de las tareas en esta Secretaría serán responsabilidad de la Dirección de Planeación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de acuerdo a su reglamento interior vigente.

Las dependencias de coordinación global (Secretaría de Finanzas y Planeación, Secretaría de Administración y la Secretaría de la Contraloría), se encargarán de dictar las disposiciones administrativas, y de controlar y evaluar su cumplimiento a efecto de que las demás dependencias junto con sus respectivos organismos auxiliares (en la formulación de sus programas) coordinen sus acciones, homogeneicen sus esfuerzos y cumplan con eficiencia y eficacia los objetivos que justifican su creación y los exigidos por las propias políticas del desarrollo económico y social. Estas dependencias serán las responsables de brindar los apoyos financieros, técnicos y administrativos para que los sectores de la administración pública puedan llevar a cabo las funciones que tienen asignadas en la promoción del desarrollo.

Por su parte, las dependencias de coordinación sectorial, son las responsables directas a través de su titular de la integración e instrumentación y en su caso modificación de los programas sectoriales. Deben también programar acciones y establecer objetivos en su respectivo sector obedeciendo a los elementos de la planeación nacional, estatal, y municipal, asimismo vigilar que los organismos auxiliares dirijan sus acciones acorde a las líneas, normas y políticas establecidas por las dependencias de coordinación global y por los mismos programas sectoriales, y en su caso si se detectan incongruencias, desviaciones o carencias, poder corregir el rumbo de las acciones a través de la modificación de los propios programas; esto será posible si las cabezas de sector implementan un sistema de evaluación eficaz que permita controlar, y evaluar a tiempo las acciones de los organismos auxiliares y fideicomisos.

Los organismos auxiliares y fideicomisos dentro de este esquema de colaboración para la programación sectorial deben elaborar sus programas de trabajo, así como participar con información suficiente en la elaboración de los programas que implemente cada sector, esto a través de la presentación de proyectos ante la dependencia en la que se agrupan; a su vez deben coordinarse con el responsable sectorial para cumplir con los objetivos, prioridades y restricciones señaladas por las políticas de desarrollo estatal; sus órganos de gobierno son los responsables de verificar la congruencia de los resultados arrojados en el funcionamiento de los

organismos auxiliares con los objetivos planteados en el programa sectorial.

4.3 *Participación y compromiso de cada sector*

La participación y compromiso de cada sector en la elaboración del programa sectorial debe estar encaminada a la consecución conjunta de resultados específicos del desarrollo económico y social de la entidad, concretados en el Plan Estatal de Desarrollo, siendo el conjunto de sus unidades administrativas y organismos los que contribuyan a concretar dichos objetivos.

Es conveniente señalar que los planes y programas se formulen con acciones acordes a los propósitos que les han sido encargados a los sectores, convirtiéndolos en verdaderos promotores de eficiencia y eficacia en las acciones estatales de desarrollo.

Cada unidad administrativa del sector en cuestión debe ser responsable de instrumentar programas en forma objetiva y eficiente, para ello debe determinar actividades con metas que precisen qué hacer y cómo hacerlo; requiriendo de un análisis responsable de donde se deriven planteamientos apegados a la realidad y con mayor profundidad para lograrlo en términos de su impacto, relevancia y beneficios que deben arrojar.

Un aspecto importante en la instrumentación de un programa sectorial lo constituye el esfuerzo que cada responsable del proceso debe realizar para llegar a la

formulación de actividades más significativas, que expresen objetivamente hechos importantes y que su contribución final en ciertos renglones prioritarios y básicos de la función asignada, sirva para generar una direccionalidad específica a la actuación particular y global que trascienda y justifique el quehacer administrativo.

Dentro de los trabajos de programación de actividades sectoriales, es necesario utilizar una programación institucional que permita su eficiente realización. La programación institucional como parte primordial de las actividades administrativas orientada y dirigida hacia el logro de óptimos resultados será una herramienta que conlleve a instrumentar los programas sectoriales.

Los sectores administrativos en el estado, tienen una gran responsabilidad frente al proceso de desarrollo que se desea instrumentar tanto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población como en el impulso a la actividad económica de la entidad. Dichos sectores, en la medida de sus responsabilidades y funciones que les han sido conferidas por la legislación vigente, deben ser junto con sus respectivas unidades administrativas, sujetos activos que integren el proceso de desarrollo que se desea experimentar. El Plan Estatal de Desarrollo es el documento en el cual se expresan las líneas prioritarias de acción sobre las cuales deberán actuar y orientarse las actividades de los sectores administrativos.

4.4 *Proceso para la programación sectorial*

4.4.1 Consideraciones para la programación sectorial

Entre los elementos que se deben tomar en cuenta al llevar a cabo la programación sectorial está el conocer la filosofía administrativa del sector; la programación tendrá que basarse en aspectos de la función real del sector en cuestión que permita ubicar y comprender lo que se realiza, por qué se hace y hacia donde habrá de orientarse su comportamiento integral.

Algunos aspectos que pudieran ser de utilidad para desarrollar la programación sectorial, pudiesen por lo menos atender las siguientes preguntas: qué es la programación, por qué es importante programar, qué hacer, para qué hacerlo, cuál es la misión y el fundamento legal y administrativo del sector, hacia dónde se orientan las acciones a ejecutar, cuál es la naturaleza del sector y su contribución a la administración pública del estado, qué lineamientos de política económica e instrumentos administrativos regulan su funcionamiento, cuáles son los principales reclamos de la sociedad sobre la materia que se desea planear.

Por otro lado, debe darse una aceptación y valorización de la finalidad de cada área en el comportamiento globalizador; en este punto se podrán definir los límites y alcances de las

actividades planeadas; es decir, disponer de información que permita conocer los ámbitos en los cuales no podrá incursionarse y las relaciones y mecanismos que podrán ser utilizados para ampliar y mejorar la actividad sectorial.

Algunos de los criterios que en este sentido pueden guiar la programación, son los siguientes: orientar necesidades contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, diseñar instrumentos y mecanismos administrativos y normativos (convenios, acuerdos de concertación con la sociedad y grupos privados) en la obtención de mejores resultados, aplicar medidas de aprovechamiento y racionalidad de los recursos disponibles, operar de manera eficiente y racional en los procesos y métodos de trabajo, dirigir las acciones hacia la obtención de resultados trascendentes.

4.4.2 Criterios para la formulación de programas sectoriales

En el contexto de la planeación estatal, el Plan de Desarrollo del estado, establece la función de los programas sectoriales como el instrumento, que fija las bases para lograr un crecimiento equilibrado y orientado a efficientar la actividad gubernamental y a satisfacer ágilmente las demandas sociales.

La formulación de programas sectoriales debe llevarse a cabo conforme a un esquema en el que intervenga el Secretario de la Dependencia, los titulares de los organismos

auxiliares así como los titulares de las unidades administrativas de una materia en específico. La participación de los Secretarios de las dependencias debe ser para incorporar aquellos aspectos de importancia general contenidos en la estrategia de desarrollo del sector, permitiendo con ello integrarlos a las políticas estatales de desarrollo, mientras que los titulares tanto de las dependencias como de las unidades administrativas de los organismos, deben presentar sus propuestas y proyectos desde sus respectivos ámbitos de competencia que contribuyan a articular los contenidos del programa sectorial con un enfoque multisectorial y regional.

En relación a las tareas de formulación, es conveniente revisar los programas sectoriales que se han elaborado en el pasado reciente en los diferentes sectores, con el propósito de que las experiencias anteriores contribuyan a la eficaz operación y rápida consolidación de los sectores administrativos en el desarrollo integral del estado, y lograr continuidad en las tareas y acciones emprendidas.

Algunos puntos que deben considerar las unidades administrativas encargadas de la planeación de un sector para la elaboración de sus respectivos programas sectoriales son:

- Las unidades administrativas deben ser reconocidas explícitamente por el titular de la dependencia en las funciones que en materia de planeación se desarrollen en cada sector. Dichas unidades administrativas no deben ampliar el aparato burocrático, ya que esto es más propenso a incrementar la complejidad de las

actividades desarrolladas en el cumplimiento de los objetivos planteados, y a generar ineficiencia en la operación de la unidad y del sector en su conjunto.

- Los contenidos de los programas y subprogramas elaborados por las unidades administrativas de cada sector, deben ser congruentes con los objetivos y estrategias globales de desarrollo estatal, de esta manera se hará un esfuerzo integral de los sujetos involucrados en la programación y una homogeneización de esfuerzos en el cumplimiento de las grandes directrices económicas y sociales marcadas por el estado y la federación.
- Que la definición de los objetivos, estrategias y líneas de acción se vinculen a los grandes propósitos del Plan Estatal de Desarrollo y sean factibles de articular con la programación y presupuestación anual.
- Es necesario que el conjunto de las acciones sectoriales ejecutadas por cada unidad administrativa sean ubicadas en el territorio estatal, esto es que se tenga una adecuación de lo sectorial con respecto a la regionalización que se ha hecho en el estado; cabe mencionar que debido al crecimiento poblacional, al proceso de industrialización, y a las condiciones económicas y sociales, es necesario que se de una reorganización de las regiones existentes, de tal modo que éstas presenten una similitud en las condiciones de desarrollo, nivel de vida, condiciones geográficas, urbanización y servicios, entre otras.

Por otro lado, se recomienda llevar a cabo un ejercicio de compatibilidad entre los contenidos globales del Plan Estatal de Desarrollo y los capítulos sectoriales, de tal forma que el documento en su conjunto mantenga la congruencia necesaria con los objetivos y metas establecidos. Si bien, no se trata que los programas y subprogramas sectoriales sean una copia fiel del Plan Estatal, sí de que éstos por lo menos, reflejen una congruencia, tanto en su contenido como en su ejecución, con las grandes políticas y estrategias de desarrollo que para tal efecto se han formulado.

Algunos puntos que deben contener los capítulos sectoriales son: un diagnóstico de la problemática particular del sector; objetivos generales y particulares; políticas, estrategias e instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos; previsión de recursos a utilizar, así como las fuentes de su obtención, señalamiento de las áreas de acción en las vertientes obligatoria, coordinada, concertada e inducida; así como la incorporación de un capítulo en donde se precise cómo contribuirá el sector a cumplir con los objetivos del estado.

