

UNIVERSIDAD POPULAR AUTÓNOMA DEL ESTADO DE PUEBLA

UPAEP



LA PLANEACIÓN MUNICIPAL
Construir desde la base

Trabajo Práctico Profesional

Que para obtener el título de

Licenciado en Ciencias Políticas
Presenta

Felipe de Jesús González Camarena

PUEBLA, PUE

JUNIO 2002



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimiento

Quiero dar gracias a Dios y a la Virgen María en primer lugar por la vida, por mis padres que me educaron y me formaron en la religión católica

A mis hermanos que me ayudaron a crecer y formarme junto a ellos

A las instituciones que me enseñaron a crecer intelectual y humanamente, como lo es la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

A los maestros, quienes me permitieron ser su alumno y me dieron buen testimonio de vida.

A todas las personas, que sin conocerme me brindaron su mano y su casa al llegar a Puebla y ahora gozo con su amistad y afecto

A mis compañeros de generación 1986-1991 con los que compartí cinco años de estudio, trabajo y amistad

A todos mis bienhechores que confiaron en mi y me ayudaron siempre

A María Teresa mi esposa quien ha sido y es apoyo, aliento y amor

Y que Santo Tomás Moro, patrono de los Gobernantes y de los Políticos, ya que su vida nos enseña que el gobierno es, antes que nada, ejercicio de virtudes. Ruego que su figura sea fuente de inspiración para una política que tenga como fin supremo el servicio a la persona humana

Confiado, muy pronto, en San Juan Diego, embajador de la Virgen de Guadalupe, precursor de la Evangelización quien acompaña a nuestra patria

Gracias,

Felipe de Jesús González Camarena

Introducción

Al elegir el tema de la *Planeación Municipal Construir desde la base*, me di cuenta de lo valiosa que era la recomendación de Restituto Sierra Bravo cuando escribe “cierta modestia en la elección del tema”

La **planeación municipal** requiere de esa *modestia*, ya que es un tema de actualización permanente. Comprendí que el campo de estudio era extenso para la ciencia política y para la administración pública y, que las vertientes serían variadas y complejas.

Por lo que me limite en mi trabajo a describir los principios básicos de la planeación, comprender el proceso y delinear por último una propuesta que fuere de utilidad práctica

Confirmé que la *flexibilidad en el proceso* de planeación es importante y que las condiciones para los gobiernos locales son cambiantes. Y que la diversidad y heterogeneidad de gobiernos locales son constitutivas de la realidad municipal

La planeación municipal cada vez requiere de mayor especialización y por otra parte la exigencia de incluir en todo tiempo a los diversos actores sociales y propiamente a los ciudadanos, quienes han estado ausentes y distantes. Será con la participación y la solidaridad de los ciudadanos, que los beneficios que proporciona la planeación municipal logren mejores gobiernos y comunidades más ordenadas en ciudades mejor planeadas, en mejores lugares donde vivir

Sé de las carencias que enfrentan las autoridades locales como instancia más próxima de gobierno y así como el descrédito ciudadano y el riesgo de crisis de gobernabilidad cuando estos gobiernos son inoperantes. La sociedad exige gobiernos eficaces que respondan a las demandas de la ciudadanía. El gobierno local hace frente a las exigencias cada vez más crecientes de la comunidad, y la autoridad experimenta las carencias de recursos humanos, económicos, materiales y técnicos, por enunciar algunas

El breve tiempo de gobierno con el que cuentan las autoridades locales para hacer realidad los planes y programas, cuando estos existen, es una limitante. Además, si queremos construir un futuro digno para cada localidad, ciertamente habrá que construirlo desde la base “Pensar globalmente y actuar localmente”, pasará de ser una frase a ser una actitud

Podemos llegar al futuro:

1) Sin participar, 2) Empujado por la solución de los problemas. 3) Estirado por un sueño, por una visión

Seguir la primera opción es irresponsable, la segunda opción es una obligación y el tercero es excelente manera para dejar huella, hacer algo importante

Creo que un aspecto trascendente en la vida de los pueblos es la Providencia, *“previsión y cuidado que Dios tiene de sus criaturas”*, si consideramos en la planeación esta acción de gobierno de Dios, la planeación tiene mucho de esperanza

Si este trabajo llega a ser de utilidad a quienes tienen la difícil, pero noble tarea de gobernar habrá sido útil.

Índice

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Construir desde la base

Agradecimiento

Introducción

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Construir desde la base

1 - CONCEPTUALIZACIÓN

1 1 - Definición de planeación

1 2. - Las etapas del proceso de planeación

1 3 - La planeación

1 4 - El Plan y los Programas

2 - MARCO DE ACTUACIÓN DE LA PLANEACIÓN

2 1 - Disposiciones a seguir para conformar el Plan de Desarrollo Municipal.

3 - LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

3 1. - Vertientes de la Planeación Municipal

3 2 - Objetivos de los planes municipales

4 - PROPUESTA DE MODELO DE PLANEACIÓN

4 1 - Marco de análisis tridimensional de la gerencia pública

4.2 - Los desequilibrios en decisiones en gerencia pública

4 3 - La mezcla estratégica en equilibrio

4 4 - Modelo tradicional de planeación a largo plazo

4 5 - Modelo de planeación estratégica

4 6 - Diseño deseable de un sistema de planeación estratégica

5 - EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5 1. - El Diagnóstico Municipal

5 2 - La temporalidad y el Alcance

5 3 - Las Estrategias y Líneas de Acción

5 4. - La Programación

5 5 - Programa Operativo Anual (POA)

5.6 - La Presupuestación

5 7 - Presentación del Plan

6 - CONCLUSIONES

7 - BIBLIOGRAFÍA

8 - ANEXO

8.1 - Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

8.2 - Grado de escolaridad en las 2106 autoridades municipales electas Estado de Puebla.

1. - CONCEPTUALIZACIÓN

1 1 - Definición de Planeación

“Planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensa realizar para logra ciertos objetivos y metas, y vigilar que la ejecución de las mismas corresponda a dicho orden y se encamine, en sus efectos, a la consecución de tales objetivos y metas ”¹

Planeación Racionalización de recursos para promover el desarrollo municipal, estatal o nacional

“Será necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte esencial de un proceso mismo, que es el de planeación ”²

1 2 - Las etapas por las que debe atravesar el proceso de planeación son

- a) *Programación* Definición de objetivos y metas
- b) *Presupuestación* Asignación de recursos para la ejecución del plan
- c) *Discusión y aprobación* Análisis del presupuesto
- d) *Ejecución y control* Realización y verificación de las actividades
- e) *Evaluación* “Apreciación mediante un juicio valorativo de lo que se ha cumplido o dejado de hacer ”³

1 3 - La planeación

“La planeación es una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto de desarrollo”⁴

Se estima a la planeación como valor y práctica indispensable de la gestión municipal y pública en general

¹ Sistema Nacional de Planeación Democrática p 10

² Sistema Nacional de Planeación Democrática p 4

³ Raúl Olmedo Diccionario de la administración pública municipal P 112 Ed Comuna México, 1977

⁴ Manual básico par la administración municipal P 3

1.4 - El Plan y los Programas

“El plan es un instrumento de la política gubernamental que permite organizar los recursos para llevar adelante la transformación de la realidad local ”

“En un programa se definen las tareas o acciones a realizar con mayor claridad ”⁵

Podemos definir a la *programación* como “instrumento de la planeación en el que se establecen claramente propósitos y acciones bien definidos, mediante éstos se expresan condiciones para prestar servicios, introducir cambios, enfrentar problemas, racionalizar recursos, etc ”⁶

2. - EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LA PLANEACIÓN.

2.1 - Disposiciones a seguir para conformar el Plan de Desarrollo Municipal

Bases jurídicas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 25 y Artículo 26
- Ley de Planeación Federal
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

Bases Programáticas

- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Estatal de Desarrollo
- Programas Regionales
- Plan Municipal

Bases de Coordinación

De seguimiento

- Comité de Planeación
- Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal

Acuerdos

- Convenios de Desarrollo Municipal
- Convenios y Acuerdos Específicos

⁵Manual básico par la administración municipal P 3

⁶ Diccionario de la administración pública municipal Raúl Olmedo Comuna P 125

“Establece lo relativo al sistema de planeación como un medio permanente para la utilización eficiente de los recursos públicos y la promoción integral de la entidad, los planes de desarrollo y las instancias de coordinación ”⁷

“El Plan Nacional de Desarrollo constituye el primer documento que produce el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) Su instrumentación y ejecución requiere, ahora, de la precisión de los mecanismos de las actividades del proceso de planeación, es sus distintos ámbitos y niveles ”⁸

3. - LA PLANEACIÓN MUNICIPAL.

