

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
UNIDAD ACADÉMICA DE ECONOMÍA

Maestría en Negocios y Estudios Económicos



¿Centralismo gubernamental o planeación para el desarrollo?. La disyuntiva del Municipio de Tepic, Nayarit, México.

Tesis

Que para obtener el Grado de Maestro en
Ciencias en Negocios y Estudios Económicos

Presenta
Saúl Morquecho Ibarra

Asesor
M. en C. María Elena Medina Navarrete

Tepic, Nayarit, Agosto de 2008

Agradecimientos

Con profunda gratitud a mi Alma Mater la Universidad Autónoma de Nayarit, por la espléndida oportunidad que me dio de formarme primeramente como profesionista y posteriormente darme la oportunidad contribuir desde el campo de la academia a la formación de jóvenes que sin duda, harán de Nayarit un mejor espacio para vivir, como un legado para las futuras generaciones.

A mis maestros de posgrado: Sánchez Bermúdez José Manuel, Iñiguez Valadez Maria Antonia, Romero Barragán Francisco, Plascencia Flores Julio Alejandro, Mendoza Alvarado Juan José, Montenegro Ibarra Jorge Aníbal, Rosales Andrade Reyna, Velázquez González Mario, y Ulloa Castañeda Ricardo.

Con un reconocimiento especial para mi asesora de tesis M.C.-Maria Elena Medina Navarrete, por la profundidad de sus observaciones y acertados comentarios; Muchas Gracias.

A mis lectores de tesis M.C. Álvarez Lozano Felipe de Jesús, y M.C. Olivo Estrada José Ramón por la puntualidad y lo atinado de sus comentarios, criticas y consejos que me hicieron al realizar el presente trabajo.

Con eterna gratitud a mi esposa Myriam Estela, a mis hijos Saúl y Linnette por su paciencia y su apoyo incondicional, los amo profundamente.

INDICE	
INTRODUCCION:	3
CAPITULO 1.- PRINCIPALES CONCEPTOS DE PLANEACIÓN	10
1.1 Concepto de planeación administrativa	10
1.2 Concepto de planeación estratégica	13
1.3 Planeación democrática participativa	17
CAPITULO 2.- LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO Y NAYARIT.	37
2.1 Los inicios de la planeación en México	37
2.2 El marco legal y los fundamentos de la planeación en México	40
2.3 El sistema de planeación democrática participativa	42
2.4 Breve semblanza de la planeación en el Estado de Nayarit	45
CAPITULO 3.- EL CENTRALISMO, PROBLEMA FUNDAMENTAL DE LA PLANEACION GUBERNAMENTAL.	50
3.1 Importancia de la planeación estratégica gubernamental	50
3.2 La planeación y el centralismo gubernamental	52
3.3 La planeación regional; otra forma de promover el desarrollo integral	55
3.4 La regionalización y el centralismo gubernamental	59

CAPITULO 4.- LA PLANEACION GUBERNAMENTAL Y EL CENTRALISMO DENTRO DEL MUNICIPIO DE TEPIC EN EL PERIODO 2002-2005.	70
4.1 La planeación en el municipio de Tepic	70
4.2 Problemas principales en el municipio de Tepic que inhibieron la Planeación en el periodo 2002-2005.	76
CAPITULO 5.- Conclusiones y Recomendaciones.	91
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUCCION:

Desde los albores de la humanidad surgió la necesidad de administrar. Cada acto o actividad que el hombre desarrolla requiere de ser administrado. es por ello que la administración ha evolucionado a través de los años de manera vertiginosa, siendo así como las actuales concepciones administrativas son el resultado de un proceso que inició juntamente con la humanidad, este proceso ha sido casi obligado en razón de la necesidad del individuo de coordinar esfuerzos para lograr un objetivo que por si solo era imposible alcanzar. En virtud de lo anterior vemos como el proceso administrativo evolucionó hasta convertirse en un acto previa y cuidadosamente planificado y racional, que hoy en día permite alcanzar plenamente los objetivos con el menor esfuerzo posible y con un mayor grado de eficiencia.

Los seres humanos han diseñado y ejecutado planes desde hace cientos de años a través de distintas formas de organización, sin embargo, la teoría de las organizaciones se puede considerar relativamente reciente, podemos decir que la administración como proceso tuvo su mayor auge a finales del Siglo XVIII y principios del XIX tanto en Europa como en Norteamérica con la llamada Revolución Industrial, fue durante ese periodo histórico cuando los procesos de producción sufren un cambio radical que se caracterizó principalmente por incorporar la denominada producción en serie, en donde la fabricación de artículos elaborados en forma manual y limitada, pasa a ser sustituida por maquinaria industrial. Siendo justamente en este lapso de tiempo cuando la administración entra en un proceso de sistematización, para así dar nacimiento al concepto denominado "Administración Científica" cuyo mayor exponente fue el francés

Henry Fayol (1844-1925)¹ a quien se le considera el fundador de la Escuela Clásica de la Administración, no porque fuera el primero en estudiar el comportamiento gerencial sino porque fue el primero en sistematizarlo dando con ello inicio al denominado proceso administrativo, cuya implementación comprendía cuatro funciones específicas: La Planeación, La Organización, la Dirección y el Control.

Como se puede observar, la planeación es una de las fases principales de la administración pues se considera el primer paso del proceso para administrar una entidad, de ahí que se considere a la planeación como una función esencial para lograr óptimos niveles de rendimiento, cuyas características entre otras están las de ser dinámica y flexible de tal forma que le permiten adquirir la capacidad para adaptarse al cambio. Es por ello que mediante la planeación las organizaciones logran no solo alcanzar objetivos plenos, sino elaborar planes eficientes orientados a la obtención de resultados a futuro que permitan no solo determinar anticipadamente la utilización de recursos tendientes a que la organización opere eficientemente, sino a establecer un sistema racional de toma de decisiones evitando el empirismo. De ahí la importancia que tiene el hecho de que toda organización deba de planear sus acciones, desde la más sencilla forma de organización hasta la más compleja, requiere de esta herramienta.

A través de los años la planeación como una de las funciones básicas de la administración ha evolucionado de manera significativa, de tal manera que a la fecha se constituye en una herramienta indispensable para el diseño de planes no solo de negocios sino de gobierno cuya ejecución generalmente a largo plazo marcan el rumbo

¹ *Fayol Henry (1844-1925) Ingeniero y teórico de la administración de empresas, conocido por sus operaciones en el campo del pensamiento administrativo, cuya investigación utilizando una metodología positivista consistente en observar los hechos, desarrolló todo un modelo administrativo considerado adelantado para su época. En su obra más conocida "La incapacidad industrial del estado (1921)" hizo una defensa de los postulados de la libre empresa frente a la intervención del estado en la vida económica.*

de las organizaciones sean estas públicas o privadas dando lugar a la denominada Planeación Estratégica, la cual requiere de la combinación de recursos humanos, económicos y materiales para desarrollar las habilidades de las mismas a fin de lograr los objetivos propuestos de manera eficiente para producir los resultados deseados.

Es así como la planeación ocupa espacios tanto en la iniciativa privada como en la administración pública, pues ambas elaboran y ejecutan planes para el desarrollo y bienestar futuros.

Dentro del campo de la Administración Pública la planeación ha llegado a ser tan importante al grado que actualmente no podemos concebir la creación e implementación de estrategias o aún el diseño de políticas públicas sin su uso, incluso se considera tan imprescindible que se ha diseñado un tipo específico de planeación cuya aplicación se direcciona exclusivamente a dependencias u organismos de la administración pública conocida como Planeación Gubernamental o Planeación para el Desarrollo.

Institucionalmente es a través de la planeación gubernamental como las entidades de la administración pública de cualquier nivel de gobierno diseñan y ejecutan planes y acciones para promover el desarrollo de sus regiones,

La planeación gubernamental tiene su sustento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en cuyo texto se le define como Planeación Democrática, el carácter de democrática que se le otorga estriba en la responsabilidad que la propia CPEUM le confiere al poder ejecutivo para realizar una consulta antes de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) entre los sectores sociales, a efecto de que estos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto de las necesidades sociales o sectoriales para que sean incluidas en el plan cuyo ejercicio se pretende que se repita en las distintas esferas de gobierno, al incorporar en

sus constituciones locales la obligación de elaborar planes de desarrollo que incluyan a su vez la participación de la sociedad.

Lo anterior supone que la planeación democrática sea un ejercicio en el que participen organizaciones, instituciones y ciudadanos para que de manera periódica revisen la ruta que una entidad Federal, Estatal o Municipal se ha planteado seguir, de esta manera el ejercicio adopta una modalidad de propuesta, al inicio de una nueva administración, misma que por tradición elabora un plan de acción e invita a su vez a los sectores de la sociedad a emitir sus propuestas para incorporarlas al mismo.

No obstante la experiencia nos indica que la planeación que elabora el sector público especialmente en los municipios a menudo es poco efectiva, en términos de la consecución de los objetivos que se establecen en los planes ya que normalmente se le concibe como un ejercicio técnico que debe realizarse por mandato constitucional, y en algunos casos con una escasa y hasta limitada participación de ciudadanos, lo que trae como consecuencia la elaboración de un documento que no rige cabalmente el proceso de toma de decisiones.

Así las cosas tenemos que hoy en día la planeación para el desarrollo es sin duda uno de los temas centrales de la administración pública, sin embargo conviene reflexionar si los esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno han bastado para lograr el desarrollo, pues se observa que en una gran parte de nuestro país existe aún un rezago importante en áreas tan vitales como el campo, la industria, los servicios y desde luego el mejoramiento de la economía tanto nacional como regional pero sobre todo en las condiciones de vida de los ciudadanos que sin duda son el sector más sensible.

En el presente trabajo se pretende abordar el tema del centralismo como el principal problema que aqueja a la planeación gubernamental, en particular en el

Municipio de Tepic y que desde luego tiene repercusiones trascendentales en gran parte del estado de Nayarit, inicialmente se abordan los antecedentes históricos de la planeación administrativa, los objetivos así como el sustento legal que fundamenta a la planeación específicamente en lo que se refiere a la planeación democrática en México, sus inicios y su marco constitucional, posteriormente haré una breve semblanza de la planeación en el Estado de Nayarit y las acciones específicas contenidas en el plan de estatal de desarrollo 1999-2005: debido por un lado a la importancia que tiene el hecho de tratar este tema **desde el entorno local y toda vez que la dinámica de los cambios tanto políticos como sociales nos obligan a replantear cada vez con mayor intensidad la cuestión de si nuestros gobiernos locales de verdad están planeando**, por otro lado en virtud de la enorme preocupación respecto a la concepción que se tiene de la planeación en nuestro entorno por parte de nuestras autoridades especialmente en lo que concierne a la aplicación de una metodología sobre todo en los ayuntamientos, pues es notoria y hasta preocupante la forma como se hace la planeación en este tipo de entidades ya que pareciera que solo se realiza como un simple requisito para acceder a los recursos económicos a fin de llevar a cabo su gestión administrativa y gubernamental mas que por el deseo de impulsar y promover el desarrollo, en el plano estatal la problemática mayor desde mi punto de vista no es si de planeación sino la concepción que se tiene de ella, pues normalmente se cree que con cada administración estatal que llega cada seis años llega también una nueva forma de planear iniciando prácticamente de cero, es decir que el estado se refunda cada seis años desconociendo de un plumazo los planes, programas y aun los avances que la administración anterior realizó.

Por lo anterior podemos afirmar que la planeación que realiza el sector público es poco efectiva, toda vez que en lo concerniente a la consecución de los objetivos que se

establecen en los planes de desarrollo, pareciera que solo se busca cumplir con un mandato constitucional mas que el de realizar un ejercicio técnico serio que busque promover el desarrollo a tal punto que, incluso algunos gobiernos municipales no incluyen en su constitución o en su caso ley orgánica municipal la obligación de elaborar planes de desarrollo, no obstante ello, en la practica toda administración pública municipal tradicionalmente elabora su propio plan de desarrollo al inicio de cada gobierno, sin embargo ello no quiere decir que realmente hagan planeación, mas bien tratan de dar cumplimiento medianamente a un mandato constitucional, ya que incluso gran parte de los ayuntamientos legalmente constituidos en el país tan siquiera organizan comités municipales de planeacion del desarrollo tal y como lo disponen las leyes orgánicas de las entidades federativas, lo que confirma la idea de la falta de planeacion en los gobiernos municipales, y por ende la improvisación de la elaboración de sus planes y programas.

A fin de darle una secuencia lógica al presente trabajo posteriormente abordaremos el tema de Centralismo Gubernamental como factor de contención para planear el desarrollo, específicamente dentro del ámbito local y regional, cuyos efectos han sido ineficaces al grado de afirmar que en los albores del siglo XXI pareciera que no existen avances sustanciales que den certeza suficiente para concluir sobre existe una verdadera autonomía en el renglón de la planeación regional y específicamente en la esfera municipal.

Finalmente en el último capítulo me referiré a la Planeación abordándola desde la esfera del Municipio de Tepic y en particular refiriéndome a la penúltima Administración, concluyendo con una evaluación de los logros y avances del Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005, tomando como referente los informes municipales

correspondientes al primero y segundo años de gobierno de la referida Administración Municipal y en la que se podrá observar como el fenómeno del centralismo ha gravitado de manera importante en el accionar de la comuna, de tal suerte que su efecto predomina sobre los demás factores que imperan en el municipio.

Es preciso mencionar que el principal propósito de este trabajo es mostrar como el centralismo gubernamental ha sido agente determinante para impedir el verdadero desarrollo del municipio, constituyéndose en un instrumento que ha dilatado la adecuada atención a la población, evidenciando problemas tales como la concentración de recursos, funciones y poder de decisión en el gobierno federal y en menor grado el estatal, al punto de que en el municipio de Tepic ante la disyuntiva de elegir entre la ruta de la planeación para el desarrollo y la del centralismo se optó por este último.

Por consiguiente si tan solo consideráramos que cada administración gubernamental tiene y puede aportar algo valioso y por ende, que eso también contribuya para el avance en todos sus aspectos de la vida institucional del municipio, entonces me parece que estaremos dando un gran paso para consolidar la planeación en aras de promover efectivamente el desarrollo.



CAPITULO I

PRINCIPALES CONCEPTOS DE PLANEACIÓN.

1.1. Concepto de planeación administrativa.

La planeación está considerada como una de las cuatro funciones interactivas básicas de la administración y a su vez una de las fases mas importantes del proceso administrativo, por lo tanto tratar de definir a la planeacion sujetándola a una acepción única sería muy limitado toda vez que podemos tener tantas definiciones de planeación como tipos haya de ella, así pues en el presente trabajo plasmo lo que a mi entender considero la definición mas aceptable del concepto general de planeacion por lo tanto *“La planeacion consiste en prever anticipadamente la realización de un hecho, definiendo previamente las metas, estableciendo las estrategias así como el desarrollo de planes para coordinar las actividades, a fin de lograr su ejecución”²* de ahí la importancia que tiene para todo tipo de entidad la planeación. Es por lo tanto la planeacion una función que determina y repercute en el desempeño de cualquier organización, sea esta privada o publica, ya que entre otras, la razones que podemos tener para hacer una buena planeacion son las de marcar una dirección, disminuir el grado de incertidumbre y establecer criterios para controlar.

• Propósito de la planeacion

Toda organización independientemente de su actividad preponderante tiene un gran objetivo final, a saber la consecución de un hecho al que podríamos llamarlo PLAN; así pues para lograrlo, la planeacion precisa del establecimiento de un esfuerzo coordinado que involucra tanto a los administradores como a los que no los son, es decir a todos los interesados, por lo que por principio de cuentas todos aquellos que

² Robbins Stephen Administración. Prentice Hall Pág.45 Cuarta Edición.

intervienen en la organización deben tener bien claro hacia donde se dirige y con que deben de contribuir para lograr dicho objetivo. La planeacion por lo tanto obliga a los ejecutivos o funcionarios de una organización a ver claramente hacia adelante, a anticipar cambios, a evaluar el impacto de esos cambios así como a proponer respuestas apropiadas para afrontar esos cambios.

- **Importancia de la planeación**

Considerando lo expuesto en el apartado anterior conviene entonces precisar porque es importante la planeacion, si mencionamos que el objetivo final de la planeacion es la consecución de un plan, luego entonces es importante considerar como se puede ejecutar de manera eficiente ese plan, para ello es necesario considerar que una buena planeacion requiere a su vez de una buena toma de decisiones ya que ello determinará el grado de eficiencia con que se empleen los recursos disponibles en la organización, otro aspecto importante a considerar es la capacidad para planear a futuro, así pues la buena calendarizacion de los programas de acción será sin duda una herramienta imprescindible para el logro del plan de la organización. A su vez un aspecto que tiene que ver con la ejecución efectiva de la planeación es la programación, que consiste en agregar a los programas, unidades de tiempo que permitan de igual forma combinar de manera óptima los recursos a fin de obtener el mayor rendimiento y retribución de la inversión

- **Planeación y desempeño.**

Como resultado de la vertiginosa expansión de los mercados mundiales que ha traído como resultado una fuerza económica, política y social de grandes dimensiones, ello en parte derivado a su vez de la crisis económica mundial de los años sesenta y la liberación de los mercados concomitantes a ella, se perfiló un nuevo proceso conocido

como *globalización*, y que para fines del siglo XX, aparece como el punto central de los discursos de política micro y macroeconómica.

Este fenómeno se ha visto sustentado por las constantes innovaciones tecnológicas en los campos de las telecomunicaciones, la micro eléctrica y la informática cuyos efectos han sido determinantes sino es que decisivos en la organización y producción a nivel mundial, dicho de otra manera el fenómeno de la globalización ha traído aparejada una reestructuración económica, social y organizacional de escala sino mundial, si por lo menos un impacto regional. Que involucra a ciertos actores y zonas específicas en un sistema favorecido por avanzadas estructuras de telecomunicación y otros nuevos instrumentos tecnológicos, esto también ha traído como consecuencia un cambio radical en la producción que ha cambiado de un sistema estandarizado de línea a uno flexible y de altos volúmenes, donde la microeléctrica ha hecho posible la producción a la medida del cliente tanto en tiempo como en espacio.

En lo que respecta a las nuevas formas de organización y gestión, también se observan grandes transformaciones, pasando de las antiguas formas rígidas y burocráticas, a estructuras organizacionales abiertas y de gran flexibilidad como son las redes, donde la unidad del proceso y la diferenciación de los elementos se apoyan en los avances de la tecnología de la información. De ahí surge la necesidad de reconocer como resultado de un examen crítico si lo que nuestras organizaciones están realizando es realmente lo correcto, esto quiere decir que debemos cuestionar los resultados de las acciones y enmarcar los problemas en sistemas de valores, por lo que resulta altamente importante hacer el siguiente cuestionamiento ¿Hacer planeación es útil para el desempeño de las organizaciones? La respuesta no es sencilla, pues esto dependerá de la organización en cuestión y del estilo de planeación que se ejerza, pues como sabemos,

el desarrollo de los sistemas de información ha traído como resultado una nueva generación de consultoría de apoyo a las entidades en general, ya no tanto en el sentido estricto de la planeación, sino en la toma emergente de decisiones ante la turbulencia del medio ambiente de negocios.