4.4.3 Proceso técnico para la formulación de un programa sectorial

Para llevar a cabo la formulación de un programa sectorial, es indispensable observar un conjunto de pasos y actividades que den forma orgánica a una serie de decisiones compatibles entre sí, lo que permite que cada sector guíe su

acción en base a una secuencia metodológica, sin que esto signifique una falta de flexibilidad en la ejecución de las tareas asignadas y en el cumplimiento de los objetivos programados; se trata entonces no de un proceso técnico rígido, sino de un proceso que contenga las adecuaciones pertinentes a la situación que presenta el objeto a planear.

Las actividades que como mínimo deben realizar las unidades administrativas encargadas de formular su respectivo programa sectorial son: diagnóstico del sector, establecimiento de objetivos y metas del programa, formulación de estrategias y líneas de acción, tareas de instrumentación y control de actividades, acciones de programación-presupuestación y criterios de evaluación programática.

Diagnóstico

Para llevar a cabo la elaboración de programas en cada sector administrativo se requiere iniciar con un estudio de los aspectos económicos y sociales sobre los cuales se desea planear; para este efecto deberá hacerse una revisión y análisis acerca de las condiciones, ventajas y restricciones que presenta el medio ambiente.

Es importante destacar que desde el punto de vista sistémico, el medio es la parte que proporciona los insumos a un sector específico para que a través de sus unidades administrativas elaboren sus respectivos programas en la materia que les competa; siendo a su vez el receptor de los

productos y de los objetivos resultantes de la ejecución de dichos programas, cuyo impacto se verá reflejado en un ámbito específico de la economía y la sociedad que atiende la administración pública.

Derivado de esto, la información proveniente del medio juega un papel imprescindible dentro del proceso de programación sectorial, ya que nos permite ubicarnos en la realidad social y atender los parámetros de actuación; a su vez, permite identificar a la luz de los acontecimientos sociales los propósitos planificadores, los objetivos del desarrollo, las relaciones y las características de los sectores administrativos, la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos estatales, sectoriales y regionales, el compromiso y la corresponsabilidad de cada sector en las tareas que le han sido encomendadas, entre otros. La identificación de dichos elementos sirven de marco de referencia para basar las actividades a desarrollar en materia de programación sectorial. Una vez conociendo a fondo el medio sobre el cual actúa nuestro objeto a planear podemos derivar una formulación acertada de los programas sectoriales que respondan favorablemente a las restricciones, apoyos y ausencias que experimenta cada sector y puedan así cumplir con las obligaciones que como promotores del desarrollo los involucra.

Es así como a través del medio ambiente podemos obtener información para determinar los ámbitos sobre los cuales un sector puede incursionar, así como las relaciones y mecanismos que deberán implementarse o fortalecerse para ampliar y mejorar la actividad sectorial. Dicha información

debe estar integrada, por ejemplo, de un marco legal y administrativo en el cual se encuentre inmerso un sector; llámese Finanzas, Ecología, Desarrollo Urbano, Comunicaciones, Desarrollo Económico, etc. que van desde las disposiciones más generales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Local, Ley Orgánica), hasta aquellas que tienen un campo de aplicabilidad específico (Reglamentos Internos, Manuales de Organización y Procedimientos, Decretos, etc.).

Del medio también se obtiene información estratégica que permite conocer los indicadores sociales, económicos, políticos, culturales, científicos y técnicos que actúan o se relacionan de manera directa o indirecta en el ámbito de la programación sectorial y que en muchas ocasiones determinan su orientación y objetivos.

La información recabada del medio forma parte del diagnóstico, con la cual se puede analizar la situación sobre la que se actuará una vez formulado el programa sectorial. A través del diagnóstico se detecta por un lado, las características, las necesidades y los obstáculos que afectan el funcionamiento y la estructura de un sector, y por otro, los posibles escenarios futuros para el desarrollo del área económica o social sujeta a planeación.

Es conveniente no perder de vista que mediante el diagnóstico se pueden lograr cambios e introducir mejoras para alcanzar la adaptación de los medios sectoriales e instrumentar las demandas y realidades de la sociedad a efecto de establecer claramente dentro del marco de

programación mayor eficiencia, eficacia y congruencia, así como el establecimiento claro y preciso de funciones y responsabilidades a realizar; conlleva a la reflexión sobre estas constantes que poseen los objetivos, las políticas, los programas y los proyectos con respecto a un determinado conjunto de necesidades sociales.

En las tareas de diagnóstico deben describirse los factores administrativos y operativos que incidan en la eficiencia o deficiencia de las áreas respectivas. Dentro de la elaboración del diagnóstico y como parte de éste, se sugiere realizar un prediagnóstico y un pronóstico, que permitan complementar las actividades desarrolladas en esta fase. La importancia de elaborar un prediagnóstico consiste en involucrar en el proceso de formulación del programa al personal que se hará responsable de cada una de sus etapas; haciéndolos sentir y ser partícipes y protagonistas de las tareas de programación para el desarrollo, lo que permitirá posteriormente una adecuada ejecución y control de las acciones que se han emprendido. Por su parte, el pronóstico ayudará a predecir las situaciones futuras del sector administrativo, mediante instrumentos estadísticos, alimentados básicamente por la información recabada en esta fase de diagnóstico. Normalmente los pronósticos se realizan utilizando información cuantitativa de variables como instrumentos técnicos de tiempo y cálculo de proyecciones, o a través de la aplicación de algún modelo formal que permita contar con información suficiente para conocer y analizar el comportamiento pasado y presente del fenómeno a programar, a fin de lograr un aceptable grado de

confiabilidad en la proyección de las situaciones presentes y en la preparación de un futuro más cierto.

La utilización de medios sistematizados garantiza una mejor obtención de información y una adecuada comprensión del planificador si se cuenta con una base matemática y estadística. Concluyendo, las tareas de pronóstico presentan un análisis de la organización sectorial a futuro si las tendencias observadas en el diagnóstico se mantienen constantes o con pequeñas desviaciones que pueden ser absorbidas por la flexibilidad de la planeación.

En términos operativos, el diagnóstico permite tener una idea clara y precisa de como ha funcionado y funciona una estructura sectorial llegando a tener juicios de valor para replantear el comportamiento con miras a consolidar actividades de manera objetiva, sentando bases que determinen un mejor desempeño a nivel específico y general.

En la integración del diagnóstico es conveniente considerar los siguientes aspectos:

- Efectuar retrospectivamente un estudio de la situación en la cual ha actuado el sector a planear, tomando en cuenta un determinado periodo de tiempo que sirva como marco de referencia para obtener información que permita conocer más al sector que será objeto de estudio.
- Resaltar las medidas y los mecanismos que se han de establecer en los programas y subprogramas para el mejoramiento de las funciones y actividades del sector

administrativo, esto como un instrumento que ayude a cumplir con los objetivos y metas de desarrollo.

- Proponer planteamientos de mejoramiento a la problemática de la situación actual, de acuerdo a la información que arroje el diagnóstico y en base a los estados futuros que se desean.
- Establecer, con información de fuentes internas y externas, los estudios convenientes para fijar los objetivos y metas que se pretenden alcanzar al concluir el proceso de planeación y programación.

Para llevar a cabo esta primera etapa se requiere de información estadística, geográfica y la detección de las necesidades de la comunidad, ya que esto sustenta la toma de decisiones y la formulación de planes y programas respectivos. Para asegurar el flujo eficaz y continuo de información, es recomendable contar con un Sistema Estatal de Información que suministre los datos necesarios a la unidad administrativa del sector encargada de las actividades de planeación, a fin de que éste cuente con las bases de datos que coadyuven a elaborar los planes y programas de desarrollo con un mayor grado de certidumbre.

En conclusión, el diagnóstico constituye un instrumento importante en el proceso de planeación y en el de programación sectorial, ya que permite detectar las deficiencias o carencias de un conjunto de elementos de un determinado sector que actúa hacia un objetivo común, proponiendo a su vez mejoras, cambios o transformaciones a

través del establecimiento de objetivos sectoriales acordes a las metas globales de desarrollo de la entidad.

Establecimiento de objetivos y metas

Una vez realizado el diagnóstico y detectadas las necesidades, demandas, deficiencias y/o carencias que obstaculizan el desarrollo eficiente de un sector, se plantea un conjunto de actividades que busquen mejoras, cambios y transformaciones en la función sectorial a través del establecimiento de objetivos y metas.

En el marco de los propósitos generales y líneas gubernamentales del Plan Estatal de Desarrollo, los sectores administrativos deben establecer sus principales subprogramas y objetivos a alcanzar para un periodo de tiempo determinado; los programas sectoriales no deben exceder de la temporalidad sexenal, sin que esto signifique que su impacto no pueda salir de este periodo.

El establecimiento de objetivos permite a la organización sectorial saber hacia donde se dirige, orientar el conjunto de sus esfuerzos y recursos, imprimir cierta dirección a las acciones que emprenden tanto las unidades administrativas centrales como los organismos auxiliares y fideicomisos, sin perder de vista la filosofía, principios y propósitos del sector administrativo dentro del proceso integral de desarrollo social y económico de la entidad.

Las líneas generales de desarrollo contenidas en el Plan Estatal constituyen la base para la determinación de los

objetivos de los sectores administrativos de acuerdo a la materia económica y social que les compete instrumentar.⁹⁶ De ahí que los objetivos sectoriales para este periodo de gobierno (1993-1999) estén encaminados a combatir la pobreza extrema, modernizar la vida rural, dignificar la vida urbana y reactivar la economía, prioridades contenidas en el actual Plan Estatal de Desarrollo. En términos de la naturaleza de las funciones establecidas para cada sector, los objetivos deberán expresar compromisos reales con respecto a las necesidades sociales y el desarrollo económico, y factibles de alcanzar con respecto a los recursos y medios con que se dispongan.

