



UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD

**LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE MÉXICO:
EL CASO DEL COPLADEM; CRÍTICA Y APORTES.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD**

PRESENTA:

LIC. EN P.T. ERICK RAMIRO LUCIO DUANA.

TUTOR ACADÉMICO:

DR. EN U JUAN JOSÉ GUTIÉRREZ CHAPARRO.

TUTORES ADJUNTOS:

M EN D.M. GUADALUPE HOYOS CASTILLO.

DRA. EN U. TERESA BECERRIL SÁNCHEZ.



Toluca, México; Enero de 2015.



Índice

Resumen	6
Introducción	8
Capítulo 1. Marco teórico y conceptual de la planeación del desarrollo	18
1.1. Principales teorías del desarrollo	18
1.2. Planeación del Desarrollo: de la teoría a la práctica	32
Capítulo 2. La Planeación del Desarrollo en América	38
2.1 Planeación del Desarrollo en México	50
Capítulo 3. La experiencia de la Planeación Regional en México	61
3.1. Antecedentes de los Comités de Planeación; producto de la planeación regional.	66
3.2. Orígenes del COPLADEM	70
Capítulo 4. Análisis del COPLADEM (modelo adaptado)	75
4.1. Contexto de la evaluación de la acción pública.....	75
4.2. Estructura del Modelo Nacional para la Calidad Total (adaptación COPLADEM) ..	85
4.2.1. Los criterios y su ponderación	86
4.3. Descripción y análisis de criterios y subcriterios	91
Bibliografía	134
Anexos.....	138

Índice de tablas

Tabla 1. Distribución de criterios y subcriterios.....	89
Tabla 2. Escala de valoración	90
Tabla 3. Criterio 1.1 Conocimiento de usuarios actuales y potenciales.....	138
Tabla 4. Criterio 1.2 Relación integral con los usuarios.....	140
Tabla 5. Criterio 2. Liderazgo.....	141
Tabla 6. Criterio 3.1 Planeación estratégica.....	142
Tabla 7. Criterio 3.2 Planeación Operativa.....	144
Tabla 8 Criterio. 4.1 Información y Análisis.....	145
Tabla 9. Criterio 4.2 Conocimiento Organizacional.....	146
Tabla 10. Criterio 5.1 Sistemas de Trabajo.....	147
Tabla 11. Criterio 5.2 Desarrollo Humano.....	148
Tabla 12. Criterio 5.3 Calidad de Vida.....	149
Tabla 13. Criterio 6.1 Diseño y Desarrollo de Servicios y Procesos.....	150
Tabla 14. Criterio 6.2 Administración de Procesos.....	151
Tabla 15. Criterio 7.1 Ecosistemas.....	152
Tabla 16. Criterio 7.2 Compromiso con la Comunidad.....	153
Tabla 17. Criterio 8 Competitividad del COPLADEM.....	154

Índice de Gráficos

Gráfica 1.1. Conocimiento de los usuarios actuales y potenciales.....	93
Gráfica 1.2. Relación integral con los usuarios.....	94
Gráfica 2. Liderazgo.....	97
Gráfica 3.1. Planeación estratégica.....	99
Gráfica 3.2. Planeación operativa.....	100
Gráfica 4.1. Información y análisis.....	105
Gráfica 4.2. Conocimiento organizacional.....	106
Gráfica 5.1. Sistemas de trabajo.....	108
Gráfica 5.2. Desarrollo Humano	109
Gráfica 5.3. Calidad de vida.....	110
Gráfica 6.1. Diseño y desarrollo de servicios y procesos	112
Gráfica 6.2. Administración de procesos.....	113
Gráfica 7.1. Ecosistemas.....	116
Gráfica 7.2. Compromiso con la comunidad.....	117
Gráfica 8. Competitividad del COPLADEM	121

Resumen

El objetivo de la investigación ha sido realizar una evaluación al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), organismo desconcentrado que tiene a su cargo conducir las tareas de planeación del desarrollo del Estado. Bajo un trazo de los antecedentes de la planeación del desarrollo en América Latina y México en los capítulos uno y dos, la segunda parte de la investigación se centra en la evaluación del organismo mediante la adaptación y aplicación del Modelo Nacional para la Calidad Total en su versión 2004 que conforman el capítulo 3 y 4.

Dicha evaluación consistió en la selección, adaptación y ponderación de ocho criterios retomados del modelo de calidad que a su vez se desagregan en una serie de subcriterios que han permitido llevar a cabo una valoración de las labores que ejecuta el COPLADEM como organismo fundamental dentro del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios .

Como soporte de dicha evaluación, la investigación contiene un recorrido teórico, contextual e histórico de la planeación del desarrollo en América Latina y en México principalmente desde el abordaje de la planeación regional e institucional, subraya los principales hechos, conceptos y concepciones que permiten comprender las bases de dicho proceso y sobre todo vislumbrar los fallos y los aciertos de la política de desarrollo del Estado de México, tomando como referencia el caso del estudio del COPLADEM.

Cabe señalar que han sido fundamentales los aportes de los informantes calificados, ya que han permitido obtener datos empíricos importantes acerca de la visión, experiencia y funcionamiento del COPLADEM, para fortalecer y concretar algunos de los argumentos que se exponen a lo largo de todo el documento, y principalmente como fuente principal en la ponderación de los criterios de la evaluación antes mencionada.

Durante la evaluación, en lo que se ha denominado análisis genérico de cada uno de los criterios que han sido expuestos en el modelo, se expresan algunas de las ideas de los informantes en torno a los subcriterios de evaluación, que además de ser una interpretación cualitativa de los resultados obtenidos, enmarca a manera de diagnóstico el estado que guarda el COPLADEM en temas esenciales como liderazgo, participación social, tecnologías de información, competitividad de la institución, entre otros.

Al final de la investigación, fueron integrados una serie de criterios y aportes derivados de los resultados de la evaluación así como por inferencia y juicios de valor fortalecidos en la recopilación e interpretación de información de la evaluación que pretenden situar un escenario de actuación respecto a las tareas planificadoras en el Estado de México.

La investigación en general, pone de manifiesto la realidad institucional de la planeación del desarrollo en el Estado de México, con el referente del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

Introducción

La presente investigación trata desde el campo de la práctica y de la experiencia institucional en México, principalmente en el Estado de México, abordar la conformación de la planeación del desarrollo y sus principales preceptos tomando como referencia el caso del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, COPLADEM, realizando una evaluación a través de la aplicación de un modelo de calidad.

El interés por abordar el Comité de Planeación del Desarrollo para el Estado de México como objeto de estudio, se deriva de la experiencia laboral dentro del mismo, asimismo del interés en temas recurrentes abordados en la maestría en estudios de la ciudad como son los referidos a la efectividad de la planeación del desarrollo, ante los indicadores principalmente de carácter social que reflejan que las acciones gubernamentales que se emprenden para mejorar la calidad de vida en la entidad no logran los impactos deseados, atribuyendo gran parte de ello a cuestiones institucionales que se reflejan en organismos tan importantes para la planeación regional como son los COPLADES.

Se puede decir que la planeación que elabora el sector público es limitada, en términos de la consecución de los objetivos y estrategias que se establecen en los planes. Existe una participación social limitada, y especialmente poca evidencia en materia de evaluación, resultando con frecuencia el diseño de documentos que no rigen cabalmente el proceso de toma de decisiones y carecen de flexibilidad.

Ejemplo de experiencia que muestra estas limitaciones son los casos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y los programas sectoriales, especiales y regionales que de este se desprenden, al respecto instituciones de gran envergadura como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2009 en su Informe Mundial de 2009 sobre Asentamientos Humanos, afirma que existe ahora una constatación de que en muchas partes del mundo los sistemas de planeación han cambiado muy poco y a menudo contribuyen más a los problemas en lugar de funcionar como herramientas para la mejora humana y ambiental (UN-HABITAT, 2009).

Vásquez (2010) refiriéndose a la realidad mexicana, señala que la planeación pública no es ahora el instrumento rector del desarrollo, porque las políticas públicas no tienen sustento de largo plazo y sobre todo, porque la sociedad no se ve reflejada en la planeación del futuro del país y se carece de un verdadero modelo de desarrollo nacional, que incorpore instrumentos eficaces y de largo alcance, dotados de un monitoreo y evaluación que permitan hacer los ajustes pertinentes en una planeación que la realidad demanda flexible bajo entornos cambiantes.

Al respecto la SEDESOL (2010) advierte que estos problemas se han derivado de “un marco jurídico eminentemente pasivo y de la fragilidad de las instituciones relacionadas con los temas del desarrollo; las lógicas de actuación derivadas de grupos de interés que subordinan el interés general; la debilidad en la formación de recursos humanos y viejas prácticas que siguen dominando el pensamiento de la planeación en México”.

Esta situación parece estar relacionada con la práctica de una planeación que según Iracheta (2010) en la mayor parte del territorio mexicano ha sido catalogada por su carácter mecánico y poco analítico, donde los planes, que en teoría son eje del desarrollo, en la práctica se han elaborado a partir de guiones generales que se han convertido sólo en machotes y formatos, al grado de reproducir los mismos textos en diferentes temporalidades y para entidades diferentes.

Derivado de lo anterior, se advierte la ausencia de modelos de actuación que sean acorde con la realidad nacional, de las entidades federativas y de los municipios, que sean un factor determinante en la transición hacia una concepción integral de la planeación, basada en conocimientos teóricos debidamente instituidos, respaldados en la experiencia, técnicamente planeados y metodológicamente estructurados que permitan consolidar un esfuerzo consensuado, legítimo, y tangible en el tiempo y el espacio.

Con base en lo anterior, la presente investigación pretende responder y aportar información en relación a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el alcance real de la planeación del desarrollo en el estado de México a través de su evolución hasta hoy? ¿El COPLADEM cumple con las funciones que marca el Sistema de Planeación Democrática y tiene el peso necesario para guiar las acciones planificadoras en el estado de México?, las preguntas de investigación planteadas buscan la relación entre las siguientes variables: la planeación en el estado de México y su efectividad y el COPLADEM como organismo primario del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México.

Hipótesis

Para ello, el supuesto principal de la investigación, es resultado de una serie de coyunturas históricas y vigentes dentro del análisis de las características y cualidades del modelo de planeación del desarrollo vigente en México y como tendencia de este en el Estado de México. Desde el enfoque institucional donde se inscribe el análisis de la presente investigación, se sostiene que:

La planeación del desarrollo en México, principalmente el Estado de México enfrenta estancamiento administrativo, técnico, presupuestal y político que limita el ejercicio efectivo de la política gubernamental, con visión de largo plazo y con resultados tangibles en el corto y mediano plazo en los sectores social, económico y territorial. El modelo de planeación estilado en el estado encuentra su reflejo en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), principal organismo encargado de promover, coordinar y monitorear las acciones planificadoras en el estado, el cual no ha logrado consolidarse y cumplir con los fines y aspiraciones de su creación.

Por otra parte, la variable urbana dentro de la planeación del desarrollo estatal, ha quedado relegada a intereses superiores, económicos, tendenciales y políticos. Existe debilidad territorial en la formulación de la política pública y de los instrumentos de planeación vigentes, es el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México vigente (2011-2017).

Objetivo General

El objetivo general de la investigación es examinar y evaluar el modelo de planeación institucional en el Estado de México, en particular al Sistema de Planeación instrumentado desde el COPLADEM, e identificar su congruencia histórica respecto al desarrollo de la entidad para lo cual se requiere evaluar el proceso desde su aparición en los años ochenta con la conformación de los comités de planeación como parte de la planeación regional en México al cierre del presente año.

Objetivos particulares

Realizar un análisis del Sistema de Planeación en el Estado de México a través del análisis del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

Caracterizar el caso del COPLADEM, con el fin recoger los principales hechos y acciones que dieron origen al modelo de planeación del desarrollo vigente.

Realizar una evaluación mediante la aplicación del modelo del premio nacional de calidad.

Proponer una serie de aportes para el mejoramiento de la planeación del desarrollo en el Estado de México.

Metodología

La investigación se desarrolla a partir de un recorrido histórico y conceptual que recapitula los principales hechos y momentos en cuanto a la conformación de la planeación del desarrollo en México y el Estado de México en el marco del Sistema de Nacional de Planeación Democrática y el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios.

Sobre esa base, el carácter de la investigación se plantea como mixto al incorporar indicadores estadísticos pero sobre todo datos de opinión mediante una exploración empírica con entrevistas a informantes calificados que permite reforzar los planteamientos de la hipótesis con juicios de valor de funcionarios públicos que han transitado por el COPLADEM, asimismo de tomadores de decisiones en el ramo.

Se ha integrado en el análisis del objeto de estudio observaciones de tipo cuantitativo y cualitativo basadas en la aplicación del modelo adaptado de calidad a las características operativas del COPLADEM y que fueron se expresan tanto en el cuerpo de la investigación como en los anexos donde pueden ser observada la aplicación del modelo mediante los criterios y subcriterios que fueron cuidadosamente seleccionados para tal fin.

El modelo que ha sido retomado para evaluar al COPLADEM como parte fundamental de la investigación, es el del Premio Nacional para la Calidad Total versión 2004, el cual en palabras de sus impulsores favorece el estilo de gestión

que se requiere en la era actual de competitividad no solo del sector privado, también del público.

En el ajuste del modelo se realizaron los cambios pertinentes de acuerdo a la naturaleza del COPLADEM como organismo coordinador de las tareas planificadoras del desarrollo en el Estado de México. Se ha partido tal y como se presenta en su estructura sistémica, intentado en todo caso mantener el contenido de los ocho criterios generales con base en los que opera (usuarios, liderazgo, Planeación, Información y Conocimiento, Personal, Procesos, Responsabilidad Social y Competitividad) y subcriterios a fin de no modificar el modelo en su versión original, procurando modificar los términos, vocabulario, expresiones o textos que no fueran asimilables al ámbito público y específico de las funciones que se desempeñan dentro del organismo desconcentrado del ejecutivo estatal.

Los instrumentos a utilizar para la recopilación de datos, procesamiento y análisis de la información fueron:

Para la obtención de información primaria que da el cuerpo teórico e histórico de la investigación, propia de un estudio descriptivo, se empleó la técnica de análisis de documentos, que consistió en revisar los materiales escritos, de los que se obtuvo información conceptual, legal, normativa, estadística, como fuentes primarias para la investigación.

Para la obtención de información secundaria se empleó la técnica de entrevista a funcionarios públicos vinculados con la planeación del desarrollo en el estado de México (5 funcionarios y ex funcionarios del COPLADEM) con estrecha relación

con el tema, que permitieron abonar en el apartado propositivo de la investigación.

La entrevista, fue soportada en un guion flexible la cual puede observarse en los anexos, misma que permitió la obtención de información espontánea y abierta a fin de profundizar sobre la información requerida para el estudio y que fue la base fundamental para ponderación de los criterios y subcriterios de la evaluación del COPLADEM presentada.

La investigación se inscribe dentro de un estudio descriptivo orientado a la explicar cómo a través del tiempo -desde la perspectiva latinoamericana- cual ha sido el resultado de las experiencias planificadoras en México. El estudio se basa en la recolección de datos sobre la base de evidencias bibliográfica -teórica, histórica, y empírica- mediante la consulta de diversas fuentes, libros, revistas, consultas en internet, y documentos varios, finalmente contempla aspectos de campo mediante entrevistas a informantes calificados, todos ellos servidores públicos y tomadores de decisiones en cuanto al desarrollo del estado enfatizando dichas aportaciones en el modelo aplicado.

Con este trabajo se espera contribuir al enriquecimiento de los estudios histórico – críticos de la planeación del desarrollo, especialmente en el Estado de México, ya que se ha agregado un elemento poco explorado, una evaluación del organismo a través de un modelo probado de calidad adaptado a un caso institucional del sector público y específicamente a la naturaleza del COPLADEM.

Las fases de la investigación fueron las siguientes:

1. Estudio y recopilación de información para sentar las bases históricas, teóricas y prácticas de la Planeación del Desarrollo partiendo del ámbito internacional hasta llegar a la planeación practicada en el Estado de México.
2. Análisis de la conformación la planeación del desarrollo, caracterizando como incidió la teoría en la práctica, en un análisis de las principales acciones que se llevaron a cabo en América Latina.
3. Estudio del marco jurídico así como de los principales hechos que llevan a la creación del COPLADEM, la incorporación de las principales funciones de dicho organismo, con base en el estudio de la planeación regional.
4. Realización de una crítica respecto a las atribuciones, funciones y real alcance de las atribuciones del COPLADEM como organismo principal de planeación en el Estado a través de la aplicación del modelo de calidad adaptado dotado de ponderación numérica que brinda un panorama real de los errores y aciertos dentro del organismo.

La investigación se encuentra organizada en cuatro capítulos, el primero: un recorrido teórico e histórico de la evolución del planeación del desarrollo, donde se analizan acciones, decisiones, eventos y momentos que han sido determinantes en la configuración del modelo vigente de planeación del desarrollo en México sostenido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el capítulo segundo, se hace una revisión respecto a la gestación de la planeación del desarrollo en México como parte de las acciones llevadas a cabo en América Latina, mediante un recuento sintético de las acciones más importantes en la materia, hasta llegar a la conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el capítulo tres, derivado de la experiencia de la planeación regional en México, se esboza la conformación de los Comités de Planeación y como referencia práctica de la planeación y con base en el caso de estudio, se abordan las labores realizadas por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México COPLADEM, institución descentralizada del gobierno estatal, encargada de coordinar entre otras cosas la elaboración y evaluación de los principales documentos rectores del desarrollo en el estado de México; Plan Estatal de Desarrollo, Programas Sectoriales y Especiales y Programas Regionales.

Como último y cuarto capítulo de la investigación, se realiza bajo los componentes de un modelo probado, un análisis del COPLADEM, en el cual se determina bajo una ponderación numérica, que no logra los propósitos de su creación. Asimismo se proponen una serie de criterios para el mejoramiento de la función del sistema de planeación del desarrollo en el estado de México, dichos criterios constan de aportaciones desde el flanco normativo, operativo, técnico, así como de concepciones teóricas y empíricas que habrán de sostener los argumentos que guiaron la presente investigación.

Capítulo 1. Marco teórico y conceptual de la planeación del desarrollo

1.1. Principales teorías del desarrollo

Respecto a las intenciones que comprende la presente investigación, de establecer desde el campo de la teoría y de la praxis, la conformación de la planeación del desarrollo en México, el primer paso es el análisis de las principales corrientes que conforman la teoría del desarrollo como sustento de lo que en los siguientes capítulos será expresado.

Waterston (1969) señala que el proceso de construcción de las bases jurídicas, orgánicas y metodológicas de la planeación del desarrollo constituye un “continuum”, en cuyo transcurso se han ido perfeccionando sus procedimientos, instrumentos, las bases institucionales entre otros aspectos, lo que hace difícil segmentar su trayectoria.

A lo largo de la historia, la planeación del desarrollo se ha entendido como un ejercicio primordialmente técnico y dirigido a la administración de recursos para responder a problemáticas específicas de la sociedad, y una mejor distribución espacial de la política gubernamental, sin embargo, las nuevas dinámicas y desafíos sociales, de mostrar resultados, mejores oportunidades, más empleo, más acceso a servicios de salud, más escuelas y de mayor calidad, ambiente y espacios propicios para el desarrollo de sus actividades, han exigido reevaluar la concepción tradicional (Villada, 2010).

Existen diversos cuestionamientos que ponen de manifiesto y enmarcan el análisis del desarrollo, es decir, ante la existencia de conceptos contemporáneos

principalmente los términos de designación más recientes para el subdesarrollo: países no desarrollados, pobres, del sur, en vías del desarrollo, menos avanzados, emergentes; existe un debate vigente entre distintas escuelas y distintos sectores que abordan los temas del desarrollo y que es importante analizar ya que dentro de este carácter emergente o del “subdesarrollo” es donde se inscribe México.

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado enormemente desde su nacimiento en la segunda mitad de siglo XX. La preocupación fundamental de la teoría del desarrollo recoge las inquietudes de la economía clásica y trata de explicar por qué algunos países siguen siendo pobres y qué factores explican las diferencias tan enormes que se observan en la actualidad entre regiones y países.

En este sentido, el énfasis está más en los factores que explican el crecimiento sostenido de la renta que en aquellos otros factores que explican determinados períodos de crecimiento o el inicio del crecimiento (“despegue económico”). La teoría del desarrollo según Prats (2006), se centra así en factores estructurales de largo plazo más que en factores de tipo coyuntural. En el estudio de los factores que explican el desarrollo a largo plazo, se han incorporado progresivamente aproximaciones teóricas que han aumentado su complejidad e interdisciplinariedad.

La evolución teórica se ha visto reflejada en las políticas de desarrollo llevadas a cabo por los organismos internacionales y la cooperación bilateral. El principal cambio se encuentra en la progresiva sustitución del enfoque financiero, por una visión más integral que incorpora la variable institucional, sin embargo, todavía

persisten problemas derivados de la escasa experiencia en materia de análisis institucional y los problemas en la aplicación de la teoría a la práctica de países con dotaciones iniciales y trayectorias históricas muy diferentes (Prats, 2006).

Las teorías o modelos de desarrollo aparecen como una especialidad de la ciencia económica durante el periodo inmediato que prosiguió a la segunda guerra mundial, momento en el que también algunos países colonizados en Asia y África inician movimientos de liberalización nacional y en el que otros países soberanos de América Latina reclaman impulsar el desarrollo autónomo (Gutiérrez, 2003).

En primer lugar, el surgimiento de las denominadas teorías clásicas del desarrollo tiene su origen en el seno de las preocupaciones de los economistas clásicos tales como Adam Smith y Malthus, que se dirigieron precisamente hacia el problema del crecimiento económico. Estos modelos fueron iniciados con un substrato esencialmente agrarista, cuando hubo tierras libres la humanidad pudo crecer sin límites, y cuando el crecimiento demográfico aumentaba, los flujos migratorios amortizaban la situación (Gutiérrez, 2003).

Sin embargo cuando las tierras fértiles fueron ocupadas, el proceso de crecimiento comenzó a mostrar sus limitaciones. Al continuar aumentando el número de los pobladores, los nuevos terrenos agrícolas requerían un mayor esfuerzo y proporcionaban menor cantidad de producto. Las mejores tierras tenían que alimentar a una población en constante crecimiento y la mayor cantidad de trabajo que se les aplicaba conseguía pocos resultados en la producción. En otras palabras, cuando la tierra se convirtió en un factor limitativo, la ley de los

rendimientos decrecientes empezó a actuar y la productividad del trabajo a disminuir (Gutiérrez, 2003).

Dicha tendencia, que se traducía en disminución en la productividad del trabajo, conduce a lo que Smith y Malthus denominaron un punto de equilibrio en el que los individuos sólo pueden obtener lo necesario para su subsistencia y si ese punto ante el crecimiento demográfico es superado, el exceso de población resultante será eliminado por el hambre, las enfermedades y las guerras, a ello se le denominó “estado estacionario”; situación a la que tienden todas las sociedades, el punto final ineludible de todo proceso de crecimiento económico (Gutiérrez, 2003).

En la segunda mitad del siglo XVIII con el acelerado crecimiento industrial, se requería una explicación diferente. El modelo elaborado por Ricardo y Marx incluyó por tanto, el capital como el principal factor del crecimiento económico. Pese a ello, presentaba muchas similitudes con el de sus predecesores y conducía a conclusiones igualmente pesimistas, la acumulación del capital hace que aumente la cantidad de capital existente por trabajador. La escasez creciente de trabajadores hace que aumente el salario real que perciben y que disminuya la productividad del capital. La tasa de beneficios disminuye de forma continua hasta que se hace nula y se detiene la acumulación y con ello se llega así de nuevo a un estado estacionario (Bula, 1994).

Respecto a lo anterior, algunas teorías han sido expuestas como principales explicaciones que permiten interpretar esfuerzos para el desarrollo realizados por

países y grupos sociales, especialmente por aquellas naciones que presentan mayores niveles de pobreza. Estas perspectivas teóricas permiten no solo aclarar conceptos y ponerlos en perspectiva, sino también identificar recomendaciones relacionadas con las políticas sociales, a dichas corrientes se les ha denominado ortodoxas, también heterodoxas, hasta llegar al más contemporáneo; el desarrollo sustentable.

La primera de ellas es la teoría de la modernización, Bula (1994) señala que hay 3 elementos principales e históricos después de la Segunda Guerra Mundial que favorecieron el inicio de la teoría del desarrollo de la modernización. Primero, el surgimiento de Estado Unidos como una potencia. Mientras otros países occidentales como Gran Bretaña, Francia y Alemania quedaron debilitadas después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos resultaron fortalecidos después de la guerra (Ptrats, 2006).

De acuerdo Bejarano (2002), los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. Para una sociedad en particular existen cinco etapas: la sociedad tradicional, precondition para el despegue, el proceso de despegue, el camino hacia la madurez y una sociedad de alto consumo masivo.

De acuerdo con esta exposición, Rostow según (Bula 1994), encontraría una posible solución para promover la modernización en los países del “Tercer Mundo”. Si el problema que enfrentan dichos países es la falta de inversiones

productivas, entonces la solución para estos países está en que se les provea de ayuda en forma de capital, tecnología, y experiencia. La influencia de Rostow, en especial en la década de los sesenta ilustra una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la formulación e implementación de políticas económicas y públicas en general. El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por sus teorías políticas.

Con dichas políticas, Estados Unidos resultó fortalecido después de la guerra convirtiéndose en un líder mundial con la implementación del Plan Marshall para reconstruir a la devastada Europa occidental, además del apoyo político y financiero dentro de perspectiva de "contención y prioridades" diseñada por George Kennan durante la guerra fría. Esta estrategia benefició economías emergentes como Taiwán, Corea del Sur y Japón, por sobre prioridades de apoyo a la integración en Latinoamérica.

En otro orden de ideas, las teorías del estructuralismo y de la dependencia surgieron a raíz de una crítica a los paradigmas sobre el desarrollo existentes, en búsqueda de respuestas que la teoría de la modernización no ofrecía y cuyos defectos, según Bula (1994), y Bejarano (2002), era imposible ocultar, menos aún con los problemas de subdesarrollo que enfrentaba América Latina.

