

## PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO (EL CASO DE ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO)\*

Xitlali GÓMEZ TERÁN

*Al doctor Jorge Fernández Ruiz*

SUMARIO: I. *Nota preliminar*. II. *Marco conceptual*. III. *Marco jurídico de la planeación*. IV. *Marco programático*. V. *Sistema de planeación democrática en el municipio de Ecatepec*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

### I. NOTA PRELIMINAR

Tuvimos la oportunidad de conocer al doctor Jorge Fernández Ruiz a través de la cátedra de Régimen Jurídico Municipal que imparte en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Debemos decir que el maestro Fernández Ruiz transmite a sus alumnos el sentido de responsabilidad y compromiso con la academia y la investigación jurídica, características propias de él; por lo mismo, el presente trabajo anhela ser el resultado de eso que Vittorio Scialoja llama un “sublime contagio intelectual”<sup>1</sup> entre el maestro y el discípulo. Al recibir la invitación para participar en esta obra colectiva, pensamos pertinente exponer parte de la investigación que realizamos bajo la instrucción del maestro a manera de modesto homenaje.

\* Agradezco al ayuntamiento del municipio de Ecatepec de Morelos y de manera particular al licenciado Arturo Ríos por el apoyo proporcionado.

<sup>1</sup> Citado por Gómez Lara, Cipriano, en sus clases de Teoría general del proceso, UNAM (citado, a su vez, por Cappelletti, Mauro, *Estudio del derecho y tirocinio profesional* [en Italia y Alemania], trad. Santiago Sentís Melendo y Mariano Ayerra Redín, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, p. 136).

## II. MARCO CONCEPTUAL

La planeación es importante para cualquier organización social, puesto que se deben fijar las directrices que tendrán que seguirse para lograr su desarrollo o progreso, pues es necesaria en cualquier grupo social, tanto en una familia, como en una empresa, organización, país, entidad federativa, municipio, etcétera. La planeación municipal es el objeto de nuestro trabajo y específicamente el de uno de los municipios más poblados de la República Mexicana: el de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Una de las tareas básicas de todo orden de gobierno gira en torno al desarrollo de los pueblos, es decir, buscar los medios idóneos para conseguir sus objetivos y, finalmente, realizarlos. ¿Cómo culminar con buen éxito estos propósitos? En la actualidad la respuesta es más sencilla ya que la mayoría de los gobiernos cuenta con planes, programas y proyectos que tienen como meta precisamente el desarrollo. Para que prospere una nación, entidad federativa o municipio, es importante formular planes que cumplan con los requisitos indispensables que, desde nuestro punto de vista, consideren diversos planteamientos, tales como: qué tenemos o con qué contamos (recursos); qué queremos (objetivos); hacia dónde vamos (punto de destino); cuándo llegaremos (tiempo de realización); a quién beneficiaremos (el bien común).

En el ámbito municipal hay quienes conciben a la planeación como un “instrumento indispensable”<sup>2</sup> para desarrollar las tareas de una manera organizada, eficiente, eficaz y responsable. Algún ordenamiento señala que ésta deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades de los gobiernos municipales.<sup>3</sup> En nuestra opinión, la planeación debe considerarse como una de las funciones fundamentales de todo orden de gobierno, no solamente “instrumento indispensable”. Esta característica, en todo caso, y de acuerdo con algunas legislaciones,<sup>4</sup> corresponde al plan de desarrollo municipal. La planeación es una de las tareas imprescindibles para los ayuntamientos, sin la cual sería imposible

<sup>2</sup> Cfr. Carlos Basurto, María Concepción, “La planeación y desarrollo del municipio”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, 2003, p. 217.

<sup>3</sup> Cfr. artículo 2o. de la *Ley de Planeación para el Estado de Guerrero*.

<sup>4</sup> Cfr. artículo 50 del *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*.

lograr un mejor y adecuado cumplimiento de otras de sus funciones, las cuales, en el caso de nuestro país, deben estar apegadas a la legalidad, para elaborar planes y programas que estén ubicados dentro de los márgenes del sistema nacional de planeación democrática para el desarrollo.

### 1. *Concepto de planeación*

Empezaremos por explicar el significado de la palabra planeación, no sin antes precisar que en la doctrina, la legislación, la jurisprudencia y, en general, en la cotidianidad, se toman como sinónimos las palabras planeación, planificación y planeamiento, cuando según nuestro parecer existen diferencias significativas, las cuales son determinantes para que haya una definición especial de cada una de ellas.

#### A. *En la doctrina*

En la doctrina encontramos una diversidad de definiciones, las cuales conllevan a la utilización de los vocablos planeación, planificación y planeamiento como si fuesen sinónimos, lo que se puede justificar por razones del lugar o del idioma donde son empleados los términos. Un ejemplo de ello es la siguiente definición:

La planificación (planeamiento o planeación) económica puede definirse como la intervención y dirección de la economía mediante el establecimiento de objetivos determinados que deben conseguirse en fechas fijadas dentro del periodo de realización del plan, así como la determinación de las medidas y cuantificación de los medios necesarios para su logro por parte de los sujetos político-económicos.<sup>5</sup>

Rendell, investigador de origen inglés, habla de un planeamiento, y nos dice:

A los efectos legales y estatutarios del planeamiento urbano, en Inglaterra y Gales, el término *development* posee un significado muy amplio. Se utiliza primordialmente para hacer referencia a todos aquellos proyectos de

<sup>5</sup> Enciclopedia Hispánica, por Encyclopedia Britannica Publishers, Kentucky, Rand McNally and Company, t. V, 1990, p. 99, voz: *planificación*.

obras y construcciones que requieren de una autorización previa por parte de los organismos urbanísticos o planificadores.<sup>6</sup>

El autor citado menciona un planeamiento,<sup>7</sup> en este caso urbano, sin duda un concepto inglés que probablemente no sea igual pero sí equiparable a lo que nosotros entendemos por planeación. Sólo que luego habla de organismos urbanísticos o planificadores, esto nos lleva a la deducción de que en Inglaterra el planeamiento es el medio, y la planificación se refiere a las tareas de los órganos de autoridad encargados de dicho planeamiento.