Existen diversos criterios para definir y establecer los objetivos que ha de alcanzar un sector administrativo, en este sentido se mencionan algunos a tomar en cuenta:

- Formular objetivos claros y precisos que abarquen las funciones de un sector administrativo hacia lo que aspira en el cumplimiento de las líneas de desarrollo estatal, de esta forma podemos contar con objetivos generales y particulares.
- Los objetivos sectoriales deben ser una desagregación de las políticas de desarrollo contenidas en el Plan Estatal;
- Jerarquizar los objetivos por orden de urgencia e importancia, orientando el comportamiento del sector en forma racional y congruente.

⁹⁶ Secretaría de Finanzas y Planeación, "Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación", en *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*, G.E.M., p. 729.

- El plantear objetivos debe considerar principalmente la vertiente obligatoria y de coordinación y atender sin soslayar las de concertación e inducción.
- Ser acordes con los propósitos de los sectores y funciones de las demás unidades administrativas, creando un marco referencial de actuación, dirección y evaluación de manera objetiva.

Por otra parte, se procede al establecimiento de metas que deben comprender indicadores de medición de lo que se haga en el conjunto de los esfuerzos de un sector hacia el logro de los objetivos fijados por las políticas globales estatales, dado que los objetivos establecidos para lograrse en tiempo y en resultados concretos tienen que traducirse en aspectos cuantificables y medibles. En esta fase se pretende que las unidades administrativas del sector establezcan de manera clara y precisa los resultados a lograr, optimizando, incrementando o mejorando sus logros dentro de un periodo determinado o bien reduciendo aquello que puedan representar un problema para el adecuado funcionamiento del sector.

Algunos criterios utilizados para establecer las metas son:

- Formular por lo menos una meta por cada objetivo planteado en el programa.
- Considerar cantidades absolutas y/o relativas para establecer los logros alcanzados resultado de la ejecución de las actividades.

- Tener elementos cuantificables en cantidad y en tiempos específicos para determinar el grado de cumplimiento de las tareas asignadas, esto a través de la instrumentación de un sistema de evaluación.
- Expresar resultados objetivos y factibles de alcanzar tomando en consideración los recursos con que se dispongan.
- Posibilitar una medida cuantitativa de los resultados reales alcanzados y a su vez permitir justificar lo que se hace, se hizo o dejó de hacer.

Los sectores deben procurar que las metas sean una estimación cuantitativa que permitan realizar un análisis valorativo de los resultados alcanzados al final del proceso de programación, lo cual servirá para determinar las acciones que el sector en su conjunto debe ejecutar para cumplir con los objetivos que le son encargados por la dinámica de desarrollo del estado.

Cuando se establezcan las metas, es conveniente indicar el grado en que se avanzará con ellas en la consecución de los objetivos de mediano y corto plazo, asimismo se recomienda mencionar las metas de los programas sectoriales que ya no serán posibles de alcanzar, o bien, en su caso, su reprogramación y las razones de su ajuste cuando así lo amerite; esto a fin de evitar confusiones, duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos en la actividad de programación.

Generalmente, el establecimiento de los objetivos ha correspondido a los niveles superiores, sin embargo debe

considerar involucrar a todos los niveles organizacionales para una mayor coordinación y participación en la ejecución de las tareas de programación. La fijación de metas puede llevarse a cabo a través de la consulta a cada una de las unidades administrativas del sector utilizando diversas maneras para lograrlo, éstas podrán fijarse con la cooperación de los distintos niveles base del sector (niveles operativos de las unidades centrales y auxiliares) con el fin de establecer actividades fundamentales en la fijación y ejecución de las metas.

Formulación de estrategias y líneas de acción

Cuando se han planteado en forma clara y precisa los objetivos y metas dentro del programa sectorial que a cada sector le corresponde, es necesario establecer directrices de acción que consoliden los propósitos a alcanzar conforme a lo programado. En este sentido, se formulan estrategias, las cuales habrán de delinear y orientar los esfuerzos y recursos de las diversas unidades administrativas involucradas en las tareas de programación.

Los sectores deben procurar que la formulación y ejecución de sus estrategias hagan operativos los objetivos sectoriales, conforme a las orientaciones políticas básicas, ordenando los recursos con que se cuentan y las decisiones que se toman, así como la conducción en forma clara, organizada y eficaz de las políticas gubernamentales implementadas para el desarrollo económico y social del estado. Las estrategias que

para este efecto se formulen deben considerar el apoyo requerido a otros programas operativos anuales y especificar las instituciones públicas, sociales y privadas que participarán en la instrumentación de las estrategias establecidas para alcanzar los objetivos sectoriales. De hecho, las estrategias deben señalar la forma en cómo se cumplirán los objetivos del programa sectorial y las políticas del Plan Estatal, estableciendo los lineamientos específicos con que se instrumentan.

Para definir las estrategias dentro de la programación sectorial, los responsables deben contemplar los siguientes aspectos:

- Definir estrategias que incluyan en términos claros la forma y el modo de actuación de las diversas unidades administrativas del sector en la consecución de los objetivos de desarrollo estatal y sectorial.
- Interpretar el aspecto administrativo tanto en capacidades como en organización y funcionamiento con respecto a los grandes objetivos y metas del contexto global del sector.
- Hacer énfasis en la racionalización, optimización, eficiencia administrativa, reducción del gasto y otros lineamientos de política gubernamental.
- Procurar que en la instrumentación de estrategias se involucren en forma coordinada y responsable las unidades administrativas del sector, así como se estimule la participación de los grupos sociales y

privados con el objeto de hacer más rápidas y coherentes las actividades de desarrollo.

- Hacer congruentes las estrategias con los grandes lineamientos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo tanto en la programación de actividades como en la presupuestación financiera.

Por otra parte, las líneas de acción que componen a cada una de las estrategias deben sentar las bases para definir metas específicas en los programas de corto plazo de acuerdo a los propósitos del sector.

Teniendo en cuenta que los programas sectoriales definen un marco de referencia amplio y general de su función, es necesario establecer líneas de acción que traduzcan en propósitos concretos los objetivos generales en él contenidos.

"Las líneas prioritarias son la herramienta que permite expresar la realidad de acciones de los sectores público, social y privado en el contexto económico y/o social del tema estratégico correspondiente".⁹⁷

Los sectores deben encargarse que las líneas de acción orienten a las unidades administrativas a producir bienes o prestar servicios que contribuyan directamente al cumplimiento de una o varias estrategias y objetivos sectoriales. Se debe tener presente que estas unidades tomarán las orientaciones que marca la programación estratégica, asegurando que sus estimaciones de gastos y

⁹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, Op. cit., p. 153.

metas se encuentren dentro del campo definido por las líneas de acción y a su vez las retroalimenten.

Los principales aspectos que debe tomar en cuenta un sector para que la formulación de sus líneas de acción sean una verdadera desagregación de las estrategias y objetivos sectoriales que coadyuven para su cumplimiento, son:

- Definir qué bienes y/o servicios y en qué cantidad se intentan producir.
- Analizar que acciones a ejecutar son necesarias para poder alcanzar los objetivos del sector.
- Tomar en cuenta que la ejecución de las líneas de acción pueden ser instrumentadas por el sector público, privado y social simultáneamente o por alguno de ellos.
- Determinar qué acciones de carácter obligatorio, de coordinación, concertación o inducción son necesarias para cada línea de acción.
- Definir los mecanismos técnico-administrativos responsables de la coordinación, programación, control y evaluación de las líneas de acción instrumentadas.

Si la instrumentación de líneas de acción toma en cuenta los aspectos anteriores, a través de éstos se podrá contar con un mecanismo claro y preciso para orientar las decisiones sectoriales y gubernamentales; será posible dar mayor congruencia a las diferentes políticas de desarrollo global con respecto a los objetivos económicos y sociales de carácter sectorial; se podrá facilitar la compatibilización entre las acciones de los programas, subprogramas y proyectos de las

dependencias y organismos auxiliares del sector haciendo a su vez más fácil su instrumentación.

Tareas de instrumentación y control de actividades

Para una adecuada instrumentación de los programas sectoriales, es necesario que cada sector administrativo elabore sus programas de carácter anual (operativos y de trabajo) con el objeto de traducir los lineamientos y estrategias tanto del Plan Estatal de Desarrollo como de los programas sectoriales de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Tanto los Secretarios como los titulares de los organismos auxiliares deben preocuparse por elaborar programas anuales y por que éstos expresen en forma objetiva las acciones y medidas a realizar en su conjunto por el sector en un año, a su vez, debe asegurarse que éstas tengan un carácter integral en donde se consideren aspectos, tanto administrativos como de política económica y social referente al ámbito de cada sector en el desarrollo estatal.

Consideremos entonces que la instrumentación de las actividades sectoriales debe fundamentarse en la elaboración de programas anuales, tanto en su aspecto operativo como en el de presupuesto. El primero debe contemplar elementos normativos y sustantivos propios de cada sector; y los segundos a elementos financieros de las acciones programadas.

Los titulares de las dependencias centrales, organismos auxiliares y unidades administrativas del sector responsables de la programación, en la elaboración de los programas anuales deben tener presente los siguientes elementos:

- Elaborar un programa operativo anual que sea congruente con el programa sectorial, con las estrategias, líneas de acción y presupuestos establecidos por éste; en dicho programa operativo deben participar cuantos organismos auxiliares y fideicomisos estén sectorizados.
- Los programas operativos deben ser flexibles para estimar algunas variables a considerar en el corto plazo; esto de acuerdo a las coyunturas de desarrollo del propio programa sectorial y las derivadas del Plan Estatal de Desarrollo.
- En el aspecto financiero, los programas operativos deben ser congruentes con la programación presupuestaria autorizada a cada sector administrativo, en cumplimiento de los objetivos, haciendo una estimación de los recursos asignados.
- De acuerdo a los requerimientos de los programas operativos, debe hacerse una estimación financiera, especificando los niveles de gasto de cada unidad administrativa del sector, en base a las tareas que le toca desempeñar.
- Definidas las líneas de actuación de la programación presupuestaria, los sectores deben realizar ajustes a los

programas operativos para estar acorde a los techos financieros asignados.