En numerosos estudios se ha analizado la relación entre planeación y desempeño y podemos concluir lo siguiente: en primer lugar y hablando en lo general la planeación formal se relaciona con mejores resultados, mayores rendimientos, sobre los activos y otros resultados financieros positivos lo que la obliga a considerar los resultados respecto de las acciones, en segundo lugar, es muy probable que la calidad de los procesos de la planeación y la puesta en marcha de los planes aporte más al desempeño que el grado de la planeación, de ello se deduce que para obtener resultados positivos tienen mucho que ver los tiempos de la planeación, sin embargo como lo veíamos en los párrafos anteriores el avance tecnológico y la expansión de los mercados hace difícil que se pueda consolidar una organización en un tiempo perentorio, lo que la obliga a evaluar la planeación en base a resultados, de ahí la importancia que tanto las organizaciones como los individuos puedan mantenerse alineados con las estrategias y planes corporativos, que les permitan alcanzar su máximo potencial en periodos cortos, obligando a las empresas a obtener y administrar el máximo del desempeño para cerrar el círculo entre dichas estrategias, planes y la responsabilidad individual.

1.2. Concepto de planeación estratégica.

Si es importante la planeación formal como herramienta para producir resultados, entonces la planeación estratégica es mucho más importante. Toda organización requiere imprescindiblemente del diseño de planes estratégicos para el logro de sus objetivos y metas planeadas. Como sabemos los objetivos y planes pueden ser a corto

mediano y largo plazo, sin embargo existe un imperativo inevitable de la administración, este sin duda requiere ver mas allá del presente y pensar de manera estratégica respecto del impacto de las nuevas tecnologías que se avizoran en el horizonte, ya que es importante mantenerse al tanto sobre como están evolucionando los mercados, como poder competir con mayor eficiencia, la forma como debemos percatarnos de las necesidades de nuestros clientes o usuarios, como descubrir las prometedoras oportunidades del mercado que deben de aprovecharse para superar y vencer a los competidores, así como tener la sensibilidad para poder detectar y atender los factores internos y externos que impiden a la organización prepararse para el futuro, de ahí que se requiera de actuar y administrar de manera estratégica, ¿pero que significa administrar estratégicamente? Planear estratégicamente precisa de poner mayor énfasis en el que lograr más que en que hacer, así pues cuando planeamos estratégicamente nos concentramos más en aquellos objetivos factibles de lograr, así como en aquellos negocios o áreas de competencia que correspondan con las oportunidades o amenazas que ofrece el mercado. Por lo tanto podemos definir a la *planeación estratégica como una "herramienta que consiste en la búsqueda de una o mas ventajas competitivas, de la formulación y puesta en marcha de un plan permitiendo crear o preservar sus prerrogativas, todo esto en función de la misión de sus objetivos, los cuales son diseñados a mediano y largo plazo, considerando el medio ambiente y sus presiones así como los recursos con que cuenta la organización"*³.

Como todo instrumento, la planeación requiere de un proceso de creación así como de su puesta en práctica, para ello se requiere de la implementación de 5 tareas administrativas correlacionadas las cuales son:

³ Thompson A. Arthur, Strickland A. *Administración Estratégica*. Mc.Graw Hill Pág. 56 Decimotercera Edición.

1).- Desarrollar una visión estratégica sobre a donde se dirige la organización.

Ello precisa la necesidad de definir una dirección a largo plazo, delinear en que clase de empresa está tratando de convertirse la entidad, e infundir en ella el sentido de una acción con un propósito determinado.

2).- Determinar objetivos.- Toda organización requiere de definir objetivos, para ello es necesario convertir la visión estratégica en resultados específicos del desempeño que deberá lograr la compañía.

3).- Crear una estrategia.- Con la finalidad de lograr los objetivos propuestos la organización requiere imprescindiblemente de crear una estrategia, que a su vez le permita lograr los resultados deseados.

4).- Poner en practica la estrategia elegida de una manera eficiente y efectiva. Una vez habiendo creado la estrategia, es necesario concentrarse en su ejecución, sin embargo deberá tenerse sumo cuidado en como se logra, pues esto no solo conlleva el logro de las metas sino como se alcanzan, por ello es preciso considerar que la organización requiere de enfocar acertadamente las iniciativas empresariales para luego ponerlas en practica, lo que sin duda traerá como resultado una ejecución acertada del plan de acción, que permitirá a su vez competir satisfactoriamente en el mercado, así como ofrecer un valor agregado al cliente en los productos o servicios que ofrece.

5).- Evaluar el desempeño e iniciar ajustes correctivos. Significa que tanto la visión, como la dirección a largo plazo y los objetivos deberán ser valorados de manera constante confrontándolos con la experiencia real, considerando las condiciones cambiantes del mercado, así mismo apreciar la aportación de nuevas ideas tomando en cuenta las nuevas oportunidades que ofrece el entorno.

Como podemos ver en la planeación estratégica a diferencia de la planeación formal no existe un enfoque modelo, ya que para planear estratégicamente se debe más bien a tomar cursos y alternativas de acción que se van adaptando en el tiempo y en las circunstancias que dicta el mercado, sobre cuyas bases la organización ha de orientar sus actividades a fin de lograr sus objetivos, de ahí que planear estratégicamente signifique crear y mantener una coherencia estratégica entre las metas y las capacidades de la organización así como aprovechar las oportunidades que se presentan en un mercado cambiante.

Particularmente y para efectos del presente trabajo conviene enfocarnos en lo que será el objeto de nuestro estudio, La Planeación Gubernamental o también conocida como Planeación Democrática.

Enmarcada dentro del texto constitucional la planeación democrática a diferencia de la planeación administrativa que se refiere más bien al ámbito privado tiene alcances mucho más amplios, debido fundamentalmente a que sus impactos son de tipo social, es decir van direccionados a beneficiar a la población en general, pues en su más pura esencia se considera una acción que busca ordenar las actividades de todas las áreas de gobierno en aras de alcanzar el desarrollo pleno de la nación en su conjunto y particularmente de sus habitantes. Sin embargo dado su amplitud, la planeación democrática no se concibe de manera aislada sino integrada dentro de un esquema denominado Sistema de Planeación Democrática cuyo objeto es establecer los mecanismos para promover el desarrollo con pleno respeto a la soberanía de los Estados y la Autonomía de los Municipios del país.

Este Sistema es el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno, de ahí que se considere a su vez como un conjunto articulado de relaciones funcionales que

establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de realizar acciones de común acuerdo que se vinculan a través de Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados y Municipios (COPLADES) que son los organismos idóneos para facilitar la interacción entre el sector público, social, y privado a fin de acopiar e integrar información relevante que les permita a la postre elaborar los planes gubernamentales, cuyo fin es el de crear y promover estrategias de desarrollo que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Es pertinente aclarar que así como en la Planeación Estratégica se diseñan estrategias para la ejecución de los planes, en la Planeación Democrática de la misma manera se conciben Programas Sectoriales y Regionales que señalan estrategias definidas y construidas con la participación ciudadana y líneas de acción de un determinado sector o región, que sintetizan las propuestas ciudadanas planteadas por los distintos grupos sociales, recabadas a través de foros de consulta popular y por la instancias auxiliares de los COPLADES cuyo objetivo final es instrumentar políticas públicas para lograr el progreso económico y social de la población, cuyo análisis más a detalle lo haremos en el siguiente apartado que trata de manera específica sobre la Planeación Democrática Participativa.

1.3. Planeación democrática participativa

Desde que surge en México la idea de promover el desarrollo pleno surge igualmente la idea de la planeación, fue en el año de 1930 cuando se hacen los primeros intentos de planeación a raíz de la promulgación de la Ley de Planeación en el periodo de Pascual Ortiz Rubio sin que ello implicara un esfuerzo real por el desarrollo nacional, no fue sino hasta el año de 1934 cuando se elabora el primer Plan Sexenal que contaba

con una estructura mas elaborada y que estuvo vigente hasta el año de 1940 con el propósito de darle orden y rumbo a la economía nacional de aquella época, que se encontraba en una situación difícil debido a los efectos del movimiento armado revolucionario y los enconados desencuentros entre los caudillos de la revolución en el periodo histórico denominado comúnmente como *el maxímato*.

Fue durante este periodo que en aras de dar una respuesta a las expresiones de inconformidad debido a la frustración de la población que siente que los problemas por los que se lanzaron a la lucha armada no han sido verdaderamente resueltos dándose a la tarea de orientar sus esfuerzos a la realización de cambios institucionales que modifiquen el papel del Estado en la vida económica de la nación, siendo así como se dan los primeros pasos para la planeación del país.

A partir de entonces la planeacion ha sido una tarea constante de los gobiernos en distintas épocas y en sus diferentes niveles desde el ejecutivo federal hasta los gobiernos municipales, incluso la planeacion se ha elevado al rango constitucional integrándose dentro del artículo 26 de nuestra carta magna con el fin de darle una mayor fuerza jurídica y el carácter obligatorio para las entidades federativas siendo incluso de orden publico, por lo que bajo esta perspectiva se da origen a su vez al denominado *Sistema Nacional de Planeacion Democrática* mismo que como se comprenderá tendrá una aplicación de carácter obligatorio a nivel nacional a fin de que la planeacion democrática sea instrumentada en todas las entidades federativas del la Republica Mexicana. De ahí que *el Sistema de Planeacion Democrática* constituya un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector publico entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de

común acuerdo⁴, es por eso que la planeación participativa y democrática se considera como un ejercicio en el que participan organizaciones sociales, instituciones públicas, así como ciudadanos que periódicamente analizan la ruta que una entidad pública federal, estatal o municipal han determinado seguir, de ahí que surja a manera de propuesta, un plan denominado de desarrollo cuya implementación se da al inicio de cada nueva administración, haciendo extensiva la invitación a los diversos sectores de la población a emitir sus propuestas emanadas generalmente de foros de consulta, para luego incorporarlas al mismo

- **Objetivos de la planeación administrativa y los objetivos de la planeación democrática participativa**

La planeación como función determinante de la administración requiere de fijación de objetivos, los objetivos son metas que se propone alcanzar toda organización, comúnmente se utilizan ambos términos de manera indistinta para designarlos ¿Pero que son los objetivos? sería muy difícil limitarnos a dar una definición única de objetivos, lo cierto es que ellos constituyen la base para impulsar a la organización a la obtención de resultados, de alguna manera los objetivos se refieren a los resultados deseados para individuos, grupos, u organizaciones totales, estos dan un sentido de dirección a lo que emprendemos, así las cosas podemos precisar que los objetivos proporcionan un alto grado de certeza para la obtención de resultados específicos del desempeño que deberá tener toda organización o entidad, sin embargo debemos tener cuidado en no confundir los objetivos con la misión de la entidad, como hemos visto, los objetivos tienen que ver con los resultados específicos del desempeño de la organización, en tanto que la misión

⁴Gobiernos locales. El futuro político de México. Planeación y desarrollo en gobiernos locales. <http://glos.inec.mex/encuentros/congreso09w5/mexw5.html>. Consultado en Julio de 2008.

se refiere a la actual esfera de acción de la misma haciendo hincapié en “quienes somos y en el que hacemos,” para conocer si en verdad los objetivos están realmente proporcionando la dirección correcta en las decisiones de la administración, deberán a su vez convertirse en criterios contra los que se pueden medir los logros reales, estas son las razones por las que los objetivos se constituyen en los fundamentos de la planeación.

Al hablar de los objetivos del planeación debemos entender que no solo se refiere a la planeación estratégica de las organizaciones del sector privado sino que incluye a la administración pública

✓ **Características de los objetivos.**

Hemos visto que los objetivos son las metas de desempeño o resultados que la organización desea alcanzar, sin embargo, cabe preguntarse ¿que acciones se deben generar para lograrlos? En términos precisos, el establecer objetivos debe de caracterizarse por servir como parámetro para medir el progreso de la organización, convirtiendo los lineamientos administrativos de la compañía en indicadores de desempeño específicos, en resultados y efectos que ésta desea lograr, lo que sin duda propiciará que la administración de la compañía pueda dar seguimiento al progreso de sus planes. En segundo lugar los objetivos deben de tener la característica de ser flexibles, en razón de que el entorno del mercado tiene una particularidad, es cambiante, por ejemplo; podemos mencionar que las condiciones sociales, políticas, y económicas de Asia especialmente en el Medio Oriente, y de América Latina, no son para nada comparables con las que imperan en Norte América y Canadá, esto sin duda obliga a las entidades a establecer objetivos que requieran una verdadera flexibilidad organizacional, que ayude a realizar una especie de blindaje contra cualquier eventualidad que ponga en riesgo la estabilidad de la misma y que le dé cierto grado de seguridad en su operación,

por otro lado evita que esta avance por inercia, trayendo como consecuencia un bajo nivel de desempeño organizacional, finalmente el establecimiento de objetivos debe de caracterizarse por coadyuvar a ubicar a la organización en su realidad, considerando que los objetivos deben ser alcanzables y concretos, que contribuyan significativamente al logro de los planes estratégicos de la empresa.

✓ Tipos de objetivos

Cuando nos referimos al establecimiento de objetivos, tal pareciera que a primera vista se tratara de un gran objetivo general, si embargo, si observamos mas a detalle la composición de la compañía, nos daremos cuenta que toda organización tiene diversos objetivos desde los mas simples o comunes, hasta los mas complejos y sofisticados, ello debido a lo que hemos venido comentado a lo largo de este trabajo y que conocemos comúnmente como el ambiente del mercado, este gravita de manera importante en la fijación de objetivos, esto es, que por el hecho de que toda organización por mas pequeña que sea se desarrolla en un ambiente del mercado que no solo se circunscribe a competir en su entorno local, regional, o aún nacional sino dentro de un ámbito internacional, es decir desde un ambiente que trasciende fronteras , por ello es sumamente importante conocer con cierto grado de certeza a que tipo de competidores se está enfrentando la compañía para que a su vez pueda determinar que tipo de objetivos deberá de establecer.

Desde la perspectiva global de la compañía se requirieren de dos tipos de objetivos, los que se relacionan con el desempeño financiero, y los que tienen que ver con el desempeño estratégico, dentro de los primeros podemos enumerar los siguientes: *obtención de utilidades, incremento porcentual de ingresos totales, crecimiento del mercado, y estabilidad financiera.* Los objetivos financieros se relacionan con los

resultados y logros monetarios que los administradores desean que alcance la organización, por otra parte se consideran una señal fehaciente de la obtención de utilidades, flujos de efectivo y la posibilidad de acceso a créditos comerciales. El logro de resultados financieros aceptables es decisivo, sin ellos se pone en riesgo la aspiración de una compañía para el logro de su visión estratégica así como su bienestar a largo plazo y su supervivencia, ni las entidades crediticias ni aun los propios accionistas estarían dispuestos a proporcionar financiamiento adicional a una empresa que no puede presentar resultados financieros satisfactorios.

Por otra parte tenemos que dentro de los relacionados con el desempeño estratégico podemos considerar a; *la eficiencia, calidad y servicio del producto, investigación y desarrollo, responsabilidad social, diversificación del mercado y el bienestar del empleado*. En contraste con los objetivos financieros, los estratégicos orientan sus esfuerzos hacia resultados que reflejan una mejor competitividad y una posición más sólida de la empresa tanto interna como en la participación del mercado. Tanto los objetivos financieros como los estratégicos deben basarse en el tiempo, es decir; es preciso definir si deben establecerse a corto o largo plazo, ello permitirá que la organización pueda ir evaluando sus metas en función de estos, así como impulsar a la compañía a mejorar los resultados, por otra parte coadyuvarán con ella para visualizar su posible posicionamiento en un tiempo futuro en función de lo que se esté realizando ahora.

✓ **Establecimiento de objetivos.**

Toda organización es conocida por sus logros, y por ende basan parte de su éxito y prestigio en dichos resultados, sin embargo dichos logros no serían posibles si la organización no planeara sus metas, por ello la importancia de establecer objetivos, sin

ellos la organización sería como un gran barco navegando a la deriva en medio del océano, si no estamos seguros de lo que tratamos de conseguir ¿como entonces sabremos si de verdad lo conseguiremos? El establecimiento de objetivos obedece a cuatro razones fundamentales que son; *Marcar una dirección, Reducir la incertidumbre, Disminuir el desperdicio de actividades, establecer criterios de control.* Cuando los ejecutivos y empleados de una compañía tienen claro adonde se dirige y que deben de aportar para lograr los objetivos, pueden coordinar sus actividades, cooperar y hacer lo necesario para conseguirlos, si la compañía no planea sus objetivos esta trabajaría con fines contraproducentes y esto evitaría que avanzara hacia sus metas.

Toda entidad llámese pública o privada tiene que enfrentar riesgos y desafíos de diversa índole, máxime cuando se desenvuelven en un mundo globalizado, de ahí que exista cierto grado de incertidumbre sobre el comportamiento del mercado, lo que obliga tanto a los inversionistas como a sus ejecutivos o gerentes a mirar hacia adelante, anticipar los cambios, considerar sus impactos y en consecuencia tomar las decisiones pertinentes, son resultado de una buena planeación, ahora bien planear no significa suprimir la incertidumbre sino determinar que es posible prevenirla, a fin de dar respuestas oportunas y eficaces.

Cuando las actividades de trabajo se coordinan de acuerdo con los planes y objetivos previstos el desperdicio de actividades disminuye, la redundancia se minimiza, las ineficiencias se hacen patentes y es posible corregirlas y aun eliminarlas debido a que virtud a la planeación se aclaran cuales son los medios y fines para lograrlos.

Por último cuando una compañía establece objetivos basados en la planeación, de igual forma se establecen criterios o métodos de control, lo que permite comparar el desempeño de la organización con sus metas u objetivos identificando las desviaciones

importantes para luego proceder a corregirlas, lo que nos permite concluir que sin planeación no se pueden fijar objetivos y sin objetivos no hay manera de controlar una organización.

✓ **Procesos para establecer objetivos.**

En el presente trabajo hemos destacado la importancia que tiene en toda organización la fijación de objetivos, si tomamos en cuenta que en su mayoría las entidades son preponderantemente lucrativas pareciera entonces que los objetivos debieran establecerse en razón de dicha prioridad, sin embargo ¿cuales son los aspectos que deben de considerarse para establecer dichos objetivos? para ello es importante reconocer que no se pueden establecer objetivos fundados en un solo propósito pues entonces estaríamos condenando a la organización al anquilosamiento y posteriormente al fracaso, por ello es de suma importancia dejar en claro quien eres y que haces, es decir, debes hacer una declaración de tu misión, de ahí que como organización requieras enfatizar ante tu público consumidor o usuario sobre los productos o servicios actuales que ofrezcas, los tipos de clientes a los que va dirigido tu producto o servicio y las capacidades tecnológicas y de negocios con que cuentas, eso te llevará a crear tu visión que se espera sea estratégica, es decir; que tenga la particularidad de ser incluyente y futurista de tal suerte que pueda incorporar las nuevas tecnologías, percatarse de las formas en que las necesidades de tus clientes o usuarios están cambiando, e incorporar las técnicas de innovación en sus sistemas de producción y comercialización así como todos aquellos factores que impelen a la organización a prepararse para el futuro, para luego de esta forma se proceda a dar el siguiente paso, que consiste en determinar y establecer los objetivos, convirtiendo esa visión estratégica en resultados específicos del desempeño que deberá tener la entidad, por consiguiente, tener una visión estratégica

permitirá que la organización pueda elegir administrativamente diversas opciones, siendo esto una señal inequívoca del compromiso organizacional con productos, mercados, enfoques competitivos, y formas particulares de operar.