Considerando

“Son los municipios los primeros núcleos de convivencia y los permanentes en la historia de la humanidad, en cualquier país y en cualquier civilización y, por tanto, la Administración más antigua, la que aporta inmediatez al ciudadano, control, participación y transparencia -superior en ocasiones- a los otros niveles de la Administración Sin embargo, han sido los grandes ausentes de todos los centros de decisión y mesas negociadoras institucionales que han ido configurando el actual modelo de Estado”⁹

No cabe duda que si un municipio no gozará de las libertades que hoy en día tiene, aún considerando sus limitantes y sus ataduras, la planeación municipal no tendría razón de ser Sin estas atribuciones no sería posible formular un plan acorde a las necesidades del municipio

- La estructura interna de los municipios con un órgano de elección directa el ayuntamiento
- La personalidad jurídica del municipio facultado para el manejo de su patrimonio
- La facultad para expedir sus propios reglamentos
- El manejo de los servicios públicos como responsabilidad municipal
- El libre manejo de la hacienda municipal
- La posibilidad de establecer convenios con los estados para manejar la administración de recaudaciones
- La capacidad del municipio para formular y organizar su desarrollo urbano
- La posibilidad de coordinar esfuerzos en municipios que constituyan (o tiendan a conformar) una continuidad urbana

⁷ Manual básico par la administración municipal P 7

⁸ Sistema Nacional de Planeación Democrática P IX

⁹ Rita Barberá en " Carta Local" Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias N° 83 Junio de 1997 p 10 Madrid, España

- La facultad del manejo de la fuerza pública.¹⁰
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.¹¹

3.1 - Vertientes de la Planeación Municipal

“El Sistema de Planeación Democrática señala cuatro vertientes que deben observarse en la elaboración de los planes de desarrollo obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación”¹²

Se requiere que el municipio realice la planeación a partir de sus propias instituciones y específicas necesidades de desarrollo, dando continuidad y fortaleciendo al gobierno local y que sea “capaz de diseñar y funcionar operativamente en el largo y mediano plazo”¹³

3.2 - Objetivos de los planes municipales

“Los planes municipales pretenden los siguientes objetivos

- Un desarrollo equilibrado entre sus diferentes localidades,
- La promoción del ritmo creciente de cambio económico y social”¹⁴

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se advierte que” la planeación no debe ser más 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 de los de la sociedad, entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuál son sus necesidades inmediatas, entre la experiencia y el sentido innovador, entre el pasado y el futuro”¹⁵

¹⁰ La clasificación se retoma del texto Centro Nacional de Estudios Municipales /CNEM, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1985, pp 183-188. La actualización hasta 1995 es responsabilidad de Rodolfo García del Castillo, Autor del libro Los Municipios en México. Los retos ante el futuro CIDE

¹¹ Con la reforma al artículo 115 Constitucional (de fecha 22 diciembre 1999), se otorga la facultad a los ayuntamientos de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los Estados y a la Federación en su caso, de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los mismos

¹² Manual básico par la administración municipal P 9

¹³ Tonatiuh Guillén López "Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez " En INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES. Un panorama de experiencias municipales en México, México, abril 2002 CIDE Fundación Ford CEDEMUN p 263

¹⁴ Manual básico par la administración municipal P 10

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 200-2006 p 9

Es necesario que en la planeación en México “se inviertan los parámetros tradicionales en vez de proceder de manera centralizada, sea descentralizada, se construya desde la esfera local, (municipal)” ¹⁶

Una ventaja de la planeación a nivel municipal lo constituye su cercanía, como bien lo expresa Pasqual Maragall, Alcalde de Barcelona “Hay que solucionar las cosas lo más cercano posible de los ciudadanos, a no ser que, por razones de eficacia y equidad se requiere lo contrario. El principio de subsidiariedad significa proximidad con responsabilidad, lealtad institucional” ¹⁷

Alicia Ziccardi y Homero R. Saltalamacchia apuntan que “Los municipios, por ser instancias Intermedias de poder mucho más cercanas a las necesidades y posibilidades de control ciudadano, constituyen un espacio territorial, social y político esencial en la afirmación y enriquecimiento de esos procesos” Y para México, “la alternancia de partidos políticos en el control del ejecutivo local ha desarrollado () competitividad, () transformaciones en las economías locales y en las formas de gobierno, ha contribuido a que se introduzcan modificaciones en la organización institucional local () ha transformado las formas de obtención de recursos y las *instancias de participación y representación social y política*” ¹⁸ En el proceso de planeación, estos elementos son un referente obligado

4. PROPUESTA DE MODELO DE PLANEACIÓN.

4.1 - Marco de análisis tridimensional de la gerencia pública

Desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos y en Europa se introduce la Gerencia pública en los programas de formación, e incluso se comienza a incorporar tanto en escuelas de gobierno y administración pública como en las de administración de empresas

Ya que en estos años aparecen en el contexto una fuerte presión por la modernización económica, hacia los gobiernos exigiendo eficiencia, se reconoce que los gobiernos no son un todo coherente, uniforme, monolítico por lo que los gobiernos se ven obligados a evitar la dispersión y focalizar sus acciones

También los agentes no gubernamentales son más participativos y demandantes, obligan a contar con gobiernos más confiables

El entorno de crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, que pone en duda la existencia de las mismas, la crisis de eficacia en los gobiernos y sus

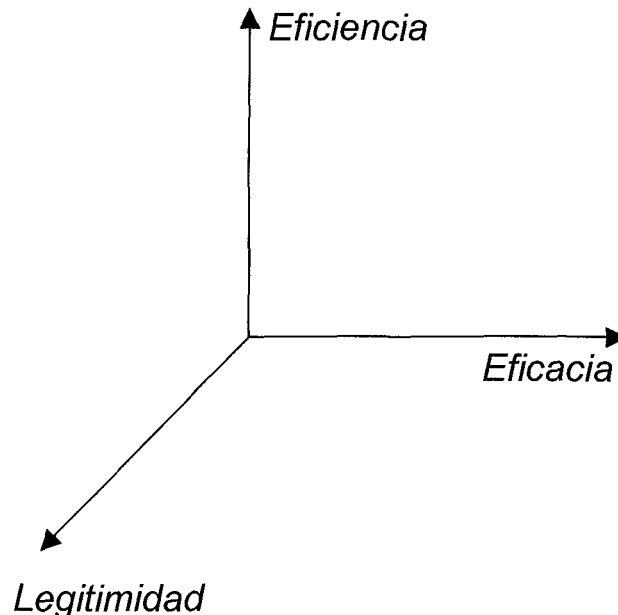
¹⁶ Tonatiuh Guillén López “Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez” En INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES. Un panorama de experiencias municipales en México. México, abril 2002 CIDE Fundación Ford CEDEMUN p 263

¹⁷ Pasqual Maragall, Alcalde de Barcelona en “Carta Local” Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias N° 83 Junio de 1997 p 12 Madrid, España

¹⁸ Alicia Ziccardi y Homero R. Saltalamacchia Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas P 13 UNAM Instituto de Investigaciones Sociales México 1997

instituciones, que por dispersión no dirigen (*focalizan*) sus impactos y, crisis de legitimidad, debido a la falta de credibilidad y confianza en el gobierno ya que la ciudadanía esta divorciada de sus autoridades estas deben propiciar la innovación y la incorporación de la gerencia pública

"Gerencia pública- entendida no como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión- surge como herramienta para conceptuar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas "¹⁹ "La gerencia pública construye espacios de diagnóstico y decisión alrededor de los tres ejes de referencia (eficiencia, eficacia y legitimidad) y al interior de los cuales se desplazan las opciones de la acción gubernamental la *eficiencia*, como prerequisite de sobre vivencia, como método de análisis insumo / producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen, La *eficacia*, como método de visualización clara de los logros e impactos que se requieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente, y la *legitimidad*, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar "²⁰



Fuente Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 23

¹⁹ Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 21-22

²⁰ Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 22

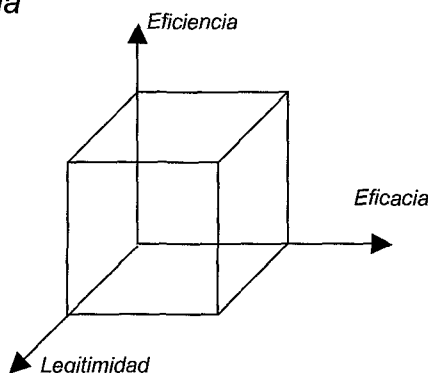
4 2 - Los desequilibrios en decisiones en gerencia pública

“La gerencia pública busca conjugar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo, y de esta forma potenciar la claridad del rumbo, es decir dar dirección a programas y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores”²¹

4 3 - La mezcla estratégica en equilibrio

“La dificultad de la gerencia pública radica en *integrar los tres ejes o dimensiones en cada acción gubernamental*, es decir en lograr la mezcla estratégica apropiada de estos ingredientes. Encontrar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas a un costo bajo o al menos razonable, lograr con precisión los efectos buscados, y hacerlo integrando las preferencias de diversos agentes, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad”²²

En “el marco de decisiones de la gerencia pública, esto es, decidir frente a una diversidad de restricciones de recursos y frente a una diversidad de objetivos contradictorios entre sí, pero haciéndolo a partir de un método de análisis estructurado, organizado por aproximaciones sucesivas, integrando objetivos conflictivos y llevándolos hacia un conjunto de acciones gubernamentales, Todo ello tratando de mantener dos características en la toma de decisiones la *consistencia y la congruencia*”²³



Fuente Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 25

²¹ Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Pública Municipal P 21, 22

²² Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Pública Municipal P 22

²³ Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Pública Municipal P 25

4.4 - Modelo tradicional de planeación a largo plazo

Una de las críticas que se pueden hacer al modelo tradicional es la que Tonatiuh Guillén López apunta

“La planeación ha sido un objetivo de la ideología política, pero escasamente una práctica sistemática y ejercida por aparatos institucionales especializados”²⁴

En México, la Ley de planeación intenta consolidar la planeación de manera integral, “de manera *total*, a todos los espacios territoriales, a todas las funciones gubernamentales. En el texto de la Ley este principio tiene su expresión más evidente al pretender crear un *sistema*” (el Sistema Nacional de Planeación Democrática), que cumpliría ese objetivo de totalidad, que es un primer rasgo del modelo de planeación que se ha pretendido en México desde hace más de dos décadas²⁵

En la forma tradicional de la planeación se observa tanto la prominencia del Estado, como un énfasis centralizador, y una pretensión democrática²⁶

“Las anteriores características de la planeación del desarrollo y de la acción gubernamental, en un contexto centralizado como el nuestro, fueron replicadas sin mayores consideraciones en las entidades federales”²⁷

“El repertorio de soluciones tradicionales en las agendas de gobierno, así como en las corporaciones privadas está agotado, la capacidad de innovación, adaptación y rediseño oportuno, son en ambos sectores, los factores claves de permanencia”²⁸

En el modelo tradicional la evaluación al plan se hacía en periodos largos y el producto más importante de la planeación era el llamado *plan*.

Como una alternativa a la planeación tradicional, surge la planeación estratégica

²⁴ Tonatiuh Guillén López “Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez ” En INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES. Un panorama de experiencias municipales en México. México, abril 2002 CIDE Fundación Ford CEDEMUN p 263

²⁵ Tonatiuh Guillén López “Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez ” En INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES. Un panorama de experiencias municipales en México. México, abril 2002 CIDE Fundación Ford CEDEMUN p 265

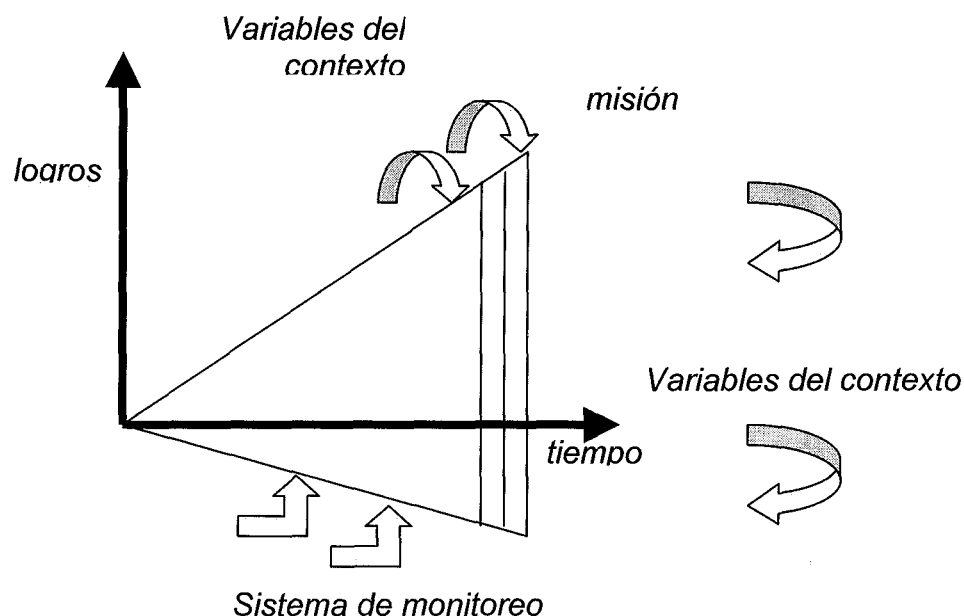
²⁶ Ver Artículo 25 Constitucional

²⁷ Tonatiuh Guillén López “Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez ” En INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES. Un panorama de experiencias municipales en México. México, abril 2002 CIDE Fundación Ford CEDEMUN p 265

²⁸ Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Pública Municipal P27

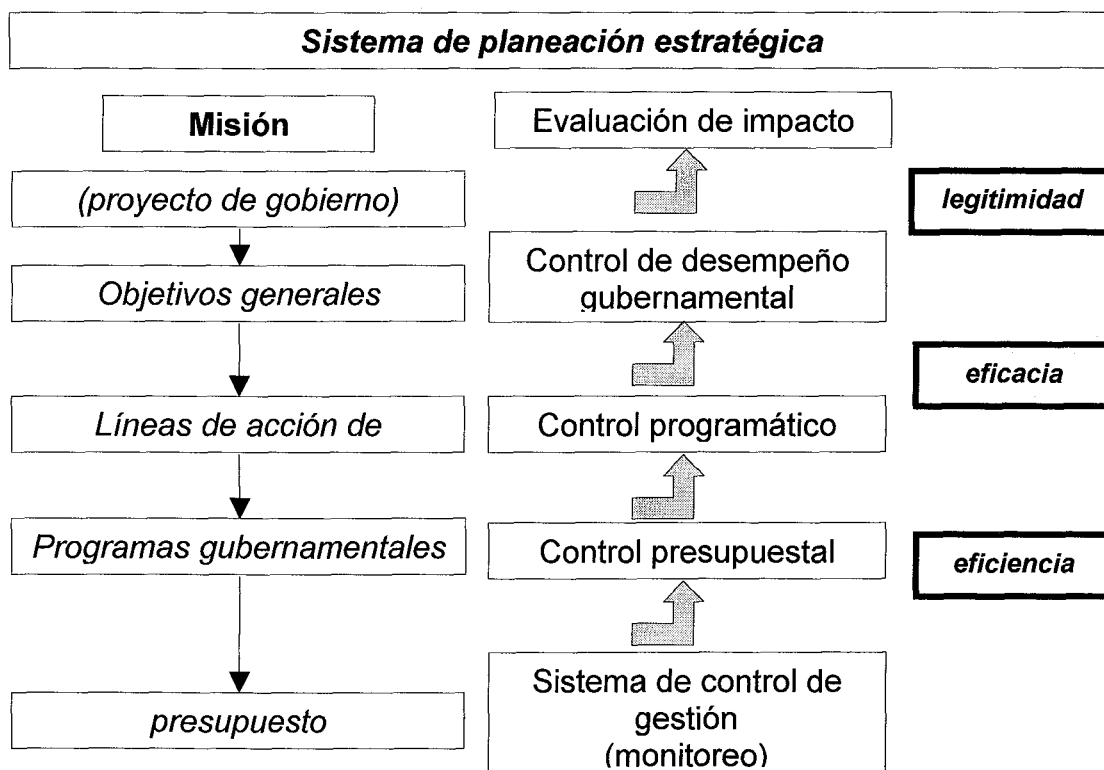
4.5 - Modelo de planeación estratégica

Ciertamente el concepto de planeación estratégica se ha desarrollado en ambientes empresariales, especialmente en las grandes corporaciones privadas



Fuente Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 28

4.6 - Diseño deseable de un sistema de planeación estratégica

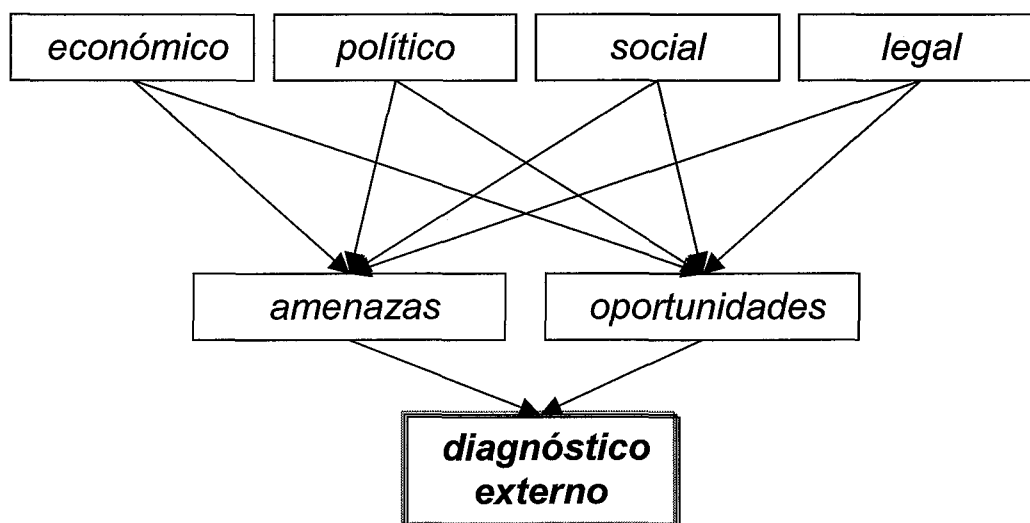


Fuente Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 34

5. - EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5 1 - El Diagnóstico Municipal

ámbitos



Fuente Enrique Cabrero Mendoza Gerencia Publica Municipal P 38

5 2 - La temporalidad y el Alcance

“El plan de desarrollo se elabora para el período de la gestión administrativa constitucional municipal. Los programas municipales son anuales”²⁹

Sin embargo, el ciudadano está ausente pues los comités de planeación en los estados y los comités municipales son “inoperantes por su subordinación extrema a los ejecutivos estatales y a los presidentes municipales”³⁰

5 3 - Las Estrategias y Líneas de Acción

“Las estrategias y líneas de acción son los mecanismos específicos que permiten a los órganos del ayuntamiento hacer operativo el programa”³¹

5 4 - La Programación

“Programación es la definición de quién, cómo y con qué se llevarán a cabo las acciones, el método de trabajo y los resultados a lograr”³²

²⁹ Manual básico par la administración municipal P 16

³⁰ Javier Hurtado Derechos Políticos en el orden Municipal. (Cuadernos de Debate, CIDE CESEM CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO P 25

³¹ Manual básico par la administración municipal P 16

³² Manual básico par la administración municipal P 17

5 5 - Programa Operativo Anual (POA)

“El Programa Operativo Anual es una serie de actividades en forma ordenada que constituyen una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de cada uno de los órganos del ayuntamiento”³³

5 6 - La Presupuestación

“Presupuestación se cuantifican en términos monetarios las actividades”³⁴

5 7 - Presentación del Plan

6. - CONCLUSIONES.

