



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

POLÍTICAS GUBERNAMENTALES ENFOCADAS AL DESARROLLO EMPRESARIAL  
DEL ESTADO DE MÉXICO 2005-2011

TESINA:

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

CORNEJO VILLEGAS IRAIS DAFNE

DIRECTOR DE TESINA:

DR. en U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ

REVISORES:

M. en P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES

M. en G. y A.P. ANGÉLICA MARÍA FRANCO AGUILAR

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, 2015

Texcoco, México a 16 de Diciembre de 2014

**COPIA**

M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

PRESENTE:

AT'N M. EN. P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Políticas Gubernamentales enfocadas al desarrollo empresarial del Estado de México durante el periodo 2005-2011" que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante Cornejo Villegas Irais Dafne, con número de cuenta 0614687 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por los que otorga el voto aprobatorio para sus sustentación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



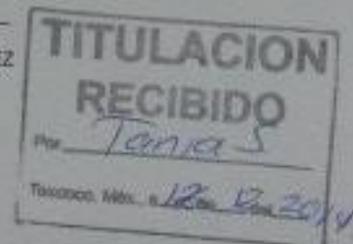
M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES



M. EN G Y A.P. ANGÉLICA MARÍA FRANCO AGUILAR



D. EN. U. MELESIO RIVERO HERNANDEZ



## AGRADECIMIENTOS

Con afecto y gratitud:

Al Profesor Dr. Melesio Rivero Hernández, que como director de ésta tesina, me ha orientado, apoyado y corregido en mi labor científica con un interés y una entrega que han sobrepasado todas las expectativas, que como alumna, deposité en su persona.

A los revisores:

M. en G. y A.P. Angélica María Franco Aguilar y M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes, quienes se tomaron el tiempo de transmitirme diversos conocimientos. Además de su interés en mi formación profesional, les agradezco su apoyo incondicional brindado en todo momento.

De forma especial al Lic. Carlos López Zabaleta por brindarme su amistad, confianza y apoyo personal durante mi estancia profesional en el Centro Universitario UAEM Texcoco.

## DEDICATORIAS

Dedico ésta tesina a mis padres: Brígida Villegas Torres y Ángel Cornejo Clavijo que procuran a cada instante mi bienestar. Claro está que gracias a su esfuerzo y dedicación; mis estudios han sido posibles. De igual manera por el apoyo, ánimo, entusiasmo y fortaleza que me brindaron para seguir adelante.

A mis hermanas: Ángeles, Mercedes, Celia, Fanny y Alfonso mi hermano, quienes gracias a su apoyo, comprensión y cariño, fomentaron en mí, la motivación necesaria para seguir adelante. Sobre todo, porque son para mí un ejemplo a seguir en todo momento, gracias por creer y confiar en mí.

Con especial entusiasmo a Andrés, por confiar más en mí de lo que yo misma pude hacerlo. Por todo su amor, comprensión, ánimo y paciencia; por brindarme la motivación necesaria en cada momento de mi vida.

En general quisiera dedicar ésta tesina a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de la misma.

Cornejo Villegas Irais Dafne

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. El enfoque de la Planeación.....</b>	<b>6</b>
1.1. Teoría de la planeación y sus elementos.....	7
1.1.1 Objetivos.....	14
1.1.2 Estrategias.....	17
1.1.3 Políticas.....	21
1.1.4 Metas.....	25
1.2. Etapas de la planeación.....	27
1.2.1 Formulación.....	27
1.2.2 Instrumentación.....	28
1.2.3 Control.....	29
1.2.4 Evaluación.....	31
1.3. Proceso de Planeación.....	32
1.3.1 Planeación.....	33
1.3.2 Programación.....	33
1.3.3 Presupuestación.....	35
<b>CAPÍTULO 2. Mirada Histórica de la Planeación en México.....</b>	<b>39</b>
2.1 1er Plan sexenal (1934-1940).....	42
2.2 2do Plan sexenal (1940-1946).....	45
2.3 Primer Plan Global de Desarrollo (1980-1982).....	48
2.4 La creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) 1982.....	50
2.4.1. El funcionamiento del SNPD en los últimos gobiernos del PRI.....	55
2.4.1.1. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).....	58
2.4.1.2. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).....	64
2.4.2. El funcionamiento del SNPD en los gobiernos del PAN.....	69
2.4.2.1. Vicente Fox Quesada (2000-2006).....	66
2.4.2.2. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).....	69

<b>CAPÍTULO 3. Políticas Gubernamentales de fomento Empresarial en el Estado de México 2005-2011.....</b>	<b>75</b>
3.1.    Planeación de Desarrollo del Estado de México.....	76
3.1.1. Plan de Desarrollo Estatal.....	79
3.1.2. Programas Sectoriales de Fomento Económico.....	83
3.2.    Coordinación interinstitucional.....	86
3.3.    Reforma Administrativa.....	94
3.4.    Política de Financiamiento del Desarrollo.....	101
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>108</b>

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo se describen las principales políticas gubernamentales del Estado de México durante 2005-2011. En este período de gobierno, se implementaron políticas que plantearon atender el funcionamiento del sector empresarial en las dependencias gubernamentales existentes. Por ello, en esta investigación se revisan los contenidos y resultados obtenidos de las políticas implementadas para determinar el cumplimiento de los propósitos establecidos.

El tema de investigación sobre políticas gubernamentales de fomento empresarial es de gran importancia pues la implementación de políticas eficientes es fundamental para la sociedad. Es un tema básico en la política, especialmente en las áreas de Ciencias Políticas y Administración Pública. Principalmente para fomentar el conocimiento de la vida empresarial, y obtener acceso a la información sobre las actividades realizadas en el ámbito político.

Para un correcto entendimiento de las políticas gubernamentales con enfoque empresarial, se analiza el desarrollo histórico que ha tenido México sobre las políticas implementadas. Entre los antecedentes se encuentra la estrategia impulsada por Luis Echeverría (1970-1976). Dicha estrategia se caracterizó por transformar el país y redistribuir el ingreso mediante la implementación de políticas gubernamentales innovadoras al cambio. Sin embargo, Saldívar (1980) señaló que, debido a la ineficiencia de las políticas propuestas, los resultados fueron totalmente opuestos a los que se tenían establecidos.

Años más tarde, durante el periodo de presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se impulsaron políticas de fomento empresarial que intentaron transformar espacios, roles sociales y relaciones entre sectores sociales, acuerdos o no acuerdos entre grupos sociales e instituciones de gobierno. De acuerdo con Sánchez (1989), el resultado obtenido fue exitoso debido a la interacción del gobierno con las demandas de la sociedad.

Durante 2005-2011, el gobierno del Estado de México se ocupó en fortalecer políticas gubernamentales dirigidas al bienestar de la ciudadanía mediante la

consolidación y atracción de empresas. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, las políticas gubernamentales durante 2005-2011, se condensaron en tres vertientes: Coordinación Interinstitucional, Reforma administrativa y Financiamiento del desarrollo y se caracterizaron por la correcta forma de atender estratégicamente el sector empresarial.

Lo que prevaleció durante el período de gobierno de Enrique Peña Nieto 2005-2011, fue el compromiso de establecer políticas para el bienestar de la población. Las propuestas se concentraron en alcanzar eficiencia de la estabilidad económica y contribuir a generar mayores recursos para fomentar las demandas de la sociedad. Por ello, el planteamiento del problema se centró en conocer: ¿Cuál fue el resultado de las políticas gubernamentales, coordinación interinstitucional, reforma administrativa y financiamiento del desarrollo, enfocadas al desarrollo empresarial del Estado de México durante el período 2005-2011?

El objetivo general fue describir el resultado obtenido de las políticas gubernamentales enfocadas al desarrollo empresarial en el Estado de México durante el período 2005-2011, para discernir la forma de atender el funcionamiento del sector empresarial. Dicho objetivo consistió en la realización de una descripción sobre las características, estrategias, líneas de acción y objetivos de las políticas gubernamentales implementadas durante 2005-2011.

Los objetivos particulares consistieron en: Describir la importancia de los antecedentes de la Planeación en México en relación con las políticas gubernamentales del Estado de México, identificar en qué períodos de gobierno en el Estado de México, a partir de 1988, prevalecieron con mayor percance las políticas gubernamentales de fomento empresarial y reconocer cual es la actividad económica de mayor influencia en el desarrollo empresarial del Estado de México en el período 2005-2011.

La respuesta tentativa al planteamiento del problema se concentra en que las políticas gubernamentales enfocadas al desarrollo empresarial en el Estado de México durante el período 2005-2011, se condensaron en tres variantes:

Coordinación interinstitucional, una Reforma administrativa y Financiamiento del desarrollo; y sus resultados se caracterizaron por la correcta forma de atender estratégicamente el funcionamiento del Sector Empresarial.

De acuerdo a la información obtenida sobre Reforma Administrativa planteada en la Gaceta de Gobierno 2005-2011, el Sistema Estatal de Información y Normatividad Administrativa se centran en estrategias y líneas de acción que van acorde con una Coordinación Interinstitucional. Esto se debe a la necesidad manifestada por la sociedad, de mantenerse informada sobre la forma de gobierno en las dependencias administrativas.

La presente investigación fue sustentada a partir de la Teoría de la Planeación. De acuerdo con Narváez (2001), la teoría de la Planeación es considerada una disciplina prescriptiva que trata de identificar acciones a través de una secuencia sistemática de toma de decisiones. Esta teoría fue un punto de partida fundamental para dar sustento y precisión a esta metodología, puesto que los conocimientos que se obtengan de la teoría serán de gran utilidad para el abastecimiento del tema de investigación.

El entendimiento de las políticas gubernamentales interpretado en la teoría de la Planeación, busca especificar las acciones del gobierno cuando se toma una decisión. De acuerdo a Taylor (1999), esta teoría se basa en tres aspectos:

- Exponer las reglas por las que se rige el desplazamiento o persistencia de la atención con respecto a determinados problemas presentes en la política.
- Presentar los principios que guían la invención o planificación de rumbos potenciales de acción política.
- Establecer las condiciones que determinen las acciones por las cuales se optará.

A raíz de la conceptualización de estos tres aspectos, se considera que existe una relación de las políticas gubernamentales con el ámbito empresarial. Puesto que al momento de implementar una decisión gubernamental, se considera que la toma de decisiones funciona como eje central por el que gira la implementación de una política.

Para un buen entendimiento y precisión de este trabajo de investigación, se utilizó el método descriptivo. Este método es una forma para desarrollar el tema de las políticas gubernamentales, porque es aquel que “[...] sirve para analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes. Además permite detallar el fenómeno estudiado básicamente a través de la medición de uno o más atributos. Estos estudios describen la frecuencia y las características más importantes de un problema” (Sánchez, 1989:43).

Con la ampliación de un método descriptivo se conocieron expectativas que alternaron esta investigación y que contribuyeron en el desarrollo de la misma. Con base en la metodología, el tipo de estudio del proyecto de investigación fue de forma transversal, debido a que el tema de políticas gubernamentales se tiende a pensar en un espacio físico como es el Estado de México, y esta investigación se pretende desarrollar en un lapso apropiado para su correcta fundamentación.

Las técnicas de investigación documentales fueron las más apropiadas para realizar este tema de investigación. Con la revisión de datos obtenidos a través de distintos medios como son: libros de texto, revistas en línea, acuerdos y convenios de la Gaceta de Gobierno 2005-2011, Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011; se realizó una recopilación de información apta y necesaria para el desarrollo del presente trabajo. Por el hecho de ser un periodo que finalizó hace poco, la elaboración e implementación de políticas gubernamentales plantea dar prioridad a una transparencia eficiente, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

El desarrollo de la presente investigación consiste en tres partes importantes de la historia política de México. El primer capítulo se refiere a la parte teórica que funcionó como sustento para el desarrollo de las políticas gubernamentales en el Estado de México. A partir de la Teoría de la Planeación se construyeron las bases para el entendimiento de la elaboración de políticas gubernamentales de fomento empresarial.

El segundo capítulo se centra en la investigación de la historia desarrollada sobre la planeación en México. El funcionamiento sobre los sistemas de planeación

constituye una mejor comprensión sobre la política de periodos de presidencia anteriores a la gubernatura de 2005-2011. De ahí deriva la importancia de retomar la historia de la planeación que ha prevalecido en México desde los planteamientos de los primeros planes sexenales hasta la actualidad.

La parte central de la presente investigación se encuentra en el tercer capítulo, donde se indica la situación política gubernamental que presentó el Estado de México en el periodo de gobierno 2005-2011. El tercer capítulo se caracteriza por centrarse en el contenido del Plan de Desarrollo Estatal, en donde se encuentran las estrategias, objetivos y líneas de acción sobre las políticas gubernamentales propuestas. Consecuentemente, a través de la interacción de estrategias y metas, se describe el resultado obtenido sobre la implementación de las políticas gubernamentales de fomento empresarial.

## **I. EL ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN.**

La razón por la cual la planeación se ha convertido en un enfoque evolutivo y al mismo tiempo histórico entre la sociedad, es porque el hombre considera necesario prever por su futuro para una vida estable y a través del tiempo, organizar sus propias acciones. Por lo que puede afirmarse que la planeación que sirve como medio para el hombre, es tan antigua como éste último.

Durante la evolución del hombre, se presentaron diversas situaciones problemáticas de supervivencia en las que necesariamente el hombre tenía la obligación de presenciar posibles soluciones. Es decir; el hombre comenzó a hacer conciencia sobre sus actos y buscó la forma de organizarse, por lo que conscientemente planeaba sus actividades de supervivencia, aprendiendo de fallas y errores que finalmente resultaban útiles para volver a intentar.

Con el paso del tiempo, en un ambiente moderno el hombre comenzó a presenciar resultados satisfactorios al utilizar a la planeación como primera instancia. Pues pronto comenzaría a pensar en que el uso de la planeación era algo necesario en su vida cotidiana.

Por medio de la planeación el hombre moderno se propone resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio, enfrentando múltiples y complejos desafíos, haciendo un amplio uso de los recursos que le proporcionan la ciencia, la técnica y la cultura, para buscarles solución (Aguilar, 2001:2).

Para obtener un claro entendimiento sobre aquel vínculo existente entre el hombre capaz de organizarse y la planeación como medio necesario para satisfacer sus demandas, es importante considerar que la planeación se enfoca primeramente en una teoría (Aguilar, 2001:19). Esta teoría de la planeación sostiene un carácter multidisciplinario pues en ella se comprenden los objetivos, estrategias, políticas y metas que más adelante serán explicados a profundidad.

De esta forma, la contribución general de la Planeación al estatuto gubernamental dejó entrever otro sentido aún más amplio, pues el concepto de

planeación resultó servir para varias cosas, en donde existían variados criterios para realizarla, sin dejar atrás que muchas veces es necesario eliminar alternativas. Esto es para obtener como resultado que los aspectos emergentes que surgieran de esta profundización se conviertan en aspectos útiles para la forma de planeación, respectivamente.

## 1.1. TEORÍA DE LA PLANEACIÓN Y SUS ELEMENTOS

La planeación consiste fundamentalmente en definir y realizar objetivos/futuros deseados en condiciones de escasez de recursos, enfocados propiamente a un plan de acción en común (Arellano, 2004:38). Esto se explica en la manera en como la planeación ha evolucionado, pues antes la planeación era operativa, de corto plazo y vinculada a los rendimientos económicos derivados del presupuesto y la programación anual.

De acuerdo con Sánchez (1989), la Teoría de la Planeación considera como elemento primordial que fue necesario, vencer el rezago de muchos años y poner las bases de la moderna planeación económica y social. La Planeación se orientó a redefinir los objetivos políticos y sociales de la nación, esto implicó tener uno o varios objetivos a realizar junto con las acciones requeridas para concluirse exitosamente.

La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempos y recursos necesarios para su respectiva realización (Sánchez, 1989: 22). Sin embargo, Herrera (2000) señala que la planeación es un proceso que comienza por los objetivos, define estrategias, políticas y metas detalladas para alcanzarlos. Estos cuatro factores son una buena argumentación para la revisión relativamente del desempeño y mecanismos de retroalimentación para el inicio de un nuevo ciclo de planeación.

La primera idea de planeación fue la de adaptarse a los movimientos de un ambiente complejo. De esta forma se formula que la sociedad mantiene necesidad de organizarse y consecuentemente planear para adaptarse a un ambiente moderno que evoluciona a través del tiempo. Entonces, el hombre obtiene un proceso propio para

atender estos propósitos: *La planeación*. “Habría que planear no sólo para la actividad cotidiana, sino incluso el futuro movimiento del contexto” (Arellano, 2004: 69).

El enfoque de la Planeación es una necesidad de suma importancia para los quehaceres de una organización. Y cabe destacar que la planeación misma se difunde en una organización, gracias a la principal clave para poder alcanzar el éxito, la cual es sin duda alguna: la obtención de una correcta y completa información.

La premisa básica del enfoque que se describe es, que la planeación debe estar hecha por aquellos individuos y unidades organizacionales que tendrán la responsabilidad última en la ejecución del plan. Si esto no fuera de ese modo, la interrogante sobre cómo organizar la planificación tendría una respuesta muy devastadora sobre cómo organizar un departamento de planificación (Cáceres, 1991: 320).

Esto surgió debido a la ausencia de ideologías abstractas de planificación, puesto que, “[...] anteriormente no se hablaba de órganos centrales de planeación ni de planes quinquenales, pero las técnicas de la planeación ciertamente se incluyeron en la elaboración de los presupuestos nacionales y en los planes quinquenales” (Pichardo, 2004:87). Es decir; con el paso del tiempo los gobiernos fueron absorbiendo los principios que mantenía la planeación e incluso se habían colocado en situaciones y procesos cotidianos.

Para Arellano (2004), la planeación tiene que 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. Por ello, “[...] el sistema de planeación que se aplica en un país debe estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras jurídicas, políticas y administrativas” (Sánchez, 1989:69).

“El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional” (Aguilar, 2001: 27). Con estas actividades se pretende que el mediano plazo puede ser vinculado con el corto plazo de

tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas, el logro de objetivos y metas previstas.

De esta manera pueden corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaboradas (Aguilar, 2001). Sosteniendo que las actividades siempre deben permanecer en continuidad y congruencia para que de ninguna manera se pierda la secuencia una con otra.

Para la adecuada elaboración de dichas actividades a realizar son necesarias diversas condiciones, como por ejemplo el que exista ejecución sobre los objetivos que se están planteando hasta el momento. Pero que sin problema alguno, si llegara a existir incongruencia con el mismo, podría dar lugar a la modificación de los objetivos así como las metas.

Generalmente las actividades que se identifican para cada etapa responden en primera instancia a una conceptualización inicial de lo que debe ser el proceso de planeación. Sánchez (1989) señala que a medida que está siendo aplicado se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas imprimiéndole de esta manera flexibilidad y continuidad al mismo tiempo.

A través de la planeación se plantea el rumbo hacia donde se dirige la organización, se limitan riesgos y se garantizan condiciones de éxito, por eso la planeación es el punto de partida del proceso de planeación. Münch (2008) sintetiza que con el fin de comprender mejor el proceso de planeación, es necesario analizar la clasificación de la planeación.

De acuerdo con nivel jerárquico en el que se realice, con el ámbito de la organización que abarque y con el periodo de tiempo, la planeación puede ser: Estratégica, Táctica o funcional y Operativa. A continuación se presenta el Cuadro 1 que identifica la clasificación de la planeación:

Como se muestra en el cuadro 1, la planeación es una función de todos los gerentes, aunque el carácter y el alcance varían con la autoridad de cada uno y con la

naturaleza de las políticas y planea que ya se encuentran establecidos. La planeación estratégica se centra en definir los lineamientos de la empresa y se refiere a guiar la orientación de la organización administrativa. Además se encarga de definir los medios utilizados para alcanzar los objetivos propuestos.

**CUADRO 1**  
**TIPOS DE PLANEACIÓN**

NOMBRE	DEFINICIÓN	FUNCIÓN
ESTRATÉGICA	Define los lineamientos generales de la planeación de la empresa. Generalmente es a mediano y largo plazo y abarca toda la empresa.	Consiste en determinar el rumbo de la organización, así como la obtención, el uso y la disposición de los medios necesarios para alcanzar la misión y visión de la organización.
TÁCTICA O FUNCIONAL	Se refiere a planes más específicos, que se elaboran en cada uno de los departamentos o áreas de la empresa y que se subordinan a los planes estratégicos.	Consiste en detallar el área específica de la organización y esto es responsabilidad de los jefes o gerentes del área.
OPERATIVA	Es a corto plazo, se diseña y se rige de acuerdo con la planeación táctica.	Consiste en la formulación y asignación de resultados y actividades específicas que deben ejecutar los niveles de la empresa. Por lo general determina las actividades que debe desarrollar el personal.

Fuente: Elaboración propia con base en Münch, Lourdes (2008), *Planeación Estratégica* El rumbo hacia el éxito, Editorial Trillas. México.

La planeación táctica se encarga de aquellos planes más específicos que solo tienen como función detallar el área de la organización. Por último, el tipo de planeación operativa se centra en funcionar a corto plazo y consiste en la formulación de actividades que se ejecutan al interior de la empresa. Además, éste tipo de planeación operativa determina las actividades de los funcionarios dentro de la organización.

La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización (Reyes, 1998: 24).

Si los principios de planeación en su contexto se llevan a cabo de forma correcta, las acciones y las actividades establecidas dentro de éste sector universal; serán ejecutadas benéficamente para el esclarecimiento del área administrativa. De esta manera es cómo se obtiene el claro entendimiento del proceso de Planeación, puesto que se generan diversas expectativas acerca de las operaciones que se realizan dentro de este proceso.

Entonces, cuando se comenzó a precisar sobre las características de Planeación, lo único que se obtuvo como resultado fueron: grandes dificultades que presentaba este enfoque y se caracteriza al momento de optar por buscar reducir la incertidumbre global. De acuerdo con Arellano (2004) esto causó por lo menos, dos cosas:

1. Los planes eran por lo general grandes y complejos que no se llegaba a entender con claridad, ni siquiera lo que entendía básicamente la planeación. O era viceversa, por ser planes tan simples y evidentes; no convencían a nadie de lo que se estaba generando.
2. Al buscar la predicción del futuro y actuar en consecuencia, lo único que provocó es que casi nunca las predicciones resultaban ciertas, así por muy sofisticado que fuera el mecanismo de predicción, entonces esto sólo motivo a que todos creyeran que la planeación es sinónimo de fracaso.

Con estas dos tentativas, se idealizan las consecuencias que surgirían con la implantación del llamado enfoque de Planeación. A través de esto, se analiza cómo es que para llevar un buen ejercicio de Planeación se tiene que sofisticar sobre la estructura que esta mantiene, así como la clave central que guiará a cumplir con ciertos objetivos, en este caso es: una buena organización. Con esta organización, se refiere a aquel mecanismo que tendrá que cumplir con todas las expectativas esperadas.

Sin embargo, Villa (2000: 42) afirma que planeación no se refiere a elaborar planes sino más bien a cambiar de mentalidad. Entonces, surge lo que también se conoce como el pragmatismo japonés. Esta variante tiene como objetivo llevar una serie de principios o reglas universales para diseñar el pensamiento estratégico y su

lema hipotético señala: “Planeación sí, pero sólo con base en lo que la intuición diga que es realmente importante” (Arellano, 2004: 61).

Cuando las críticas y comentarios (como la del pragmatismo japonés) se dieron a conocer por todo el mundo, se hizo la suposición de que estaban totalmente en contra de un enfoque de planeación. Así que se realizaron esfuerzos de manera profunda para obtener una visión más dinámica y amplia de todo este proceso. Algunos estudiosos de la planeación como: Arellano (2004) y Sánchez (1989), propusieron establecer suposiciones al proceso de Planeación, como que la Planeación contribuía de manera satisfactoria al proceso en el que se ejecutaban ciertas acciones gubernamentales.