Aunque el estructuralismo estaba a favor de una política de desarrollo hacia adentro, basada en gran medida en la industrialización por sustitución de importaciones, la teoría de la dependencia propuso un nuevo orden económico

internacional, al tiempo que una de sus tendencias planteaba una transición hacia el socialismo como medio para salir del subdesarrollo (Kay,1998).

La corriente estructuralista dentro de la teoría de la dependencia trato de reformar el capitalismo a nivel nacional e internacional, mientras que la versión neomarxista de la dependencia luchó por derrocar el capitalismo ya que se consideraba al socialismo como el único sistema capaz de solucionar los problemas del subdesarrollo.

El enfoque de la teoría de la dependencia surgió en los años sesenta impulsada por el economista argentino Raúl Prebisch y la CEPAL. Inicialmente se dirigieron al entorno latinoamericano aunque posteriormente fueron generalizadas por economistas neomarxistas entre los que destacó Samir Amin, asociándolo al concepto de desarrollo desigual y combinado (Bejarano, 2002).

Dicha corriente sostiene que la dependencia económica es una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidas. El modelo "centro-periferia" en el cual se basa, describe la relación entre la economía central, autosuficiente y próspera, y las economías periféricas, aisladas entre sí, débiles y poco competitivas, esto, frente a la idea clásica de que el comercio internacional beneficia a todos los participantes, estos modelos propugnan que sólo las economías centrales son las que se benefician.

Los mecanismos mediante los que el comercio internacional agrava la pobreza de los países periféricos son diversos: la especialización internacional asigna a las

economías periféricas el papel de productores-exportadores de materias primas y productos agrícolas y consumidores importadores de productos industriales y tecnológicamente avanzados, la monopolización de las economías centrales permite que los desarrollos tecnológicos se traduzcan en aumentos salariales y de precios mientras que en la periferia se traducen en disminuciones de precios (Bejarano, 2002).

Como consecuencia de estas ideas, los países latinoamericanos aplicaron una estrategia de desarrollo basada en el proteccionismo comercial y la substitución de las importaciones. A la vez, los bancos centrales latinoamericanos se esforzaron sobrevalorar sus propias monedas para abaratar sus importaciones de tecnología. Dicha estrategia funcionó satisfactoriamente durante la década de los setenta en la que se produjo un crecimiento generalizado del precio de las materias primas en los mercados internacionales que influyó muy negativamente en las economías "centrales". Pero finalmente, la contracción de la demanda internacional y el aumento de los tipos de interés desembocó en la década de los ochenta en la crisis de la deuda externa lo que exigió profundas modificaciones en la estrategia de desarrollo.

El punto principal del modelo Prebisch y la CEPAL de los años setenta, era que para crear condiciones de desarrollo dentro de un país es necesario: controlar la tasa de cambio monetario poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias; promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo nacional; crear una plataforma de inversiones dando prioridad al

capital nacional, permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales.

También se debía promover una demanda más efectiva en término de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general; generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores; desarrollar un sistema seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos; y desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos.

Estas estrategias, de clara inspiración keynesiana como lo sostiene Reyes (2001), de acuerdo con la CEPAL conducirían al desarrollo autónomo y la soberanía nacional expandiendo el mercado interno y elevando el nivel de vida de la población y, en el largo plazo, contribuiría a cerrar progresivamente la brecha entre el centro y la periferia cancelando el deterioro de los términos de intercambio en las relaciones comerciales.

Continuando con la contextualización de las principales teorías del desarrollo, durante la década de los ochenta, la historia de la construcción de las teorías del desarrollo se vio enriquecida. En Francia, donde tiene lugar la interpretación, desde el enfoque teórico keynesiano, marxista e institucionalista, la crisis del

capitalismo por la que transitaba la economía norteamericana en la década de los años setenta (crisis del fordismo) y que fue evidenciada por el desplome de la industria siderúrgica automotriz, fue parteaguas para la formulación de la corriente de la regulación (Gutiérrez, 2003).

La crisis de la deuda externa Latinoamericana fue la oportunidad de instrumentar políticas neoliberales impuestas por la firma de cartas de intención entre el Fondo Monetario Internacional y gobiernos latinoamericanos, hecho que constituye una inflexión en las estrategias económicas, abandonándose los problemas del desarrollo y la equidad para impulsar en su lugar, políticas de estabilización macroeconómica y a partir del Consenso de Whashington mediante el cual Estados Unidos de Norteamérica influenció decisiones del banco mundial y el fondo monetario internacional, colocando en el centro de la articulación económica social al mercado con dichas propuestas neoliberales.

Si bien las propuestas neoliberales colocan el centro de la articulación económica social al mercado, en esa misma década surgen dos propuestas de mayor trascendencia: teoría del desarrollo humano de Amartya Sen y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y las aportaciones que desde los movimientos ambientalistas permiten avanzar hacia la construcción de una visión que se gesta desde una perspectiva holística y multidisciplinaria: el desarrollo sustentable (Gutiérrez, 2003).

Los informes anuales del PNUD, publicados desde 1990, pretenden responder a la necesidad de desarrollar un enfoque global para mejorar el bienestar humano,

tanto en los países ricos como en los pobres, en el presente y en el futuro, y abordar un nuevo enfoque que coloque al individuo, sus necesidades, sus aspiraciones y sus capacidades en el centro del desarrollo. Esta modalidad también representó que, desde las Naciones Unidas, se recogiera una demanda profundamente arraigada en la sociedad y sus intelectuales para traspasar las limitaciones de la propuesta neoliberal en la que sólo se hablaba de equilibrios presupuestales y finanzas sanas a lo largo de la década de los ochenta.

La contribución al pensamiento económico de los preceptos del PNUD, pues centra su reflexión no en el crecimiento, sino en la capacidad que tiene una sociedad para brindar a la población el conjunto de capacidades que le permitan acceder a mejores oportunidades de bienestar social. Esta aportación teórica actualmente juega un papel importante en la definición de las políticas institucionales.

Así, el IDH de las Naciones Unidas permite evaluar el nivel alcanzado por país a partir de tres aspectos esenciales que posteriormente han sido matizados mediante ajustes de carácter regional y de género: educación, salud, e ingreso, estas variables se traducen en indicadores de nivel de instrucción, esperanza de vida, e ingreso per cápita con respecto al Producto Interno Bruto (PIB). La vigencia de dicho indicador, se comprueba en la recurrencia en los índices y publicaciones actuales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

De manera paralela al IDH, en la década de los noventa surge otra propuesta de análisis para enfrentar los retos del desarrollo, aunque desde una perspectiva

holística y multidisciplinaria distinta, que es conocido como el desarrollo sustentable. Concepto que tienen sus raíces en la crítica al desarrollo económico en general, ante los altos niveles de degradación del medio ambiente, que cuestionaban ya desde la década de los cuarenta, el modelo de industrialización y desarrollo conducente a la sobre-explotación y degradación de los recursos naturales y del medio ambiente en general.

Crítica que en sus orígenes surgió desde la sociedad civil y la reflexión científica y llegó progresivamente al ámbito de las instituciones. En 1972 con la Conferencia de Estocolmo auspiciada Naciones Unidas, se reconoció que el desarrollo económico requiere de una dimensión ambiental. Dicha tesis empezó a difundirse con la creación del Club de Roma (1972), que cuestionó la tesis central de las teorías del desarrollo sobre las posibilidades limitadas de crecimiento en los países desarrollados y que los países subdesarrollados deberían alcanzar los niveles de consumo de las sociedades del Primer Mundo.

Una década después, en 1987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas presenta el llamado Informe Brundtland, el cual recoge nuevas críticas elaboradas en el seno de los movimientos sociales y en las propuestas teóricas de la comunidad científica y académica, definiendo aquel desarrollo como aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Gutiérrez, 2003).

Como ha sido descrito desde distintos puntos de vista, ya sea desde el economicista hasta el que se enmarca por un amplio sentido social y ambiental, el desarrollo ha sido concebido y tratado desde distintos enfoques teóricos en busca de argumentos convincentes que expliquen en mayor o menor medida las desigualdades entre las naciones, y la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo.

Bajo el panorama expuesto, en la revisión de algunas de las principales teorías del desarrollo, y para los fines de la presente investigación, de las teorías anteriormente expuestas, la que enmarca las pretensiones y que se orienta más a los objetivos de la presente investigación, es la línea metodológica y teórica expuesta por Naciones Unidas, tanto por su vigencia como por los fines que persigue.

La evaluación que se presenta en la investigación (capítulo cuatro y anexos) se orienta no solo a caracterizar los procesos desarrollados en el COPLADEM, se observan también, los impactos de los principales indicadores sociales como es el IDH, que a través de distintos indicadores da cuenta de los niveles de instrucción, salud e ingreso de la población, el cual funciona como un buen parámetro para observar el desarrollo que ha tenido el Estado de México.

El Estado de México es, en muchas formas, un reflejo de la realidad nacional, entre otras razones por su importante contribución en términos demográficos, económicos y de bienestar. Su progreso, sin embargo, responde en buena medida a transformaciones demográficas, productivas y migratorias características de las

segunda mitad del siglo XX, que se han traducido en un explosivo crecimiento demográfico, en la formación de grandes zonas metropolitanas e industriales y en una heterogénea distribución de la población en las diversas regiones de la entidad.

Según, el Informe Sobre Desarrollo Humano- Estado de México 2011 del PNUD, algunos municipios mexiquenses alcanzan los niveles de vida propios de países europeos como Portugal, otros experimentan apenas superiores a los de la República del Congo en el centro de África. Dicha dualidad se manifiesta en las distintas regiones y también en grupos sociales en que se presenta la necesidad de equilibrar el avance de las zonas rurales ante los logros que se observan en las ciudades y áreas metropolitanas. Naciones Unidas, informa que el Estado de México posee el potencial para revertir el proceso de divergencia que presenta la entidad, ya que cuenta con los recursos e instituciones necesarios para ello.

El abordaje del COPLADEM, como organismo encargado de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México, documento que según la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios rige la política gubernamental para elevar las condiciones de vida de los mexiquenses, se convierte en un hecho que cobra sentido y es de vital relevancia en el sentido de realizar un diagnóstico respecto al funcionamiento del organismo y en ello plantear áreas de oportunidad y recomendaciones que se derivan de la evaluación que aquí se presenta.

El Estado de México, posee un amplio potencial demográfico, económico y territorial que le han llevado a alcanzar niveles altos de desarrollo de acuerdo a los estándares internacionales y los definidos por el IDH, en la medición 2011 el Estado ocupaba la posición 18 a nivel nacional, la entidad alcanza actualmente un nivel de desarrollo alto y de ser un país, se ubicaría en la posición 60 en la escala mundial, situado por arriba del valor promedio de los países de América Latina y del Caribe.

Pese a lo anterior, existen brechas crecientes entre los grupos con mayores o menores niveles de desarrollo. La población indígena continúa siendo uno de los grupos más vulnerables, persisten brechas de equidad de género observando un importante sesgo a favor de las ciudades. Existe rezago educativo y en salud, la pobreza extrema ha aumentado los últimos años.

En ello la presente reflexión, puede ser un referente para apoyar el diagnóstico de un área tan importante como el COPLADEM, y determinar las intervenciones necesarias para potenciar el desarrollo del Estado.

1.2. Planeación del Desarrollo: de la teoría a la práctica

Con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética era el único país dedicado a una “planificación sistémica del desarrollo”, mediante el Primer Plan Quinquenal de 1929. Con la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, las economías industrializadas demostraron que pueden hacerse planes ambiciosos, ante las escases subsecuentes que hicieron necesario que la mayor parte de las

naciones conservaran las medidas de planificación de los tiempos de guerra por varios años (Waterston,1969).

El primer país que aplicó la planeación o planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique en el período comprendido entre 1917 y 1930, no existían experiencias de planeación aplicadas al cambio social, mismas que fueron diseñadas e implementadas tanto a partir de la reflexión teórica como, principalmente, de las condicionantes sociales en las que se detonó ese proceso de transformación radical de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista (Lira, 2006).

La planeación fue introducida a partir de la revolución Rusa de 1917, lo cual demuestra que está relacionada con cierto momento histórico de la sociedad, con ciertas condiciones de producción, es decir, que debe ser considerada como una categoría histórica que aparece con la propiedad social de los medios de producción (Gutiérrez, 1990).

La planeación del desarrollo se popularizó después de la Segunda Guerra Mundial, pero fue asociada prácticamente con actividades totalitarias de control social. Gradualmente se expandió su uso y hoy se considera una actividad relacionada con la consecución de fines, planificando el desarrollo desde un país, una empresa, la construcción de obras de ingeniería, la educación y hasta la familia¹.

¹ <http://www.slideshare.net/jogrear23/planeacion-5240344>

Mas tarde al concluir la Segunda Guerra Mundial, Francia, fue la primera nación europea occidental que enfrentó sus problemas de reconstrucción y desarrollo mediante un plan de varios años, no sólo tenían que restaurar las ruinas de la guerra, tenían que compensar el retraso que había sufrido en relación con otras grandes naciones industriales, durante los años de pugna y de intensa innovación tecnológica (Waterston, 1969).

El advenimiento del Programa de Recuperación Europea o Plan Marshall de 1948, pronto aumentó el número de las naciones europeas equipadas con planes. Bajo el Plan Marshall, se pidió a cada una de las naciones participantes que prepara planes integrales de cuatro a años y anuales, abarcando sus recursos y las utilizaciones de los mismos, que se convirtieron en la base de la política de acción del Gobierno (Waterston, 1969).

Durante el periodo del Plan Marshall de 1947 a 1952, Estados Unidos apoyó activamente la formulación de planes en estos países, papel que consideró consistente con su responsabilidad de proporcionar ayuda en la reconstrucción de Europa Occidental. Pronto aumentó el número de naciones europeas con planes. Con ello, se pidió a las naciones participantes elaboraran planes integrales de cuatro años y anuales, abarcando recursos y las utilizaciones de los mismos, que se convirtieron en la base de la política y de la acción del gobierno.

Cuando el Plan Marshall terminó, después de cumplir más o menos con sus metas, algunas de las naciones que en él participaron y prolongaron las actividades de planeación, durante su segundo plan y los siguientes planes de

cuatro años, Francia por ejemplo buscó influir en el ritmo y la composición de la inversión para lograr una alta tasa de expansión económica continua, mientras que Holanda continuaba con planes anuales dirigidos primordialmente a conservar la estabilidad monetaria y fomentar un nivel de actividad económica apropiada a sus recursos. Mientras tanto, en Europa Oriental, las naciones que habían quedado bajo la influencia rusa comenzaron a planear su desarrollo de acuerdo con el modelo soviético para acelerar la rehabilitación y la expansión de sus economías nacionalizadas (Waterston, 1969).

En esa oleada y despliegue de actividades concernientes al fomento de la planeación del desarrollo en distintas latitudes, una vez más los Estados Unidos cobraban protagonismo. En el discurso al Congreso sobre el estado de la Unión, del 30 de enero de 1961, el entonces presidente Kennedy, propuso que toda la asistencia foránea de los Estados Unidos se extendiera sobre la base de la “metodología de la planificación para el desarrollo nacional y regional, en vez del enfoque fragmentario” (Waterston, 1969).

La planeación del desarrollo se convirtió en un pilar de la reconstrucción del orden internacional, pero tuvieron más importancia las consideraciones estratégicas y los intereses de las potencias que los de los países que más necesitaban el desarrollo. Los países desarrollados en los años cincuenta y sesenta experimentaron en esas décadas una época de prosperidad económica como nunca antes en la historia. Hasta tal punto que se conoce ese período como la “edad de oro” en la cual se puede apreciar un incremento sustancial en la renta percapita de la población de este país. (Dubois, 2010).

El acelerado crecimiento de la renta per cápita y de la producción hizo que las sociedades de los países industrializados entraran en lo que se llamó el consumo de masas. Los sectores mayoritarios de la población conseguían por primera vez ser consumidores de algo más que los productos más elementales e imprescindibles. La sensación de que la escasez había sido vencida y se abría una nueva era de expectativas ilimitadas que hizo que el optimismo dominara tanto en los dirigentes como en la ciudadanía. (Dubois, 2010).

En los años setenta las instituciones internacionales promovieron estrategias donde la preocupación por la redistribución surgía como un aspecto olvidado del crecimiento y que se hacía necesario plantear como objetivo para conseguir un verdadero desarrollo social. Ello dio paso a un consenso mayor, que fue considerar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, una de las prioridades del desarrollo, de manera que si los indicadores de las mismas no mejoraban, no podían afirmarse que se había avanzado en la consecución del desarrollo, enfoque que incluso fue aceptado por el Banco Mundial.

Si bien, estas preocupaciones marcaron los años setenta, en la década siguiente se produce un brusco cambio de enfoque y se vuelven a situar los objetivos económicos de crecimiento y equilibrio macroeconómico como la prioridad de la estrategia de desarrollo, posteriormente la década de los ochenta supuso un retorno a las posiciones anteriores, ahora bajo el denominado “Consenso de

Washington”², que recoge el pensamiento común de las organizaciones internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y de los países desarrollados, que preconiza un cambio radical en los objetivos e instrumentos del desarrollo, enfatizando la dimensión económica del mismo (Dubois, 2010).

En resumen, la corriente dominante de la economía del desarrollo consideró que el objetivo era aumentar el volumen de bienes y servicios producidos. Ese era el desarrollo deseable y, además, se pensaba que era posible que todos los países pudieran acceder a él.

El desarrollo se entendía como un proceso lineal que unos países habían empezado hacía tiempo y otros más tarde, pero aunque éstos tuvieran problemas para seguir la misma senda, en modo alguno existían impedimentos decisivos para que no consiguieran resultados positivos. El resultado final sería, dentro de desigualdades en los niveles de bienestar, que todas las economías serían capaces de experimentar un crecimiento económico suficiente (Dubois, 2010).

² Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos, con sede en Washington D.C. Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento.

Capítulo 2. La Planeación del Desarrollo en América

Los procesos en Latinoamérica en torno a la gestación de la Planeación del Desarrollo, contemplan momentos importantes de carácter institucional que cobraron auge durante la Segunda Guerra Mundial. La experiencia Soviética sin duda es un precedente fundamental en torno al ideario que se ha construido a través del tiempo principalmente en el abordaje metodológico en varios países del subcontinente.

La experiencia norteamericana, con el referente del Plan Marshall y las acciones que de éste se desprendieron en los países de América Latina, son el punto de partida para establecer la línea cronológica de los ejercicios de planificación que se llevaron a cabo con la formulación de planes que detonaron y dieron cuerpo a los mecanismos de planeación que en algunas naciones siguen vigentes.

Actualmente, la mayoría de los países cuentan con organismos de planeación a los que otorgan unos en mayor medida que otros importancia técnica y administrativa. Sin embargo, esto no quiere decir que en todos ellos la idea de la planeación y sus procesos estén verdaderamente claros y vigentes. Parecería predominar más bien, en muchos de ellos, desánimo respecto de lo que puede lograrse y cierta vaguedad de la razón de su razón de ser a los ojos de una sociedad cada vez más informada y más interesada en la rendición de cuentas de las administraciones (Méndez, 1981).

Se puede decir que solamente ciertos sectores inmersos en los procesos de planificación creen en los planes, y para el grueso de la opinión pública, incluso al

interior de las administraciones, los planes son noticia de un solo día cuando son presentados en actos protocolarios para después caer en el olvido, acto que sin duda en algunos territorios se replica a través del tiempo y a través de las administraciones.

Méndez (1981) desde los años ochenta, atribuyó en gran parte esa sensación de incertidumbre en torno a la planeación en América Latina, al hecho de que el mundo intelectual, técnico, político y económico de América Latina no ha vuelto a hacerse la pregunta del ¿por qué planear?, pero no en cualquier manera o con tintes abstractos, sino en razón de las circunstancias presentes y de los problemas actuales, es decir, adecuado a la realidad cambiante que enfrenta cada territorio en un momento determinado.

Carlos de Mattos en su texto planes versus planificación en la experiencia Latinoamericana, menciona que el inicio de las actividades de planeación del desarrollo en Latinoamérica se expresaron fundamentalmente a través de la elaboración de distinto tipo de planes, de la creación de numerosos organismos especializados en la materia y de una intensa discusión sobre alcances, contenidos, procedimientos, modalidades, técnicas, resultados y perspectivas de la planeación.

Al respecto, de Mattos señala que desde sus orígenes la planificación estuvo vinculada a objetivos muy ambiciosos y encuadrados en una perspectiva relativamente optimista, razón por la cual generó expectativas muy amplias y

seguramente desproporcionadas en relación a lo que permitían esperar las condiciones imperantes en cada país.

En contraste con ello, en el tiempo transcurrido desde entonces los mecanismos de planeación no operaron en la forma prevista y los resultados obtenidos no se situaron a la altura de los objetivos inicialmente planeados. Todo esto condujo a un estado de frustración generalizado y de creciente escepticismo en relación a las perspectivas de la planeación, lo que puso de manifiesto lo que la CEPAL denomina la crisis de la planeación (ILPES, 1996).

Con el advenimiento de esas acciones pioneras, la planeación llevada a cabo en los países latinoamericanos como resultado de tanto por su concepción como por sus métodos y técnicas, respondió a ciertas líneas de interpretación del desarrollo principalmente económico y a planteamientos de soluciones que adquirieron vigencia también después de la Segunda Guerra Mundial (Cibotti y Sierra, 1970).

Si bien, varios países establecieron tempranamente oficinas de planeación nacional, su aceptación generalizada como instrumento para promover el desarrollo se generalizó y adquirió reconocimiento con las resoluciones de la Carta de Punta del Este de 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social (Méndez, 1981).

La carta establecida por 20 naciones del Hemisferio Occidental, como un esfuerzo de cooperación para mejorar la educación, la vivienda, la salubridad y el crecimiento económico de América Latina, requirió que las acciones de América Latina crearan o fortalecieran sus maquinarias de planeación del desarrollo a largo plazo, y aceleraran la preparación y ejecución de planes de largo plazo (Waterston, 1969).

Como resultado de esas resoluciones, en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional. La inserción de la planeación institucionalizada de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo (Lira, 2006).

Dichas tareas se refieren concretamente al examen de la evolución y de las perspectivas de la situación propósitos generales y de metas específicas sistematizadas en planes globales y sectoriales que, atendiendo al principio de interdependencia de las actividades de producción, permitieran capital y financieros. Todos esos esfuerzos en el plano técnico se apoyaban en el supuesto básico y tenían por finalidad conducir la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social (Cibotti y Sierra, 1970).

Hacia el fin de la década de 1950, cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y los programas sectoriales o parciales no pueden aplicarse sin peligro de graves desequilibrios financieros, y cuando surgen nuevas

condiciones políticas en América Latina que acentúa la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico, se comprende la necesidad de incorporar formas de planeación tendientes a racionalizar y coordinar la política de desarrollo mediante el uso de instrumentos perfeccionados (Cibotti y Sierra,1970).

Sin embargo, Dubois (2010) al respecto afirma que el accionar de las oficinas nacionales de planeación en el período comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio.

Las razones para esto son variadas; entre ellas Lira (2006) apunta: a) la carencia de profesionales entrenados en las técnicas de planificación, b) la elaboración de estos planes requirió contar con información económica global y desagregada por sectores y regiones subnacionales, inexistente o incompleta, actividad que consumió mucho tiempo y recursos humanos calificados, c) al tener horizontes temporales quinquenales o sexenales, coincidentes con los períodos de gobierno, se prestó poca atención a la programación presupuestaria anual, un tema hasta hoy de enorme complejidad técnica, d) la concretización de estos planes en programas y proyectos bien preparados y evaluados coherentes con los objetivos y con las políticas del plan implican un tiempo y un conocimiento que no estuvo disponible.

Por su parte, Méndez (1981) en las experiencias del ILPES, sostiene que se planificaba porque había escasez de recursos en casi todos los países de la región y la planeación del desarrollo brindaba metodologías para distribuir y

racionar ese bien escaso. Se empezaba a descubrir la necesidad y la urgencia de complementar con planes y programas sociales la política económica, y los programas sociales encajaban muy bien dentro de la idea de planificación.

Con un argumento positivo el mismo Méndez (1981) sostuvo que se trataba de planear el desarrollo además, porque existía una extendida y general solidaridad entre los países latinoamericanos respecto a las bases de lo que debía ser una política de desarrollo, y dentro de ésta, la planeación se consideraba, casi unánimemente, como un instrumento decisivo.

Durante los años cincuenta, se creyó y acreditó un determinado tipo de planeación, la realizada según las técnicas de programación perfeccionadas por la CEPAL, las cuales eran fundamentalmente las mismas que usaban los grandes países occidentales pero repensadas y complementadas por la CEPAL para adoptarlas a los casos de países en desarrollo de América Latina (Méndez, 1981).

Las Naciones Unidas, a través de la Comisión para América Latina, CEPAL, a partir de 1950 dieron inicio a un vasto esfuerzo encaminado a analizar y proyectar el desarrollo económico de los países latinoamericanos con base en un modelo de planeación que más tarde fue reconocido como la técnica de programación de la CEPAL. El modelo cepalino fue incluido en la serie de publicaciones “Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico” que la CEPAL con la cooperación de los gobiernos y otras entidades internacionales efectuaron en muchos de los países latinoamericanos (Riatti, 1981).

Los estudios realizados por la CEPAL plantearon la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo económico y social usando la planeación como método para lograr una eficiente y racional utilización de los recursos productivos. Destacaron la importancia de la industrialización como medio para evitar el desequilibrio en la balanza de pagos, se impulsaron también medidas agrarias de reforma tributaria y reformas en la administración pública.

Hicieron resaltar la necesidad de aumentar la productividad en el sector agrícola y en general, sirvieron para patrocinar medidas tendientes a lograr una integración económica regional en América Latina. La técnica de la CEPAL, fue y es ampliamente aceptada por los gobiernos de América Latina, dentro de esta tendencia, desde un punto de vista ideológico y político se pueden distinguir tres tipos de planeación; la centralizada, la indicativa y la planeación del desarrollo que según Rietti (1981) esta última se encuentra en forma intermedia entre la centralizada y la indicativa.

Es decir, la planeación del desarrollo se convierte en un punto intermedio entre la centralizada practicada en países como Rusia, China o Corea del norte, y la indicativa practicada en Francia y Holanda, donde la diferencia principal se encuentra en lo relativo a la orientación y énfasis de la planeación practicada en naciones industrializadas, al reflejarse las condiciones diferentes que prevalecen en los países en vías de desarrollo.

