

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

*Erick Ramiro Lucio Duana*

*Juan José Gutiérrez Chaparro<sup>1</sup>*

### **RESUMEN**

El tema de interés en el cual se centra la presente reflexión gira en torno a un análisis crítico respecto al funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios y en ello, un análisis respecto de su principal organismo encargado de coordinar las acciones de planeación del desarrollo, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).

El presente texto es producto de una investigación guiada por el paradigma interpretativo-compreensivo, y está fundamentada en un enfoque cualitativo. Sus resultados se estructuraron en apartados que arrojaran argumentos de orden documental y empírico, a propósito del análisis del estudio de caso del COPLADEM como agente de desarrollo en el Estado de México.

También representa una crítica que a su vez permite orientar una serie de criterios y propuestas para el mejoramiento de la función del Sistema de Planeación del desarrollo en el Estado de México que presenta señales claras de agotamiento y limitada efectividad de las acciones gubernamentales en la materia que a todas luces exige un proceso de reingeniería del

---

<sup>1</sup> Licenciado en Planeación Territorial, Estudiante del 4° semestre de Maestría en Estudios de la Ciudad, Universidad Autónoma del Estado de México – Facultad de Planeación Urbana y Regional, teléfono: (722) 241 82 20, correo electrónico: lucioek@gmail.com

Doctor en Urbanismo, Universidad Autónoma del Estado de México – Facultad de Planeación Urbana y Regional, teléfono: (722) 261 3696, correo electrónico: urbania\_jj@hotmail.com

marco jurídico, de personal técnico profesional, de visión, de compromiso, pero sobre todo de voluntad de generar un cambio real en el modelo y obsoletas prácticas de planeación.

#### **PALABRAS CLAVE**

1. Planeación del desarrollo
2. Sistema de planeación
3. Crisis institucional

## **1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y EMPÍRICAS DE LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**

### **1.1 LA CONCEPCIÓN DE LA PLANEACIÓN SEGÚN LA CORRIENTE ADMINISTRATIVA**

La corriente administrativa según Ríos y Cienfuegos (1994), concibe a la planeación como un proceso necesario para la toma de decisiones a partir de la elaboración de un plan, y como un sistema organizacional que trata de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos de una institución a fin de lograr un mejoramiento en sus actividades para el logro de sus objetivos.

La misma corriente establecía que a través del proceso de planeación se podrían ordenar y sistematizar anticipadamente las acciones a realizar a través de la definición de objetivos y metas, así como la incorporación de reglas y procedimientos de racionalidad de los recursos disponibles para aplicarlos hacia la solución de un objetivo planteado mediante un proceso técnico-metodológico que incluiría un diagnóstico, objetivos y metas, estrategias y líneas de acción, además de procedimientos de coordinación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Entre otras cosas también promueve la coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades, la racionalización en el uso de los recursos, la procuración de la participación de los diferentes sectores sociales con la finalidad de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo, la estructura de un planteamiento completo en la toma de decisiones anticipada, en el análisis y en la fijación de metas, en la evaluación de resultados, en el ahorro y racionalidad en el uso de los recursos y en la promoción del desarrollo económico y social (Ríos y Cienfuegos, 1994).

## **1.2 LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO**

John Friedman<sup>2</sup> señalaba que lo que se gestaba antes de la planeación del desarrollo emergía como una tendencia innovadora, considerada como una aproximación al desarrollo institucional que buscaba producir cambios limitados, pero relevantes, para modificar y reorientar en el mediano y largo plazo, la conducción social de las naciones y los estados.

Para Ackoff<sup>3</sup> la planeación es un proceso de toma de decisiones, pero es igualmente claro que la toma de decisiones no siempre equivale a una planeación. La planeación para el desarrollo entonces es un proceso constante, no debe pensarse en un plan definitivo, sino provisional que se revisa continuamente, todo en busca de una planeación realmente efectiva.

La planeación del desarrollo se populariza después de la segunda guerra mundial, pero es asociada entonces casi exclusivamente con actividades totalitarias de control social. Gradualmente se expande su uso y hoy se considera una actividad relacionada con la

---

<sup>2</sup> [www.finam.unam.mx](http://www.finam.unam.mx)

<sup>3</sup> *Ibíd.*

consecución de fines. Así por ejemplo se planifica el desarrollo de un país o de una empresa, la construcción de obras de ingeniería, la educación y hasta la familia<sup>4</sup>.

Por su parte la planeación llevada a cabo en los países latinoamericanos tanto por su concepción como por sus métodos y técnicas, ha respondido a ciertas líneas de interpretación del desarrollo principalmente económico y a planteamientos de soluciones que adquirieron vigencia después de la segunda guerra mundial (Cibotti y Sierra,1970).

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.

Un conjunto de problemáticas gestadas producto de la guerra, así como de distintas limitaciones exponían una serie de debilidades que caracterizaban el denominado subdesarrollo, debilidades en la industria en los años cincuenta como tendencia al monopolio, plantas con gran margen de capacidad ociosa, gran concentración en la propiedad de las empresas, agudización de disparidades regionales geográficas y sociales, incapacidad para desarrollar mercados externos, y escasa capacidad de la industria para el mejoramiento de la distribución del ingreso (ILPES, 1980).

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

---

<sup>4</sup> <http://www.slideshare.net/jogrear23/planeacion-5240344>

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 tal forma de Cibotti y Sierra (1970), apuntaban que derivado del incipiente ejemplo que la actividad industrial había heredado, afirmaron que la confección de un plan de desarrollo requería la definición de un modelo global que debiera contemplar en todo momento el corto, mediano y garantizar el largo plazo en las orientaciones ideológicas, políticas, económicas y sociales que el gobierno asuma convenientes para el desarrollo del país en un juego de magnitudes.