Lo que se trata de lograr es, entonces quitar la normatividad de la planeación en todo su contexto, transformándola a una generalidad más viva y compleja. Además es de gran relevancia visualizar este concepto como un proceso siempre abierto al cambio y a la coyuntura. Esto es para que exista una multiplicidad de variantes que caractericen el tema a tratar. Además los planificadores se convirtieron en aquellos defensores máximos de la visión racional del mundo, expresando diferentes posturas innovadoras dispuestas al cambio y expuestas a generar aún mayores expectativas nuevas (Sánchez, 1989:67).

Sin embargo, la concepción clásica del pensamiento innovador trajo consigo ideologías estructurales que no solamente debían fijarse del lado de lo racional. Por su parte, Sánchez (1989) afirma que esto se plantea en tres aspectos:

1. No sólo era cuestión de planear, sino también de implantar, esto que refería a la motivación y a los recursos humanos. Es decir; que surgiera ese impulso para que se dé la iniciativa de provocar la acción de los hechos.
2. Los diagnósticos se desarrollaban con una alta tecnología, pero no podían aspirar a predecir el futuro con cierto margen de probabilidad. Es como si se tuviera todo a la mano gracias a los productos que trae consigo la tecnología, pero nadie sabe qué futuro nos depara; ni siquiera la probabilidad de asegurar algún hecho.

3. Por más flexible que sea, la planeación observa continuamente la realidad como un todo estructurado y estructurable. No puede tratar con realidades multiformes y/o conflictivas. Es decir; la planeación no debe conformarse por el surgimiento de variadas ideologías o mentalidades que solamente lleguen a confundir el proceso a realizar.

Como se ha notado la planeación de los últimos años, es considerada a largo plazo, para que de esta manera vaya superando relativamente a la planeación operativa y las estrategias de corto plazo. Sin embargo, el aporte de la planeación consiste en otorgar a la estrategia el sentido de largo plazo y de largo aliento del que carece o parece carecer, además de referirla a causas de mayor incertidumbre. Llevando consigo que “La obtención de buena información es la clave para el éxito de la planeación” (Pichardo, 2004:89).

La planeación en sí, trata de atender a los ejercicios (intelectuales y valorativos), orientados a la formulación y la realización de futuros decididos de una organización. Sin embargo, la planeación enfocada al sector gubernamental se encuentra relacionada con el desarrollo económico, político, territorial, ambiental y social de una nación. Es de suma importancia saber qué hacer para poder conducir al éxito una situación, considerando que la sociedad se encuentra de por medio y que el fin único sea obtener resultados satisfactorios a las demandas que surjan con el paso del tiempo.

La Planeación ha sido un concepto tentativo a las ideologías emergentes de la sociedad. Pero esto no quiere decir que el ámbito sea erróneo, sino que el enfoque de planeación debe dirigirse más a los fundamentos teóricamente sustentados. En el siguiente cuadro se muestra la importancia que tienen los elementos de la planeación al ser partícipes de una organización administrativa.

## CUADRO 2

### ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN

NOMBRE	DEFINICIÓN
--------	------------

---

OBJETIVOS:	Son los fines o metas que se pretenden llegar y hacia los cuales se dirigen las actividades de la empresa en su conjunto o uno de sus departamentos, secciones o funciones. Por lo regular los objetivos de mayor jerarquía representan el fin hacia el cual se dirige la empresa o la dirección (Flores, 1972:164).
ESTRATEGIA:	Es la determinación del propósito, misión y objetivos básicos a largo plazo de una empresa, así como la adopción de cursos de acción y de los recursos necesarios para cumplirla (Herrera, 2000:40).
POLÍTICAS:	Son guías para orientar la acción; son criterios, lineamientos generales que hay que observar en la toma de decisiones sobre problemas que se repiten una y otra vez dentro de una organización” (Münch, 2008: 45).
METAS:	Son la expresión mensurable de los objetivos del plan pero sobretodo expresan puntualmente los compromisos de la cualquier institución relativamente (Aguilar, 2001:71).

---

Fuente: Elaboración propia con base en Flores, Adolfo (1972), *Planeación para el desarrollo estratégico*, Editorial Planeta Mexicana, S.A de C.V. México D.F., Herrera, Gaston (2000: 40), *Planeación en el desarrollo económico*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Siglo XX. México., Münch, Lourdes (2008), *Planeación Estratégica, El rumbo hacia el éxito*, Editorial Trillas México., Aguilar, Luis F. (2001), *La Hechura De Las Políticas*, Colección Antologías de la política pública, Editorial Porrúa Miguel Ángel, México.

De esta manera se puede confirmar que una nación regida por un ambiente organizacional requiere necesariamente la utilización de la planeación. Asimismo, de elementos que le son indispensables para obtener como resultado una organización eficiente: objetivos, estrategias, políticas y metas (Cuadro 2); a través de ellos se mantienen valores organizacionales que influyen a su vez en la conducta y el comportamiento del personal de dicha organización. A continuación se describen los elementos de la Planeación dentro del ámbito organizacional.

### 1.1.1. POLÍTICAS

Mediante la utilización de los objetivos se inicia la perspectiva de acción de un plan, se fija la dirección de la actuación y se orienta la conducta. Un objetivo es la creación de una característica futura que busca para un sistema de una situación determinada (Cáceres, 1991: 23). Es decir, los objetivos señalan la dirección que la conducta de la sociedad debe seguir. Es por eso que los objetivos son considerados como:

[...] los fines o las metas que se pretende llegar y hacia los cuales se dirigen las actividades de la empresa en su conjunto o uno de sus departamento, secciones o funciones. Por lo regular los objetivos de mayor jerarquía representan el fin hacia el cual se dirige la empresa, la dirección, el staff. Los objetivos son las metas que se quiere alcanzar con relación a los inversionistas, a los consumidores, al personal, entre otros (Flores, 1972:164)

Flores (1972) y Cáceres (1991) coinciden con la idea de que los objetivos son metas, pues se refieren a resultados deseados por individuos, grupos u organizaciones enteras. Además dan dirección a todas las decisiones gerenciales y forman el criterio contra el cual los logros reales pueden ser medidos, por ello son el fundamento de la planeación.

Entre los objetivos de la Planeación se encuentran inmersos diversos elementos que determinadamente suelen ser considerados necesarios para la obtención de un plan exitoso. Los objetivos explican los resultados esperados, señalan los pasos a seguir como su prioridad y que se debe lograr con los supuestos y programas con los que se cuenta. Flores (1972) afirma que los objetivos siempre deben contribuir al plan básico de una empresa, departamento u organización.

Un departamento puede tener sus propios objetivos siendo deferentes a los que constituyen el plan básico de la empresa, pero no por ello dejan de contribuir al alcance de los de la organización. Los objetivos o metas son planes y requieren de un proceso de la planeación al igual que el resto de los planes (Flores, 1972: 167).

Sin embargo, Münch (2008: 35) señala que “Los objetivos representan los resultados que la empresa espera obtener; son fines por alcanzar, establecidos cuantitativamente”. Pero a diferencia de Flores (1972) quien afirma que los objetivos son lo mismo que las metas, Münch (2008) afirma que las metas por lo regular se determinan a corto plazo y los objetivos a largo plazo.

Münch (2008) sostiene que los objetivos deben reunir las siguientes características:

- Establecerse a tiempo específico.
- Determinarse cuantitativamente.
- Su redacción debe iniciarse con un verbo en infinitivo.

Un objetivo siempre debe ser planeado con anterioridad a la actividad prevista para que se suscite el control en el mismo y finalmente resulte satisfactoria su redacción. De acuerdo a Cáceres (1991: 22) “[...] los objetivos de la empresa determinan la dirección de los planes principales y definen los objetivos de cada departamento que a su vez controlan los departamentos subordinados y así sucesivamente, reflejando la jerarquía organizacional”.

Con lo anterior se puede aclarar que un objetivo es el punto de partida de la planeación. “Saber a dónde se pretende llegar, para saber en qué forma se puede llegar hasta allá” (Aguilar, 2001:28). Un objetivo siempre debe mantener como característica fundamental su adecuada formulación. Asimismo, y coincidiendo con lo que afirma Münch (2008) acerca de las características de los objetivos, Cáceres (1991) señala los siguientes pasos a seguir para establecer objetivos dentro de una empresa:

1. Fijar unos pocos objetivos, en la medida en que se presenten muchos objetivos, se dará lugar a confusiones si no se tienen las prioridades bien establecidas.
2. Los objetivos deben ser realistas pero desafiantes: deben representar un verdadero reto para que haya interés por alcanzarlo, pero si este es demasiado hipotético, se perderá el interés en trabajar por él, porque desde un principio se es consciente de la imposibilidad de alcanzarlo.
3. No estipule como lograr el objetivo: decir cómo se debe lograr el objetivo hace parte de las estrategias, políticas y programas, por ende en ningún momento debe ser parte del objetivo mismo.
4. Poner fecha para establecer un compromiso serio y profundo.
5. El objetivo debe ser concreto: en la medida que haya más concreción en el objetivo, habrá menor cabida a la justificación de ineficiencias.

Herrera (2000) establece diversas expectativas sobre lo que significa cada uno de los objetivos. Por ello, propone como primordiales objetivos a los siguientes elementos: facilitar el control, reducir la incertidumbre, reducir la duplicidad de funciones y la ineficiencia y establecer el esfuerzo coordinado. Cuando se habla de facilitar el control se dice que al planear se desarrollan objetivos y por su parte, en la función de control se compara el desempeño real contra los objetivos.

Reducir la incertidumbre significa obligar a los administradores a ver hacia el futuro, anticipar los cambios, considerar su impacto y desarrollar las respuestas adecuadas. Mientras tanto en reducir la duplicidad de funciones y la ineficiencia se argumenta que se debe evitar que dos personas realicen la misma actividad y que el proceso para su realización sea muy largo, confuso y tardado. El esfuerzo coordinado consiste en que todos los involucrados se encarguen de verificar hacia donde se dirige la organización. Asimismo reconocer qué es lo que deben aportar para lograr el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Por su naturaleza, los objetivos buscan establecer resultados finales, por lo que no deben ser confundidos con las metas. Debido a los medios y estrategias que se utilizan para poder alcanzarlos; la fijación de los objetivos es muy importante porque el proceso de administración por objetivos es un medio que en las empresas se emplean con mayor frecuencia.

### 1.1.2. ESTRATEGIAS

Las estrategias indican un programa de acción y gran cantidad de recursos para poder alcanzar objetivos amplios (Aguilar, 2001). Puesto que la palabra estrategia significa uso y asignación de recursos, Aguilar (2001) coincide con Münch (2008:37) cuando establece que, “[...] las estrategias son alternativas o cursos de acción que muestran los medios, los recursos y los esfuerzos que deben emplearse para lograr los objetivos”. Sin embargo, Cáceres (1991: 94) señala que:

La estrategia es un elemento conceptual que liga las diversas actividades de una organización compleja. Para ser efectiva, la estrategia debe afectar personalmente a cada administrador, constriñendo el alcance de sus

actividades en alguna extensión, pero proporcionándole suficiente espacio para diseñar su propia estrategia dentro del contexto general.

Con ayuda de la estrategia se plantea como se puede lograr de la mejor manera los objetivos. Es por eso que existen tantas estrategias como objetivos dentro de una organización. Münch (2008) señala que la participación de quien se encuentre a cargo de la organización en la implantación de estrategias, hace que los integrantes de la misma puedan confiar y consecuentemente aceptar el plan.

Koontz (1972) señala que las estrategias son programas generales de acción que llevan consigo compromisos de énfasis y recursos para poner en práctica una misión básica. Y por consiguiente, son patrones de objetivos, los cuales se han concebido e iniciado basándose en su propósito, el cual se enfoca en darle a la organización una dirección unificada.

“La estrategia es la determinación del propósito, misión y objetivos básicos a largo plazo de una empresa, así como la adopción de cursos de acción y de los recursos necesarios para cumplirla” (Herrera, 2000:40). La estrategia como concepto y forma de expresión acerca de la realidad, nace de la esfera militar, es ahí donde la complejidad de las acciones y el movimiento de recursos de toda índole para satisfacer necesidades bélicas, se hacen necesarios. Además, es de suma importancia el manejo de una dirección específica para la acción y un espacio donde la decisión tiene que ser explícita, antes de convertirse en acción.

La necesidad de encontrar formas de integración para responder a los cambios sin que la realidad rebase al pensamiento humano se ha convertido en una tarea exclusiva. Misma que le compete a quienes idealicen aquellos programas de acción. Es por eso que el propósito de una estrategia es “[...] definir y comunicar a través de un sistema de objetivos y políticas una descripción de los que se desea que sea la empresa; guiar el pensamiento y el actuar de la empresa, sin definir estrictamente el cómo debe alcanzar la empresa sus objetivos” (Aguilar, 2001: 62).

Al obtener un claro establecimiento de los objetivos y de políticas se demostrará una correcta organización y comunicación dentro del ámbito de diversos programas de

acción. Cáceres (1991), afirma que el estudio de estrategias corporativas se ha realizado por muchos años en las facultades de administración de empresas. Pues la sociedad, al manifestar las demandas necesarias se hace partícipe de la formulación de estrategias que serán utilizadas en departamentos administrativos:

En el caso de la administración pública y privada existe un enfoque que ha comenzado a adquirir vigor, como parte del esfuerzo para la construcción de categorías integradoras que conlleven respuestas alternativas para la comprensión de aquellos fenómenos que van desde la esfera privada económica hasta aquellos propios del intervencionismo estatal y de la política pública: el enfoque estratégico (Aguilar, 2001:45).

Dentro del ámbito administrativo se encuentra la toma de decisiones y la orientación para la implementación de una política. Al momento de elaborar una determinada política se toman en cuenta aquellas acciones que se están generando, mejor conocidas como estrategias. Así pues, las estrategias son “[...] el conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política” (Flores, 1972:149).

Por su parte, Kami (1991:132) señala que: “[...] sin la estrategia, la organización es como un barco sin timón yendo a la deriva. Está como en una trampa; no tiene un lugar definido a donde ir”. Lo anterior se trata de una propuesta para analizar que sin una estrategia adecuada, implementada con efectividad la organización se va directo al fracaso en un corto período de tiempo. Es por eso que una estrategia inadecuada o mal implementada, con el paso del tiempo causa diversos problemas.

Cáceres (1991) señala que la temática de la estrategia vinculada con el desarrollo empresarial no es entendida claramente, porque se evidencia una cierta confusión en cuanto al papel que le compete a la estrategia, su elaboración. Por lo que estos factores solo provocan controversias difíciles de identificar en el enfoque empresarial.

Mientras que Vancil (1976), afirma que la formulación, revisión y revalidación de la estrategia es más que una tarea de análisis económico individual y de investigación

personal. No se debe dejar de lado que en una organización, la estrategia es un proceso interactivo. Es decir; necesario en todo momento.

Cuando la estrategia se considera como un proceso dentro de una organización, se hace notar que dicha estrategia necesita ser analizada para poder cumplir con los aspectos que se están solicitando. Es, decir que cumpla con ser parte de la orientación de las acciones que se presentan. Por ejemplo, servir como guía para orientar el crecimiento de los integrantes de una organización (Vancil, 1976:123). Y es cuando surge por mucho tiempo la necesidad de planificar y consecuentemente poder desarrollar una estrategia para poder poner en marcha una creciente dimensión administrativa; la cual sea reconocida por el sector empresarial.

Para mantener una mejor perspectiva de la complejidad de la estrategia se hace presente la tendencia de Sun-Tzu, a quien se le considera uno de los primeros administradores sistemáticos y el estadista metodológico más antiguo en su libro de estrategia militar *El Arte de la Guerra*. De igual manera, Koontz (1992) afirma que el antiguo concepto militar de estrategia es aquella aplicación de fuerzas en gran escala contra algún enemigo. Ambos coinciden que en la estrategia siempre se hace necesario la presencia de un adversario.

El problema estratégico es definido por Sun-Tzu (citado por Aguilar, 2001: 61) de la siguiente manera: “El arte de la guerra está basado en el engaño”... “cuando seas capaz finge incapacidad: activo, pasividad; próximo, haz creer que estás lejos; alejado, que estás cerca”. “El verdadero estratega en su máximo nivel gana combatiendo la estrategia del enemigo, y si es todavía más genial, le gana sin quisiera desarrollar un combate”.

Con lo anterior, Sun-Tzu quiere decir que el éxito estratégico es vencer la estrategia del otro y que la lucha viene a ser sólo un instrumento, que incluso puede ser delegado si el manejo de las decisiones y de las acciones fuera el adecuado en este sentido. Tomando en cuenta que una decisión será argumentada si se es necesaria durante las acciones que se presenten, para así poder generar resultados exitosos.

A esto se suma la distinción entre estrategia y estructura: la estrategia puede ser definida como la determinación de metas y objetivos a largo plazo de una empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo esas metas. Entonces, la concepción de la organización para administrar estas actividades y recursos define la estructura (Aguilar, 2001:58).

Aguilar (2001) hace notar que la estrategia que utilicen posteriormente las organizaciones retomará mucho de la estrategia militar. Las organizaciones ven en las normas y los procedimientos devenidos de la ciencia militar, el eje sustancial de una nueva visión: la ciencia administrativa. Por ello, será la administración la que le otorgue, a través de la planeación, un status académico y práctico al problema estratégico.

Sin embargo, poco a poco la estrategia se irá separando de las distintas especificidades que la acogen en el campo administrativo, pues la estrategia es una forma de pensamiento distinta de lo administrativo. Arellano (2004) sostiene que el pensamiento estratégico y el administrativo son complementarios: lo estratégico requiere la eficiencia del actuar administrativo y este requiere así mismo la direccionalidad del estratégico.

El pensamiento estratégico se define como aquellos ejercicios intelectuales y valorativos orientados a la formulación y realización de objetivos o futuros ganadores para una organización que implique superioridad sobre competidores. “De esto se derivó la planeación estratégica, la cual no solo tomaría en cuenta a los miembros organizativos, sino incluso a todo aquel que fuera afectado por la estrategia de la organización” (Sánchez, 1989:57).

Lo anterior deja entrever que el interés en la estrategia fue resultado de haber reconocido que el entorno de las empresas había cambiado y se había vuelto discontinuo con el pasado y que, los objetivos ya no eran suficientes por sí mismos como reglas de decisión para guiar la reorientación de las empresas en su proceso de adaptación a los desafíos cambiantes, las amenazas y las oportunidades.

### 1.1.1. POLÍTICAS

El término políticas, de acuerdo a Münch (2008) generalmente mantiene dos acepciones: el que se utiliza en la burocracia gubernamental y que se refiere a las interacciones por medio de las cuales se ejerce el poder, lo cual no tiene nada que ver con la administración. Y otra en la cual, política se considera un elemento del proceso de planeación, en donde las políticas sirven como orientación para la toma de decisiones.

“[...] las políticas son guías para orientar la acción; son criterios, lineamientos generales que hay que observar en la toma de decisiones sobre problemas que se repiten una y otra vez dentro de una organización” (Münch, 2008: 45). Es decir, los planes se idealizan con ciertos supuestos que determina la política gubernativa. De acuerdo a Martner (1994), el término políticas recae en este contexto debido a que existe un proceso de interacción entre políticas y planes. Y una vez que estos planes son elaborados con este proceso, podrán dar al gobierno un punto de vista para que así se puedan formular políticas concretas.

Sin embargo, Flores (1972) señala que las políticas son aquellas que delimitan un área o marco dentro del cual se debe decidir. Se debe asegurar que las decisiones sean sólidas y contribuyan al alcance los objetivos. Además afirma que las políticas generales de la empresa son tomadas por el consejo de administración, en las cuales se basarán las políticas de los departamentos. Por consiguiente, asegura que las políticas:

Son planes en la medida en que constituyen reglas o normas que permiten conducir el pensamiento y la acción de quienes se tenga a cargo. Es en este punto donde los administradores deben ser sagaces para que los subordinados no acepten como políticas una serie de pequeñas decisiones que no se toman con este objetivo. Usualmente las políticas apoyan y precisan los objetivos, cobijando a la empresa en su conjunto (Flores, 1972: 168)

La importancia de las políticas en la administración es decisiva, (Reyes, 1992) afirma que las políticas son indispensables para la adecuada delegación de la administración. Münch (2008: 61) afirma que “las políticas son criterios generales de ejecución que auxilian el logro de objetivos y facilitan la realización de las estrategias”

Por lo que no se puede dejar de lado la presencia de las políticas en la toma de decisiones.

Cuando Flores (1972) afirma que las políticas son planes y a la vez constituyen reglas, no abarca alguna distinción entre éstas. Pero Münch (2008) sostiene que se debe tener muy en claro tal diferencia, puesto que en ocasiones se confunden al momento de interpretarlas. Y hace notar que “[...] la diferencia radica en que las reglas son mandatos precisos que determinan la disposición, la actitud o el comportamiento que deben observarse en situaciones específicas, de tal forma que las reglas son rígidas, y las políticas; flexibles” (Münch, 2008: 46).

La clara distinción entre políticas y reglas incide en que las reglas son muy precisas y deben ejecutarse tal y como se especifican. En cambio las políticas determinan límites más amplios y permiten mayor iniciativa. De acuerdo a Münch (2008), un ejemplo de regla es: *Las ventas se realizarán únicamente al contado*; es decir más específico o rígido. En cambio, un ejemplo de políticas es: *Las comisiones de los vendedores se pagarán de acuerdo con el volumen de ventas*; refiriéndose a que esta interpretación depende de un segundo factor y por consiguiente es más flexible.

Así como hay diversos tipos de objetivos dentro de una dependencia o departamento, también los hay de políticas. Flores (1972) afirma que hay dos grupos de políticas, el primero es: Políticas de Promoción Interna, que se trata de aquella competencia de ideas sobre precios. El segundo es Políticas en publicidad o Políticas departamentales, que se basa en impulsar la participación de integrantes de alguna dependencia o empleados para poder contribuir con la cooperación.

Por el contrario Münch (2008) señala que las políticas, de acuerdo al nivel jerárquico en que se formulen y con el área que abarquen, pueden ser: Estratégicas o generales, Tácticas o departamentales y Operativas. A continuación se presenta un cuadro en el cual se demuestra la clasificación de políticas.

**CUADRO 3**  
**CLASIFICACIÓN DE POLÍTICAS**

TIPO:	CARACTERÍSTICAS:	EJEMPLOS:
-------	------------------	-----------

ESTRATÉGICAS O GENERALES	Se formulan a nivel de alta gerencia y su función es establecer y emitir lineamientos que guíen a la empresa como una unidad integrada.	Los empleados que laboran en la empresa tendrán la posibilidad de ascender de puesto, de acuerdo con su eficiencia y antigüedad.
TÁCTICAS O DEPARTAMENTALES	Son lineamientos específicos que se refieren a cada departamento.	El departamento de operaciones terminará los turnos de trabajo conforme a sus necesidades.
OPERATIVAS	Se aplican principalmente en las decisiones que tienen que ejecutarse en cada una de las unidades de las que consta un departamento. Por lo regular, se asignan a los niveles inferiores.	Sección de aceros: de ocurrir una falla en el equipo, es conveniente reportarla al supervisor O, en su caso, al servicio de mantenimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en "El proceso de planeación estratégica" por Münch Galindo Lourdes (2008: 47).

En el cuadro 3 se hace notar que las políticas deben mantener relación una con otra, puesto que no debe interesar su nivel de jerarquía; deben permanecer interrelacionadas para que exista una contribución al momento de lograr los objetivos de la empresa. El tipo de política estratégica se refiere al establecimiento de una orientación para guiar la empresa. El tipo de política táctica o departamental se concentra en definir los lineamientos de orientación al interior de cada departamento.