Por tanto países como México se inscriben en el cambio de las estructuras y las instituciones de la economía, el énfasis y orientación de la planeación del

desarrollo ofrece las bases para lograr un aumento en los niveles de forma sostenida para permitir un mayor bienestar social. La planeación del desarrollo más que lograr maximizar el producto interno bruto nacional, persigue al menos en su concepción, un máximo bienestar económico neto para la población, es decir, una suerte de planeación democrática que aspire a lograr mejores condiciones sociales y que brinde igualdad de oportunidades (Rietti,1981).

En América Latina la experiencia en materia de planeación apunta a que menos de un 50% de lo que se ha planificado se ha realmente ejecutado. La mayoría de las reformas en las estructuras agrarias, tributarias y administrativas, que vienen a representar un aspecto fundamental para lograr la ejecución de lo planeado, no se han realizado y crean cuellos de botella para el cumplimiento de las metas. En la mayoría de los casos los planes se han formulado no para lograr una Optima asignación de los recursos internos y la reforma de las estructuras económicas y sociales, sino con la idea de obtener fondos en los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial (Rietti,1981).

Hay quien sostiene como Dubois (2010), Durante los años 1950 a 1990, las propuestas sobre el desarrollo experimentaron una evolución, caracterizada por un cierto vaivén entre el énfasis en situar el crecimiento como el objetivo central para alcanzar el desarrollo y la necesidad de establecer con la misma intensidad metas de distribución que aseguren la satisfacción de las necesidades de las personas.

Desde esta percepción, gran parte de la cooperación al desarrollo se limitó a cumplir tareas asistenciales con la esperanza de que el mismo crecimiento consiguiera por sí mismo el desarrollo social. Pero a pesar de los logros en materia de crecimiento y de las mejoras en ciertos indicadores sociales como la esperanza de vida, el alfabetismo, salud, saneamiento y agua potable, las estrategias de desarrollo económico mostraban sus carencias en dos grandes temas que no eran capaces de resolver: la pobreza y la desigualdad y la distribución territorial (Dubois, 2010).

Al respecto la tendencia desde los ochenta que Rietti (1981) y que cobra vigencia es que aún cuando se habían creado en la gran mayoría de los países latinoamericanos oficinas de planeación a nivel macro y sectorial, en algunos casos, todavía no se han logrado integrar a los sistemas de planeación a los sectores políticos y sociales, empresas privadas, sindicatos campesinos, etc. En otras palabras todavía no existe en la gran mayoría de los países de América Latina una importancia generalizada sobre la planeación del desarrollo y la necesidad de modificar la estructura del sistema vigente para realizar cambios.

En un intento por hacer estos planes indicativos más imperativos, en muchos países se los transformó en leyes de la república lo que tampoco produjo los resultados esperados, Rietti (1981), acusa que ello reflejaba el fracaso del programa “Alianza para el Progreso”, puesto que solo fue interpretado como un medio para obtener acceso a un mayor financiamiento y los países signatarios no cumplieron sus compromisos.

En la década de los ochenta prevaleció la idea de la denominada crisis de la planificación en América Latina y El Caribe. Entre las insuficiencias que dan origen a esta crisis se cuentan la prevalencia del plan-libro sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de estos planes-libro en demérito de un enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato tanto de la política como en el aparato de la administración pública (Dubois, 2010).

Carlos de Mattos (1989), menciona que la planeación, en esta época, estuvo orientada por tres elementos básicos que le dieron concreción: en primer lugar el voluntarismo utópico, que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y, como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar.

En segundo lugar un reduccionismo economicista, esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica. Sin embargo, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal de los distintos actores socio-políticos, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas y por último, la planificación estuvo marcada por el formalismo, el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación (De mattos, 1989).

Tal concepción dio como resultado la planificación por etapas, originada en organismos centrales de planeación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir islas en la compleja estructura decisional (Lira, 2006).

El ILPES (1980) apuntaba que diversas experiencias confirmaban que distintos países de América Latina se encuentran en niveles dispares de avance y de eficacia en sus mecanismos de planeación, siendo de distinto orden las razones y factores que explican cada situación particular, problemáticas gestadas producto de la guerra, así como de distintas limitaciones exponían una serie de debilidades que caracterizaban el denominado subdesarrollo.

Uno de los problemas que arrastra la administración pública fue no haber propuesto reformas administrativas y hasta transformaciones estructurales básicas, acordes con las tareas que supone la planeación. Las oficinas de planeación se crearon y agregaron a un sector público, sin plantearse las nuevas relaciones funcionales, de manera que aquéllas pudiesen construir una parte activa e importante de un nuevo sistema administrativo. Su incorporación al aparato público, por lo menos en la mayor parte de los casos, fue forzada y artificial, lo que se tradujo en una clara falta de vinculación sustantiva entre el organismo planificador y el resto de la administración pública. (ILPES, 1974)

Por otro lado, en el sector público se experimentaban una serie de dificultades, donde el Estado con la responsabilidad de impulsar y financiar en gran medida el desarrollo industrial, se volvía incapaz de sustentar el proceso de

industrialización, además a medida que se incrementaba el intenso proceso de urbanización, se incrementaban las desigualdades de niveles de vida, lo cual obligaba a improvisar gastos estatales en vivienda, salud, educación y previsión social y paralelamente el ingreso nacional era insuficiente para atender las necesidades de una población que aumenta con rapidez, de un proceso de urbanización explosivo y una demanda de oportunidades de empleo cada vez mayor y en gran medida insatisfecha (ILPES,1980).

De lo anterior, se observa que el proceso de gestación de la planeación del desarrollo en América Latina, resultó de una serie de ejercicios de aproximación, que fue respondiendo a la realidad que experimentaba cada país, y principalmente para el caso mexicano alentó y promovió nuevas técnicas que se plasmaban en la elaboración de los primeros documentos para la planeación, como se observará en el siguiente apartado.

Si bien se sentaron las bases metodológicas, se instauraban los primeros sistemas de información, la estadística marcaba el inicio de una nueva etapa en la planeación del desarrollo, los planes permitían establecer áreas de prioridad como el impulso industrial de los años setenta, también se advirtieron graves fallas de organización, coordinación, y mecanismos de aplicación.

En algunos países de Latinoamérica, la abundante producción de normas y reglamentos desborda la capacidad de administración y ejecución existente en los gobiernos. En otros, la relativa radicalización de ciertas reformas dio lugar a una

marcada oposición de grupos de intereses afectados por las mismas, que no puedo ser absorbida por la débil estructura de los sistemas políticos.

Bajo esta consideración los procesos de racionalización estatales no fueron todos fracasos, en el caso mexicano se observa que han sido elementos para mantener las condiciones de permanencia y reproducción de un sistema específico de relaciones sociales y justificar por otra parte la creciente intervención estatal. Sin embargo pese a los avances, persiste una limitada mejoría en las condiciones de vida de grandes sectores de la población, en términos absolutos y de largo plazo, las tasas de crecimiento en América Latina, y de México, no parecen reflejar grandes logros.

2.1. Planeación del Desarrollo en México

Como es visto en el apartado anterior, el pensamiento sobre la planeación del desarrollo, sus procesos, métodos y técnicas, ha sufrido cambios sustanciales en los últimos sesenta años. En la visión del ILPES, en palabras de Leiva (2012), en diversos países de América Latina son tres las ideas que han guiado los estudios del desarrollo de los últimos sesenta años expresadas en: el despliegue de la planeación en las tres décadas después de la segunda guerra mundial, su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX y la revalorización de sus aportes en años recientes.

Después de la Segunda Guerra Mundial, una poderosa confluencia de factores configuró en muchos países de América Latina un modelo de Estado interventor y empresarial que pasó a tener un papel central en el sistema económico. En la

actualidad el pensamiento sobre la planeación del desarrollo se ha abierto también a los avances de la planificación en otros ámbitos. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones estratégicas y fórmulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planeación; tanto en la construcción de imágenes objetivo como en los planes para alcanzarlos y en las diversas etapas de su ejecución, el concepto de la planeación del desarrollo se ha ido enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional.

Como resultado de dichas tendencias en América Latina, respecto a la planeación del desarrollo en México, en la tercera década del siglo XX, algunos esfuerzos fueron llevados a cabo como el establecimiento de las primeras Comisiones de Eficiencia que debían promover una estructura moderna y ágil de los servicios públicos en la administración, se constituyó además el primer Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, el 15 de junio de 1928, y se creó el departamento Administrativo Autónomo, encargado de elaborar el presupuesto de egresos de la federación (Sociedad Mexicana de Planificación, 1981).

El 12 de Julio de 1930, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Planeación General de la República. Aunque la ley contempló la creación de una Comisión Nacional de Planeación y una comisión de Programa, instancias cuya denominación reflejó de alguna manera la realización de tareas orientadas al desarrollo, su función estaba dirigida a la elaboración del plano nacional de México.

El Presidente en turno Pascual Ortiz Rubio, hablaba entonces, de elaborar urgentemente el “Plano Nacional de México”, en el sentido fundamental, de realizar el inventario de recursos naturales, con la finalidad de estar en condiciones de planear adecuadamente las obras de infraestructura a construir por los gobiernos emanados de la Revolución (Gutiérrez, 1990). Desde entonces se reflejaba la preocupación por integrar los instrumentos para sustentar eficazmente el proceso de planeación del desarrollo necesario en la toma de decisiones.

Aún cuando su valor es a veces minimizado, vale la pena apuntar que la Ley Sobre Planeación General de la República constituye un precedente de gran importancia, en tanto que denota el interés gubernamental en la materia y mostró los primeros pasos dados en la definición de los órganos y los instrumentos del sistema, dos de los componentes indispensables en el ejercicio de la planeación del desarrollo.

En el año de 1934 se realizó un esfuerzo más elaborado denominado Primer Plan Sexenal que fue diseñado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR) como plataforma política a seguir por el entonces candidato y después Presidente de la República Lázaro Cárdenas para el periodo 1934-1940 (Gutiérrez, 1990).

En el intento por establecer un régimen de planeación en México, el primer Plan Sexenal tuvo el mérito de constituir la primera agenda de trabajo gubernamental en la historia del país, en cuanto que en él se señalaron los principales compromisos adquiridos y las acciones que realizaría la administración pública federal.

Con el entorno político nacional y mundial, este primer plan sexenal se sustentaba en la participación del Estado en la economía nacional, centrado entonces en las principales aspiraciones de la Revolución, es decir, la consecución de la Reforma Agraria y el avance de la educación, objetivos que si bien no abarcaban el universo general de la planeación del desarrollo ya era un buen inicio.

En ese periodo, Garza (2009) apunta que se realizaba también el primer ejercicio de regionalización en México, propuesta que diseñó Manuel Mesa, para la cual propuso una división del territorio nacional en ocho regiones. Asimismo, con el primer plan sexenal, se destacaba la importancia de territorializar el desarrollo, considerando como eje la actividad agropecuaria y la organización del espacio rural.

En primer nivel se establecieron cinco grandes regiones estadístico-agrícolas: Norte, Pacífico Norte, Pacífico Sur, Golfo y Centro, mientras que en segundo nivel estaban 37 regiones económicas principalmente agrícolas (Garza, 2009). También durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, se llevaron a cabo distintos estudios de regionalización, lo que significó un parte aguas en el posicionamiento definitivo del Estado Mexicano como instancia rectora del desarrollo nacional, en la adopción de políticas redistributivas, nacionalización y participación estatal en empresas estratégicas, incidiendo de manera importante en el desarrollo del país.

En virtud de los avances con el primer Plan Sexenal, y la persistente carencia de instrumentos y de información suficiente para la aplicación del plan fue creado un órgano llamado Comité Asesor Especial. Éste fue sustituido en 1940, por una oficina técnica adscrita a la Secretaría de Gobernación, a la que se le encomendó

la elaboración del Segundo Plan Sexenal de 1940-1946, presentado como un ejercicio profundo relacionado con la planeación de las dependencias de gobierno y la coordinación de las mismas.

Su objetivo era continuar con los propósitos de fortalecimiento del agro mexicano, en esta ocasión, este instrumento sirvió de oferta para promover la campaña del general Manuel Ávila Camacho a la Presidencia de la República, el cual presentó algunos avances, sobre todo metodológicos en materia de planeación (Sociedad Mexicana de Planificación, 1981).

Uno de los avances más notables del segundo Plan Sexenal se registró en el terreno de la coordinación institucional, ya que contenía un apartado especialmente dedicado a la planeación y coordinación de las actividades gubernamentales en materia de convenios, que a la postre se convertirían en instrumentos recurrentes en el marco de la creación de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados (De la Madrid, 1981).

En esta fase con argumentos de la CEPAL, México experimentó lo que se puede definir como el pragmatismo gubernamental donde se identificaban dos claras tendencias, por un lado los defensores del manejo de las políticas sin restricciones con franca oposición a las ideas de la planeación, y por otro la presencia de una nueva corriente en el seno de la administración pública, donde empiezan a nacer ideas del manejo de la política bajo el esquema de un modelo “racional” inspirados en el modelo de la CEPAL y adoptado marcadamente por los países latinoamericanos como se menciona anteriormente.

En ese contexto, por Decreto Presidencial publicado el 9 de julio de 1942 fue creada la Comisión Federal de Planeación Económica, la cual sustituyó al Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos y cuyo propósito era el estudio y la conducción de la economía nacional en el marco de la segunda guerra mundial (Ríos y Cienfuegos, 1994).

Esta comisión, catalogada como organismo consultivo de la Secretaría de Economía, constituye la primera instancia administrativa a la que se le encarga de forma directa el cumplimiento de funciones de planeación, programación y coordinación, en especial, tareas de información y estadística necesarias para la elaboración de los programas (Ríos y Cienfuegos, 1994).

El tercer Plan Sexenal 1946-1952 introdujo nuevos elementos en el diseño y la elaboración del programa de política económica de gobierno, enfatizando que el objetivo sexenal sería la industrialización del país. En ese momento incrementaba la participación del Estado en la vida económica y se empezaron a desarrollar técnicas para programar la inversión pública (Ríos y Cienfuegos, 1994).

En ese momento, la CEPAL, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, jugaría un rol de especial importancia pues no sólo fomentó la tecnificación de la búsqueda de información y el análisis sino que planteó nuevas ideas sobre los procesos nacionales de desarrollo y sus vínculos internacionales. Los planteamientos de Prebisch y la CEPAL cuestionaron las visiones del orden mundial funcionales a los intereses de los países centrales. Propusieron, en cambio, transformaciones profundas en las estructuras productivas para incorporar conocimiento, superar la

especialización en la explotación de recursos naturales y desplegar un complejo de industrias.

En estas propuestas se basarían políticas de fomento a la industrialización tanto aquellas que llevaron a los Estados a asumir importantes roles en el desarrollo de la infraestructura y la industria pesada como las que dieron protección a las industrias que sustituían importaciones. La creación de capacidades técnicas para desarrollar los estudios de base y los planes mismos, en varios países durante los años cincuenta, es un hecho importante para el posterior despliegue de los procesos de planificación. Surgen organismos técnicos para realizar estudios de base, se amplía y mejora la producción de información estadística de acuerdo a los estándares internacionales y se crean reparticiones dentro de los gobiernos destinadas a elaborar e implementar planes desarrollo.

De forma paralela a los intentos realizados en México, avanzaba el expansionismo norteamericano, los países miembros del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), afiliados a la Organización de Estados Americanos (OEA), reunidos en Punta del Este, Uruguay del 5 al 17 de Agosto de 1961, discutían las alternativas de reactivación de las economías latinoamericanas, además de definir los mecanismos de acceso a los fondos del programa Alianza para el Progreso (20 mil millones de dólares), anunciados por Keneddy en 1960 (Méndez, 1981).

Con la finalidad de cubrir el expediente para bajar recursos de los llamados “Fondos de Fomento a la Industrialización”, cuya operación era asignada por el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno mexicano elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, estableciendo lineamientos para la inversión y el estímulo al sector privado.

En 1962-1964 se facultó a la entonces Secretaría de la Presidencia para reunir la información necesaria en la formulación de un Plan General de Gasto Público e inversiones del Poder Ejecutivo, con el fin de programar las obras necesarias para el desarrollo regional y nacional, mismo que hasta ese momento había sido un trabajo más completo y con mejor diseño (Sociedad Mexicana de Planificación, 1981).

En 1974, José López Portillo fue designado titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo cual el proceso de planeación recibió un inusitado impulso. De entrada revivió la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público relegada desde su creación en 1971, buscando la complementariedad de los proyectos de gasto y el avance sobre el sistema de presupuesto por programa, cuya utilización comenzaba a difundirse (Méndez, 1981).

Al año siguiente el 28 de enero de 1975 se estableció la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Sus funciones consistieron en elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo, para dos o más entidades federativas tendientes al aprovechamiento de recursos humanos y naturales. También el mismo año fue creada la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario que culminaría en la elaboración del Plan Nacional de

Desarrollo Agropecuario y Forestal, otro hecho importante sería la iniciativa de Ley de Planeación Económica y Social del mismo año (Riatti, 1981).

Además de lo anterior, mediante las labores coadyuvantes de la entonces Sociedad Mexicana de Planificación, se llevaron a cabo importantes acciones que fueron determinantes en la configuración del entonces naciente Sistema Nacional de Planeación, donde uno de los principales hechos que lo consolidaron fue la elaboración del Plan Global de Desarrollo con el mandato de López Portillo, mismo que se presentaba como una estrategia para afrontar las etapas inmediatas del desarrollo nacional, era planteada como una estrategia que permitiría llevar a cabo, de manera firme y ordenada, las reformas necesarias para resolver los problemas estructurales y hacer congruentes la política y el país que se pretendía llegar a ser (Sociedad Mexicana de Planificación, 1981).

El Plan Global de Desarrollo (1980-1982) pretendía ser un esfuerzo totalizador donde el ex presidente José López Portillo rechazaba la improvisación, por medio del cumplimiento de compromisos y tareas en y función de un mayor aprovechamiento del potencial de el país, consolidando con ello tras varios años y bajo una constante revisión y reflexión de metas el Sistema Nacional de Desarrollo (Sociedad Mexicana de Planificación, 1981).

En ello, la administración pública federal durante los ochentas buscó hacer de la planeación un instrumento metodológico en la conducción del desarrollo, dando lugar a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En este periodo se concibe instrumentar el programa político de planeación, modificando el artículo

26 de la Constitución General de la República en el establecimiento del estado en la organización de un SNPD, Sistema Nacional de Planeación Democrática (Sociedad Mexicana de Planificación, 1981).

Es importante recapitular y ampliar que en la administración encabezada por Miguel de la Madrid, se emprendieron diversas actuaciones para enfrentar los problemas que enfrentaba la sociedad mexicana. Entre los esfuerzos realizados destacan los relativos a la constitución del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que trató de ordenar las actividades del sector público, coordinar a los responsables en la toma de decisiones y concertar acciones con los sectores social y privado, para el logro de los objetivos y metas nacionales. (Montemayor, 2005).

Para redondear la conformación integral del sistema en términos de órganos, procedimientos, criterios e instrumentos de planeación, el Convenio Único de Coordinación que regulaba tres tipos de programas: los estatales de inversión, los programas sectoriales concertados y programas de desarrollo estatal que sin duda fueron un insumo importante de lo que se convertiría en la Ley de Planeación.

Simultáneamente, concretando resultados de la conformación del sistema que había iniciado desde el mandato de López Portillo, y que más tarde se consolidaría con quien en su momento ocupó la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, fueron elaborados diversos planes sectoriales que permitieron dar rumbo a la política económica y social y establecer compromisos concretos con los diferentes actores sociales, mismos

que posteriormente fueron integrados desde una perspectiva general, como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, El Plan Nacional de Turismo, y los Planes Anuales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, entre varios más.

Capítulo 3. La experiencia de la Planeación Regional en México

En presente capítulo forma una parte fundamental de la investigación ya que dentro de este se ubica el origen del objeto de estudio. El proceso de planeación regional en México se impulsó durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), cuyo propósito era descentralizar la vida económica y administrativa del país.

La acción que enmarco dichas tareas fue la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que con el tiempo y a través de distintos decretos darían lugar a los hoy conocidos como Comités de Planeación de los Estados (COPLADES).

En los años 80, el Estado Mexicano entra a un periodo diferente de su historia y los fines que perseguía en el periodo posrevolucionario, así como la manera de operarlos, empezarán a modificarse hacia una nueva administración pública más eficiente y moderna; acorde a la apertura comercial y la economía de mercado.

La necesidad de la des-burocratización de la estructura gubernamental se intentaría a través de la privatización de las empresas paraestatales, la desconcentración industrial y los intentos de des-corporativización. Llegarían las primeras ideas de la profesionalización de los funcionarios y precisamente de un proceso de descentralización y desarrollo regional (Muñoz, 2006).

Los antecedentes de la planeación regional se remontan a la etapa del Porfiriato, Gasca (2009) señala que el centralismo presidencial, se estructuraba territorialmente a partir del control ejercido en los gobernadores de los estados, los alcaldes y diversos funcionarios de la administración pública, creando entonces

una estructura de caciques regionales con cargos vitalicios como parte del sistema de control político y administrativo que ejerció Porfirio Díaz a partir de 1884.

En esta etapa, también se creó un nivel intermedio entre los estados y los municipios denominados jefaturas políticas que se desempeñaron como instancias de control político, mismas que fueron abolidas al culminar la Revolución Mexicana. Esta estructura se complementó con una división del país en once zonas militares con la finalidad de garantizar el control autoritario y proteger el régimen porfiriano (Gasca, 2009).

No obstante el debilitamiento del sistema federal, las prácticas centralizadas y autoritarias, Porfirio Díaz había llevado a cabo acciones importantes para el desarrollo económico del país, a partir de la apertura a las inversiones transnacionales en productos agrícolas de exportación, la minería, la construcción y operación de ferrocarriles, entre otros. En esa lógica, liberal, el proyecto ejerció lo necesario para aumentar los ingresos del Estado, disminuir los obstáculos al comercio y las inversiones aumentando impuestos a la minería, el transporte y las manufacturas (Gasca, 2009).

La incipiente articulación del mercado nacional creó mercados de trabajo, de tierras, capitales y mercancías, con nuevas especializaciones regionales, y relativamente mejores condiciones de conectividad de los mercados, no obstante, los resultados del modelo se distribuyeron de manera desigual, que a la postre incrementó las desigualdades sociales y regionales.

Tras los resultados de la Revolución, la Constitución de 1917, con la reafirmación de su carácter republicano y federal, integró una nueva distribución nacional, ocurriendo un cambio significativo en la organización política territorial a escala microregional que fue la unificación de las divisiones al interior de los estados, a través de la creación de municipios, figura que adquirió reconocimiento jurídico como orden de gobierno y célula política y territorial del país, que a la actualidad es la base de la división administrativa y política del país (Gasca, 2009).

Aunque la Constitución de 1917 teóricamente reafirmó el carácter federal del país al grado de adoptar el nombre oficial del Estados Unidos Mexicanos, y las entidad federativa y los municipios fueron reconocidos y facultados para llevar a cabo su organización interna y gestionar sus procesos de desarrollo, sin embargo, en los hechos se reforzó una tendencia centralizadora que eventualmente opacó las competencias de los estados y municipios.

Con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1928, se cambió de una organización del poder de tipo regional, a una estructura corporativista y centralizada a través de coaliciones. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) con Lázaro Cárdenas, sentó las bases de las diversas formas de intervención pública. Si bien los procesos inscritos en las relaciones de poder político sentaron las bases para generar un orden espacial que ha facilitado e institucionalizado el control político-administrativo del territorio mexicano y los ejercicios de gobernabilidad en las escalas reconocidas desde la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo del capitalismo y las acciones estatales de la política pública son

factores decisivos para explicar los procesos de regionalización y estructuración del territorio que ocurren durante el siglo XX y el comienzo del XXI (Gasca, 2009).

El arreglo del federalismo mexicano era parte del régimen de partido hegemónico y del presidencialismo pues convenía a los diferentes poderes y ordenes de gobierno. Los gobernadores llegarían a serlo dependiendo de sus buenas relaciones con el Presidente, eran impuestos o depuestos por el partido y la asignación de recursos y sus carreras políticas dependían de las negociaciones particulares. Mismo esquema que se reproducía a nivel de los presidentes municipales (Muñoz, 2006).

Contrariamente a la generación de una mejor distribución de funciones, de 1917 a la fecha se incrementaron las facultades exclusivas de la Federación en detrimento del incremento de facultades de los estados y municipios, sin embargo, como se menciona, los ochenta representó un intento por dar un giro a las mecánicas usuales centralista (Muñoz, 2006).

En esos años, se facilitó el otorgamiento de facultades hacia los gobiernos locales descargándose así a la Federación, de funciones administrativas, donde se auguraba una mejor planeación regional del desarrollo bajo una mejor distribución de las actividades públicas. Con la aprobación de la Ley de Planeación, que obligaba a la coordinación entre la federación y los estados a concretar el desarrollo local con la activa participación de los municipios a través de los Comités de Planeación Estatal y los de Planeación Municipal (Muñoz, 2006).

La administración del presidente Miguel de la Madrid 1982-1988, planteaba que la planeación era imprescindible para la atención de las prioridades nacionales con los recursos disponibles y asegurar que los esfuerzos para enfrentar la crisis abarcaran los trabajos encaminados a modificar estructuralmente la economía. La planeación entonces debía reconocer las restricciones de tiempo y recursos para realizar dichos propósitos (Montemayor, 2005).

Más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación se planteaba como una práctica política, un proceso de transformación de la sociedad que llevaría a la conjunción de los distintos intereses nacionales y a la articulación de esfuerzos en los tres órdenes de gobierno. Establecía un conjunto de disposiciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado (Montemayor, 2005).

Es así que durante el periodo de Miguel de la Madrid, cuando surge el primer intento real de descentralización. En este periodo se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo, la necesidad de redistribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno para descargar administrativamente a la federación a través del desarrollo regional en los tres órdenes de gobierno, como parte de la formación del Sistema de Nacional de Planeación Democrática (Muñoz, 2006).

Estas tendencias se concretaron en importantes reformas que desencadenaron en la creación de instrumentos novedosos, como el Decreto para que todas las dependencias y entidades del gobierno elaboraran programas de

descentralización y la puesta en marcha del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (Muñoz, 2006).