- Cuando es aprobado el presupuesto de egresos del estado, los sectores administrativos deben elaborar sus respectivos programas de trabajo de acuerdo a los lineamientos establecidos por los programas operativos, ajustándose a los recursos financieros autorizados.

Una vez instrumentadas las actividades contenidas en los programas sectoriales, es necesario vigilar que su ejecución corresponda tanto a la normatividad que los rige como a lo establecido por los programas de cada sector y el Plan Estatal de Desarrollo. Esta etapa se lleva a través del control, el cual constituye una actividad imprescindible para cualquier organización que realiza actividades de planeación.

El control es una parte obligada en el proceso de programación y del quehacer de los programadores, desde el responsable o titular del sector administrativo hasta los niveles operativos que forman parte del mismo, ya que algunos funcionarios generalmente los de niveles inferiores se olvidan de que todo encargado de la ejecución de programas o subprogramas sectoriales y operativos anuales se convierten automáticamente en los responsables de llevar a cabo el control sobre las mismas actividades realizadas, aún cuando el ámbito de control varíe de un funcionario a otro; todos ellos, cualquiera que sea su nivel jerárquico, son responsables de la ejecución de planes y programas y por tanto el control es una función esencial de todos los niveles.

A través del control, los sectores pueden determinar las causas de las incongruencias y errores encontrados durante el proceso de instrumentación, y en base a ello realizar los ajustes o rectificaciones para corregir las desviaciones en el funcionamiento del sector.

Para que cada sector administrativo sea eficiente en el control de sus actividades, es necesario que abarque tanto aspectos normativos y administrativos como económicos y sociales.

Los normativos y administrativos deben buscar en el conjunto de sus acciones, promover la eficiencia y racionalidad en el funcionamiento de las dependencias y organismos que conforman el sector y cuyo control corresponde a las Secretarías de Administración y a la Contraloría, así como a las Secretarías coordinadoras de sector; mientras que las económicas y sociales deben dictaminar la congruencia de las actividades sectoriales con respecto a las políticas y estrategias de desarrollo. Cada sector debe realizar este control en base a un seguimiento de los efectos económicos y sociales de su instrumentación en el ámbito global y sectorial que le permitan medir el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo. El control en este sentido corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, la cual debe informar al titular del Ejecutivo sobre el estado que guarda la situación económica y social de la entidad federativa una vez ejecutadas las acciones de planeación para el desarrollo.

Algunos criterios que pueden ser utilizados para conformar los programas sectoriales y a su vez establecer su control, son los siguientes:

- Establecer las actividades que se consideren necesarias para abarcar la razón de ser de la unidad administrativa.
- Describir las actividades de manera clara y precisa en función directa de los resultados que deben lograrse.
- Conceptualizar el quehacer del sector para evitar descripciones vagas y sin ningún significado.
- Calendarizar los resultados a lograr de acuerdo a los periodos razonables y a los avances reales que pretenden logros concretos.
- Calcular los logros anuales para cada actividad.
- Las actividades deben contener elementos racionales que expresen los recursos, beneficios y logros importantes en los conceptos que cubren al instrumentarse y realizarse.

Acciones de programación-presupuestación

Un punto importante en la integración de los programas sectoriales lo constituye sin lugar a duda la programación-presupuestación, acción que permite vincular los objetivos, estrategias y metas que se plantean en los planes, ya sean éstos de carácter global o sectorial con los

instrumentos operativos y las acciones específicas que concreten los propósitos planteados.

Algunos criterios a considerar en la realización de las acciones de programación- presupuestación son:

- Definir con claridad que acciones deben llevarse a cabo en un periodo determinado, vigilando para ello la congruencia con los lineamientos generales contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y su contribución específica a este.
- Precisar las responsabilidades de ejecución de las acciones, es decir lograr una mayor uniformidad de la organización y funciones de las unidades de programación del sector, fortaleciendo, para ello los mecanismos de trabajo y coordinación entre los niveles directivos y de operación.
- Establecer mecanismos que aseguren la participación directa de los servidores público en la formulación y control de programas de su responsabilidad a fin de que cuente con su aportación, apoyo y compromiso.
- Vigilar que las acciones programáticas estén respaldadas por los instrumentos adecuados para su cumplimiento.
- Asegurar la unidad organizacional de las actividades de programación y presupuestación por ser procesos básicos inseparables, evitando así duplicidad en la información y en los procesos.

- Compatibilizar las bases normativas y metodológicas, así como los mecanismos de operación y coordinación a fin de evitar su operación aislada o contradictoria.

Criterios de evaluación programática

Los sectores administrativos que ejecutan actividades de planeación, deben instrumentar un procedimiento de evaluación que permita retroalimentar el proceso de planeación y programación sectorial, que genere a su vez medidas correctivas para el siguiente ciclo de programación anual. La evaluación contribuye a que los sectores administrativos aseguren la operación eficiente de sus programas (operativos y de trabajo), al mismo tiempo que un continuo ajuste a los cambios económicos y sociales que se presentan.

La evaluación debe constituir para los sectores el instrumento que exprese la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas planteados. Para que pueda cumplirse con lo anterior los sectores deben instrumentar una práctica permanente de evaluación una vez aplicados los programas anuales y no circunscribirse sólo a la presentación de resultados ante la Secretaría de la Contraloría o de Finanzas y Planeación como dependencias fiscalizadoras o de auditoría externa. La evaluación debe ser más que esto, es una acción constante tanto de las dependencias centrales como de los organismos auxiliares que conformen un sector administrativo, con el objeto de cotejar los objetivos y metas

propuestos en el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas sectoriales con los resultados de cada año, así como analizar el impacto que tienen las actividades ejecutadas en la economía y la sociedad, para determinar el grado de integración y compromiso de los niveles directivos, con respecto a los niveles operativos.

En base al seguimiento y análisis de tareas como ésta, se pueden detectar las posibles causas de las desviaciones que hayan imperado en el cumplimiento de las metas fijadas, y a partir de éstas, diseñar propuestas de acciones tendientes a modificar las estrategias, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados, dándose así modificaciones en la estructura de las áreas administrativas para el eficaz cumplimiento de las políticas sectoriales, o bien precisar las bases jurídicas tanto generales como particulares que les permitan actuar con mayor libertad en la ejecución de sus tareas y en el cumplimiento de sus compromisos.

Los encargados de instrumentar la evaluación dentro del sector deben tener presente que esta tarea significa una actividad integral que involucra tres aspectos fundamentales:

- *Programático presupuestal*, esta evaluación debe realizarse en base al presupuesto de egresos del estado, en donde se efectúa un balance entre los recursos financieros invertidos y las metas y objetivos alcanzados. Este tipo de evaluación se presenta con el informe del gobernador, cuando da a conocer el estado que guarda la administración pública estatal y las

decisiones tomadas para la ejecución del Plan de Desarrollo del Estado y los programas sectoriales.

- *Contables*, debe concentrarse esta evaluación en el uso y destino de los recursos presupuestales asignados al sector, a través de sus diversas áreas administrativas; aquí debe hacerse un análisis de la forma en que se ejerce el presupuesto en el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción del desarrollo
- *Económico sociales*, es una de las evaluaciones más importantes dentro de la programación sectorial, ya que es aquí en donde se hace un análisis de los resultados obtenidos en la ejecución de los programas y del mismo plan de desarrollo; para esto deberá ponerse especial atención a la problemática de los sectores productivos y sociales, en el estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades económicas, esto como parámetro que ayuda a medir el grado de desarrollo de nuestra entidad federativa de acuerdo a los objetivos planteados, sabiendo si se han minimizado los rezagos o incongruencias de las tareas que atiende la administración pública.

Finalmente, la evaluación de los programas sectoriales es responsabilidad de las dependencias que actúan como coordinadoras de sector, las cuales deben integrar los informes presentados por los organismos auxiliares y fideicomisos evaluando a su vez los resultados de sus propias actividades, para que posteriormente se integre el informe de evaluación sectorial.

4.4.4 Esquema básico del proceso de programación sectorial

Para desarrollar el proceso en la instrumentación de programas sectoriales es necesario contar con elementos mínimos que interrelacionados, den forma a todo proceso de planeación. Para tal efecto, mencionaremos de manera esquemática los elementos básicos que deberá contener un programa sectorial.

Asimismo para una mejor comprensión de las consideraciones expuestas en el presente capítulo, se han elaborado algunos formatos que bien pueden ser utilizados por los responsables de instrumentar los programas sectoriales con el objeto de contribuir al mejoramiento de las actividades de organización, control y evaluación que realiza el sector administrativo en la promoción del desarrollo.

Es conveniente realizar un ejercicio práctico que muestre (sin ser exhaustivo en su aplicación) la forma de cómo se realiza el llenado de los formatos propuestos y a su vez integrar las actividades que en cada etapa del proceso se desarrollan. Para esto, se han tomado los objetivos, actividades y resultados obtenidos en su momento por el Sector Desarrollo Económico, lo cual ayuda a ejemplificar, las tareas que habrán de realizarse en la formulación de programas sectoriales.

Los puntos básicos que deberán contener dichos programas, se representan esquemáticamente en los siguientes formatos.

Finalmente, una vez realizadas las tareas que implican cada una de las etapas del proceso de planeación, es necesario iniciar una fase de retroalimentación a través de la cual se puedan proponer medidas correctivas y cambios que permitan prevenir y corregir las deficiencias, carencias e incongruencias detectadas en la ejecución del programa sectorial; y de esta manera poder corregir errores del funcionamiento del sector administrativo en el cumplimiento de los objetivos asignados en la promoción del desarrollo estatal.

La retroalimentación, las nuevas necesidades sociales y los ritmos acelerados de crecimiento económico, aportan elementos suficientes para iniciar nuevos ciclos del proceso de programación sectorial.