El tipo de política operativa funge dentro de la toma de decisiones, además se aplica al momento de administrar una empresa o departamento. Münch (2008) sostiene que la redacción de las políticas debe ser clara, accesible y de contenido realista. Todo esto para que su interpretación sea adecuada. Por ello, Flores (1972) afirma que al momento de elaborar políticas se debe tomar en cuenta que:

- La opción de saber a quienes aplicarlos.
- Las políticas deben declararse por escrito.
- Las políticas deben ser difundidas y revisadas periódicamente, la interpretación de estas debe ser uniforme a toda la organización.
- Existen políticas sobre producción, finanzas, relaciones públicas, etc.
- Existen políticas relacionadas con planeación, control, organización.

- Las políticas favorecen la coordinación y el trabajo en equipo, las consultas sobre asuntos fundamentales y la elaboración de criterios e iniciativa pero dentro de ciertos límites.

El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, Herrera (2000) señala que ofreciendo información sobre la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando las incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas que sean factibles y viables se obtendrá un resultado satisfactorio al momento de estructurar las políticas. Por lo tanto, “El análisis de políticas no es sino un complemento muy poderoso, del buen juicio, la institución y la experiencia de la toma de decisiones” (Herrera, 2000: 58).

Para que una política sea operante y cumpla con su finalidad, Münch (2008: 48) sostiene la existencia de lineamientos para la formulación de políticas. Dichos lineamientos son los siguientes:

- Establecerse por escrito y ser autorizada por los directivos.
- Redactarse claramente y con precisión.
- Darse a conocer a todos los niveles donde se va a interpretar y aplicar.
- Interrelacionarse con las demás políticas y servir de apoyo a la filosofía, a la misión y a la visión organizacional.
- Revisarse periódicamente
- Ser razonable y aplicable a la práctica.
- Estar acorde con los objetivos de la organización.
- Ser flexible.

Para la creación de políticas se deben de tomar en cuenta aspectos que idealicen la parte del diseño. Asimismo reconocer aquellos puntos en que se presenten dinámicas sociales, como lo son las situaciones políticas dependientes de la política en

su contexto general. Por lo tanto se considera que existen determinados desaciertos de las políticas, pero esto es debido a la limitada participación de la sociedad en estas decisiones.

### 1.1.2. METAS

El primer paso en el proceso de planificación puede ser visto como el desarrollo de las organizaciones a favor de la utilidad de cierta organización. Las metas deben surgir de los participantes dentro de la organización así como las diversas propuestas para la mejora de la misma, “Las metas de una pequeña firma bajo el control de un empresario deben determinarse mediante la decisión del mismo” (Cáceres, 1991: 24).

Se ha considerado que las metas son generales y expresan deseos que la alta dirección busca satisfacer. Como lo señala Herrera (2000), las metas son un gran aporte puesto que son fines a los que se quiere llegar. Además, una meta es el grado cuantitativo de alcanzar objetivos de largo plazo, considerando que las metas surgen de los objetivos. “Las metas se fijan en el desempeño pasado con adaptación de acuerdo a las fuerzas futuras de la empresa, las tendencias del mercado y los recursos” (Herrera, 2000: 31).

Sin embargo, las metas deben ser claramente apreciadas desde el punto de vista de los valores sociales mantenidos por los miembros de la organización. Entonces se hace necesario diferenciar entre las metas sociales que son apropiadas para la organización y aquellas que lo son para el individuo que se hace partícipe desde el momento en que forma parte de la organización misma.

Según Cáceres (1991) las metas se clasifican en cualitativas y cuantitativas. Por ejemplo:

Algunas metas se refieren a condiciones que pueden ser medidas como las ganancias por acción, ventas totales, participación de mercado, retorno a la inversión, tasa de crecimiento de las ventas, etc. Otras metas representan las aspiraciones de la administración y son más difíciles de medir, como por ejemplo el deseo de ser la firma electrónica más avanzada de Estados Unidos, de ser líder en las mejoras de la comunidad, etc. (Cáceres, 1991: 25).

Cuando se formulan las metas, la relación entre éstas y las metas de los miembros que componen a la organización, tienen que ser forzosamente consideradas o aprobados por la misma de forma general. Cáceres (1991: 25), sostiene que “si todas los participantes tuvieran las mismas metas y la misma percepción de los medios para lograrlas entonces no existirían problemas para formular una estructura global para la organización”. Pues el que todos los participantes aceptaran completamente los objetivos de algún individuo, solo traería como consecuencia que la estructura de la meta fuera comprendida fácilmente.

En general, las metas son consideradas como la expresión mensurable de los objetivos del plan pero sobretodo expresan puntualmente los compromisos de la cualquier institución relativamente (Aguilar, 2000:71). Y por lo tanto se considera que las metas son la parte más visible del plan y son la referencia para calificar el grado de avance y cumplimiento de ciertas organizaciones.

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones están conformadas por individuos que tienen metas personales diferentes entre sí, y de las de la organización (Cáceres, 1991: 25). Un individuo jamás va a obtener un voto de igual peso que de las metas de la organización. Pero aun con eso forman parte de un gran aporte a la formación de la misma.

Las metas, por lo general son de gran aportación a una organización o institución, como lo puede ser una empresa. Una empresa necesita obtener cierta objetividad en su estructura organizacional y cuando se trata de mantener en mente aquellas ideologías gubernamentales como la participación ciudadana, entonces se recurre a pensar en perspectivas de innovación que serán necesarias para una buena fundamentación de esta organización.

## 1.2. ETAPAS DE LA PLANEACIÓN

Dado que la planeación es necesaria en todos los casos de emprender una organización. Se dice que en el ámbito organizacional, considera a toda organización como un sistema bajo análisis. Según Saldívar (citado por SPP, 1985: 61) la planeación

ayuda a que las organizaciones tengan claro sus objetivos y así puedan definir un programa de acciones para realizarlos.

Flores (1972) señala que el proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan estatal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo. Las etapas se comprenden en: Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación.

La clasificación de las etapas de planeación establece un análisis sobre el manejo de la administración. Para la operación de la planeación, el proceso se divide en cuatro etapas, cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente sin perder su secuencia. A continuación se analizan las cuatro etapas de la Planeación: formulación, instrumentación, control y evaluación.

#### 1.2.1. FORMULACIÓN

La formulación del plan es indispensable para poder lograr una conducta racional, pues, si esta conducta no contiene planes, carecerá de sentido alguno y por consiguiente la idea de formular planes, deberá ser sustentada por la ejecución (Martner, 1994). Con esto se deja claro que la formulación de un programa requiere de un cierto empleo de técnicas que sean aptas para lograr esta conducta racional.

La formulación es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de las estrategias y políticas congruentes entre sí (Aguilar, 2001: 27).

Lo anterior inicia con el diagnóstico de la realidad concebida desde la comprensión de un programa. Por ejemplo, informaciones estables y observaciones directas para poder jerarquizar las alternativas presentes y obtener un análisis racional sobre la información que se mantiene. Cáceres (1991) señala que cuando se busca comprender el contenido de las metas; la formulación en sí, se dedica a determinar los

argumentos en la función de utilidad corporativa. Es necesario tomar en cuenta las metas personales de cada uno de los integrantes de las organizaciones que están presentes para poder reconocer las actitudes y perspectivas que se tienen para llegar a un objetivo en común.

Una vez que el esquema haya articulado los diversos agentes sociales que le competen a la formulación del mismo, se da continuidad a perfilar el orden de las tareas y responsabilidad de lo que se está presentado. Por lo tanto debe existir una secuencia en el esquema que se está propiciando, es decir; se debe continuar aplicándose la instrumentación, ejecución y evaluación de los documentos producidos.

### 1.2.2. INSTRUMENTACIÓN

La instrumentación generalmente es considerada como el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo (Aguilar, 2001). Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia de las vertientes y sus instrumentos. Esto es para que exista una gama de variables que puedan ser dependientes y al mismo tiempo necesarios para realizar ciertas actividades.

La precisión de la instrumentación que se requiere en cada caso es de suma importancia para una organización y/o una empresa. Esto es porque al momento de idealizar una conceptualización de instrumental, se recurre a pensar que se trata de aquellas herramientas propias que son utilizadas por el administrador para llevar a cabo una buena fundamentación de un cierto programa.

En esta etapa se producen distintos instrumentos claramente jerarquizados, diferenciados por su función y contenidos, pero que están estrechamente vinculados entre sí. A través de esto la lógica del proceso de programación anual exige que su ejecución sea atendida en forma simultánea, para un mejor y especificado entendimiento (Aguilar, 2001:57).

Las actividades de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano

plazo; definir los instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de la ejecución del plan y los programas.

De acuerdo con Aguilar (2001), la operación de las actividades de la instrumentación se fundamenta en la programación anual, en sus dos líneas; operativa y presupuestaria. La operativa se refiere a aspectos normativos y la presupuestaria a aspectos financieros de las acciones de planeación. Por lo que, se hace necesaria la presencia de la programación anual:

La programación anual consiste en un conjunto de actividades congruentes y especificación de los lineamientos generales (de mediano plazo) contenidos en los programas nacionales con las políticas e instrumentos a utilizar en un año (Aguilar, 2001: 33).

Específicamente, la programación anual es necesaria para emprender los sectores público, social y privado para desagregar contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad desde luego la ubicación espacial. Dando lugar a que este esquema de instrumentación posibilite a que se continúe con el proceso de participación en la creación del plan y programas.

### 1.2.3. CONTROL

Al momento de obtener varias alternativas sobre la ejecución de un programa, se obtiene un panorama, muchas veces, complejo y contradictorio. Se recurre, entonces a una técnica que proporcione un apoyo para poder organizar cierta ejecución; esta técnica es el control. Siendo preciso controlar los resultados, se deberá obtener informaciones conforme se van cumpliendo las metas. De alguna manera el control es una manera de poder dejar entrever los resultados esperados de forma clara.

Control es el conjunto de acciones encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con

el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el Plan [...] (Aguilar, 2001: 40).

Cuando no se tiene un control para medir el desempeño y proporcionar una retroalimentación sobre el grado de avance de las metas y objetivos a realizar, implicaría posibles fallas sobre una evaluación del desempeño organizacional. Es por eso que es necesario que exista un componente esencial como el control para poder desarrollar el proceso de planificación y corporación del plan (Cáceres, 1991).

De acuerdo con Aguilar (2001), pueden distinguirse dos grandes tipo de control: el control normativo y administrativo y el control económico y social. A continuación se presenta un cuadro para identificar las características de los dos tipos de control.

**CUADRO 4  
CLASIFICACIÓN DE CONTROL**

NOMBRE	DEFINICIÓN	ACTIVIDAD
CONTROL NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO	Es aquel que se encarga de vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la APF, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones.	Promoverá la eficiencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la APF procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en los programas.
CONTROL ECONÓMICO Y SOCIAL	Es aquel que está destinado a vigilar, por un lado, que exista una congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema y por otra parte que los efectos económicos y sociales, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos de la planeación nacional.	Constituir la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación. Se encarga de alcanzar la coherencia general del sistema y un grado de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en "Proceso de Planeación" de Aguilar Villanueva 2001 págs., 38-40.

Como se muestra en el cuadro 4 las distintas tareas de control puede llegar a determinar las causas o factores principales de las desviaciones o incongruencias detectadas. El tipo de control normativo y administrativo se encarga de vigilar el cumplimiento de los objetivos al interior de las dependencias administrativas. Además

se refiere a promover eficiencia en las acciones de los funcionarios que se encuentran a cargo de las dependencias.

El tipo de control económico y social consiste en vigilar la congruencia de los programas y el Plan. Asimismo se refiere a dirigir la realización de los objetivos establecidos en el interior del Plan Nacional, llevando a cabo un alcance coherente de eficacia en las acciones gubernamentales para el desarrollo nacional. Por tanto, es necesaria la reflexión sobre cada una de las actividades de control para que exista una concordancia sobre la utilización del mismo. Consecuentemente apoyar la decisión de realizar los ajustes, correcciones o rectificaciones necesarias.

De acuerdo con Martner (1994: 68), “[...] ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando”. Mientras que el gobierno mantiene relación con el proceso de planificación, se debe hacer notar aquella perspectiva que ejecuta el control, pues tiene que abstenerse en no dejar de lado aquello que plantea esta etapa.

#### 1.2.4. EVALUACIÓN

En relación al Sistema de Planeación en su conjunto, la evaluación aporta elementos que valoran su funcionamiento indicando el grado de integración de los niveles, de la estructura y la adecuación de las áreas administrativas de los integrantes.

La evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio sistema. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es aproximadamente de un año, después de la aplicación de cada programa anual. Es además un instrumento generalmente indispensable en conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestos (Aguilar, 2001: 44).

A través de esto, surgen actividades propias de la evaluación, que se concentran en: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente. Así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de

los programas de corto y mediano plazo. Y por último analizar el impacto que provoca en la economía y en la sociedad.

Aguilar (2001: 44) señala que “la evaluación es un acto reflexivo sobre la actuación de quien ejecuta una política o aplica un instrumento”. A partir del análisis de los resultados obtenidos mediante las acciones emprendidas, en las que se identifican posibles incongruencias, la evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que deriven proposiciones a modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación anual.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación, la evaluación se presenta al término de cada ciclo anual, principalmente cuando las acciones de ejecución del plan y los programas han concluido. Por tanto Aguilar (2001), sostiene que la evaluación debe ser un instrumento útil para identificar y sistematizar los elementos que ayuden a introducir los ajustes necesarios a las estrategias y líneas de acción que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo.

### 1.3. PROCESO DE PLANEACIÓN

Con el fin de comprender el proceso de planeación se analizará la clasificación de la planeación y su terminología. De acuerdo a Münch (2008), no existe un criterio que sea unificado en cuanto a la nomenclatura. Es decir, la clasificación del proceso de planeación es la más usual, ya que proporciona una metodología sistemática que sirve como marco de referencia para desarrollar un plan.

Tal clasificación se encuentra conformada por los siguientes elementos: Planeación. Programación y Presupuestación. El proceso de planeación es: “La serie de etapas a través de las cuales la cúpula directiva define el rumbo y las directrices generales que habrán de regir la organización” (Münch, 2008). Al inicio del proceso de planeación se efectúa el análisis del entorno que consiste en un estudio minucioso de los factores o condiciones internas o externas que puedan afectar al plan. Aunque también puede realizarse a lo largo de éste.

### 1.3.1. PLANEACIÓN

Al elaborar un plan puede existir la certeza acerca de la existencia de determinados eventos, más no así de otros que afecten su desarrollo; es necesario por tanto tomar en cuenta escenarios que permitan reducir la incertidumbre al futuro. “Los planes son el diseño o esquema detallado de lo que habrá de hacerse en el futuro” (Münch, 2008:12). Es decir, los planes son el resultado del proceso de planeación; en cuanto al período establecido para la realización se dividen en: corto, mediano y largo plazo.

Los planes de corto plazo son los que se utilizan para realizarse en un término menor o igual a un año. Los de mediano plazo son planes que abarcan un período de uno o tres años. Y los de largo plazo son aquellos que se proyectan a un tiempo mayor de tres años.

Para el desarrollo de un plan es indispensable iniciar con la visión de la organización y contar con sistemas de información oportunos y actualizados, ya que a través de estos es posible efectuar un análisis de entorno. El cual se fundamenta en un sistema de información actualizado, veraz y eficiente, que presente todos los factores que pueden influir en el logro de los planes.

La planeación es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier grupo social. Münch (2008), señala que a través de esta se previenen las contingencias y cambios que puede deparar el futuro, y se establecen las medidas necesarias para afrontarlas.

### 1.3.2. PROGRAMACIÓN

En este contexto es necesaria la implantación de la programación porque como lo señala Sánchez (1989:22), solo la programación debe perseguir la obtención de programas y planes de calidad. La programación se rige por reglas y un conjunto más o menos reducido de órdenes, expresiones e instrucciones.

La programación, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. Los principios básicos de la

programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia (Martner, 1994: 9).

Los principios básicos de la programación, de acuerdo con Martner (1994) son: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia. La racionalidad se trata de seleccionar algunas alternativas de acción con inteligencia para poder distinguirlas de otras. En pocas palabras, la programación es considerada una aplicación del sector económico a la manera de comportarse una persona o una empresa.

El segundo principio es de previsión, a lo que Martner (1994) sostiene que este principio surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas. Es así como una visión de lo que vendrá más adelante y es por eso que la programación es considerada como: previsión del futuro. Ya que los programas y planes tienen que mantener en mira la conducta hacia adelante de la programación.

El tercer y cuarto principio según Martner (1994) son universalidad y unidad. En primera instancia universalidad se refiere a que la programación debe abarcar diversas etapas del proceso económico, social y administrativo, así como enfrentar las consecuencias que traerá consigo esta aplicación. Y en contraste, la Unidad es una precisa consecuencia del principio de Universalidad. Pues siempre va a existir la necesidad de que los planes formen entre sí una cierta unidad. Para que de ésta forma, puedan estar integrados unos con otros y llegasen a formar uno sólo.

El quinto y sexto principio en palabras de Martner (1994), son la continuidad y la inherencia. En principio de continuidad, deja entrever ciertas aclaraciones como que la programación no tiene fin alguno con respecto a tiempo. Es por eso que la programación es considerada como un proceso de duración ilimitada. Es decir; si faltara la continuidad en los programas o planes, entonces se estaría abandonando los objetivos o metas que se tiene pensado realizar. Por su parte, la inherencia quiere decir que, la programación es siempre necesaria y útil en cualquier organización humana; como lo es una empresa.

Generalmente se concibe que la programación sea apta y necesaria para crear programas que puedan exhibir su comportamiento, el cual sea deseado por los integrantes de cierta organización a ejecutar. Además los principios de programación son concentrados por los esfuerzos de quien se encuentra al frente y por obvias razones; es considerado fundamental en el contexto de una determinada organización. Con lo anterior queda explícito que la programación requiere de los principios básicos para poder planificar una mejor estructura del proceso de planificación.

### 1.3.3. PRESUPUESTACIÓN

La presupuestación ha desarrollado, con el paso del tiempo, un papel muy importante en el proceso de Planeación, pues mantiene un impacto relevante en los quehaceres del gobierno. La palabra presupuesto fue adoptada por la Economía Industrial, refiriéndose a la presupuestación como: "La técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios" (González del Río, 1996: 67).

De acuerdo a Münch (2008), los presupuestos son los recursos que se requieren para llevar a cabo el plan. Pues en primer lugar se refieren al flujo del dinero dentro de una organización. Además afirma que una presupuestación se caracteriza por ser una estimación del capital, de los costos, de los ingresos y de las unidades o productos que se requieren para lograr los objetivos establecidos.

El presupuesto es un documento expresado en términos económicos financieros o no financieros, que muestran la asignación de recursos para llevar a cabo los planes y las actividades de la organización (Münch, 2008:51).

Es así como la presupuestación ha sido concebida como una herramienta útil para poder acelerar el desarrollo económico de un país. Por tanto, Martner (1994) afirma que en los últimos años los gobiernos de los países en desarrollo han reconocido la importancia del presupuesto gubernamental a través de su proceso político.

En la mayoría de los gobiernos, el presupuesto ha desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descarguen sobre él, han definido a

la parte su estructura. Los gobiernos han ido realizando un proceso de percepción de los problemas señalados anteriormente (Martner, 1994:7).

Al momento de realizar el presupuesto del proyecto a realizar, normalmente quien administra los contratos de obra es el que hace entrega de un borrador del mismo para poder realizar los requerimientos presupuestales ante la autoridad. Puesto que, Münch (2008) considera que los presupuestos son elementos indispensables para planear, ya que a través de estos se proyectan los recursos que necesita la empresa para poder cumplir con los objetivos establecidos.

“La presupuestación de un proyecto puede ser realizada por diversas herramientas informáticas que ahora existen en el mercado en lo que análisis de costo se refiere” (Miklos, 1990:32). En efecto, Martner (1994) señala que la presupuestación ya no estaría definida como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía y de la sociedad. Pero tampoco debía ser considerado como un instrumento administrativo y/o contable, sino por el contrario que se pueda definir mediante el sector político y administrativo.

La presupuestación es una herramienta política, en cuanto expresa transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales [...]; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas (Martner, 1994: 8).

Con la ayuda de la presupuestación, se determina la mejor forma de utilización y asignación de los recursos. De acuerdo a Münch (2008: 51), “El presupuesto es un esquema general o específico, que determina por anticipado [...] el origen y la asignación de los recursos de la empresa para un período específico”. Por ello, las actividades de la organización son controladas en términos financieros para un mejor desempeño laboral.

El cálculo es una característica que permanece en un presupuesto y de acuerdo a eso, Münch (2008) establece una clasificación de los presupuestos, misma que se

basa en presupuestos Fijos o Rígidos, Flexibles y por Programas. A continuación se muestra un cuadro sobre dicha clasificación:

**CUADRO 5**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS**

TIPOS	CARACTERÍSTICAS
FIJOS O RÍGIDOS	-Cuando se estiman las diferentes operaciones con base en metas definidas.
FLEXIBLES	-En éstos se hacen cálculos a distintos niveles de operación. Lo que permite conocer los resultados de diversas situaciones.
POR PROGRAMAS	-Se calcula con base en programas de cada una de las áreas de la empresa, para que la distribución de los recursos se dirija a las actividades que reditúen mayores beneficios.

Fuente: Elaboración propia con base en "Planeación Estratégica" por Münch Galindo Lourdes, 2008.

De acuerdo con el Cuadro 5 los presupuestos se calculan de acuerdo a los pronósticos y datos numéricos de proyectos que anteriormente se hayan realizado. Por lo que, la elaboración de los presupuestos se hace a partir de los objetivos generales que son establecidos por la dirección. El tipo de presupuesto fijo o rígido se refiere a la estimación de las operaciones ejecutadas al interior de análisis presupuestal.

El tipo de presupuesto flexible consiste en realizar cálculos en distintos niveles de operación. El presupuesto flexible se caracteriza por analizar los resultados obtenidos de los cálculos efectuados. El tipo de presupuesto por programas está basado en programas de las áreas empresariales para lograr eficiencia en la distribución de recursos destinados a la sociedad. Münch (2008), afirma que un sistema presupuestal debe incluir presupuestos de operación, capital y financiero.

Los presupuestos de operación son aquellos que comprenden los presupuestos de ventas, producción, compras, mano de obra y gastos diversos. Los presupuestos de capital son los que incluyen los presupuestos de inversiones capitalizables que realiza la empresa como maquinaria y equipo, edificios y mobiliario. Por otra parte el presupuesto financiero trata de un balance, estado de resultados y aplicación de recursos.

Todos los actos dentro de una organización deben ser planeados. Con mayor razón el presupuesto debe mantener en la mira que la planeación es uno de los pasos más importantes. De esta manera se podrá identificar qué persona o personas se encontrarán a cargo del sistema presupuestario (González, 1996:34).

Sin embargo, deberá realizarse el presupuesto con éxito por las áreas de análisis de costos a fin de ser más precisos en la entrega de un presupuesto que servirá de base para la apertura de ofertas técnicas debiendo aplicarse lo indicado por la ley (Miklos, 1990:33). Consecuentemente, al hacer uso de la programación significa ser más óptimo por elegir recursos que resulten indispensables en una dependencia u organización.