3.1. Antecedentes de los Comités de Planeación; producto de la planeación regional.

Con el antecedente expuesto en torno a la planeación regional, y de los procesos de descentralización que marcaban el inicio de los comités de planeación, figura central de la presente investigación, los cuales en su concepción pretendían operar de manera coordinada entre los órdenes de gobierno y sociedad las tareas planeación del desarrollo, tratarían de fortalecer a los municipios, mejorar la comunicación entre las regiones de los estados y establecer convenios que propiciaran apoyos del gobierno federal.

Como fue expuesto, con el impulso que cobro la planeación regional, y la política de descentralización en México que se acentuó durante el periodo de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), es cuando se crean los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) en 1971, cuyo objeto era coordinar a las dependencias federales que actuaban en el ámbito estatal.

Publicado por acuerdo presidencial, el 11 de marzo de 1971, se ordenó a la Secretaría de la Presidencia procediera a la integración de Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados (COPRODES) que serían creados por decreto en cada una de las entidades federativas del país, con la finalidad de impulsar el desarrollo local mediante la formulación de planes y programas de

inversión de las instituciones federales que serían remitidos al jefe del ejecutivo federal (Narváez, 2010).

El 28 de junio de 1976, dichos órganos fueron fortalecidos mediante una serie de decretos, ampliando en ellos sus funciones y los espacios para la participación de las organizaciones sociales y de los gobiernos de los estados y los municipios. A partir de entonces dichos comités fueron presididos por los mandatarios estatales, fungiendo como instancias de concurrencia y coordinación de los diferentes ordenes de gobierno y de los sectores activos de la sociedad (Narváez, 2010).

Lo anterior significó que para el año de marzo de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, se dotara de personalidad jurídica y patrimonio propio a los COPRODES que desde su creación en 1971 habían carecido, con el fin de coadyuvar y asesorar a las autoridades estatales en la planeación y programación en el orden estatal.

Dichas disposiciones, además de empoderar a dichos comités promotores y de rescatar la experiencia acumulada en los seis años de existencia, el decreto dio inicio a la democratización de los organismos de planeación, incorporando a su estructura a los gobiernos municipales y organizaciones de los sectores social y privado que desearan participar en ellos, cabe mencionar, sin mucho éxito (Focil, 2004).

A pesar de los esfuerzos por fortalecer a los Comités, la iniciativa quedó en el papel con la creación del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social en 1975, con dependencia administrativa y presupuestal a cargo de la Secretaría de

la Presidencia, con la función de coordinar, a nivel nacional, las tareas de formulación, revisión y evaluación de los planes y programas de desarrollo, pero completamente desarticulada de las instancias de planeación existentes en los estados, los COPRODES (Narváez, 2010).

Los avances metodológicos registrados en materia de planeación y las experiencias organizativas de la estructura administrativa del gobierno federal y en los comités estatales durante el mandato de Echeverría (1970-1976) no fueron suficientes, los importantes pero infructuosos esfuerzos se tratarían de materializar durante el mandato de López Portillo (1976-1982), que por su parte apuntaba que el país estaba preparado para operar un sistema integral de planeación del desarrollo nacional y uno de los principales momentos sería la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La administración de José López Portillo parte de una situación crítica derivada de los problemas de la recesión económica y de la "flotación" del peso de 1976, junto a la firma de un convenio con el Fondo Monetario Internacional que se debía cumplir en los primeros años de su mandato. Ante esta situación el gobierno estableció tres medidas políticas básicas: Reforma económica llamada Alianza para la Producción, mediante la cual se suponía que todos los factores de para la producción iban a colaborar para salir de la crisis. Reforma administrativa del sector público, cuya finalidad era coadyuvar a la alianza para la producción, de forma que no hubiera duplicidad de funciones ni trabas burocráticas y la Reforma política mediante la cual la participación política de las minorías se vuelve institucional, pretendiendo con ello hacer más funcional al aparato político.

Como resultado de esa política basada en las tres vertientes anteriores, en este periodo se constituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) como ordenamiento legal al reformar el artículo 26 de la Constitución, en el cual se establecieron responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizaron los procedimientos para la elaboración del plan de desarrollo como documento rector de la política gubernamental en los diferentes ordenes de gobierno así como los programas y proyectos. Así mismo se enmarcaban los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales en los cuales los comités de planeación tendrían un papel fundamental (Montemayor, 2005).

En el marco de la conformación del SNPD, y de los instrumentos de planeación que fueran impulsados con él, se promulgó el Plan Global de Desarrollo, como acción contemplada dentro de este, en 1981 fue dictado el decreto presidencial mediante el cual los COPRODES fueron transformados en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) a fin de hacer compatibles las entidades con los propósitos de modernización administrativa contemplados en el Plan Global.

Las distintas limitantes que enfrentaron los COPRODES, como la falta de una verdadera coordinación para la participación de los diferentes sectores de la sociedad, la ausencia de un patrimonio propio, la inadecuada participación de sus integrantes, entre otras condicionantes, orilló a la disolución de dichos organismos, para dar lugar a la formación de un nuevo mecanismo de planeación.

3.2. Orígenes del COPLADEM

Gasca (2007) señala que con el fin de compatibilizar los esfuerzos de planeación de los tres órdenes de gobierno, en el Plan Global antes mencionado, se definía un nuevo organismo de coordinación, como la base de la estructura orgánica institucional del sistema de planeación con una doble función: ser foro de consulta permanente para la planeación y a la vez órgano de decisión. En el COPLADE, “se establecen los criterios para orientar y ubicar el gasto, determinándose el marco de congruencia para las políticas sectoriales, las que habrán de reflejarse en las propuestas de inversión federal que se realicen anualmente, por otra parte concierta y coordina la planeación sectorial, multisectorial y regional, en congruencia con los planes estatales de desarrollo”.

La integración de los Comités de Planeación en su concepción constó de representantes de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Estos se encontraban presididos por los gobernadores de los estados y coordinados por funcionarios designados por ellos. Como secretarios técnicos, fungían las delegaciones regionales de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el marco de una incipiente conformación del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios en mayo 16 de 1981, mediante el “Acuerdo del Ejecutivo, por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, como un organismo desconcentrado, dotado de

personalidad jurídica y patrimonio propios”³ se instauraba el organismo que habría de guiar el desarrollo en la entidad, ello, bajo el argumento de que “el desarrollo económico del estado, requería la conjunción de esfuerzos y coordinación de los distintos órganos de gobierno y por otra parte de la participación democrática de los diversos sectores de la comunidad, tanto en el planteamiento de los problemas como en la búsqueda de sus soluciones”.⁴

Bajo el marco legal establecido en los artículos 88 fracción XII, 89 fracción II y IX de la Constitución Política del Estado de México, y 6° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, fue creado el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, COPLADEM⁵, cuyos objetivos principales establecían promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación de la planeación del desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local las tareas que realizaba la administración pública en sus diferentes ámbitos relacionados con la planeación, ejecución, evaluación e información del proceso del desarrollo socioeconómico del Estado de México.

Los esfuerzos por reordenar y sistematizar la acción pública a través de la planeación a como un organismo desconcentrado de la entonces Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de México, podría afirmarse que entonces y hasta hoy en algunos aspectos yacía una incipiente estrategia de desarrollo, cuyos contenidos se regían por los principios básicos del ejercicio del

³ Gaceta del Gobierno, Núm. 59, 16 mayo de 1981

⁴ Idíd.

⁵ <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>

poder público y las bases de congruencia de las estrategias, objetivos y prioridades del estado en materia de desarrollo (Ríos y Cienfuegos, 1994).

Fue así como el entonces Gobernador Jorge Jiménez Cantú, en 1981 creó el COPLADEM, a efecto de fortalecer la interrelación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Posteriormente, con la Administración de Alfredo del Mazo González se advertían las bases para una administración estatal acorde a las necesidades y condiciones del Estado.

Pese a que cinco administraciones han transitado posterior a la creación de el COPLADEM, al menos en la revisión bibliográfica, así como la experiencia dentro del sector, no dan cuenta de algún hecho que haya marcado la evolución del organismo. Acciones inerciales y facultades limitadas han predominado durante mas de dos décadas. La estructura orgánica del COPLADEM se ha mantenido sin grandes variaciones al igual que su presupuesto.

Han transitado más de diez Directores Generales por las oficinas del Comité, con el reto pendiente de hacer del organismo, una dependencia descentralizada dinámica, que ejecute sus facultades, las cuales se relacionan estrechamente con la formulación, instrumentación, monitoreo y evaluación del documento rector de la política gubernamental, el Plan de Desarrollo del Estado de México, y sus programas.

A raíz de las innovaciones tecnológicas de los últimos tiempos, en el último período constitucional, se ha tratado de colocar al COPLADEM en un escenario central como agente coordinador de las dependencias del Estado de México. Se

han impulsado sistemas de monitoreo de los Programas Sectoriales, Regionales y se trabaja en el desarrollo del un Sistema Municipal de Monitoreo y Evaluación de Planes Municipales de Desarrollo.

Si bien el COPLADEM se ha convertido en últimos tiempos en una dependencia de alto valor técnico, donde se ha privilegiado la planeación con esfuerzos que se concretan en evaluaciones inéditas del Plan de Desarrollo que la Ley de Planeación en su artículo 65 marca deben realizarse a mitad y al final del sexenio, con sistemas de monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas al inicio del presente sexenio, con foros, con el impulso de un diplomado de profesionalización de servidores públicos que laboran en las unidades de planeación de las dependencias del ejecutivo estatal, etc, como se ha sostenido desde el principio de la investigación, el COPLADEM, no ha logrado consolidarse como una autoridad en temas de planeación del desarrollo.

El tránsito político de funcionarios en el COPLADEM, que marcadamente funciona como trampolín para la obtención de puestos de mayor jerarquía, no ha permitido consolidar una visión de largo plazo de las acciones que se emprenden. Con un tinte eminentemente político, tradicionalmente el COPLADEM ha vivido a la sombra de la Secretaría de Finanzas, de la cual depende, misma que ha privilegiado el presupuesto sobre la planeación, delegando funciones más de corte político que técnico dentro de planeación en el Estado de México.

En ello, la presente reflexión, además de representar una crítica a los que podrían denominarse vicios al interior del COPLADEM, que se fundamenta en la

evaluación que a continuación se presenta, se pretende de igual manera, manifestar la detección de oportunidades para colocar al organismo en el centro de las labores planificadoras del desarrollo, una de las ideas principales, es convertir al COPLADEM en una Secretaría de Planeación de Estado, cuyas funciones logren empoderar los temas de planeación, y cuyo peso político permita recuperar las acciones emprendidas, y garantizar una visión de largo plazo. Elevar el rango constitucional de los temas y organismos de planeación en los niveles más altos de decisión, podría revertir procesos obsoletos, inerciales, permeados de tintes políticos, si bien la autonomía de esta sería un tema pendiente, al menos podría tener más capacidad de maniobra e incidencia en los temas prioritarios que puedan mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de un territorio tan complejo y diverso como el del Estado de México.

Capítulo 4. Análisis del COPLADEM (modelo adaptado)

4.1. Contexto de la evaluación de la acción pública

Para poder hablar de una evaluación, es pertinente poner de contexto algunas de las ideas en torno a la evaluación de la acción pública, que es lo persigue, y la importancia de esto, hay quienes sostienen que lo que no se mide no se evalúa, o bien, “lo que se mide se mejora, lo que se mejora se administra y lo que se administra se gerencia”, lo cual, además de implicar un reto, es un ejercicio pendiente no solo en torno al COPLADEM, si no en todos los órdenes de la administración pública en el Estado de México.

La evaluación gubernamental ha cobrado mayor importancia a nivel mundial en los últimos años a partir del arribo de conceptos como eficiencia y eficacia⁶ al terreno de lo público, y particularmente con la llegada de lo que se ha denominado “la nueva gerencia pública” (Fuentes, 2010).

Este movimiento internacional, de la nueva gerencia pública, Wollman (2003) lo describe en tres momentos, tiene sus antecedentes en países europeos durante las décadas de los sesenta y setenta en Europa, con énfasis principal en la eficiencia; pasa después a centrarse en la eficacia durante la segunda mitad de la década de los setenta, principalmente por la crisis financiera internacional, y adopta durante los ochenta y noventa una serie de conceptos tomados de la administración no gubernamental que tienen que ver con el establecimiento de

⁶ Por eficiencia debe entenderse hacer lo necesario para alcanzar o lograr los objetivos deseados o propuestos, mientras que la eficacia se refiere a la obtención de resultados esperados al menor costo posible (fuentes, 2010).

objetivos, el desarrollo de programas y acciones para alcanzarlos y la evaluación de los resultados obtenidos (Fuentes, 2010).

Uno de los primeros trabajos al respecto es el de Osborne y Gaebler⁷, en donde se introducen al terreno público expresiones como competitividad, orientación a resultados, enfoque al cliente y descentralización. Se destaca de forma muy señalada el espíritu emprendedor del sector público, reconociendo en estos conceptos la influencia de autores tradicionales de la administración como Peter Drucker (Fuentes, 2010).

Por otra parte, diversas entidades internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, La Comisión Económica para América Latina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han contribuido a elevar el nivel de conocimiento sobre varios métodos y formas de evaluación, motivados principalmente por conocer el resultado de los proyectos apoyados en diversos países con recursos de organismos financieros internacionales (Fuentes, 2010).

México no ha sido ajeno a esa tendencia internacional, y de manera paulatina ha ido adecuando su marco jurídico para reflejar la creciente preocupación por realizar presupuestos anuales basados en objetivos e incorporar elementos de evaluación en el ejercicio del gasto público. Se destacan, en este aspecto, la promulgación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, la creación del

⁷ Osborne, David, Gaebler Ted, Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Weeley. Reading. USA. 1992.

Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, emitida en 2006 que sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que estuvo vigente desde 1976 (Fuentes, 2010).

A pesar de lo anterior, en la mayoría de los casos tanto los indicadores como las evaluaciones internas y externas se han centrado en medir aspectos de eficiencia, enfocándose a la regeneración del presupuesto ejercido, calculados al término de un ejercicio fiscal. Este resultado es usado comúnmente en el ámbito gubernamental como indicador suficiente para la determinación del presupuesto que habrá de ser asignado al próximo ciclo, pero que en realidad no arroja un resultado del impacto en la sociedad.

Lo anterior es indicativo de la poca importancia que se concede a indagar el resultado en términos objetivos propuestos y alcanzados como resultado de dicha inversión. Al respecto la evaluación de los programas en México es elevada al rango de ley en el año 2004 con la aprobación, por el Congreso de la Unión, de la Ley General de Desarrollo Social, la cual asigna al CONEVAL la atribución de evaluar la política social del Gobierno Federal por sí mismo o a través de organismos independientes.

Por otra parte la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece la obligación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de realizar evaluaciones de resultados de los programas sujetos a

reglas de operación, por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional e internacional.

A pesar de que en 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, no se han alcanzado niveles adecuados que permitan realizar una evaluación de impacto de los resultados alzados por los programas desarrollados.

El abreviado tratamiento que se da a la evaluación de impacto, es un argumento adicional a favor de la necesidad de contar con modelos que faciliten abordar este aspecto, trascendental en la ejecución de programas sociales principalmente. Por evaluación de impacto debe entenderse la identificación sistemática de las repercusiones positivas o negativas, deliberadas o involuntarias en el bienestar de individuos, hogares y comunidades como consecuencia de un programa, proyecto o de una política pública (Fuentes, 2010).

Entre los factores que limitan la aplicación generalizada de evaluaciones de impacto se encuentran su complejidad y costo. En cualquiera de los casos, la evaluación gubernamental en general, y la evaluación de impacto en lo particular, deben ser vistas como instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, aspectos a los que se ha adherido el gobierno mexicano desde 2000 (Fuentes, 2010).

Al igual que la tendencia a nivel mundial en el desarrollo del concepto de evaluación gubernamental, en el caso de la política social, en México pueden distinguirse varias etapas ligadas al modelo económico vigente, pasando por las etapas de crisis financiera e incremento en gasto y deuda pública, hasta las de recuperación y crecimiento económico.

La política social ha transitado de un enfoque de universalización en los beneficios a uno de focalización, como es el caso del programa Oportunidades y sus antecesores Progresá y Pronasol, y que actualmente se ha denominado PROSPERA (Fuentes, 2010).

A partir de 2001, adquirió mayor importancia la medición oficial de la pobreza y la evaluación de los programas sociales, aspectos que dan origen al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la adopción de una forma oficial de tres líneas para determinar el nivel de pobreza del país; la pobreza alimentaria, la de capacidades y la patrimonial, todas basadas en una línea de ingreso mínimo (Fuentes, 2010).

Este concepto se actualiza en 2009, cuando el CONEVAL establece una dimensión multidimensional de la pobreza, en la que considera no solamente al ingreso corriente per cápita, sino también derechos sociales como el nivel educativo promedio en el hogar, al acceso a los servicios de salud y seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y finalmente el grado de cohesión social.

La situación de pobreza en la que se encuentra casi la mitad de los mexicanos, obliga a que los mecanismos que se establecen para su mitigación, los planes y

programas dirigidos a la población en mayor necesidad, cuenten con elementos de evaluación de impacto, que además de contribuir a un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, apoyen en la toma de decisiones en materia de política pública que se formulan para determinar la permanencia de dichos programas y el incremento o la disminución de los montos presupuestales asignados (Fuentes, 2010).

Los compromisos de la administración pública en la sociedad contemporánea son múltiples, complejos y constantes. Se orientan al tratamiento y solución de las demandas sociales, políticas y económicas, las cuales compiten para ingresar a la agenda de las respuestas institucionales y tener así, los apoyos y recursos que permiten trascender en la vida colectiva. La intervención de la administración pública en la sociedad, tiene diversos matices que la configuran como un sistema de políticas públicas diferenciadas, encaminadas a modificar y solucionar aspectos puntuales de las condiciones de la vida colectiva (Fuentes, 2010).

Las responsabilidades que la administración pública cumple, implican la vigencia de una capacidad de respuesta confiable y efectiva para procesar e incluir en zona de solución institucional, la diversidad de planteamientos y requerimientos del quehacer social.

Para tal efecto, la consistencia de sus tareas es un aspecto medular a cumplir, y tanto el control como la evaluación pública, han de considerarse como palancas creativas para favorecer un ambiente de realización institucional que produzca ventajas compartidas a los ciudadanos. El control y la evaluación son herramientas para ordenar y racionalizar la acción de las instituciones

administrativas, y su eficacia se relaciona con los contextos de la institucionalidad que los definen y estructuran a partir de disposiciones, procesos y acciones concatenadas.

Los resultados de la acción gubernamental son producto de las capacidades administrativas que el Estado desarrolla para favorecer las ventajas compartidas a que tienen derecho las personas civiles y los grupos ciudadanos. Toda acción gubernamental tiene impacto positivo o negativo en la sociedad, dado que es inevitable el reajuste

de las posiciones sociales, económicas y políticas que se derivan con la aplicación de las políticas públicas. El cumplimiento o no de los programas gubernamentales, le concierne de manera predominante a la administración pública, entendida como la institución responsable de organizar los esfuerzos que se encaminan al mejor aprovechamiento de los recursos escasos para hacer efectivo el mejoramiento constante de las condiciones y relaciones de vida en la sociedad.

En la visión contemporánea de las instituciones, continúa teniendo importancia el diseño de los planes y programas públicos, pero un aspecto crucial de los mismos, es cómo se cumplen, y qué impacto final dejan para ventaja o desventaja de los ciudadanos. Por ello, el único modo de conocer y destacar el impacto de los resultados finales, es la evaluación. Si los gobiernos son instituciones creadas para atender y resolver problemas, así como conseguir resultados efectivos en favor del bien común, no hay duda que las tareas de evaluación son fundamentales para contrastar intenciones definidas con resultados obtenidos.

La evaluación es una tarea que orienta y esclarece con base en información viva y confiable, el desempeño institucional de la administración pública. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación.

Para efectos de la presente reflexión, se parte del supuesto de que el COPLADEM, desde su no muy lejana creación, no ha logrado consolidarse como la institución que ejecute a cabalidad las tareas y fines para los cuales fue creado. La evidente debilidad institucional que se arrastra desde su concepción no ha permitido consolidarlo como un organismo fundamental de la planeación del desarrollo, es decir; se trata de un sector que siendo estratégico para el desarrollo del Estado, se ha mantenido en un profundo letargo por motivos que tratarán de ser explicados en el desarrollo de este apartado.

Como contexto, uno de los supuestos determinantes que se establecían en el acuerdo de creación del COPLADEM en 1981, era el de fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales en el marco del Convenio de Desarrollo Social (C.D.S)⁸, cuyo objeto era el de fortalecer las vertientes de coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, además de la cooperación de los sectores sociales y privados para la instrumentación a nivel local de los

⁸ El Convenio de Desarrollo Social pretendía impulsar la participación de los gobiernos estatal y municipal en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, vincular la ejecución del Plan Nacional de desarrollo, programas sectoriales, regionales y especiales con el Plan Estatal de Desarrollo (Ríos y Cienfuegos, 1994).

planes global⁹, estatal, sectoriales y municipales, cuyo impacto ha sido limitado, o nulo en algunos casos (Ríos y Cienfuegos, 1994).

Partir del reconocimiento y necesidad de generar cambios que permitan situar la labor del COPLADEM, basados en el empoderamiento real de las funciones que le fueron otorgadas como parte de la evolución de la descentralización y el desarrollo regional en México, es primordial. Las tareas del organismo en el Estado de México deben colocarse en un lugar de privilegio en los temas de la planeación para el desarrollo.

Como ha sido mencionado, la bibliografía en cuanto al desarrollo, a la planeación del desarrollo, y las tendencias históricas y teóricas que a este acompañan son vastas, sin embargo, no se logró ubicar un caso de referencia parecido de evaluación y valoración del alcance real de los Comités de Planeación de México. Algunas experiencias del sector público son las que servirán de referencia para poder desagregar el conjunto de variables seleccionadas en las cuales se expresa lo que se ha sostenido en la hipótesis de la investigación.

En esta etapa de la investigación, es conveniente señalar que la evaluación realizada, y que se muestra en el siguiente apartado, tiene como objeto fundamental abonar a conocer el COPLADEM desde su conformación orgánica, las limitantes que al exterior se reflejan en poca efectividad en la operación y relevancia de las acciones realiza. Se trata como de entender como las facultades

⁹ Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se concibió la necesidad de ordenar un Sistema Nacional de Planeación con el propósito de reorganizar los instrumentos económicos y políticos al alcance del estado, al mismo tiempo se llevaron a cabo distintas acciones en los ámbitos estatal y municipal. Este constituyó un intento de congruencia y racionalidad política y administrativa en la que se concibe a la planeación como una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para: fijar prioridades, elegir alternativas, establecer objetivos y metas en tiempo y espacio, donde la evaluación y seguimiento fue el ran ausente de dicho plan (Sociedad Mexicana de Planificación, a.c. memoria, 1981).

limitadas del organismo y las prioridades políticas, entre otros aspectos, son factor en el impacto de las condiciones de vida de los habitantes del Estado de México.

La elección del modelo, resultó de la búsqueda de elementos probados de evaluación de la acción pública, sin embargo, otras evaluaciones sólo contemplan indicadores de impacto, que para los fines de la investigación se quedan cortos, ya que la intención de la presente evaluación es conformar un cuerpo de conocimiento que se sustente en la comprobación de un panorama más amplio de lo que con

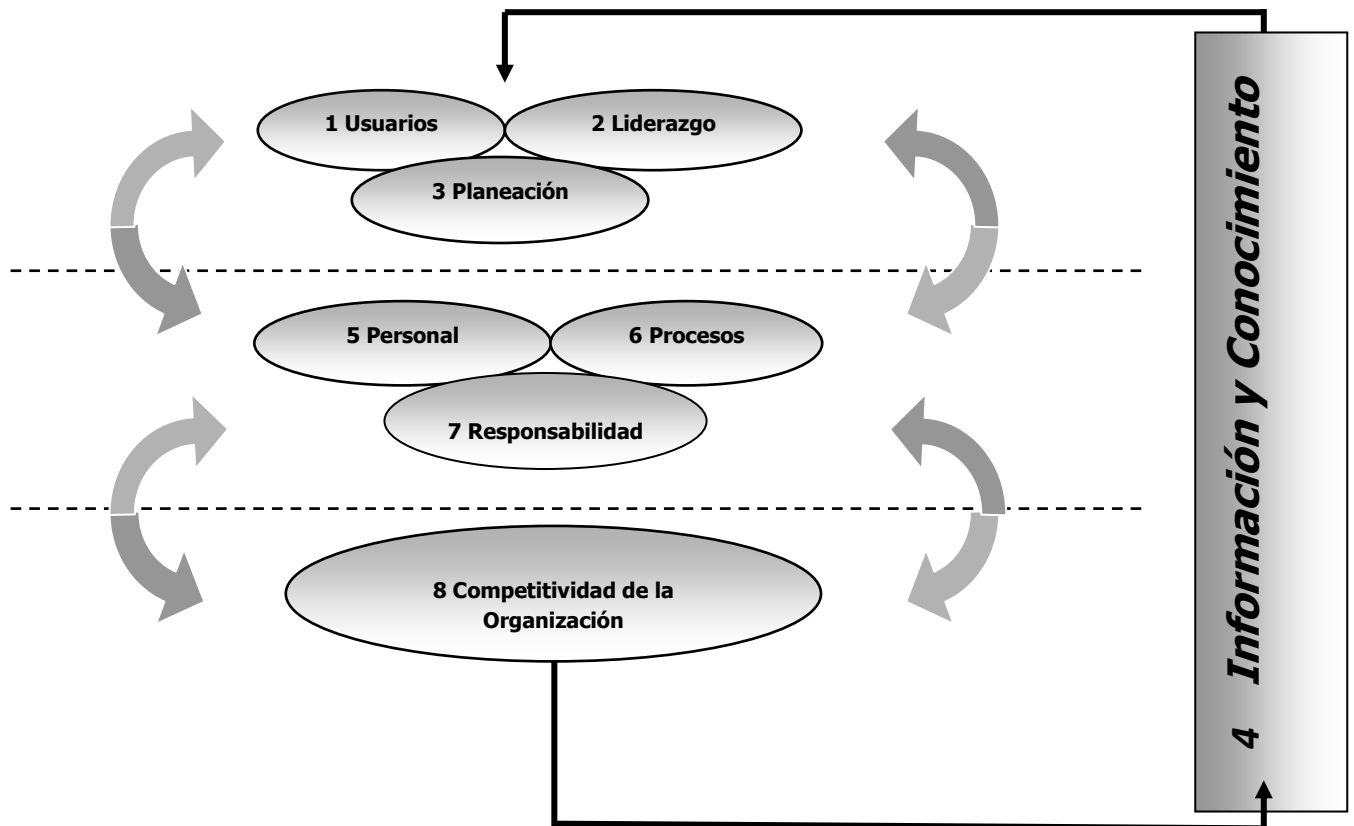
En ello, se eligió Modelo Nacional para la Calidad, conocido como Premio Nacional de Calidad, que es administrado por el Instituto para el Fomento a la Calidad Total (IFC), una asociación civil que congrega al sector empresarial y gubernamental, evaluadores, investigadores y especialistas que desarrollan herramientas directivas para guiar la definición estratégica y el rumbo de las empresas, sin embargo, en la revisión del modelo de calidad, se advirtió una gama de variables que podían ser sujetas de aplicación en el ámbito público, y específicamente para el caso del COPLADEM.