✓ **Los objetivos en la planeación democrática participativa**

Así como en la planeación estratégica administrativa existen objetivos así también en la planeación gubernamental se planean y definen objetivos, sin embargo entre ambas existe una diferencia significativa, mientras la planeación estratégica administrativa busca establecer objetivos con el fin de obtener resultados específicos del desempeño de la organización, que se traduzcan en beneficios preponderantemente económicos para sus inversionistas, la planeación gubernamental busca fundamentalmente fijar objetivos cuyo propósito consiste en que el Estado plantee sus metas económicas vinculándolas con el entorno social, político y ambiental; a fin de crear una cultura de planeación que integre responsable, creativa y productivamente las opiniones de los ciudadanos, que serán los receptores de los beneficios de los planes estableciendo un claro esquema de responsabilidad que premie la eficiencia en la ejecución de lo planeado. En síntesis en tanto que la planeación estratégica administrativa busca beneficiar a un grupo reducido de personas que aportan algo en común ligadas entre sí a través de una organización preponderantemente económica o lucrativa, la planeación gubernamental busca promover el desarrollo para lograr el beneficio social de una localidad, región o país determinado a fin de que los ciudadanos puedan acceder a mejores condiciones y niveles de vida a través de gobiernos democráticamente elegidos.

Dentro de este orden de ideas podemos considerar que la planeación gubernamental tiene entre otros los siguientes objetivos:

- **Reconocer la preeminencia constitucional que tiene la planeación democrática.**

La planeación democrática se define y se sustenta en el artículo 26 de la CPEUM, en el contenido de sus cuatro párrafos se establece la insoslayable responsabilidad del Estado en esa materia, que prevé se ejerza mediante un Sistema de Planeación Democrática, cuya sustancia estriba en el carácter democrático que se le impregna al incorporar por mandato constitucional la obligación del Poder Ejecutivo de convocar la participación de la ciudadanía a través de las distintas formas de organización social, para que a su vez esta pueda participar en una consulta previa a la elaboración de un Plan entre los sectores sociales para que estos tengan la oportunidad de emitir comentarios, opiniones y sugerencias respecto de la necesidad social y sectorial a fin de que sean incluidas en dicho Plan.

De ahí que como primer objetivo de la planeación gubernamental esté el de reconocer la preeminencia constitucional como un sustento firme que dé no solo certidumbre y obligatoriedad a los planes, sino un carácter de formalidad y democracia, que se traduzca no solo en una participación activa y organizada de la ciudadanía, sino como actora principal en un escenario real que reclama la impostergable concurrencia de una sociedad que requiere ser considerada en la formulación de planes que mejoren el entorno en que vive.

- **Privilegiar el federalismo con respecto a la soberanía del país y a la autonomía de sus Estados y Municipios.**

En México las políticas públicas y específicamente las sociales se realizan en un conjunto de instituciones que conforman la denominada República Mexicana, en nuestro país a este sistema se le denomina Federalismo, el cual es un arreglo político institucional que implica una distribución funcional y territorial que supone la existencia de un pacto institucional entre ámbitos o poderes, por lo general el Federal y Estatal para garantizar supuestamente la autonomía y el equilibrio entre esferas de gobierno sin que ningún poder esté por encima del otro.

En teoría se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (Gobierno Federal) en el que las entidades se encuentran representadas a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades (Zicardi, A, 2000), sin embargo habrá que entender que significa privilegiar el federalismo respecto de la soberanía del país y de la soberanía de los estados, ello supone que el federalismo conceptualizado y entendido en su más pura esencia, significa convivir y operar en un espacio en donde ambos poderes convivan generando acuerdos en una especie de alianza que respete su propia autonomía dentro del ámbito de sus competencias, y no una sumisión como de alguna manera pudiera entenderse que pretende operar el gobierno central. Lo anterior nos lleva a concluir en el sentido de que el federalismo como se practica actualmente en México y al que nos referimos de alguna

forma en el párrafo anterior, la autoridad central pretende hacerlo coexistir con las formas más rancias del autoritarismo del pasado, o por lo menos con el presidencialismo que demanda una sumisión estricta que pretende volver a las entidades federativas tan dependientes del gobierno federal al punto de envolverlos dentro de una centralización asfixiante que contrariamente a lo que dice, vulnera severamente la soberanía de los estados.

- **Establecer un ordenamiento jurídico cuyas normas den el marco para que los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno prevalezcan más allá de un periodo constitucional de gobierno.**

Uno de los problemas más sensibles a los que se enfrenta la administración pública en todos los órdenes de gobierno pero especialmente en el nivel municipal al elaborar planes de desarrollo es el que se refiere a la temporalidad de los gobiernos, es decir, a los periodos de gestión gubernamental. El gobierno local como primer punto de contacto con la ciudadanía se erige como la esfera idónea para tratar de institucionalizar políticas públicas exitosas, en algunos casos tienen el añadido de ser innovadoras y acertadamente se cree que deben de trascender más allá de un periodo de gobierno debido a su alcance, utilidad y beneficio hacia la población.

Sin embargo el actual ordenamiento legal de la institución municipal en México es una limitante para la consolidación de estas políticas públicas debido a los cortos periodos de tiempo que duran las administraciones municipales, no es posible sostener y consolidar proyectos que

trasciendan mas allá de un periodo trienal, en parte debido a la no incorporación de la figura de la reelección, que podemos considerar un problema provocado por las restricciones de carácter exógeno dictadas por el propio marco constitucional, sin embargo también se presenta otro problema pero de tipo endógeno es decir generado desde el interior de las administraciones locales y es el que se refiere a la mal arraigada cultura del ejercicio del poder, cuya tendencia es tratar de desconocer el éxito de sus antecesores a fin de dismantelar el engranaje institucional que permita dar continuidad de proyectos exitosos, creando su propio estilo de gobernar totalmente distinto al de su antecesor borrando de un plumazo la gestión del gobierno saliente en un afán protagónico de no hacer notar su ausencia.

De ahí que uno de los objetivos primordiales de la planeación gubernamental sea el de reafirmar la importancia de que el legislador impulse reformas constitucionales que den paso a la modificación del marco legal, en especial el que se refiere a la institución municipal en nuestro país a fin de promover la reelección de los gobiernos locales permitiendo extender los periodos constitucionales de gestión para asentar la consolidación de proyectos exitosos que puedan trascender en el tiempo, dando por otro lado la certeza de que los planes de gobierno puedan definir objetivos a largo plazo, es decir de que tengan un alcance prolongado para beneficio de la población.

- **Lograr la transparencia del actuar en la ejecución de los programas y en la aplicación de los recursos públicos.**

En la actualidad uno de los retos mas grandes a los que se enfrenta la administración pública en México es la de generar confianza a la sociedad, hoy día los ciudadanos mexicanos tienen la percepción de que las instituciones publicas y sus gobiernos son ineficientes, burocráticos y con una alta proclividad hacia la corrupción, ahora más que nunca, la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas no es solo un imperativo jurídico consagrado como tal en el texto constitucional, sino una necesidad.

Dotada de legalidad la transparencia y la rendición de cuentas han permitido que los gobiernos constitucionalmente elegidos deban no solo informar sobre la claridad de sus acciones relativas al ejercicio de los recursos públicos, sino que deberán asegurar ante sus ciudadanos la correcta aplicación de los mismos, de ahí que habrá que diferenciar entre lo que significa Transparencia y a lo que refiere el termino Rendición de Cuentas.

Por Transparencia se entiende fundamentalmente como la necesidad de que todos los procedimientos del Estado sean limpios y honestos, que aseguren la correcta aplicación de los recursos públicos y que estos a su vez puedan ser revisados por los ciudadanos sin objeción alguna. En tanto que por Rendición de Cuentas se entiende como la obligación que tiene todo funcionario público de informar a los ciudadanos tanto los resultados de su actuación, como los logros de su gestión gubernamental, ambas se encuentran íntimamente vinculadas entre sí, pues por un lado se publicitan todas las acciones realizadas y por el otro se mide el grado de

eficiencia de las administraciones⁵. Así las cosas tenemos pues que uno de los principales objetivos de la planeación gubernamental es sin duda el que se refiere a estos dos preceptos, si bien es cierto que las reformas constitucionales en la materia han logrado plasmar la exigencia de una eficiencia administrativa no debemos pasar por alto que aún siguen prevaleciendo resistencias y falta de voluntad para transparentar la información pública, pues no obstante su obligatoriedad, es notoria la ausencia de una formación profesional y hasta de cultura administrativa y de la información por parte de las autoridades, sin embargo y aunque es innegable tal situación no habrá que perder de vista que mas allá del mandato constitucional sobre la claridad y la obligación de informar por parte de la autoridad, subsiste el supremo derecho que tiene todo ciudadano en nuestro país de ser informado, incluyendo por supuesto el que tiene que ver con el ejercicio de la función pública.

- **Alcanzar una planeación efectiva que establezca metas reales, estrategias viables, jerarquice prioridades, delimite responsabilidades y fije tiempos de ejecución.**

Sin duda uno de los mayores problemas a los que se enfrentan los gobiernos dentro de cualquier esfera son las falsas expectativas que levantan ante sus gobernados al recoger sus demandas en las campañas de elección, pareciera que es un deseo incontenible de los candidatos a cargos de elección popular prometer a la ciudadanía obras y acciones que

⁵ Acosta Solís Rafael. *Transparencia y Rendición de Cuentas*. www.larevista.com.mx/rd654/tp11.html consultada en Junio de 2004.

incluso rebasan el límite de lo posible, esto se agudiza en ocasión del asenso al poder, sobre todo cuando quien levanta esas expectativas tiene un claro desconocimiento de la función pública, lo que provoca un efecto negativo entre sus electores que luego se traduce en un desencanto por las promesas no cumplidas, de ahí la importancia que tiene el hecho de elaborar planes definiendo metas reales y alcanzables que respondan de igual forma a las necesidades más sentidas de la población.

A lo largo del presente trabajo hemos visto como la planeación estratégica es un instrumento útil para alcanzar objetivos a mediano y largo plazo, sin embargo requiere igualmente poner un mayor énfasis en el que lograr mas que en el que hacer, esto es, se deben jerarquizar las prioridades, en términos muy claros esto quiere decir que las administraciones gubernamentales deben enfocar sus esfuerzos en alcanzar aquellos objetivos mas factibles y de mayor impacto para la población que aquellos que representen mayor índice de popularidad, de ahí que haya que tener una percepción clara de lo que se pretende lograr al establecer planes de desarrollo, así como tener en cuenta las fortalezas y las debilidades particulares que se tengan, pues otro factor que es importante considerar es el de la naturaleza misma de cada región o municipio según se trate, debido a que la interpretación de los criterios para establecer metas o compromisos no pueden instituirse de manera generalizada dada la heterogeneidad de los mismos ya que es evidente la existencia de municipios urbanos con infraestructura administrativa y de recursos importantes, que el caso de municipios pequeños y rurales con

un alto nivel de marginación y pobreza a los cuales se haría bien en dotarlos de obras de desarrollo social antes que de simples acciones populistas e intrascendentes que poco o nada benefician a sus habitantes.

Otro aspecto importante a considerar al establecer objetivos en la administración pública es el que se refiere a la delimitación de responsabilidad de la autoridad, es común que existan regiones o municipios en donde concurren dos tipos de autoridades, un caso típico es el de las capitales de Estado que a su vez son consideradas cabeceras municipales, en este escenario se pueden presentar verdaderas luchas de poder, pues con frecuencia la autoridad Estatal pretende invadir la esfera de lo local tratando de generar acciones que son potestad exclusiva del Municipio, por lo que es pertinente que dentro del ámbito de sus competencias respeten su marco de actuación pero a su vez celebren acuerdos y convenios de colaboración intergubernamental en los que compartan rasgos de identidad comunes, privilegiando aquellos que ofrezcan una identidad colectiva expresándola en valores y normas interiorizadas que a su vez permitan compartir proyectos y por tanto iniciativas que les sean comunes en beneficio de la población que representan.

Por último la fijación de objetivos debe de cumplir con el añadido de la oportunidad, en de suma importancia planear objetivos en horizontes de tiempo real para su ejecución, un buen plan demanda su cumplimiento y este a su vez precisa de una buena programación y calendarización, por lo que es imprescindible fijar tiempos para ejecutarlo, así las cosas podemos

concluir en la importancia que tiene la fijación de objetivos en la administración pública cuya particularidad es que sean alcanzables y bien definidos de tal suerte que logren su cometido, a saber; el desarrollo en beneficio de la sociedad.

✓ **Supervisión y evaluación de los objetivos de la planeación democrática participativa.**

Toda meta u objetivo debe ser evaluado a fin de verificar su cumplimiento, no obstante se debe tener sumo cuidado en la manera como establecemos dichos objetivos, ya mencionamos anteriormente que los objetivos se basan en resultados deseados, sin embargo también vimos que estos deben ser alcanzables, en la actualidad existen formas distintas de describir los objetivos, una de ellas es la conocida como *Metas Declaradas* que consiste en anuncios oficiales declarados que la organización dicta y quiere que los interesados consideren como sus objetivos, de suyo esto no tiene nada de malo, el problema es que a menudo entran en conflicto o sufren un influjo excesivo de lo que la sociedad cree que deben hacer las organizaciones debido a que estas responden a diversas partes interesadas las cuales a menudo evalúan a las organizaciones o instituciones públicas con criterios distintos, con frecuencia estos enunciados resultan ser vagos y dispersos ya que expresan más las dotes para las relaciones públicas de los directores o funcionarios, que verdaderas guías significativas sobre lo que trata realmente de conseguir la administración cualquiera sea su tipo, por lo que resulta evidente que las metas declaradas por ciertas organizaciones públicas o privadas muy poco tengan que ver con lo que sucede en la realidad, de ahí a la importancia que tiene el

establecer metas realistas que respondan a las condiciones del entorno y a las posibilidades de crecimiento y respuesta de la propia administración.

Por lo anterior conviene que los objetivos se fijen de acuerdo al establecimiento de una visión estratégica que responda a los propósitos y al tipo de entidad en que quiere convertirse la organización o dependencia en un futuro, para luego en razón de ello poder evaluar sus resultados.

Dentro de la Administración Pública también resulta inevitable la supervisión y evaluación de los objetivos, pues un gobierno que evalúa sus acciones es un gobierno preocupado por el bienestar de sus ciudadanos, existen varias formas para supervisar y evaluar los planes de desarrollo entre los más importantes tenemos a los informes de gobierno que si bien es cierto se trata de un ejercicio unilateral debido a que la propia autoridad por mandato constitucional es quien rinde cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos, no obstante esto no deja de ser un buen esfuerzo por informar a la sociedad sobre el estado en que se encuentra la administración, la otra forma de evaluación lo constituye la fiscalización, que es un acto de comprobación externo que lo ejecutan normalmente órganos independientes al poder ejecutivo con objeto de verificar el exacto acatamiento de los planes y la correcta aplicación de los recursos públicos. De ahí que como resultado se determinen desviaciones en la ejecución de los referidos objetivos por lo que derivado de ellos pueden generarse lo que se conoce como observaciones, que son recomendaciones que hacen los propios órganos de fiscalización o auditoría tendientes a corregir las deficiencias detectadas y promover la eficiencia a través de un seguimiento continuo de las acciones para verificar el debido cumplimiento de los objetivos trazados por la administración pública, estas pueden ser de dos tipos las preventivas que tienen como propósito subsanar las incorrecciones encontradas y

fomentar una cultura de prevención a fin de evitar que se vuelvan a presentar posteriormente de manera que se eliminen las deficiencias y se eviten desviaciones en el futuro, las correctivas por su parte tienen como propósito imponer sanciones a los infractores pudiendo si así se requiere en algunos casos aplicar acciones de responsabilidad que pueden incluso llegar al punto de la suspensión o la inhabilitación del funcionario aludido. Así las cosas lo anterior nos debe llevar a considerar la suma importancia que tiene para la planeación gubernamental la definición de objetivos claros y alcanzables que orienten el rumbo de la administración pública en la búsqueda del bien común de la ciudadanía, que es a final de cuentas en esta materia se considera el principal propósito que debe perseguir la planeación gubernamental.

CAPITULO 2

LA PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO Y NAYARIT.

2.1. Los inicios de la planeación en México.

Hablar de los inicios de la planeación en México, precisa referimos en primer termino al surgimiento de la planeación como acción de gobierno en América Latina, ya que la hermandad que nos une con los países latinoamericanos no solo se limita al idioma, sino en mucho a la afinidad que existe entre la cultura, costumbres y aun ciertas formas de hacer gobierno, en especial con aquellos países con quienes mas nos identificamos. Si bien es cierto que en México hemos adoptado ciertas políticas económicas, y financieras de países hermanos como Chile por ejemplo; ello no significa que por ese hecho seamos iguales y por lo tanto debamos adoptar o adaptar según sea el caso, todas las políticas que se implementen en dichos países como si fueran una panacea que sirva para darle solidez a nuestra economía, o bien promover políticas publicas que impulsen nuestro desarrollo.

Sin embargo conviene hacer una referencia sobre el hecho de que en América Latina la planeación surge mas como un método de acción, que como un procedimiento de análisis acerca de la urgencia, perspectiva y consecuencia del proceso de industrialización, percibido a través de la sustitución de importaciones, cuyas demás categorías de análisis quedan articuladas por sus vinculaciones con la aplicación y financiamiento de una tasa mas acelerada de desarrollo.⁶

⁶Matos Roma, Carlos. *Estrategia y Planificación en América Latina. Capítulo 1 Las condiciones en que se desenvuelve la planificación. Otros aspectos del marco histórico en que surgió la planificación.* Pág.20

De lo anterior podemos referir que durante esas etapas predominó un criterio de proyecciones a mediano y largo plazo de lo económico, más que de un concepto amplio de acción de gobierno. Ello nos lleva a concluir que la planeación como la conocemos ahora nace en América Latina más como un posible método para abordar los problemas que presentaba el patrón predominante y vigente de desarrollo; a saber el de la sustitución de importaciones.

En nuestro país de alguna manera el origen de la planeación surge mas bien como una inminente necesidad de paliar los efectos del movimiento armado revolucionario surgido en la primera década del siglo XX, y en especial para recoger de alguna manera las añejas demandas de los caudillos revolucionarios que enarbolaron en la revolución mexicana, tales como el reparto equitativo de la tierra, el legítimo reconocimiento del voto, así como en un afán por aminorar las condiciones de pobreza que prevalecían en esa época.

Aunque en años anteriores se habían realizado esporádicos esfuerzos, no fue sino hasta inicio de los años treinta en el gobierno de Plutarco Elías Calles cuando se establecen las bases para constituir un verdadero sistema nacional de planeación.

Así pues tenemos que el origen de la planeación en México data desde hace aproximadamente ocho décadas como una forma de orientar y promover de acuerdo con las condiciones de cada momento, las transformaciones sociales que como resultado de procesos históricos han tenido un efecto importante en nuestro país y que desde luego han impactado el aspecto económico, político y social de nuestra sociedad en su conjunto, los primeros intentos de planeación surgen en el año de 1930 con la promulgación de la Ley de Planeación que planteaba la necesidad de inventariar los

recursos naturales del país así como reorganizar sus actividades económicas y sociales siendo prácticamente la base para la elaboración del primer plan sexenal de 1934- 1940.⁷

En un plano mas estructurado y una vez que el país contaba con mejores herramientas estadísticas y conceptuales se instrumentó el Programa Nacional de Inversiones Publicas en el periodo de 1934-1958 basado fundamentalmente el uso de las cuentas nacionales, con el propósito de fijar las metas de crecimiento integral y que permitieron a su vez precisar las directrices que facilitaron a los grupos sociales conocer los objetivos propuestos. Para mediados de los años sesenta se implementó el Plan de Acción Inmediata así como el Plan de Desarrollo Económico y Social en el periodo de 1966-1970 mismo que establecía lineamientos para la inversión pública así como el otorgamiento de estímulos para el sector privado a través de marcos indicativo.