## **II. MIRADA HISTÓRICA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.**

En cada momento de la historia de México, las actividades de planeación han evolucionado institucionalmente dentro del país. Por ello, la planeación requiere tiempo para introducirse y consolidarse como un estilo de trabajo en la vida de la nación (SPP, 2000). La ideología del desarrollo y las funciones administrativas en el interior del país, giran a través del proceso de crecimiento del mismo. Jiménez (2002) determina que, a través de una estructura económica, los gobiernos adecuan los sistemas de administración para organizar al sector público.

Los planes establecidos en México, de acuerdo a Münch (2008), son definidos como aquellos esquemas resultantes de la planeación. Puesto que todas las etapas de la planeación, vertidas por escrito en un formato son considerados como planes. El objetivo principal de los planes en México según Arellano (2000) fue acumular consensos, cristalizar demandas populares y dar concreción a las propuestas de las facciones revolucionarias.

A través de considerar a la planeación como un estilo de trabajo, Reyes (1992) señala que la planeación en México consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse. Puesto que se establecen los principios que habrán de orientarse, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarias para su realización.

La planeación ha tenido un papel muy importante en México, pues fue concebida principalmente como un apoyo a la transformación que estaba llevando a cabo la Revolución Mexicana (SPP, 2000). La planeación funcionaría como sustento a un rápido proceso de transformación de la sociedad, en la que los ciudadanos fuesen partícipes del mismo. Por ello, Münch (2008) establece que la planeación en México es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier grupo social.

De acuerdo con Attili (2006), la planeación en México, se enfocó sobre dos vertientes fundamentales. La primera fue la necesidad de orientar y ordenar las acciones relativas a institucionalización, transformación y diversificación del aparato político-social y productivo surgido en 1910. La segunda fue construir cimientos

sólidos para que el Estado desempeñara las funciones de acuerdo a la constitución de 1917.

La trayectoria recorrida por la planeación ha sido amplia, sus raíces se remontan al movimiento revolucionario de 1910 y aún antes. Durante la lucha armada proliferaron diversos planes de carácter básicamente político, cuyos pronunciamientos y programas dieron armas a la crítica del régimen porfirista y banderas a la lucha (SSP, 2000: 17)

De acuerdo con la Antología de la Planeación 1917-1985, para que la planeación obtuviera frutos en México, las fuerzas políticas y sociales, sindicatos, campesinos y empresarios se organizaron funcionalmente. En 1933, la planeación adquirió mayor relevancia y se caracterizó por ser una actividad de sentido político de transformación a la sociedad “[...] la planeación se concibió como necesaria para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones de cada momento, las transformaciones sociales que la Constitución señala” (SPP, 2000).

Faltaría mucho para que la planeación contara con una base precisa, conceptual y metodológica adecuada. En la década de los setenta se organizaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como las principales entidades paraestatales. Atili (2006) determina que esto permitió avanzar en la base administrativa de la planeación, pues dependía del esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias.

Un claro ejemplo, se encuentra en lo que sostiene Bertram Gross (2005:35), cuando argumenta sobre las primeras experiencias de planeación innovadora en México:

La promoción de nuevas instituciones tuvo procedencia sobre su coordinación. Esta forma de crear instituciones tiene su propio pulso. Entre mayor éxito hay para realizar cosas, mayores problemas crean las nuevas instituciones. Esto lleva a una presión creciente para articular mejor las cosas [...].

Es así como se generó un esfuerzo por realizar obras importantes para poder acelerar la creación de nuevas instituciones. Mismas que se caracterizaron por tener en primera instancia el proceso de planeación. Una planeación innovadora, que según Friedman (2005), creó un conjunto nuevo de categorías y actividades, con implicaciones de gran alcance, que podrían realizarse con el mejoramiento de las actividades actuales.

La planeación adquirió nuevos impulsos con la reforma administrativa emprendida a partir de 1976. Tal reforma se caracterizó por adaptar las instituciones públicas a las necesidades de una planeación. De esta forma comenzó la elaboración de los planes, diseñados para ámbitos sectoriales e intersectoriales. Mazzolinni (1988) sostiene que, “[...] ya en años más recientes, el Plan de acción inmediato 1962-1964 y el plan de desarrollo económico y social 1966-1970 establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos”.

Mazzolinni (1988) señala que con el plan global de desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación en un intento por reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales. Se llevaron a cabo importantes experiencias de planeación estatal y municipal con el apoyo de las delegaciones federales.

En México existieron dos planes de seis años cada uno. El primer Plan sexenal fue de 1934 a 1940 y el segundo fue de 1940-1946. De acuerdo a la Antología de la Planeación 1917-1985, con el seguimiento de estos dos planes se obtuvieron ventajas y desventajas, por ejemplo: en algunas áreas se lograron avances como en reforma agraria y educación; pero en otras se tuvieron resultados contrarios a lo que se tenía establecido.

## 2.1. Primer Plan sexenal (1934-1940).

El primer plan sexenal (1934-1940) fue “[...] un compromiso político con alcance y objetivos definidos. Su propósito fue guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la Revolución, remarcando los referidos a la elevación del nivel de vida de la población” (SPP, 2000). El plan sexenal se encargó de guiar las acciones del gobierno, resultando ser la base para reiniciar un plan nacional de desarrollo.

En la historia de México, el primer plan sexenal marcó un hecho sin precedente (SPP, 2000). Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, este plan o documento político, representó el esfuerzo por conducir un desarrollo planificador a nivel nacional, además buscó que las políticas fueran abordadas correctamente según el reglamento del Plan Nacional de Desarrollo.

El primer plan sexenal se presentó en México debido a la inestabilidad y parálisis gubernamental (SPP, 2000). Por ello, se creó otra nueva forma de proyecto, para dar nuevas perspectivas sobre el quehacer gubernamental que se tenía en ese entonces. La propuesta se concentró en volver a plantear las ideas tomadas en 1928, es decir: que las propuestas generales se sintetizaran a ser más específicas. Entre esas propuestas se afirmaba que:

[...] ya es la hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial; programas que debe estar basado en el cálculo en la estadística, en las lecciones de la experiencia. Debemos estudiar lo que podremos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras (PNR, 1934).

La base de la campaña de Cárdenas fue el plan sexenal de 1934-1940, el cual se caracterizó, durante ese sexenio, por evaluar los resultados de su administración. Pero sobre todo se le consideró de gran aporte, pues mantuvo la obligación de cumplir con los principios establecidos en la Constitución.

El contexto gubernamental que México presentaba durante 1934-1940 se concentró en aquellas aspiraciones y necesidades que la sociedad demandaba según sus intereses (Cabrero, 1999). El primer plan sexenal se convirtió en la

respuesta a las transformaciones que México debía presenciar. Por ello, las necesidades manifestadas por la sociedad fueron el eje central para la elaboración del primer plan sexenal.

En palabras de Lázaro Cárdenas, para que la administración de su gobierno funcionara de manera eficiente, fueron necesarias las normas contenidas en el plan sexenal (SPP, 2000). La existencia de distintos problemas en México, como la situación de vida económica ineficaz, fue de gran importancia para la elaboración de las aspiraciones del plan sexenal. Es así como el primer plan constitucional de 1934-1940, se llevó a la práctica:

[...] se resolverá íntegramente el programa agrario, se facilitará la organización del frente Único de Trabajadores para que sea efectiva la elevación de su nivel de vida, se desarrollará el nivel educativo que necesitan nuestras masas [...], para hacer de México un país responsable y fuerte en esta etapa de la humanidad en que los pueblos del mundo se debaten en una lucha económico-social por conquistar mejores posiciones que aseguren la prosperidad efectiva para todos los hombres de trabajo y para sus hogares (SPP, 2000:27).

De acuerdo a lo citado en el primer plan sexenal, el Estado era el encargado de realizar ciertas actividades económicas del país. Debido a las demandas de la sociedad, surgió la necesidad de otorgar mayores recursos a la educación y el mejoramiento de condiciones de salubridad y atención médica, entre otras. Como lo señala Jiménez (2002), el plan en sí, destacó la importancia de la justicia social y el fortalecimiento de las actividades económicas existentes. Además realizó la propuesta de construir un sistema económico planificador que fuese capaz de satisfacer las necesidades de la población. Por ello, México presenció la característica de mantener un régimen progresista (SPP, 2000).

El Plan Sexenal obtuvo el propósito de avanzar estratégicamente en la utilización racional de recursos naturales (SPP, 2000). Por lo que se contribuyó a tomar en cuenta principalmente a las zonas con escasos recursos. Debido a la planificación del sistema económico a obtener:

El Plan Sexenal 1934-1940 fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a efecto quedaba circunscrito casi exclusivamente al ámbito del sector público. [...] el documento respondía en gran medida a la organización administrativa del gobierno (SPP, 2000: 28).

El Plan Sexenal constituyó un avance más sistemático en el proceso de planeación del desarrollo. Lo cual generó que el gobierno permitiera al Estado una orientación sobre los procesos de desarrollo, además de las acciones que demostraban la influencia del documento en la nación. Entre estas acciones se encuentran: el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas, la aceleración de la reforma agraria, la organización de las instituciones de crédito al campo, el establecimiento de un sistema financiero y el fomento a la educación pública.

Dichas acciones se caracterizaron por permanecer bajo un sistema de planificación. Es entonces, cuando “[...] comienza a considerarse que la planeación es un instrumento para hacer más eficaz la rectoría del Estado dentro del proceso de desarrollo (SPP, 2000: 29). Además el intervencionismo del Estado, hace de él mismo una doctrina dentro del Plan Sexenal.

El principal objetivo cumplido, durante el período de presidencia de Lázaro Cárdenas, fue la consolidación de la base energética de la expropiación petrolera. Las nuevas políticas que surgieron del Plan Sexenal lograron aumentar la producción, el empleo y los ingresos del país. Por ello, Cárdenas declaró que: “Las actividades y labor constructiva realizada por la dependencias del Ejecutivo Federal, sobrepasaron los programas de gobierno” (SPP, 2000: 30).

Lo anterior hizo notar que el gasto destinado fue mayor a la meta establecida en el Plan. Aunque el hecho de aumentar los empleos en México, solamente ocasionó un deterioro en la balanza de pagos. De acuerdo con la SPP (2000), esto trajo consigo que tiempo después, se devaluará el peso así como el bajo rendimiento que generaron los impuestos en la población.

Entre las políticas que declaró Cárdenas, se encuentran la solución a los problemas de desarrollo así como el impulso de la organización de obreros y campesinos. Estas políticas tuvieron inicio, pero debido a la complejidad de las mismas; no se pudieron concluir, consecuentemente fueron retomadas en planes y programas siguientes.

## 2.2. Segundo Plan sexenal (1940-1946)

El segundo Plan Sexenal 1940-1946, estableció el seguimiento sobre la importancia a la actividad industrial, con el único propósito de consolidar a la industria como eje fundamental del desarrollo en México (SPP, 2000). La formulación del plan reconoció avances en su contenido, enfatizando sobre las políticas relacionadas con aspectos de la planeación, como son la coordinación e información en la toma de decisiones.

“El Segundo Plan Sexenal [...], fue elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana y representó la continuación de esfuerzos que en materia de planeación del desarrollo se habían realizado en el sexenio 1934-1940” (SPP, 2000: 31). En este documento se pugnaba por la existencia de una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además estableció relación alguna con el sector económico y social, por lo que se dividió en capítulos:

El plan se integró por catorce capítulos: Reparto agrario y economía agrícola; Economía Industrial, Comercio y Crédito; Trabajo y previsión social; Educación Pública; Relaciones Exteriores; Gobernación; Publicidad; Hacienda Pública; Defensa Nacional; Departamento del distrito Federal; Comunicaciones y Obras Públicas; Salud; Asistencia Pública y, por último Planeación y Coordinación (SPP, 2000: 31).

La Coordinación de las políticas establecidas en el Plan Sexenal generó que surgiera la necesidad de persistir en el reparto de la tierra. Con la aplicación de técnicas modernas, se dio inicio a contemplar en México un avance en la industrialización. “Industrializarnos es una de nuestras metas. A fin de lograrlo estamos siguiendo un plan y necesitaremos una instrucción concebida

adecuadamente para aplicarlo” (SPP, 2000: 32). Por lo que el fin, fue evitar los costos elevados de producción, la sobrecapitalización y el adecuado uso y control de los recursos naturales. En general, la política desarrollada durante el Segundo Plan Sexenal fue:

Sustituir en la medida de lo posible las importaciones de bienes de consumo con producción agrícola suficiente para poder explorar y hacer frente al incremento de la población; hacer crecer la economía a un ritmo mayor que el notable crecimiento demográfico para generar un excedente de recursos que permitieron altos niveles de inversión a la vez que un aumento en el nivel de vida de la población en general); mantener el control nacional sobre los recursos básicos y la actividad económica en su conjunto, [...]; en fin, desarrollar la infraestructura industrial y agrícola con recursos estatales [...]

(SPP, 2000: 36).

Mediante la construcción del Plan Sexenal surgieron algunas controversias. Por ejemplo, las instituciones sobre las que se tenía contemplado implantar cierta actividad; resultaron inadecuadas debido a las nuevas ideologías de desarrollo a seguir, además de los escasos recursos presupuestarios. Por ello, el segundo Plan se caracterizó por sintetizar la existencia de flexibilidad y adaptabilidad a las condiciones de la población (SPP, 2000).

Para que la industrialización fuera de manera rápida, se impulsó la formación de infraestructura de comunicaciones y transportes, sobre todo con la participación de la planeación y el papel del Estado en el proceso de desarrollo del país. Con el paso del tiempo, esta perspectiva generó nuevos horizontes, pues México pasaba por una etapa de conflicto: la segunda guerra mundial.

La segunda guerra mundial significó un poderoso factor coadyuvante en el desarrollo económico, surgió la oportunidad de utilizar plenamente la capacidad instalada, los ingresos de los empresarios crecieron y los dirigentes gubernamentales se dieron cuenta de los beneficios que obtendría el país si se estimulaba la industrialización nacional (SSP, 2000: 33).

La situación en la que se encontraba México debido a la segunda guerra mundial ocasionó que surgieran cambios en la política de desarrollo. Por ejemplo, la modificación e integración de nuevos organismos vinculados con las actividades de planeación. México tuvo la necesidad de enfrentar los problemas suscitados por la guerra, para que pudiera hacerlo, se creó un órgano llamado Comisión Federal de Planificación. El papel que presentaba esta comisión fue actuar como:

Un órgano consultivo en la secretaría de economía nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional en el estudio de problemas concretos originados por la guerra y de programas para la movilización económica (SPP, 2000: 36).

Esta comisión intentó responder a las situaciones que presentaba el país ocasionadas por la guerra. Además se contempló que la realización de un plan, otorgaría oportunidad para que México aminorara las dificultades que daban lugar a la economía que se presentaba en ese entonces.

La acción gubernamental de México fortaleció la infraestructura básica para que el desarrollo industrial se acelerara aún más. Pero fue en 1944 cuando, surgieron dificultades como el aumento del desempleo y la inflación. Debido a esta problemática, se estableció un decreto denominado Comisión Nacional para el Estudio de los problemas en México. El propósito que mantenía fue el de prever la situación económica para que terminara la guerra. Además esta comisión enriqueció la toma de decisiones y la planeación en México.

Una vez superado el conflicto, con el establecimiento de un sistema planificador, la economía mexicana comenzó a influir en acciones que se tenían contempladas en el segundo plan sexenal y así surgieron nuevas oportunidades. El principal enfoque que se quiso mantener, después de la guerra mundial, fue el de la industrialización. Por lo que la segunda guerra, en realidad, fue un impulso más para que el sector industrial obtuviera éxito.

### 2.3. Primer Plan Global de Desarrollo (1980-1982)

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 fue promulgado por Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980. Fue creado debido a la necesidad de contar con un plan integral que fuera capaz de que los esfuerzos de la política de desarrollo no se diluyeran y por el contrario, respondieran a una visión global de los problemas existentes en México (SPP, 2000).

En 1979 surgió la perspectiva de que los esfuerzos de la planeación estuvieran dirigidos a un plan global. En este plan se encuentran las acciones y procedimientos relacionados con la planeación del desarrollo nacional (SPP, 2000). El Plan global de desarrollo fue un documento que en primera instancia se dedicó a estabilizar la planeación como eje principal para que México generara acciones políticas en la sociedad:

El plan intenta ser un esfuerzo integral; comprende desde los supuestos generales que le dan legitimidad y los caracterizan como proceso político, hasta las características de las políticas sectoriales. Va desde lo propositivo hasta lo operativo, aporta elementos de congruencia entre la planeación estatal y sectorial, significa un apoyo para combinar y utilizar mejor los instrumentos de política económica y proporciona una base para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad, un medio de coordinación de los trabajos de los estados y la federación y un avance del sistema de planeación, tanto en el sector público, como en el social y el privado (SPP, 2000: 93).

Debido a que el Plan Global de Desarrollo significó un esfuerzo por establecer coordinación entre los avances políticos de México, la necesidad de que la política influyera en la sociedad fue aún más sobresaliente (SPP, 2000). Para lograr este esfuerzo, el Plan se dividió en tres partes: una política, una económica y una social.

Como se muestra en el cuadro 6, en el Plan Global de Desarrollo se vincularon aspectos políticos, económicos y sociales. Es decir, los aspectos políticos generaron políticas de precios, salarios y utilidades, y los aspectos económicos

surgieron actividades a largo plazo. Estas actividades se enfocaron en los sectores “[...] agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda que confluyeron al Plan Global de 1980-1982” (SPP, 2000: 94).

---

**CUADRO 6**

**PARTES DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982**

---

		Objetivos:
<b>POLÍTICA</b>	“Concepción Filosófica-Política”. Esta concepción sirve de sustento al proyecto nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre, en los aspectos económico, político, social y cultural.</li> <li>-Promover un crecimiento alto y sostenido.</li> <li>-Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y regiones geográficas.</li> </ul>
		Políticas:
<b>ECONÓMICA</b>	Aspectos económicos, Estrategia de desarrollo que posibilitará la modernización del país compuesta por 22 políticas.	-Fortalecer el Estado, generar empleos, acelerar el crecimiento, orientar la estructura productiva, mejorar el nivel de vida de la población, estimular la inversión, disminuir el consumo suntuuario, controlar la inflación y reorientar las relaciones económicas con el exterior.
		Estrategia:
<b>SOCIAL</b>	Cuestiones sociales para precisar la forma en la cual la política económica y social buscaría transformar el crecimiento económico en desarrollo social.	-Atender en forma directa las necesidades de la población más necesitada, enfatizando en la población rural de menores ingresos.

---

Fuente: Elaboración propia con base en Antología de la Planeación en México 1917-1985, 2000: págs. 93,94.

El Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, se enfocó en precisar políticas que tuviesen el fin de beneficiar a la población. En primera instancia, el sector político significó abrir espacio para la participación ciudadana en acciones políticas

que el gobierno llevó a cabo. El sector económico se enfocó al escaso desarrollo de modernidad en México, mismo que se orientó a obtener nuevas expectativas sobre políticas de abastecimiento para la población. Y el sector social, llevó consigo la atención de las necesidades de los ciudadanos para mejorar su calidad de vida (SPP, 2000).

A través de objetivos, políticas y estrategias establecidas en el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, se trató de hacer cumplir las políticas públicas propuestas. Entre las políticas públicas ejercidas se encuentra el abastecimiento de empleo para los ciudadanos; dando prioridad a una estrategia de desarrollo económico. Mediante dicha estrategia, el Plan Global de 1980-1982 buscó precisar una acción organizada de la reforma económica del país. Por ello, se propuso una metodología global:

El plan es global porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requiere la conjunción de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en las decisiones políticas del pueblo mexicano (Jiménez, 2002: 41).

De acuerdo a Jiménez (2002) y López (2001) el plan intentó ser un esfuerzo globalizador porque comprende desde la legitimidad hasta las características de las políticas sectoriales. El plan global aporta elementos para avanzar hacia la congruencia de la planeación y sectorial. Por ello, el plan se caracterizó por combinar y utilizar mejor los instrumentos de la política económica en México.

Mediante la construcción del Plan 1980-1982 se ordenó un sistema de planeación para lograr que los planes sectoriales obtuvieran éxito a nivel nacional. Por lo que el Plan “[...] contribuyó a dar congruencia y compatibilidad a la planeación sectorial, regional e institucional; además ofreció un marco de congruencia general para que los sectores privado y social orientaran sus propias actividades” (SPP, 2000: 95). Consecuentemente, el Plan Global de Desarrollo, basado en acciones productivas para la sociedad, significó ser un plan nacional y no solo de gobierno.

#### 2.4. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) 1982.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se creó en 1982, cuando surgieron mecanismos de participación social. En los que grupos organizados de la sociedad y población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación (SPP, 2000). A través de las demandas, se crearon documentos de planeación distintos por su cobertura temporal dentro del sistema:

[...] estos documentos, al ser ejecutados para el logro de ciertos fines, se consideran revisables en función de necesidades cambiantes, razón por la que pueden ser modificados y actualizados. Dicha situación permite sostener que la planeación es más importante que los planes o programas mismos, [...] (SPP, 2000: 25).

La existencia de tales documentos deja entrever que, lo fundamental para el éxito de la planeación, no solo es la generación de éstos, sino su correcta ejecución en la toma de decisiones. En el SNPD, existe un proceso de planeación basado en una estructura institucional. Esta estructura conlleva responsabilidades, mismas que servirán de apoyo al funcionamiento general del sistema.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye 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 (SPP, 2000: 53).

Dentro de las relaciones funcionales del Sistema Nacional de Planeación existen casos específicos que deben atenderse cuidadosamente, debido al surgimiento de obstáculos que se presenten en el proceso del mismo. Por ejemplo, la ineficiencia en la participación de las organizaciones de grupos sociales. Jiménez (2002) determina que la planeación debe abarcar aquellas acciones sobre el desarrollo en el Sistema.

Puede considerarse que la articulación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), ha facilitado al gobierno, el diseño y la ejecución de políticas, desde los años ochenta. Pero esto no ha sido posible debido a que,

[...] este sistema de planeación se concibe solamente como un mecanismo vertical de armonización de objetivos programáticos demasiado amplios que no necesariamente encuentran acompañamiento al momento de diseñar políticas y programas (Cabrero, 1999: 180).

A través del diseño de las políticas, se obtiene un acuerdo entre los niveles de gobierno sobre lo que debe diseñar e implementar. Es decir, “Si [...] la planeación nacional cubre los aspectos de desarrollo, es preciso aplicarla sobre prioridades de desarrollo a fin de que en forma gradual incorpore efectivamente todos los aspectos” (SPP, 2000: 25). A través de la efectividad de la planeación en el Sistema, se obtendrá como resultado la adecuada comunicación en las organizaciones del mismo.

Una organización dentro del Sistema de Planeación es aquella encargada de poder ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general, a aquellos que apoyen las actividades básicas de la planeación (Ramírez: 2012).

El Sistema Nacional de Planeación tiene la obligación de cumplir con un esquema de planeación, si así se realiza, entonces existirá un análisis de efectividad sobre las actividades empleadas. Cabrero (1999) considera que la planeación trasforma de manera racional y previsor, la realidad económica y social conforme a los valores y principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente.

Mientras la planeación es considerada como aquella que conlleva el establecimiento de objetivos y prioridades sociales, el Sistema Nacional de la Planeación Democrática contempla la existencia de instrumentos dentro de su proceso administrativo (SPP, 2000); tales instrumentos se clasifican en: Normativos (de mediano plazo), Operativos (de corto plazo), de Control y de Evaluación.

Como se muestra en el cuadro 7, los Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación se clasifican de acuerdo al tipo de actividades que realizan y el tiempo que se tiene contemplado para llevarse a cabo. Los instrumentos normativos se

refieren a documentos de mediano plazo como el plan nacional o programas que conlleven estrategias y políticas de desarrollo nacional.