Guillermo Cabanellas, doctrinario argentino, alude a una planificación y señala que en el plano gubernamental la “planificación —es el— establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones [...]”.<sup>8</sup>

Al parecer las definiciones citadas hacen referencia a los mismos objetivos, sin embargo, varios estudiosos de la materia han tratado de establecer diferencias entre algunos de los vocablos considerados como sinónimos. Chapoy Bonifaz señala que existe una importante diferencia entre la planificación y la planeación, lo cual no significa que se trate de dos cuestiones independientes o que actúen de manera separada, alejada una de la otra, sino por el contrario se encuentran correlacionadas estrechamente. De las características expuestas por esta autora, las cuales diferencian a la planificación de la planeación, encontramos una que nos parece más clara y precisa, en la que considera a la *planificación* como un proceso destinado al desarrollo económico y social de un país, mientras que define a la *planeación* como el instrumento de la política que hace posible concretar acciones coherentes de crecimiento.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Rendell, L. W., “Planeamiento urbano”, *Enciclopedia de la Planificación Urbana*, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p. 410.

<sup>7</sup> Es importante recordar que en el sistema anglosajón en el estudio o tratado de determinado tema la teoría deriva de la realidad, es decir, se toman como base las circunstancias del entorno para estudiarlo y buscar posibles soluciones, en cambio en nuestro sistema se inicia con la teoría o conceptos y se concluye con las realidades o con las circunstancias de un determinado tema.

<sup>8</sup> Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21a. ed., Argentina, Heliasta, t. VI, 1989, p. 259.

<sup>9</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuesto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 1-3.

Así como se ha tratado de precisar la planeación de manera general, en el ámbito municipal ha sido definida como “una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, mejoramiento de las comunidades rurales”.<sup>10</sup> Como en todo orden de gobierno, el municipal debe contar con un plan que le permita lograr el desarrollo o mejora de las condiciones económicas y sociales de la población. Los ayuntamientos, dentro de sus principales tareas, en nuestra opinión, tienen que priorizar la elaboración de un plan de desarrollo municipal, ya que basándose en éste se conducirán sus actividades.

### B. *En el orden jurídico*

La *Ley Nacional de Planeación* en su artículo 3o., primer párrafo, establece la definición de Planeación Nacional de Desarrollo, y nos dice:

[...] se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

En lo que corresponde al aspecto local, citaremos la definición de planeación que proporcionan algunas legislaciones, como la *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios* y la *Ley de Planeación para el Estado de Guerrero*. La primera de ellas, en el primer párrafo de su exposición de motivos nos dice que: “La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de Estado de derecho”.

El artículo 3o., primer párrafo, de la *Ley de Planeación para el Estado de Guerrero*, señala que se entiende por planeación nacional de desarrollo:

<sup>10</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, *La planeación del desarrollo municipal*, 3a. ed., México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 13.

[...] la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad económica y social del estado de Guerrero, para mejorar los niveles de vida de la población, así como el bienestar social, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la *Constitución General de la República*, la del estado y esta Ley establecen.

### III. MARCO JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN

En México la regulación del sistema de planeación se encuentra prevista en orden de jerarquía normativa, fundamentalmente por las siguientes leyes:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley Nacional de Planeación y su Reglamento.
- Las Constituciones políticas de las entidades federativas.
- Las leyes de planeación de los entidades federativas y sus respectivos reglamentos.
- Así como todas las leyes o normas aplicables en el ámbito municipal en materia de planeación.

Al igual que Cienfuegos Salgado,<sup>11</sup> creemos pertinente que los municipios emitan instrumentos jurídico-administrativos que definan los lineamientos y las directrices de su desarrollo, con la finalidad de que realicen un mejor proceso de planeación en el ámbito de sus competencias.

#### 1. *La planeación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

De acuerdo con el del texto del artículo 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la interpretación jurisprudencial<sup>12</sup> del

<sup>11</sup> Cfr. Cienfuegos Salgado, David, *Ley orgánica del municipio libre del Estado de Guerrero núm. 364. Comentada*, 4a. ed., México, Centro de investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A. C., 1999, p. 67.

<sup>12</sup> Cfr. Entre otras tesis las siguientes: tesis P. C/92 “Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octava época, t. 60, diciembre de 1992, p. 27; tesis P. LXXVII/99. “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federa-

mismo y los criterios doctrinarios,<sup>13</sup> en nuestro sistema federal la Constitución ocupa el más alto rango en el orden jerárquico normativo. Por ello, dentro del marco legal de la planeación, nos resulta imperativo hacer referencia en primer término a los preceptos de nuestra carta magna que establecen el sistema de planeación en México.