Posteriormente y una vez institucionalizados los Planes Nacionales de Desarrollo se consideró pertinente integrar y tomar en cuenta el punto de vista y la participación de los gobernados, a fin de incorporar sus aportaciones y de esta manera contribuyeran al desarrollo integral del país, dicha participación tiene como punto de partida el nivel de gobierno local, debido a que se determinó que el municipio es el primer punto de contacto con la ciudadanía debido a que preemitiría proyectar el desarrollo y realizar los cambios necesarios para así conocer lo que somos, hacia donde vamos, como hacerlo, y con que recursos poder lograrlo.

En años mas recientes la planeación tuvo un nuevo impulso con la Reforma Administrativa que se emprendió a partir de 1976, se impregnó a la planeación de un elemento ordenado que le dio sentido a su aplicación a través de una especie de

⁷ *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Pagina 17 Documentos normativos y metodológicos 1982-1985. Fondo de Cultura Económica 1985.*

jerarquización conocida como planeación estructurada que abarcaba tres ámbitos de competencia muy bien definidos el global, el sectorial y el estatal y que por su importancia se promovió la difusión de su metodología a fin de generalizar sus actividades en las dependencias federales y en la mayoría de las entidades federativas.

En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid surge como una nueva forma impregnada de un nuevo vigor la denominada *Planeación Democrática*, que se implementa incluso de manera obligatoria dándole el rango de constitucional contemplada en el artículo 26 de nuestra carta magna dando con ello un mayor impulso a la planeación al dotarla de formalidad como una garantía que otorgará el estado, así pues tenemos que desde esa perspectiva la planeación democrática tiene como premisas la eficacia y la operatividad que deberá a su vez precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales del país, así como los mecanismos de participación y las responsabilidades de los diversos grupos sociales que en ella intervienen. Con el objeto de garantizar el cumplimiento irrestricto del marco constitucional con fecha 5 de Enero de 1983 fue publicada la Ley Federal de Planeación en donde se propone un esquema de instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, dentro del cual se precisan las tareas específicas para el sector público y otros sectores de la administración pública federal.

2.2. El marco legal y los fundamentos de la planeación en México.

Dentro de las disposiciones legales que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Planeación y que tienen su sustento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece de manera puntual que 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 democratización política, social y cultural de la nación, así tenemos que bajo esta premisa se concluye de acuerdo con la ley que la planeación democrática se encuentra normada por los siguientes principios. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, así tenemos que la planeación democrática debe promover:

- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece.
- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para el logro de una sociedad más igualitaria.
- El respeto irrestricto las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos de todos los mexicanos.
- El fortalecimiento del pacto federal y de municipio libre, para el logro del desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Como se puede observar la planeación democrática descansa sobre un sistema que le da sustento denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática que se constituye en un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los

diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Así pues tenemos que dentro de este sistema tiene lugar un proceso de planeación, a través del cual se distinguen diversas actividades específicas integradas en cuatro etapas; *La etapa de formulación, La etapa de instrumentación, La etapa de control y La etapa de evaluación*, cada una de ellas juega un papel importante en la integración del proceso de planeación. Si bien es cierto que cada una de estas etapas son importantes para la elaboración e implementación del plan de desarrollo nacional considero que para el objeto del presente trabajo no es relevante el hecho de profundizar en los conceptos y definiciones de las etapas pues, el objeto principal de este trabajo es mas bien replantear la problemática de la planeación en el municipio de Tepic y derivado de ello efectuar propuestas o alternativas en procura de contribuir en algo a la posible solución de esta.

2.3. El Sistema de Planeación Democrática Participativa.

Si bien como ya se comentó la planeación democrática se sustenta dentro del marco legal en el artículo 26 constitucional, sin embargo es pertinente considerar la importancia de no perder de vista los estilos y formas particulares de gobernar del presidente en turno, quien dentro de los márgenes que le permite la propia constitución en su artículo 74 Fracción I tendrá el derecho de iniciar leyes o decretos es así como en anterior sexenio el presidente Vicente Fox manda una iniciativa de reforma al congreso a fin de modificar concretamente el artículo 2 de la Ley de Planeación para establecer en su Fracción II lo siguiente..... *"la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; y la*

consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa y ejecución de las actividades del gobierno”..... el presente artículo fue reformado el 23 de Mayo de 2003 y sirvió de sustento para darle un nuevo enfoque a la planeación para en lo sucesivo denominarla **planeación democrática participativa** que como se comprenderá con este nuevo enfoque se pretende dar una mayor participación a los grupos sociales que reclaman espacios de participación dentro de la vida pública e institucional del país, ya que según se argumenta la planeación no debe ser un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto, hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.⁸ La planeación democrática participativa se enmarca dentro del Sistema Nacional de Planeación Participativa que tiene como prioridad impulsar un proceso de definición, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del poder ejecutivo federal y las actividades de todas las dependencias y entidades del Administración Pública Federal, tomando en cuenta la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. Es así como dentro del Sistema Nacional de Planeación Participativa se contemplan 3 grandes procesos; *la Planeación Estratégica, El Seguimiento y Control y El Mejoramiento Organizacional* cada uno se

⁸ Plan Nacional de Desarrollo Presidencia de la República. Página 19: www.pnd.presidencia.gob.mx/ndez.php#direccion.

estos procesos juega un papel sumamente importante en la planeación, ya que como hemos visto la planeación estratégica precisa de objetivos muy bien definidos, que deben ser evaluados permanentemente a través de un seguimiento constante y como resultado de ello tomar las decisiones mas adecuadas para el progreso de la organización.

Dentro del proceso de planeación estratégica del desarrollo tenemos que este se estructura mediante instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazo, así tenemos que a largo plazo, la planeación estratégica se define como un horizonte de planeación a 25 años teniendo como prioridades la definición de una visión clara que requiere el país, así como de los sectores estratégicos fundamentales del desarrollo que proponga el rumbo a largo plazo de México.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla el establecimiento de un Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional en el que se incorpora un nuevo marco para regular las relaciones intergubernamentales en torno a este sistema, en el que se busca que tanto la sociedad civil como el sector privado sean actores fundamentales en la instrumentación de este proceso de planeación para el desarrollo regional. Por otra parte se propone construir una cultura de la información dentro de la administración pública, por lo que para ello se crea un sistema que permita controlar y dar seguimiento a la acciones realizadas mediante la adopción de las herramientas apropiadas para el desarrollo de funciones y procesos que permitan difundir los resultados de la función pública, así como evaluar el desempeño de las entidades que conforman la administración pública y las de sus funcionarios dicha evaluación se efectuará a través del Sistema Nacional de Indicadores, esto con el fin de medir el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias, finalmente y como

parte de un esfuerzo continuo para hacer que los procesos sean cada vez mas eficaces y den una respuesta mas expedita a las demandas de la sociedad, se propone mejorar y modernizar los procesos y mecanismos que efficienten y hagan accesible la información a la ciudadanía haciendo uso de herramientas tales como tecnología de Internet y telecomunicaciones que lleven al gobierno a transitar en un componente electrónico de vanguardia para afrontar los retos, resolver añejos rezagos y encaminar a México hacia esa visión que permita consolidar su desarrollo.

2.4. Breve semblanza de la planeación en el Estado de Nayarit.

Si bien es cierto que los primeros indicios de la planeación en nuestro estado se dan a mediados del siglo pasado más por razones de observancia legal que por la necesidad propia de planear, debido en parte por el hecho de estar acorde con la política centralista privativa de aquella época. Los incipientes intentos de planeación se dan en ocasión de la promulgación de la primera Ley de Planeación y Urbanización Estatal en el periodo de Francisco García Montero en la que básicamente como su nombre lo indica se centró en promover el ordenamiento urbano de la capital así como establecer criterios de vialidad, no fue sino hasta en el periodo gubernamental de Emilio M. González Parra (1981-1987), cuando ya de manera formal se elabora el Plan Estatal de Desarrollo 1982-1987 teniendo como marco regulatorio la Ley de Planeación del Estado de Nayarit y como base el Sistema Estatal de Planeación Democrática que si bien es cierto fue de igual forma en respuesta al mandato constitucional recién incorporado en Enero de 1983, también lo fue el hecho de que durante ese sexenio se institucionaliza la Secretaria de Planeación y Desarrollo así como los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADES) con el objeto de que la planeación se llevara a cabo en los 3 niveles de

gobierno incluyendo desde luego al gobierno municipal, siendo a su vez los primeros organismos de planeación estatal.

Posteriormente en el periodo gubernamental de Celso H. Delgado Ramírez (1987-1993) se implementó el Plan Nayarit que trató de marcar el rumbo del desarrollo de nuestro estado; ya con el ingrediente de la globalización en el contraste de la demanda internacional durante el sexenio de Rigoberto Ochoa Zaragoza (1993-1999) se elabora el estudio de Gran Visión, que en esencia procuraba aportar elementos para la planeación a fin de identificar perfiles de proyectos de inversión de carácter prioritarios o estratégicos que incidieran en la economía y en beneficios sociales.

La pasada administración, el Gobernador de C.P. Antonio Echevarría Domínguez, (1999-2005) en su Plan Estatal de Desarrollo contempla impulsar la educación, la asistencia social, la salud y la inversión pública enmarcados en cuatro vertientes fundamentales, La Vertiente Obligatoria, La Vertiente de Coordinación La Vertiente de Concertación y La Vertiente de Inducción.⁹

- **Acciones específicas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1999- 2005**

Es pertinente hacer mención que la anterior administración estatal dentro de la conformación de su plan estatal de desarrollo, integró el proceso de planeación considerando que a través de 4 vertientes se desagregarían en acciones específicas los contenidos generales de la planeación, objetivos u estrategias entre las principales acciones que comprenderían cada vertiente de manera general tenemos las siguientes:

⁹ *Gobierno del Estado de Nayarit Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, Sistema Estatal de Planeación Democrática, Vertientes del proceso de planeación Página 273.*

Vertiente Obligatoria.- Comprenderá las acciones que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas.

Vertiente de Coordinación.- Abarcarán las acciones que desarrollarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y que se convertirán en el objeto del Convenio de Desarrollo Social celebrado entre los Ejecutivos Federal y Estatal con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación, el Estado y los Municipios, derivadas de sus respectivos planes y programas

Vertiente de Concertación.- Comprendería las acciones del Plan Estatal y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especificarían en los programas anuales, que serían objeto de convenios y contratos con los particulares o con los grupos sociales interesados en la ejecución de los objetivos y propósitos del propio plan y de los programas.

Vertiente de Inducción.- Comprenderá las acciones tendientes a persuadir a todos los grupos sociales e interesados sobre la necesidad de integrarse en una acción coordinada y común, conformada por gobierno y particulares con el fin de vétebrar las acciones que propicien las condiciones necesarias para dar paso a la ejecución del plan y los programas

Como se podrá observar el compromiso para la Administración Estatal plasmado de manera enunciativa en las cuatro vertientes anteriores consideradas como las herramientas que desagregarán en acciones específicas los contenidos generales de la planeación para promover el desarrollo del Estado representan un enorme reto, debido

principalmente al rezago en el crecimiento de la economía nayarita pues en las últimas tres décadas, la economía de la Entidad ha mostrado una significativa transformación en las actividades productivas, específicamente en lo concerniente al sector agropecuario, rubro que para Nayarit es prioritario pues presenta un permanente deterioro, virtud a que el valor de la producción generada en ese sector disminuyó sensiblemente, “de aportar en 1970 el 31% del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), para 1985 su participación disminuyó al 20.8% mientras que para el 2000 representó tan solo el 19.81% y en 2003 aporta únicamente 16.5%, la pérdida de la rentabilidad de las actividades agropecuarias también afectó a la industria manufacturera, en las ramas de alimentos, bebidas y tabaco, ya que en ellas se procesaba el tabaco, el maíz y la caña de azúcar, principalmente por su parte, y en gran medida derivado de los procesos de concentración del capital y de concentración de los mercados, las actividades comerciales, de restaurantes y hoteles, también disminuyen su aportación al PIBE. En 1970 estas actividades contribuían con el 20.7%, y para el año 2000 su aportación se redujo al 16.6%, retroceso que continúa también para 2003 cuando apenas aporta el 15.7%”¹⁸

No es el propósito del presente trabajo efectuar un análisis sobre la planeación estatal, por ello solo se aborda el tema de una manera general sin hacer una elucidación detallada del Plan y sus programas, ya que solo se hace mención a las vertientes de manera enunciativa, mas no limitativa y solo con el objeto de exponer la forma como se integra el proceso de planeación en la presente administración estatal, desde luego desde la perspectiva que enmarca el Sistema Estatal de Planeación Democrática, como el único instrumento mediante el cual se regula el proceso de planeación, ejecución, conducción,

¹⁸ Ocampo Galindo, José. *La articulación de la teoría y las políticas para el desarrollo industrial en Nayarit. Páginas 91 y 92. Trabajo de Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Negocios y Estudios Económicos. Consultada en Agosto de 2008.*

control y evaluación de desarrollo del estado de conformidad con lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la particular del Estado de Nayarit y las leyes aplicables, con el objeto de encauzar racional y progresivamente el desarrollo integral del estado, así como asegurar que la sociedad tenga una participación activa en las acciones de gobierno, vigilando que dichas actividades sean compatibles con desarrollo sustentable.

CAPITULO 3

EL CENTRALISMO, PROBLEMA FUNDAMENTAL DE LA PLANEACION GUBERNAMENTAL.

3.1 Importancia de la planeación estratégica gubernamental.

Es inevitable considerar la importancia que tiene hoy en día la planeacion estratégica como herramienta de primer nivel para orientar las acciones de cualquier gobierno independientemente de la esfera de que se trate, por ello resulta indispensable que dentro de la administración pública se sistematicen y ejecuten planes bajo esquemas que respondan a sus propias necesidades de desarrollo, instrumentando políticas y líneas de acción bien definidas direccionadas hacia el beneficio social, considerando además los posibles efectos políticos y económicos que estos traerian para los ciudadanos.

Sin duda lo anterior supone el compromiso institucional por parte de los distintos ordenes de gobierno dentro del marco de un proceso de planeacion democrática participativa establecido dentro de los distintos ordenamientos legales, que tenga como premisa el fortalecimiento del autentico federalismo, encaminado a impulsar los procesos de descentralización de recursos, responsabilidades y funciones, así como el desarrollo institucional de las entidades federativas y del municipio libre. Es así como uno de los bastiones para la implementación de una verdadera planeacion lo constituye la democracia, ya que se considera la base fundamental para el desarrollo económico, por otro lado la planeacion cuenta con sus propios instrumentos de ejecución tales como; los normativos, operativos y los de control y evaluación, entre los normativos se encuentran por supuesto La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(CPEUM). La Ley de Planeación, Las Constituciones Políticas y la Leyes de Planeación de los Estados, dentro de los operativos se cuentan a los Planes de Desarrollo, la Ley de Ingresos, los Presupuestos de Egresos, y el Convenio de Desarrollo Social, finalmente entre los de control y evaluación se encuentran los Informes Trimestrales y Anuales de Gobierno, las Auditorías tanto de Gestión como de Desempeño así como la Cuenta Pública, todos estos instrumentos deben permitir que la planeación pase de ser una herramienta formal para convertirse en un articulado conjunto de políticas públicas cuyo propósito es el beneficio social, de ahí que se conciba a la planeación gubernamental como un proceso de construcción colectiva mediante la cual se admite que tanto los gobernantes como los gobernados proponen dentro de un horizonte a futuro, planes racionales y estratégicos representados tanto por anhelos y deseos de mejora, como por la misión y objetivos trazados por el gobierno que vertebran líneas de acción y los medios necesarios para conseguirlos en el contexto de políticas públicas viables.

En México por años ha existido un déficit en la cultura de la planeación gubernamental pues ha estado limitada por la falta de conocimientos técnicos y teóricos de la prospectiva política, debido principalmente a las características propias de los regímenes políticos en turno que tienen como característica particular, que se reinventan cada tres o seis años según se trate y por supuesto, con ellos viene la incorporación de nuevos recursos humanos debido a la falta de un servicio civil de carrera que incluso llega a convertirse en una deficiencia común en los tres niveles de gobierno.

Sin embargo cabe nuevamente replantear la importancia que tiene la implementación de la planeación estratégica dentro de la estructura gubernamental, de ahí que surja el interrogante ¿Cómo se hacía la planeación gubernamental antes de

incorporarse al marco constitucional como sistema obligatorio? Al respecto Esquivel Núñez (2008) menciona “Los resultados están a la vista: ciudades que crecen desordenada y caóticamente, asentamientos urbanos y rurales con irregularidades en toda índole que muestran su precariedad en cuanto se presentan catástrofes litorales, crisis económicas cíclicas, conflictos sociales. En este sentido debemos ser enfáticos al señalar que la planeación gubernamental es el principal instrumento que se otorga a la sociedad a través de sus representantes para organizar armónica y cuidadosamente su pasado presente y futuro¹¹”

Sin embargo el diseño, la realización y la evaluación del proceso estratégico de la planeación gubernamental, no garantizan por sí solas el éxito de la gestión administrativa pública, pues es preciso considerar la participación de la ciudadanía como expresión plena de democracia participativa, ya que ello sin duda mostrará el interés del Estado por construir planes y proyectos de largo alcance con la intervención de una sociedad preocupada por la búsqueda de un desarrollo integral impregnado de una dosis de justicia social, que confirme el supremo deseo de incorporar las legítimas demandas que por años ha reclamado la sociedad, pues un gobierno que dirige sus políticas públicas con el consejo y la participación ciudadana, tendrá sin duda el respaldo de la sociedad y por ende la garantía de una exitosa gestión.

3.2 La planeación y el centralismo gubernamental

Hemos visto como la planeación estratégica gubernamental es un mandato constitucional, es decir es un instrumento legal que se establece como una obligación del

¹¹ Esquivel Núñez, Arturo “Fortalecimiento de Gobiernos, Planeación Democrática” www.municipio.gob.mx/w62/EL_LOCAL/ELOC_fortalecimiento_de_gobiernos_consultado_en_Agosto_de_2008.

Estado Mexicano para promover el desarrollo, de ello se desprende que la planeación no solo se convierte en una herramienta para el que hacer político del país sino que a su vez se extiende a los otros niveles de gobierno formalmente constituidos haciendo que estos a su vez emitan leyes estatales y municipales de planeación para la elaboración de planes y programas que promuevan el desarrollo, ello hace evidente que las bases del Estado Federal se privilegian para contribuir a la conformación de un sistema que dentro del orden administrativo promueve el centralismo cuyo diseño y control depende del gobierno federal, en tanto que su ejecución corre a cargo de los gobiernos estatales, de esta manera el gobierno federal absorbe funciones propias de las entidades federativas, por lo que el proceso de planeación se trastorna y pierde sentido.