Los instrumentos operativos se refieren a documentos de corto plazo o anuales. Como su nombre lo dice, requieren de una operación administrativa dentro del sistema para llevar a cabo una correcta organización. En caso de los instrumentos de control, éstos se refieren solamente a informes no mayores a un año; es decir, de dependencias y entidades de la Administración Pública. Y por último, los instrumentos de evaluación son aquellos informes de gobierno, es decir; de largo plazo. Su función principal es aportar estrategias para el mejor desarrollo del Sistema Nacional de Planeación.

#### CUADRO 7

##### CLASIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL SNPD

INSTRUMENTOS:	DOCUMENTOS:	FUNCIÓN:
<b>NORMATIVOS</b>  <b>De mediano plazo</b>	-Plan Nacional de Desarrollo.  -Programas de mediano plazo.  (Sectoriales, estratégicos e institucionales)	-Su función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional.  -Además detalla los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional.
	-Programas anuales.  -Ley de ingresos.  -Presupuesto de egresos.	-Expresa, mediante la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.
<b>OPERATIVOS</b>  <b>De corto plazo</b>	-Convenios únicos de desarrollo.  -Contratos y convenios de concertación.  -Instrumentos administrativos.	

---

	-Informes trimestrales	
	-Informes de los gabinetes.	-La SPP realiza acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades de la administración pública.
	-Informes de la Comisión.	
<b>DE CONTROL</b>	-Informes de Auditorias.	
	-Informes de Gobierno.	
	-Informe de ejecución del PND.	
<b>DE EVALUACIÓN</b>	-Cuenta Pública.	-La evaluación aporta elementos que valoran el funcionamiento del sistema de Planeación y mejora los servicios de apoyo.
	-Informes sectoriales e institucionales.	

---

Fuente: Elaboración propia con base en Antología de la Planeación 1917-1985, 2000: pág.44.

Debido a que los instrumentos deben fungir con su propia jerarquización, “[...] tienen su expresión material a través de documentos, ya sea planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, los que en lo general contienen objetivos, metas, estrategias y políticas” (SPP, 2000: 75). Por ello, la diferencia entre los instrumentos del sistema tiene que ver con la función que desempeñan en el proceso de planeación.

A través de la participación de los grupos sociales y entidades federativas, los instrumentos del SNPD lograrán hacer funcionar el proceso en forma temporal y espacial. Pues de acuerdo a la función que desempeñen sobre las medidas operativas que serán aplicadas a la planeación nacional; se determinara el grado de eficiencia en el Sistema. De acuerdo con la Antología de la Planeación 1917-

1985, la planeación democrática derivó de los propósitos políticos de la sociedad y resultó aún más eficaz emplearla en el sistema de gobierno del Estado de México.

#### 2.4.1. El funcionamiento del SNPD en los últimos gobiernos del PRI.

En 1958 fue creada la Secretaría de la Presidencia de la República por Adolfo López Mateos. El objetivo principal fue “[...] concentrar la planeación y estrategias de todas las restantes dependencias de la Administración Pública Federal” (López, 2001:21). Esta Secretaría se basó en un esquema de planificación de las labores, para que se desarrollaran eficazmente las dependencias administrativas.

Con la creación de la Secretaría de la presidencia en México, se intentó consolidar una estabilidad administrativa eficiente. Además, a través del cumplimiento de las demandas de la sociedad; el país generó altas tasas de crecimiento económico a nivel nacional. López (2001) establece que esta Secretaría trajo consigo altos índices de eficiencia al Partido Revolucionario Institucional, durante la competitividad por el poder político.

En el año 1976, México presentó una apertura hacia la pluralidad democrática. Jiménez (2002) señala que fue en el periodo de presidencia de José López Portillo perteneciente al PRI, cuando se logró avanzar hacia una democracia plural y competitiva. Además, el presidente López Portillo convirtió la Secretaría de la Presidencia de la República en Secretaría de Programación y Presupuesto de México, en la que se crearon y proyectaron principios básicos de la revolución mexicana.

Cabrero (1999) determina que José López Portillo propuso una reforma que se manifestó en tres vertientes: Reforma Política, Reforma Administrativa y Reforma Económica (Cuadro 8). Éstas vertientes al ser partícipes en una organización se mostraron necesarias para el cumplimiento de las políticas públicas a ejercer. Por ello, se caracterizaron por influir en las demandas de la sociedad y mantener como objetivo el bienestar de la misma

---

#### CUADRO 8

## VERTIENTES DE LA REFORMA

REFORMAS:	CARACTERÍSTICAS:
<b>REFORMA POLÍTICA</b>	-Al abrir los canales de la participación a todas las corrientes de opinión nacional, ensancha las bases del sistema con la cabal apertura de la contienda ideológica.
<b>REFORMA ADMINISTRATIVA</b>	-Adecua las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo.
<b>REFORMA ECONÓMICA</b>	-A través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue promover un crecimiento al alto y sostenido para dotar a México de empleo y bienestar en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto.

De acuerdo al cuadro 8, el presidente José López Portillo inició la tarea de recepción de información y análisis de propósitos que surgieron de la población. Además con el surgimiento de las demandas por parte de los ciudadanos, se hizo necesaria una mayor organización en el enfoque administrativo. De acuerdo al Plan Global de Desarrollo, el instrumento primordial del proceso de reforma de López Portillo, fue la planeación de desarrollo.

La reforma política, se refirió a mantener un sistema de apertura de la contienda ideológica, es decir; a través de la transparencia, tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. En cuanto a la reforma administrativa, ésta se ocupó de mantener una organización ordenada para que se obtuvieran mejores resultados en las políticas públicas ejercidas. Y por último, la reforma económica significó que a través de la democracia se promueva un crecimiento económico en México, para que así la sociedad resulte ser igualitaria.

A partir de la estabilidad de las reformas, se elaboraron planes y programas sectoriales que orientaron el cumplimiento a las demandas de la sociedad. Entre los planes se encuentran el Plan de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo

Industrial, el Plan de Desarrollo Pesquero, el Programa Nacional del Empleo (López, 2001).

El Partido Revolucionario Institucional logró centrarse en funciones sobre la elaboración de Planes Nacionales, mismos que se conocieron con el nombre de “Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno lopezportillista” (Jiménez: 2002). Por ello, el PRI estableció un esquema de planeación que se sistematiza en el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982.

El Plan es un reflejo del grado actual de los avances en la integración de un Sistema Nacional de Planeación; contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, aprovecha el fortalecimiento de los mecanismo de diagnóstico e integra los aspectos sectoriales y espaciales y muestra, además, los logros alcanzados en la formulación de planes sectoriales y estatales [...] (Jiménez, 2002).

En 1982, se llevó a cabo un proyecto neoliberal dirigido al Sistema Nacional de Planeación. Attili (2006) establece que “El proyecto [...] desmanteló la empresa pública adecuando la economía nacional a las supuestas necesidades del proceso de globalización”. Desde entonces, durante los periodos de presidencia de Zedillo (1994-2000) y de Fox (2000-2006), no se logró salir del estancamiento económico.

De acuerdo con López (2001), no desapareció la pobreza extrema y la marginación. El Partido Revolucionario Institucional llevó su administración a través de:

[...] reformas en el sistema electoral; fundamentalmente, en torno a las normas para la organización de las votaciones, las características de la institución encargada de ello, el sistema para la calificación de los comicios y la regulación de los partidos como entidades de interés público, con una vida institucional fortalecida legalmente (López, 2001: 39).

En 1988, cuando surgió la crisis electoral y a consecuencia, el Partido Revolucionario Institucional tuvo que manejar diversidad de cambios que marcarían un impacto en la estructura económica del país. Entre estos cambios se encuentra, la implementación de reformas electorales. Las reformas se concentraron en un mejor procedimiento para mejorar la situación de vida de la sociedad.

El Partido Revolucionario Institucional mantuvo una estabilidad política y económica eficiente, debido a la implementación del SNPD en su administración general. Con un sistema de Planeación se optaría por administrar satisfactoriamente lo previsto en las demandas de la sociedad. Por ello, la elaboración de las aspiraciones y estrategias del Sistema Nacional de Planeación derivó de las necesidades manifestadas de los ciudadanos.

#### 2.4.1.1. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

En 1992 el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari hizo desaparecer la SPP (Jiménez, 2002), debido a un alto índice de atribuciones que no fueron consideradas en el Plan Nacional. Sin embargo, el Sistema de Planeación cobró interés en la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari se presentaron cambios innovadores para el bienestar de México (López, 2001). Entre estas transformaciones se encuentran:

[...] democracia política, desarrollo social y contemplación del futuro planeado para un México más próspero en donde la inversión privada, sin ataduras, sin restricciones y sin cadenas estatales puedan fluir de manera libre, igual y justa, para así permitirle al Estado asumir con responsabilidad sus funciones (López, 2001:23).

Carlos Salinas “[...] pretendía reformar el Estado Mexicano a través de varios acuerdos, como son: vida democrática, la recuperación económica y el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo” (Cabrero, 1999:30). Posteriormente surgieron políticas de estabilización para que existiera un control del gasto por parte del gobierno.

Sin embargo, una estabilidad política en México significó, para Carlos Salinas la regularización de sus propuestas. Attili (2006) sostiene que el presidente Salinas de Gortari firmó el acuerdo que Estados Unidos mantuvo con Canadá, dando iniciativa al Tratado de Libre Comercio (TLC) con el propósito de eliminar los aranceles aduaneros

Cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, se pensaba que se realizaba con muy buenas intenciones y que a la larga podría funcionar de manera positiva para el país. Attili (2006) determina que si se hubiera administrado de forma correcta hubiese sido exitoso. Pero con la firma del tratado, llegaron discrepancias como la privatización de la banca, es decir; bancos que fueron vendidos a extranjeros y que sólo funcionaron para que el dinero mexicano fuese exportado a otro país

López (2001) establece que Carlos Salinas de Gortari propuso una estructura política eficiente. A través de esta política, se consideró que con la eficiencia se trató de obtener menores costos con mayores beneficios. Es decir, trató de mantener los precios bajos y las tarifas de los bienes y servicios en un estándar muy bajo en cuanto a costos.

Sin embargo, durante el sexenio de 1988-1994 se dio a conocer el endeudamiento que México mantuvo con otros países. “[...] lamentablemente a finales del sexenio de Salinas ocurrieron grandes fraudes al ahorro privado por grandes empresas que la ley mexicana no pudo prever” (Cabrero, 1999: 39). La principal causa por la que existió esto se debió en gran medida a la ineficiencia en la política que prevalecía en México.

Debido a dicha ineficiencia, de acuerdo con el Plan de Desarrollo de 1989-1994, Carlos Salinas de Gortari propuso administrar una mejor productividad para las políticas gubernamentales. Por ello, el Plan de Desarrollo de 1989-1994 sintetiza cuatro objetivos tres líneas para el desarrollo económico del país.

---

#### CUADRO 9

## OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO 1989-1994

OBJETIVOS:	CARACTERÍSTICAS:
<b>1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México.</b>	Reiterar el discurso sobre la soberanía en México y la autodeterminación de los ciudadanos mexicanos.
<b>2. La ampliación de la vida democrática.</b>	Desarrollar cambios en la situación democrática actual para obtener un México justo y próspero.
<b>3. La recuperación económica con estabilidad de precios.</b>	Detener el incremento de los intereses, la inflación y la devaluación de la moneda.
<b>4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.</b>	Mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza. Cubrir necesidades básicas de las familias, así como facilitar la captación de ingresos bajos temporales.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo 1989-1994.

De acuerdo al cuadro 9, Carlos Salinas sintetizó en el Plan de Desarrollo una concepción de las expectativas que la población de México manifestó en sus demandas; mismas que se clasificaron en cuatro líneas de acción: La defensa de la soberanía, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo de vida de la población.

Defender la soberanía de México significó en primera instancia, poner más atención a los discursos otorgados a los ciudadanos. Por ello, fue necesaria la intervención de las demandas manifestadas por la población. Un segundo objetivo fue la ampliación de la democracia; es decir, que a través de una vida democrática, se desarrollaran cambios innovadores en la sociedad.

El tercer objetivo se refirió a recuperar una estabilidad económica para México, pues la población estaba siendo afectada debido al incremento de los intereses y de la inflación. El cuarto objetivo significó mejorar el nivel de vida de la

población para que el gobierno se ocupe de satisfacer las necesidades que los ciudadanos presentaron.

De acuerdo a López (2001), para mejorar la estabilidad económica del país durante el periodo de presidencia de Carlos Salinas, surgieron nuevas expectativas para México, por ejemplo: la remodelación de la administración pública, evitar la devaluación de la moneda y la generación de la modernidad en la industria de todo el país. Además con la existencia de la transparencia en el país, se logró formar una nación libre de controversia e ineficacia.

#### 2.4.1.2. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

El período presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se caracteriza por la existencia de nuevos programas y proyectos innovadores para la estabilidad económica de México. Es decir, se creó una reforma judicial, un régimen presidencial mejor equilibrado, una reforma electoral y sobretodo el combate a la pobreza. López (2001) asegura que años más tarde, se creó una nueva reforma para la educación enfocándose en el nivel preescolar, primario y secundario.

Ernesto Zedillo Ponce de León, durante el sexenio de su presidencia [...] estableció en la sociedad, que la educación sería la llave del futuro, e hizo hincapié en que es la forma sobre la cual se va a lograr tener una sociedad donde se disuelvan las desigualdades e injusticias (López, 2001: 47).

A través del asentamiento de nuevos programas, Ernesto Zedillo centró su atención en las regiones que se encontraban en pobreza extrema. Puesto que las familias que se mantienen esta situación, no cuentan con los recursos suficientes para poder ingresar y ser parte del sector educativo. De acuerdo con Attili (2006), con esto estaría atendiendo los reclamos que la sociedad manifestaba debido a la escasa educación impartida.

Sin embargo, en 1994 tuvo lugar una crisis financiera que marcó la presidencia de Ernesto Zedillo. Debido a que Salinas de Gortari acababa de ocupar el puesto de presidente, Zedillo culpaba a este último por la existencia de tal crisis.

Attili (2006) asegura que el error se encontraba en la libre flotación del peso-dólar, además de problemas financieros que existieron en esos dos últimos sexenios priistas.

Esta situación impulsó a Ernesto Zedillo a elaborar un programa nacional de modernización científica y tecnológica. Sin embargo, “[...] la falta de un crecimiento económico sostenido también impidió generar los recursos necesarios para atender cabalmente la demanda de servicios básicos” (Cabrero, 1999:62). Es así como en el terreno político, se da inicio y primeros pasos a la planeación democrática.

Durante el sexenio 1994-2000, la planeación se llevó a cabo como un medio para el eficaz desempeño en México. “En materia de planeación y programación técnicamente, se ha avanzado, en el terreno social no ha sucedido lo mismo” (Attili, 2006). Con la planeación implementada en el país, se contribuyó a aumentar el desarrollo integral del mismo; el propósito fue: obtener éxito en los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos.

En 1995, Ernesto Zedillo Ponce de León decide trabajar por “[...] un México fuerte, libre, unido, democrático, próspero y justo” (Cabrero, 1999: 49). En ese mismo año Zedillo presenta el Plan de Desarrollo de 1995-2000, el cual sirvió para orientar la situación económica de México:

El plan propone los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades para el desarrollo integral del país; el Plan Nacional de Desarrollo será la base para guiar concertación de las tareas del Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y con los gobiernos estatales y municipales, así como para inducir la participación del conjunto de la población (Cabrero, 1999:50).

Para poder elaborar el Plan de Desarrollo fue necesaria la participación de los ciudadanos, pues manifestaron las demandas que como sociedad con derechos solicitan. Debido a los problemas, rezagos e insuficiencias en la misma, se reconoce la importancia del logro que se debió haber conseguido. Por lo que la democracia fue iniciativa para que el país obtuviese un cambio notable para sus

habitantes. Para el cumplimiento de dicho cambio, se sintetizan cinco objetivos dentro del Plan de Desarrollo:

#### CUADRO 10

##### OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO DE 1995-2000

OBJETIVOS:	CARACTERÍSTICAS:
<b>1.-Fortalecer el ejercicio pleno de la Soberanía.</b>	La defensa y fortalecimiento de la soberanía, consiste en preservar la integridad del territorio mexicano.
<b>2.- Construir un país de Leyes y Justicia.</b>	La existencia de un sistema de justicia transparente, moderna y confiable. La ley es igual para todos, “nadie está por encima de ella
<b>3.- Alcanzar un Desarrollo Democrático.</b>	Todos los ciudadanos son igualmente protegidos y responsables ante la ley.
<b>4.- Impulsar un desarrollo social con oportunidades de superación.</b>	La sociedad se supera mediante una certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias con actividades productivas.
<b>5.- Conseguir un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.</b>	México debe convertirse en un país capaz de aprovechar las oportunidades que se presentan para el progreso de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo 1995-2000 en Cabrero (1999:61).

Como se muestra en el cuadro 10, se desarrollaron objetivos para que el crecimiento económico de México resultara satisfactorio para la sociedad. Los objetivos del Plan de Desarrollo de 1995-2000 fueron: Fortalecer la soberanía, Construir un país justo, Alcanzar un desarrollo democrático, Impulsar oportunidades de superación y Conseguir un crecimiento económico.

El fortalecimiento de la Soberanía se caracterizó por mejorar la integridad del territorio mexicano. Por ello, el segundo objetivo fue construir un país justo, manteniendo en primera instancia una justicia transparente para los ciudadanos. En el tercer objetivo, se intentó alcanzar un desarrollo democrático que trajó consigo, la participación de una ley que exigiera igualdad dentro de la sociedad.

El cuarto objetivo fue impulsar oportunidades de superación, y significó mantener una iniciativa para que la sociedad resulte productiva. Por ello, mediante la asignación de recursos se realizaron actividades que beneficiaron a las personas de escasos recursos. Como último objetivo se encuentra, el crecimiento económico sustentable de México, el cual representó un aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento generadas por el gobierno.

Debido a la amplia gama de propósitos, este periodo de presidencia 1994-2000 se caracterizó por lograr un resultado eficiente, al mostrarse profesional en las acciones y estrategias contenidas en el Plan de Desarrollo 1995-2000. Puesto que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se dedicó a mantener ideas siempre innovadoras para la convicción y satisfacción de la situación de vida de los ciudadanos, los resultados fueron satisfactorios para la población.

#### 2.4.2. El funcionamiento del SNPD en los gobiernos del PAN.

El Partido Acción Nacional presenta una característica muy peculiar, y es “[...] suponer que mediante la planeación, un gobierno autodefinido de empresarios y para empresarios; impulsaría a la nación a un estadio superior de desarrollo” (Cabrero, 1999: 97). Por ello, el gobierno del PAN se enfocó en reconocer las demandas que la ciudadanía manifestaba, por ejemplo el aumento de desempleo en México.

El proyecto que mantuvo el Partido Acción Nacional se refirió a ejercer un desarrollo económico eficaz durante su período de gubernatura. Attili (2006) señala que la democracia desempeñó un papel muy importante dentro de este proyecto, pues fue una estrategia que impulsó a la nación a desarrollarse eficientemente. Se considera entonces que en México, la economía:

[...] ha requerido la vulneración de la democracia para su imposición y su sostenimiento, pues ella contiene como su lógica interna dominante, la creciente desigualdad social, pérdida de cohesión social, todo lo cual resulta de una violencia que afecta a la mayoría de la población (Cabrero, 1999: 99).

De acuerdo a lo anterior, Cabrero (1999) y Attili (2006) coincidieron con la idea de que el proyecto llevado a cabo hasta ese momento, tenía que cambiarse. Pues de no ser así, se obtendrían los mismos resultados y más aún no habría desarrollo económico alguno para México. Por lo que la problemática se centró en el sector educativo, empleo, seguridad social; específicamente en la seguridad de personas y comunidades.

Debido a los problemas existentes, el Partido Acción Nacional formuló una estrategia que implicaba mantener la planeación como punto clave para lograr la solución de los mismos. Esta estrategia implicó la existencia de:

La necesidad de trabajar en cambios en base a una planeación que pueda guiar el trabajo de todas las áreas por objetivos, siendo algunos de los retos estar vigentes, no separarse de las causas ciudadanas y trabajar en base a consensos (Jiménez, 2002: 64).

El trabajo constante por parte del partido fue la base para cumplir con los objetivos expuestos. De acuerdo con Cabrero (1999), el dirigente estatal del PAN; Bernardo González aseguró en ese momento, que dentro del partido no se puede estar improvisando, pues teniendo como base un tema de planeación; se está trabajando sobre el mismo. Además sostuvo la idea de que “[...] se requiere un trabajo muy fuerte al interior del partido” (Cabrero, 1999: 102).

La planeación implementada dentro de una administración panista es responsabilidad de los que integran el partido y se encargan de realizar modificaciones innovadoras para fortalecer la situación económica de México. La sociedad se mantuvo interesada en las acciones del gobierno para estar al tanto del cumplimiento de sus demandas. Por ello, el Partido Acción Nacional se encargó de obtener cierta transparencia dirigida a la ciudadanía.

A través de la fortaleza del partido, el PAN se centró en proyectos y programas para la mejora de la sociedad. Se trató de un proceso en el que lo primordial fue el cumplimiento de las demandas de la población. La función del PAN se enfocó en atender a la ciudadanía para reconocer su situación de vida. Por ello, la implementación de una planeación estratégica fue una herramienta importante para un mejor desenvolvimiento político en su administración.

Sin embargo, debido a la búsqueda de soluciones a los problemas, la generación de empleos y fuentes de ingresos continúa siendo un reto para México. Las reformas existentes que promueven la competitividad, así como contar con más recursos para dar respuestas eficientes a las demandas de la sociedad, son dos expectativas que el Partido Acción Nacional sostuvo durante su régimen presidencial.

#### 2.4.2.1. Vicente Fox Quesada (2000-2006).

El período de presidencia de Vicente Fox Quesada 2000-2006 se caracterizó por el intento de mantener en marcha el mejoramiento de la infraestructura en México. López (2002) establece que durante este sexenio se implementaron políticas sociales tales como becas a estudiantes de escasos recursos de nivel primaria y secundaria, preescolar, maternal y apoyo económico a familias marginadas. Por ello, la atención del partido se centró en una eficaz distribución de recursos otorgados a la población.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006, el nivel económico de la sociedad era el punto clave que para que México progresara satisfactoriamente El Plan Nacional se fundamentó en 4 líneas de acción que atribuyeron objetivos, mismos que el presidente Vicente Fox Quesada se comprometió llevar a cabo.

Como se muestra en el cuadro 11, se crearon cuatro líneas de acción establecidas en el Programa de trabajo del Partido Acción Nacional, las cuales son: la presencia y visibilidad del PAN en la sociedad, el fortalecimiento de la organización del partido, la supervisión de los gobiernos y la defensa de los

gobiernos del Partido Acción Nacional; mismas que se caracterizaron por hacer posible el cumplimiento de las políticas públicas establecidas durante el periodo de presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006).