En los artículos 25 y 26 de la Constitución Política federal encontramos la base de nuestro sistema nacional de planeación y desarrollo. El primer precepto establece como atribución del Estado la rectoría del desarrollo nacional, el cual tenderá a fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático; este artículo 25, en su segundo párrafo, señala que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...” Por su parte, el artículo 26 constitucional, al cual consideramos el eje central de todo el sistema de planeación en nuestro país, indica las bases sobre las cuales deberán conducirse el Estado y los sectores que intervienen en el desarrollo nacional; se señalan los objetivos de dicho sistema y se hace referencia también a un plan nacional de desarrollo, al que deberán sujetarse obligatoriamente los programas de la administración pública federal. En todo momento se habla de una planeación democrática y en este sentido resulta sumamente importante la participación ciudadana, no sólo a través de los representantes populares sino de manera directa mediante foros de consulta, donde se escuchen nuestras opiniones y propuestas.

El artículo 26 señala en su primer párrafo: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. De acuerdo con este artículo el sistema de planeación, además de contar con la característica de ser democrática, deberá imprimir al crecimiento de la economía las características de solidez, dinamismo, permanencia y equidad, mismas que interpretamos de la siguiente manera:

les y en segundo plano de la Constitución federal”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, noviembre de 1999, p. 46; tesis 1a. xvi/2001 “Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de. Interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, marzo de 2001, p. 113.

<sup>13</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 48a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 86-88.

- *Solidez*. Que sea firme y resistente para enfrentar los embates de cualquier naturaleza.
- *Dinamismo*. Que el crecimiento económico de nuestra nación sea fuerte, lo suficiente como para lograr su permanencia y trascendencia, tanto interna como internacional.
- *Equidad*. A efecto de que todos los habitantes del país se vean beneficiados o perjudicados, en su caso, de manera igualitaria, dentro del crecimiento o decrecimiento económico, respectivamente.

Además de las características que exponemos, Ramos Ríos y Cienfuegos Terrón señalan que la planeación deberá seguir una serie de propósitos:

- Buscar en el conjunto de sus acciones una racionalidad entre los medios con los que dispone y los fines que persigue.
- Conformar una organización y control de las tareas que realiza la administración pública con el objetivo de eficientar sus funciones y legitimar su actuación.
- Racionalizar el uso de recursos.
- Procurar la participación de los diferentes sectores sociales a efecto de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo.<sup>14</sup>

En el ámbito municipal se establece en el artículo 115, fracción V, inciso a), que los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; en su inciso c) señala también que los municipios pueden participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deben estar en concordancia con los planes generales de la materia, y cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

En la actualidad es necesario insertar en la legislación un procedimiento más estricto respecto de la constitución de municipios, pues en la práctica dicha creación se llega a prestar a intereses de carácter político, sin atender requisitos o elementos de más importancia como de carácter económico y financiero, es decir, la conveniencia social de dicha creación o el beneficio

<sup>14</sup> Ramos Ríos, Víctor Manuel y Cienfuegos Terrón, Marco Aurelio, *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995, pp. 45-47.

que se traerá al pueblo con esa constitución. El resultado puede originar graves problemas al municipio en el futuro sobre todo en materia de planeación, ya que sin recursos financieros suficientes no puede en este caso elaborar verdaderos planes, es más aunque los elabore no podrá llevarlos a cabo. Recordemos que por ello resulta importante la autonomía financiera del municipio establecida en la Constitución federal, en ello coincidimos con Jaime Cárdenas Gracia y Mauricio Farra Gebara, quienes además proponen la creación de programas para el desarrollo municipal a nivel constitucional.<sup>15</sup>

## 2. Ley Nacional de Planeación

El 5 de enero de 1983 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley de Planeación* reglamentaria del artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y era presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta ley, después de la Constitución, es el fundamento del marco legal de la planeación en nuestro país. De acuerdo con su artículo 1o., entre otros objetivos, se encuentran establecer las bases conforme a las cuales se realizará la planeación nacional para el desarrollo y encauzar las actividades de la administración pública federal a dicha finalidad; que el Ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas; promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales; que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

En su artículo 2o. señala que la planeación estará basada en principios, tales como el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo, así como la consolidación de la democracia como sistema de vida; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida; el respeto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades, derechos sociales y políticos; el fortalecimiento

<sup>15</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Farra Gebara, Mauricio, “Comentario al artículo 115 constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada)*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. IV, 2004, pp. 223-246.

del pacto federal y del municipio libre, para el logro de un desarrollo equilibrado del país.

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de la ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Nuestro sistema se caracteriza por ser democrático, donde la ciudadanía participa y conduce los asuntos políticos, sociales y económicos. En este entendido, encontramos que la planeación que se lleva a cabo debe ser democrática, es decir, que no haya imposición ni autoritarismo por parte de los actores que tengan a su cargo la conducción de dicha planeación, en todo caso el Estado juega un papel de guía u orientador, pero en dicha conducción debe incluir y atender los reclamos, sugerencias y decisiones de los ciudadanos.

La Ley de Planeación Nacional habla también del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo. Los artículos 21, segundo párrafo, y 22, respectivamente, indican que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados; estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Como ya se dijo, el plan es el instrumento del sistema nacional de planeación, mediante el cual se busca la realización de los objetivos y principios planteados por la ley. No es concebible que en un sistema de planeación los gobiernos, en sus tres órdenes: federal, estatal y municipal, no cuenten con un plan para el funcionamiento de su gestión. En consecuencia existe un plan nacional al cual deberán ajustarse todos los planes y programas de estos diferentes órdenes de gobierno, obviamente con apego al Sistema Nacional de Planeación.

Para el logro de un mejor sistema nacional de planeación, los gobiernos deberán coordinarse, esto para que no existan contradicciones entre lo que se realice por unos y otros, sobre todo para que ninguno quede excluido y participe en la planeación nacional, en atención a que nuestro sistema es federal. Los artículos 33 y 34 de la ley nos dicen que el Ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios, participación que a nuestro parecer resulta de vital importancia.