En México existe una fuerte tendencia hacia el centralismo, que a menudo crea una confusión institucionalizada entre el Estado y la administración de manera que el ejecutivo federal sin rubor alguno declare de manera categórica que uno de sus propósitos fundamentales es el de impulsar un nuevo federalismo, sin embargo vemos como el problema de la centralización no se resuelve, sino que por el contrario se agudiza encubriéndolo con una visión administrativa de la vida nacional, como muestra tenemos la creación por precepto constitucional tanto del Sistema Nacional de Planeación Democrática Participativa como del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ambos erigidos como los brazos de una supuesta descentralización de la vida nacional planteada como el impostergable camino hacia la modernidad.

De esta manera se pretende hacer creer erróneamente que con la inclusión al texto constitucional referido al municipio libre consagrado en el artículo 115 de la CPEUM se fortalece el federalismo y se impulsa la descentralización de la vida nacional

sin reparar en el hecho de que con la inclusión del municipio libre al modelo mexicano, en la práctica se reducen las competencias estatales y se acotan de manera sustancial los márgenes de actuación de los gobiernos locales sin afectar las competencias atribuidas al gobierno federal, quien ve aumentada su influencia al trasladar al campo de la administración aquello que no es posible resolver dentro del campo de las conceptualizaciones políticas.

Es notoria pues la intención del gobierno federal de pretender con ello subordinar la política y la economía a la administración, de tal manera que esta adquiera un papel preponderante sobre los asuntos totales que permean en el ámbito de lo local, que incluso llega a distorsionar el verdadero sentido de la planeación para el desarrollo al constituirla en un instrumento tecnocrático, que supone la descentralización de la ejecución del plan y la evaluación de sus resultados, pero que no contribuye en lo absoluto, a la conservación y fortalecimiento de la autonomía de gestión de los gobiernos locales y al que se supone debe responder el modelo del federalismo al que tanto se refiere el ejecutivo.

De ahí la importancia que tiene insistir en la imperiosa necesidad de una verdadera descentralización de la vida nacional pues en notorio como subyace el fenómeno de la centralización gubernamental en todos los ámbitos de gestión, pues de no ser así seguirá prevaleciendo la idea de la ineficacia de un sistema de planeación democrática en un contexto nacional que tiene como sustento la centralidad de la decisiones en todo sus órdenes.

Por ello es preciso reafirmar que el principal propósito de este trabajo es mostrar como el centralismo gubernamental ha sido agente determinante para impedir el

verdadero desarrollo, constituyéndose en un instrumento que ha dilatado la adecuada atención a la población, evidenciando problemas tales como la concentración de recursos, funciones y poder de decisión en el gobierno federal.

- **La ineficacia del centralismo gubernamental**

Históricamente nuestro país ha sido presa del centralismo en sus diversas modalidades, desde el primer imperio mexicano de Iturbide pasando por el republicano establecido por López de Santa Ana hasta el centralismo del Estado actual en los albores del Siglo XXI. todos ellos se destacan por tener una marcada tendencia hacia la centralización de la vida nacional independientemente de las ideologías políticas que sustentan, cuyo poder de decisión y mando se concentra en el primer nivel de gobierno es decir; el Federal, tal situación ha sido el común denominador de nuestros sistemas de gobierno de tal suerte que han convertido al Estado en una autentica maquinaria productora de pobres supeditados al dicho del gobierno todopoderoso a través de un paternalismo a ultranza y clientelar que reiteradamente ha dado muestras de ser un sistema ineficiente e incapaz de articular políticas económicas y sociales generadoras de bienestar, de equidad social y de una autentica cultura de trabajo, así lo muestra el incontenible éxodo de compatriotas que ven amenazada su subsistencia en el país y que los obliga a emigrar hacia el vecino país del norte buscando literalmente una esperanza de mejora socio-económica que no han podido lograr en nuestro país.

3.3. La planeación regional; otra forma de promover el desarrollo integral

Las necesidades y requerimientos de la población son factores que guían el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo este cambio, por ello se la concibe como una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo

que es posible realizar, de ahí la necesidad de que el gobierno implemente y territorialice políticas y acciones sectoriales, a partir de una estrategia que considere al desarrollo regional como elemento central de las políticas de urbanización, de las actividades económicas y sociales y de la vida pública en términos generales.

De ahí la importancia de contar con una planeación territorial que articule los programas sectoriales de acuerdo a los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones a fin de potenciar su capacidad productiva e impulsar un desarrollo más equilibrado. La respuesta inmediata para tratar de detonar este tipo de avance lo constituye la planeación regional que se considera la herramienta idónea para orientar e integrar actividades y esfuerzos entre la sociedad y el gobierno, en la permanente búsqueda de un desarrollo social, territorial y ambiental más equilibrado y ordenado.

El planear dentro de la administración gubernamental no se circunscribe a un simple acto formal y técnico cuyo cumplimiento deba realizarse por mandato constitucional, ni aún con el añadido aunque mucha veces escaso y limitado de la participación ciudadana mediante los foros de consulta, no; la planeación va mucho más allá, requiere de ser un proceso coherente y sistematizado cuyo producto final sea la emisión de un documento profesional e integralmente elaborado llamado plan, formulado incluso con la participación de otros actores de la vida pública e institucional, que esencialmente rijan el proceso de toma de decisiones de un gobierno, cuyos resultados tengan una trascendencia que permitan confirmar ante la ciudadanía un pleno ejercicio público responsable. Si bien es cierto que planear en términos de administración pública es una obligación del gobierno, luego entonces es importante dejar en claro que la planeación debe considerarse una acción ordenadora de todas las áreas del mismo, incluso si estas acciones trascienden los límites de territorialidad o de

demarcación e impactan a otros gobiernos o territorios circunvecinos, por lo que entonces conviene reflexionar sobre la trascendencia de estos planes y sus bondades así como su impacto en términos de desarrollo inter territorial, en cuyo caso la planeación adquiere un sentido de beneficio regional.

En un contexto general la planeación precisa no solo de la participación de organizaciones, instituciones y ciudadanos sino de gobiernos en cualquiera de sus órdenes llámese estatal o local, que les permita articular acciones conjuntas y comunes con un profundo sentido social en una verdadera concertación entre gobiernos con ánimo de coparticipar en hechos y resultados de programas vinculados al desarrollo regional, de ahí que nazca la idea de promover proyectos conjuntos entre gobiernos locales pertenecientes a cierta región del país dando surgimiento a la denominada **Planeación Regional** "cuyo propósito es generar un acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen y los procedimientos necesarios para organizar acciones de gobierno y la gestión pública con el concurso de las diferentes autoridades, cuyas diversas jurisdicciones componen una región o una gran concentración urbana; busca de suyo, atender problemas y construir propuestas que respeten las divisiones políticas y adopten una visión centrada en la geografía social y humana de la región y no tanto en los límites políticos y territoriales, casi siempre arbitrarios"¹²

En esencia la planeación regional requiere una visión de largo plazo así como de un alto grado de consenso, compromiso y participación entre las entidades participantes pues principalmente la planeación regional se realiza entre municipios que comparten una zona geográfica y económica, por lo que a su vez comparten intereses comunes que

¹² Ziccardi Alicia y Salazar Machia Humberto. "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas" Universidad Nacional Autónoma de México. 1999

deben ser preservados en el tiempo, por lo que en sí debe prevalecer tanto la colaboración como el más alto propósito de alcanzar acuerdos que beneficien a la población de los municipios o regiones concurrentes, mas allá de límites territoriales y temporalidades de administraciones.

Hoy en día la planeación regional alcanza dimensiones extraordinarias debido en parte a la gran velocidad con que se expanden las ciudades que en muchas partes del país llegan a integrar incluso a municipios que otrora estuvieran lejos de imaginar una unión, tan siquiera territorial mucho menos administrativa y que dado esta circunstancia los obliga a concretar acuerdos en temas tan comunes y necesarios tales como seguridad pública, desarrollo urbano, suministro de agua, contaminación ambiental, por citar algunos, cuyos problemas no reconocen límites territoriales, ideologías políticas, ni administraciones gubernamentales sino la urgente necesidad de ser atendidos so pena de causar un perjuicio a la sociedad que los demanda y cuya solución precisa de la concurrencia de todos, pues esta no puede darse por separado ya que requiere además de impregnarla de un extraordinario talento técnico, una profunda sensibilidad política y de un verdadero sentido de justicia social para realizar planes sectoriales que puedan funcionar en toda una región.

En México coexisten regiones homogéneas, caracterizadas por las condiciones geoeconómicas y/o ambientales, con regiones nodales, caracterizadas por su dependencia en torno a una zona metropolitana o un centro urbano, son regiones en las que destacan ciertas condiciones de desarrollo o incluso la presencia de pueblos indígenas, por otra parte existen también ámbitos territoriales de actuación que, sin ser regiones en sentido estricto, representan porciones de territorio con características peculiares pero que requieren de un tratamiento particular. Así las cosas conviene pues

que las administraciones locales concensúen, promuevan y acuerden planes, programas y acciones en común que permitan consolidar su gestión en aras no de ganar el aplauso obsequioso ni el reconocimiento vanal de sus electores sino preocuparse por promover el desarrollo.

3.4. La regionalización y el centralismo gubernamental

En el capítulo anterior nos referimos en parte a la importancia que tiene la planeación regional y como ésta se constituye en el instrumento idóneo para promover el desarrollo regional, sin embargo conviene abundar un poco más sobre lo que significa regionalización en términos de planeación gubernamental.

“La regionalización es una herramienta de la planeación y de la administración pública de gran versatilidad, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita, es también dinámica, porque se ajusta a las transformaciones socio-espaciales y permite aplicarla de manera que cumpla con el propósito de desarrollo para distintos plazos, su objetivo principal es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno. Administrativamente su objetivo es establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor claridad¹³⁴”

Si bien es cierto que constitucionalmente no se permite un nivel territorial intermedio entre los Municipios y los Estados o entre estos y el país; es decir no existe la

¹³⁴ *Iracheta Cereceda, Alfonso Planeación regional en México. Igualdad en: HTML/encuentracongreso/imp/ Iracheta.html consultada en Julio de 2008.*

figura de un nivel regional en México, si es posible administrativamente vertebrar acciones de coordinación entre regiones homogéneas que consoliden las visiones regionales para un mejor funcionamiento de la administración pública y un mejor desarrollo de sus territorios y habitantes, en una visión mas cercana podemos precisar que la unidad territorial de regionalización a nivel nacional es el Estado y a nivel estatal es el Municipio, de ahí que también se defina a la regionalización como un subconjunto de Estados o Municipios contiguos, que configuren un unitario y atienden un propósito específico.

Desde hace casi seis décadas, se han aplicado diversas formas de regionalización en la administración gubernamental de México, sin embargo estas se han implementado atendiendo mas a un enfoque geográfico y sectorial para su operación, que realmente el de buscar una verdadera vinculación que atienda realmente las necesidades propias de cada región, por años ha sido una tarea común el que cada dependencia y organismo sectorial del poder ejecutivo federal y aún de algunas entidades federativas ejerzan sus atribuciones y recursos sin considerar el real efecto de sus acciones dentro del ámbito regional, esto ha provocado que la ausencia de un enfoque regional en el gobierno y en la administración pública abran mas la brecha de separación que existe entre el ciudadano y las autoridades reflejándose en una excesiva concentración de funciones en la capital del país, fomentando un centralismo cada vez más cerrado y de una excesiva subordinación, al grado de obligar tanto a gobernantes y funcionarios locales como a ciudadanos a acudir a oficinas centrales para gestionar o realizar tramites que en un sentido practico debieran resolverse a nivel local, adicionalmente ello trae aparejado en consecuencia una lentitud operativa que inhibe el proceso de desarrollo provocando que

no responda a las prioridades de las regiones haciendo más agudo el desequilibrio territorial.

Es así que el proceso de descentralización gubernamental precisa de incluir acciones tendientes a delegar la autoridad y el poder del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales para hacer más eficiente la función pública, permitiendo por otro lado que estos tengan la posibilidad de dar respuesta a las demandas de la población no tan solo en el tema del desarrollo económico, sino en lo que se refiere a la democratización de los procesos de toma de decisiones de los actores Políticos lo cual sin duda se traducirá en una mayor eficiencia administrativa y en un significativo avance sobre la legitimidad que debe sustentar a toda acción de gobierno.

Por lo anterior resalta la importancia que tiene el que la planeación regional deba de ejercerse dentro del marco de la descentralización gubernamental, como una condicionante para el fortalecimiento económico, político, administrativo y social de las entidades federativas y de los municipios cobrando así un verdadero sentido de autonomía, acotando por otro lado el margen de maniobra de un modelo gubernamental altamente concentrado en el ejecutivo federal, mención especial requiere la apertura que se debe dar a los Municipios para que obtengan mayor capacidad de autonomía a fin de que puedan lograr y conducir el desarrollo local de manera mas eficiente, por lo que el ejecutivo federal bien haría en promover y dar un mayor impulso al desarrollo regional que indubitablemente coadyuvará por otra parte a fortalecer la conducción del proceso general de desarrollo del país incluyendo por supuesto el de los estados y municipios.

De lo anterior podemos concluir que para impulsar el desarrollo regional es indispensable emprender una estrategia que enfatice la importancia de descentralizar la función pública, y apoye a su vez la desconcentración de la actividad económica y

promueva el desarrollo urbano y rural. Ello a su vez requiere de una enorme voluntad política pues la descentralización implica la disposición de la autoridad central para trasladar no solo responsabilidades administrativas sino recursos, y competencias a las entidades y municipios del país.

De ahí que afirmemos que el centralismo gubernamental ha sido un elemento que ha retardado el desarrollo de las regiones, estados y municipios del país al concentrar los recursos y la función pública en el primer nivel de gobierno, a saber el federal inhibiendo su progreso.

- **Problemática municipal en materia de planeación y el impacto dañino del centralismo gubernamental en los gobiernos locales.**

No podemos hablar de planeación gubernamental si esta se encuentra desvinculada de las administraciones locales, por otra parte la planeación cobra un verdadero sentido cuando su utilidad es ampliamente aceptada, pues es la única manera técnica e institucionalmente posible como se puede dar coherencia a las actividades cotidianas de un territorio, por lo que podemos afirmar que los resultados de una buena planeación permiten una apropiada y armónica convivencia entre sus habitantes, no obstante la planeación en México no tiene el éxito deseado en parte como ya vimos porque dos de sus principales problemas consisten en la marcada centralización de la vida nacional y en la falta de una auténtica participación de la población, en gran medida dada la ausencia de un real involucramiento de la ciudadanía en el diseño de los planes de gobierno pues hemos visto que no existe una cultura de la planeación que brinde espacios al consenso social y por lo tanto esto no crea compromiso ni por parte de la sociedad ni por las instituciones para cumplir con sus lineamientos.

Sin embargo estas no son la únicas razones por las que la planeación gubernamental ha sido ineficaz son varias las circunstancias que inhiben su efecto a continuación me referiré a 3 de ellas las cuales considero las mas importantes: *Falta de compromiso político y técnico de las administraciones locales con la planeación, Carencia de formación de profesionales en materia de planeación gubernamental y El centralismo estructural y jerárquico que inhibe el desarrollo local:*

✓ **Falta de compromiso político y técnico de las administraciones locales con la planeación.**

Es notorio como las administraciones municipales carecen de un compromiso tanto político como técnico con la planeación, desde mi punto de vista me parece que una de las razones principales, se refiere al corto periodo de tiempo que tienen para planear acciones a largo plazo, tres años nos son razonablemente suficientes para promover políticas publicas de largo alcance ni mucho menos para ejecutarlas, esto propicia que sus acciones estén mas orientadas a alcanzar metas a corto plazo y vinculadas mas con el futuro político del presidente municipal y su partido, que con metas vinculadas a la planeación local, por esto es común que la autoridad municipal esté mas preocupado por mantener contentos a sus electores en una especie de practica clientelar que por cumplir realmente con un plan coherente y benéfico para toda la población, por lo que desde luego dicho con prudencia y con mucha responsabilidad me parece que seria sano pensar en extender los periodos de gobierno municipal a por lo menos 4 años de mandato, sino es que pensar en la figura de la reelección, evaluando por supuesto la gestión del gobierno en cuestión.

Por otra parte es sumamente importante considerar la limitante a la que se enfrentan las administraciones locales, pues el actual marco legal de la institución municipal en México, impide la consolidación de proyectos y acciones mas allá de un periodo trianual, pues incluso los imperfectos métodos de representación política con el que son electos las autoridades municipales en los que incluso podemos considerar a los miembros del cabildo, son todos factores que estructuralmente rompen con la posibilidad de consolidar los logros y experiencias exitosas logradas por administraciones anteriores que pueden traducirse en políticas públicas permanentes que podrían incluso ser aplicadas por otros gobiernos locales, lamentablemente las reformas al artículo .115 constitucional no se refieren a ninguno de estos aspectos.

✓ **Carencia de formación de profesionales en materia de planeación gubernamental.**

Otra circunstancia importante que inhibe la planeación local se refiere a la inexistencia de un servicio civil de carrera, debido a que existe una marcada carencia de profesionalización en la mayoría de los cuerpos técnicos dedicados a planear el desarrollo local, ya que es notoria la falta de un proceso sistematizado de planeación, de ahí que surja la imperiosa necesidad de establecer un verdadero servicio civil de carrera que permita profesionalizar la función pública local específicamente en lo que se refiere a la planeación municipal, para transitar de la improvisación y la ocurrencia hacia una verdadera cultura de la planeación que dé paso al establecimiento de un sistema funcional, eficiente y profesional, pues hoy más que nunca se requiere de funcionarios calificados dotados de conocimientos técnicos que posean una calificada calidad profesional capaces de

diseñar planes y programas institucionales que impulsen el desarrollo de las localidades, por lo que en mucho contribuiría el hecho de que para mejorar sustancialmente esta deficiencia se pudiera implementar un programa de calificación de los funcionarios públicos involucrados en la planeación o bien; un proceso de certificación que permita garantizar el entrenamiento técnico y la capacidad profesional de dichos funcionarios tanto en su etapa de formación como de ejecución de su trabajo.

Un ejemplo de la situación anterior lo podemos ver en el hecho de que el personal de los municipios encargado de realizar las tareas inherentes al trabajo en general y particularmente en funciones de planeación, se caracteriza además por la falta de profesionalización por su alta rotación, según datos derivados del censo municipal, existen cada año alrededor de 60,000 funcionarios municipales que se ven afectados por los cambios de gobierno. Por otra parte en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que solo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal, 60% nunca han tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año. Sobre el perfil de los gobernantes municipales se observa que el 33% tiene una escolaridad de primaria o menos, 40% de los funcionarios de la administración tienen licenciaturas, un dato adicional nos muestra que el 60% de las administraciones municipales no tienen siquiera una área especializada en el manejo de recursos humanos y solo el

20% de las administraciones del país lleva cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal¹⁴.

✓ **Centralismo estructural y jerárquico que inhibe el desarrollo local.**

Una circunstancia que pesa grandemente sobre el campo de lo local impidiendo su avance lo es sin duda la marcada presencia de un centralismo estructural y jerárquico que convive con las políticas de descentralización y desconcentración de la nación, y que contribuye a la falta de efectividad de la planeación, el centralismo se encuentra presente aún en aquellas regiones en donde se considera que la planeación ha tenido cierto nivel de éxito, este centralismo jerárquico que como su nombre lo indica se presenta de manera vertical es decir; que se caracteriza por una marcada injerencia del poder ejecutivo federal en los asuntos de los estados y municipios del país, ha logrado eslabonar una cadena de poder de tal manera que maniatá prácticamente a los gobiernos locales haciéndolos cada vez más dependientes de sus decisiones y líneas de mando, cuya influencia es por decirlo así casi determinante en el ámbito de la planeación local, esto nos lleva a concluir sobre la urgente necesidad que tienen las administraciones locales de presionar tanto política como institucionalmente para que a su vez tengan una mayor injerencia en los asuntos manejados por la federación y cuya influencia es determinante en la planeación de sus espacios territoriales.