“La frecuente **falta de planificación** (en el proceso de urbanización) acarrea muchos males. Como han señalado los Padres sinodales, « en ciertos casos, algunas partes de las ciudades son como islas en las que se acumula la violencia, la delincuencia juvenil y la atmósfera de desesperación» El fenómeno de la urbanización presenta asimismo grandes desafíos a la acción pastoral de la Iglesia, que ha de hacer frente al desarraigo cultural, la pérdida de costumbres familiares y al alejamiento de las propias tradiciones religiosas, que no pocas veces lleva al naufragio de la fe, privada de aquellas manifestaciones que contribuían a sostenerla”³⁵

La planeación es más importante que los planes o programas por sí mismos, lo fundamental para el éxito de la planeación no es llegar a generar un documento sino su ejecución real y el cumplimiento de sus propósitos, que incida directamente en las acciones de gobierno y que estas beneficien a la sociedad.

La planeación es un método en cuanto nos permite caminar a una mejor situación. Una adecuada planeación sumada a las habilidades directivas de las autoridades locales harán gobiernos más competitivos capaces de adecuarse al cambio e innovar constantemente en una tendencia de mejora continua.

La planeación por sí no resuelve los problemas pero sin la planeación los problemas serán recurrentes y con mayor dificultad se podrá salir de crisis de gobierno.

³³ Manual básico par la administración municipal P 17

³⁴ Manual básico par la administración municipal P 18

³⁵ Juan Pablo II La Iglesia en América N° 21 p 29 Ediciones Luz y Sal México

Y “si bien la planeación por sí no resuelve los problemas ni asegura el futuro, permite por los menos disponer de mejores instrumentos y condiciones así como ordenar las acciones por realizar dentro de una perspectiva más amplia”³⁶

Se requieren de acciones unidas y coordinadas a favor de la justicia, del desarrollo y del progreso de comunidades más necesitadas, que generalmente son los gobiernos locales o municipales

Desde una perspectiva humana, la planeación municipal es una tarea esperanzadora ya que concierne al futuro de cada localidad, supone confianza en las autoridades y sus gobernados. Ya que muchas de las acciones serán posibles sólo con el concurso de los vecinos, de todos los ciudadanos

Hace falta formar a los administradores públicos, que por su saber y capacidad técnica puedan ayudar a muchas comunidades que requieren de una adecuada planeación para poder disfrutar de los bienes en condiciones de igualdad y justicia. Reconociendo por un lado el rezago y marginación de los municipios mexicanos y por otro la complejidad del proceso de planeación, la formación de profesionales en esta área es de suma importancia

Es desde el orden de gobierno de los municipios donde se puede combatir la pobreza y la marginación con resultados más efectivos ya que son las instituciones municipales las que en muchos lugares disponen de recursos humanos, técnicos y financieros, por lo que la planeación municipal deberá ser una herramienta que permita el desarrollo comunitario evitando la improvisación o la falta de continuidad

La planeación municipal, siendo revalorada se convertirá en una manera de renovación efectiva del sistema federal de gobierno ya que la evolución interna de los ayuntamientos tiende cada vez más a impulsar las políticas de descentralización del estado y la federación.

El proceso de planeación enriquece a la función de gobierno si se permite y fomenta la participación ciudadana y la iniciativa individual responsable y si la planeación incorpora los principios de la gerencia pública municipal, entendida no como un recetario sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión

“Al fortalecer las libertades y los derechos de las personas, se alienta su participación política y su exigencia de mejores gobiernos, empezando por los que le son más cercanos, los gobiernos locales.”³⁷

³⁶ Sistema Nacional de Planeación Democrática P-XIII

³⁷ Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los E U M durante la conferencia Internacional del “Foro de Federaciones”, Québec 1999 en El municipio mexicano Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional CEDEMUN Méx P 13

7. - BIBLIOGRAFÍA.

Barberá, Rita En "**Carta Local**" Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias N° 83 Junio de 1997 Madrid, España

Cabrero Mendoza, Enrique Nava Campos, Gabriela (Coordinadores) **Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso** México CIDE Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial Primera Reimpresión, Octubre 2000

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Actualizada con las reformas aprobadas hasta abril del 2000 Cámara de Diputados México 2000.

Guillén López, Tonatiuh "Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez" En **INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES: Un panorama de experiencias municipales en México.** México, abril 2002 CIDE Fundación Ford CEDEMUN

Hurtado, Javier **Derechos Políticos en el Orden Municipal.** (Cuadernos de Debate) CIDE CESEM CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO

IAPEM **Manual básico par la administración municipal** Instituto de Administración Pública de Estado de México A C Toluca, México, 1997

Maragall, Pasqual Alcalde de Barcelona en: "**Carta Local**" Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias. N° 83 Junio de 1997 Madrid, España

Olmedo, Raúl **Diccionario de la administración pública municipal.** P 112 Ed Comuna México, 1977

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República Talleres Gráficos de México.

Sierra Bravo, Restituto. **Tesis Doctorales y Trabajos de Investigación Científica** Metodología General de su Elaboración y Documentación 5° Edición Ed Paraninfo Madrid, España. 1999

Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. Secretaría de Programación y Presupuesto México

Zedillo Ponce de León, Ernesto Dr Presidente Constitucional de los E.U M, conferencia Internacional del "Foro de Federaciones", Québec 1999 en **El municipio mexicano. Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.** CEDEMUN Méx

Ziccardi, Alicia y R. Saltalamachi, Homero. **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas** UNAM Instituto de Investigaciones Sociales México 1997

S S Juan Pablo II. **La Iglesia en América** Exhortación Apostólica Post sinodal *Ecclesia in America*. Ediciones Luz y Sal México 22 Enero 1999

8. - ANEXO.

8 1 - Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

” Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que es su caso se establezcan

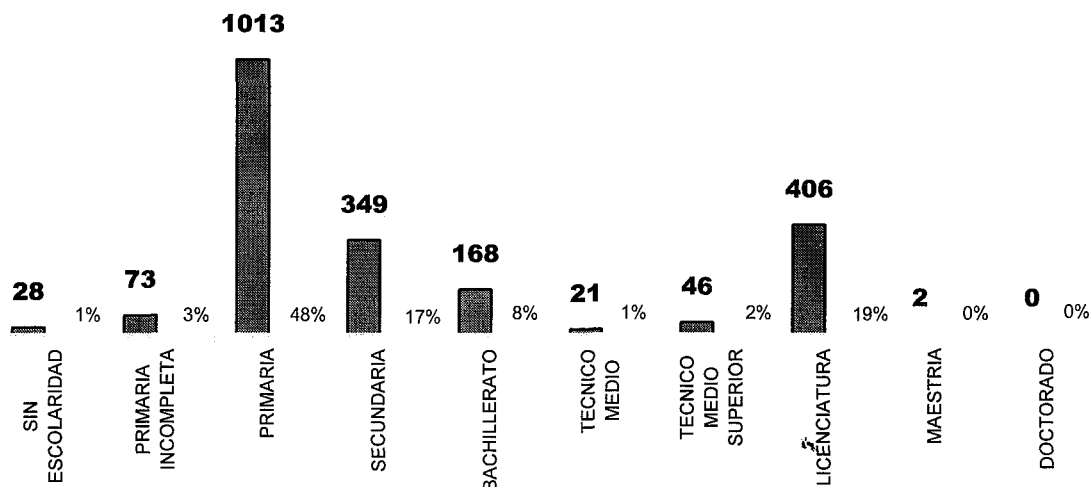
Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente

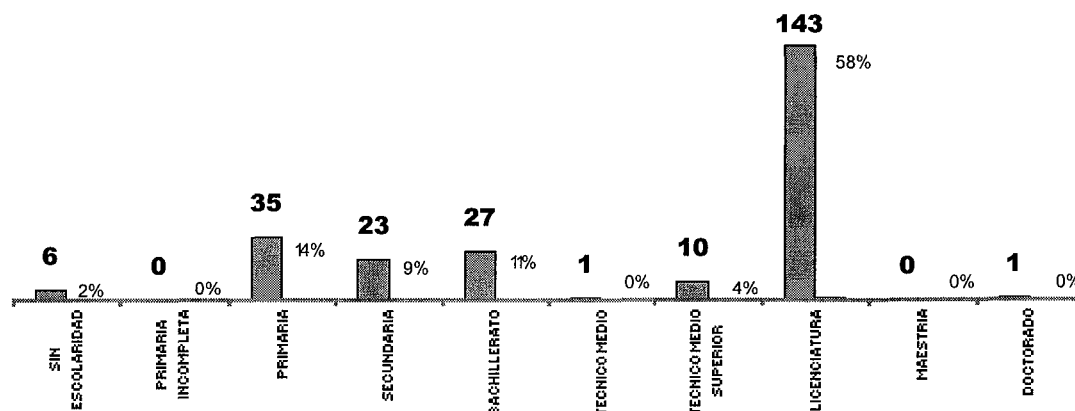
La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución ³⁸

8.2 - Grado de escolaridad en las 2106 autoridades municipales electas Estado de Puebla



Grado de estudios de las autoridades municipales de las veintiuna principales ciudades poblanas



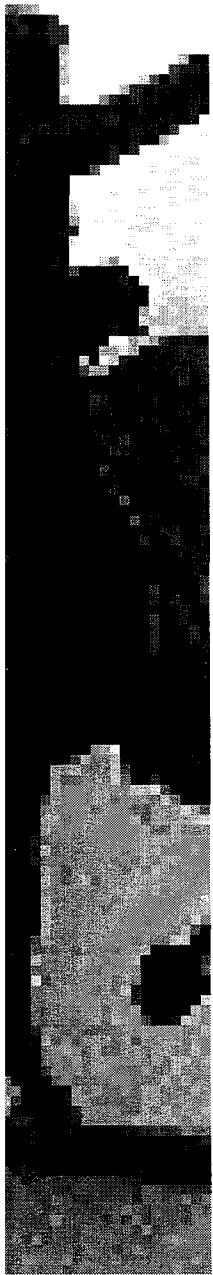
Fuente: Gobierno del Estado de Puebla
Secretaría de Gobernación Centro Estatal de Desarrollo Municipal
Puebla, Puebla, febrero del 2000

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Actualizada con las reformas aprobadas hasta abril de 2000 Cámara de Diputados México 2000

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

construir desde la base





LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

1. *CONCEPTUALIZACIÓN*
2. *MARCO DE ACTUACIÓN DE LA PLANEACIÓN*
3. *LA PLANEACIÓN MUNICIPAL*
4. *PROPUESTA DE MODELO DE PLANEACIÓN*
5. *EL PROCESO DE PLANEACIÓN*

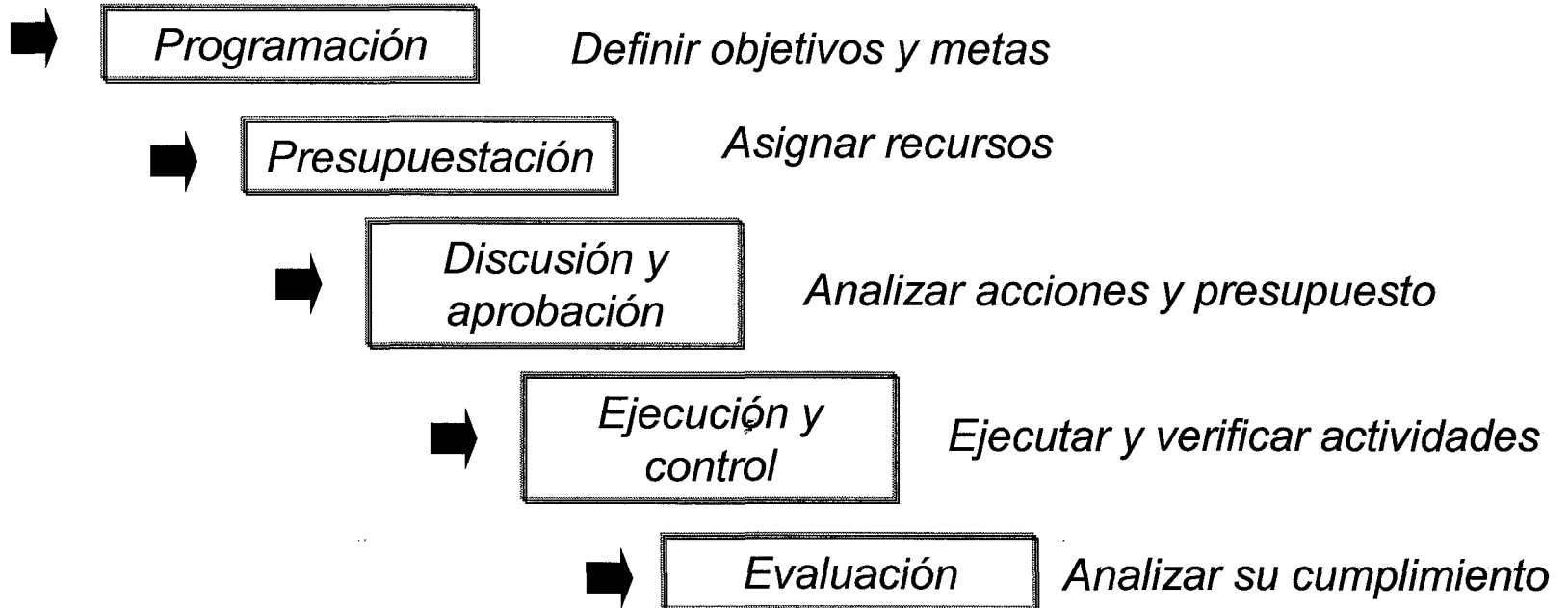
1.- CONCEPTUALIZACIÓN

1.1.- Definición de Planeación:

“Planeación. Racionalización de recursos para promover el desarrollo de los diferentes niveles de gobierno e Instituciones gubernamentales.

1.- CONCEPTUALIZACIÓN.

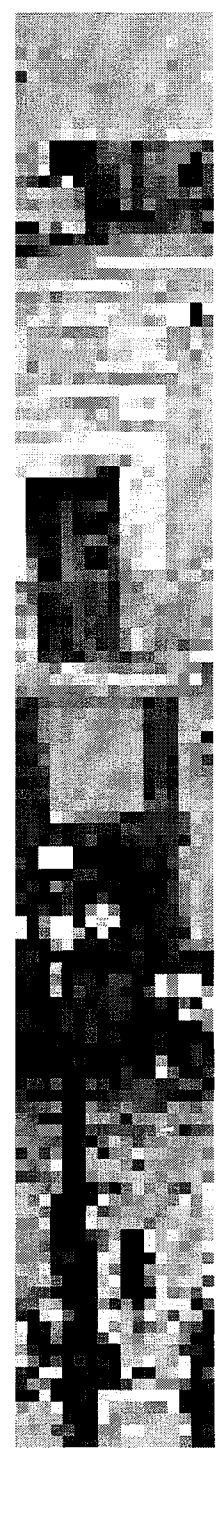
1.2.- Las etapas del proceso de planeación



1.- CONCEPTUALIZACIÓN

1.3.- La planeación

“La planeación es una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto de desarrollo”