### *3. Marco jurídico de la planeación en el Estado de México*

#### *A. Constitución Política del Estado de México*

Esta Constitución considera relevante la participación de la ciudadanía y de las agrupaciones en la elaboración y contenido del Plan de Desarrollo del Estado, un ejemplo de esto se encuentra en los artículos 15 y 139, tercer párrafo, fracción I. El primero de estos preceptos indica que las organizaciones civiles coadyuvan en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al plan de desarrollo del estado, los planes municipales y los programas.

En cuanto a la participación ciudadana el artículo 139 señala que los ciudadanos podrán participar en el proceso de planeación democrática de manera individual o mediante agrupaciones constituidas legalmente. Especial mención merece este artículo ya que es el principal fundamento legal del sistema de planeación del Estado de México. En esencia contiene los principios que rigen el sistema estatal de la planeación; indica que éste se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales, precisando los aspectos que deberán tomarse en cuenta en su proceso de elaboración; también señala que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos.

En cuanto a la participación del Poder Legislativo en materia de planeación tenemos que dentro de sus facultades y obligaciones se encuentra la establecida en el artículo 61, fracción II, en donde se determina que la legislatura del estado deberá examinar y opinar sobre el plan de desarrollo estatal que le remita el ejecutivo.

Por lo que respecta a la intervención del ejecutivo estatal en materia de planeación, el artículo 77, sexto párrafo, dice que es facultad y obligación del gobernador del estado formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el plan de desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, así como los programas que de ellos se deriven.

### B. *Ley de Planeación del Estado de México y municipios*

Este ordenamiento fue publicado el 21 de diciembre de 2001 y entró en vigor el 1 de enero de 2002, siendo gobernador del Estado de México el licenciado Arturo Montiel Rojas. Los artículos 1o. y 12 señalan los objetivos de esta ley, entre los que se encuentran establecer las normas del sistema de planeación democrática para el desarrollo del Estado de México y sus municipios; promover la participación democrática de los ciudadanos en el proceso de planeación tanto estatal como municipal; la coordinación de acciones de planeación democrática para el desarrollo con el gobierno federal y los gobiernos municipales.

Por lo que respecta a los principios por los que ha de regirse la planeación en el Estado de México, éstos se encuentran en el artículo 4o. de la Ley, los cuales son principios de simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de precisión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso y destino de los recursos.

El artículo 14 de la Ley indica que el sistema de planeación del Estado de México se conforma por el Plan de Desarrollo del Estado de México, los planes de desarrollo municipales, los programas sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo, los programas especiales, los presupuestos por programas, los convenios de coordinación, los convenios de participación, los informes de evaluación, y los dictámenes de reconducción y actualización.

La base normativa de la planeación municipal en el Estado de México la encontramos en el artículo 19 de la Ley, debido a que en él se establece

la competencia de los ayuntamientos en materia de planeación; por lo tanto todos los gobiernos municipales deberán ajustarse a los alcances y límites que este artículo dicta. Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de planeación, que señala este artículo, son las siguientes:

- Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.
- Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación.
- Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo Estatal.
- Garantizar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal.
- Participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan en relación con el plan de desarrollo municipal.
- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda.
- Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio.
- Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones.
- Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven.

#### B. *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*

Los artículos 114 y 115 señalan que cada ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa. La formulación, apro-

bación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine.

El artículo 116 ordena que el Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado, aprobado y publicado, dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal. Su evaluación deberá realizarse anualmente.

El Plan de Desarrollo y los programas que de éste se deriven, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública municipal, y en general para las entidades públicas de carácter municipal. Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos siguiendo el mismo procedimiento que para su elaboración, aprobación y publicación, cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico (artículo 122).

#### IV. MARCO PROGRAMÁTICO

Ramos Ríos y Cienfuegos Terrón explican que un plan estará integrado por un conjunto de programas y a su vez un programa estará integrado por un conjunto de proyectos, los cuales serán la unidad de planeación que permitan concretar los objetivos a corto plazo.<sup>16</sup> Esto lo podemos ilustrar de la siguiente manera:

Plan de Desarrollo } Programas } Proyectos } Concreción de los objetivos

Recordemos que la planeación es un procedimiento que debe avanzar por etapas para lograr un determinado fin. Como en todo procedimiento, la planeación debe seguir una serie de principios que sirvan de guía u orientadores para obtener un mejor resultado de lo que se desea o simplemente para que se realice de una mejor manera. En este sentido Ramos Ríos y Cienfuegos Terrón indican algunos principios característicos de esta acción de planear:

- *Principio de racionalidad.* Consiste en la selección adecuada de alternativas de acción mediante el conocimiento científico y el razo-

<sup>16</sup> Ramos Ríos, Víctor Manuel y Cienfuegos Terrón, Marco Aurelio, *op. cit.*, nota 14, p. 35.

namiento sistemático para procurar un máximo beneficio a partir de la disponibilidad de recursos.