**CUADRO 11**

**LÍNEAS DE ACCIÓN DE PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

<b>LÍNEAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>CARACTERÍSTICA GENERAL</b>
<b>1. Presencia y visibilidad del PAN en la sociedad.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fortalecer los mecanismos de comunicación con la sociedad.</li> <li>-Diseñar una agenda en los medios de comunicación.</li> </ul>	-Ser un partido volcado hacia la ciudadanía y que haga política eficiente en beneficio de ésta.
<b>2. Fortalecimiento de la estructura y organización del partido.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Impulsar un nuevo sistema de formación y capacitación.</li> <li>-Construir mecanismos y espacios de diálogo para la prevención de conflictos.</li> </ul>	-El Partido Acción Nacional necesita ser una organización fuerte, cohesionada, sólida y enfocada en resultados.
<b>3. Supervisión de los gobiernos delegacionales y de los órganos autónomos del D.F</b>	-Diseñar campañas informativas para mostrar a la ciudadanía como se conducen los gobiernos.	-Ser la voz de todos los ciudadanos que se sienten agraviados por el populismo y la demagogia

<b>4. Promoción, acompañamiento y defensa de los gobiernos delegacionales del PAN.</b>	-Diseñar políticas públicas con el sello panista.  -Trabajar en una mayor coordinación entre los servidores públicos con cargos de elección popular.	-El Partido Acción Nacional acompaña a sus gobiernos bajo el principio de corresponsabilidad, dando seguimiento a la aplicación de las plataformas políticas.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Trabajo de Partido Acción Nacional. *Por un partido fuerte, una ciudad mejor* 2001-2006.

El programa de trabajo del Partido Acción Nacional se caracterizó por ser una organización fuerte, cohesionada, sólida y enfocada a resultados (PT, 2006). El mismo programa trajo consigo un sistema de credibilidad para que todos los ciudadanos cuenten con una libre expresión de demandas. A través de una presencia, un fortalecimiento, supervisión y promoción del Partido Acción Nacional, se trató de operar de una manera más eficaz al interior del mismo.

Debido a la escasa presencia del partido del PAN en México, se fortaleció la comunicación con la sociedad para que se convirtiese en un partido para los ciudadanos y no solo de los militantes panistas. Las cuatro líneas de acción antes mencionadas tuvieron un objetivo general: “Ser la voz de los ciudadanos agraviados por el populismo y la demagogia” (PT, 2006), por ello se informó a los ciudadanos denunciar todo aquello que consideren se esté haciendo incorrectamente.

A través de las denuncias de la sociedad, surgió la necesidad de apoyar a personas de escasos recursos. Por ello se implementó la política del Seguro Popular el cual traería consigo beneficios para México (Attili, 2006). En 2005, el presidente Fox Quesada declaró y puso en marcha un plan de ayuda económica a personas ancianas y de escasos recursos que se implementaron en Marzo del 2006.

Durante el sexenio de Fox, miles de mexicanos se beneficiaron al tener la posibilidad de contar con una vivienda y que por otro lado hubo una apertura al derecho de expresión. [...] en su sexto informe de gobierno, Fox señaló los avances que se tuvieron durante este sexenio, sin embargo, reconoció que falta mucho por hacer (Attili, 2006: 62).

Al ser manifestadas las necesidades de los ciudadanos, el mayor reto que se contempló durante del periodo de presidencia de Vicente Fox se centró en buscar soluciones definitivas a los problemas que la sociedad enfrentaba. Por lo que se mantuvo la perspectiva que el único propósito fuese el beneficio de las personas, familias y comunidades.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se tomó en cuenta la necesidad de fomentar un cambio de actitud en los ciudadanos. Por ello, para ampliar el desarrollo económico de país, se contempló propiciar una planeación estratégica. Cabrero (1999) establece la necesaria aplicación de una planificación estratégica.

Diseñar, planear promover, proyectar, coordinar y articular, en lo que compete a la Secretaria, las políticas de ordenación del territorio, de desarrollo urbano, de suelo y de reservas territoriales, de desarrollo regional y de atención a la pobreza, así como de prevención y atención de daños en materia de infraestructura urbana y vivienda causados por fenómenos naturales (Cabrero, 1999:72).

La implementación de una planificación estratégica se caracterizó por ser una guía para que el desarrollo integral del país. Vicente Fox Quesada mantuvo la misión de lograr una transformación innovadora en México para beneficiar a los ciudadanos. Durante 2000-2006, se abre “[...] paso a una etapa de modernidad en diversas áreas económicas, políticas y sociales” (Cabrero, 1999:74). Por ello, la democracia, se convirtió en primera instancia como el instrumento básico para obtener modernidad en México.

Mediante una consolidación democrática, un fortalecimiento estructural del partido y una supervisión de cada gobierno; el sistema organizacional del PAN se dedicó a cumplir con las demandas de la sociedad. De acuerdo a Cabrero (1999), se logró hacer que las propuestas emanadas por el partido se cumplieran democráticamente y se consolidara de igual manera un desarrollo económico eficaz para México.

Sin embargo, Attili (2006) determina que las políticas gubernamentales durante el periodo de presidencia de Vicente Fox Quesada fueron ante todo, un preámbulo de controversias, mismas que se identifican por no cumplir con las necesidades de la sociedad. Por ello, para la sociedad resultó un agravio que no se obtuvieran resultados positivos por las acciones que se habían considerado para beneficio de la misma.

#### 2.4.2.2. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

Durante el periodo de presidencia de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012, se establecieron diversas ideologías como mejoramiento de la recaudación y el amplio programa de empleo, siendo ésta su principal expectativa. Durante las promesas de su campaña, la principal fue el aumento de más y mejores trabajos, razón por la que se autotituló “El presidente del empleo” (Attili, 2006: 92).

Dar iniciativa a la existencia de una generación de empleos, fue una estrategia eficiente para combatir la pobreza. Dicha estrategia se propició en publicidades para que la sociedad tuviera acceso a la información sobre las acciones propuestas por Calderón. “[...] se establecieron limitantes para los partidos políticos y asociaciones civiles, para contratar espacios publicitarios en televisión” (Attili, 2002: 92).

El sexenio de Felipe Calderón se caracterizó por impulsar la reforma constitucional en materia de acceso a la información pública en los tres poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y en los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y nacional). De acuerdo con el Plan Nacional 2007-2012, dicha transparencia gubernamental se centró en mantener acceso a la información pública.

A través de la reforma constitucional establecida, Felipe Calderón propuso cinco ejes rectores en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, mismos que se enfocaron a cumplir con las expectativas de la sociedad. Por ello, la información pública ejercida mediante la transparencia, fue una estrategia eficiente para mantener conocimiento de la reforma constitucional.

De acuerdo con el cuadro 12, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece estrategias claras y viables en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y responsable, mediante cinco ejes establecidos en el Plan Nacional que fueron: un Estado de derecho y seguridad, una economía competitiva, una igualdad de oportunidades, una sustentabilidad ambiental y una democracia efectiva y política exterior responsable; se trató de alcanzar un desarrollo integral para México (PND, 2012).

El fortalecimiento de un Estado de derecho y seguridad fue el primer eje rector del Plan Nacional y significó ceder protección a los derechos de cada ciudadano. El segundo eje fue una economía generadora de empleo, esta se enfocó a la utilización de la tecnología como sustento para que la sociedad obtuviese empleo sin problema alguno. La igualdad de oportunidades fue el cuarto eje rector y se refirió a un apoyo a la población con escasos recursos, para que tuvieran acceso a los servicios básicos que el gobierno otorgó y así pudiesen obtener las mismas oportunidades que toda la población de México.

**CUADRO 12**

**EJES RECTORES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

EJES	OBJETIVOS	ACCIÓN
------	-----------	--------

<b>1. ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.</li> <li>-Garantizar la protección a los derechos de propiedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aplicar el principio de prevención. En la medida en que se establezcan condiciones de vida digna y se protejan los derechos del ciudadano.</li> </ul>
<b>2. ECONOMÍA COMPETITIVA Y GENERADORA DE EMPLEOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Democratizar un sistema financiero.</li> <li>-Contar con una hacienda pública, responsable, eficiente y equitativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer condiciones para que México se inserte en la vanguardia tecnológica para promover el desarrollo integral del país en forma sustentable.</li> </ul>
<b>3.IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza.</li> <li>-Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna</li> </ul>
<b>4. SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua.</li> <li>-Frenar el deterioro de las selvas y bosques de México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conciliar el medio ambiente con dos grandes áreas: productividad y competitividad de la economía</li> </ul>
<b>5. DEMOCRACIA EFECTIVA Y POLITICA EXTERIOR RESPONSABLE.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollar una cultura que promueve la participación ciudadana en el diseño y evaluación de Políticas Públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Articular estrategias y acciones específicas en la búsqueda de defender y promover el interés nacional</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El cuarto eje rector fue una sustentabilidad ambiental y se refirió al cuidado y mantenimiento de las zonas ambientales de México, así como la realización de actividades productivas enfocadas a detener el deterioro del medio ambiente. La democracia efectiva y política exterior fue el quinto eje rector y se refirió a despertar el interés de la sociedad para participar en el diseño de políticas públicas implantadas a la sociedad, para que a través de éstas, se consolidara una democracia efectiva en México.

Los cinco ejes rectores antes mencionados proporcionaron objetivos y estrategias, mismos que se encargaron de hacer posible la realización de una política pública para cada uno. A través de los objetivos propuestos, se buscó impulsar acciones eficientes para el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, los cinco ejes se orientaron a un solo propósito: promover el desarrollo integral para México (PND, 2012). Es decir, se trató de lograr que los ciudadanos fuesen capaces, éticos y con la capacidad de participar libremente.

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012 logró que a través de la rendición de cuentas y transparencia de políticas gubernamentales, México contara con un sistema democrático eficiente, mismo que se caracterizara por solventar las necesidades de los ciudadanos (PND, 2012). Por ello, la formulación de cinco ejes rectores surgió a través de la necesidad que manifestó la sociedad para poder actuar y desarrollarse de acuerdo a sus capacidades.

### **III. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE FOMENTO EMPRESARIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO 2005-2011.**

Las políticas gubernamentales establecidas durante el periodo 2005-2011 enfocadas al desarrollo empresarial plantearon lograr eficacia de las dependencias gubernamentales vinculadas con el impulso de las actividades económicas en el territorio estatal. Para discernir el resultado obtenido de las políticas gubernamentales, esta investigación se enfoca en describir objetivos, estrategias y líneas de acción que caracterizan a las políticas implementadas en el Estado de México.

El Plan de Desarrollo del Estado de México sirvió para identificar las políticas gubernamentales de mayor prioridad. Por ello, en esta investigación se revisan los contenidos de las políticas para determinar el cumplimiento de los propósitos. Con el Plan Estatal, el gobierno del Estado de México se ocupó en fortalecer políticas gubernamentales dirigidas a la satisfacción de la sociedad mediante la consolidación y atracción de empresas.

Enrique Peña Nieto quien gobernó el Estado de México en el sexenio de 2005-2011, realizó ciertas actividades de interés colectivo, por ejemplo: incrementó sistemas de Gestión Empresarial para generar nuevos proyectos de empleo favorables para la sociedad. El surgimiento de los Sistemas de Gestión Empresarial trajo consigo un nuevo modelo para dar continuidad a los procesos de autorización a proyectos innovadores.

Con un sistema de planeación aplicado a programas y proyectos, se buscó lograr una mejor orientación administrativa. Asimismo se intentó crear un clima favorable entre la relación gobierno y gobernado. Por ello, la implementación de la planeación dentro de la administración del gobierno del Estado de México, se convirtió en el eje central para fortalecer las estrategias y líneas de acción contenidas en el Plan de Desarrollo Estatal.

El gobierno del Estado de México, a través de un Plan de Desarrollo, determina políticas gubernamentales de fomento empresarial. Debido a las demandas manifestadas por la sociedad, las políticas gubernamentales se fundamentan en el Plan de Desarrollo Estatal. Las políticas se concentraron en tres variantes: Coordinación Interinstitucional: para la mejora del quehacer gubernamental, Reforma administrativa: para un gobierno

transparente y eficiente, y Financiamiento del Desarrollo: para impulsar el desarrollo económico de México.

### 3.1. Planeación del Desarrollo en el Estado de México.

Durante el periodo de gobierno de 2005-2011, la planeación del Desarrollo del Estado de México se consideró una actividad racional administrativa y política. A través de esta actividad se fundamentaron estrategias y líneas de acción en función de las necesidades de la sociedad. Asimismo se buscó establecer y programar políticas gubernamentales para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos obtenidos.

El gobierno del Estado de México, durante el sexenio de 2005-2011 trató de impulsar un crecimiento económico acelerado. Ramírez (2006) establece que el proyecto social en el sector de la economía se centró en mejorar las condiciones para la inversión, crear empleos y consecuentemente generar riqueza entre las personas de escasos recursos.

La planeación del Desarrollo en el Estado de México se caracterizó por ser aquella acción racionalizada e instrumento de desarrollo. Para el correcto funcionamiento de un sistema planificador, se fundamentó un instrumento de coordinación conocido como Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). Éste comité mantuvo una personalidad jurídica y se encargó de elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México.

De acuerdo a Narváez (2001), antes de la fundamentación del COPLADE; en 1975 se fundó el Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODES). El objetivo general de éste Comité Promotor fue alcanzar el óptimo aprovechamiento de los recursos con los que contaba el Estado. Por ello, la estrategia de desarrollo se centró en solucionar los problemas económicos del Estado de México.

Fue en 1981 cuando se sustituyó el COPRODES por el COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo). Tal como lo menciona Narváez (2001: 48), el COPLADE:

[...] es un instrumento de coordinación de los tres órdenes de gobierno en el ámbito estatal, deben promover la verdadera integración de los grupos

sociales, procurando el cumplimiento de los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A través de un sistema de coordinación, el COPLADE tiene como finalidad desarrollar una formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo. Asimismo, a través de una coordinación, el Comité de Planeación se encarga de operar mecanismos para implementar la participación ciudadana relacionada con el Gobierno del Estado.

En el Estado de México éste comité se conoció como COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México) y se caracterizó por establecer una determinada coordinación con el Sistema de Planeación Democrática. De acuerdo al GEM 2005-2011, el COPLADEM adquirió un enfoque planificador en su estructura administrativa al momento de evaluar y actualizar los planes y programas de desarrollo.

#### CUADRO 13

##### COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO (COPLADEM) 2005-2011

<b>DEFINICIÓN:</b>	-Es una instancia de coordinación del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y sus municipios.
	1. Promueve la participación de los grupos y organizaciones sociales y privadas en el proceso de planeación para el desarrollo.
<b>FUNCIONES:</b>	2. Inserta el sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México en el SNPD.
	3. Genera e integra información para los procesos de elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.
<b>MISIÓN:</b>	-Garantizar la participación ciudadana como elemento sustancial en la toma de decisiones pública.
<b>VISIÓN:</b>	-Una sociedad civil participativa, consistente y reflexiva.

**OBJETIVOS:**

1. Impulsar los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano.
2. Fortalecer el sistema de planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y sus municipios.
3. Constituirse como el espacio que facilita la coordinación y concertación.
4. Ser el espacio por excelencia donde la sociedad, el gobierno y el sector privado interactúan para conducir la planeación del desarrollo del Estado.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Finanzas, GEM 2005-2011.

De acuerdo con el Cuadro 13, el COPLADEM se enfocó en mantener una coordinación entre el Sistema de Planeación Democrática y los municipios del Estado de México (GEM, 2005). Las funciones se concentraron en tres expectativas; la primera función fue promover la participación de los grupos sociales y privados y se caracterizó por mantener influencia en el proceso de planeación para el desarrollo del Estado de México.

La segunda función se concentró en insertar el sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esta función trajo consigo la implementación de nuevas alternativas de desarrollo para el Estado de México. La tercera función fue generar e integrar información sobre la elaboración de los planes y programas de desarrollo, y se refirió a la transparencia y acceso a la información existente en los procesos administrativos del Gobierno del Estado de México.

El COPLADEM mantuvo la misión de garantizar la participación ciudadana como elemento en la toma de decisiones, esta misión se orientó a contribuir estrategias para la obtención de un desarrollo integral en el Estado de México. Debido a la necesaria participación de la sociedad, la visión del COPLADEM se caracterizó por crear en la población una mentalidad reflexiva acerca del conocimiento de las acciones generadas dentro del Sistema de Planeación.

Los objetivos del COPLADEM se concentraron en cuatro expectativas de desarrollo. El primer objetivo fue impulsar los mecanismos, medios e instrumentos para

crear un régimen republicano y se concentró en mantener una coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo. El segundo objetivo fue fortalecer el Sistema de Planeación Democrática y se enfocó a mantener una transparencia en las acciones del gobierno del Estado de México para con sus municipios.

Constituirse como el espacio que facilita la coordinación y concertación, fue el tercer objetivo del COPLADEM y se refirió a proporcionar congruencia de los planes y programas del Estado de México con el Plan de Desarrollo. El cuarto objetivo se enfocó en ser el espacio donde la sociedad, el gobierno y el sector privado interactúan para conducir la planeación de Desarrollo del Estado, mismo que tuvieron el propósito de establecer estrategias para mejorar la calidad de vida.

A través de la participación ciudadana se fundamentaron estrategias que garantizan la importancia que tienen los ciudadanos al manifestar sus demandas. Por ello, de acuerdo al COPLADEM, los funcionarios del Comité demuestran responsabilidad y eficiencia en las estrategias implementadas para influir en los procesos administrativos del mismo.

### 3.1.1. Plan de Desarrollo Estatal.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 es un documento que se ocupó de atender las necesidades de la sociedad. El gobierno del Estado de México mantuvo perspectivas de innovación enfocadas al desarrollo productivo de las dependencias gubernamentales para beneficio de la ciudadanía. Por ello, se esperó que se cumplieran las expectativas acordadas y manifestadas durante ese periodo de gubernatura.

El Plan de Desarrollo Estatal fue un documento en el que se implementó la seguridad integral a la sociedad. Su estructura funciona de acuerdo a un proceso de participación democrática de la sociedad para la formulación del mismo. Además muestra el contenido de los tres pilares que conforman la seguridad integral del Estado de México: Seguridad Social (Calidad de vida e Igualdad de Oportunidades), Seguridad Económica (Desarrollo económico, Desarrollo sustentable) y Seguridad Pública (Seguridad Pública e Instituciones y Sociedad).

Dentro del Plan Estatal, la Seguridad Integral fue el punto central de las políticas gubernamentales a implementar. Puesto que la Seguridad se concentró en desaparecer las causas de la pobreza y la marginación, el gobierno del Estado de México se encargó de generar acceso de calidad a los servicios de educación, salud, vivienda y recreación.

El Plan de Desarrollo Estatal de México 2005-2011 tiene su fundamento en la Ley Orgánica de México. Ramírez (2007) indicó que el propósito del Plan de Desarrollo Estatal, fue elevar el nivel de bienestar de los habitantes del Estado de México. De acuerdo con las capacidades intelectuales y físicas de los ciudadanos se planteó lograr un desarrollo económico eficiente que mejore la situación de vida.

La Seguridad Social que se necesita para el Estado de México deberá asegurar que todos gocen de ciertas libertades, garantizando cierta igualdad ante la ley y ante las oportunidades de progreso. Con un criterio integral del desarrollo; con programas focalizados, para llevar beneficios específicos a la población vulnerable y a las comunidades de alta y muy alta marginación (Ramírez, 2007: 34).

El Plan de Desarrollo Estatal buscó aquella oportunidad de desarrollo innovador y eficiencia en los recursos obtenidos. Asimismo, las políticas gubernamentales contenidas en el Plan de Desarrollo Estatal, además de proporcionar acciones de desarrollo, se caracterizaron por ser aquellas estrategias que tuvieron como propósito dar satisfacción a la población del Estado de México.

Sin embargo, a la sociedad no le interesaron las cuestiones legales, sino lo que exigió fue una justicia al instante; pues lo que reclamó es atención y solución a las necesidades actuales. Para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, se integró un Plan de Desarrollo que participó mediante equilibrio y responsabilidad. Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública son los pilares de las políticas públicas que se implementaron en el período 2005-2011.

De acuerdo con el Cuadro 14, el sustento de la seguridad en el Estado de México se dividió en tres pilares: Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública. La seguridad social se concentró en combatir la pobreza e inculcar la igualdad

sobre la equidad de género en los ciudadanos. Sin embargo, con lo establecido en la Gaceta de Gobierno 2006, la seguridad social se sustenta en dos vertientes: la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de la población.

#### CUADRO 14

##### PILARES DE DESARROLLO 2005-2011

PILAR:	LEMA:	CARACTERÍSTICA:
<b>PILAR 1</b>	<p>“La práctica de la ética política es la justicia social. Por ello la Seguridad Social es pilar de mis compromisos”.</p> <p>(GEM, 2005: 23)</p>	-El gobierno tiene la capacidad de impulsar una política social para que sus gobernados tengan acceso a la salud y a la educación.
<b>PILAR 2</b>	<p>“Con la Seguridad Económica, mi gobierno garantizará el progreso material de los mexiquenses”.</p> <p>(GEM, 2005: 68)</p>	-Se hace necesaria una coordinación entre empresarios, trabajadores, educadores y gobierno.
<b>PILAR 3</b>	<p>“Mi compromiso mayor con los mexiquenses es darles Seguridad Pública eficaz y confiable, que garantice su Integridad física y proteja su patrimonio.”</p> <p>(GEM, 2005: 121)</p>	-La presencia de estabilidad política y económica, ausentando los altos costos para la sociedad. Así como el combate con la inseguridad en México.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo Estatal 51-60. Gobierno del Estado de México.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011, la seguridad económica se centró en el aprovechamiento del capital humano para ampliar e innovar la

tecnología e industria en el Estado de México. Con la participación de empresarios, educadores, trabajadores y gobierno se planteó lograr un crecimiento económico sostenido para la sociedad.

La Seguridad Pública se concentró en impulsar una estrategia en los sistemas de investigación y equipos policiales. Se planteó mantener una coordinación de los equipos de policías en los tres niveles de gobierno. Por lo tanto, el objetivo de la seguridad pública fue contar con un sistema de seguridad eficiente y una policía profesional y preparada.

El desarrollo innovador implementado en el Plan de Desarrollo Estatal depende de las estrategias utilizadas para generar eficiencia en las políticas planteadas. Por ejemplo: en 2008, el Estado de México obtuvo un avance en cambios innovadores, pues se incrementó el fortalecimiento de finanzas públicas que hizo posible que diversas empresas internacionales obtuvieran éxito total. A diferencia del año 2007 en el que no se cumplieron las expectativas que se contemplaron de mejorar la captación de ingresos.

En 2005 la cantidad registrada de alumnos que ingresaban a escuelas en diferentes sectores regionales, fue de 269 mil en el Estado de México. Según el tercer informe de gobierno en el año 2007, la cifra aumentó doblemente pues fueron 450 mil alumnos aproximadamente que lograron inscribirse en niveles de primaria y secundaria. Con el apoyo económico del gobierno, al ceder útiles escolares que sustentaran la vida económica de los ciudadanos; se logró ampliar las oportunidades de recibir una mejor educación.

Para lograr que la sociedad mantenga una igualdad en oportunidades de desarrollo económico, se implementó la Seguridad Económica; considerada por fortalecer un crecimiento económico acelerado. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Estatal, La economía del Estado de México es la segunda más importante del país, después del Distrito Federal.

De acuerdo con el IGCEM, el Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad estimado para 2004 asciende a 758.8 miles de millones de pesos corrientes. El PIB del

Estado de México fue 10.4% del PIB nacional y tuvo un incremento de 4.5%, cifra similar a la registrada a nivel nacional. Sin embargo, el promedio de crecimiento del PIB estatal durante 2010 y 2011 (1.9%) fue ligeramente inferior al registrado a nivel nacional (2.2%). (INEGI: 2000).

El crecimiento económico fue un elemento fundamental para que el Estado de México enfrentara el reto demográfico, mismo que implicó construir cada año la infraestructura equivalente a una ciudad de tamaño medio y generar 250 mil nuevos puestos de trabajo, sólo para que no aumente el desempleo acumulado. Según datos de INEGI, de 2005 a 2008, en el Estado de México, el número de desempleados se redujo en 7.9%. De acuerdo con la Gaceta del Gobierno (2006), la seguridad económica trajo consigo la creación de condiciones innovadoras para ejercer una mayor productividad en el Estado de México.