Si analizamos detenidamente las funciones que se realizan dentro de la administración pública en los 3 niveles de gobierno y más concretamente en el nivel municipal, concluiremos que este exige un mayor desgaste en su operación

¹⁴ Cobrero Mendoza, Enrique. *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México, D.F., 2002.

debido principalmente a que se considera al municipio como el primer punto de contacto entre el gobierno y los ciudadanos, es por ello que la planeación debe de jugar un papel sumamente importante toda vez que el Plan de Desarrollo Municipal debe recoger las más sentidas demandas de la población, pero además deberá ser un documento que conjugue las principales estrategias y líneas de acción para promover el desarrollo con la participación ciudadana.

Particularmente la política local, sus tradiciones, sus arreglos históricos y el nivel de capital social acumulado, parecieran tener un peso muy importante, tan es así que aún y que ciertos proyectos que incluso tienen el ingrediente de la innovación dentro del espacio municipal y que han surgido con entusiasmo, se observa en ellos el regreso de un cierto centralismo en los gobernantes municipales, en ocasiones una falta de continuidad en la participación ciudadana, decae el entusiasmo del cambio, y ello abre espacios al retroceso, a la recuperación del viejo modelo, que aún y cuando regresa en una versión menos autoritaria y centralista, puede llegar a conservar en lo esencial su naturaleza profunda.

En Nayarit especialmente en los municipios me parece que la planeación es todavía un pendiente, de hecho la mayoría de los municipios del estado carecen de una buena planeación pues es notoria la falta de orientación en los programas de gobierno, así pues pareciera que muchos de los ayuntamientos del estado conciben los planes de desarrollo municipal mas como un instrumento necesario para asirse de recursos que como una herramienta que exige por si misma la propia necesidad de planear, de hecho los comités de planeación municipal no funcionan en su justa dimensión pues por un lado carecen de recursos suficientes para operar debidamente y por el otro se puede

identificar un claro desconocimiento técnico, aunado a la falta de personal profesional calificado para llevar a cabo las tareas de planeación programáticas y presupuestales para la conducción del desarrollo local.¹⁵

Otro factor que incide en la falta de planeación especialmente en los municipios serranos es su marcada marginación, que en parte se debe a la integración de su población la cual es fundamentalmente indígena, sin embargo, es importante destacar que ello a su vez trae aparejado otro problema adicional y es el que se refiere al aspecto económico, las contrastadas diferencias entre la región serrana y la región centro y sureste del estado son sin duda un elemento que gravita, por ejemplo a la fecha es evidente como el desarrollo del estado se esta concentrando en la zona de Bahía de Banderas y parte del municipio de Compostela específicamente los destinos de sol y playa, no obstante que en los últimos 5 años la zona serrana se ha visto impactada por obras de gran envergadura tales como la construcción de hidroeléctricas, primero en el municipio de el Nayar y ahora en el municipio de la Yesca, si embargo nótese que esos solo son esfuerzos aislados que no han servido realmente para detonar el desarrollo de la región porque desafortunadamente no impactan en la calidad de vida de su población, cosa contraria a lo sucedido en la zona de Bahía de Banderas donde vemos un polo de desarrollo turístico importante.

Lo anterior muestra el marcado contraste incluso entre Municipios de un mismo Estado, reflejando el enorme rezago que priva sobre todo en los Municipios indígenas lo que día a día se agudiza, nutrido a su vez por un cada vez mas envolvente fenómeno

¹⁵ Raic Velásquez, Gaspar y Vergara Barragán, José. *Importancia de un programa de desarrollo económico local, en la transformación de la infraestructura productiva municipal. Premio como segundo lugar 1999 modalidad investigación; Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).*

globalizador que pareciera que lo consolida. De ahí que surja la necesidad de diseñar planes de gobierno que integren políticas de promoción del desarrollo integral que traten de combatir problemas sociales tan sentidos tales como el de la pobreza y la inseguridad articulando acciones que tengan el añadido de ser incluyentes.

CAPITULO 4

LA PLANEACION Y EL CENTRALISMO DENTRO DEL MUNICIPIO DE TEPIC EN EL PERIODO 2002-2005

4.1. La planeación en el municipio de Tepic.

Al igual que en los niveles federal y estatal en lo referente al municipio la planeación juega también un papel sumamente importante pues es a través de ella como se implementa el Plan de Desarrollo Municipal que es el instrumento que integra los principales objetivos, estrategias y líneas de acción de lo que deberá ser el quehacer cotidiano de la administración municipal en aras de promover y lograr el pleno desarrollo de la comuna.

En un acto de mera justicia administrativa y profesional me parece que el municipio de Tepic es quizás de los pocos en el estado que realiza realmente planeación, pues como ya mencionamos anteriormente el resto de los municipios con excepción tal vez de Bahía de Banderas solo elaboran planes de desarrollo como un mero requisito, no obstante en Tepic y debido principalmente a la manera singular de gobernar del anterior Presidente Municipal el desarrollo del municipio no muestra avances importantes, sin embargo sería injusto establecer que esta es la única razón que ha inhibido el desarrollo del municipio, pues es claro que existen otros factores importantes que han gravitado para que tal cosa no suceda, mas adelante me referiré de manera mas precisa a esta problemática y las posibles alternativas de solución a las mismas.

Los antecedentes de la planeación en el municipio de Tepic tampoco son muy añejos, en realidad coinciden prácticamente con los del estado sin embargo es pertinente precisar que no es la pretensión elaborar un estudio sobre los antecedentes históricos ni la evolución que ha tenido la planeación en el municipio de Tepic, sino mas bien centrar el análisis sobre un enfoque de la planeación municipal en el Municipio de Tepic y específicamente en la primera fase del periodo de gobierno anterior, que permita visualizar la realidad actual como un tema vigente y a su vez nos conceda tener un marco de referencia a fin de evaluar la problemática existente a la luz de una realidad presente.

- **El Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005.**

El plan de desarrollo municipal 2002-2005 elaborado por la anterior administración se sustentó principalmente en tres tesis fundamentales que se denominaron "*Casa para la gente de Tepic, Vestido para la gente de Tepic, y Sustento para la gente de Tepic*" sobre estas tres tesis descansó el plan de desarrollo municipal, que no fue sino la expresión de las demandas mas sentidas de la población del municipio recogidas en las reuniones de campaña, así como en los foros de consulta con los diversos sectores de la población según se menciona en la exposición de motivos del mencionado plan, de ahí que nos debamos de referir a estas tesis como las tres grandes vertientes sobre las que se deberían direccionar las acciones y el trabajo de la administración municipal, por lo anterior conviene precisar en que consistió el contenido de cada una de ellas.

Casa para la gente de Tepic.- “Comprende la infraestructura y los servicios públicos para elevar las condiciones de vida de la comunidad del municipio de Tepic”.¹⁶

Vestido para la gente de Tepic.- “Significa gobernar para todos con el apoyo de una intensa participación ciudadana para superar la calidad de vida de la población”.¹⁷

Sustento para la gente de Tepic.- “Promover la modernización integral del municipio, propiciando las mejores condiciones para la inversión y el empleo”.¹⁸

Con la ejecución de estos tres compromisos se buscó la acción coordinada entre todos los sectores productivos y sociales del municipio, y conjuntamente con los órdenes de gobierno lograr sustentar el presente y crear la plataforma hacia el futuro.

- **Líneas de acción para el cumplimiento de las tres tesis contenidas en el plan de desarrollo municipal Tepic 2002-2005.**

Para el cumplimiento formal de las 3 tesis planteadas se establecieron de igual forma una serie de compromisos a fin de darles cabal cumplimiento, así pues tenemos que el primer compromiso se basó en la necesidad de aprovechar al máximo la infraestructura y los servicios instalados, de complementar la oferta del municipio para satisfacer la demanda y fortalecer la gestión administrativa municipal, de ello se desprendieron acciones tales como la simplificación de trámites, la creación de unidades de atención ciudadana, la promoción de mecanismos que impulsaran una mayor participación de la población, así como el diseño de un proyecto rural armónico y el

¹⁶ *Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005 página de inicio presentación. 6 Op.st.*

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Plan de desarrollo municipal 2002-2005 página de inicio presentación.*

mejoramiento de la infraestructura del municipio. Para el logro del segundo compromiso se contempló establecer formas de participación tales como las audiencias públicas como tónica del gobierno a fin de escuchar directamente de la gente de Tepic sin intermediarios sus problemas y demandas por lo que para ello se promovió la participación ciudadana mediante la conformación de comités de acción ciudadana y el concejo de desarrollo social del Municipio.

En cuanto al cumplimiento del tercer compromiso significó crear las condiciones que permitieran el establecimiento de nuevas fuentes de empleo mediante una mayor participación del sector privado, apertura a inversión nacional y extranjera y una gran voluntad de apoyo y coordinación entre los gobiernos, para ello se propuso realizar proyectos estratégicos que transformen la estructura socioeconómica urbana y rural del Municipio, entre ellas destacó el compromiso de construir la carretera Tepic-Matanchen-San Blas, el Parque Industrial del Agua, y la conversión del Aeropuerto de la ciudad de Tepic de Nacional a Internacional.

- **Cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo Municipal de Tepic 2002-2005.**

Como se podrá observar las expectativas creadas a través de las tres tesis propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal de Tepic 2002-2005 fueron en gran medida demandas recogidas en el proceso de campaña, sin embargo es notorio que algunas de ellas tuvieron cierta dosis de populismo como un ingrediente personal, tal es el caso de la construcción de la carretera Tepic-Matanchen- San Blas que como se podrá comprobar se trataba de una obra de impacto regional toda vez que requería la

conurrencia de otro municipio no solo en el aspecto de coordinación juridico-administrativa pues implicaba un problema de territorialidad, sino también de índole económica por tratarse de un proyecto intergubernamental que demandaba una gran inversión de recursos y una enorme voluntad política, así pues bajo esta perspectiva se antojaba difícil consolidar este proyecto lo que nos habla de que en algunos casos la planeación algunas veces se pretende acomodar más a la voluntad del gobernante que a un encauzamiento racional del desarrollo integral. Así las cosas era obvio que parte de esos compromisos no se cumplieran, de ahí que dentro de la primera tesis denominada **Casa para la gente de Tepic** solo se hayan cumplido parcialmente los compromisos adquiridos por ejemplo; en cuanto al mejoramiento de la infraestructura y los servicios públicos en lo que tiene que ver con el revestimiento y empedrados de calles, solo benefició a algunas colonias de la periferia de la ciudad y algunas poblaciones rurales del municipio en aproximadamente 25300 metros cuadrados¹⁹ sin que ello tuviera un impacto en las principales avenidas y arterias viales de la ciudad donde se sigue viendo un marcado deterioro de las calles y avenidas, en cuanto a vivienda el esfuerzo se enfocó a brindar servicios de asesoría técnica para el mejoramiento de vivienda y entregas de material para construcción de vivienda pues bajo el programa de Hábitat se realizaron programas parciales de desarrollo urbano que tuvieron como objetivo más que la construcción de vivienda, la identificación de zonas de alto riesgo y de vulnerabilidad a fin de prevenir futuros accidentes,²⁰ sin embargo y sin el afán de-ser cáustico me parece que el más grande pendiente que dejó esa administración es el que tiene que ver con el uso y suministro de agua pues como es bien sabido existe un enorme rezago para la

¹⁹ Segundo Informe de Gobierno Municipal de Tepic. 2002-2005. Capítulo Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología. Sección Desarrollo Urbano. Página 12.

²⁰ Segundo Informe de Gobierno Municipal de Tepic. 2002-2005. Capítulo Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología. Sección Pluvidades. Página 22.

modernización y eficiencia de los sistemas de distribución así como en la infraestructura de las redes que hacen cada vez más difícil el suministro del vital líquido, no obstante y debido a su importancia, este rubro merece un estudio profundo por separado dado su enorme complejidad y sus múltiples problemas por lo que para el presente trabajo no se considera como objeto de estudio.

Por lo que respecta al segundo compromiso denominado **Vestido para la gente de Tepic** es notoria la falta de empleo que fue sin duda una de las necesidades más demandadas por la población a la que mayor énfasis se le dio y que sin duda fue la que más expectativas generó, en este rubro cabe señalar que durante los 2 primeros años de la gestión municipal se generaron 4,930 empleos²¹ cifra que se estima baja si consideramos que en promedio la demanda de trabajo para el municipio es de 12,000 empleos por año. Finalmente y en lo que concierne a la realización de proyectos estratégicos que dieran lugar a la transformación de la infraestructura socioeconómica urbana y rural del municipio, resulta igualmente clara la falta de realización de estos proyectos, pues ni las Mega Obras tales como la construcción de la carretera Tepic-Matanchen- San Blas, ni la construcción del Parque Industrial del Agua así como la transformación del Aeropuerto de la ciudad de Tepic para convertirlo de Nacional a Internacional fueron una realidad, por lo que igualmente la apertura a la inversión nacional y extranjera son de igual forma un pendiente dejado por la anterior administración municipal de Tepic.

²¹ Segundo Informe de Gobierno Municipal de Tepic, 2002-2005, *Vertiente Suriente para la Gente de Tepic. Sección Empleo, Distribución del Ingreso y Productividad. Página 114.*

4.2. Problemas principales en el municipio de Tepic, factores que inhibieron la planeación en el periodo 2002-2005.

Identificar la problemática que impera en el municipio de Tepic no es una tarea sencilla pues son diversa las razones que se conjugan y que dificultan el proceso de planeación en el municipio, sin pretender ser alarmista más bien con el animo de ser objetivo en los siguientes espacios me concretaré a señalar de manera limitativa algunos de los problemas torales que inhiben el proceso de planeación en el Municipio de Tepic.

Entre la los mayores problemas que afrontó la anterior administración municipal podemos mencionar los siguientes:

- **Predominio del discurso fácil.**

Es indudable que aún y cuando estamos en los inicios de un nuevo siglo con una sociedad mas demandante, mas plural pero sobre todo mas informada sigan prevaleciendo politicos formados bajo el cuño antiguo que traten de imponer por sobre las politicas económicas y administrativas ortodoxas, politicas populistas que de suyo no son malas sino que son colocadas preponderantemente sobre los asuntos de fondo, que son realmente importantes y fundamentales para promover el desarrollo sostenido y no sean solo panaceas que solamente creen falsas expectativas y posteriormente se conviertan en promesas incumplidas que provocan desencantos en la población, por lo que se es necesario que se desarrollen politicas publicas realistas que tengan un impacto en la población en su conjunto y no solo beneficien a sectores exclusivos de la misma.

Es aquí cuando debe cobrar un verdadero sentido la participación de los grupos sociales para la integración de los planes, pues en la medida en que la ciudadanía se involucre en proponer e integrar propuestas y preocuparse porque la autoridad las implante entonces nacerá por un lado el interés ciudadano por vigilar el cumplimiento de los planes y por el otro la ciudadanía se convertirá en un muro de contención para acotar el accionar de la autoridad evitando que se traduzcan en discursos demagógicos vacíos o una falsa retórica que no produce resultado alguno. Este ejercicio debe ser promovido desde las propias instancias de gobierno sin embargo en algunas autoridades específicamente locales subsiste la idea de de sustraer la participación pública, pues se asume que ello entorpecerá la toma de decisiones ya que en algunos casos al percibir la presencia del ciudadano la autoridad comúnmente supone que se violan sus atribuciones, sin embargo debiera propalarse más la práctica de la participación ciudadana en los quehaceres gubernamentales, debido a que por otro lado se trata de una dinámica que rompe claramente con las tradiciones políticas, debilitando los cacicazgos locales, fragmentando los núcleos de concentración de poder y abriendo nuevos espacios para la hechura de programas y políticas²².

- **Desvinculación entre los diferentes niveles de gobierno.**

El ejercicio de gobierno entre las tres esferas es de suyo sumamente difícil, se requiere de una enorme voluntad política y de un profundo deseo de coordinar esfuerzos en aras de promover el bienestar de los gobernados, por otra parte, en las capitales de los estados se presenta un problema adicional, el de la concurrencia de autoridad en donde

²² Cabrera Mendosa, Enrique. *El premio gobierno y gestión local en México: un meconismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) México. Oct. 2002.*

necesariamente coexisten la autoridad Estatal y la Municipal, es en ese escenario donde las relaciones intergubernamentales se hacen más tensas, pues es allí donde los límites de las competencias entre uno y otro nivel no suelen ser muy claras, particularmente cuando se trata de gobiernos de diferente partido político.

Uno de los mayores problemas que prevalecieron en el municipio de Tepic en el periodo anterior fue la falta de coordinación entre los gobiernos, parte de ello provocado por la falta de tolerancia debido a diferencias políticas entre las autoridades de ambos niveles, situación que hasta ahora continua siendo mal entendida, pues lo cierto es que con el argumento de que la popularidad será del gobierno que ejecute la obra o promueva acciones de bienestar, la población gobernada será sin duda la perjudicada, un ejemplo de ello fue el apoyo que la pasada administración estatal le dio a la anterior administración municipal en lo que se refiere al ramo de infraestructura, durante ese periodo la administración municipal recibió apoyos del orden de 90 millones de pesos en tanto que a la siguiente administración en lo que fue de su mandato solo recibió por este concepto la cantidad de 6 millones de pesos²³ lo anterior tiene una repercusión social importante pues si bien es cierto que la actual apertura democrática ha dado una mayor apertura y participación a todas las corrientes políticas ello no significa que puedan darse los avances requeridos, pues es notoria la falta de acuerdos importantes.

No es posible concebir el desarrollo municipal sin la concurrencia de las tres instancias de gobierno así como de los sectores social y privado. Los acuerdos de coordinación intergubernamental entre la federación, los estados, los municipios y la sociedad, establecen los enlaces para la consecución de las políticas públicas a través de

23 Información proporcionada por el Lic. Gerardo Aguirre Secretario de Planeación del Municipio de Tepic entrevista personal.

dicha coordinación además de establecerse los enlaces de cooperación entre los diferentes órganos de gobierno, que permitan alcanzar los apoyos y recursos para la solución de los problemas de los municipios²⁴. Sin embargo hablar de coordinación no significa subordinación por el contrario supone tender lazos de colaboración entre niveles de autoridad que tengan por sobre todas las cosas el supremo interés de beneficiar a la sociedad que es al fin y al cabo a quien se deben los gobiernos.

- **Ausencia de una cultura de la planeación municipal.**

Una parte importante en el proceso de planeación lo constituye la captación de información sustantiva y relevante por ello resulta imprescindible establecer los mecanismos adecuados para acopiar dicha información, la forma tradicional como se ha venido haciendo es recogiendo de manera directa las demandas de la población a través de las peticiones públicas que se hacen en los actos de campaña, sin embargo ello no significa que estas sean las demandas que realmente requiera la población o mucho menos la región; necesarias para promover el desarrollo, por otro lado están los foros de consulta que generalmente se realizan con los líderes o las cúpulas de las organizaciones sociales o empresariales y en la mayoría de los casos no expresan el sentir de la realidad prevaleciente en el entorno.