El modelo comprende un conjunto de criterios y subcriterios que a su vez se dividen en variables que son observadas y calificadas a través de la ponderación numérica de las mismas que permitieron reflejar el estado que guardan algunos de los principales aspectos de la operatividad del COPLADEM. Es importante señalar que la utilización de los criterios y subcriterios, fue replicada casi en su totalidad, sólo se dejaron de lado variables cuyo corte se ciñe estrictamente al ámbito empresarial y no incide de manera relevante en las funciones del COLADEM.

4.2. Estructura del Modelo Nacional para la Calidad Total (adaptación COPLADEM)

En la adaptación se respetó la estructura original del modelo. Este modelo está conformado por ocho criterios ordenados sistemáticamente, que representan los elementos fundamentales para el funcionamiento del COPLADEM. La definición de los criterios en el modelo da la explicación y el papel que cada uno de ellos desempeña.

El siguiente diagrama muestra la interrelación de los criterios del modelo:



Fuente: Aportes sistémicos del Premio Nacional de Calidad 2004.

El diagrama presenta la relación sistémica que existe entre los ocho criterios, es decir, unos dependen de los otros, todos están conectados y se afectan entre sí.

Esta relación sistémica muestra que el COPLADEM es dinámico, está en

constante movimiento y recibe retroalimentación tanto del interior como del exterior, sus relaciones no son lineales sino complejas, para la mejora se debe entender la complejidad del sistema en su conjunto, es decir una revisión global y no fragmentada de los ámbitos que conforman el organismo.

De todas las interacciones que se establecen en él con los usuarios, el líder, el personal, la comunidad, los procesos que se llevan a cabo en la institución así como sus resultados, cómo se benefician y cómo se afectan, ya que en su conjunto buscan el buen funcionamiento del mismo.

Cada uno de los criterios tiene una ponderación o puntajes diferentes. Estas ponderaciones se respetaron del Premio Nacional de Calidad y se incorporaron en la adaptación a la evaluación del COPLADEM. En el diagrama, los criterios están agrupados de acuerdo a su funcionamiento y adaptados a los requerimientos de la investigación.

4.2.1. Los criterios y su ponderación

De acuerdo con el Modelo del Premio Nacional de Calidad, los criterios y subcriterios se dividen de la siguiente forma:

Usuarios, Liderazgo y Planeación:

Permiten dar direccionalidad y propiciar la transformación del quehacer gubernamental en materia de planeación del desarrollo, impulsando la generación del valor proporcionado por el COPLADEM y la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Personal, Procesos y Responsabilidad Social:

Integran los elementos de transformación y generación de valor en el COPLADEM. Son aquellos sobre los que se manifiestan las estrategias para provocar la mejora continua de los sistemas y procesos, productos y servicios.

Competitividad de la Organización:

Se integran con el valor generado por el COPLADEM, derivado del cumplimiento de sus estrategias y la mejora continua de los procesos y sistemas de trabajo en los rubros de satisfacción de los usuarios; en el personal, en la sociedad y en la administración pública.

Información y Conocimiento

: Son los componentes que consolidan labores y productos dentro del COPLADEM, integran y retroalimentan a los elementos del sistema de planeación democrática del Estado para apoyar sus estrategias y desarrollo.

Los criterios presentan una descripción donde se explican sus propósitos como elementos del sistema organizacional.

Cada criterio se divide en subcriterios los cuales cubren con el mayor detalle posible cada aspecto a abordar. Cada uno de éstos presenta una descripción donde se explican sus propósitos. Los criterios son indicativos y excluyentes, en ningún caso son exhaustivos. Encabezan una lista de variables que de manera orientadora aportan algunos ejemplos de los aspectos más determinantes de las

funciones del COPLADEM, facilitando el diagnóstico, la comprensión y la delimitación de los puntos fuertes y áreas de mejora del caso de estudio.

Las variables son enunciados e indicadores que plantean información sobre las formas de trabajo, no tienen un alto nivel de concreción y no son prescriptivos. Cabe señalar que en un ejercicio posterior se podría llegar a un nivel de profundidad mayor, sin embargo para los fines de la investigación son suficientes y flexibles, es decir, se pueden modificar o añadir otros, de acuerdo a las tendencias de la crítica que se desee obtener en un futuro respecto de las labores que se realizan en el COPLADEM.

Cada criterio y subcriterio tiene una puntuación que se designó en base a la recopilación de la información por parte de los informantes calificados, los cuales están orientados a dar sustento desde el campo de un modelo probado, una serie de aportes que permitan estimular el desarrollo del COPLADEM, así como la proyección del mismo para tareas futuras.

La ponderación del modelo, la cual en su fuente original deriva de la suma de la calificación de los criterios en 1000 puntos, para el caso del COPLADEM suma 1000 puntos de igual forma, sin embargo la calificación entre criterios varía del modelo original ya que no fueron considerados todos los subcriterios de evaluación por los motivos antes expresados (ver tabla 1).

Tabla. 1. Distribución de criterios y subcriterios

No.	Criterio	Sub-criterios	Variables evaluadas	Valor de Ponderación	Ponderación original	Resultado de la ponderación
1	Usuarios	Conocimiento de los Usuarios actuales y potenciales	22	122	50	80
		Relación integral con los usuarios	15	83	50	44
		Suma	37	205	100	124
2	Liderazgo	Liderazgo	16	88	100	49
		Suma	16	88	100	49
3	Planeación	Planeación estratégica	17	94	50	52
		Planeación operativa	13	72	50	43
		Suma	30	166	100	95
4	Información y conocimiento	Información y análisis	8	44	50	23
		Conocimiento organizacional	6	33	50	16
		Suma	14	77	100	39
5	Personal	Sistemas de trabajo	11	61	40	30
		Desarrollo humano	10	55	30	32
		Calidad de vida	14	78	30	38
		Suma	35	194	100	100
6	Procesos	Diseño y desarrollo de Servicio y Procesos	8	44	50	24
		Administración de procesos	12	66	50	35
		Suma	20	110	100	59
7	Responsabilidad social	Ecosistemas	10	55	50	25
		Compromiso con la comunidad	5	28	50	14
		Suma	14	77	300	39
8	Competitividad	Competitividad de la organización	14	77	300	45
		Suma	14	77	300	45
Total			181	1000	1000	550

Fuente: Elaboración propia, con base en el ajuste del modelo del Premio Nacional de Calidad.

Para poder determinar las calificaciones por variable, los informantes calificados, todos ellos servidores públicos que han transitado y dirigido el COPLADEM en un periodo cercano a 5 años, entre 2009 y 2014, por medio de preguntas relacionadas con las variables que se encuentran en el anexo al final del documento, permitieron calificar los ocho criterios, 15 subcriterios y 181 variables analizadas a través de la siguiente escala de valoración:

La escala de valoración fue respetada del modelo original, la cual se conforma de la siguiente manera:

Tabla 2. ESCALA DE VALORACIÓN	
Puntuación	Definición operativa
1	No existen evidencias de acciones realizadas todavía
	Algunas ideas no se han concretado
	Sin logro o muy bajo
2	Existen indicios de que se está produciendo algo
	Algunas acciones aisladas
	Algunas acciones dieron lugar a ciertas mejoras
	Nivel de logro bajo
3	Claras evidencias de acciones realizadas
	Revisiones periódicas y frecuentes que se manifiestan en mejoras
	Avances significativos
	Niveles altos
4	Planteamientos excelentes
	Altos niveles de logros
	Acciones bien desarrolladas que llevan a mejoras muy significativas

Fuente: Premio Nacional de Calidad, 2004.

Respecto a los parámetros de medición dónde 1 responde a las peores condiciones y 4 a las mejores, expresan ideas no necesariamente coincidentes entre los informantes sin embargo en su mayoría se ha detectado coincidencia, y una promedio de calificación de las variables en el rango del número 2, que responde a 1. Indicios de que se está produciendo algo, 2. Algunas acciones aisladas, 3. Algunas acciones dieron lugar a ciertas mejoras y 4. Un nivel de logro bajo.

Las aportaciones parten de la experiencia de cada uno de ellos en el organismo y en la administración pública, en apego a un ejercicio objetivo y crítico de las funciones del COPLADEM, del personal, de las atribuciones, de la imagen al exterior, de su rol en el Gobierno del Estado de México, y de su rol como organismo encargado de la planeación del desarrollo en la entidad.

4.3. Descripción y análisis de criterios y subcriterios

A continuación se describen los ocho criterios y subcriterios que se acompañan de una interpretación que se ha denominado análisis genérico, en el cual se concentran algunas de las ideas principales en torno a los resultados obtenidos que a su vez se sintetizan en un gráfico que engloba los resultados de la ponderación por subcomponente de cada criterio.

El mecanismo de ponderación, así como el concentrado de las variables se pueden observar al final del documento en el apartado de anexos. En él se puede encontrar explícitamente el valor que fue asignado por criterio y por informante.

Como ha sido mencionado anteriormente, los servidores públicos han ocupado cargos en la administración pública, especialmente en el COPLADEM como directores del mismo y un ex secretario de Estado. Para efectos de manejo de la información se ha entendido a los informantes como E1, E2, E3, E4, dónde:

E1. Fernando Díaz Juárez, Ex Director del COPLADEM 2010-2011.

E2. Alejandro Gutiérrez Ordaz, Ex Director del COPLADEM 2011-2012.

E3. Julio Castellón Guillermo, Ex Director del COPLADEM, 2013-2014.

E4. Isidro Muñoz Rivera, Ex Secretario Técnico del Gabinete 2011-2014.

Es importante tener en cuenta la escala de valoración presentada a lo largo de la lectura e interpretación de los criterios. En algunos casos las gráficas muestran dispersión entre alguno de los 4 criterios de calificación, pero también en algunas ocasiones las aportaciones y resultados se concentran en un solo rango, lo cual denota respuestas coincidentes entre los informantes. Por último, es importante que sumar que la interpretación personal acompaña las calificaciones derivado de la experiencia laboral en el sector del 2011 a la fecha.

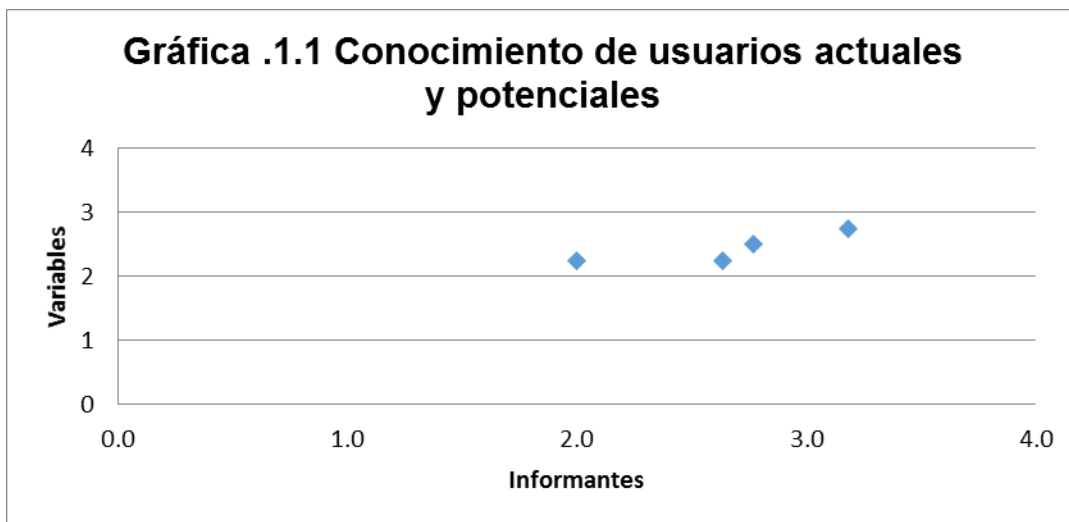
Criterio 1. Usuarios

Se refiere a la forma como el COPLADEM incide en el conocimiento y acercamiento de los usuarios actuales y potenciales, y cómo ellos perciben el valor proporcionado por el organismo. Incluye la manera en que se fortalece la relación con sus usuarios y la evaluación de su satisfacción y preferencia.

1.1 Conocimiento de los usuarios actuales y potenciales

Se refiere a cómo el COPLADEM estudia las necesidades y expectativas de sus usuarios (sociedad), actuales y potenciales, así como las posibilidades de prever las expectativas de los mismos. También estudia su posición frente a otros organismos, así como las características de sus servicios que añaden valor y generan ventajas competitivas a sus usuarios. Incluye también la forma en la que el comité evalúa la satisfacción y preferencia de sus usuarios.

Síntesis de la valoración:



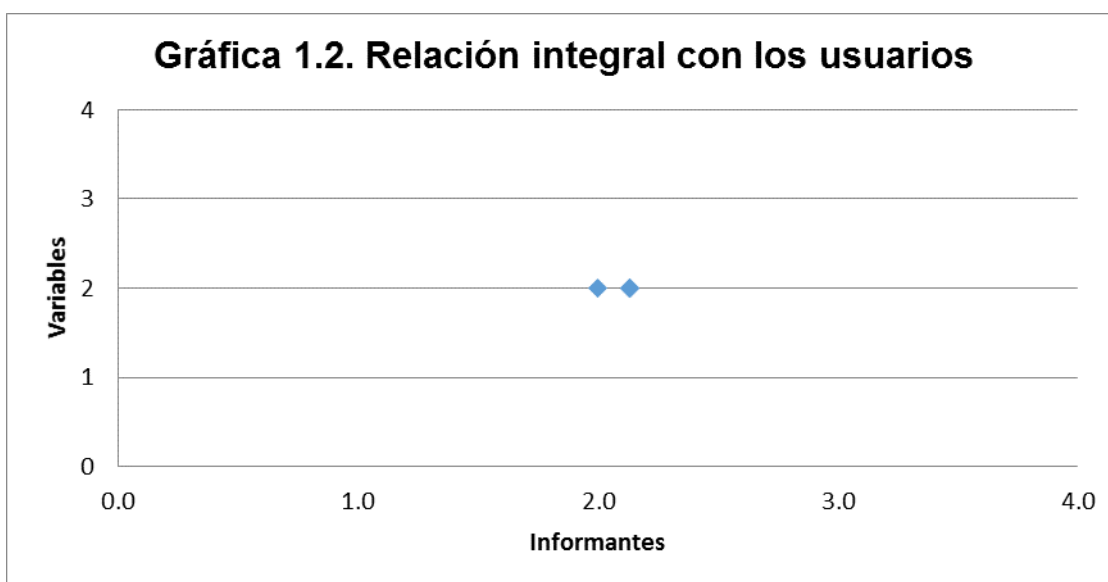
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado.

Concentración entre los rangos 2 y 3 de calificación.

1.2 Relación integral con los usuarios

Se refiere a cómo el COPLADEM responde a los requerimientos detectados y promueve la construcción y fortalecimiento de relaciones positivas duraderas con los diferentes ordenes de gobierno y con el sector social.

Síntesis de la valoración:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado.

Concentración rango 2.

Análisis genérico:

Los criterios muestran concentración en el rango 2 de los cuatro informantes calificados. El sector social como principal receptor de las actividades que realiza el COPLADEM al concertar a los tres órdenes de gobierno muestra indicios de empoderamiento. El proceso de participación ciudadana, el cual es un requerimiento legal aún se limita a ello, es laxo e incluso sujeto a manipulación, sin

llegar al extremo de creer que los cambios en los procedimientos relativos a la participación son por sí mismos una garantía del plan o programa, ni en términos técnicos, ni de su legitimidad o que necesariamente los planteamientos emitidos en esquemas comunitarios sean automáticamente mejores que los propuestos por el gobierno.

Por otro lado, al ser concebido como un organismo de carácter coordinador entre los ámbitos federal, estatal y municipal, la capacidad de maniobra del organismo y concertación efectiva se ve reducida ante la inoperancia del Convenio de Desarrollo Social, existe nula comunicación entre organismos de otros estados a pesar de ser estar estipulado en el manual de procedimientos del COPLADEM.

EL COPLADEM no funge como coordinador y concertador del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Un tema recurrente entre los informantes calificados es la modificación a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en el cual se empodere y fortalezca la función del comité como un organismo determinante de la planeación en el estado.

EL personal del COPLADEM es limitado, como organismo desconcentrado no cuenta con la fortaleza que permita atender a las 16 regiones del Estado de México, no hay áreas específicas encargadas del desarrollo regional.

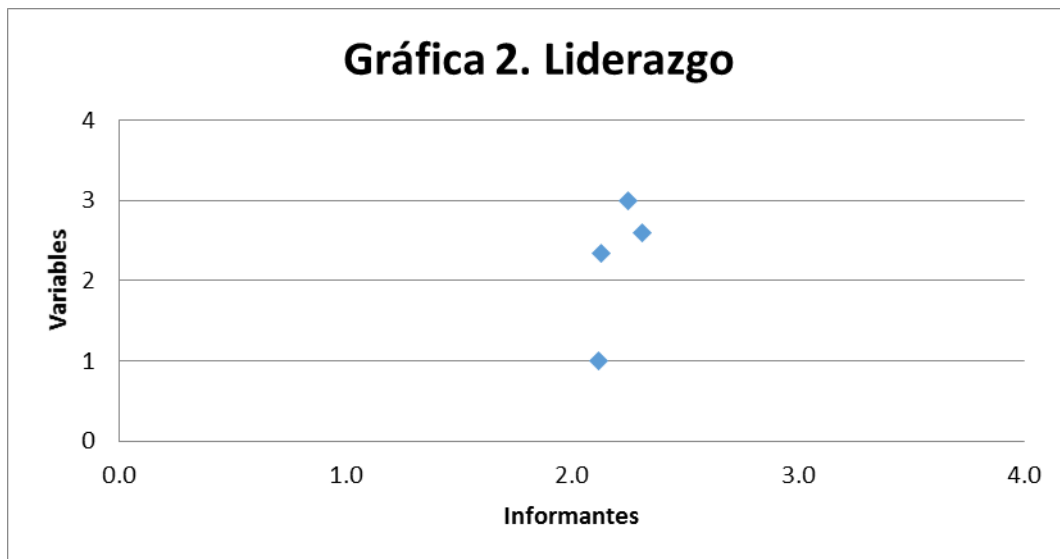
Al ser constitucionalmente el organismo encargado de concertación y fomento de la participación ciudadana, la legitimidad de dichos procesos ha sido un reto sin superar. Dicho ejercicio se remite a un proceso concentrador de propuestas ciudadanas en eventos multitudinarios (foros temáticos abiertos, foros regionales

abiertos, encuestas y sondeos de opinión, buzones de opinión ciudadana, estudios e investigaciones académicas y sociales, registro de demandas de campaña, consulta popular a través de medios electrónicos y recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM) que no tienen un tratamiento ni sistematización de información, no cuentan con un seguimiento real y a la postre no representan ni denotan una postura social, convirtiéndose entonces en un ejercicio de simulación para legitimar un acto constitucional preestablecido.

Criterio 2. Liderazgo

Se refiere a la función y la participación de los directivos y servidores públicos operativos del COPLADEM en la gestión de sus atribuciones y competencias, así como la forma en que promueve una cultura de calidad y diseña, implanta y evalúa un sistema de mejora continua.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado.

Concentración entre el rango 2 y 3.

Análisis genérico:

Significa que ante situaciones de emergencia se tengan los medios idóneos para asegurar la estabilidad, la complejidad y la gobernabilidad de los sistemas políticos, en especial los sistemas de planeación. El entrenamiento de excelencia que debe caracterizar y revitalizar al servicio público, tiene como objetivo adoptar criterios aleatorios, heurísticos y conjeturales para racionalizar la acción de gobierno. Requiere a la vez, la construcción de futuros alternos (positivos y

negativos), lo cual implica el desafío de explorar las realidades de gobierno tomando en cuenta incertidumbres y prospectiva (Uvalle, 2011).

Se requiere entrenamiento de excelencia, que implica salir de los terrenos del sentido común; de más de lo mismo, de la intuición y de la mera experiencia para adoptar una actitud reflexiva que de cauce a la creatividad y a la innovación para gobernar los nuevos escenarios de la sociedad. En consecuencia, es opuesto a las prácticas donde predominan las disquisiciones o las verdades absolutas. (Karl Popper en Uvallo, 1997), señalaba que “las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas”.

Aunado a ello, en lo que respecta al personal técnico capacitado, en la nueva concepción del servicio público es de enorme trascendencia la actitud de los servidores públicos. Su contribución para distinguir con criterios funcionales las decisiones estratégicas de las urgentes e importantes, es punto de partida para ganar eficacia y aprovechar mejor los recursos escasos.

En esta lógica los servidores públicos tienen mucho que aportar, un servicio público lúcido, competente y confiable lo demanda la ciudadanía, un servicio público creativo, audaz y visionario es condición para la existencia del buen gobierno. Los servidores públicos que se sitúan más allá de lo circunstancial para comprometerse con proyectos que desarrollan a la sociedad con el esfuerzo de los ciudadanos y de este modo, asegurar la sobrevivencia creativa y positiva del Estado.

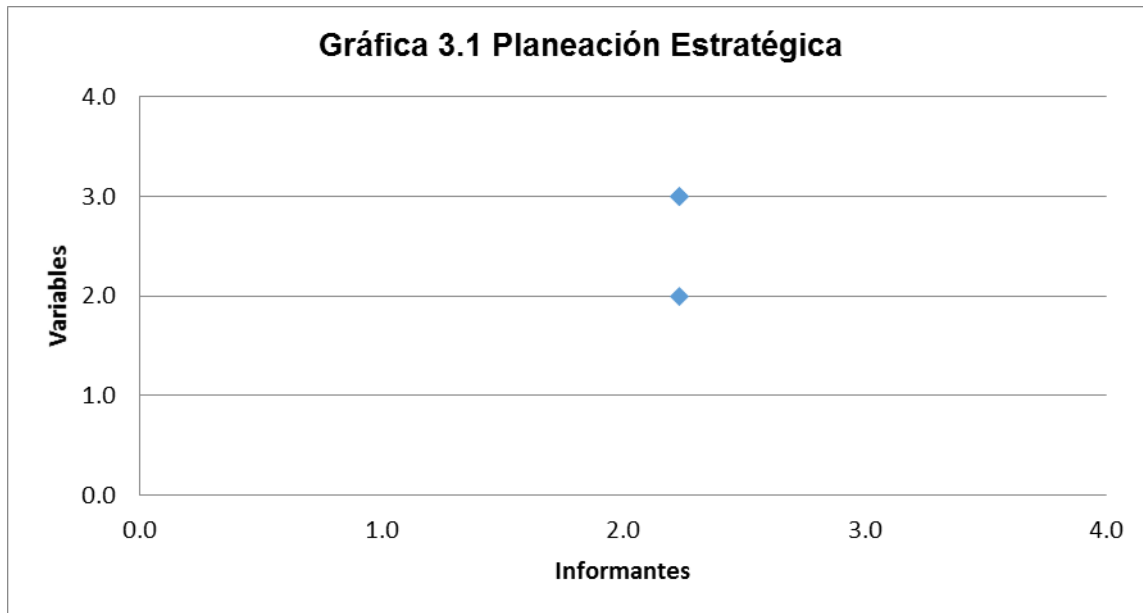
Criterio 3. Planeación

Se refiere a la forma en que la planeación orienta al COPLADEM hacia la mejora y cómo se definen y despliegan sus objetivos y estrategias y se reflejan en la instrumentación de los principales documentos rectores de la política gubernamental.

3.1. Planeación estratégica

Se refiere a la forma como el COPLADEM unifica la orientación y establece sus objetivos, metas y desarrolla estrategias tanto en la gestión interna de sus procesos como de la dirección de las facultades que por ley le corresponden.

Síntesis de la medición:



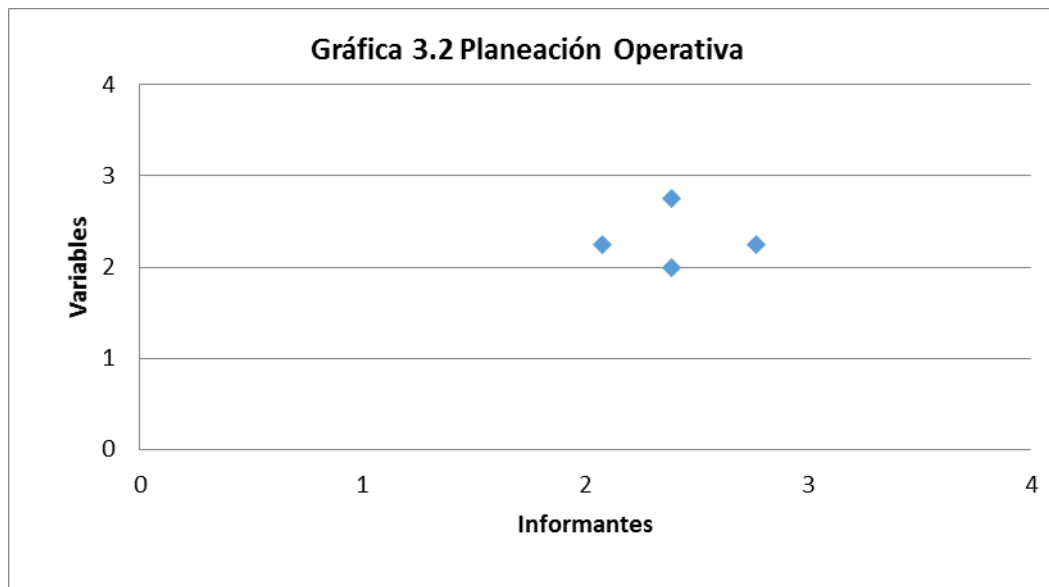
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado.