- *Principio de previsión.* Consiste en la formulación anticipada de los cursos de acción futuros, teniendo como base importante el diagnóstico y las proyecciones observadas.
- *Principio de universalidad.* Implica la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación para prever las consecuencias de su aplicación, este principio no debe tener características de parcialidad, sino abarcar todas las fases del proceso administrativo.
- *Principio de unidad.* Mediante este principio se hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que pueda ser coordinado. Mediante esta homogeneización de actividades, la planeación podrá cumplir sus funciones de forma ordenada y coordinada.
- *Principio de continuidad.* Implica el dinamismo con que debe actuar el proceso de planeación en las múltiples tareas asignadas, ya que no tiene límites en el tiempo; mientras se va cumpliendo un plan deben existir acciones que formulen el siguiente, manteniendo así una consecuencia en las tareas realizadas.
- *Principio de inherencia.* Establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es propia de la administración, del Estado y la empresa. La planeación en cualquiera de estas organizaciones establece la forma de cómo pueden alcanzar sus objetivos, lo que hace posible que se tenga menor incertidumbre frente a las condiciones futuras que se presenten.
- *Principio de flexibilidad.* Consiste en el ajuste de la planeación ante los casos imprevistos, ya que una rigidez en el establecimiento de objetivos, metas y en la fijación de medios para alcanzarlos, limita la adaptabilidad de la misma al proceso de desarrollo; es por eso que los planes deben tener la suficiente flexibilidad para ajustarse a rumbos diferentes de los inicialmente previstos, de acuerdo con los objetivos y metas que plantean las rápidas y complejas relaciones sociales. Cabe mencionar que la flexibilidad no debe caer en actos anárquicos y de desorden ya que se pierde la verdadera naturaleza de la planeación.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 42-44.

Respecto del principio de continuidad debemos decir que en nuestro país el plan y los programas que derivan del mismo, de acuerdo con el orden normativo (artículo 22, segundo párrafo, de la Ley Nacional de Planeación), cuentan con un límite de tiempo que es el periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

De nuestro sistema nacional de planeación se derivan principalmente los siguientes planes:

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Los planes de desarrollo de las entidades federativas.
- Los planes de desarrollo municipales.
- Asimismo, y de acuerdo con la Ley Nacional de Planeación, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.

Por lo que respecta al sistema de planeación en el Estado de México, el artículo 14 de la Ley de planeación estatal señala que éste se conforma por:

- I. El Plan de Desarrollo del Estado de México.
- II. Los planes de desarrollo municipales.
- III. Los programas sectoriales de corto, mediano y largo plazo.
- IV. Los programas regionales de corto, mediano y largo plazo.
- V. Los programas especiales.
- VI. Los presupuestos por programas.
- VII. Los convenios de coordinación.
- VIII. Los convenios de participación.
- IX. Los informes de evaluación.
- X. Los dictámenes de reconducción y actualización.

### 1. *Plan Nacional de Desarrollo*

En cumplimiento con lo establecido por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 20 y 21 de la Ley Nacional de Planeación, el Ejecutivo Federal debe elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con el artículo 22 de la Ley Nacional de Planeación, este Plan indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elabora-

dos. Los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales deberán ajustarse a los parámetros establecidos por el Plan Nacional, para que exista uniformidad en cuanto al proyecto de nación y a lo que establece el Sistema Nacional de Planeación en México.

El actual plan corresponde al periodo presidencial 2001-2006, según el cual la misión del Ejecutivo federal es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país. La acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene como fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. Se considera a la educación como el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva y para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad.

Dentro del desarrollo que propone se tiene a los ciudadanos como su origen y destino. Se trata, en síntesis, de una política incluyente y liberadora.

## *2. Plan de Desarrollo del Estado de México*

Este Plan corresponde al periodo de gobierno 1999-2005. Los temas fundamentales del mismo son:

- Seguridad pública y procuración de justicia.
- Desarrollo económico y empleo.
- Desarrollo social y combate a la pobreza.
- Desarrollo regional.
- Modernización integral de la administración pública.
- Desarrollo urbano sustentable.
- Financiamiento para el desarrollo.
- Desarrollo político.<sup>18</sup>

Algunos de los objetivos generales de la administración de gobierno actual (1999-2005), respecto de estos temas son, de acuerdo con el Plan:

<sup>18</sup> Se recomienda consultar la página electrónica: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx) donde se encuentra el texto completo del Plan de Desarrollo del Estado de México.

garantizar la integridad de la persona y de su patrimonio; promover mejores condiciones de vida de la población; abatir las causas y efectos de la pobreza mediante una política social integral; equilibrar el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas con el impacto de los flujos migratorios; garantizar a los pueblos indígenas el respeto a su cultura y el derecho a una vida digna en igualdad de oportunidades; promover el desarrollo regional, en su sentido más amplio que potencie los recursos con la vocación de las propias regiones; fortalecer una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía; generar las condiciones para un financiamiento público y privado, sano y suficiente, que permita la atención de los rezagos y las nuevas demandas sociales; fortalecer el sistema democrático, representativo y popular, que mantenga el equilibrio con los poderes Legislativo y Judicial; que impulse el federalismo y el desarrollo municipal; que garantice el ejercicio de los derechos y las prerrogativas del ciudadano y estimule la participación de la sociedad.

### *3. Plan de Desarrollo del Municipio de Ecatepec de Morelos*

Por lo que respecta a la definición de Plan Municipal de Desarrollo, Jorge Aguirre y Ofelia Casillas comentan que debemos entender por plan municipal de desarrollo "los instrumentos aprobados por los ayuntamientos que precisan los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo urbano municipal, y que contienen los montos de los recursos que serán asignados a tales fines, y establecen las unidades administrativas y los responsables de su ejecución".<sup>19</sup>

El Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en su artículo 50 define al plan de desarrollo municipal como:

[...] el instrumento rector de la Planeación Municipal, en el que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de

<sup>19</sup> Aguirre, Jorge y Casillas Ontiveros, Ofelia, "El desarrollo urbano y protección al medio ambiente en el municipio", *Gobierno y administración municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993, p. 461.

vida de la población y orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales del municipio hacia ese fin.