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMATO (PS-01)

- | | | |
|-----|---|--|
| 1.- | Sector: | Espacio en el que se anota el nombre del sector de que se trate. |
| 2.- | Hoja:_ De_: | Espacio que indica el número de hoja del total que se ha utilizado. |
| 3.- | Fecha: | Espacio en donde se anota la fecha de elaboración del formato. |
| 4.- | Programa/
Subprograma: | Espacio donde se anota la denominación del programa y/o subprograma que tiene designado el sector. |
| 5.- | Unidad
Administrativa
Responsable: | Espacio donde se menciona el nombre de la unidad administrativa responsable de la ejecución del programa y subprograma, a nivel dirección. |
| 6.- | Diagnóstico: | Espacio destinado a describir la situación actual del área administrativa, los principales problemas y las soluciones prácticas para atenderlos. |
| 7.- | Elaboró: | Espacio donde se deberá anotar el nombre y la firma de la persona encargada de realizar la información contenida eo el formato. |
| 8.- | Autorizó: | Espacio en el que se anota el nombre y firma del titular del sector. |
| 9.- | Vo. Bo.: | Espacio donde se anota el nombre y firma de quien revisa la información (director o coordinador). |

FORMATO PARA LA INTEGRACION DEL DIAGNOSTICO

SECTOR ⁽¹⁾: Desarrollo Económico

HOJA ⁽²⁾: 1 DE: 1

FECHA ⁽³⁾: 28 Jun 94

PROGRAMA ⁽⁴⁾: Fomento a actividades productivas

SUBPROGRAMA: Fomento de la actividad artesanal

UNIDADES RESPONSABLES ⁽⁵⁾: Dirección General de Promoción Artesanal

DIAGNOSTICO ⁽⁶⁾

El Estado de México es reconocido como uno de los más importantes productores de artesanías de nuestro país, tanto por la manufactura como por la diversidad de sus productos.

La actividad artesanal tiene una importancia especial, dado que en muchas ocasiones constituye una actividad secundaria que le proporciona ingresos adicionales a la población de menos recursos. Sin embargo esta actividad presenta serias limitaciones que han frenado su desarrollo, entre las cuales destacan: resistencia a la capacitación y adopción de técnicas más apropiadas para la manufactura de sus productos; la falta de organización para la compra de sus materias primas y para la producción y comercialización de sus productos; escasez de materias primas en la cantidad, calidad y precios adecuados a las necesidades de los artesanos; ausencia de un marco legal en el que se pueda incluir el artesano, para darle acceso a prestaciones de carácter social; baja demanda en inversión de capital; utilización de técnicas y maquinaria poco sofisticadas.

Debido a esta problemática y a una baja rentabilidad, algunas ramas de esta actividad han ido desapareciendo a últimas fechas, por lo que de continuar la situación actual, esta tendencia no variará y se continuará con el cierre de empresas artesanales.

En ello radica la importancia de implementar los apoyos necesarios, para esta actividad, a fin de proporcionar una actividad rentable, generadora de empleos, complementaria a los ingresos familiares y de desarrollo económico de la entidad.

ELABORO ⁽⁷⁾

AUTORIZO ⁽⁸⁾

Vo. Bo. ⁽⁹⁾

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

(PS-01)

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMATO (PS-02)

- | | | |
|------|--|--|
| 1.- | Sector: | Espacio donde se anota el nombre del sector de que se trate. |
| 2.- | Hoja_De_: | Espacio que indica el número de hoja del total que se ha utilizado. |
| 3.- | Fecha: | Espacio donde se anota la fecha de elaboración del formato. |
| 4.- | Programa/
Subprograma: | Espacio donde se anota la denominación del programa o subprograma que tiene designado el sector. |
| 5.- | Unidad
Administrativa
Responsable: | Se anota el nombre de la unidad administrativa responsable de la ejecución del programa y/o subprograma a nivel dirección. |
| 6.- | Definición de
Objetivos: | Espacio donde se describen en términos cualitativos los objetivos a alcanzar. |
| 7.- | Establecimiento de
Metas: | Espacio destinado a formular las metas en términos cualitativos y cuantitativos que interpreten resultados y periodos de tiempo con objetivos fijados. |
| 8.- | Formulación de
Estrategias: | Espacio destinado a determinar los criterios y mecanismos para alcanzar los objetivos. |
| 9.- | Elaboró: | Espacio donde se deberá anotar el nombre y firma de la persona encargada de realizar la información contenida en el formato. |
| 10.- | Autorizó: | Espacio donde se anota el nombre y firma del titular del sector. |
| 11.- | Vo. Bo.: | Espacio donde se anota el nombre y firma de quien revisa la información (director o coordinador). |

FORMATO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA

SECTOR ⁽¹⁾: Desarrollo Económico

HOJA ⁽²⁾ : 1	DE: 1
FECHA ⁽³⁾ : 28 Jun 94	

PROGRAMA ⁽⁴⁾ : Fomento a actividades productivas	
SUBPROGRAMA: Fomento de la actividad artesanal	UNIDADES RESPONSABLES ⁽⁵⁾ : Dirección General de Promoción Artesanal
DEFINICIÓN DE OBJETIVOS ⁽⁶⁾	ESTABLECIMIENTO DE METAS ⁽⁷⁾
- Lograr el desarrollo integral de la actividad artesanal en el Estado, con la finalidad de que ésta se convierta en un medio de subsistencia de la población de menores recursos rescatando, de manera paralela, las tradiciones culturales y populares.	- Realizar estudios y proyectos artesanales. - Promover y apoyar la organización de los núcleos artesanales. - Fomentar la comercialización artesanal en un 100%. - Capacitación y asesoría técnica especializada.
FORMULACION DE ESTRATEGIAS ⁽⁸⁾	
- Iniciar un levantamiento de información relativa al censo artesanal, con la finalidad de poder contar con los elementos necesarios para lograr una adecuada planeación de actividades. - Otorgar al artesano acceso al financiamiento adecuado a sus necesidades, apoyando en el abasto de materias primas; fomentando la producción y comercialización de artesanías a nivel estatal, nacional e internacional.	

ELABORO ⁽⁹⁾

AUTORIZO ⁽¹⁰⁾

Vo. Bo. ⁽¹¹⁾

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

(PS-02)

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMATO (PS-03)

- | | | |
|------|--|--|
| 1.- | Sector: | Espacio donde se anota el nombre del sector de que se trate. |
| 2.- | Hoja_De_: | Espacio que indica el número de hoja del total que se ha utilizado. |
| 3.- | Fecha: | Espacio donde se anota la fecha de elaboración del formato. |
| 4.- | Programa/
Subprograma: | Espacio donde se anota la denominación del programa o subprograma que tiene designado el sector. |
| 5.- | Unidad
Administrativa
Responsable: | Se anota el nombre de la unidad administrativa responsable de la ejecución del programa y/o subprograma a nivel dirección. |
| 6.- | Calendarización de
Metas: | Anotar los resultados calendarizados a lograr para la consolidación de metas y objetivos. |
| 7.- | No. : | Espacio en donde se anota el número progresivo asignado a cada actividad. |
| 8.- | Actividades: | Espacio en donde se anota el número secuencial de las actividades que integran el programa o subprograma. |
| 9.- | Unidad de Medida: | Indica la unidad de medida conforme a la actividad establecida. |
| 10.- | Meta Anual: | Espacio en donde se anota lo que se desea obtener en el periodo de un año, expresado en términos cuantitativos. |
| 11.- | Elaboró: | Espacio donde se deberá anotar el nombre y firma de la persona encargada de realizar la información contenida en el formato. |
| 12.- | Autorizó: | Espacio donde se anota el nombre y firma del titular del sector. |
| 13.- | Vo. Bo.: | Espacio donde se anota el nombre y firma de quien revisa la información (director o coordinador). |

FORMATO PARA LA IDENTIFICACION DE ACTIVIDADES Y TIEMPO DE REALIZACION

SECTOR ⁽¹⁾: Desarrollo Económico

HOJA ⁽²⁾: 1 DE: 1
FECHA ⁽³⁾: 28 Jun 94

PROGRAMA ⁽⁴⁾ : Fomento a actividades productivas															
SUBPROGRAMA: Fomento de la actividad artesanal				UNIDADES RESPONSABLES ⁽⁵⁾ : Dirección General de Promoción Artesanal											
No. ⁽⁷⁾	ACTIVIDADES ⁽⁸⁾	UNIDAD DE MEDIDA ⁽⁹⁾	META ANUAL ⁽¹⁰⁾	CALENDARIZACION DE METAS ⁽⁶⁾											
				E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1	Información y estudios:														
	Encuestas.	Encuesta.	570	50	50	50	50	20	50	50	50	50	50	50	50
	Estudios y proyectos.	Estudio.	60	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	Publicaciones.	Publicación.	5	1			1		3						
2	Fomento y comercialización:														
	Mercados artesanales.	Mercancía.	12	6	6										
	Proyectos de exportación.	Proyecto.	2	1			1								
	Eventos de difusión.	Evento.	120	23	16	60	1	20							
3	Proyectos y producción:														
	Proyectos.	Proyecto.	12	1	3	2	1	1	1	1	1	2			
	Producción.	Pieza.	3,600	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300

ELABORO ⁽¹¹⁾

AUTORIZO ⁽¹²⁾

Vo. Bo. ⁽¹³⁾

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

(PS-03)

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMATO (PS-04)