Concentración rango 2.

3.2. Planeación operativa

Se refiere a la forma como el COPLADEM despliega sus objetivos, metas y estrategias en planes de acción referidos a la gestión estratégica y administrativa, y evalúa la contribución al logro de los objetivos planteados en el proyecto institucional.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado.

Concentración rango 2 y 3.

Análisis genérico:

A manera de referencia conviene apuntar que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) coordinó la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y de los programas que de éste se derivan. Para su formulación se contó con el apoyo de los titulares de las dependencias y de sus correspondientes unidades de información, planeación, programación y evaluación (UIPPE´s).

Se realizó un ejercicio tendiente a los preceptos democráticos, para ello, se dispuso la realización de foros de consulta, dando cumplimiento legal al artículo 15, fracción II, de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y al artículo 23 de su reglamento; en ellos participaron 6 mil 645 personas y se registraron 2 mil 926 ponencias en el portal electrónico del Gobierno del Estado de México¹⁰.

El PDEM 2011-2017 se estructuró sobre la base de tres pilares: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida, los cuales, a su vez, se vinculan a tres ejes transversales: Gobierno Municipalista, Gobierno de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo. Con apego a los mandatos legales del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios se llevó a cabo, en una segunda etapa, la formulación de los programas sectoriales y especiales.

Los programas sectoriales y especiales se estructuraron, de acuerdo al manual que para tal propósito diseñó la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, en siete capítulos y un anexo técnico; los tres primeros se refieren a la introducción, marco legal y subcomités sectoriales para la formulación de los programas, respectivamente; el cuarto contiene un diagnóstico, describiendo los principales problemas identificados en el PDEM 2011-2017.

De dichos documentos, el quinto capítulo se aplica a la prospectiva y el sexto a la estrategia, donde se precisa la coordinación y concertación, para cumplir los

¹⁰ Cifras oficiales, portal del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

objetivos y lograr un eficaz esquema de programación-presupuestación; el séptimo capítulo se destina al seguimiento y evaluación, para medir los avances cualitativos y cuantitativos de la acción gubernamental, a través de indicadores estratégicos propios de las dependencias que integran la estructura del Ejecutivo Estatal, así como de aquellos otros, de carácter externo, que miden el desarrollo de la entidad en temas específicos.

Respecto a los programas regionales, de acuerdo a lo señalado por los artículos 11 y 14 fracción VIII de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como por lo dispuesto en las fracciones I y III del artículo 82 del Reglamento de dicha ley el COPLADEM, en colaboración con “El Colegio Mexiquense”, A.C., coordinó la elaboración de los 16 programas de desarrollo regional con vigencia sexenal.

Para su elaboración se siguió una metodología con enfoque sistémico, a partir de la cual se articulan, y otorga coherencia, a los elementos que configuran la problemática y posibilidades de las regiones, considerando como factor esencial el contexto particular de cada lugar.

Con un criterio territorial, los documentos inician con un diagnóstico cuyo contenido se agrupa conforme a los tres pilares que forman parte del plan: Gobierno Solidario (ámbito social), Estado Progresista (ámbito económico), Sociedad Protegida (ámbito de seguridad ciudadana y procuración de justicia), así como a los ejes transversales Gobierno Municipalista, Gobierno de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo.

A partir del diagnóstico y la identificación de las tendencias previsible en un horizonte de mediano y largo plazos se establecen dos escenarios prospectivos: el primero, tendencial y el segundo, alternativo-factible, para identificar las condiciones que se podrían alcanzar, si se tomaran medidas pertinentes en cada uno de los ámbitos analizados.

En el último apartado de los 16 programas regionales se incluyen lineamientos para evaluar y dar seguimiento a su cumplimiento. Tales mecanismos permiten identificar dificultades para poner en marcha las acciones y las medidas tendientes al ajuste de los objetivos y estrategias respectivos.

Lo anterior es reflejo de un proceso planificado, que a pesar de las firmes bases metodológicas no consolida reales acciones reflejadas en el bienestar de la sociedad, el proceso de seguimiento y efectividad del Plan de Desarrollo encuentra limitantes recurrentes en su ejecución, el factor político es un factor determinante en cada periodo de gobierno.

Se concreta que se requiere de una visión integral de gobierno, de voluntad política y compromiso de los distintos actores públicos, sociales y privados, una visión e ideario sensato de dónde está y hacia dónde se dirige el Estado de México, si se pretende seguir las inercias centrales que han marcado su desarrollo, o se pretende incidir en la planeación del desarrollo y fortalecer la normatividad, y empoderar el ejercicio de la planeación a través de su hasta hoy principal órgano de planeación, el COPLADEM.

En general se observa un proceso congruente, con una estructura metodológica sólida, que en acompañamiento con expertos, sociedad, y sector público denotan participación en la elaboración de los documentos descritos. Es una cuestión de tiempo para determinar si los esfuerzos realizados cobran vigencia y resultados mensurables o si se repite el patrón de resguardo de los documentos dogmáticos una vez publicados.

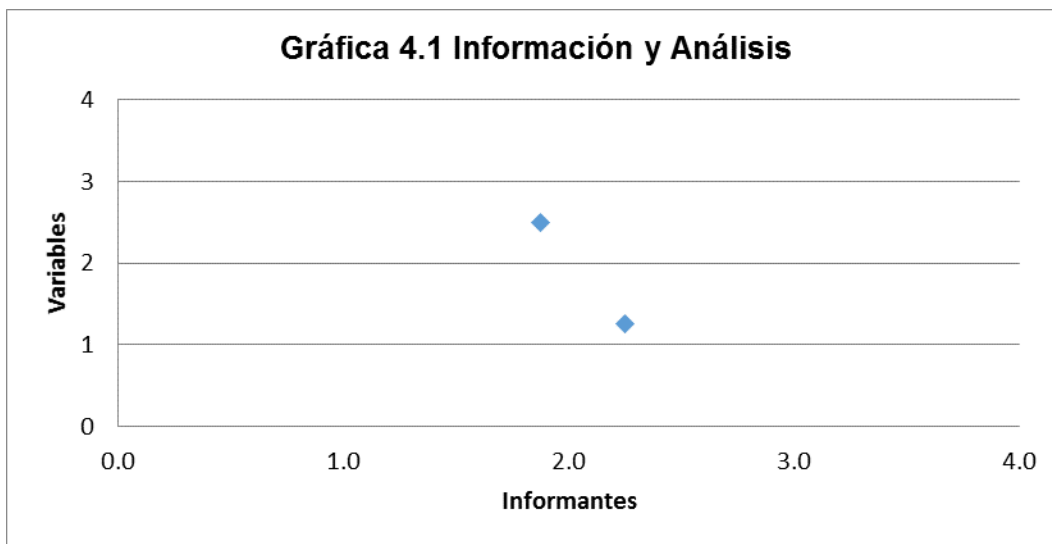
Criterio 4. Información y conocimiento

Se refiere a la forma en cómo se obtiene, analiza, estructura y comunica la información y el conocimiento para la gestión, tanto en el ámbito público como en el social, para apoyar el logro de las estrategias, desarrollo del COPLADEM y promover el cambio y la innovación.

4.1. Información y análisis

Se refiere a la forma como se obtiene y analiza la información para la planeación, desarrollo y evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas así como la mejora continua de los servicios y procesos del comité.

Síntesis de la medición:



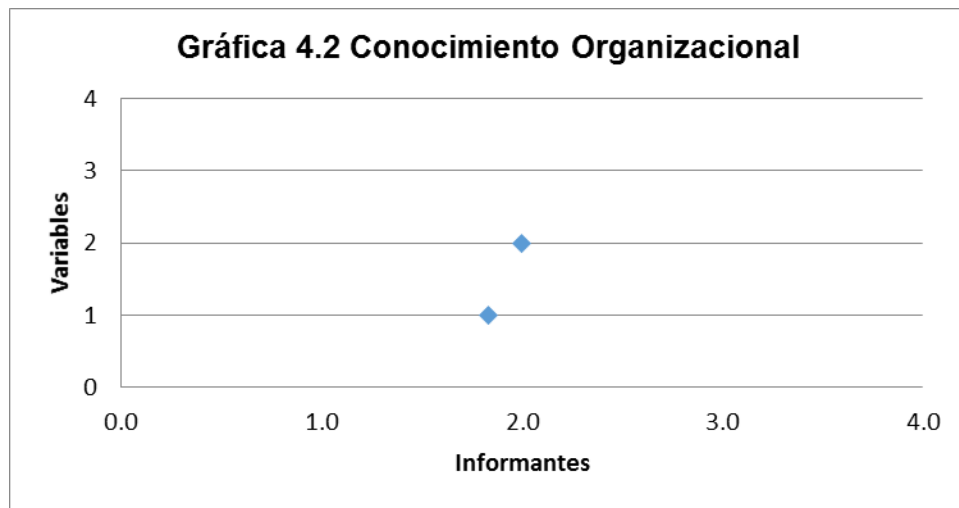
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado.

Concentración menor a 2 y 2.

4.2 Conocimiento organizacional

Se refiere a la forma cómo el COPLADEM estimula la identificación, generación, documentación y aplicación generalizada del conocimiento organizacional para la innovación de sus estrategias y desarrollo.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración menor a 2 y 2.

Análisis genérico:

Aprovechar la innovación tecnológica para modernizar y desarrollar la vida administrativa de los gobiernos es condición para fomentar el trabajo en equipo, compartiendo valores y compromisos que tengan por objeto alcanzar la mejor calidad en lo que el gobierno hace y cómo lo hace.

Mediante la puesta en práctica y consolidación de los sistemas que impulsa el COPLADEM de monitoreo y evaluación, se pretende proveer periódicamente

información estratégica oportuna, suficiente y de calidad para que el titular del Gobierno del Estado de México y las autoridades del primer nivel en las dependencias que integran este último puedan soportar la toma de decisiones en torno al seguimiento y evaluación de sus respectivos compromisos, acciones y proyectos estratégicos, con criterios de cardinalidad, análisis e interpretación.

El flujo de información que se desprenda de la consolidación de los sistemas generará una razonable seguridad, tanto para seguir con la realización de los compromisos, acciones y proyectos, como para, en una perspectiva dinámica y siempre oportuna, incorporar ajustes técnicos, financieros, operativos o de cualquier otra índole a las desviaciones observadas respecto a los planteamientos originales.

La consolidación de las bases tecnológicas en el COPLADEM, permitirá el funcionamiento de ambos, tiene, como premisa básica, la de propiciar la capitalización institucional, mediante el uso racional e intensivo de la capacidad administrativa instalada y aplicada al cumplimiento de los compromisos, acciones y proyectos estratégicos.

Se advierte el estancamiento en la generación de modelos y mecanismos efectivos de planeación con una puntuación tendiente a dos y menos dos en la escala de valoración en sus distintas fases y de acuerdo a la realidad estatal, basados en conocimientos teóricos debidamente instituidos, respaldados en la experiencia y técnicamente planeados.

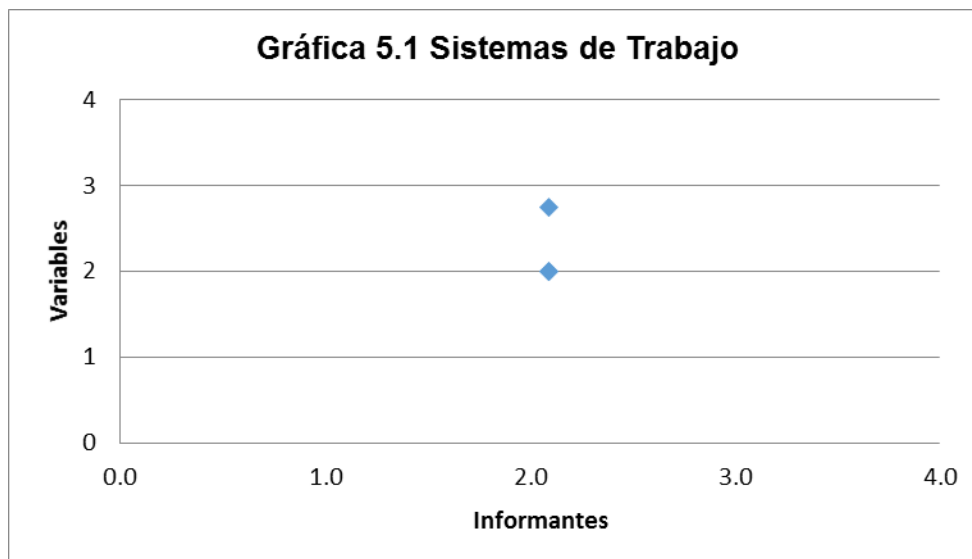
Criterio 5. Personal

Se refiere a la forma cómo el COPLADEM, crea las condiciones necesarias para propiciar el desarrollo del personal a fin de mejorar su desempeño y calidad de vida como fundamento para el desarrollo organizacional.

5.1. Sistemas de trabajo

Examina la forma como el COPLADEM diseña sus sistemas de trabajo y crea una estructura de alto desempeño.

Síntesis de la medición:



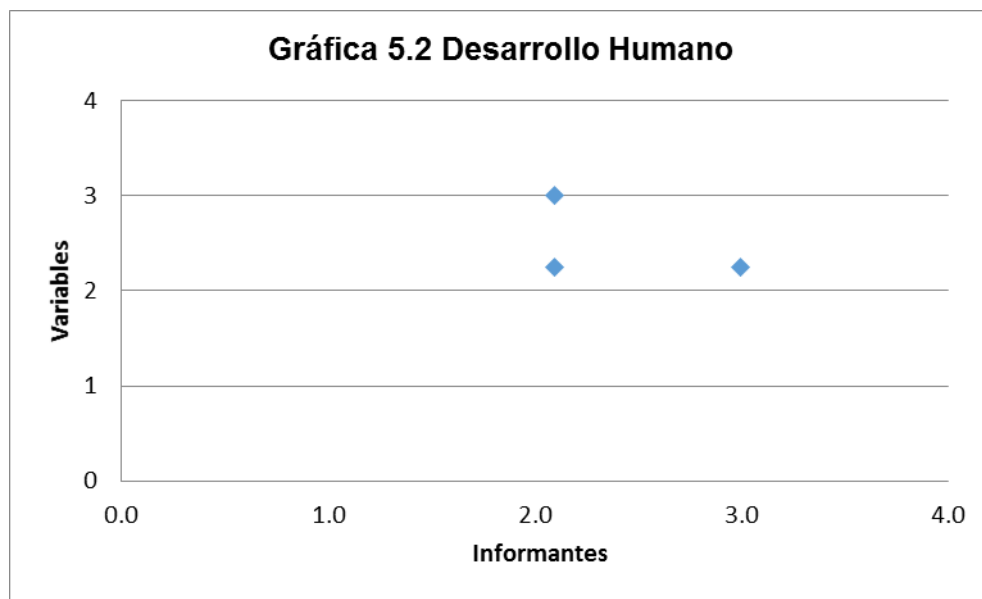
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración en el rango 2.

5.2. Desarrollo Humano

Se refiere a la forma como el COPLADEM desarrolla conocimientos, habilidades y actitudes, definidos a partir del diseño de los sistemas de trabajo y la planeación estratégica, con la finalidad de lograr el desarrollo de competencias del personal y el alto desempeño del propio COPLADEM.

Síntesis de la medición:



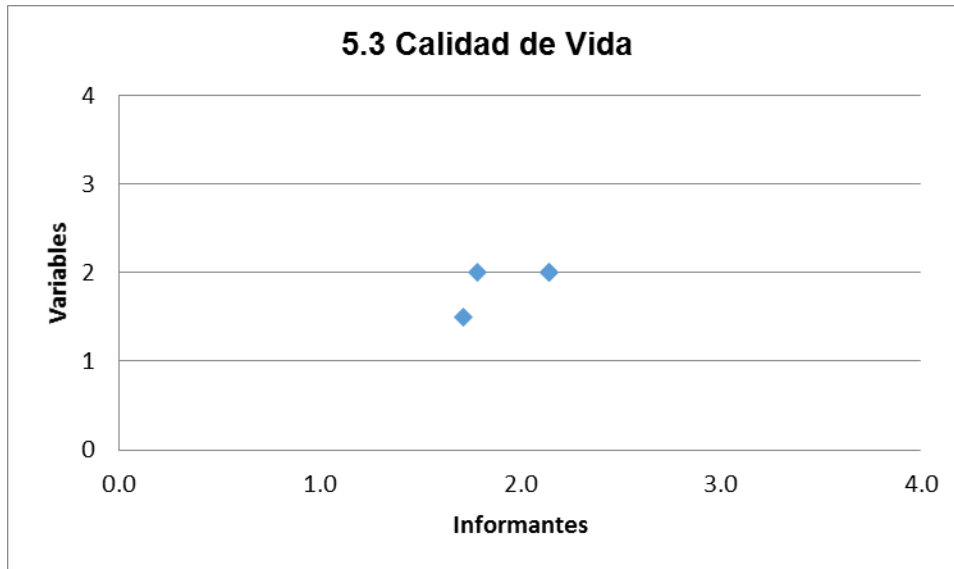
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración entre 2 y 3.

5.3 Calidad de vida

Se refiere a la forma como el COPLADEM mejora la satisfacción, motivación, salud y bienestar del personal, en el trabajo y por el trabajo mismo y la relación laboral entre los integrantes y entidades externas.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración en menos de 2 y 2.

Análisis genérico:

Como ya fue mencionado, la estructura del COPLADEM es insuficiente, 32 servidores públicos son los encargados de monitorear todas las actividades de la ejecución del PDEM, en el orden estatal, dejando un amplio vacío en el desarrollo local, el cual desde el punto de vista legal debe ser impulsado como una de las principales actividades del comité.

Otro de los aspectos que pueden poner en evidencia las debilidades de la administración dentro de este organismo es la estructura y organigrama insuficiente, el servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de la alta decisión

gubernamental, también estén preparados para que la acción de gobierno evite colapsos, rupturas, o destrucción de las instituciones públicas.

El perfil profesional del personal del COPLADEM requiere de mayor especialización además del incremento de la plantilla que labora en él, cuya formación en materia de planeación permita fortalecer las capacidades del organismo

A pesar de trabajar con convenios de colaboración con otras dependencias del gobierno del estado, los cambios en el gabinete legal, impiden la continuidad de las acciones, lo que es prioridad para un servidor público, no lo es para quien retoma la dirección general del COPLADEM, las acciones de largo plazo no encuentran cabida.

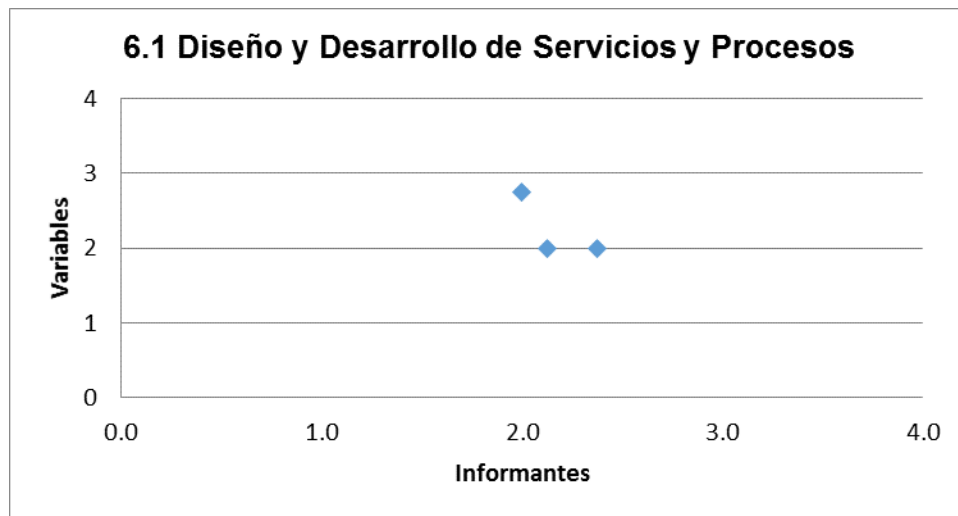
Criterio 6. Procesos

Se refiere a la forma como el COPLADEM diseña, evalúa y mejora los servicios y procesos a fin de aportar valor de forma consistente a los usuarios y alcanzar los objetivos del proyecto institucional.

6.1. Diseño y desarrollo de servicios y procesos

Se refiere a la forma en que el COPLADEM desarrolla ventajas competitivas mediante el diseño de servicios y procesos que permiten anticiparse a las necesidades y expectativas de sus usuarios y a las nuevas demandas de una sociedad cambiante.

Síntesis de la medición:



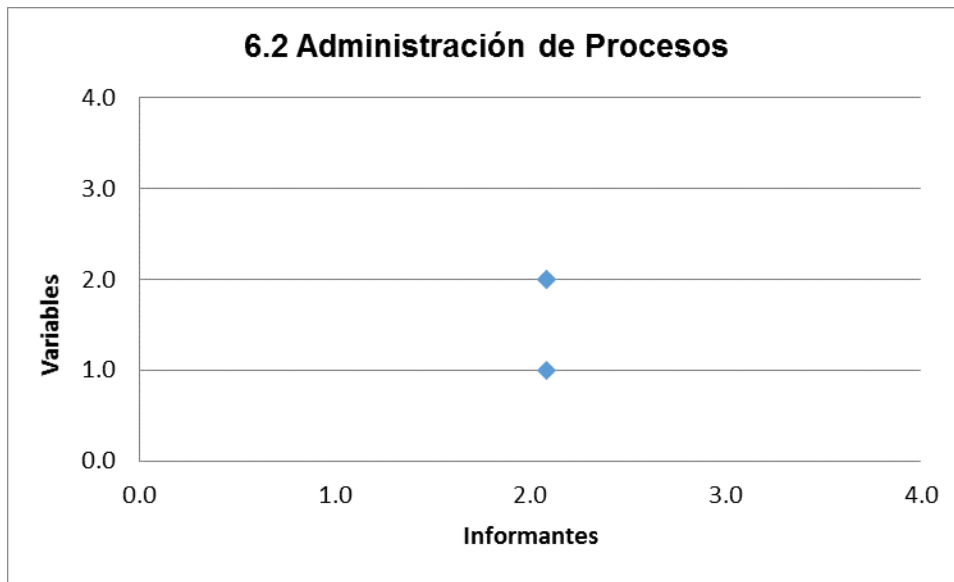
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración rango 2 y más de 2.

6.2. Administración de procesos

Se refiere a la forma en que el COPLADEM brinda sus servicios mediante procesos competitivos para responder a los requerimientos, necesidades y expectativas de los usuarios y lograr los propósitos planteados en el proyecto institucional.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración rango 2.

Análisis genérico:

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento del PDEM 2011-2017 y sus programas, mediante el seguimiento oportuno a cada una de sus estrategias y líneas de acción se concibió el Sistema Integral de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de México (SIPEGEM).

Dicho sistema se nutre de información que proveen y actualizan las UIPPE's de las dependencias del gobierno del estado de México. Con la colaboración de

personal técnico de distintas dependencias fue posible integrar metas e indicadores asociados a las líneas de acción que los sectores comprometieron llevar a cabo. Lo señalado se resume en fichas técnicas incluidas en un anexo.

Conjuntamente el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) y el COPLADEM diseñaron el SIPEGEM, como un módulo específico del Sistema de Información Estadística del Informe de Gobierno (SIEIG) (plataforma en línea) para incorporar la información del plan y los programas sectoriales, especiales y regionales, contra la cual las dependencias presentan avances y resultados.

La interfaz de referencia permite homologar tiempos de reporte, coadyuva en la disminución de cargas de trabajo a las UIPPE's, evita duplicidades y aporta información adicional asociada a los informes de gobierno, facilitando las tareas de seguimiento y evaluación del plan y sus programas.

El IGCEM administra y resguarda la información estadística contenida en el SIEIG y en el SIPEGEM, coordina los procesos de captación e integración, verifica y valida su incorporación al sistema, calendariza fechas de captura y genera claves de acceso para cada uno de los sectores. Por su parte, el COPLADEM administra el sistema; además, contempla la emisión de reportes, de acuerdo al interés de los demandantes de información estratégica para sustentar la toma de decisiones.

El funcionamiento del Comité implica la puesta en marcha de acciones de seguimiento y evaluación concomitantes y oportunas, hasta ahora postergadas o

bien que no han logrado consolidarse, sin duda lo anterior es señal de que se avanza pero son acciones que urgen de voluntad política. Se debe contemplar que no existen recursos financieros adicionales para que crezcan las estructuras orgánico-funcionales del gobierno estatal.

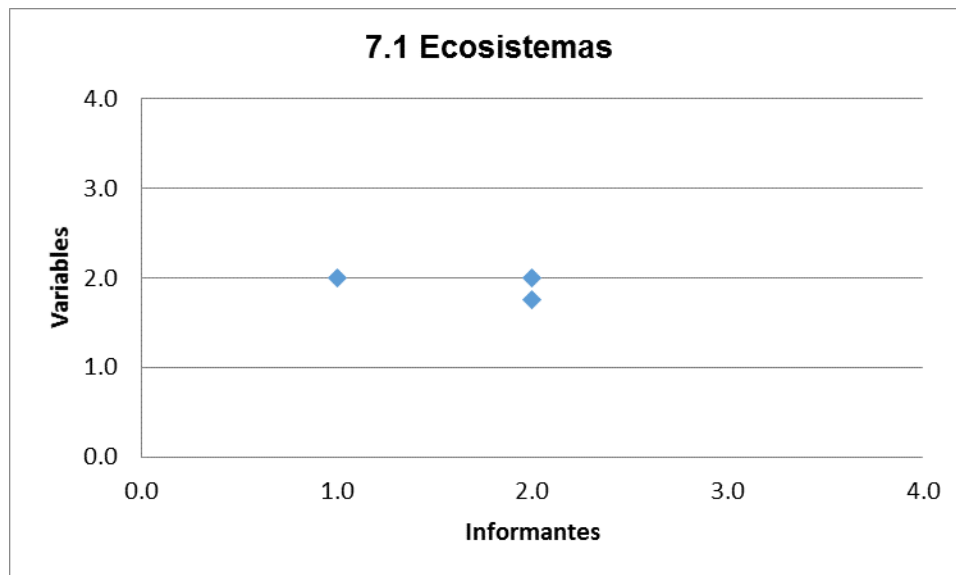
Criterio 7. Responsabilidad social

Se refiere a la forma en que el COPLADEM asume su responsabilidad social para contribuir al desarrollo sustentable de su entorno, al bienestar de la comunidad inmediata y la promoción de una cultura de calidad.