Por todo lo anterior me parece que sin dejar de hacer esto se deben de implementar nuevas formas que permitan establecer los consensos necesarios para dar un cauce óptimo al proceso de la planeación, sin duda uno de ellos sería dar una mayor apertura a las instituciones de educación superior tales como las universidades e

²⁴ Ampudia Orozco, Víctor Javier e Infante Meléndez, *Bernardo Desarrollo y fortalecimiento institucional de los municipios hacia el siglo XXI, un enfoque sistémico. Mención Honorífica 1999. Modalidad Investigación Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*.

institutos tecnológicos lo mismo que a los colegios y asociaciones profesionales apolíticas o por lo menos apartidistas que fortalezcan la cultura de la planeación y permitan por otra parte una mayor participación a sectores que hasta ahora están segregados de la discusión sobre la planeación para el desarrollo local y regional por lo menos en lo que a nuestro estado se refiere.

Ya nos referimos a la problemática que genera la ausencia de personal calificado en los municipios de la entidad para ejercer las funciones de planeación, el municipio de Tepic particularmente no presenta esta problemática sin embargo podemos comentar que las limitadas capacidades institucionales del Municipio han propiciado que la planeación diseñada por lo técnicos municipales apenas si pudo contemplar aspectos dentro del plan municipal de desarrollo relacionados con la infraestructura básica, pues tampoco se observa que se hayan diseñado políticas para promover la economía popular u otras formas de actividades productivas que no sean consideradas primarias lo que de alguna manera se confirma en el contenido de los informes los cuales no contemplan un crecimiento de dichas actividades.

- **Dependencia total de las participaciones federales.**

Una de las principales ventajas que tiene la descentralización municipal, es aquella que se refiere a la autonomía de gestión, especialmente en lo concerniente a la administración de recursos federales, en cuanto al manejo de los ingresos que constitucionalmente le corresponden, existe una gran dependencia del sistema federal para recaudarlos y para ejercerlos. Uno de los indicadores que mide de manera más adecuada el grado de descentralización se presenta por el lado de la percepción de

ingresos, virtud a que es precisamente de esta manera, como se muestra la verdadera capacidad y autonomía para la generación de recursos por cada ámbito de gobierno.

En México, la dependencia que tienen los gobiernos locales de las participaciones federales los ha llevado a experimentar un profundo grado de ineficiencia en los aparatos de recaudación, a una situación de pereza fiscal y a una falta de motivación para generar procesos innovadores o, por lo menos, actualizaciones más acordes a las nuevas necesidades que el medio impone. El Sistema Fiscal Federal esgrime un argumento para tratar de disminuir las profundas desigualdades y desequilibrios que existen entre ellas, a saber la de buscar una mayor equidad en la distribución de las participaciones, para ello es imprescindible partir de una realidad, reconocer el contraste en la evolución de las transferencias a las entidades "ricas" y a las entidades "pobres" de ahí la importancia de reforzar los lazos de unidad política nacional y un profundo sentido de solidaridad federalista, aunque en última instancia los avances en la equidad se puedan considerar insuficientes.

Es perfectamente notoria la dependencia que tienen los municipios de la entidad de las participaciones federales; en Nayarit por ejemplo existen municipios serranos en donde el peso del gasto de su administración descansa principalmente en las participaciones que reciben por parte del gobierno federal como resultado de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, esto ha traído como consecuencia un cada vez más marcado rezago en infraestructura de desarrollo como social básica, lo anterior sin contar con el añejo problema de la dispersión poblacional en donde existen comunidades tan apartadas de los centros principales de población que no solo dificultan la comunicación sino la prestación de los servicios básicos necesarios, otro sensible

problema que afrontan los municipios indígenas del Estado dadas sus características presupuestarias y sociales es que no cuentan ni con los recursos ni con el elemento humano necesario ni técnicamente preparado para llevar a cabo un ejercicio racional y profesional de la planeación, por lo que en este caso recurren al propio gobierno del Estado para solicitar apoyo en esta área específica teniendo como respuesta el ofrecimiento de apoyos a través de consultores externos dedicados a preparar planes de gobierno modelados en otros municipios de similares condiciones y ofrecérselos con el consabido riesgo de que no respondan ni se adapten a sus necesidades sino que los adquieren solo por el compromiso de cumplir como mencionamos anteriormente con un mandato constitucional y formalista que le permitan acceder a los recursos públicos ya que sus precarias condiciones económicas los limitan en su accionar pues su mayoría sus ingresos provienen de los fondos de participación federal, por supuesto Tepic no se encuentra ajeno a esta problemática del total de su presupuesto solo un 30% del mismo proviene de ingresos propios, el 70% restante tiene su origen en las participaciones federales asimismo debido a la colindancia con el municipio del Nayar parte de su territorio lo constituye cierta zona de tipo serrano lo que igualmente acentúa el problema de la marginación y el desempleo así como la carencia de infraestructura básica esto nos lleva a replantear la necesidad de implementar medidas que fortalezcan la economía del municipio articulando políticas compensatorias que estén diseccionadas a fortalecer la capacidad financiera del municipio indígena para promover su desarrollo, de tal forma que ello coadyuve al fortalecimiento municipal y como consecuencia se traduzca en un incremento en las participaciones federales que permitan percibir mayores recursos que se traduzcan en acciones que impulsen el progreso de sus habitantes.

- **Carencia de un servicio civil de carrera.**

Uno de los problemas mas comunes que afrontan los municipios lo constituye precisamente el de la profesionalización de los recursos humanos, es adicionalmente una necesidad urgente debido a los cambios vertiginosos que está teniendo nuestro país, pero además por la importancia que reviste el tener una administración pública moderna y eficiente con una visión clara respecto hacia donde se deben de direccionar los esfuerzos y las líneas de acción, como mencioné anteriormente el municipio es un ente además de heterogéneo en lo político, social y económico el nivel de primera instancia de gobierno donde acude la ciudadanía para exponer sus demandas y exigir que sean satisfechas por la autoridad municipal, sin embargo es común que estas no sean atendidas satisfactoriamente debido a que el personal carece de la preparación suficiente o por falta de aplicación de la legislación y aún mas por el desconocimiento de la normatividad aplicable a cada caso particular, ello abona en mucho a la percepción que tiene la sociedad de que los gobiernos son ineficientes y burocráticos de ahí la necesidad de que el municipio como parte del proceso de planeación deba de implementar de manera estructurada el Servicio Civil de Carrera toda vez que la profesionalización de los servicios públicos significa la clave para transitar de la rutina y la improvisación, al establecimiento de un sistema funcional y eficiente en donde el desempeño de la función pública deje de ser una simple relación laboral para convertirse en una actividad profesional que dignifique el trabajo burocrático, sin embargo ello demanda por un lado un fuerte compromiso de parte de la autoridad para llevar a cabo esta tarea y por otro lado una enorme disposición al cambio por parte del funcionario público, no obstante desde mi punto de vista el mayor obstáculo lo representan los intereses creados

especialmente con los sindicatos que adoptan muchas de las veces actitudes displicentes y hasta chantajistas en ánimo mas de preservar prebendas que de ofrecer realmente servicio de calidad, es este uno de los retos que enfrenta el municipio, lo cierto es que la experiencia nos dice que muchas veces tenemos que entrar al cambio mas por la necesidad y las exigencias externas que por una verdadera convicción de servir ojalá que este no sea el caso del municipio de Tepic y en verdad visualicen que la profesionalización del servicio publico no solo es condición necesaria sino una profunda necesidad de ofrecer un servicio publico profesional de calidad a la ciudadanía que tanto lo demanda.

- **Centralismo administrativo por parte del gobierno federal.**

Aun a pesar de las reformas al Art. 115 Constitucional existe una marcada proclividad por parte del gobierno federal a intervenir en la administración municipal, una prueba de ello son los programas de desarrollo social, que son recursos directos destinados a los municipios para obras de infraestructura social básica en donde por disposición legal los recursos son etiquetados y prácticamente se determina su destino y uso de manera centralizada dejando al municipio solo como un operador de dichos programas, lo mismo sucede con otro tipo de fondos en donde al municipio solo le corresponde operarlos, esto desde luego limitó el accionar de los ayuntamientos pues en su mayoría los programas importantes fueron ejecutados bajo esta modalidad dejando muy poco margen de maniobra a las propias administraciones municipales que de por si su mayor ingreso lo obtienen de las participaciones federales y no de recursos propios.

Debido a la importancia que representa para los gobernados un municipio libre y fuerte financieramente, es que cobra un profundo sentido el asunto de la descentralización municipal, virtud a que a ella, es como los ciudadanos tienen una mayor cercanía con los entes encargados de la toma de decisiones públicas en el ámbito municipal, en la medida en que los ciudadanos estén más cerca de sus autoridades municipales, mejor y mayor fiscalización se podrá ejercer de los recursos que administran los ayuntamientos, por otra parte se genera una especie de competencia entre los entes locales que da como resultado una mejor prestación de servicios públicos para la ciudadanía y, como resultado una mayor eficiencia.

La descentralización es un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones en las entidades territoriales, cuando tales decisiones se manifiestan en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la constitución que generan autonomía en las decisiones locales. Desde el punto de vista económico, la descentralización estará justificada en la medida en que permita alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización.²⁵

Por otro lado y dicho a contrario sensu la centralización prevalece actualmente trae aparejado algunos problemas comunes y que podemos resumir en los siguientes: resistencia a transferir obligaciones hacia niveles de gobierno inferiores o entes privados, improbabilidad para otorgar concesiones a ciertos grupos locales, intransigencias en la toma de decisiones mostrando inflexibilidad a escala institucional, dando lugar a deficiencias en cuanto a la capacidad administrativa y finalmente se

25 López González, Mauricio. Finanzas Municipales en México. En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. Premio gobierno y Gestión Local. Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. México D.F. Pág. 5.

presentan problemas de coordinación que reflejan una verticalidad a ultranza al momento de definir responsabilidades.

Es importante destacar que en el modelo actual que predomina en la mayoría de los municipios de México existen factores que resumen la problemática imperante en ellos y que tienen un efecto directo en la población, dichos factores se refieren a: el aspecto legal, el económico, el político y el social. En el aspecto legal tenemos que no obstante que constitucionalmente se dotó al municipio de una supuesta descentralización las facultades continúan siendo pocas, inconsistentes con la realidad y predominantemente centralizadas.

Existe poca responsabilidad en materia de salud, y educación sectores que podrían tener un mayor alcance si se manejaran desde el nivel municipal que es administrativamente el más cercano a la población. Sin duda si no el más importante si el mas notable lo constituye el factor económico, en lo que respecta al factor económico es importante destacar las marcadas diferencias que existen entre las diferentes regiones del Norte y Sur del país, en tanto que los municipios del norte se ven beneficiados por su cercanía con los Estados Unidos de Norteamérica, sus diferenciados procesos de industrialización, son factores que inciden a explicar el grado de avance de unos y el atraso que prevalece en otros, tanto en materia económica como en los procesos de desarrollo y consolidación de las instituciones municipales, así como en la gobernabilidad y la prestación de servicios públicos. El factor político es también de una gran importancia, el proceso de transición democrática es un aspecto importante para tener en cuenta, en la actualidad se ha intensificado la necesidad de coordinar esfuerzos y de armonizar las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno. Por otro lado en

materia social, hoy como nunca, podemos apreciar una gran participación en lo que se refiere a la elaboración y ejecución de políticas públicas, la participación ciudadana hoy en día tal parece que está logrado trascender las barreras del discurso y se presenta como una opción viable tanto para los gobernantes como para la ciudadanía. En tal sentido la descentralización sería un instrumento que crearía la posibilidad de espacios de expresión de las especificidades locales.

Sería injusto tratar de preponderar la importancia que tiene el hecho de descentralizar mayormente los recursos en materia económica respecto de los demás pues de antemano se sabe que todos deben de guardar un mismo orden de importancia. No obstante, debemos de ser conscientes que en la medida en que un Estado o Municipio sea fuerte financieramente hablando en esa medida podrá hacer frente a sus necesidades más apremiantes, particularmente a aquellas que se refieren a la política social local, si bien es cierto que la alternancia en el poder ejecutivo con la desaparición del poder hegemónico y la pluralidad del legislativo a partir del año 2000 abrieron los espacios para el debate en torno al federalismo fiscal, sigue prevaleciendo la fórmula in equitativa que privilegia a las entidades más ricas perjudicando sensiblemente a las que menos tienen, como ejemplo podemos mencionar que para el año 2002 el gasto presupuestado en el ramo social contempló que las participaciones federales de dos entidades, el Distrito Federal (11.5%) y el Estado de México (12.4%) concentraron poco menos de una cuarta parte de los recursos, 30% se distribuyó en 6 Entidades Federativas (Veracruz 6.5%, Jalisco 6.1%, Tabasco 5.2%, Nuevo León 4.3%, Puebla 4.0%, y Guanajuato

3.9%) el restante 46.1% se distribuyó entre el resto de los 24 Estados del País²⁶, es decir que más del 50% del gasto social presupuestado por la federación se distribuyó solamente en 8 estados de la república.

Esta circunstancia ha repercutido sensiblemente en la política social y fiscal de los Estados y Municipios de México, nuestro Estado y por supuesto nuestros Municipios tampoco han sido ajenos a este hecho, Tepic en especial merece una mención aparte, por tratarse del Municipio más grande e importante de la Entidad dado que en él concurren tanto la residencia de los poderes por tratarse de la capital y a su vez ser la cabecera Municipal, así como ser el objeto de estudio del presente trabajo. Resulta evidente como el centralismo fiscal repercute directamente en su política de gasto así lo reconoció su Presidente Municipal en ocasión de su primer informe de gobierno; "En la aplicación del gasto, uno de los problemas de los Municipios del país en estos momentos es la falta de recursos suficientes para hacer frente a todas sus obligaciones, siendo la principal la de dotar de las condiciones suficientes para el desarrollo de sus habitantes por medio de la prestación oportuna de los servicios públicos municipales, considerando lo anterior en la elaboración del presupuesto de egresos 2003, se tomaron en cuenta dos premisas: la de contar con un nivel de gasto público municipal congruente con la suma de los recursos disponibles para su sano financiamiento y de esta forma lograr el equilibrio de las finanzas públicas, y por el otro lado, la de lograr una distribución del gasto corriente que confiera más prioridad al gasto social y el de inversión, que fortalezca la infraestructura social y productiva del Municipio con la consecuente generación de empleos temporales y permanentes, por otra parte y con la finalidad de

²⁶ Ziccardi Alicia. *Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Políticas Sociales en la Universidad de Quilmes, Argentina, 30 y 31 de Mayo de 2002.

fortalecer el ingreso municipal y acercar los servicios a la ciudadanía, dando cumplimiento estricto a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, el Municipio de Tepic, previa autorización del Cabildo, asumió durante el mes de Mayo la función de Tránsito y Vialidad, con esta acción se abrió la posibilidad real de generar ingresos propios por 81 distintos conceptos de multas por infracciones la Reglamento de Tránsito, que van desde 1 a 200 salarios mínimos²⁷

Es evidente que las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal Federal(LCFF) tienen como propósito incentivar tanto a los Estados como a los Municipios del País adheridos al Sistema para que sean generadores de ingresos propios pues en su artículo 8 establece el pago de estímulos para aquellos estados y Municipios que coadyuven con la federación en la recaudación de impuestos, derechos, o cualquier tipo de contribución participable²⁸, pero aún más, si a su vez los gobiernos locales establecen gravámenes para sus gobernados en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal podrán ser objeto del beneficio adicional de casi toda la recaudación participable dado los esfuerzos que hacen para alivianar la obligación de la federación de otorgarles sus participaciones federales pues dichos esfuerzos son considerados como una señal de colaborar con la federación en el fortalecimiento de sus finanzas públicas. No obstante lo anterior me sigue pareciendo que a la fecha los esfuerzos por abrir los espacios en el ámbito fiscal siguen siendo insuficientes por parte del gobierno federal hacia el campo de lo local, específicamente hacia los Municipios pues por un lado es notorio el poco margen de operación que tienen para aplicar los recursos en obras de verdadero desarrollo social dada las reglas tan estrictas que se

²⁷ Primer Informe de Gobierno Municipal XXXVI Ayuntamiento de Tepic. Capítulo Financiamiento para el Desarrollo. Tercera tesis sustento para la gente de Tepic. Pág. 80 y 81.

²⁸ Ley Federal de Coordinación Fiscal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DOF 21-12 2007

emiten para operarlos y por el otro dada el marcado centralismo del que tanto se ha hablado a lo largo de este trabajo y por otro la poca voluntad de un gobierno que poco hace para cambiar el estado de cosas.

En síntesis podemos notar como el espectro del centralismo gubernamental ejercido fundamentalmente desde el poder ejecutivo federal sigue gravitando sobre los gobiernos locales obligando al municipio a replegarse a sus designios, provocando en él un déficit institucional haciéndolo cada vez más dependiente de su política centralizada cada vez más asfixiante, que como consecuencia promueve ineficiencia administrativa y una ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local, tal y como ya señalamos en capítulos anteriores provocando un serio problema de desempleo, no obstante que aún y cuando al Municipio se le considera la instancia institucional por excelencia receptora de la descentralización y de gestión de los servicios públicos.

Es deseable por lo menos en lo que a mí respecta mantener viva la esperanza de que en este México y sobre todo en Nayarit y sus Municipios desde luego incluyendo a Tepic pueda llegar el día en que tengamos administraciones locales verdaderamente autónomas en la plenitud de su expresión, pues por lo menos ahora según refieren los estudiosos del centralismo mientras eso no suceda seguiremos esperando que tal cosa suceda ya que los efectos de la descentralización no son inmediatos sino paulatinos y a largo plazo, debido a que el aspecto social es un tejido de formas de vida, sucesos y valores producto de la historia, que han dado lugar a una cultura e identidad a nuestro país por lo que en estricto sentido, es de elemental justicia considerar al aspecto social como la plataforma para impulsar cualquier acción de gobierno que se traduzca en progreso y bienestar para la ciudadanía de nuestras regiones.

CAPITULO V

Conclusiones y Recomendaciones:

Como resultado final del presente trabajo, a continuación me permito presentar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

En lo que se concierne al primer capítulo referido a los Principales Conceptos de Planeación vimos como la planeación considerada una de las cuatro funciones interactivas de la administración se ocupa de prever de manera anticipada la realización de un hecho, definiendo previamente las metas y estrategias para la consecución de un plan, sin embargo ello no supone que este se logre de manera automática, sino que es preciso que todos los actores de una organización deban de ser partícipes de dicho plan es decir, deben tener visión para emprender, poseer un sentido de anticipación para proponer cambios, evaluar el impacto de dichos cambios así como formular repuestas y generar acciones apropiadas para implementarlos.

No obstante, la planeación va más allá de una simple función administrativa, la planeación tiene que ver con desempeño, eficiencia y oportunidad, esto significa que toda organización que planea se propone lograr mayores rendimientos, no obstante ello implica obtener dichos rendimientos con una mínima inversión de recursos y una razonable inversión de tiempo, es decir, ser eficientes proponiéndose lograr ventajas competitivas en un mercado globalizado en función de la misión de sus objetivos a largo plazo considerando el medio ambiente y sus presiones, en otras palabras planear estratégicamente.

Así las cosas, conviene entonces mencionar que la planeación estratégica no se circunscribe exclusivamente a las organizaciones privadas, sino que abarca también a las instituciones públicas y a las diferentes esferas de gobierno es decir, es incluyente.