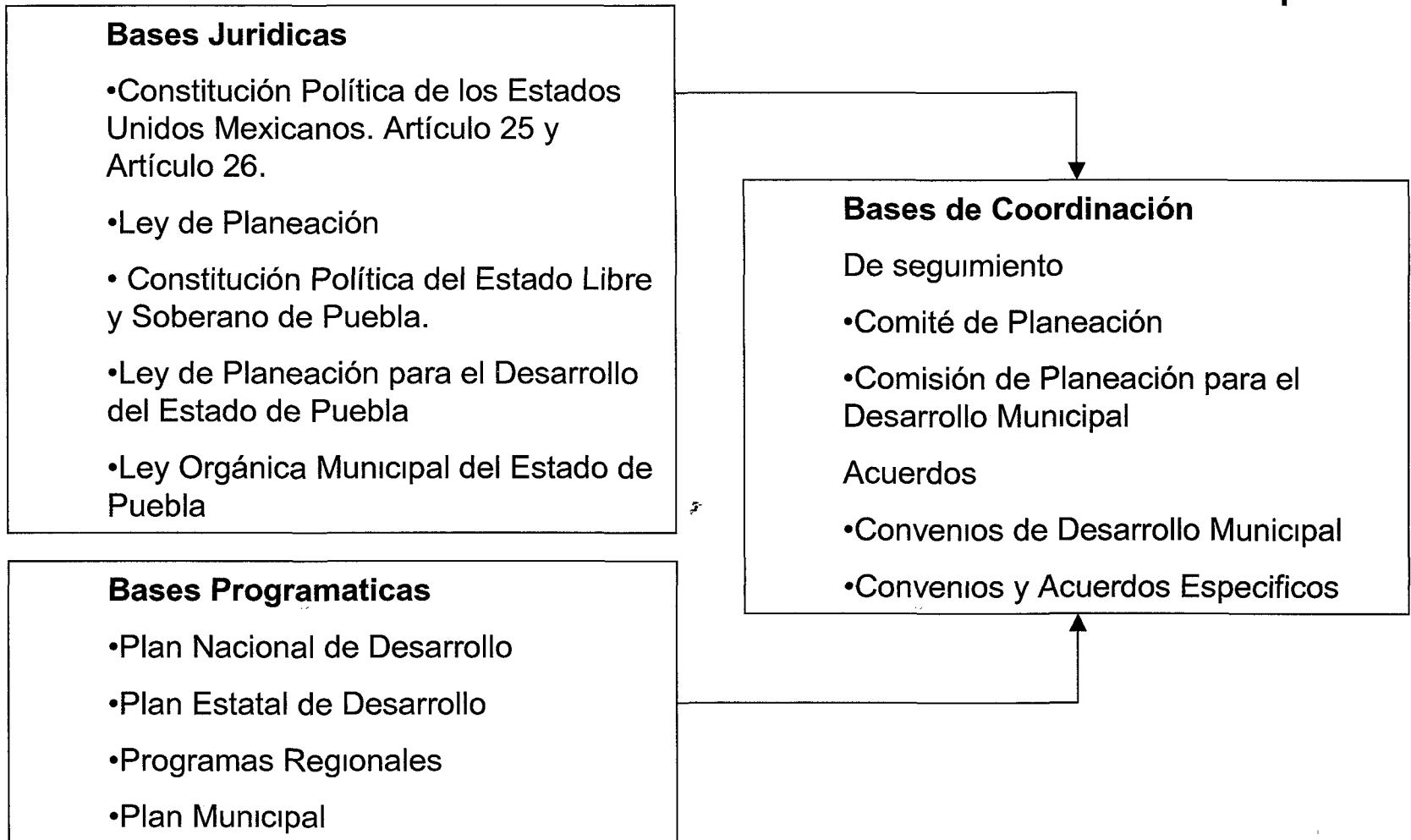
1.4.- El Plan y los Programas

“El plan es un instrumento de la política gubernamental que permite organizar los recursos para llevar adelante la transformación de la realidad local.”

“En un programa se definen las tareas o acciones a realizar más específicas”

2.- MARCO DE ACTUACIÓN DE LA PLANEACIÓN

2.1.- Disposiciones a seguir para conformar el Plan de Desarrollo Municipal



2.- MARCO DE ACTUACIÓN DE LA PLANEACIÓN

Estas disposiciones:

“Establecen lo relativo al sistema de planeación como un medio permanente para la utilización eficiente de los recursos públicos y la promoción integral de la entidad; los planes de desarrollo y las instancias de coordinación.”



3.- LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

3.1.- Vertientes de la Planeación Municipal

El Sistema de Planeación Democrática señala cuatro vertientes que deben observarse en la elaboración de los planes de desarrollo:

- *Obligatoria* *son líneas y normas de operación de todos los servidores públicos Municipales.*
- *De coordinación* *correlación entre organos e instituciones federales y estatales.*
- *De inducción* *promovera la participación de los sectores privado y social*
- *De concertación* *se consideran los compromisos que los diferentes sectores acepten asumir*

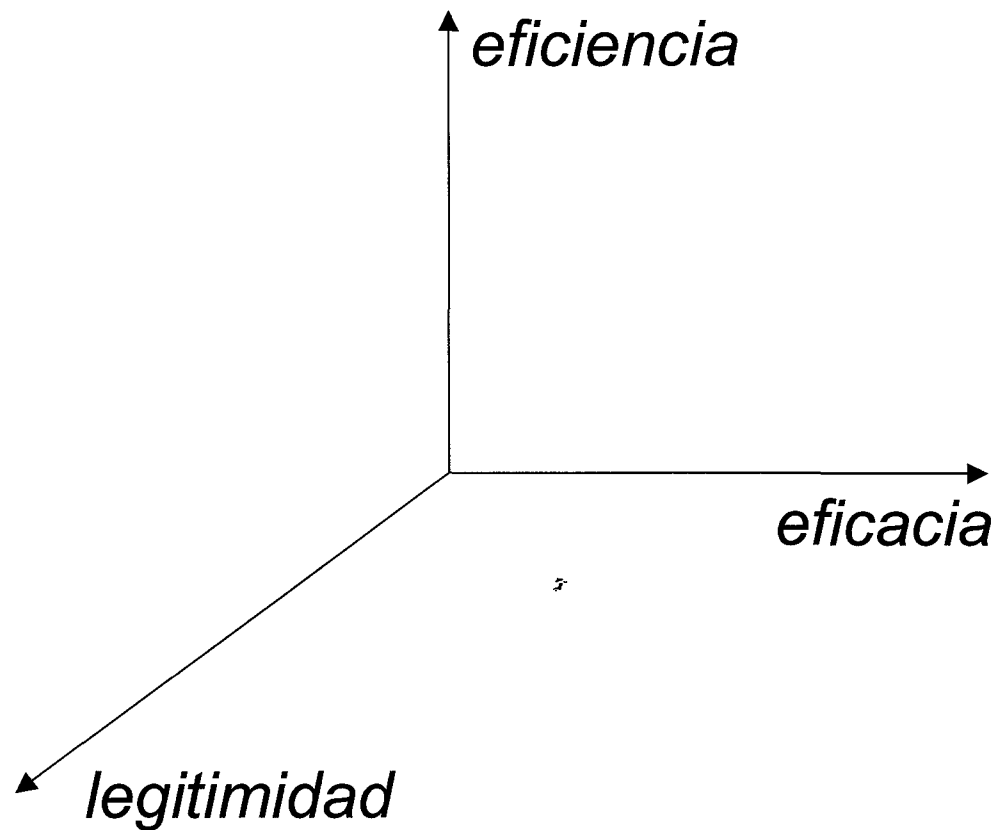
3.- LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

3.2.- Objetivos de los planes municipales

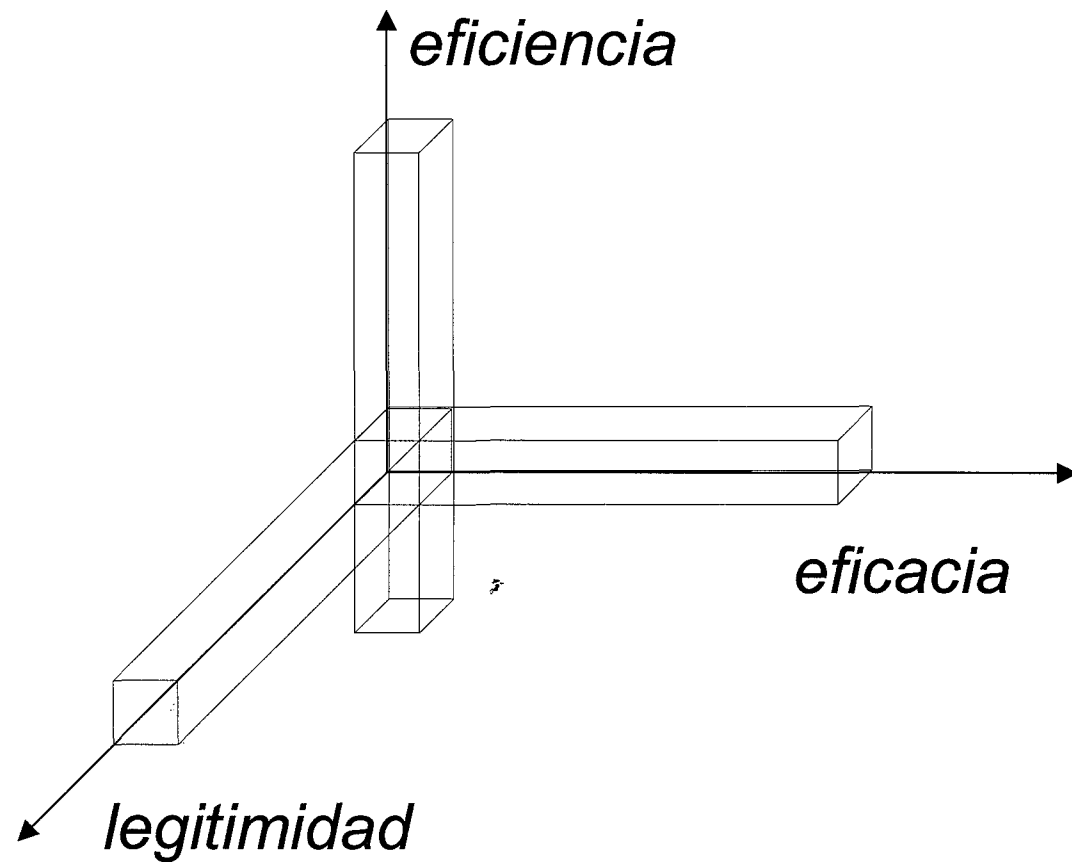
- *“Un desarrollo equilibrado entre sus diferentes localidades.”*
- *“La promoción del ritmo creciente de cambio económico y social.”*