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento importante en nuestro sistema de planeación, como consecuencia principalmente de que en él se encuentran los objetivos y pasos a seguir para lograr el desarrollo de todo municipio; desde un enfoque metafórico podríamos decir que un plan de desarrollo es como una especie de “receta” o “fórmula” que contiene las instrucciones que se necesitan cumplir para lograr el resultado deseado. En él se deben plantear las necesidades y situaciones que prevalezcan en el momento de su elaboración y presentación, para proponer soluciones a las mismas, valorar el presupuesto con el que se cuenta para tal fin y el periodo de tiempo en que se llevará a cabo.

El Plan de Desarrollo del Municipio de Ecatepec fue presentado el 16 de diciembre del año 2003, ya aprobado por el cabildo, ante el gobierno del Estado de México. Una presentación de dicho plan, elaborada por las autoridades del Ayuntamiento, nos ha sido de utilidad para conocer los puntos más importantes sobre los que versa el mismo y que a continuación expondremos.

De manera estratégica dentro del plan se incluye el panorama actual del municipio y los objetivos que se pretenden. Por lo que respecta a seguridad pública se propone mejorar sus servicios, dando prioridad a los operativos para inhibir las incidencias delictivas en materia de robo a casa habitación, robo a transeúntes y la venta de sustancias nocivas para la salud, entre otros. Respecto a la conversión económica, como objetivos básicos se encuentran la modernización de la infraestructura productiva del municipio fomentando la transformación de la planta actual en industrias seguras y con un estricto control en la emisión de contaminantes; sustituir la actividad industrial especialmente la que emigra a otras regiones o entidades, por actividad económica; reordenar la actividad comercial confiando el comercio informal a espacios exclusivos y adecuados; capacitar la mano de obra local a efecto de contar con una población mejor preparada para integrarse a la estructura económica local.

En educación integral se propone mantener y dotar de equilibrio moderno a los centros escolares e instituciones académicas con base en criterios de selección sustentados en diagnósticos y soluciones específicas; desarrollar diferentes programas orientados a lograr un cambio de actitud en la sociedad en general (educación vial, nueva cultura del uso del agua, el

cumplimiento de obligaciones fiscales, y el fomento de la cultura, deporte y arte, entre otros, en el caso de las unidades habitacionales la cultura condominal).

Sobre ordenamiento territorial, entre otras cuestiones, se plantea la posibilidad de establecer claramente los límites físicos al crecimiento de las áreas urbanas, controlando, con estricto apego a la normatividad, la autorización de nuevos conjuntos habitacionales o la extensión de los ya existentes; organizar la mezcla de usos del suelo en corredores urbanos; controlar con la participación de la sociedad, de manera eficiente y oportuna, los asentamientos irregulares ubicados en la Sierra de Guadalupe; reestructurar el sistema vial a efecto de conformar circuitos y habilitar vialidades que generen alternativas de circulación en todo el municipio; reestructurar el sistema de transporte privilegiando la sustitución de vehículos con capacidad limitada por la incorporación de medios de traslado masivo silencioso y no contaminante; integrar la zona poniente del municipio al resto del territorio mediante el diseño de cruces que permitan dar continuidad a vialidades primarias; reciclar los espacios que dejen las plantas industriales por nuevas instalaciones industriales no contaminantes o comerciales.

En materia de modernización de la administración pública municipal, los objetivos son: incrementar los ingresos municipales a través de una mejor y más eficiente recaudación sustentada en la ampliación y automatización del padrón de contribuyentes más que en el incremento de las bases gravables; diversificar las fuentes de captación de recursos mediante la incorporación de recursos provenientes de fondos de financiamiento internacional; introducir sistemas eficientes de atención al contribuyente reduciendo tiempos de respuesta por parte de los servidores públicos; fomentar la reingeniería de procesos administrativos que permitan simplificar pasos, ahorrar recursos y hacer más eficiente el tiempo de los servidores públicos; propiciar programas continuos de capacitación al personal de la administración para elevar rendimiento, desarrollar habilidades y promover el cambio de actitudes, entre otros.

Las prioridades del gobierno municipal son la seguridad para los habitantes del municipio; apoyo a la mujer del municipio de Ecatepec como soporte fundamental de las familias; mayor atención a la niñez y a la juventud; oportunidades iguales a los adultos mayores y personas con capacidades diferentes; apoyo a la educación integral de la sociedad de Ecatepec como principal promotor del desarrollo; estricto control al desarrollo urbano y reordenamiento del área urbana; modernización y desregulación ad-

ministrativa para lograr una administración transparente; trabajo compartido en los asuntos municipales, para tratar de buscar y lograr una identidad ecatepense; mayor participación en la coordinación metropolitana.

## V. SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC

Al igual que Chapoy Bonifaz consideramos que en materia de planeación para el desarrollo, la posición del municipio es muy importante, ya que su área geográfica constituye la competencia en la que materialmente se hace realidad lo planteado y programado en los tres niveles de gobierno, pues allí se constituyen las obras y se prestan los servicios previstos en los planes y programas del gobierno federal, del estatal, y de su propio gobierno, y por lo mismo es donde ha de verificarse que lo allí ejecutado se ajusta en volumen, extensión y calidad a lo previsto en los respectivos presupuestos.<sup>20</sup>

### 1. Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación

El sistema de planeación del Estado de México y sus municipios cuenta con una estructura técnico-administrativa de apoyo por medio de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, así como los órganos o servidores públicos que lleven a cabo estas funciones de acuerdo con las facultades que se establecen en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. En el ámbito de sus respectivas atribuciones, y con apego al artículo 20 de la ley en la materia, las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación de las dependencias y entidades, serán las únicas instancias responsables de generar, procesar, emitir y difundir de manera oficial la información, respecto de los programas de su competencia.