En México la planeación es una herramienta usada por la administración pública desde los inicios de la tercera década del siglo pasado específicamente al inicio del periodo conocido como el maximato, de tal suerte que podríamos decir que la planeación ha sido un ejercicio constante de los gobiernos, que a ido evolucionando con el paso del tiempo al grado de elevarla al rango constitucional consagrado actualmente en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, al cual se le denomina Sistema de Planeación Democrática que no es sino un conjunto articulado de relaciones funcionales entre las dependencias y entidades del sector público, las organizaciones sociales y la ciudadanía para realizar acciones de común acuerdo a fin de efectuar propuestas que promuevan el desarrollo y el bien común de la ciudadanía, es decir tiene el ingrediente de ser participativa y democrática, por ello, es conveniente resaltar la importancia que tiene para un gobierno planear estratégicamente, luego entonces resulta un imperativo para la administración pública elaborar planes estratégicos a largo plazo, que den seguridad y certidumbre a los gobernados pero aún más, que puedan ser promotores de la participación ciudadana ya que en la medida en que la ciudadanía participe en la elaboración de planes y realización de acciones comunes en beneficio de la sociedad, en esa medida nuestros gobiernos estarán transitando por la ruta correcta, lo que significa que planear con una visión a largo plazo y con la participación ciudadana sin duda se traducirá en un beneficio para nuestra sociedad mucho más impactante.

Al igual que la planeación administrativa el ejercicio constitucional de la planeación democrática precisa del establecimiento de objetivos claros y bien definidos

sin embargo existe una marcada diferencia entre ambas, en tanto que la primera busca establecer objetivos con la finalidad de obtener resultados específicos para el desempeño de la organización cuya propósito es lograr beneficios para los inversionistas, la segunda fija sus metas buscando con ellas que el Estado busque vincularlas con el entorno social, político, y ambiental incorporando en ella la participación ciudadana para impulsar el desarrollo integral de las regiones estableciendo responsabilidades para los ejecutores de los planes pero a su vez recompensando la eficiencia.

De lo anterior podemos concluir que para lograr una buena planeación es necesario el establecimiento de objetivos lo mismo en la administración privada que en la administración pública que sean claros y alcanzables con la particularidad de que a su vez tengan la característica de la oportunidad, es decir que se pueden lograr en periodos de tiempo real y efectivo a fin de que cumplan el superior propósito por el que se establecen, que no es otro que el de lograr el beneficio general.

Por lo que respecta al Capítulo Segundo referido a La Planeación Gubernamental en México y Nayarit, concluimos que no podemos referirnos al tema de la planeación en México sin remontarnos a su origen posrevolucionario, a diferencia de otros países de Latinoamérica en donde el proceso de la planeación se dio como un método para abordar los problemas surgidos a raíz del patrón predominante del desarrollo, a saber; el de la sustitución de importaciones, en México el proceso de la planeación nace como una apremiante necesidad de resolver los problemas que dieron origen a la Revolución Mexicana a principios del siglo pasado entre los que destacan, el reparto equitativo de la tierra, el legítimo reconocimiento del voto y el de abatir las condiciones de pobreza en

que se encontraban los miles de mexicanos de aquella época especialmente los agraristas.

Los primeros intentos para establecer un Sistema de Planeación surgieron en la época de los treinta con la promulgación de la primera Ley de Planeación cuyo principal objetivo fue el de inventariar los recursos nacionales del país, posteriormente y en un plano más estructurado se instrumentó el Programa Nacional de Inversiones Públicas que buscaba fijar metas de crecimiento integral para los mexicanos de aquella época y sus futuras generaciones, fue así como en una serie sucesiva de acciones llegamos al establecimiento del Sistema de Planeación Democrático del México reciente que tiene como características principales el toque de obligatoriedad otorgado por mandato constitucional, así como las de eficacia y operatividad para precisar la estrategia e instrumentos que utilizará para enfrentar las condiciones económicas y sociales del país, entre las que se pueden considerar la preservación del régimen democrático, la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas y la mejoría de la calidad de vida de la población y el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

Algo digno de resaltar es el carácter participativo que se le ha pretendido dar a la planeación gubernamental, pues ello supone una participación activa de la sociedad para convertir a esta en un ejercicio real de planeación democrática participativa abandonando el viejo estilo autoritario de gobierno que la convertía en una acción unilateral y estatista impregnada de un estéril ejercicio retórico que en nada contribuía al desarrollo del país, sin embargo y a pesar de la intención del legislador de dar mayor apertura a la participación ciudadana, a decir verdad me parece que este es aún un

pendiente, pues no obstante y que el texto constitucional lo establece existen aún serias deficiencias tanto en su estructuración como en su aplicación para hacer verdaderamente efectiva la participación de la sociedad.

En el plano de lo local la implementación de los planes de desarrollo tanto en el Estado como en el Municipio son prácticamente recientes, datan del periodo constitucional del gobernador Emilio M. González (1981-1987) que vinieron aparejados con la institucionalización de la Secretaría de Planeación y Desarrollo (SEPLAN) así como la de los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADES) con el fin de que la planeación se ejecutara en los dos niveles de gobierno es decir el Estatal y el Municipal, a partir de esa fecha la planeación para el desarrollo ha sido una constante para la administración estatal, no así para la municipal pues hasta nuestros días son muy pocos los Municipios del Estado con excepción de Tepic y Bahía de Banderas que llevan a cabo planeación en sus administraciones, pues la mayoría de ellos la hacen como un simple ejercicio constitucional que les permita acceder a los recursos públicos más que por el hecho de planear sus acciones de gobierno.

En lo que se refiere al tercer capítulo relativo al Centralismo, Como Problema Fundamental de la Planeación Gubernamental podemos concluir que son diversos los problemas a los que se enfrenta la planeación gubernamental en nuestro país, desde los mas simples hasta los mas complejos concurren en las administraciones gubernamentales de las tres esferas de gobierno que hacen todavía más difícil su operación, sin embargo estos se agudizan más en el nivel que paradójicamente debiera ser el mas eficiente, me refiero al nivel Municipal, en él existen problemas de carácter endógeno siendo el principal de ellos el de la carencia de una cultura de la planeación

gubernamental debido principalmente a la falta de conocimientos técnicos y teóricos del personal encargado de la planeación, aunado a la ausencia de un verdadero servicio civil de carrera que agudiza tal situación, por otro lado existe un problema de tipo exógeno que se ha venido arrastrando como un pesado lastre para las administraciones municipales que las convierte en inoperantes y altamente dependientes de decisiones verticales provenientes principalmente del gobierno federal, me refiero al centralismo.

Por años en México ha sido una práctica común que los gobiernos tengan una proclividad hacia el centralismo dada la permanente subordinación administrativa específicamente en lo concerniente a la política fiscal a la que han sido sometidos, tal situación ha llegado al grado de crear una confusión institucionalizada entre el Estado y la Administración dando pie a que el propio gobierno federal declare que uno de sus propósitos fundamentales sea el de impulsar un nuevo federalismo, la realidad es que nuestro país se ha caracterizado históricamente por un alto centralismo de las decisiones y los recursos en el nivel federal, desde la construcción del Estado Mexicano posterior a la Revolución Mexicana, el Municipio ha sido considerado como una instancia de carácter administrativo con poca o nula relevancia en el panorama político nacional al grado de afirmar que actualmente México sigue siendo uno de los países con un mayor nivel de centralismo fiscal en América Latina, así las cosas nótese como la intención del gobierno federal es tratar de subordinar la política y la economía a la administración que en nada contribuye al fortalecimiento de la autonomía de gestión fundada en el texto constitucional y que constituye uno de los baluartes del municipio libre y autónomo, es por ello que afirmamos que el problema principal de la planeación gubernamental consiste en el marcado centralismo de que está impregnada, de tal suerte que se

convierte en un agente determinante para entorpecer el desarrollo específicamente en el ámbito de lo local.

Tal parece que a México como país lo ha seguido terriblemente el fantasma del centralismo, desde la instauración del sistema imperialista del siglo XIX denominado históricamente como "Primer Imperio Mexicano" (1822-1824) al mando del general Agustín de Iturbide hasta el democrático del siglo XXI, en el que nuestro país ha sido gobernado por políticos de partido distinto al del poder hegemónico del siglo XX se han caracterizado por tener una marcada tendencia hacia el centralismo de la vida nacional incluso por encima de ideologías políticas que ha traído como consecuencia un empobrecimiento paulatino y descarnado, por lo que es apremiante impulsar una mayor independencia administrativa y fiscal que como resultado traiga aparejada una mayor participación de los gobiernos locales en la vida nacional, para que sean capaces de generar acciones y políticas públicas viables y trascendentes atendiendo a su origen desde el mismo espacio de lo local, para que incluso tengan la posibilidad de hacerlas extensivas hacia el terreno de lo regional.

De ahí la imprescindible necesidad de impulsar el proceso de descentralización que permitir con ello la generación de acciones tendientes a delegar la autoridad y el poder central hacia los estados y municipios, a fin de hacer mas eficiente la función publica democratizando los procesos de toma de decisiones a través de una participación mas decidida de la ciudadanía que se traduzca en una mayor eficiencia administrativa legitimando a su vez las propias acciones emprendidas por el gobierno.

Como se puede observar la planeación es un medio idóneo que permite imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al desarrollo económico, social, político y cultural de una Nación, Estado o Municipio con la participación plural de la sociedad, con el fin de propiciar la generación y distribución equitativa de la riqueza.

La planeación para el desarrollo social y económico se constituye en una obligación del estado sin embargo no debe ser este el motivo principal que impulse su implementación pues visto desde esta óptica la planeación carece de significado, me agrada mas pensar en que la planeación sea ese verdadero instrumento que permita abrir los espacios dentro del marco legal para la participación plural y democrática de todos los ciudadanos al margen de ideologías y corrientes de pensamiento, en donde todos tengan un espacio de expresión que contribuya a planear para el verdadero desarrollo, sin embargo el escenario actual para la planeación no parece ser muy alentador pues tal parece que lo que menos interesa a los gobernantes es que esta se consolide, ya que la han contaminado impregnándola de matices de orden político y en el peor de los casos de la ideología personalísima del gobernante en turno que hace que pierda su verdadero sentido.

Desde la perspectiva gubernamental la Planeación debe ser participativa y democrática, es decir, se concibe como una herramienta en la que deben de participar las organizaciones sociales, las instituciones públicas pero sobre todo los ciudadanos cuyo quehacer fundamental es el de analizar la ruta que una entidad pública llámese federal, estatal o municipal han decidido seguir para coadyuvar con los gobiernos en la tarea de administrar con las premisas de la eficiencia y operatividad, desde luego es importante considerar que a su vez, los gobiernos deberán primeramente identificar las necesidades

de los ciudadanos para después precisar las estrategias y los instrumentos que serán utilizados para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales de su entorno.

El modelo actual predominante en la mayoría de los municipios del país ha dado lugar a la existencia de factores cuya problemática a su vez ha tenido un enorme impacto en la población, dichos factores son; el legal, el económico, el político y finalmente el social, cada uno de ellos tiene un peso específico en las acciones que emprenden y ejecutan los municipios, sin embargo el aspecto que los caracteriza es que todos convergen en un punto común; El Centralismo; que limita el accionar de los municipios forzándolos a plegarse a un sistema cuyas facultades son exiguas e inconsistentes con la realidad.

En el ámbito municipal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 establece que el estado mexicano al organizar el Sistema de Planeación Democrática promoverá el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para el logro del desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, por ello resulta claro que el mismo precepto constitucional prevé la conformación de un municipio libre y soberano y esto incluye desde luego a su Sistema de Planeación, no obstante en un escenario real vemos con tristeza como desde el gobierno federal se decretan y establecen políticas centralistas que impiden el libre accionar de los municipios, haciendo que la vida institucional de éste se supedita a las disposiciones emanadas desde el poder central y que por supuesto impactan en su esquema administrativo, en especial en lo que concierne a la planeación de sus proyectos y programas; particularmente en el estado de Nayarit me parece que la planeación municipal sigue siendo un asunto pendiente, pues en su gran mayoría los ayuntamientos

de la entidad no hacen planeación, de ahí que conciben los planes de desarrollo más como instrumentos necesarios para asirse de recursos que por la propia convicción de planear, de hecho los comités de planeación municipal no funcionan como deberían pues por un lado adolecen de recursos suficientes y por otro carecen de conocimientos técnicos y experiencia profesional para llevar a cabo las tareas de planeación programáticas y presupuestales para conducir el desarrollo local.

Si bien es cierto que en el caso específico de nuestro Estado podríamos decir que el Municipio de Tepic es quizás de los pocos en donde se realiza realmente planeación también es cierto que en el periodo anterior cuyo lapso de tiempo comprendió de Septiembre de 2002 a Septiembre de 2005, pudimos observar la prevalencia de ciertas practicas, deficiencias y problemáticas que no solo son privativas de este municipio, por desgracia pareciera que son el común denominador de muchos Municipios del país.

La recurrente presencia de políticos populistas que hacen del discurso fácil una tarea cotidiana de gobierno, una marcada desvinculación entre niveles de gobierno debido por un lado al enorme protagonismo que los invade y por otro una intolerancia dañina provocada fundamentalmente por diferencias políticas tomando como rehén a la población y trayendo como consecuencia la formación de cacicazgos locales con el consabido retraso del desarrollo, así como la carencia de un servicio civil de carrera son entre otros los principales problemas del Municipio de Tepic, sin embargo desde mi punto de vista el problema mayor lo constituye el excesivo centralismo imperante en su administración que ciertamente no es privativo del Municipio de Tepic, por desgracia es un problema generalizado que se encuentra presente en la totalidad de los Municipios de México, esto los ha obligado a replegarse al dictado de las políticas emanadas desde el

poder ejecutivo federal en temas tan relevantes como la política administrativa, la política fiscal, y la política de gasto, mediante convenios de coordinación fiscal federal que los hace totalmente dependientes de las participaciones federales, lo que los ha conducido a experimentar un profundo grado de ineficiencia recaudatoria, una situación de pereza fiscal y a una falta de motivación para generar procesos innovadores que respondan a las nuevas demandas que el medio les impone.

Por otro lado el profundo centralismo que embarga al municipio de Tepic ha hecho retardar su avance, pues acota los espacios de actuación de la autoridad ya que no obstante y que constitucionalmente se concibe al municipio como libre y soberano, tristemente vemos como en la realidad esto no existe, pues el municipio carece realmente de autonomía de gestión supeditándose como ya lo comentamos anteriormente a los dictados de las políticas centralistas del gobierno federal, sin embargo no todo está perdido me parece que aún y con todo esto, la administración del Municipio de Tepic tiene sobre sí la enorme oportunidad de despegar haciendo acopio de una alto grado de imaginación para impulsar políticas locales de percepción de ingresos propios, ya lo demostró al Municipalizar la función de Transito y Vialidad que le abrió la posibilidad de generar ingresos por 81 conceptos de multas por infracciones al reglamento de Transito, esta y otra acciones pueden ser el detonante de una serie de acciones locales que impulsen su iniciativa, lo que sin duda es un indicio de querer dar pasos firmes para coadyuvar al fortalecimiento financiero del Municipio.

Finalmente considero importante resaltar que solamente haciendo frente a la superación de contrastes que se convierten en verdaderos retos para el desarrollo así como promoviendo mecanismos activos de agilización de los sectores, capitalizando los

espacios, estratificando la actividad económica, promoviendo la participación social así como reordenado los espacios tanto naturales como socio-económicos y tratando de ordenar regionalmente la actividad de manera razonablemente uniforme considerando no solo el aspecto económico ni territorial, sino otros mas que sin duda también son importantes estaremos en la ruta para dar un gran salto que permita lograr el verdadero desarrollo no solamente trascendente sino armonioso que marque el destino exitoso de un nuevo Tepic y un nuevo Nayarit.

En síntesis podríamos concluir finalmente recomendando que en aras de contribuir a consolidar un verdadero ejercicio de la Planeación Democrática para el Desarrollo, como una buena medida y demostración de respeto institucional, el Gobierno Federal y en menor medida el Estatal respetaran las disposiciones contenidas en el texto constitucional relativo a la soberanía de los Estados y en especial la autonomía del Municipio Libre consagrada en el artículo 115 de la CPEUM como expresión de la buena voluntad, acción que sin duda daría muestra de querer que estos finalmente no dependan tanto de sus decisiones centralistas para consolidar ahora si un verdadero federalismo.

BIBLIOGRAFIA.

- ✓ Robbins Stephen. Administración. Prentice Hall Hispanoamericano. Cuarta Edición.
- ✓ Thompson A. Arthur, Strickland A. Administration Estratégica Mc: Graw Hill Decimotercera Edición.
- ✓ Acosta Solís Rafael. Transferencia y Rendición de Cuentas. www.larevista.mx/ed654/opi3.html. consultada en Junio de 2004.
- ✓ Matus Romo Carlos. Estrategia y Planificación. en América Latina. Editorial Hermes.
- ✓ Aguilar Villanueva Luís F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno Estudio. Colección Antología de Políticas Públicas. Tercera Antología. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- ✓ Matus Romo Carlos. Estrategia y Planeación. Editorial Porrúa.
- ✓ Antología de la Planificación en México 1917-1985. Documentos Normativos y Metodológico (1982-1985) Fondo de Cultura Económica Secretaría de Programación y Presupuesto.
- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa.
- ✓ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

- ✓ Ley de Planeación del Estado de Nayarit. Impresos Taller de Gobierno del Estado
- ✓ Barrón Mayorquín Carlos. Los municipios de Nayarit, la heterogeneidad de los retos municipales.
- ✓ Madrigal Uribe Delfino. Los problemas coyunturales de la planeación en México su importancia su sustentabilidad y el ordenamiento territorial. Universidad Autónoma del Estado de México. www.uamex.mx.
- ✓ Álvarez del Castillo Rodolfo. Diagnostico sobre la administración y finanzas. En el corazón de las organizaciones municipales. Capitulo IV
- ✓ Montemayor Seguy Rogelio. Planeación en tiempos de crisis para el desarrollo Secretaria de Programación y Presupuesto.
- ✓ Guillén Arturo. Planificación económica a la mexicana. Editorial Nuestro Tiempo 8ª edición.
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República. [www, pnd.presidencia.gob.mx](http://www.pnd.presidencia.gob.mx).
- ✓ Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. Copladenay. Gobierno del Estado de Nayarit. 2000. www.nayarit.gob.mx
- ✓ Plan de desarrollo Municipal 2002-2005 Secretaria de Planeación y Desarrollo Municipal.

- ✓ Esquivel Nuñez Arturo. Fortalecimiento de gobierno planeacion democrática. www.municipio.gob.mx. Consultada en Julio de 2008.
- ✓ Ziccardi Alicia y Salamachia Humberto. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas. UNAM.1999.
- ✓ Iracheta Cenecorta. Planeacion Regional en México Alfonso. Iglom.iteso.mx.html
- ✓ Cabrero Mendoza Enrique. El premio al gobierno local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) México Octubre de 2002.
- ✓ Importancia de un programa de desarrollo económico local, en la transformación de la infraestructura productiva municipal. Premio como segundo lugar 1999 modalidad investigación; Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) Gaspar Ruiz Velásquez y José G. Vergara Barragán.
- ✓ Segundo Informe de Gobierno Municipal. Septiembre 2004. Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal.
- ✓ Plan Estatal de Desarrollo 2005-201. Copladenay. Gobierno del Estado de Nayarit.2006.
- ✓ Plan de Desarrollo del Municipio de Tepic 2005-2008

- ✓ Aguirre Gerardo. Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal.
Entrevista Personal.