- | | | |
|------|---|---|
| 1.- | Sector: | Espacio en el que se anota el nombre del sector de que se trate. |
| 2.- | Hoja_De_: | Espacio que indica el número de hoja del total que se ha utilizado. |
| 3.- | Fecha: | Espacio donde se anota la fecha de elaboración del formato. |
| 4.- | Programa/
Subprograma: | Espacio donde se anota la denominación del programa o subprograma que tiene designado el sector. |
| 5.- | Unidad
Administrativa
Responsable: | Se anota el nombre de la unidad administrativa responsable de la ejecución del programa y/o subprograma a nivel dirección. |
| 6.- | Objetivo: | Se anota el objetivo específico a alcanzar por el sector. |
| 7.- | Meta: | Derivado del objetivo, se anota la meta que deberá cumplirse en términos cuantitativos. |
| 8.- | No.: | Espacio en donde se anota el número progresivo asignado a cada actividad. |
| 9.- | Actividades: | Se anotan las actividades que integran al programa y cumplen con los objetivos sectoriales. |
| 10.- | Unidad de
Medida: | Indica la unidad que mide en forma cuantitativa la actividad a realizar. |
| 11.- | Cantidad
Programada: | Se anota cuantitativamente la cantidad que se desea alcanzar. |
| 12.- | Cantidad
Alcanzada: | Se anota cuantitativamente la cantidad verdaderamente alcanzada. |
| 13.- | %: | Se anota el porcentaje alcanzado con respecto a lo programado. |
| 14.- | Tiempo
Programado: | Es el tiempo en el que se deberán concluir las actividades desarrolladas. |
| 15.- | Tiempo Realizado: | Es el tiempo en el que se deberán reportar los avances. |
| 16.- | Variaciones
respecto a lo
programado: | Anotar la justificación de los retrasos o variaciones en las actividades desarrolladas. |
| 17.- | Elaboró: | Se anota el nombre y firma de la persona encargada de realizar la información contenida en el formato. |
| 18.- | Autorizó: | Espacio donde se anota el nombre y firma del responsable del programa sectorial. |
| 19.- | Vo. Bo.: | Se anota el nombre y firma de quien realiza y aprueba la información contenida en el formato, será el responsable de la unidad administrativa encargada del programa sectorial. |

FORMATO DE EVALUACION PROGRAMATICA

SECTOR ⁽¹⁾: Desarrollo Económico

HOJA ⁽²⁾: 1 DE: 1

FECHA ⁽³⁾: 28 Jun 94

PROGRAMA ⁽⁴⁾: Fomento a actividades productivas

SUBPROGRAMA: Fomento de la actividad artesanal

UNIDADES RESPONSABLES ⁽⁵⁾: Dirección General de Promoción Artesanal

OBJETIVO ⁽⁶⁾: Lograr el desarrollo integral de la actividad artesanal en el Estado de México

META ⁽⁷⁾: Realizar estudios y proyectos artesanales

No ⁽⁸⁾	ACTIVIDADES ⁽⁹⁾	UNIDAD DE MEDIDA ⁽¹⁰⁾	CANTIDAD PROG. ⁽¹¹⁾	CANTIDAD ALCANZ. ⁽¹²⁾	% ⁽¹³⁾	TIEMPO PROGR. ⁽¹⁴⁾	TIEMPO REALIZ. ⁽¹⁵⁾	VARIACIONES RESPECTO A LO PROGRAMADO ⁽¹⁶⁾
1	Realizar encuestas.	Encuesta.	1,000	1,000	100	5 meses	6 meses	- Aplicación de cuestionario
2	Realizar estudios y proyectos.	Estudio.	20	15		4 meses	9 meses	- Análisis de información.
3	Fomentar las publicaciones.	Publicación.	5	5	100	6 meses	6 meses	- Aprobación de los estudios y proyectos
4	Proyectos de exportación.	Proyecto.	2	2	100	4 meses	4 meses	- Integración de los equipos de trabajo para realizar los estudios
5	Eventos de difusión.	Evento.	110	83		5 meses	7 meses	- Integración final de la información a publicar
								- Realización de acuerdos y convenios con empresas extranjeras.
								- Disponibilidad de material didáctico para realizar eventos.
								- Integración de grupos para realizar eventos

ELABORO ⁽¹⁷⁾

AUTORIZO ⁽¹⁸⁾

Vo. Bo. ⁽¹⁹⁾

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

NOMBRE Y FIRMA

(PS-04)

Conclusiones

- La planeación es un instrumento necesario en la administración pública que promueve el desarrollo económico, social y político del Estado de México. A través de ella se busca evitar la improvisación y la dispersión de las actividades que lleva a cabo el aparato gubernamental en las distintas materias que atiende la propia administración pública. A la planeación para el desarrollo no sólo la podemos entender como el método capaz de prever escenarios futuros y de eliminar el azar y la inmediatez, sino constituye además, un mecanismo de gobierno para que las actividades tengan un mayor grado de eficiencia y probabilidad de lograr los objetivos y metas planteadas por la dinámica social.
- La planeación para el desarrollo, en el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo, necesita de una programación sectorial que involucre en forma comprometida a dependencias y organismos auxiliares a prever la ejecución de las tareas para cumplir con los objetivos que en materia económica y social ha asumido la administración pública. A través de la programación sectorial se pueden definir con mayor precisión los objetivos, metas y líneas de acción a realizar en un periodo gubernamental determinado para lograr una mayor eficacia y congruencia en las tareas de la administración para conducir el esfuerzo colectivo en favor del desarrollo de la entidad.

- La formulación de los programas sectoriales debe derivarse de las estrategias, compromisos y objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo, pues éste, con una visión globalizadora, representa el instrumento rector de la actividad gubernamental. Los programas sectoriales son una articulación de las acciones que llevan a cabo las unidades administrativas de la administración pública en la promoción del desarrollo; su función debe orientarse a la atención de los problemas más urgentes e importantes detectados en el diagnóstico y en las demandas sociales planteadas y cuya naturaleza misma, requiera de una atención privilegiada y de una concertación de recursos para su eficaz realización.
- La programación sectorial, no debe ser vista como instrumento unilateral de la autoridad central; debe tomar en cuenta que la eficiencia de esta acción depende en gran medida de la participación y compromiso del personal, en sus diferentes niveles jerárquicos, involucrado en el proceso de planeación. El Secretario, directores, titulares de los organismos auxiliares y fideicomisos, y encargados de las diferentes unidades administrativas son los responsables de abrir mayores espacios de participación a las propuestas e iniciativas de los niveles operativos del sector; de tal manera que la programación no sólo se realice de arriba hacia la base sino además de la base hacia arriba. Involucrar y hacer partícipes a los niveles operativos en la formulación de los programas sectoriales, genera el

compromiso de éstos en las tareas de ejecución, evaluación y control haciendo que las actividades encomendadas se realicen con corresponsabilidad y se cumplan los objetivos comprometidos. Por otro lado, es necesario que la participación democrática salga del ámbito del sector administrativo, de tal manera que se abran espacios a las universidades, obreros, empresarios, campesinos, grupos sociales, para resolver los problemas y minimizar las adversidades que al sector se le presentan; de ahí que la eficiencia de un programa sectorial no dependa sólo de su contenido, sino además, del esfuerzo integral de los diferentes sectores involucrados y desde luego, de los recursos financieros, humanos, organizativos y materiales con que se dispongan.

- En el proceso de formulación de los programas sectoriales, tanto la dependencia coordinadora de sector como el conjunto de organismos auxiliares y fideicomisos que agrupa, deben ampliar sus mecanismos de coordinación y concertación en las actividades que lleven a cabo, con el fin de cumplir con eficiencia las tareas del desarrollo. La dependencia coordinadora de sector, en la elaboración de sus programas sectoriales, debe involucrar la participación de sus organismos auxiliares, tanto en la fijación de objetivos y metas, como en el establecimiento de estrategias y líneas de acción; para ello, es necesario que utilice mecanismos que no deterioren y minimicen la actividad creadora y autónoma de sus organismos

auxiliares; por el contrario, debe emplear aquellos que fortalezcan los canales de comunicación y coordinación de esfuerzos, a fin de reducir al máximo la duplicidad de éstos y un gasto excesivo de recursos. Por su parte, los organismos auxiliares y fideicomisos deben tener definidos claramente los objetivos que justifican su creación, para posteriormente presentar, a su respectiva coordinadora de sector, propuestas de programas, proyectos, manuales de organización y operación, entre otros, con el objeto de involucrarse verdaderamente en la definición, ejecución, control y evaluación de los programas sectoriales, y no ser ajenos a los compromisos que ha adquirido el sector al que se agrupan. En la programación sectorial, esta forma de operación posibilita que la relación entre estas entidades sea por medio de la coordinación y cooperación y no por una jerarquía o subordinación.

- La realización de la programación sectorial requiere la participación efectiva, comprometida y concertada de las unidades administrativas centrales y auxiliares involucradas en su ejecución. En la estructura orgánico-funcional del sector es deseable que exista por lo menos una unidad administrativa que se encargue específicamente de llevar a cabo las tareas de planeación. Contar con una unidad administrativa encargada de la planeación, no significa ampliar el aparato público, crear mecanismos burocráticos en la solución de los problemas planteados o hacer más complejas e ineficientes las relaciones entre los

componentes de la estructura sectorial; significa más bien, que existan unidades administrativas a las que se les reconozca explícitamente la función para integrar y coordinar las acciones vinculadas a la planeación. El titular de la dependencia coordinadora de sector, es quien debe reconocer formalmente que exista un área administrativa responsable de llevar a cabo el proceso de planeación, y a la cual se proporcionen los medios y recursos suficientes para desempeñar eficientemente las tareas encargadas en el cumplimiento de los objetivos sectoriales. La unidad de planeación, con la coordinación de otras áreas administrativas del sector, debe encargarse básicamente de intervenir en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, elaborar los programas sectoriales, coordinar las actividades de planeación con los organismos auxiliares y fideicomisos, vigilar que las acciones del sector se conduzcan conforme a los objetivos y prioridades del desarrollo estatal, y cumplir con la programación de actividades establecidas en los programas operativos anuales.

- La programación sectorial, bien delineada y estructurada debe tener como sustento una legislación congruente y eficaz que fundamente la solidez del sector administrativo. Si bien, no se carece de leyes y reglamentos, estos no siempre se han traducido en acciones, obras o mecanismos que mejoren el funcionamiento sectorial en el cumplimiento de las políticas generales de desarrollo. Por lo cual, se requiere de leyes, normas y acuerdos actualizados que atiendan

las condiciones vigentes económicas, políticas y sociales sobre las que actúa todo proceso de programación sectorial. Las modificaciones realizadas en esta materia deben ser paralelas al ritmo con que se transforman las estructuras sociales, económicas y políticas del estado.