4.- PROPUESTA DE MODELO DE PLANEACIÓN

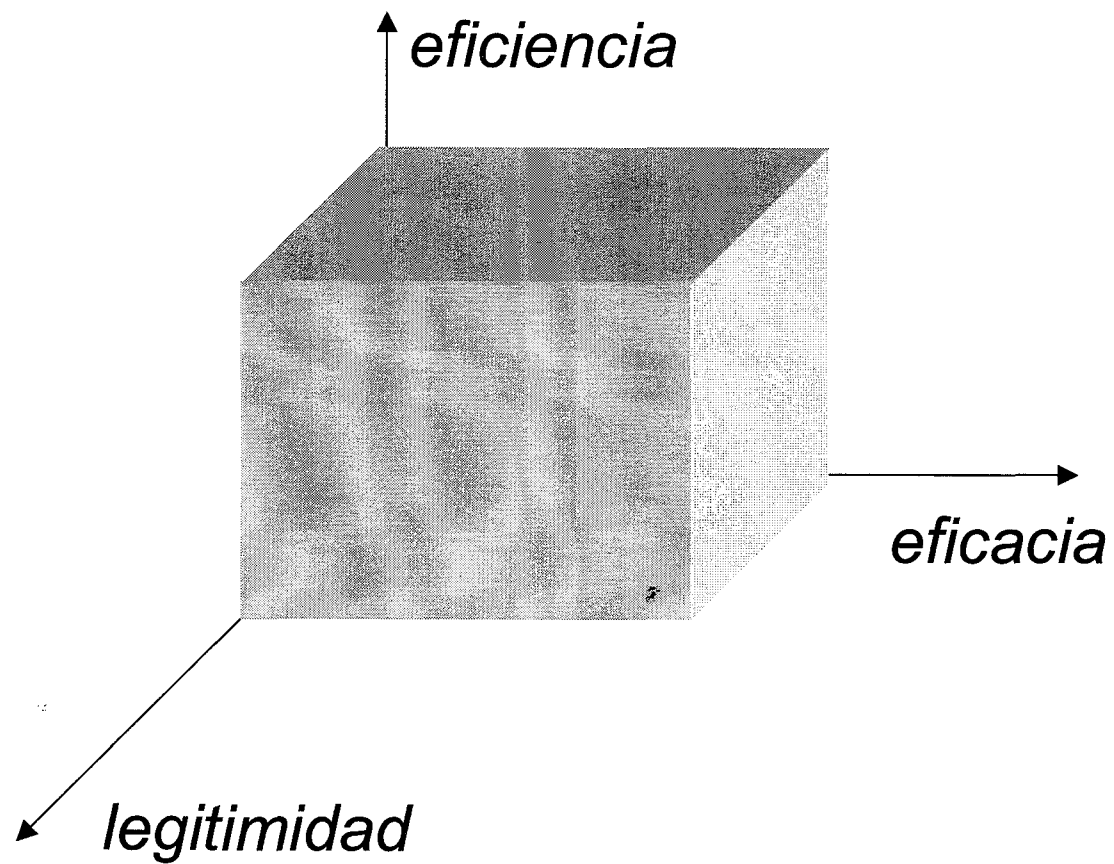
4.1.- Marco de análisis tridimensional en la gerencia pública



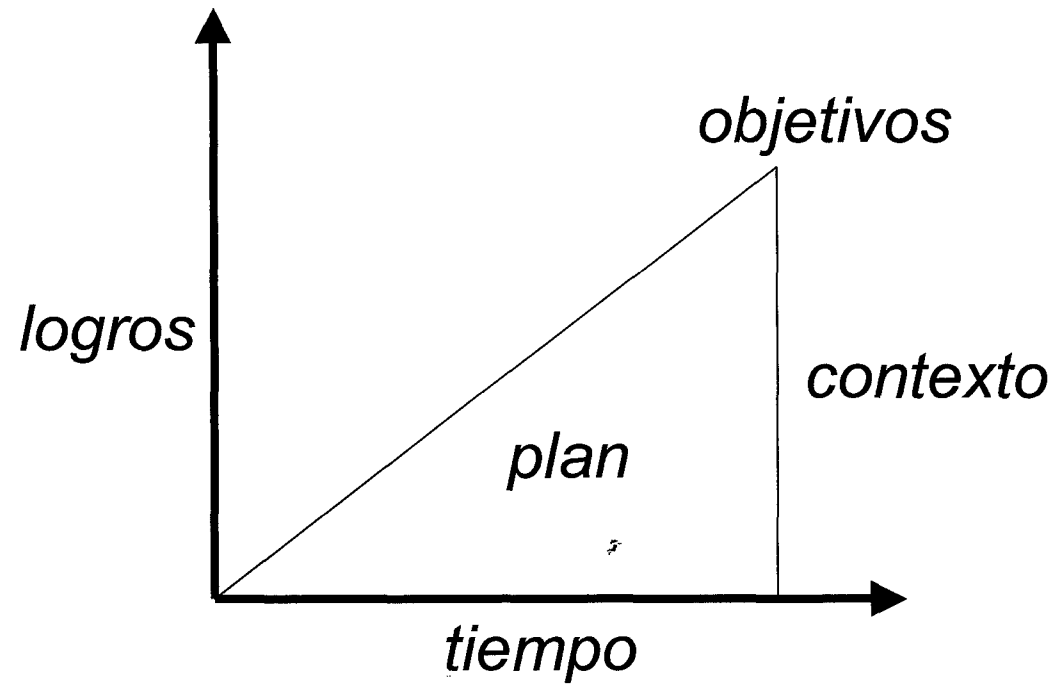
4.2.- Los desequilibrios en decisiones de gerencia pública



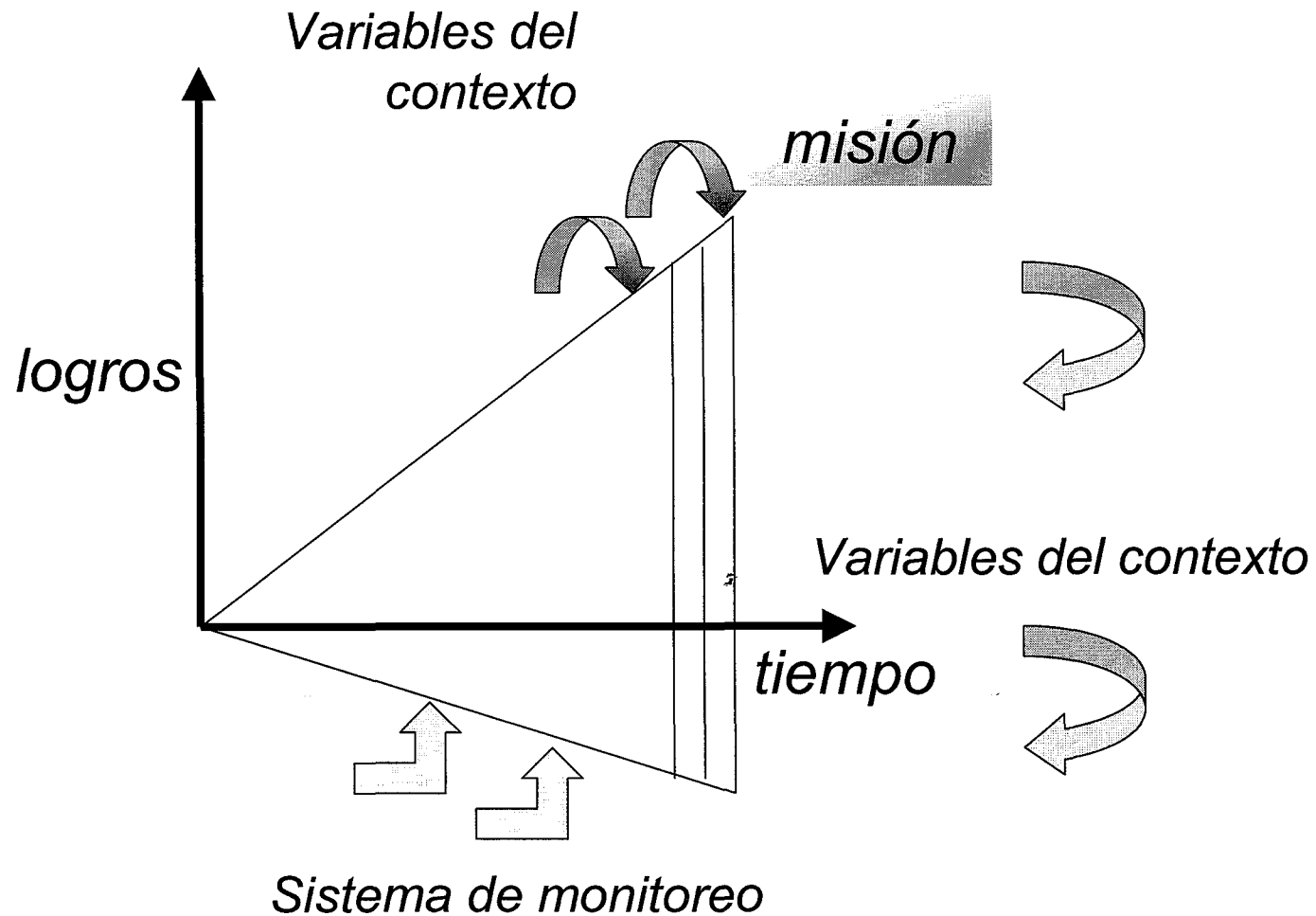
4.3.- La mezcla estratégica en equilibrio