7.1. Ecosistemas

Se refiere a la forma en que el COPLADEM cumple su misión y se desarrolla al brindar los lineamientos de un desarrollo estatal sustentable dentro del marco de la planeación regional, así como la realización de acciones que contribuyan a la recuperación de los ecosistemas y las garantías de las generaciones futuras.

Síntesis de la medición:



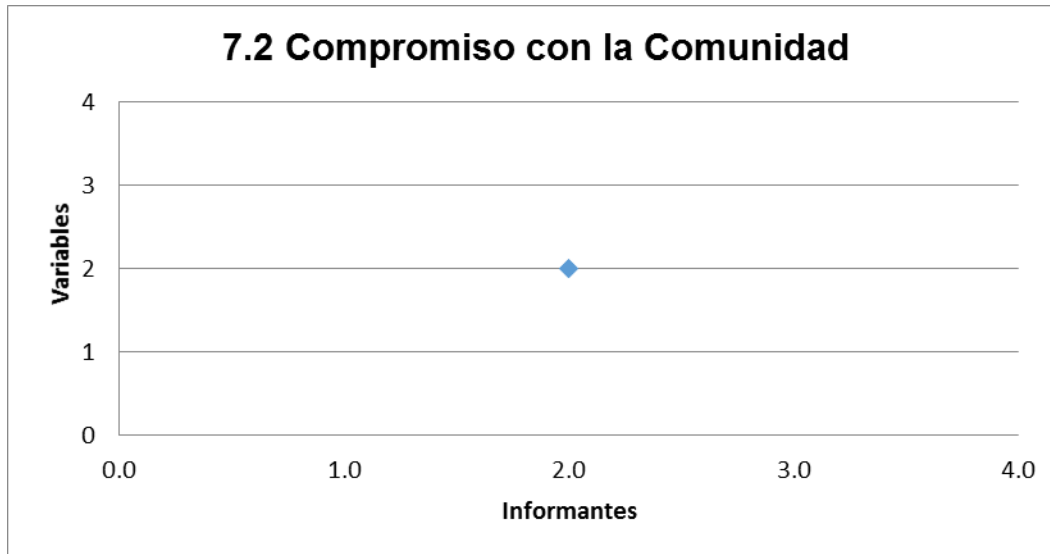
Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración rango 1 y 2.

7.2. Compromiso con la comunidad

Se refiere a la forma en que el COPLADEM asume su compromiso con el bien común y con el bienestar social de su comunidad propiciando acciones de mejora y desarrollo a través de la eficiencia en la distribución de recursos, y de instrumentos de planeación que garanticen el bienestar y calidad de vida de los habitantes del Estado de México.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración en rango 2.

Análisis genérico:

El caso del COPLADEM, en el estado de México, es un claro reflejo de las tendencias y comportamientos que acusa la nación en general. La planeación del desarrollo en una de sus múltiples variables contempla el aspecto territorial. Factor

de suma importancia en la toma de decisiones, de la territorialización de la política pública.

Se advierte que los planes y programas han dejado de lado el aspecto urbano, y los existentes operan bajo realidades añejas que poco tienen que ver con las dinámicas actuales del estado de México. Han sido incapaces de incorporar esa variante como parte de las acciones del desarrollo, privilegiando acciones emergentes para atender cuestiones sociales como pobreza, salud o educación por encima de un desarrollo y ordenamiento urbano sustentable.

En este contexto, la planeación también ha sido indispensable en materia urbana, sobre todo para hacer frente a la etapa de crecimiento anárquica que han vivido las ciudades mexicanas. En ello se entiende al desarrollo urbano como parte del proceso global de desarrollo de un país que atiende la distribución territorial de la población y sus actividades económicas en el territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en los centros de población.

El desarrollo urbano considerado como proceso, constituye el encadenamiento dinámico de obras y acciones que, de acuerdo a planes, convierte el fenómeno del crecimiento urbano en desarrollo, es decir, en crecimiento ordenado, con una mejor realización de sus potencialidades y mejores niveles de bienestar urbano.

Por lo tanto la planeación urbana, debieran ser los instrumentos de ordenación territorial desprendidos de un plan general de desarrollo, que determinan con precisión el emplazamiento de los centros de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población, la formulación del trazado de vías

públicas y medios de comunicación, el establecimiento de espacios libres para parques y jardines públicos y de los centros y servicios de interés públicos y sociales, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos, la calificación de terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, etc (Martínez, 1988).

La situación actual de las ciudades (sus patrones de desarrollo, la aplicación de las normas jurídicas y su grado de operatividad) respecto a la compleja problemática que enfrenta, hace necesaria una revisión que permita orientar la legislación para asegurar un mejor futuro de las ciudades y de sus habitantes (Covarrubias, 2011).

Actualmente, la situación urbana es compleja, la intensidad del proceso de urbanización y sus tendencias reflejan un crecimiento costoso y desarticulado que se manifiesta en asentamientos irregulares, barrios populares informales y vivienda formal en conjuntos urbanos que forman ciudades dormitorio. Estas ciudades tienen a extenderse en áreas segregadas, sin infraestructura o equipamiento para satisfacer las necesidades básicas de la población como el empleo o el acceso a bienes y servicios que condicionan el futuro desarrollo de las ciudades, porque orientan procesos no planeados y generan costos mayores para la ciudad y la sociedad (Covarrubias, 2011).

A esta situación hay que agregar la acción descoordinada entre los diferentes ámbitos de la administración pública que se ha enfatizado a lo largo del texto. El deterioro del patrimonio construido; la congestión, propiciada por el transporte

individual sobre el público, la limitada gestión pública en los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, operación, conservación y evaluación, así como la carencia de instrumentos apropiados (Covarrubias, 2011:63).

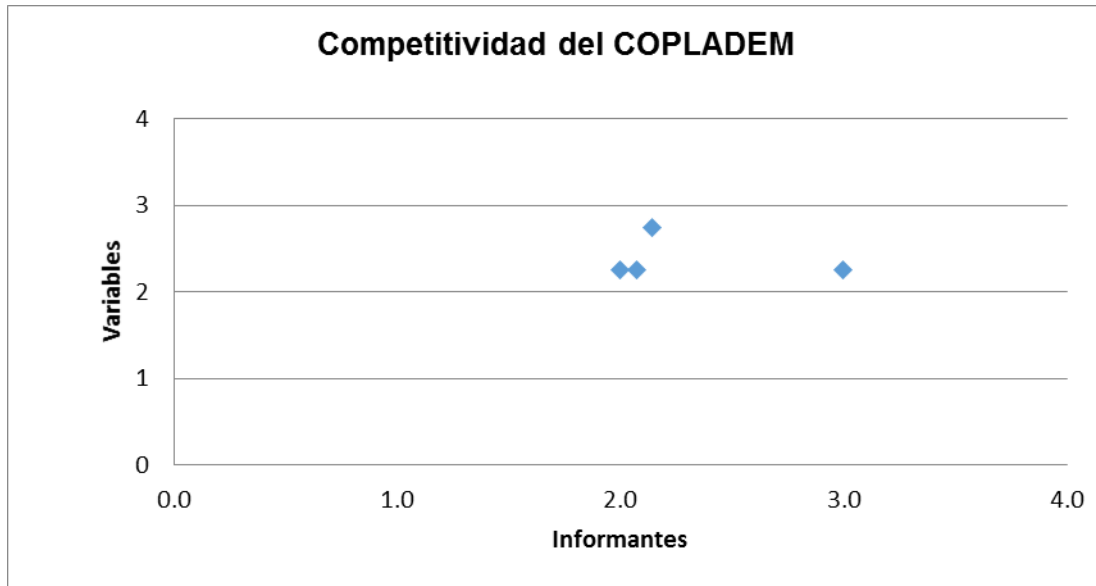
A ello se suma la falta de visión multidimensional del proceso social, económico y ambiental, se debe a que no está claramente incorporado a la ley. Esta, debe enfocarse a una gobernabilidad democrática en respuesta a las necesidades y aspiraciones de la sociedad, a la convivencia con gobiernos electos de distintos partidos, así como entre niveles de gobierno o dentro de un área metropolitana (Covarrubias, 2011).

El papel de la autoridad es regular, también lo es el de promover el desarrollo, alcanzar mejores niveles de bienestar, de habitabilidad, de accesibilidad a los satisfactores, de productividad en la economía, y de una adecuada interacción con el medio ambiente. Lo anterior deriva en la carencia de proyectos para la ciudad y de respuesta efectiva a las necesidades de la sociedad, debido a las limitaciones en la regulación, la promoción de la inversión, la ejecución de acciones y la operación.

Criterio 8. Competitividad del COPLADEM

Se refiere al desempeño del COPLADEM en la creación de valor para los grupos de interés como resultado de su planeación estratégica y mejoramiento de procesos, así como a la relación causal entre el mejoramiento de su posición competitiva y su proceso de calidad, para asegurar su desarrollo y crecimiento a largo plazo.

Síntesis de la medición:



Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Concentración en más de dos y 3.

Análisis genérico:

El gráfico anterior, refleja el estado y relación de variables entre algunos de los principales problemas, deficiencias y áreas de oportunidad del organismo. Las variables que pueden ser revisadas en los anexos, fueron determinadas a partir de un análisis cualitativo del manual interno de operación del COPLADEM.

Estas variables han sido la base en el diseño del diagnóstico de la dependencia en uno de los aspectos más importantes, la competitividad del mismo. Se han expuesto a través de los procesos de planeación en el COPLADEM una serie de debilidades en las distintas fases de la planeación, que deben ser atendidas y superadas si se quiere transitar hacia un ejercicio legítimo de planeación, democrático y justo pero sobre todo que garantice acciones que impulsen el desarrollo del estado, y no se conviertan en documentos de gabinete sin mayor impacto.

Dichas variables conforman lo que a la luz de la experiencia de los informantes calificados; una serie de debilidades que sin duda han sido acompañadas por intentos infructuosos de reposicionar a la dependencia. Se asume que se requiere incorporar nuevo conocimiento y decidir en aspectos determinantes como la visión política, la estructura y capacidad de maniobra del organismo, la pertinencia de que el organismo asuma tareas de evaluación de la política de desarrollo, no solo a nivel de concertación social, además de un claro compromiso de toda la administración pública de transitar hacia un modelo eficaz y eficiente de planeación.

Otro reto pendiente no solo de ese organismo, si no de la administración pública en general, versa en una de las principales acciones que garantizan la legitimidad de los gobiernos, la transparencia de sus resultados. El cuestionamiento respecto del grado de cumplimiento de las acciones gubernamentales es un tema que siempre ha estado a la luz de la crítica especializada, pero sobre todo hoy en día ante el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y la comunicación el sector social es el principal juez en dichos temas.

Falta de voluntad política para consolidar la planeación en un rango constitucional y jerárquicamente privilegiado, que a la vez permita fortalecer el ejercicio del COPLADEM, presupuestalmente, infraestructuralmente y profesionalmente.

La visión real e integral de largo plazo en la planeación del desarrollo no solo en COPLADEM, sino como una constante en la visión institucional ha sido una limitante del seguimiento y de la creación de políticas de largo plazo en materia de planeación del desarrollo.

Existe un limitado esfuerzo institucional que involucre a las instancias operativas del gobierno, tanto a las sustantivas, como a las adjetivas a través de la articulación tecnológica y operativa aun en consolidación, en beneficio de las acciones de seguimiento y evaluación que se lleven a cabo.

Privilegie la orientación a la toma de decisiones anticipadas y de largo plazo, conformadora de una ética nueva de servicio orientada hacia una acción controlada y basada en los resultados, donde lo importante sería tener claro lo que

se quiere para gestionarlo de la forma más eficaz a través de los medios públicos o privados en función de las características de cada servicio y prestación pública.

Ello, implica una relación cercana de la sociedad con el Estado, la estructuración del mismo, la producción y gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados. Es decir, existe carencia de gobernabilidad, la cual en una noción más amplia, supone la interacción entre instituciones entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones de la sociedad civil. Los valores culturales y las normas sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras sociales.

4.5. Conclusiones

Entender el surgimiento de la planeación del desarrollo, detectar las deficiencias y comprender la pertinencia de transitar hacia nuevos y mejores mecanismos de planeación y de gestión, permitirá sentar bases metodológicas de actuación precisas, que garanticen la operatividad de estos nuevos instrumentos, pero sobre todo que se convierta en un aporte real y alcanzable dentro del modelo de planeación del desarrollo del Estado de México, que desde de manera persistente a lo largo del tiempo ha mostrado señales claras de crisis y poca efectividad.

El redimensionamiento de las instituciones como el COPLADEM, es un ejemplo claro, de factibilidad de transitar a un cambio que tenga por objeto eliminar excesos, desviaciones, improductividad y dilatación funcional y organizativa. Es un correctivo para evitar que la administración pública sea una carga onerosa para la vida de la sociedad, empoderando instancias auxiliares como lo es el COPLADEM, seguramente se verían mejores resultados.

La predominante debilidad institucional, la hace muy permeable a los intereses de ciertos grupos, es decir se trata de un sector que siendo estratégico para el desarrollo del país se ha mantenido en un profundo letargo. Existe un problema de tensión entre la planeación de vanguardia y la planeación viable en el contexto intelectual, jurídico e institucional de México.

El COPLADEM, urge de un reposicionamiento no solo como acto constitucional, urge un cambio en la visión de quienes detentan el desarrollo y toman decisiones. Consolidar y fortalecer al organismo, las actividades que realiza y como las

realiza, habrá de abonar sin duda a consolidar un Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios operativamente viable eficiente y que sea flexible, que evalúe y que exprese líneas metodológicas claras y comprometidas con el desarrollo.

Gerenciar la función pública es el desafío mayor del servicio público, lo cual significa que la sabiduría convencional sobre los asuntos de gobierno tiene que superarse para dar cabida a la producción, el aprendizaje y la aplicación de un conocimiento innovativo para asegurar la capacidad intergubernamental.

Es conveniente, para reforzar las tareas estratégicas del gobierno, la creación de las áreas especializadas que trabajen más allá de las actividades ordinarias del gobierno en temas como amenazas, emergencias y contingencias y opciones de desarrollo a considerar, trabajar con variables relacionadas con las tendencias de la globalidad, las aperturas externas y los cambios tecnológicos así como situar los retos multifacéticos de la acción gubernamental.

La política social no sólo debe hacer frente a nuevas formas de desigualdad y pobreza, para las que no es suficiente garantizar prestaciones y servicios, sino que debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades en el acceso al capital cultural. Las políticas públicas deben gestionarse con calidad y ser capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados, y encontrar las fórmulas para organizarse en función de los intereses y demandas de las ciudadanas y los ciudadanos, y encontrar las mejores fórmulas para conseguir una participación ciudadana activa y responsable.

Urge promover un servicio público competente preocupado por garantizar aspectos fundamentales de la vida social, la gobernabilidad, estabilidad institucional, participación ciudadana, etc, el servicio público no debe administrar únicamente recursos y políticas sino diseñar y ejecutar políticas que conjuguen éxito las circunstancias que han de gobernarse.

Para Arbós y Giner (1993)¹¹ , la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

La gobernabilidad implica una nueva visión, una orientación y una forma de actuar de los gobiernos en la actualidad, supone un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, supone además, una reacción y una reafirmación de la perspectiva política, y de su orientación eficientista de la gestión pública; los valores de pluralismo, participación representatividad plena, decisiones políticas reflexivas y participadas, solidaridad, equidad, ética, responsabilidad y eficacia, habrán de actuar como ejes de operación.

La gobernabilidad no se debate, se negocia y consensua, el grado de gobernabilidad va a estar sobre todo en función del ámbito mayor o menor de acuerdo, y de la amplitud de la representatividad participante en ese acuerdo,

¹¹ Citado por Olías (2001).La Nueva Gestión Pública.

también va a implicar a su vez otro modo de actuar o de gobernar las sociedades postindustriales o cibersociedades actuales, a través de una multiplicidad de pactos, acuerdos, contratos y de relaciones, a través de una red compleja entre diferentes instituciones públicas, ONG, empresas organizacionales empresariales sindicales. (Olías, 2001).

La buena gobernabilidad implicará que el gobierno deberá actuar conforme a principios de legitimidad, de importancia central en el ciudadano, de visión de proyecto sobre la sociedad en la que actúa y adaptación en la gestión pública. La gobernabilidad además, implica un concepto y un contenido más amplio que el de gobierno, las redes y los procesos son elementos esenciales de la gobernabilidad, supone pilotear a la sociedad en los diferentes ámbitos de lo público, tiene una importante dimensión internacional, los medios de comunicación pueden jugar un papel determinante, la cultura y las tradiciones son factores clave en la forma en que esta evoluciona en una sociedad determinada, además del tan importante papel del ciudadano en todo el sistema.

Bajo esta visión sería relevante la estrategia, la orientación, la toma de decisiones conformadora de una ética nueva de servicio orientada hacia una acción controlada y basada en los resultados, donde lo importante sería tener claro lo que se quiere para gestionarlo de la forma más eficaz a través de los medios públicos o privados en función de las características de cada servicio y prestación pública.

La reforma del sector público, como sucedería con el COPLADEM, sería fruto de esta visión, implica según Baena de Alcazar (2000)¹² una focalización en el contexto administrativo en las dimensiones de la gestión como una finalidad y estrategia claramente definidas, además de la existencia de una agencia líder con capacidad suficiente, una consulta y una comunicación eficaz entre todos los actores, así como un seguimiento y evaluación eficaz.

De acuerdo a esta concepción, un modelo nuevo resultante de cultura y de gestión pública, debería ser un modelo pluralista, más abierto y participativo, innovador y creativo, que opere bajo la misión de los valores democráticos a desarrollar, y en el logro de los máximos resultados al servicio del ciudadano.

En la actualidad priva un amplio consenso en relación con que las evaluaciones son herramientas útiles y necesarias para mejorar el desempeño gubernamental. Sin embargo, la tarea de crear tal metodología no es sencilla; asimismo, resultan pocos los intentos institucionales o académicos que han considerado la evaluación como objeto de estudio o han pretendido realizar una evaluación de algún aspecto de la gestión gubernamental.

Se convierte en prioridad pensar en el largo plazo, en la continuidad, en la importancia de la evaluación y seguimiento, aspectos que garantizarían de alguna manera el éxito o bien oportuna renovación de los instrumentos, y de los objetivos dispuestos en Plan de Desarrollo estatal.

¹² Citado por Olías (2001), La Nueva Gestión Pública.

La complejidad de las dinámicas sociales, económicas, territoriales y ambientales del siglo XXI ha puesto en evidencia aún más las debilidades de la planeación tradicional tanto desde la perspectiva disciplinaria, como desde el ámbito de la acción pública. A lo largo del mundo surgen cada vez más evidencias de que el estilo de planeación vigente debe renovarse con el objeto de dar respuesta a las exigencias de los nuevos espacios urbanos y sus habitantes.

Se trata de generar un avance en la dimensión de la concepción técnica y metodológica de los planes que deben contribuir a la transformación del universo de la planeación del desarrollo en México, se deben articular los diferentes niveles de la planeación y la congruencia sectorial; la promoción de una verdadera participación ciudadana; el impulso a una planeación más ejecutiva a través de una instrumentación más técnica y de mecanismos de financiamiento creativos y eficientes (SEDESOL, 2010).

La práctica de la planeación se ha caracterizado por su carácter mecánico y poco analítico, los planes se han elaborado a partir de guiones generales que se han convertido solo en machotes y formatos, al grado de reproducir los mismos textos en diferentes temporalidades y para entidades diferentes, se debe romper con las recetas generales para cualquier tipo de plan, se requiere especialización técnica bajo ejercicios reflexivos y analíticos profundos basados en diagnósticos finos y detallados que se traduzcan en propuestas serias, flexibles y comprometidas.

La planeación para el desarrollo ha orientado sus esfuerzos a un conjunto de propósitos tales como la búsqueda de racionalidad entre los medios disponibles y

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

No es un secreto que la planeación en México ha mostrado debilidades de origen y que muchas de ellas han alcanzado niveles críticos que se manifiestan en los aspectos cotidianos en todo el territorio del país, especialmente en el Estado de México, que es materia del presente texto.

Los problemas se han derivado según SEDESOL, de “un marco jurídico eminentemente pasivo, que no está diseñado para provocar la intervención oportuna pertinente de los actores del desarrollo, la fragilidad de las instituciones relacionadas éste; las lógicas de actuación derivadas de grupos de interés que subordinan el interés general; la debilidad en la formación de recursos humanos y la obsolescencia del modelo racional comprensivo que sigue dominando el pensamiento de la planeación en México”.(SEDESOL, 2010)

No hay duda de que la complejidad de los temas sociales, económicos, territoriales y ambientales ha puesto en evidencia las debilidades de la planeación tradicional tanto desde la perspectiva disciplinaria, como desde el ámbito de la acción pública. A lo largo del mundo surgen cada vez más evidencias de que el estilo de planeación vigente debe renovarse con el objeto de dar respuesta a las problemáticas, necesidades y exigencia que la sociedad demanda.

La evidente debilidad institucional, la hace muy permeable a los intereses de ciertos grupos, es decir se trata de un sector que siendo estratégico para el

desarrollo del país se ha mantenido en un profundo letargo, existiendo un problema de tensión entre la planeación de vanguardia y la planeación viable en el contexto intelectual, jurídico e institucional de México.

Ante dichos señalamientos se asume un intento por generar un avance en la dimensión de la concepción técnica y metodológica de los planes que deben contribuir a la transformación del universo de la planeación del desarrollo en el Estado de México, es decir, se deben articular los diferentes niveles de la planeación, la promoción de una verdadera participación ciudadana; y el impulso a una planeación más ejecutiva a través de una instrumentación más técnica y de mecanismos de financiamiento creativos y eficientes.

Un tema recurrente en muchos países en desarrollo, son las formas antiguas de la planeación existentes, como es el caso mexicano, dónde los antiguos modelos y añejas prácticas no han funcionado ante las exigencias de vida de la mayoría de los habitantes de todos los sectores sociales, contribuyendo directamente a la marginación social y estancamiento el cual se refleja en una política polarizada del territorio, de la economía, de lo social y de sustentabilidad.

En este sentido, las acciones orientadas a crear, fortalecer o reinstalar la planeación democrática del Estado de México bajo nuevas concepciones, se presenta como una tarea impostergable. Lo anterior significa que es necesario un proyecto de desarrollo social y económico que combine competitividad con sostenibilidad y considere los ámbitos del empleo, la vivienda, los servicios y la participación social de manera permanente y bajo constante escrutinio público y

social a través del seguimiento de los principales documentos, instituciones y agentes encargados del desarrollo como el COPLADEM.

Se advierte también, que urge incorporar conceptos nuevos en el ejercicio de la planeación, y la demanda nacional, urbana, social, política, ambiental, y reconstruir y reorientar las metas, y las tradicionales líneas de acción que desafortunadamente vician, y someten a la inercia de la creación de planes nacionales, estatales, municipales, sectoriales, o cualquiera que sea su corte, carentes de un oportuno diagnóstico, la debida instrumentación, la necesaria evaluación, y de continuidad entre trienios y sexenios.

Bibliografía

ALVARADO, P. (2007) El control en la administración pública municipal como una opción hacia la modernización ADMINISTRATIVA. Recuperado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2396/8.pdf>

ARELLANO G. (2004) Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, México, Fondo de Cultura Económica.

ASHER F. (2004), Los Nuevos Principios del Urbanismo, El fin de las ciudades no está a la orden del día. Alianza Editorial.

AVALOS, A. (2005). Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva. INAP.

BORJA, JORDI (2003), La ciudad conquistada, Alianza, Madrid.

CABRERO M. (1995), Del Administrador al Gerente Público, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

CHÁVEZ, DE ORTEGA (1998), Urbanismo en ciudades medias y pequeñas, PUEC.

CIBOTTI, R.Y SIERRA, E. (1970). “El sector público en la planeación del desarrollo”, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 13ª edición , Siglo XXI Editores.

DE LA MADRID, H. (1981) La planeación en México, 1981, Boletín de Planificación, CEPAL.

DE MATTOS C. (1989) Carlos A. Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción, ILPES.

DUBOIS, ALFONSO (2010), Un concepto de desarrollo para el siglo XXI, Universidad de Deusto, País Vasco, España

FLORES, DE LA P, TAMAYO 1965. Bases para la planeación económica y social de México, Siglo Veintiuno editores, 13ª edición. UNAM, México.

FERNÁNDEZ G. (2006), Planificación estratégica de ciudades, nuevos instrumentos y procesos, Ed. Reverté.

GASCA Z, J. 2009, Geografía regional: la región, la regionalización y el desarrollo regional en México. UNAM, México.

GUTIÉRREZ (1990) tesis maestría: esbozo histórico de la planificación en México (1930-1980) hacia una evaluación. Universidad de Varsovia, Facultad de Ciencias Económicas, 1990

GUTIÉRREZ (2003), Planeación estratégica de ciudades: un modelo emergente para el Estado de México, IAPEM.

GUTIÉRREZ (2005), Esquemas emergentes para la gestión concertada de las ciudades en México: una vía para impulsar la competitividad del territorio.

GUTIÉRREZ (2007), Contribuciones al estudio de las transformaciones del paradigma de la planeación urbana en México / tesis que para obtener el grado de Doctor en Urbanismo, presenta Juan José Gutiérrez Chaparro; asesor Ignacio Kunz Bolaños, UNAM, 2007.