- Las unidades administrativas de planeación deben instrumentar mecanismos que permitan una mayor relación entre las actividades de programación y las etapas del proceso de planeación; de tal modo que los esfuerzos realizados en esta materia no sólo se circunscriban a la elaboración de un documento o al establecimiento de objetivos y líneas de acción. La planeación es más que esto, su proceso implica, además de la elaboración de los programas de trabajo anuales, un control y una evaluación, con los cuales podemos determinar las causas de incongruencias, desviaciones u omisiones presentadas en el proceso de ejecución y en base a ello realiza los ajustes y rectificaciones necesarias. A estas etapas debe dedicarse mayor atención y tiempo, pues expresan la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos planteados y la eficacia con que está operando el sector administrativo en la promoción del desarrollo económico y en la atención de las demandas sociales que le han sido encomendadas. Realizando el conjunto de tareas que cada etapa implica, puede darse un verdadero proceso de programación del desarrollo estatal que articule las estrategias y líneas de acción definidas en el Plan de Desarrollo con la programación sectorial y la asignación

presupuestal con los objetivos y metas a cumplir por los programas operativos anuales. Solo así será factible arribar a la fase de control y evaluación de los resultados alcanzados, identificando además la medida en que éstos han logrado impactar en la satisfacción de las demandas sociales planteadas e incluidas para su atención en un programa de gobierno.

Anexos

ANEXO 1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MAS IMPORTANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO (1945-1995)

PERIODO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO
Alfredo Del Mazo Vélez (1945-1951)	- Dirección de Pensiones
Salvador Sánchez Colín (1951-1957)	- Instituto de Protección de la Infancia - Impulsora Minera de Angangueo, S.A. de C.V. - Instituto de Fomento e Investigaciones Agropecuarias del Estado
Juan Fernández Albarrán (1963-1969)	- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios
Carlos Hank González (1969-1975)	- Instituto de Acción Urbana e Integración Social - Protectora e Industrializadora de Bosques - Cuautitlán Izcalli - Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente - Alimentos Lerma, S.A. - Productora Agroindustrial Ejidal del Estado de México - Tapetes Mexicanos, S.A. - Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado - Casa de las Artesanías e Industrias Rurales del Estado de México - Constructora del Estado de México - Instituto de Protección y Asistencia a la Niñez del Estado de México - Fideicomiso de la Ciudad de Nezahualcóyotl

...continuación

PERIODO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO
	- Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos del Estado de México - Distribuidora de Gas Natural del Estado de México
Jorge Jiménez Cantú (1975-1981)	- Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia del Estado de México - Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua en la Zona Toluca-Lerma y el Corredor Industrial - Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México - Fideicomiso de Crédito Refaccionario - Fertilizantes del Estado de México - Constructora CODAGEM, S.A. - Fondo de Actividades Sociales y Culturales del Estado de México - Fábrica de Implementos Agrícolas CODAGEM, S.A. - Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna - Comercializadora CODAGEM, S.A. - Club de Fútbol Profesional Nezahualcóyotl - Unidad de Servicios Mecánicos CODAGEM, S.A. - Administración de Servicios Agrícolas Integrales del Estado de México (SAIMEX), de R.L. - Proyectos Productivos del Estado de México, S.A. - Almacenes, Servicios y Transportaciones Extraordinarias a Comunidades Agropecuarias, S.A.

...continuación

PERIODO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO
	- Fideicomisos para la Promoción y Desarrollo de Industrias Mediana y Pequeña del Estado de México - Comisión Estatal de Estudios Jurídicos - Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo (ICATI) - Filiales Saimex - Patronato Cultural Otomí - Comisión de Planeación para el Desarrollo de la Zona Atlacomulco - Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México
Alfredo Del Mazo González (1981-1986)	- Fondos de Desarrollo Económico Regional (8) - Comisión del Transporte del Estado de México - Fideicomiso para el Desarrollo de Parques en Zonas Industriales del Estado - Fideicomiso para La Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular - Consorcio de Comercio Exterior, S.A. de C.V. - Centro de Investigaciones Aplicadas al Desarrollo Industrial - Impulsora de Riego Tecnificado del Estado de México - Sistemas Didácticos Mexiquenses - Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México - Centro de Acopio Toluca, San Antonio la Isla - Centros Estratégicos de Crecimiento - Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención de la Juventud - Fondo de Desarrollo Turístico del Estado - Fideicomiso Para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México

...continuación

PERIODO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO
Alfredo Baranda García (1986-1987)	- Colegio Mexiquense, A.C. - Instituto Catastral del Estado de México - Instituto de Investigaciones y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México - Instituto Mexiquense de Cultura - Instituto de Salud del Estado de México
Mario Ramón Beteta Monsalve (1987-1989)	- Fondo Estatal de Fomento y Apoyo a la Micro y Pequeña Industria del Estado de México - Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufactureros - Instituto de Investigación y Desarrollo Artesanal y Microindustrial del Estado de México - Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México - Junta Local de Caminos del Estado de México
Ignacio Pichardo Pagaza (1989-1993)	- Protectora de Bosques - Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec - Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl - Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México - Servicios Educativos Integrados al Estado de México - Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial* - Instituto para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo*

...continuación

PERIODO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO
Emilio Chuayffet Chemor (1993-1995)	- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México - Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México - Universidad Tecnológica Fidel Velázquez - Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México - Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México

(*) Dichos organismos cambiaron su modalidad de desconcentrados a descentralizados.

FUENTE: Elaborado por los autores en base al documento **Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México.**

ANEXO 2
CRONOLOGIA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DE
PLANEACION EN EL ESTADO DE MEXICO

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1931	Publicación de la Ley de Protección a la Industria	Fomentar el desarrollo industrial mediante exenciones fiscales, aumento de la producción e incremento del empleo
1937	Publicación de la Ley Sobre Protección de los Centros de Turismo	Estimular la actividad turística mediante exenciones tributarias
1942	Expedición de la Ley de Planificación y Zonificación del Estado de México	Estatuir a la Junta Central de Planeación como la máxima autoridad en el diseño, ejecución y financiamiento de la obra pública
1944	Publicación de la Ley de Protección a la Industria en el Estado Libre y Soberano de México	Estimular la instalación de nuevas industrias en el Estado de México, así como la ampliación de las ya existentes
1956	Expedición de la segunda Ley de Planificación y Zonificación	Resolver problemas derivados del crecimiento urbano del Estado a través de la regulación y zonificación de sus poblaciones y del control de la obra pública
1958	Promulgación de la Ley de Planificación del Estado	Regular el desarrollo urbano, el uso del suelo y la creación de infraestructura y equipamiento urbano
	Establecimiento del Comité Estatal de Planificación	Formular estudios y proyectos de obras y de ejecución, así como la celebración de convenios para adquirir o enajenar bienes inmuebles

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1970	Expedición de la Ley para el Control por parte del gobierno, de sus organismos descentralizados y empresas de su propiedad o participación	Establecer las funciones de control y vigilancia sobre el sector paraestatal
1971	Modificación de la Ley de Planificación	Elaborar y organizar estudios y actividades tendientes a la determinación de objetivos, y a la formulación de planes orientados hacia el mejoramiento de las condiciones sociales
1971	Creación de la Junta Consultiva de Planificación	Otorgar asesoría sobre proyectos y ejecución de obras así como el trámite y gestión de procesos y acciones relativas a la enajenación de superficies de vías públicas
1975	Creación del Comité Promotor del Desarrollo del Estado	Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad
1976	Publicación del Decreto mediante el cual se amplían las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados	Responsabilizarse de la promoción y coordinación de las actividades federales en relación con los asentamientos humanos de sus respectivas entidades
1976	Publicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Ampliar las atribuciones de la Dirección General de Hacienda relacionadas con el proceso de planeación

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1977	Dotación a los COPRODES de Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio	Fortalecer sus cometidos de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local
1977	Promoción de la suscripción de los Convenios Unicos de Coordinación entre el gobierno federal y los estados	Disponer de un medio para transferir recursos financieros y auditoría técnica de la federación a los gobiernos estatales
1978	Establecimiento de los Programas Estatales de Inversión	Precisar sus características como programas descentralizados, modificando la estructura financiera de algunos de ellos para propiciar la participación de los estados y de los beneficiarios
1979	Se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión	Racionalizar el proceso de programación-presupuestación del estado
1980	Modificación del Convenio Unico de Coordinación a la Sectorización de la Administración Federal	Facilitar la coordinación de acciones tanto de dependencias como de actividades paraestatales sectorizadas
	Incorporación del Programa Integral para el Desarrollo Rural al C.U.C.	Promover el desarrollo de comunidades rurales marginadas
1981	Formulación del Programa Bases para una nueva Estrategia de Desarrollo	Establecer los principios básicos del ejercicio del poder público y las bases de congruencia de las estrategias, objetivos y prioridades del estado
	Elaboración del Programa de Gobierno 1981-1987	Reordenar los asentamientos humanos, la alimentación, la educación, justicia, vivienda, agua y abasto

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1981	Abrogación de los decretos que crearon a los COPRODES, transformándolos en Comités Estatales de Planeación	Promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo y compatibilizar los esfuerzos realizados a nivel federal, estatal y municipal
1981	Publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del estado
	Creación de la Secretaría de Planeación	Responsabilizarse de las funciones relacionadas con el proceso de planeación
	Modificación de la Dirección General de Hacienda para dar origen a la Secretaría de Finanzas	Responsabilizarse del ejercicio del gasto público y de las actividades hacendarias y financieras
1983	Reforma a la Constitución estatal en sus artículos 70 y 89	Otorgar a la Legislatura local la facultad para dictar leyes para la planeación democrática del desarrollo del estado
1983	Aprobación de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México y su respectivo Reglamento	Integrar a la planeación global y sectorial del estado el conjunto de los organismos auxiliares del gobierno