El artículo 16, fracción IV, de la Ley de Planeación estatal, señala que en materia de planeación compete a la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración formular e integrar las reglas, criterios y metodología para las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación.

El artículo 20 de la Ley de Planeación del estado establece la competencia de las unidades de información, planeación, programación y evalua-

<sup>20</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores, *op. cit.*, nota 9, p. 92.

ción, de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales y a las unidades administrativas o de los servicios públicos de los municipios, entre las que se encuentran: garantizar el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación para el desarrollo en el ámbito de su competencia; utilizar, generar, recopilar, procesar y proporcionar la información que en materia de planeación para el desarrollo sea de su competencia; elaborar el presupuesto por programas en concordancia con la estrategia contenida en el plan de desarrollo en la materia de su competencia; verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución; vigilar que las actividades en materia de planeación de las áreas a las que están adscritas, se conduzcan conforme a los planes de desarrollo y sus programas.

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones consignadas en los convenios de coordinación y de participación, serán las unidades de información, planeación, programación y evaluación de las dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos involucrados en los convenios respectivos, las encargadas de dar seguimiento y evaluar la ejecución de las acciones derivadas de los mismos (artículo 41 de la ley). Los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas del gobierno del Estado de México dispondrán lo conducente a fin de que a partir de la entrada en vigor (1 de enero de 2002) de la Ley de Planeación del Estado, se lleve a cabo la reasignación de recursos para integrar las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (sexto transitorio).

## *2. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal*

Chapoy Bonifaz comenta que la integración de la planeación estatal y federal dentro de los programas locales, corresponde a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), a los cuales define como “órganos auxiliares del municipio que el presidente municipal tiene la obligación de convocar al inicio de cada periodo de gobierno, y cuyo reglamento interior y recursos deben ser aprobados por el cabildo”.<sup>21</sup> Respecto de dichos comités el artículo 4o. del Reglamento de la Ley de Pla-

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 92.

neación del Estado de México y Municipios, señala que en materia de planeación para el desarrollo, son responsables:

En el ámbito estatal:

- a) El titular del Poder Ejecutivo.
- b) El Secretario de Finanzas y Planeación.
- c) El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

En el ámbito municipal:

- a) Los ayuntamientos.
- b) Los presidentes municipales del Estado.
- c) Los comités de planeación para el desarrollo municipal.

Los artículos 8o. y 9o. del reglamento señalan que el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, es el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno; así como entre los sistemas nacional, estatal y municipal, de planeación para el desarrollo. Este sistema utilizará al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem) como el espacio que facilita la coordinación y concertación para lograr, armonizar y dar congruencia a los planes y programas estatales con los otros ámbitos de gobierno. El Copladem y sus órganos auxiliares son los espacios por excelencia donde la sociedad y gobierno interactúan para conducir la planeación del desarrollo del Estado, por medio de los planes y programas.

El Copladem impulsará la creación o renovación, en su caso, de los Coplademun al inicio del periodo constitucional de los gobiernos municipales, preferentemente, para asegurar la participación de los grupos y organizaciones sociales y privadas del municipio. La integración y funcionamiento de los Coplademun será determinada por los ayuntamientos de acuerdo con el reglamento o reglas de operación que al efecto expidan. La participación del Coplademun en la coordinación para la realización de acciones derivadas de las estrategias estatal y municipal de desarrollo, se orientará a promover la participación de los distintos sectores de la sociedad en la formación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y a asegurar la congruencia de éste con los planes

Nacional y Estatal de Desarrollo, así como a fortalecer los vínculos de coordinación con los gobiernos federal y estatal.<sup>22</sup>

En el caso de los programas regionales, el Coplademun, a través de su presidente, será el vínculo por medio del cual, el municipio establecerá la coordinación con los gobiernos federal y estatal, así como con los municipios que participen en el programa.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 82 establece que el Coplademun se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como con las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse los miembros de los consejos de participación ciudadana.

Las atribuciones del Coplademun se encuentran consignadas en el artículo 83 de la ley orgánica municipal, entre ellas está proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales; formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos; gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal; proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes, mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma; desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento.

### *3. Direcciones administrativas del municipio de Ecatepec encargadas de la planeación y desarrollo*

De las atribuciones que otorga a los ayuntamientos el artículo 19 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, vigente, se encuentra la establecida en la fracción II, referente a la creación de órganos municipales encargados de la planeación, el cual textualmente dice:

<sup>22</sup> Artículos 84 al 86 del Reglamento.

Artículo 19. Compete a los ayuntamientos, en materia de planeación democrática para el desarrollo:

- II. Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación.

Es por ello que los municipios del Estado de México están facultados dentro del marco de su competencia, para crear unidades administrativas encargadas de llevar a cabo las tareas estipuladas en la fracción citada. Respecto al ayuntamiento de Ecatepec, en la actualidad no cuenta con una dirección dentro de su estructura orgánica que tenga como función específica la planeación. Del resultado de la investigación de campo que realizamos, encontramos que dicha función en la práctica la efectúan principalmente la Secretaría Técnica y la Coordinación de Asesores; no obstante que todas las direcciones, entre sus tareas elaboran planes que conduzcan al desarrollo municipal.