4.4.- Modelo tradicional de planeación a largo plazo

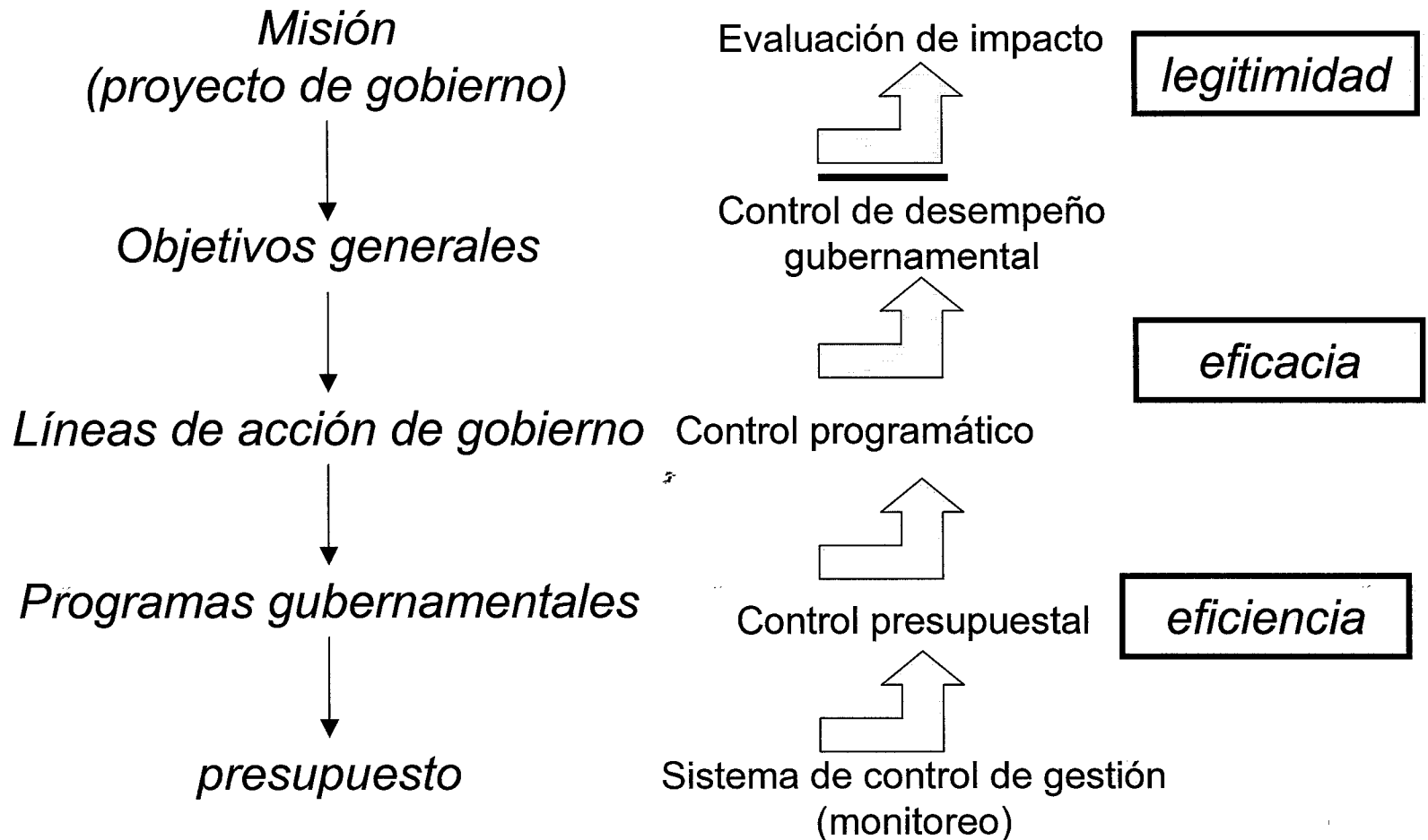


4.5.- Modelo de planeación estratégica



4.6.- Diseño deseable de un sistema de planeación estratégica

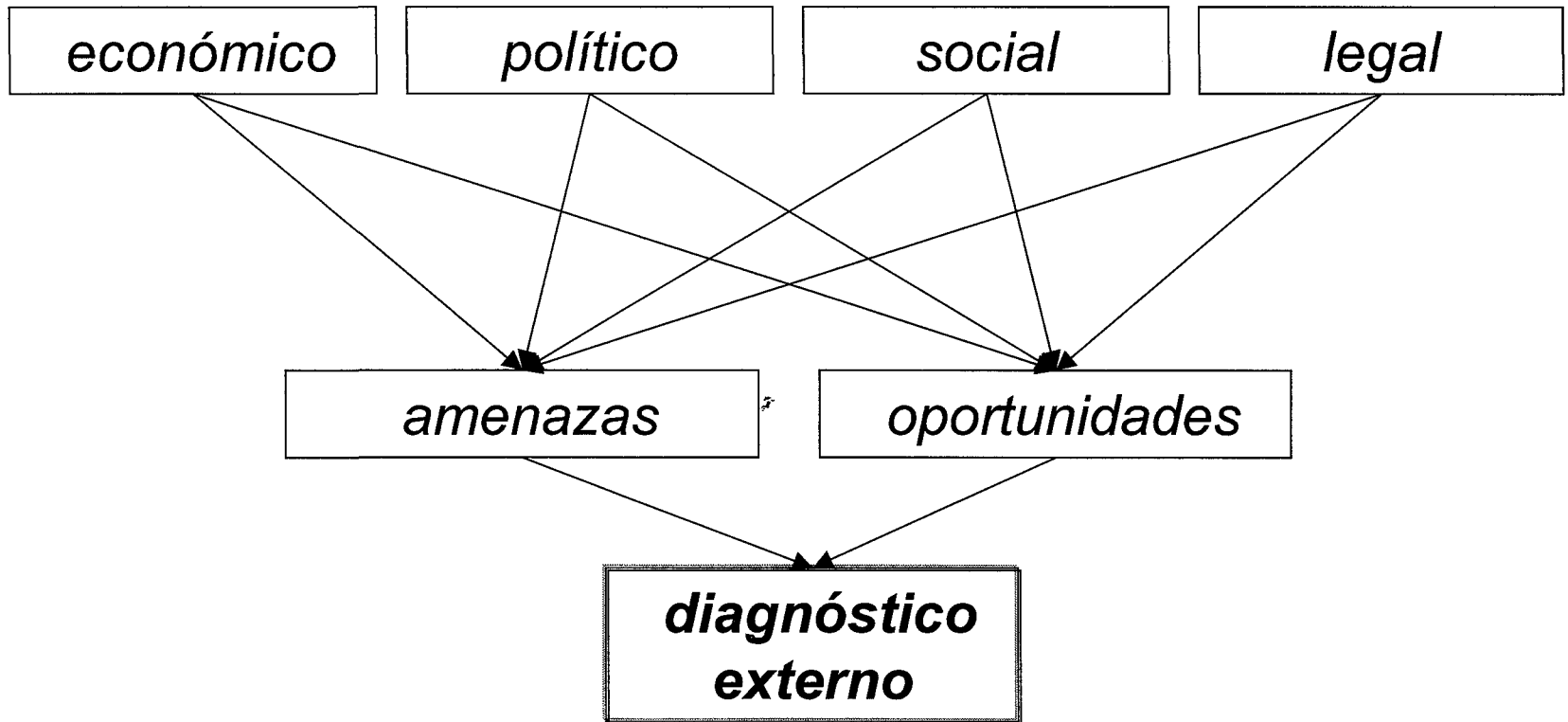
Sistema de planeación estratégica



5. EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5.1.- El Diagnóstico Municipal

ámbitos



5. EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5.2.- La temporalidad y el Alcance

“El plan de desarrollo se elabora para el periodo de la gestión administrativa constitucional municipal. Los programas municipales son anuales.”

5. EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5.3.- Las Estrategias y Líneas de Acción

“Las estrategias y líneas de acción son los mecanismos específicos que permiten a los órganos del ayuntamiento hacer operativo el programa.”

Son determinantes en la implantación del Plan de Desarrollo Municipal

5. EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5.4.- La Programación

“ Programación: es la definición de quién, cómo, cuando y con qué se llevarán a cabo las acciones, el método de trabajo y los resultados a lograr.”

5. EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5.5.- Programa Operativo Anual (POA)

“El Programa Operativo Anual es una serie de actividades en forma ordenada que constituyen una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de cada uno de los órganos del ayuntamiento.”

5. EL PROCESO DE PLANEACIÓN

5.6.- La Presupuestación

“Presupuestación: se cuantifican en términos monetarios las actividades.”

5.7.- Presentación del Plan

*Presentación a cabildo
Presentación a la legislatura
Difusión a la comunidad*



*“Porque Él te ha
encomendado a sus
ángeles, para que te
guarden en todos tus
caminos.
Ellos te llevarán en sus
manos, no sea que
lastimes tu pie contra
una piedra.”*

Salmo 90 (91) ver. 11-12