LA PROGRAMACION SECTORIAL Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1984	-Emisión del Acuerdo por el que los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado, se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo del estado en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las dependencias del ramo a que corresponda Publicación del Acuerdo por el que se determina la participación del Ejecutivo, de las Secretarías Coordinadoras de sector y de los Directores del sector central en los Consejos Consultivos y Organos de Gobierno de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la administración pública estatal	Reorganizar a la administración pública en sectores administrativos para la promoción del desarrollo económico y social del estado Definir las autoridades y funcionarios centrales que deben presidir los órganos de gobierno de los organismos auxiliares, en razón de la importancia de cada uno de ellos
1984	Suscripción del Convenio de Desarrollo Municipal con los 121 Ayuntamientos de la entidad	Conjuntar recursos estatales y municipales para dar respuesta a las demandas sociales
1984	Promulgación de la Ley Estatal de Planeación Elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987	Formalizar las acciones de planeación con vigencia, otorgando la importancia requerida al proceso de planeación en el estado Contar con un nuevo instrumento rector de las acciones de la administración pública estatal para incorporar instrumentos de la planeación nacional

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1989	Fusión de las Secretarías de Finanzas y Planeación	Facultar a una sola Secretaría en el manejo de la planeación, gasto público, actividades financieras y hacendarias del estado
1990	Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993	Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado de México, incrementando la productividad y el empleo, consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática
	Elaboración de los Programas Estatales Integradores de la Inversión Pública	Racionalizar la asignación del gasto en base a las características de cada región según la potencialidad de los recursos naturales, infraestructura y organización
1990	Publicación del Acuerdo del Ejecutivo por el que se reagrupan y resectorizan los Organismos Auxiliares y fideicomisos sujetos al proceso de desincorporación y se abroga el Acuerdo de sectorización de 1984	Agrupar a un sector especial a cargo de la Secretaría de la Contraloría a los organismos auxiliares sujetos al proceso de desincorporación.
1991	Apoyo a los 121 municipios para la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo 1991-1993	Otorgar a los ayuntamientos la base para la programación, autorización y aprobación de las obras solicitadas y cubrir mediante los programas de inversión las necesidades prioritarias de cada localidad

LA PROGRAMACION SECTORIAL Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL

...continuación

AÑO	ACTIVIDAD	OBJETIVO
1993	Publicación del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999	Combatir la pobreza extrema, modernizar y preservar la vida rural, dignificar de la vida urbana, y dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo
1994	Integración de la Guía para la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo 1993-1999	Homogeneizar la presentación de los programas sectoriales de mediano plazo que elaboren las dependencias centrales
1994	Modificación del Convenio Unico de Desarrollo dando origen al Convenio de Desarrollo Social	Fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre los ámbitos federal, estatal y municipal, así como realizar tareas conjuntas que en contra de la pobreza extrema lleva a cabo el Programa Nacional de Solidaridad.

FUENTE: Elaborado por los autores en base al documento "Retos y perspectivas de la planeación en el Estado de México".

Bibliografía

ARBESU Verduzco, Luis Ignacio, "Modelo para la planificación como concepto en México", **Teoría y Praxis Administrativa**, vol. II, núm. 6-7, abril-septiembre, México, 1988.

BARRERA Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra, "Desconcentración Administrativa y Servicios Educativos", en **Revista del IAPEM**, núm. 11, julio-septiembre, Toluca, 1991.

_____, **Dos décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México, Estructuras y Formas de Organización**, UAEM, Toluca, 1991.

CARPIZO, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, núm. 3, julio-septiembre, México, 1981.

CARRILLO Castro, Alejandro, **La Reforma Administrativa en México**, su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982), Ed. Porrúa, México, 1982.

CARRILLO Landeros, Ramiro, **Metodología y Administración**, Ed. LIMUSA, México, 1982.

CONZUELO Ferreyra, Ma. del Pilar y Rolando Barrera Zapata, **Evolución y Retos de la Planeación en el Estado de México**, Toluca, 1993 (mimeo).

Coordinación General de Estudios Administrativos, **Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas**, México, 1981 (mimeo).

DIAZ Casillas, Francisco José, "Desarrollo y Formación de Funcionarios en Administración Pública a través de la Historia: el caso de México", en **Revista del IAPEM**, núm. 1, enero-marzo, Toluca, 1989.

FLORES Cruz, Cipriano, "Algunas Reflexiones sobre la Administración Pública Estatal y Municipal", en **Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal**, núm. 2, abril-junio, INAP, México, 1981.

FRANCO Guerrero, Jesús, "El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental", en **Revista de Administración Pública**, enero-junio 57/58, Ed. INAP, México, 1983.

Gobierno del Estado de México, **Sistema Estatal Integral de Planeación**, Introducción, tomo I, México, 1982.

GOMEZ Collado, Roberto, "La Administración Pública Estatal", **Ensayos Sobre la Modernidad Nacional**, Ed. Diana, México, 1990.

GONZALEZ Valdez, Refugio, **El Proceso Histórico de Redimensionamiento de la Administración Pública Descentralizada en México**. El caso del Estado de México 1990-1993, Ed. IAPEM, Toluca, 1993.

GUERRERO, Omar, **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Ed. Fontamara, 3a. ed., México, 1991.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, **Modernización de la Administración Pública**, Ed. IEPES, México, 1982.

IRACHETA Cenecorta, Alfonso, "Política y Planeación: Una relación necesaria", en **Revista del IAPEM**, núm. 21, enero-marzo, Toluca, 1993.

KENNETH, Albert, **Manual de Administración Estratégica**, Ed. Harla, México, 1986.

KOONTZ, Harold y Curil O'donnel, **Principios de Administración**, Ed. Mc Graw Hill, 3a. ed., México, 1988.

MACUNE, Charles W., **El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835**, De. FCE, México, 1959.

MARTINEZ Cabañas, Gustavo, **La Administración Estatal y Municipal en México**, INAP-CONACyT, México, 1984.

MARTNER, Gonzalo, **Planeación y Presupuestos por Programas**, Ed. siglo XXI, México, 1977.

MATUS, Carlos, **Estrategia y Plan**, Ed. Siglo XXI, 6a. ed., México, 1985.

MENA Vargas, Apolinar y Santiago Velasco Monroy, **La Magnitud y la Integración de la Administración Pública del Estado de México**, GEM-IAPEM, Toluca, 1989.

MENA Vargas, Apolinar, **La Administración Pública en el Estado de México, durante la Primera República Federal (1824-1835)**, UAEM-IAPEM, Toluca, 1989.

MERINO Mañón, José, "Consideraciones Generales sobre el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993", en **Revista del IAPEM**, núm. 6, abril-junio, Toluca, 1990.

_____, "Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana", en **Revista de Administración Pública**, núm.73, enero-abril, México, 1989.

NEMER Naime Libién, Alexander, **Monografía de la Administración Pública del Estado de México (1824-1984)**, UAEM-IAPEM, Toluca, 1985.

PICHARDO Pagaza, Ignacio, "Nuevas Perspectivas de la Administración Pública", en **Revista del IAPEM**, núm.4, octubre-diciembre, Toluca, 1989.

_____, **Cuarto Informe de Gobierno**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____, **Introducción a la Administración Pública en México**, tomo II, Ed. INAP, México, 1984.

REYES Ponce, Agustín, **Administración de Empresas, Teoría y Práctica**, Ed. LIMUSA, 1a. ed., México, 1972.

REYES Serrano, Javier, "Desincorporación y Reestructuración del Sector Auxiliar", en **Revista del IAPEM**, núm. 18, abril-junio, Toluca, 1993.

RUIZ Dueñas, Jorge, "La vía de la planificación Mexicana", en **Revista de Administración Pública**, julio-diciembre 55/56, Ed. INAP, México, 1993.

_____, **Sistema Económico, Planeación y Empresas Públicas en México**, Ed. Universidad Metropolitana Aztcapozalco, Ensayos núm. 8, México, 1987.

RUIZ Ramírez, Héctor, "Administración y Planeación del Desarrollo Estatal", en *Revista del IAPEM*, núm. 21, enero-marzo, Toluca, 1994.

RUIZ Sánchez, Federico, "Avances del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el marco de la Planeación Nacional", en *Revista del IAPEM*, núm. 18, abril-junio, Toluca, 1993.

RUSSEL L. Ackoff, *Un Concepto de Planeación de Empresas*, Ed. LIMUSA, 1a. ed., México, 1972.

SACHS, Wladimir, *Diseño de un Futuro para el Futuro*, Ed. Fundación Barros Sierra, México, 1980.

Secretaría de Administración, *Glosario de Términos Básicos de la Administración Pública del Estado de México*, Dirección de Organización y Documentación, G.E.M., Toluca, 1992.

Secretaría de Finanzas y Planeación, *El Sistema Estatal de Planeación, Marco Conceptual y Jurídico*, Serie de Cuadernos Informativos, G.E.M., núm. 2, Toluca, 1986.

_____, *Guía para la elaboración de los programas sectoriales de mediano plazo 1993-1999*, G.E.M., Toluca, 1994.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*; Documentos Normativos y Metodológicos, tomo 17, Ed. FCE, México, 1985.

_____, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*; Primeros Intentos de la Planificación en México, tomo I, Ed. FCE, México, 1985.

_____, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Marco Conceptual, México, 1980.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

TERRY R., George, *Principios de Administración*, Ed. CECSA, 1a. ed., México, 1961.

TORRICO, Torga, *Concepciones y Enfoque de Planificación Gubernamental*, Ed. UNAM, Cuadernos de Planeación Universitaria, núm. 7, México, 1980.

Legislación

Ley de Planeación, Ed. Porrúa, México, 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1991.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, Toluca, 1994.

Secretaría de Administración, **Compilación de Legislación Administrativa**, G.E.M., Toluca, 1987.

Secretaría de Finanzas y Planeación, "Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Ley de Planeación del Estado de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Ley Orgánica Municipal del Estado de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

_____"Reglamento de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México", en **Prontuario de Legislación Fiscal 1993**, G.E.M., Toluca, 1993.

Secretaría de la Contraloría, **Marco de Actuación de la Secretaría de la Contraloría 1992-1993**, G.E.M., Toluca, 1992.

" LA PROGRAMACION SECTORIAL Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL " Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 1995 en los Talleres de Impresora del Centro, Hidalgo 408 Santa Ana Tlapaltitlán, Toluca, México. Tels. 12-11-14, 12-81-29 Fax. 12-11-20. Tiraje 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.