La seguridad pública es una función que tiene como objetivo preservar las libertades, el orden y la paz públicos, además de proteger los derechos humanos. La seguridad pública es, asimismo, un factor de estabilidad política y económica y su ausencia tiene altos costos para la sociedad, tanto por pérdidas patrimoniales directas y erogaciones relacionadas con la atención a las víctimas en materia de salud, como por la elevación del gasto para combatir la inseguridad.

Sin embargo con el fin de satisfacer las demandas de la sociedad, el propósito del gobierno del Estado de México se centró en trabajar para obtener mejores resultados. Mientras que el gobierno estatal enfrentaba las demandas de los ciudadanos, por otra parte demostró ejercer un mayor control sobre la implementación de las políticas gubernamentales existentes durante 2005-2011.

### 3.1.2. Programas Sectoriales del Estado de México.

Los programas sectoriales durante el periodo de gobierno de 2005-2011 en el Estado de México, mantuvieron la iniciativa de fungir como servicios para la sociedad. En 2006, la Gaceta del Gobierno determina que un programa sectorial se encuentra enfocado a mejorar la calidad de vida de la sociedad, a generar oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad y a garantizar la Seguridad Integral a los ciudadanos.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) define a los programas sectoriales como a continuación se señala:

[...] son los instrumentos de planeación que señalan los objetivos, estrategias y líneas de acción de un determinado sector del desarrollo económico-social de la entidad y detallarán con mayor precisión las políticas públicas consideradas en el Plan de desarrollo del Estado de México, su vigencia no podrá rebasar el periodo constitucional del gobierno (GEM, 2005).

Los programas sectoriales se encargan de asegurar una congruencia entre las propuestas manifestadas por la sociedad y la creación de objetivos, estrategias y líneas de acción; es decir, la elaboración de los programas depende de la participación ciudadana. Por ello, el objetivo de un programa sectorial es servir como un instrumento de orientación para que el gobierno atienda las propuestas emanadas por los ciudadanos.

De acuerdo a la Gaceta de gobierno del Estado de México, la función de un programa sectorial, se centra en la coordinación de programas, proyectos, obras y acciones de las dependencias y entidades públicas. Por lo tanto, debido a que la estrategia de un programa sectorial se fundamenta en la eficiencia de los servicios otorgados a la sociedad; el Plan de Desarrollo Estatal propuso establecer una sociedad con servicios públicos suficientes y de calidad.

A través de la temática de la Seguridad en el Estado de México, se generaron expectativas de desarrollo para lograr un cambio innovador en la situación de vida de los ciudadanos. Con base en los planes sectoriales de desarrollo, el gobierno del Estado de México sugirió tres líneas de acción para la mejora de la situación de la Seguridad Integral del país: Fortalecer el gobierno, Generar condiciones de inversión y Replantear políticas estatales, mismas que se convirtieron en cambios innovadores para el Estado de México.

#### CUADRO 15

#### LÍNEAS DE ACCIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

<b>LÍNEAS:</b>	<b>CARACTERÍSTICAS:</b>
<b>1. FORTALECER EL GOBIERNO</b>	-Ejercer un gobierno en el que todos los sectores de la sociedad, particularmente los más vulnerables, cuenten con las capacidades físicas, intelectuales y emocionales necesarias para incorporarse al desarrollo. Éste es el fundamento de la Seguridad Social.
<b>2. GENERAR CONDICIONES DE INVERSIÓN</b>	-Generar condiciones propicias para la inversión del sector privado, y a mejorar el ambiente general de negocios, para que nuestro mercado sea más productivo y competitivo. Ésta es la base de la Seguridad Económica.
<b>3. REPLANTEAR POLÍTICAS ESTATALES</b>	-Replantear las políticas estatales para que las autoridades garanticen la plena vigencia del Estado de Derecho; para que las personas físicas y morales gocen del fruto de sus esfuerzos, con la confianza de que sus derechos están a buen resguardo. Éste es el detonador de la Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia con base a Abad Jiménez, Francisco (2005) Políticas Públicas de acción social en México. CIRIEC España.

Como se muestra en el Cuadro 15, durante 2005-2011 las líneas de acción del gobierno del Estado de México se concentraron en plantear y fortalecer políticas para lograr un mejor desarrollo en la seguridad social, económica y pública. Se trató de plantear cuáles serían las estrategias que enfrentarían la situación por la que el Estado de México estaba pasando.

La primera acción de la seguridad integral del Estado de México fue el Fortalecimiento del gobierno, mismo que se basó en la seguridad social de la sociedad. Para fortalecer el gobierno se necesitó la participación de los ciudadanos para presenciar los problemas más frecuentes en su vida cotidiana. Según el tercer informe de gobierno, manifestado el 05 de Septiembre 2008, la seguridad social trató de garantizar a cada ciudadano salud, educación y desarrollo social, para que obtengan una vida equitativa de oportunidades.

La creación de condiciones para invertir en el mercado económico fue la segunda acción de la seguridad integral de México. Para generar condiciones de inversión se aprobaron proyectos como la Reforma de Infraestructura y Proyectos de Prestación.

Esta reforma impulsó un crecimiento económico acelerado y sostenido que dio por resultado la modernización de zonas industriales, carreteras, aeropuertos, transporte, sistemas de tren suburbanos y la creación incubadoras dentro de chicas y medianas empresas.

La tercera línea de acción de la seguridad integral del Estado de México se enfocó en el planteamiento de Políticas Estatales. Para la elaboración de políticas estatales se tomaron en cuenta aquellas problemáticas que afectaban la vida de los ciudadanos. Entre ellas se encuentra la inseguridad que la sociedad manifestó en sus demandas, pues las personas se encontraban inseguras y amenazadas por la delincuencia del país. Por ello se creó el Centro Estatal de Seguridad Pública y Desarrollo Policial, el cual se encargó de apoyar la elaboración de políticas para proteger la seguridad de los ciudadanos.

La primera y tercera línea de acción de la Seguridad Integral de México se enfocaron a mantener un ambiente de confianza en la que la sociedad se haga participe en la creación de políticas gubernamentales. Mientras que la segunda línea se dedicó a impulsar un crecimiento económico basado en el financiamiento de inversiones para lograr una eficiente modernización de servicios públicos.

Es responsabilidad del gobierno del Estado de México cumplir con una Seguridad Integral para los ciudadanos. A través de las demandas de la sociedad se trataron de fortalecer programas y proyectos, además se estabilizó una planeación en la seguridad integral de la sociedad. Por ello el principal objetivo dentro de los procesos administrativos del gobierno fue mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para esto, el gobierno del Estado de México es quien debe tomar en cuenta las características que se registran en años anteriores para mejorar las estrategias utilizadas.

### 3.2. Coordinación Interinstitucional.

Con el fin de mejorar las políticas públicas aplicadas a la sociedad, el gobierno del Estado de México fortaleció la implementación de una Coordinación Interinstitucional. La cual se concentró en mantener una relación entre los poderes de gobierno y dependencias de la administración pública del Estado. Por ello, el gobierno del Estado

de México, mediante la interacción de los poderes y niveles de gobierno, fundamentó acciones que ofrecieran respuesta a las demandas emitidas por los ciudadanos.

Una coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, trajo consigo que se ampliaran las acciones administrativas del gobierno. Asimismo, se realizó un acuerdo con los diferentes partidos políticos existentes para propiciar una mejora en el desarrollo del Estado. Por ello, el objetivo se centró en equilibrar las acciones preventivas con la capacidad de respuesta del Estado a la sociedad.

De acuerdo al Cuadro 16, mediante el control de políticas y la renovación de las mismas se trató de crear un país con una coordinación estable. Con la participación de los municipios se logró llegar a un acuerdo en el que se fomentó el desarrollo administrativo del Estado. Por ello, la coordinación Interinstitucional propició que la elaboración de políticas estuviera basada en mejorar la distribución de recursos que solventara el nivel de vida de los ciudadanos.

CUADRO 16

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

PROPÓSITOS:	CARACTERÍSTICAS:
<b>1. CONTROL DE POLITICAS</b>	-Obtener una mejor coordinación interinstitucional entre poderes y niveles de gobierno.
<b>2. RENOVACIÓN DE POLITICAS</b>	-Realizar una renovación de la coordinación Interinstitucional con la colaboración de los municipios del Estado de México.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

La sociedad representó ser el recurso con que contaba el Estado de México, pues fue necesario concentrar esfuerzos en las demandas manifestadas. Por lo tanto, se hizo necesaria una capacitación y orientación de las actividades administrativas y se propició la idea de una necesaria coordinación interinstitucional en empresarios, trabajadores, educadores y el gobierno del Estado.

Como se muestra en el Cuadro 17, la Coordinación interinstitucional fue implementada para mejorar las políticas públicas. Con la participación de los poderes de gobierno y niveles estatal y municipal se logró mantener una relación equitativa en las acciones del gobierno. Por ello, una mejor y renovada coordinación trajo consigo ideas innovadoras para el desarrollo económico del Estado.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011, las líneas de acción de la Coordinación Interinstitucional se caracterizaron por ser propósitos a desarrollar en el período de gobierno 2005-2011. La primera línea de acción fue garantizar la independencia y autonomía de los poderes del Estado, la cual significó iniciar una mejor relación entre los poderes para fortalecer el gobierno del Estado de México.

Asimismo se trató de fortalecer la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Judicial, lo cual se refirió a modernizar el sistema administrativo del Estado. La tercera línea de acción se trató de instrumentar y operar proyectos multisectoriales, esta línea requirió de la participación de los actores sociales en la administración y de las demandas de la sociedad. Es decir, dar alusión a la relación gobernante-gobernado.

Promover acuerdos con los partidos políticos existentes fue la cuarta línea de acción, la cual trató de lograr que las decisiones de todos los actores sociales coincidieran y fueran fundamentales para el desarrollo del Estado. La quinta línea de acción propició una articulación entre las dependencias administrativas del gobierno de Estado; el propósito de ésta línea de acción fue hacer caso a las demandas que la población manifestaba.

La sexta línea de acción fue propiciar una mayor coordinación intergubernamental y se refirió a la operación administrativa de los gabinetes para un mejor desempeño laboral. En cuanto a la séptima línea, esta se trató de promover las dependencias del sector administrativo, en el cual se tomara en cuenta, la atención de los asuntos personales de la sociedad.

#### CUADRO 17

#### COORDINACIÓN INTERNSTITUCIONAL PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**OBJETIVO:** -Alcanzar una plena colaboración entre los poderes de gobierno, así como entre los niveles estatal y municipal.

**ESTRATEGIAS:** 1. Mejor Coordinación interinstitucional entre poderes y niveles de gobierno.

2. Renovada coordinación y colaboración con los municipios.

-Garantizar la independencia y la autonomía de los Poderes del Estado.

-Fortalecer la colaboración entre los poderes ejecutivo y Judicial.

-Instrumentar y operar proyectos multisectoriales y regionales.

-Promover alianzas y acuerdos con diferentes partidos políticos.

-Propiciar una mayor articulación entre las dependencias administrativas.

-Propiciar una mayor coordinación intergubernamental.

-Promover la desconcentración de las dependencias de sector central de la administración.

-Suscribir convenios de coordinación intergubernamental.

**LÍNEAS DE ACCIÓN:** -Ampliar los programas de apoyo y asistencia técnica del Estado.

-Crear consejos ciudadanos municipales que ejerzan funciones de contraloría social.

-Impulsar la renovación de acuerdos y convenios del gobierno.

-Promover una mejora en la gestión de los servicios públicos.

-Consolidar un gobierno estatal municipalista.

-Avanzar en la descentralización de funciones y recursos a los municipios.

-Evaluar la conveniencia de la gestión municipal.

-Establecer nuevas modalidades de los servicios públicos.

-Promover la seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano.

-Apoyar a los gobiernos municipales.

-Promover una reforma integral a la Ley Orgánica Municipal.

Función: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011.

La octava y última línea de acción fue suscribir convenios de una coordinación intergubernamental, esta línea se refirió a tomar en cuenta a los habitantes de zonas metropolitanas. A través de los recursos otorgados, se trató de mejorar la calidad de vida en esas zonas. Las líneas de acción anteriores pertenecieron a la estrategia de mejorar la coordinación interinstitucional y se caracterizaron por mantener presente la participación de los diferentes actores sociales, de los poderes y niveles de gobierno y de la participación ciudadana.

En cuanto a la estrategia de renovación de una coordinación interinstitucional, a diferencia de la estrategia anterior; ésta mantuvo la intervención de los municipios. La ampliación de los programas de apoyo y asistencia técnica, fue la primera línea de acción de la segunda estrategia y se refirió al aumento en la eficacia de la seguridad pública para bienestar de la sociedad municipal.

La segunda línea de acción fue la creación de consejos ciudadanos municipales, la cual significó que la sociedad pudiera tener acceso con el Ejecutivo Estatal. Es decir; la existencia de una participación ciudadana dirigida con el gobernador del Estado. La tercera línea fue la renovación de acuerdos y convenios y se refirió a la eficiencia de las políticas, métodos y acciones que se utilizaron durante 2005-2011.

El mejoramiento de los servicios públicos en los municipios fue la cuarta línea de acción. Esta línea se enfocó en atender de manera eficaz las necesidades de los habitantes de los municipios y su propósito fue asegurar lo necesario para mejorar la calidad de vida de los mismos. La quinta línea se trató de consolidar un gobierno estatal municipalista, la cual intentó dar a conocer la gestión pública y sus características a la población.

La sexta línea fue un aumento de los recursos a los municipios la cual trató de fortalecer la capacidad de las dependencias administrativas que otorgaron apoyo, al mismo tiempo se propició la participación ciudadana. La séptima línea se trató de ampliar el periodo de gestión municipal, la cual se enfocó en establecer vínculos sociales para trabajar de manera conjunta.

La ampliación de los programas de apoyo y asistencia técnica fue la octava línea de acción y mostró interés en el mejoramiento del manejo y control del agua en todos los municipios del Estado de México. La novena línea fue el establecimiento de nuevas modalidades para el mejoramiento de los servicios públicos. Por ello, la participación ciudadana, al presentar las demandas sobre los servicios, se convirtió en un factor muy importante para el mejoramiento de los mismos.

La décima línea de acción se basó en los ejes centrales de los gobiernos municipales, mismos que se concentraron en la seguridad pública, la educación, la salud y el desarrollo humano. Estos ejes centrales se caracterizaron por funcionar de acuerdo a los planes y programas establecidos y al mismo tiempo tratar de cumplir con las necesidades de la población

El apoyo a los gobiernos municipales por parte del gobierno del Estado fue la décimo primera línea de acción. Esta línea se caracterizó por crear una identidad cultural en el gobierno municipal, es decir; inducir a que cada municipio cuente con una base para ser promotor de valores dirigidos a los ciudadanos.

La décimo segunda y última línea de acción se basó en promover una reforma integral a la Ley Orgánica Municipal. Esta línea de acción destacó que los gobiernos municipales son la base de una organización política y administrativa. Por ello, la administración de un municipio debe funcionar de acuerdo a los planes y programas establecidos para beneficio de la sociedad.

Con la participación que la sociedad tuvo al manifestar sus necesidades, se logró atender a las demandas sobre la situación de vida de los ciudadanos. Con la aplicación de una coordinación interinstitucional se establecieron estrategias y líneas de acción, mismas que mantuvieron el propósito de generar un mejor desempeño en la aplicación de políticas públicas dirigidas a la sociedad. Por ello, como respuesta a las demandas de los ciudadanos, el gobierno del Estado de México propició una transparencia eficiente en el diseño de las políticas gubernamentales.

De acuerdo con las estrategias y líneas de acción sobre la implementación de una Coordinación Interinstitucional en el Estado de México; a continuación se muestran los resultados obtenidos del objetivo establecido:

#### CUADRO 18

#### RESULTADOS DE UNA COORDINACIÓN INTERNSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

##### OBJETIVO:

**-Alcanzar una plena colaboración entre los poderes de gobierno, así como entre los niveles Estatal y Municipal.**

##### RESULTADOS:

**De acuerdo con los Informes de Actividades del Estado de México:**

- A principios del año 2006 se trabajó de manera coordinada, a efecto de impulsar una relación subordinada entre poderes y niveles de gobierno.**
- Paulatinamente se mejoraron las relaciones de trabajo con los poderes Legislativo y Judicial.**
- Se mejoró la coordinación entre la federación y el gobierno del Estado y éste con los municipios.**
- Mediante la construcción de acuerdos y alianzas como “El Pacto por la Unidad” y el Progreso suscrito por los poderes Legislativo y Judicial, en el año 2007 se mejoraron las condiciones de vida de los ciudadanos.**
- Se crearon redes de gestión, a través de los cuales se establecieron gabinetes especializados en democratizar el ejercicio del gobierno.**
- En el año 2008 se implementó la Coordinación Interinstitucional en el programa Empleo Temporal.**
- Sensibilización y capacitación de servidores públicos del Estado de México durante 2009-2010.**
- Impartición de conferencias y talleres sobre el manejo de Coordinación Interinstitucional en la elaboración de Políticas Públicas.**
- En el año 2011 se llevó a cabo la firma de convenios de Coordinación con dependencias en los tres niveles de gobierno.**

Fuente: Elaboración propia con base en Primer Informe de Gobierno Enrique Peña Nieto, Septiembre 2006. Anexo Estadístico, Tomo I.

Como se muestra en el Cuadro 18, el objetivo de la Coordinación Interinstitucional fue alcanzar una relación subordinada entre los poderes y niveles de gobierno para mejorar la colaboración y contribución de las dependencias administrativas existentes. Los poderes Legislativo y Judicial mantuvieron una relación congruente al momento de realizar actividades administrativas.

Se construyeron acuerdos y alianzas administrativas para otorgar una eficiente distribución de recursos a la sociedad para mejorar su calidad de vida. A través de los gabinetes construidos, se democratizó el ejercicio del gobierno dando iniciativa a la transparencia gubernamental en dependencias administrativas del Estado de México. Además con la participación de acuerdos y convenios de coordinación establecidos, se mejoraron las relaciones de trabajo de los funcionarios a cargo.

Debido al mejoramiento de una Coordinación en la forma de trabajar de los funcionarios públicos de dependencias del Estado de México, se implementó una relación administrativa eficiente entre los poderes y niveles de gobierno. Incluso se propició la idea de impulsar la participación social para crear consejos ciudadanos que mantengan vinculación con el poder Ejecutivo.

Conforme a los resultados de la estadística del Informe de Actividades 2007, se concluyó que con el programa de Empleo Temporal se benefició a 212 hombres y 173 mujeres en 9 municipios del Estado de México, en la mayoría de ellos con población indígena. Además se llevó a cabo una conferencia: "Coordinación Interinstitucional en la elaboración de Políticas Públicas". El objetivo fue capacitar y sensibilizar al personal de dependencias administrativas sobre la importancia y necesidad de incorporar la perspectiva de coordinación en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

Asimismo, se llevó a la práctica un taller con el lema de: "La perspectiva de género en las Políticas Públicas", fue dirigido al personal de la Coordinación de programas y proyectos especiales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas. El objetivo fue dar a conocer la experiencia sobre la aplicación de una coordinación en dependencias del Estado de México.

De acuerdo al Informe de Actividades y Resultados 2010, realizado por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, se capacitaron a 27 servidores públicos del Estado de México y delegaciones federales en materia de equidad de género. Con base en la implementación de una Coordinación Interinstitucional, se llevaron a cabo 5 foros sobre exposiciones, pláticas y materiales de difusión en diferentes regiones del Estado.

Los resultados de una Coordinación Interinstitucional implementada en el Estado de México, se encuentran en proporción con el objetivo establecido en el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011. Lo anterior deja entrever la correcta utilización de estrategias implantadas durante la elaboración del Plan de Desarrollo, con el fin de obtener un impulso eficiente entre la colaboración de los poderes y niveles de gobierno.

### 3.3. Reforma Administrativa

El gobierno del Estado de México estableció una reforma administrativa para crear un gobierno eficiente y transparente. De acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011 una reforma administrativa se caracteriza por garantizar los servicios que debe prestar el Estado a la sociedad como son: educación, salud, seguridad pública y una administración de justicia. Por ello, el propósito de la reforma administrativa fue que a través de cambios políticos y económicos se cumplieran las demandas manifestadas por la sociedad.

El mejoramiento de la administración pública se convirtió en una condición para fortalecer el desarrollo económico del Estado de México. Por lo tanto, la tarea del gobierno fue ejecutar políticas gubernamentales para obtener un mejor desempeño en la aplicación de las mismas. Es decir, que las políticas establecidas generen un impacto benefactor para la sociedad como se estableció en el Plan de Desarrollo.

De acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal, la aplicación de la reforma administrativa se caracterizó por impulsar el desarrollo y garantizar la estabilidad institucional. Además la reforma administrativa se consideró un proceso que se enfocó en analizar la estructura del gobierno para fortalecer e innovar las estrategias y líneas de acción que se utilizaran para el funcionamiento del mismo.

A través de un proceso en la reforma administrativa, se modificaron y actualizaron políticas públicas dirigidas a la sociedad. La reforma desarrolló una nueva cultura de servicio en beneficio de la población y al mismo tiempo mostró interés en capacitar a los servidores públicos durante el proceso para un mejor desempeño de las políticas dirigidas a los ciudadanos.

La reforma administrativa, de acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011 se basó en estrategias innovadoras, mismas que tuvieron el propósito de fomentar un gobierno transparente y eficiente. Con la participación de la ciudadanía se logró presenciar aquellas necesidades de la población, lo cual fue necesario para fundamentar y renovar las estrategias y líneas de acción.

Como se muestra en el cuadro 19, la Reforma Administrativa fue implementada para fomentar un gobierno eficiente y transparente. Con la participación de los servidores públicos en la administración se trató de impulsar un desarrollo económico estable para el Estado de México. Por ello, el gobierno del Estado se enfocó en incorporar procesos de gestión de calidad en los servicios gubernamentales.

#### CUADRO 19

##### REFORMA ADMINISTRATIVA PARA UN GOBIERNO TRANSPARENTE Y EFICIENTE

**OBJETIVO:** -Construir una Administración Pública moderna para impulsar el desarrollo y garantizar la estabilidad institucional.

ESTRATEGIAS

LÍNEAS DE ACCIÓN

		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinación con la Legislatura</li> <li>2. Preservar el proceso administrativo.</li> <li>3. Consolidar la desregulación administrativa.</li> </ol>
	MARCO JURÍDICO PARA LA APF	
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernizar la administración.</li> <li>2. Fortalecer la carrera administrativa.</li> <li>3. Desempeño en unidades administrativas.</li> </ol>
	GESTIÓN PÚBLICA DEL ESTADO	
<b>ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN:</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernización de tecnologías.</li> <li>2. Acceso a la información.</li> <li>3. Capacitación de servidores públicos.</li> </ol>
	GOBIERNO ELECTRÓNICO	
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernizar los sistemas de control.</li> <li>2. Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.</li> <li>3. Fortalecer las acciones de vigilancia y control.</li> </ol>
	TRANSPARENCIA, EVALUACIÓN Y CONTROL DEL GOBIERNO	
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el sistema estatal de información.</li> <li>2. Crear un sistema de información hacendaria.</li> <li>3. Obtener la base de datos del estado civil de la población.</li> </ol>
	SISTEMA DE INFORMACIÓN	

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011 págs. 168-174

El Plan de Desarrollo Estatal estableció que una reforma administrativa, se convertiría en el sustento para el buen funcionamiento de los procesos administrativos. A través de la construcción del Plan de Desarrollo se generaron estrategias y líneas de acción. La primera línea de acción fue mantener una coordinación con la legislatura, que se refirió a estabilizar una coordinación necesaria en el gobierno para relacionarse con la sociedad y así atender las demandas manifestadas.