Con el fin de contemplar un panorama más amplio, que nos permita emitir una mejor valoración de los beneficios y desventajas de esta circunstancia, haremos un somero estudio comparativo con la planeación en el municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

El ayuntamiento de Chilpancingo cuenta con una Dirección de Planeación y Coordinación, la cual tiene como principal tarea elaborar el plan de desarrollo municipal, así como los programas para cada área con base en el presupuesto asignado; asimismo, se coordina con todas las direcciones con el fin de recibir los proyectos que las mismas elaboran de acuerdo con la naturaleza de sus funciones; en este caso decidirá la pertinencia y posibilidades de realización de dichos programas y planes; los cuales una vez presentados y aprobados por el cabildo podrán ser materializados.

En el caso de Ecatepec, todas las direcciones tienen entre sus atribuciones y obligaciones, la realización de planes y programas, con el fin de cumplir los objetivos que les sean propios. Uno de los motivos que justifican la falta de la dirección de planeación en la actual administración (correspondiente al trienio 2003-2006), se debe a que las experiencias vividas en las anteriores administraciones no fueron del todo favorables, ya que había una dirección de planeación que tenía la función específica de formular planes, programas o proyectos, sin embargo, la realidad era otra, dicha dirección laboraba por un tiempo y por otro más permanecía

inerte. Esta situación ocurría cuando las demás direcciones formulaban por iniciativa propia los planes que se aplicarían en el municipio de acuerdo con las atribuciones de cada una de ellas. El resultado de aquella inercia laboral, por así decirlo, arrojaba un innecesario gasto del presupuesto en el pago a los trabajadores de esa dirección. Por éstas y otras consideraciones, la actual administración decidió prescindir de la dirección de planeación.

Respecto a las circunstancias y motivos expuestos, sin otro interés más que el de buscar posibles soluciones y mejoras, nos permitiremos hacer un balance de los beneficios que probablemente traería consigo la reanudación en sus funciones de la dirección de planeación en el municipio de Ecatepec.

Primero, es importante recordar que cada área o dirección tiene encomendada una función inherente de acuerdo con la materia que le corresponde, por ejemplo, la dirección de servicios públicos no puede invadir las funciones de la dirección de seguridad pública, o viceversa; pueden coordinarse entre sí para el mejor desempeño de sus funciones pero no invadir esferas de competencia. Segundo, todas las direcciones o áreas pertenecientes al ayuntamiento tienen la obligación, más que atribución, de formular programas tendientes al progreso del municipio, en este sentido también pueden en la práctica coadyuvar unas con otras para un mejor cumplimiento de los objetivos planteados. Sin embargo, debe haber una dirección encargada de coordinar los trabajos de las demás, con el objetivo de evaluar las pertinencias o inconveniencias, en su caso, del plan de desarrollo municipal y los programas que deriven del mismo; vigilando además, que éstos se ajusten al presupuesto y a los recursos materiales y humanos, con el fin de no caer en excesos y gastos innecesarios.

Desde nuestra perspectiva, la dirección de planeación es una unidad administrativa fundamental para los ayuntamientos, debido a que sus principales funciones son realizar y coordinar programas tendientes al desarrollo municipal, así como vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, sobre todo con la finalidad de que los mismos no contradigan las disposiciones legales aplicables a la materia. Por estas consideraciones creo conveniente integrar de nueva cuenta una dirección de planeación en la administración municipal de Ecatepec de Morelos.

## VI. CONCLUSIÓN

México es un país que se caracteriza por contar con un verdadero Sistema de Planeación Democrática, ya que, aunque todos o la mayoría de los países llevan a cabo una planeación nacional, no siempre tienen un sistema en sus normas tan bien estructurado.

Al ser nuestra planeación de carácter democrático, es valiosa la participación de la ciudadanía, y muestra de ello son los foros de consulta ciudadana que en los últimos tiempos se han realizado. La planeación municipal es de gran importancia, ya que es el municipio un nivel de gobierno donde realmente existe un contacto más directo entre los ciudadanos y sus representantes, consecuentemente en relación con sus necesidades y una mejor prestación de los servicios públicos.

Por lo que respecta al municipio de Ecatepec de Morelos, se puede decir que la nueva administración tiene varias tareas importantes por emprender, una de ellas es el problema de la sobrepoblación, por lo que se deben efectuar políticas que vayan encaminadas a hacer frente a esta realidad, mismas que deben establecerse previamente en el plan de desarrollo del municipio. El ayuntamiento de Ecatepec, aunque cuenta con la participación de las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación, así como del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, con funciones específicas cada uno de ellos, carece de una unidad administrativa encargada de la planeación, la cual, como ya se dijo, permitiría en gran medida mejorar el funcionamiento de dicho ayuntamiento respecto a esta materia.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Jorge y CASILLAS ONTIVEROS, Ofelia, “El desarrollo urbano y protección al medio ambiente en el municipio”, *Gobierno y administración municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 21a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1989, t. VI.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada)*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. IV.

- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, *La planeación del desarrollo municipal*, 3a. ed., México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuesto*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Ley orgánica del municipio libre del Estado de Guerrero, núm. 364. Comentada*, 4a. ed., México, Centro de investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A. C., 1999.
- Enciclopedia Hispánica, Encyclopedia Britannica Publishers*, Kentucky, Rand McNally and Company, 1990, t. V.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, 2003.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 48a. ed., México, Porrúa, 1998.
- RAMOS RÍOS, Víctor Manuel y CIENFUEGOS TERRÓN, Marco Aurelio, *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995.
- RENDELL, L. W., "Planeamiento urbano", *Enciclopedia de la Planificación Urbana*, trad. HERNÁNDEZ OROZCO, Joaquín, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

### *Legislación*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  
Ley Nacional de Planeación.  
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento.  
Ley de Planeación del Estado de Guerrero y su Reglamento.

### *Fuentes electrónicas*

[www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)