GUTIÉRREZ (2009), Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución. Universidad del Bío Bío, Chile.

Gaceta del Gobierno, Núm. 59, 16 mayo de 1981

LIRA, L. (2006) Revalorización de la Planificación para el Desarrollo, Instituto – Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

LOSADA, I. (1999), ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración.

ILPES, 1996.Discusiones sobre Planificación, La planeación en América Latina, ILPES.

MÉNDEZ (1981),Boletín de Planificación, CEPAL, 1981, "Nuevos escenarios de planificación", ponencia presentada por el Director del ILPES, Jorge Méndez Munévar, en el marco del Curso Central de Planificación en Santiago de Chile.

MONTEMAYOR, R. (2005), El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Tribuna, Revista de Administración Pública, México.

NARVÁEZ, ALFONSO (2010), Gaceta Mexicana de Administración Pública Municipal y Estatal.

IRACHETA, A. (2010). Planeación y Desarrollo: una visión de futuro: Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México; Plaza y Valdez.

ILPES, 1980, "Discusiones sobre planificación", Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 11ª edición, Siglo Veintiuno Editores, Chile.

OLÍAS DE LIMA, B. (2001). "La Nueva Gestión Pública". Pearson Educación. Madrid.

RIETTI, MARIO (1981), La Planificación del Desarrollo en América Latina. Boletín de Planificación, CEPAL, Santiago de Chile.

RÍOS, V. Y CIENFUEGOS, M. (1994). "La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal", Instituto de Administración Pública del Estado de México

SEDESOL (2010), Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Desarrollo Urbano.

STEINER G. (2003) Planeación estratégica: Lo que todo director debe saber, Traducción Enrique Ureña. MEXICO, D.F. CECSA : Grupo Patria Cultural, 1983.

SEISDEDOS, G. (2007). Cómo gestionar las ciudades del Siglo XXI, Del Citymarketing al Urban Management, Pearsons Education, Madrid.

Sociedad Mexicana de Planificación, (1981) a.c. memoria, México.

UVALLE, R. (2011), Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 50. (Jun. 2011). Caracas.

VILLADA R, MARÍA A, SERNA GUZMÁN, C. (2010). "Innovando Estrategias metodológicas. En planeación para el desarrollo". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, num. Julio-Diciembre, pp. 145-160.

VILLAR A. (2009), información y esquemas retomados de presentaciones del curso "Taller de Planeación Urbana I", de la Licenciatura en Planeación Territorial, Octavo Semestre.

ZICCARDI, A (2005)."Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local". Gestión y Política Pública Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

WATERSONT A. (1969), Planificación del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.

Otras fuentes:

Manual de Procedimientos de la Dirección General del COPLADEM, Gobierno del Estado de México, edición segunda, enero 2007, Gaceta de Gobierno.

Manual Para la Planeación Democrática en el Estado de México, Gobierno del Estado, 2010.

Anexos

Criterio 1. Usuarios

Tabla 3. Criterio 1.1 Conocimiento de usuarios actuales y potenciales

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables				
		Ponderación																				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4					
1	Identifica las necesidades y expectativas de los distintos grupos de usuarios.		2						3					2				2				2.25
2	Recolecta información sobre las necesidades y expectativas de los usuarios potenciales.		2						3					2				2				2.25
3	Realiza estudios comparativos entre las necesidades de usuarios actuales y potenciales y sus estrategias para satisfacerlas.		2						3					2				2				2.25
4	Conoce la demanda real y potencial de sus usuarios		2							4				3					3			3
5	Conoce la percepción de los usuarios actuales y potenciales sobre el valor que ofrece y cómo ésta influye en sus expectativas.		2						3					3					3			2.75
6	Diseña estrategias para identificar los requerimientos particulares a partir de la segmentación del tipo de usuarios.		2						3					3					3			2.75
7	Realiza estudios comparativos de sus servicios con los de otros organismos con la finalidad de optimizar sus prácticas.		2						3					3				2				2.5
8	Estudia y prevé mejoras en sus servicios de acuerdo con las futuras necesidades y expectativas de los usuarios.		2						3					2				2				2.25
9	Estudia la oferta de nuevos servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de los usuarios, así como la previsión de los recursos humanos y materiales.		2						3					2				2				2.25
10	Estudia la posibilidad de ofrecer los servicios de instancias externas para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios.		2							4					4			2				3
11	Utiliza información procedente de estudios de investigación sobre necesidades y expectativas de los usuarios.		2						3						4			2				2.75
12	Realiza estudios para la mejora de su infraestructura y equipamiento.		2							4					4			2				3
13	Realiza estudios para la mejora de competencias y métodos de trabajo.		2						3					3				2				2.5
14	Mide los niveles de satisfacción y preferencia respecto a los métodos utilizados.		2							4				3					4			3.25
15	Evalúa y compara el valor percibido con respecto al valor otorgado por otros centros.		2						3					3					4			3

16	Mide la percepción de sus usuarios durante la prestación del servicio.	2				3			3				4	3
17	Valora el nivel de satisfacción de las necesidades y expectativas.	2				3		2					4	2.75
18	Da seguimiento al nivel de satisfacción por los servicios que los usuarios reciben.	2				3		2					4	2.75
19	Hace un seguimiento de las prestaciones de los distintos servicios del centro respecto a la satisfacción de sus usuarios.	2				3		2				3		2.5
20	Utiliza información estadística de los resultados obtenidos en evaluaciones externas.	2				3		2				3		2.5
21	Compara las tendencias de los indicadores de calidad antes y después de haber implantado estrategias de mejora.	2				3		2				3		2.5
22	Evalúa la satisfacción de los usuarios respecto a los logros alcanzados de los propósitos establecidos en los planes y programas.	2				3		2				3		2.5
	Promedio por informante	2.0		3.2		2.6		2.8						

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 4. Criterio 1.2 Relación integral con los usuarios

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables				
		Ponderación																				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4					
1	Recibe y atiende las demandas y quejas de los usuarios, asegurando su satisfacción y fortaleciendo su confianza.		2					2					2				2					2
2	Atiende permanentemente las necesidades de conocimiento del usuario.		2					2					3				2					2.25
3	Diseña actividades innovadoras que respondan al interés de sus usuarios.		2					2					3				2					2.25
4	Da respuesta y anticipa las necesidades de interacción de los usuarios cuando buscan ayuda, asesoría, información o expresan sus inquietudes.		2					2					2				2					2
5	Apoya a los usuarios durante su permanencia en el centro, minimizando los impactos asociados.		2					2					2				2					2
6	Toma en cuenta las opiniones de sus usuarios para establecer mecanismos de mejora.				3			2					2				2					2.25
7	Motiva a los usuarios para participar en acciones de mejora.				3			2					2				2					2.25
8	Apoya las iniciativas de mejora propuestas por los usuarios.		2					2					2				2					2
9	Promueve y desarrolla intereses comunes de sus usuarios actuales.		2					2					2				2					2
10	Involucra a grupos interesados en la consecución de los objetivos.		2					2					2				2					2
11	Fomenta la participación de los usuarios en sus actividades.		2					2					2							3		2.25
12	Mantiene comunicación y relaciones permanentes con los usuarios que favorecen su desarrollo.		2					2					2							3		2.25
13	Estimula el sentido de pertenencia entre sus usuarios.		2					2					2				2					2
14	Desarrolla relaciones de largo plazo que incrementen la preferencia de los usuarios y sus referencias positivas.		2					2					2				2					2
15	Mantiene informado y actualizado al personal que ofrece atención al usuario.		2					2					2				2					2
	Promedio por informante	2.1				2				2.1				2.1				2.1				

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 5. Criterio 2. Liderazgo

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables
		Ponderación				Ponderación				Ponderación				Ponderación				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	Impulsa, promueve, orienta y da a conocer la definición de la misión, visión y valores del COPLADEM.			3				3				3				3		3
2	Tiene habilidad para: a) Dirigir, comunicar, escuchar y propiciar el desarrollo eficaz del personal. b) Crear confianza e inspirarla en los demás, siendo una influencia positiva en su área de responsabilidad. c) Evaluar con objetividad al personal. d) Estimular y fomentar la colaboración. e) Impulsar la toma de decisiones compartidas. f) Establecer relaciones de colaboración con grupos de interés.			3				3				3				3		3
3	Demuestra una amplia visión.			3				3				3				3		3
4	Ejerce un estilo de liderazgo que está orientado a aplicar una política de calidad dentro de lo preceptos de la nueva gestión pública.		2				2				2				2			2
5	Promueve un clima de relaciones participativas, de cordialidad y respeto.			3				3			2				2			2.5
6	Toma decisiones eficaces para atender situaciones difíciles.			3				3			2	3			2			2.6
7	Se involucra activa y personalmente en las actividades de mejora.		2				2				2				2			2
8	Comunica personalmente los fines, propósitos, valores, planificación, estrategias y metas.		2				2				2				2			2
9	Desarrolla vínculos eficaces con la comunidad y grupos de interés a través de los que se promueven los principios y valores, para involucrarse en su promoción.	1				1				1				1				1
10	Fomenta con el ejemplo, los principios éticos y valores que constituyen la cultura de la mejora continua.	1				1				1				1				1
11	Tiene un desarrollo planeado de trabajo en equipo.		2				2				2				2			2
12	Realiza la difusión de la información por parte del personal directivo de manera clara y oportuna.			3				3			2					3		2.8
13	Desarrolla mejoras continuas a partir de las relaciones con el personal, los usuarios y grupos de interés.		2				2				2				2			2
14	Comprende, prioriza y satisface necesidades y expectativas del COPLADEM.		2					3			2							2.3
15	Establece relaciones de colaboración con instituciones públicas, privadas y con la comunidad.		2				2				2				2			2
16	Asegura el desarrollo de un sistema de gestión, evaluación y mejora de procesos.		2				2				2				2			2
	Promedio por informante	2.3				2				2.1				2.1				

Criterio 3 Planeación.

Tabla 6. Criterio 3.1 Planeación estratégica.

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables
		Ponderación				Ponderación				Ponderación				Ponderación				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	Parte del estudio de las necesidades y expectativas de la sociedad mexiquense.		2				2				2				2			2.0
2	De los objetivos generales:																	2.0
	a) Se sustentan en la misión, visión y valores.																	
	b) Se impulsan en el COPLADEM.		2				2				2				2			2.0
	c) Prevalecen en las acciones planificadas.																	
	d) Se construyen con base a una política gubernamental de largo plazo.																	
3	Analiza y toma en cuenta las cuestiones sociales, medio ambiental y legal para la planificación y la estrategia.		2				2				2				2			2.0
4	Establece los fines del COPLADEM para la mejora continua y oportuno redireccionamiento.			3				3				3				3		3.0
5	Satisface con sus acciones las necesidades del Estado de México.		2				2				2				2			2.0
6	Toma como referencia los resultados de los indicadores de calidad establecidos por órganos de control interno y de organismos nacionales e internacionales.			3				3				3				3		3.0
7	Atiende las necesidades y expectativas en orden de prioridad, de acuerdo con los instrumentos prioritarios de acción definidos por el Plan de Desarrollo del Estado de México vigente.		2				2				2				2			2.0
8	Otorga una clara atención a los objetivos, criterios, puesta en práctica de estrategias, tiempo de ejecución, personas responsables, recursos y requisitos para el desarrollo del personal y procedimientos.		2				2				2				2			2.0
9	Identifica los procesos, así como al personal responsable de cada una de ellas		2				2				2				2			2.0
10	El gasto programado es acorde con las prioridades y los objetivos del COPLADEM, y de las prioridades estatales.			3				3				3				3		3.0
11	Se garantiza el desarrollo de los procesos en estricto apego a la normatividad.			3				3				3				3		3.0
12	Se asegura la claridad y coherencia de la organización administrativa para garantizar su funcionamiento eficiente.		3				3				3				3			3.0
13	Se articulan las diferentes unidades de la estructura administrativa para la atención de los requerimientos administrativos y coyunturales.		2				2				2				2			2.0
14	Se generan reglamentos o manuales que especifiquen las funciones de cada cargo.	1				1				1				1				1.0
15	Se programan y organizan adecuadamente las actividades para evitar superposición e interrupción entre ellas.	1				1				1				1				1.0

16	Se garantiza agilidad y claridad en los procedimientos para el registro, organización y manejo de los documentos e información.		3			3				3			3			3.0
17	Se revisa y actualiza la estrategia administrativa.		2			2				2			2			2.0
	Promedio por informante		2.2			2.2				2.2			2.2			

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 7. Criterio 3.2 Planeación Operativa

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables
		Ponderación				Ponderación				Ponderación				Ponderación				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	Establece compromisos para la mejora de los procesos e instrumentos de la planeación del desarrollo con la comunidad y grupos interesados.		2				2				2				2			2
2	Incorpora progresivamente las tecnologías de la información y comunicación.			3				3			2					3		2.75
3	Instrumenta la capacitación, actualización y superación profesional del personal.			3				3			2					3		2.75
4	Establece un uso racional de los recursos y medios tecnológicos existentes.			3				3			2					3		2.75
5	Impulsa la innovación y profesionalización para el uso de la tecnología.			3				3			2					3		2.75
6	Facilita los enlaces de comunicación con fuentes externas.			2			2				2				2			2
7	Propicia la incorporación de servicios e instancias externas para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios.			3				3				3				3		3
8	Prevé y asigna los recursos y medios para llevar a cabo las estrategias establecidas.		2				2				2				2			2
9	Define las funciones del personal tomando en cuenta su perfil profesional.		2				2				2					3		2.25
10	Transforma y simplifica los procesos administrativos.		2				2				2					3		2.25
11	Prevé y asigna grupos y horarios.		2				2				2					3		2.25
12	Diseña y emplea el organigrama del COPLADEM.		2				2				2					3		2.25
13	Establece el uso eficiente y eficaz de los recursos.		2				2				2					3		2.25
	Promedio por informante	2.3				2.3				2				2.7				

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Criterio 4. Información y Conocimiento

Tabla 8 Criterio. 4.1 Información y Análisis

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables				
		Ponderación																				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4					
1	Identifica las necesidades de información en coordinación con diferentes organismos y órdenes de gobierno.	1				1								2				1				1.25
2	Identifica las organizaciones o personas que ofrecen información para mejorar sus tareas.		2				2							2					2			2
3	Establece convenios con organizaciones que promueven el intercambio de información y conocimientos.		2				2							2					2			2
4	Recaba periódicamente información externa sobre actividades de interés que impacten en las funciones y alcances de COPLADEM.			3			2							2					2			2.25
5	Define las técnicas para el procesamiento de la información.			3			2							2						3		2.5
6	Efectúa comparaciones referenciales con la información de otras organizaciones, dependencias e instituciones para contrastar los resultados propios.		2				2							2					2			2
7	Integra bancos de información a partir de la investigación casuística que incida directamente en la planeación del desarrollo estatal.			3			2							2						3		2.5
8	Proporciona un acceso apropiado a la información relevante para la toma de decisiones de sus usuarios internos y externos.		2				2							2					2			2
	Promedio por informante	2.3				1.9				2.0				2.1								

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 9. Criterio4.2 Conocimiento Organizacional

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables
		Ponderación																
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	Documenta sus prácticas exitosas, así como las de sus similares, para compartirlas con los usuarios y grupos de interés.	1				1				1				1				1
2	Documenta sus prácticas de uso de la tecnología y de los recursos para apoyar el desarrollo de los procesos.		2				2				2				2			2
3	Verifica que la información generada y obtenida cubre las necesidades de los usuarios y grupos de interés.		2					3				3				3		2.75
4	Selecciona la información relevante para innovar sus servicios.		2				2				2				2			2
5	Utiliza el sistema de información como una herramienta para enfocar la planeación hacia sus aspectos prioritarios.		2				2				2				2			2
6	Utiliza la tecnología existente para innovar sus servicios.		2				2				2				2			2
	Promedio por informante	1.8				2.0				2.0				2.0				

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Criterio 5 Personal

Tabla 10. Criterio 5.1 Sistemas de Trabajo

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables			
		Ponderación																			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
1	Utiliza métodos y estrategias innovadoras para diseñar sus sistemas de trabajo.		2				2						2				2				2
2	Organiza al personal, aprovechando sus distintas habilidades, para la consecución de los objetivos.		2				2						2				2				2
3	Fomenta la creatividad y la innovación como una práctica permanente del personal.		2				2						2				2				2
4	Diseña, organiza y opera los esquemas de trabajo, individuales y en equipo con un enfoque de facultamiento.				3					3						3				2	2.75
5	Favorece la participación del personal en la definición y mejora de los mecanismos de evaluación y autoevaluación del desempeño.				3					3					3				2		2.75
6	Evalúa el desempeño del personal en función de las exigencias del puesto.		2				2						2				2				2
7	Valora la participación del personal en acciones de gestión para la mejora continua.		2				2						2				2				2
8	Comunica los resultados de la evaluación en forma individual y colectiva.				3					3					3				2		2.75
9	Estimula el desempeño óptimo de las funciones y el compromiso de todo el personal.		2				2						2				2				2
10	Cuenta con sistemas de reconocimiento al desempeño individual y en equipo y a sus prácticas innovadoras.	1					1						1				1				1
11	Mejora las políticas y sistemas de reconocimiento.	1					1						1				1				1
	Promedio por informante	2.1				2.1				2.1				1.8							

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 11. Criterio 5.2 Desarrollo Humano

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables				
		Ponderación																				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4					
1	Define los perfiles de trabajo del personal a partir de los principios y políticas de la nueva gerencia pública y de las funciones a desempeñar.	1				1								3				1				1.5
2	Identifica y clasifica las competencias del personal con las necesidades del centro.		2				2							3					2			2.25
3	Asigna funciones en congruencia con los perfiles y competencias del personal.		2				2							3					2			2.25
4	Identifica, con relación a los perfiles de trabajo y a las competencias del personal, las necesidades de actualización y capacitación.		2				2							3					2			2.25
5	Concilia las propuestas del personal para la elaboración y la mejora de los planes de desarrollo personales e institucionales.			3				3						3						3		3
6	Diseña, ejecuta y evalúa periódicamente el plan de desarrollo del personal para que los conocimientos, habilidades y actitudes satisfagan las necesidades presentes y futuras del centro.			3				3						3						3		3
7	Gestiona y promueve oportunidades de formación, actualización y capacitación del personal, de acuerdo con su plan de desarrollo.		2				2							3					2			2.25
8	Favorece el desarrollo del personal por medio de la investigación, del trabajo en equipo, de la publicación y/o difusión e intercambio de experiencias.		2				2							3					2			2.25
9	Aprovecha las habilidades y competencias específicas del personal para resolver problemas y prioridades institucionales, para potenciar las fortalezas y detectar las áreas de mejora para el desarrollo del personal.		2				2							3					2			2.25
10	Capacita al personal para introducir los cambios en el centro y se asegura su efectividad.		2				2							3					2			2.25
	Promedio por informante	2.1				2.1				3.0				2.1								

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 12. 5.3 Calidad de Vida

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables			
		Ponderación																			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
1	Desarrollo de estrategias de motivación que fortalecen la autoestima y las relaciones humanas en el trabajo.		2					2					2				2				2
2	Equidad en cuanto al respeto, oportunidades, apoyo, promoción y reconocimiento entre el personal del centro.			3				3				3				2					2.75
3	Desarrollo de una actitud colaboradora y de intercambio de experiencias entre el personal.		2					2				2				2					2
4	Distribución de oportunidades de formación de acuerdo a las características y posibilidades del personal.			3				3				3				3					3
5	Apoyo para participar en actividades de mejora.		2					2				2				2					2
6	Sistema de reconocimiento.	1						2				2			1						1.5
7	Se evalúa y mide el grado de satisfacción del personal en su trabajo y cómo se da respuesta a las necesidades identificadas.	1						2				2			1						1.5
8	Apoya al personal por medio de políticas, servicios y prestaciones.		2					2				2				2					2
9	Establece un ambiente interno de motivación orientado a la mejora continua.		2					2				2				2					2
10	Fomenta y favorece las interrelaciones del personal.		2					2				2				2					2
11	Concibe y fomenta la formación como un proyecto de vida y como un proceso permanente de crecimiento personal.	1						2				2			1						1.5
12	Promueve la superación de conflictos y tensiones.		2					2				2				2					2
13	Involucra al personal en temas de salud, seguridad, medio ambiente y entorno, como prevención a enfermedades, riesgos físicos y psicológicos del trabajo docente (estrés, crisis nerviosa, depresiones).	1						2				2			1						1.5
14	Fomenta actividades sociales y culturales.	1						2				2			1						1.5
	Promedio por informante	1.8				2.1				2.1				1.7							

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Criterio 6 Procesos

Tabla 13. Criterio 6.1 Diseño y Desarrollo de Servicios y Procesos

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables	
		Ponderación																	
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
1	Se caracterizan los servicios y procesos de acuerdo a las prioridades del proyecto institucional, y las prioridades del estado en diferentes ámbitos anticipándose a las necesidades de los usuarios.		2				2				2				2				2
2	Se diseñan los servicios y procesos para asegurar la concordancia con los requerimientos de los usuarios.			3			2				2						3		2.5
3	Se traducen las necesidades y expectativas de los usuarios en características y especificaciones de los servicios.		2				2				2				2				2
4	Se identifican etapas y actividades para el logro de los perfiles de servicios y resultados previstos.		2				2				2				2				2
5	Se prevén e identifican mejoras en los servicios de acuerdo con las futuras necesidades y expectativas de los usuarios.		2				2				2				2				2
6	Se incorporan elementos de innovación en la configuración de los procesos.			3			2				2						3		2.5
7	Se definen las características en la relación con los proveedores para el logro de la calidad de los productos y servicios.		2				2				2				2				2
8	Se diseñan y ofrecen nuevos servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de los usuarios.			3				3			2						3		2.75
	Promedio por informante	2.4				2.1				2.0				2.4					

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 14. Criterio 6.2 Administración de Procesos

No.	Variables	Informante 1		Informante 2		Informante 3		Informante 4		Promedio de Variables								
		Ponderación																
		1	2	3	4	1	2	3	4		1	2	3	4				
1	Determina y gestiona la información necesaria para el desempeño óptimo de los procesos.		2				2			2				2				2.0
2	Determina y gestiona los insumos y recursos necesarios para el desempeño óptimo de los procesos.				3				3				3				3	3.0
3	Involucra al personal en la toma de decisiones para definir la forma de operar los procesos.		2				2			2				2			2.0	
4	Fomenta el uso de nuevos métodos de trabajo y tecnologías para simplificar los procedimientos.				3			3				3				3	3.0	
5	Identifica información relevante para el seguimiento de los procesos.		2				2			2				2			2.0	
6	Instrumenta y opera mecanismos de seguimiento y evaluación de procesos.				3			3				3				3	3.0	
7	Evalúa interna y externamente la eficacia y congruencia de los procesos	1				1				1				1			1.0	
8	Establece mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos.	1				1				1				1			1.0	
9	Involucra al personal en la toma de decisiones para definición de los programas para la mejora.	1				1				1				1			1.0	
10	Diseña y ofrece nuevos servicios que incorporen innovaciones que satisfagan las necesidades y expectativas de los usuarios.		2				2			2				2			2.0	
11	Fomenta el uso de nuevos métodos de trabajo y tecnologías para simplificar los procedimientos.				3			3				3				3	3.0	
12	Incorpora la información procedente de usuarios con el fin de estimular la innovación en la gestión de procesos		2				2			2				2			2.0	
	Promedio por informante	2.1				2.1				2.083				2.1				

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Criterio 7 Responsabilidad Social

Tabla 15. Criterio 7.1 Ecosistemas

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables	
		Ponderación																	
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
1	Obtiene información de la problemática ambiental tomando en cuenta la opinión de los usuarios y la comunidad.	1					2						2					3	2.0
2	Analiza la problemática ambiental estatal a partir de un diagnóstico preciso.	1					2						2						1.67
3	Conoce las políticas ambientales nacionales y locales y define su aplicación en la comunidad.	1					2						2					3	2.0
4	Establece, con miembros de la comunidad, los programas para la preservación y mantenimiento de los recursos naturales.	1					2						2					3	2.0
5	Involucra a la comunidad y autoridades locales en actividades que mejoren el medio ambiente.	1					2						2					3	2.0
6	Lleva a cabo actividades de sensibilización.	1					2						2					3	2.0
7	Proporciona educación ambiental.	1					2						2				2		1.75
8	Realiza y promueve el reciclaje de los materiales.	1					2						2				2		1.75
9	Realiza acciones de forestación y reforestación.	1					2						2				2		1.75
10	Promueve el uso racional de los recursos naturales.	1					2						2				2		1.75
	Promedio por informante	1.0				2.0				2.0				2.6					

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado

Tabla 17. Criterio 8 Competitividad del COPLADEM

No.	Variables	Informante 1				Informante 2				Informante 3				Informante 4				Promedio de Variables					
		Ponderación																					
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4						
1	Procesos de evaluación y la información recibida por el COPLADEM.			3						3					3				2				2.75
2	Organización y funcionamiento general del COPLADEM.	2						2							3				2				2.25
3	Mecanismos de comunicación con el COPLADEM y las instancias incidentes en la planeación del desarrollo como lo marca la Ley.	2						2							3				2				2.25
4	Reconocimientos externos al trabajo del COPLADEM.	2						2							3				2				2.25
5	Innovaciones efectuadas por el centro.	2						2							3				2				2.25
6	Sentido de pertenencia e identidad del COPLADEM.	2						2							3				2				2.25
7	Cumplimiento de los propósitos establecidos por el COPLADEM.			3				2							3				2				2.5
8	Imagen del COPLADEM hacia el exterior.	2						2							3				2				2.25
9	Formas de innovación y cambio tecnológico.	2						2							3				2				2.25
10	Resultados obtenidos a partir de los propósitos planteados.	2						2							3				2				2.25
11	Tipo de liderazgo que se ejerce en el COPLADEM.	2						2							3				2				2.25
12	Trabajo colegiado y participación en la toma de decisiones.	2						2							3				2				2.25
13	Cumplimiento de proyectos y programas establecidos en la planeación anual.	2						2							3				2				2.25
14	Empoderamiento del COPLADEM.	2						2							3				2				2.25
	Promedio por informante	2.1				2.1				3.0				2.0									

Fuente: elaboración propia con base en la ponderación del modelo ajustado