La segunda línea de acción fue preservar el proceso administrativo que significó centrarse en los sectores de la educación, la salud y la seguridad pública. Esta línea se caracterizó por atender los problemas existentes en dichos sectores que perjudicaron a la sociedad. La tercera línea de acción fue consolidar la desregulación administrativa, la cual se trató de propiciar facilidad en las actividades administrativas que se presentaron durante 2005-2011.

Las tres líneas anteriores surgen de la primera estrategia que fue: implementar un nuevo marco jurídico para la Administración Pública del Estado. La segunda estrategia fue la realización de una gestión pública para el Estado y se caracterizó por mantener innovación para lograr la eficiencia en sus actividades. Esta estrategia mantuvo tres líneas de acción que fueron: modernizar la administración, fortalecer la carrera administrativa y el desempeño existente en unidades administrativas.

La modernización administrativa significó elevar la calidad, la eficiencia y la eficacia de los servidores gubernamentales para obtener mayor productividad de la esperada. El fortalecimiento de la carrera administrativa se refirió a asegurar la existencia de la continuidad de los programas gubernamentales, ya que la sociedad depende del seguimiento de los mismos.

El desempeño de unidades administrativas se trató de crear apoyo económico para fomentar las instituciones y dependencias gubernamentales sobre las que se estaba trabajando. La tercera estrategia fue mantener un gobierno electrónico y sus líneas de acción fueron: la modernización de tecnologías, el acceso a la información y la capacitación de servidores públicos.

Una modernización tecnológica trajo consigo el control sobre la transformación de los sistemas administrativos, financieros y de evaluación, mismos que el gobierno estableció en sus políticas gubernamentales. El propósito fue que la sociedad pudiera tener acceso a ese tipo de información y que pudiera dar a relucir su punto de vista sobre lo planteado. El acceso a la información generó que se convocaran reuniones anuales, en las cuales se permitió mostrar criterios sobre la información y datos otorgados a la sociedad.

La capacitación de los servidores públicos se refirió a fomentar el manejo de la tecnología en los trabajos laborales de dichos servidores. Con la utilización de sistemas tecnológicos se lograría obtener un mejor desempeño en el proceso administrativo del gobierno. La cuarta estrategia fue la existencia de una transparencia, evaluación y control del gobierno y sus líneas de acción fueron: modernizar los sistemas de control, fortalecer los mecanismos de la rendición de cuentas y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control.

La modernización de los sistemas de control se enfocó en cumplir los objetivos institucionales con el propósito de evitar cualquier tipo de ineficacia dentro de los sistemas y cualquier acto de corrupción dentro de los mismos. El fortalecimiento de los mecanismos de la rendición de cuentas se refirió a propiciar una transparencia en el proceso administrativo del gobierno, para que así la población se mantuviera informada de dichos mecanismos.

Los mecanismos de vigilancia y control fueron necesarios para la existencia de irregularidades dentro del proceso administrativo del gobierno. Estos mecanismos se caracterizaron por evitar cualquier daño que se presente en el sistema y evitar que perjudique a la ciudadanía. La quinta y última estrategia de la reforma administrativa fue fortalecer los sistemas de información e indicadores estatales. Las tres líneas de acción que presentó esta estrategia fueron: fortalecer el sistema estatal de información, crear un sistema de información hacendaria y obtener la base de datos del estado civil de la población.

El fortalecimiento del sistema estatal de información se caracterizó por mantener en primera instancia a la planeación como eje central del proceso administrativo. Esta línea de acción estableció un sistema municipal de información, en el que la sociedad pudiera estar informada sobre la forma de gobierno. La creación de un sistema de información hacendaria se enfocó en generar información clara, oportuna y suficiente del proceso administrativo del gobierno dirigida a la sociedad.

La obtención de la base de datos del estado civil de la población se refirió a contemplar la situación de vida de los ciudadanos. Una base de datos sirvió para que el

gobierno mantuviera relación con la sociedad y al mismo tiempo notara las necesidades más sobresalientes de la misma. Las cinco estrategias antes mencionadas en el Cuadro 18, demostraron funcionar como ejes rectores para la implementación de una reforma administrativa dentro del proceso administrativo del gobierno del Estado de México.

La reforma administrativa se centró en comprobar que las estrategias y líneas de acción fueran aprobadas y posteriormente efectuadas. A continuación se muestran los resultados obtenidos sobre la implementación de una Reforma Administrativa en el Estado de México:

#### CUADRO 20

##### RESULTADOS DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO

###### OBJETIVO:

**-Construir una Administración Pública moderna para impulsar el desarrollo y garantizar la estabilidad institucional.**

###### RESULTADOS:

**-Se racionalizaron las estructuras del gobierno para hacerlas más esbeltas, asimismo se avanzaron los aspectos básicos para mejorar la prestación de servicios públicos.**

**-Se incorporaron procesos de gestión de calidad para los servicios gubernamentales.**

**-Se desarrolló una nueva cultura de servicio en beneficio de la ciudadanía.**

**-Se propició un proceso de la modernización administrativa.**

**-Se mejoró el proceso de transparencia sobre elaboración de políticas gubernamentales con enfoque empresarial.**

**-Se capacitaron a servidores públicos de dependencias administrativas.**

**-A través de censos se obtuvo la base de datos del estado civil de la población.**

Fuente: Elaboración propia con base en Tercer Informe de Gobierno Enrique Peña Nieto, Septiembre 2008. Anexo Estadístico, Tomo I.

De acuerdo al cuadro 20, el objetivo de una Reforma Administrativa se centró en la construcción de una Administración Pública moderna para impulsar el desarrollo y

garantizar la estabilidad institucional. Con la participación de acuerdos y convenios establecidos de una Reforma Administrativa se construyó una base para fomentar la implementación de una modernización en la Administración Pública.

Para mejorar la prestación de servicios públicos se racionalizaron las estructuras de gobierno, a fin de innovar las estrategias de desarrollo. Además mediante los procesos de gestión de calidad para los servicios gubernamentales, se propició una normatividad más técnica en dependencias administrativas del Estado de México.

Conforme al Informe de actividades 2008, la modernización integral de la administración pública trajo consigo sustentabilidad en la convicción de que la gestión administrativa debe satisfacer las necesidades y expectativas de la población. En Diciembre 2008, se impartió un curso de profesionalización a servidores públicos basado en la desregularización administrativa del Estado de México.

Se mejoró el proceso de transparencia en dependencias administrativas para la elaboración de políticas gubernamentales de fomento empresarial, lo cual significó un mejor desempeño en actividades del gobierno. A través de un mejoramiento de la transparencia se demostró una regulación en los procesos administrativos, haciéndolos más simplificados y comprensivos para la población a la que va dirigida.

De acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno constatado en Septiembre 2008, con la implementación de una modernización en la administración se obtuvo como resultado una legislación administrativa depurada y adecuada a las condiciones del entorno. A partir de 2008, se creó la base de datos del estado civil de la población, la cual sirvió para conocer la situación de vida de las personas y al mismo tiempo utilizarlo como recurso para la construcción de la base de una reforma administrativa.

Los resultados de una Reforma Administrativa implementada en el Estado de México, se encuentran en proporción con el objetivo establecido en el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011. La aplicación de una reforma administrativa en el Estado de México dejó entrever el mejoramiento de la modernización de la administración pública.

### 3.4. Política de Financiamiento para el Desarrollo.

El gobierno del Estado de México estableció un Financiamiento del Desarrollo para impulsar el crecimiento económico del Estado. De acuerdo al Plan de desarrollo Estatal 2005-2011 un Financiamiento para el desarrollo se caracteriza por influir de manera decisiva en la acción gubernamental y en el desarrollo de la entidad. Por ello, el propósito del financiamiento para el desarrollo fue mantener finanzas públicas sanas y viables para fortalecer el desarrollo del Estado.

Dentro del Financiamiento para el Desarrollo permanece una política hacendaria en la que a través de ingresos y egresos se trató de combatir la deuda pública que el Estado presentaba. De acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011, la ausencia de una política hacendaria provocó que el Estado de México aumentara los ingresos públicos. Por lo tanto, se presentó una ineficacia en el fortalecimiento de las finanzas públicas.

Según datos de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), debido a la ineficiencia en la administración, el Estado de México presentó un endeudamiento de 29 850 millones de pesos. Consecuentemente, el Estado de México se situó como la segunda entidad más endeudada del país. Sin embargo, de acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal, la deuda pública se caracterizó por mantener un plazo de 20 años.

El gobierno del Estado de México mantuvo como propósito presentar una deuda menor en el año 2011. Esto significó que el Financiamiento para el Desarrollo debió mantener otras alternativas de estrategia distintas para mejorar el desarrollo económico del Estado. Por lo tanto, el cumplimiento del propósito disminuir la deuda dependió de mejorar las estrategias de acción en la administración del gobierno.

De acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Estado de México dependió su desarrollo económico, de la Administración Tributaria Federal. Es decir, mientras que la administración tributaria fuera exitosa para cumplir con sus obligaciones, la administración del gobierno del Estado resultaría eficiente para atender la deuda pública que el Estado de México presentaba.

Sin embargo, el problema existente fue la desigualdad del otorgamiento de recursos y apoyo económico a la población. Esto se debe en que el sistema no actualiza el criterio del estado civil y condiciones de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, fue necesaria la implementación de la quinta estrategia de la Reforma Administrativa, la cual se refiere al fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales.

El sistema de información se encargó de visualizar y distinguir las diferentes necesidades de la sociedad. A través de un control sobre el estado civil de las personas se identificaron los factores demográficos y las variables económicas y sociales. Según datos de la OCDE, el Estado de México presentaba problemas sobre la inversión pública, misma que atendida en las estrategias y líneas de acción del Financiamiento para el desarrollo.

De acuerdo al Plan Estatal 2005-2011, el Financiamiento para el Desarrollo mantuvo presentes cuatro estrategias para impulsar el crecimiento del Estado de México, como a continuación se muestra:

CUADRO 21		
FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO QUE IMPULSE EL CRECIMIENTO		
OBJETIVO:	-Mantener finanzas públicas sanas y viables para fortalecer el desarrollo económico del Estado.	
ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN	POLÍTICA FISCAL	1. Contar con finanzas públicas sanas que permitan un incremento de la inversión pública. 2. Promover el servicio fiscal de carrera.
	GASTO PÚBLICO	1. Impulsar un proceso integral de planeación. 2. Canalizar recursos crecientes al gasto social.
	FEDERALISMO HACENDARIO	1. Promover la descentralización de atribuciones de dependencias federales. 2. Impulsar una reforma hacendaria.
	DEUDA PÚBLICA Y ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO	1. Reducir el monto del endeudamiento del Estado. 2. Promover la participación de la sociedad en los proyectos productivos

Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo estatal 2005-2011 págs.174-177.

De acuerdo con el Cuadro 21, el Financiamiento para el desarrollo fue implementado para impulsar el crecimiento económico del Estado de México. Con el

propósito de mantener finanzas públicas viables se trató de combatir la deuda pública que México presentaba. Por ello, el gobierno del Estado de México se dedicó a fortalecer el diseño de las estrategias y líneas de acción.

Conforme al Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011, la primera estrategia de Financiamiento para el desarrollo fue el manejo de una Política Fiscal, la cual presentó dos líneas de acción. La primera línea fue contar con finanzas públicas sanas que permitieran un incremento de la inversión pública. Esta línea se enfocó a disminuir la deuda pública estatal que el Estado de México presentaba. La segunda línea fue promover el servicio fiscal de carrera, el cual impulsó un programa de actualización del personal hacendario para ofrecer un servicio de calidad.

El manejo del gasto público fue la segunda estrategia, la primera línea de acción fue impulsar un proceso integral de planeación, el cual funcionó a través de presupuestos y evaluaciones de la rendición de cuentas. La segunda línea de acción fue canalizar recursos crecientes al gasto social, el cual buscó fortalecer los ingresos públicos estatales para lograr una eficiencia en la transparencia dirigida a la sociedad.

La tercera estrategia fue el Federalismo hacendario, sus líneas de acción fueron: promover la descentralización de atribuciones de dependencias federales e Impulsar una reforma hacendaria. La descentralización de atribuciones se refirió a fortalecer la capacidad administrativa de los programas del Estado y los municipios. En cuanto a impulsar una reforma hacendaria, esta se enfocó a definir cada ámbito de gobierno para promover una política hacendaria.

La cuarta y última estrategia fue el manejo de la deuda pública y las alternativas del Financiamiento. Sus líneas de acción fueron: reducir el monto del endeudamiento del Estado y promover la participación de la sociedad en los proyectos productivos. La reducción del endeudamiento trató de cumplir con el propósito establecido en 2005 para que la deuda disminuya en 2011.

El Financiamiento del Desarrollo se centró en mantener las finanzas públicas en buen estado para que el crecimiento económico resulte eficiente. A continuación se

muestran los resultados sobre la implementación de un Financiamiento del Desarrollo en el Estado de México.

## CUADRO 22

### RESULTADOS DE UN FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE MÉXICO

#### OBJETIVO:

**-Mantener finanzas públicas sanas y viables para fortalecer el desarrollo económico del Estado de México.**

#### RESULTADOS:

**De acuerdo al Tercer y Quinto Informe de Gobierno del Estado de México:**

**-Se impulsó un proceso integral de planeación.**

**-Se canalizaron los recursos crecientes al gasto social.**

**-Se impulsó una reforma hacendaria.**

**-Se redujo el monto del endeudamiento del Estado de México.**

**-Se promovió la participación ciudadana para un correcto financiamiento del desarrollo.**

Fuente: Elaboración propia con base en Tercer y Quinto Informe de gobierno del Estado de México. Enrique Peña Nieto. Anexo Estadístico, Tomo II.

De acuerdo con el Cuadro 22, el objetivo de un Financiamiento para el Desarrollo se concentró en mantener las finanzas públicas del Estado de México en buen estado. Con la participación de acuerdos y convenios establecidos de un Financiamiento del Desarrollo se amplió la temática de las finanzas públicas en las dependencias administrativas del Estado de México.

La implementación de un Financiamiento de Desarrollo en el Estado de México trajo consigo el impulso de un proceso de planeación, mismo que funcionó eficientemente dentro de dependencias administrativas. Con la aplicación de un enfoque planificador se obtuvo como resultado un mejor desempeño de los funcionarios a cargo. Además, la planeación demostró ser una herramienta útil para la formulación de políticas gubernamentales de fomento empresarial.

Conforme a lo establecido en el Tercer Informe de Gobierno en Septiembre 2008, con el impulso de una Reforma Hacendaria se obtuvo como resultado una mejora administrativa tributaria estatal y municipal. Mediante una búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento se logró constatar un incremento en la proporción de recursos públicos.

En 2009, se presentó una deuda menor a la que se tenía a principios del periodo de Gobierno 2005-2011, lo cual significó que el financiamiento de las obras públicas y de los programas sociales fue una estrategia satisfactoria para fomentar el crecimiento de desarrollo económico. Además, de acuerdo a los proyectos realizados de gestión sobre financiamiento se generó un mejor desempeño de los funcionarios a cargo de dependencias administrativas del Estado de México.

De acuerdo al Quinto Informe de gobierno constatado en Septiembre 2010, la participación de la sociedad en los proyectos productivos significó manifestar las demandas más emergentes de los ciudadanos para mejorar las alternativas de financiamiento y así poder impulsar un crecimiento económico efectivo para el Estado de México. Por lo tanto, los resultados de un Financiamiento del Desarrollo se encuentran en proporción con el objetivo establecido en el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011.

## CONCLUSIONES

El objeto de estudio del presente trabajo fueron las políticas gubernamentales enfocadas al desarrollo empresarial del Estado de México en el periodo 2005-2011. Las políticas gubernamentales se condensaron en tres vertientes: Coordinación Interinstitucional, Reforma Administrativa y Financiamiento del desarrollo, mismas que plantearon atender el funcionamiento del sector empresarial en las dependencias gubernamentales existentes.

Las políticas gubernamentales enfocadas al desarrollo empresarial durante el período 2005-2011, se caracterizaron por el fortalecimiento de estrategias, objetivos y líneas de acción establecidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México. Dichos objetivos fueron desarrollados en los Informes de Gobierno posteriores y se caracterizaron por mantener congruencia con lo establecido en el Plan Estatal.

A través de la Teoría de la Planeación, se establecieron aportaciones de un enfoque planificador a las acciones políticas del gobierno del Estado de México. Debido a que la elaboración e implementación de una política gubernamental depende del establecimiento de un sustento teórico, la Teoría de la Planeación fue correctamente planteada en este proyecto de investigación. En una visión futura, la Teoría de la planeación es y seguirá siendo útil; con el enfoque teórico de la planeación se comprenderán aspectos que le son atribuibles a la sociedad.

El objetivo general de la investigación fue describir el resultado obtenido de las políticas gubernamentales enfocadas al desarrollo empresarial en el Estado de México durante el periodo 2005-2011 para discernir la forma de atender el funcionamiento del sector empresarial. De acuerdo con la información obtenida sobre las estrategias, objetivos y líneas de acción del Plan de Desarrollo Estatal, las políticas gubernamentales como son: Coordinación Interinstitucional, Reforma Administrativa y Financiamiento del Desarrollo se caracterizaron por la atención estratégica del sector empresarial.

Mediante el cumplimiento eficiente de líneas de acción y objetivos establecidos durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se obtiene como resultado una congruencia

con la descripción de políticas gubernamentales de fomento empresarial. Conforme a lo desarrollado sobre la investigación de políticas gubernamentales, surge una nueva pregunta de investigación: Considerando que después de finalizar el periodo de gobierno 2005-2011, el partido que siguió al frente del poder fue el Partido Revolucionario Institucional, ¿Las estrategias y líneas de acción utilizadas por Enrique Peña Nieto durante su periodo de gobierno 2005-2011, fueron retomadas en el periodo de gobierno posterior?

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2001), *La Hechura De Las Políticas*, Colección Antologías de la política pública, Editorial Porrúa Miguel Ángel, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), *Los problemas políticos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Arellano, David (2004), *Gestión Estratégica para el sector público*, FCE, México.
- Attili, Antonella (2006), *Treinta Años de cambios políticos en México UAM*, Las ciencias sociales, Miguel Ángel Porrúa.
- Cáceres, Luis René (1991), *Estrategia, Planificación y Control*, Fondo de cultura Económica, México.
- Chávez Flores, José. (2009), *México: sus recursos naturales y su población*. 3ª edición Limusa. México.
- Dieterich, Heinz Steffan (1997), *Nueva guía para la investigación científica*, Editorial Planeta Mexicana, S.A de C.V. México D.F
- Eco, Umberto (2005), *Como se hace una tesis*, Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura, Gedisa Editorial, Barcelona
- Easton, David (1982), *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Flores, Adolfo (1972), *Planeación para el desarrollo estratégico*. Editorial Planeta Mexicana, S.A de C.V. México D.F.
- GEM (2005), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*, Toluca, Estado de México.
- GEM (2006), *Primer Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de México 2005-2011.
- GEM (2008), *Tercer Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de México 2005-2011.

GEM (2009), *Cuarto Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de México 2005-2011.

GEM (2010), *Quinto Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de México 2005-2011.

GEM (2011), *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de México 2005-2011.

Guillén Romo, Héctor (1984), *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, Ediciones Era.

Gurría Ángel (2012), *Mejores políticas para un desarrollo concluyente*, Serie Mejores Políticas, Septiembre, OCDE.

Herrera, Gaston (2000), *Planeación en el desarrollo económico*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Siglo XX. México.

Jiménez, Rodolfo (2002), *México, política y coraje*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, Toluca, México.

Kami, Michael J. (1991), *Corporation in Crisis: Why the Mighty Fall*.pág.132.

Martner, Gonzalo (1994), *Planificación y Presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, 19ª edición, México DF.

Miklos, Tomás, *Planeación Prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, Ed. Limusa, 1ra edición México. D.F pp. 59-60.

Münch, Lourdes (2008), *Planeación Estratégica El rumbo hacia el éxito*. 2da edición, Editorial Trillas. México.

Narváez, Roberto (2001), *Políticas empresariales del Estado de México*, Siglo XX Editorial Planeta Mexicana S.A de C.V.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2004), *Modernización administrativa propuesta para una reforma inaplazable*, UAEM Colegio Mexiquense.

Plan Global de Desarrollo (1982), Secretaría de Programación y Presupuesto.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de desarrollo 2007-2012, Poder Ejecutivo Federal.

Rébora, Alberto (2000), *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?, Políticas e instrumentos del suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable, El caso de la región oriente del Valle de México*, Colegio Mexiquense, A.C, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Reyes Ponce, Agustín (1992), *Administración De Empresas, Teoría y práctica*, Primera parte, Grupo noriega editores, Limusa México, Capítulo IV, págs. 70-96.

Rosales Guzmán, Rocío (1992), *Teoría sobre el Estado Mexicano*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Siglo XX. México.

Saldívar, Américo (1980), *Ideología Y Política Del Estado Mexicano*, Siglo XXI, Editores 6ª edición, México.

Sánchez, Hugo (1989), *Técnicas y métodos de investigación*, Editorial Mantaro, 1ra edición, Lima Perú.

Schutz, Alfred (2000), *Estudios sobre Teoría Política*, Edición. Amorrortu, 6º edición, Bolivia.

Sirvent, Carlos, *Ideas Políticas*, Centro De Estudios Políticos, Cambio XXI, Fundación mexicana, A.C revista de análisis y debate.

Solís, Leopoldo (2009), *La Crisis Económica Mundial de 2008-200...?* El colegio Nacional. México.

Stephen D. Morris (1992), *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores México.

Taylor, Bernard (1999), *Planeación Estratégica*, Serie Empresarial, Colombia.

Tejera Gaona, Héctor (2003) *“No Se Olvide De Nosotros Cuando Este Allá Arriba”*, Cultura, ciudadana y campañas, Políticas en la ciudad de México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Vázquez Rigada, Fernando (1979), *Un país para todo el Sistema Político Mexicano*, del Siglo XXI, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda década. México.

Vela Peón, Fortino (2001), *Población y pobreza en el Estado de México UAEM*, Toluca México.

Vernon, Raymond (1985), *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México.

Villa Moreno, Rafael Mario (2003), *Planeación Estratégica*, México.

### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

- <http://www.edomex.gob.mx/.../gaceta-de-gobierno.htm>
- <http://www.portal2.edomex.gob.mx/copladem>
- <http://www.edomex.gob.mx/.../rglvig261.pdf>
- <http://www.juridicas.unam.mx/.../pr38.pdf>
- [http://www.portal2.edomex.gob.mx/.../desarrollo/planes\\_dm/index.htm](http://www.portal2.edomex.gob.mx/.../desarrollo/planes_dm/index.htm)
- <http://www.transparencia.edomex.gob.mx/.../programa/021pdf>
- <http://www.portal2.edomex.gob.mx.../programas/13htm>

### **ARTÍCULOS CONSULTADOS**

- Cabrero, Enrique (2010), *Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras*. Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. 47 Núm.3:165-186. Disponible en: <http://www.enriquecabrero@cide.edu.mx>. Consultado el 16 de Agosto de 2014.
- Cuna Pérez, Enrique / Pérez Cristino, Laura Noemí (2006) *El Cotidiano. "Políticas gubernamentales dedicadas a la juventud en la ciudad de México"*. Disponible en: <http://142.114.9.1/his.com.mx>. Consultado el 22 de Septiembre de 2012.
- Ramírez, Víctor / Ramírez María Fernanda (2012), *Caracterización de la Planeación en México*, en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N°172,2012. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/>. Consultado el 02 de Abril de 2014.