De lo anterior se destaca que el subdesarrollo de América Latina es un fenómeno estructural cuyas raíces se encuentran en el funcionamiento del sistema económico, en la forma que responde a las necesidades crecientes de la población y en las nuevas condiciones internacionales que aparecen durante éste periodo (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 acentúan 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).

El proceso de planeación pretendió incorporar el objetivo de la industrialización a un conjunto de propósitos generales y de metas específicas sistematizadas en planes globales y sectoriales que, atendiendo al principio de interdependencia de las actividades de producción, permitieran estimar los requerimientos y condiciones necesarias para cumplirlos (Cibotti y Sierra,1970).

Dichas tareas se refieren concretamente al examen de la evolución y de las perspectivas de la situación socioeconómica; a la definición de objetivos de largo plazo del desarrollo económico y social; el análisis técnico de la coherencia entre ellos y la disponibilidad de recursos humanos, naturales, de 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).

Esta concepción naciente, tenía como elemento básico de apoyo un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, atendiendo por esto las tareas y actividades que deberían llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y cuya finalidad explícita y declarada fue la creación de un sistema, formal o informal y de un proceso de planeación.

Distintos análisis, según Cibotti y Sierra (1970), arrojan que hay razones profundas y generalizadas que explican por qué casi en todos los países se ha aceptado alguna forma de planeación del desarrollo. Entre ellas destacan la conciencia creciente entre grupos importantes de dirigentes políticos, de intelectuales, de técnicos, de funcionarios públicos y de otros sectores influyentes en la opinión pública, de que el ritmo de expansión económica de América Latina se perfilaba insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado.

Otro de los elementos que contribuyó al fortalecimiento de la idea de la planeación para el desarrollo fue el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales de planeación misma habían tenido en otras regiones del mundo. Este fue el caso de la reconstrucción y expansión de posguerra de algunos países capitalistas como Francia, Italia, Japón, los países bajos, los escandinavos, y otros países socialistas y de algunas naciones en desarrollo como Egipto y la India (Cibotti y Sierra, 1970).

La aceptación de promoción de reformas estructurales fue reforzada posteriormente en América Latina por un cambio importante en la orientación de la política interamericana. Los gobiernos de los países latinoamericanos y de Estados Unidos, reconocieron explícitamente en la Carta de Punta del Este<sup>5</sup> la necesidad y urgencia de las reformas y decidieron condicionar a ellas y a la formulación de planes generales de desarrollo la cooperación y financiamiento internacional requerido para complementar el esfuerzo de desarrollo de los países latinoamericanos, que a la postre no conseguiría los resultados esperados (Cibotti y Sierra, 1970).

### **1.3 LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO**

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,

---

<sup>5</sup> Ver Alianza para el Progreso. programa de ayuda económica, política y social de EE. UU. para América Latina efectuado entre 1961 y 1970. La Alianza para el Progreso duraría 4 años. Se proyectó una inversión de 20.000 millones de dólares. Sus fuentes serían de los EE.UU. por medio de sus agencias de ayuda, las agencias financieras multilaterales (BID y otros) y el sector privado canalizados a través de la Fundación Panamericana de Desarrollo. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/61/art/art7.pdf>

encargado de elaborar el presupuesto de egresos de la federación (Sociedad mexicana de planificación, 1981).

También, entre los primeros intentos por establecer un régimen de planeación en México, en 1933 el Gobierno Federal y una comisión del Partido Nacional Revolucionario formularon el primer Plan Sexenal como respuesta a la crisis económica mundial y que sirvió de plataforma electoral para la candidatura a la presidencia de Lázaro Cárdenas. Durante los años posteriores, el proceso de planeación en el país evolucionó paulatinamente, dando origen a la Sociedad Mexicana de Planificación, A.C., fundada por un grupo de profesionistas mexicanos de distintas especialidades que consideraban la importancia de la participación en los problemas del desarrollo en México (Ríos y Cienfuegos, 1994).

En 1940-1946 se crea el Segundo Plan Sexenal, presentado como un ejercicio profundo relacionado con la planeación de las dependencias de gobierno y la coordinación de las mismas; su objetivo lo constituía el fortalecimiento del agro mexicano. Posteriormente para 1942 se crea la Comisión Federal de Planeación Económica, cuyo propósito era el estudio y la conducción de la economía nacional en el marco de la segunda guerra mundial (Ríos y Cienfuegos, 1994).

El tercer Plan Sexenal 1947-1952 introdujo nuevos elementos el diseño y la elaboración del programa de política económica de gobierno, dado que el objetivo sexenal era la industrialización del país. A partir de ese momento se precisaba la participación del estado en la vida económica, se empezaron a desarrollar técnicas para programar la inversión pública (Ríos y Cienfuegos, 1994).



A ello se suma 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).

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, 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).

Se sumó también a estas etapas de ajuste y conformación de la planeación del desarrollo nacional del desarrollo las reformas constitucionales y la promulgación de la Ley de Planeación (1983). Dichas etapas han sido acompañadas de una serie de debilidades institucionales de tipo presupuestario, técnico, político, y principalmente social en los tres órdenes de gobierno (Ríos y Cienfuegos, 1994).

Durante el final del siglo XX y principios del XXI los procesos de planeación del desarrollo no han logrado consolidarse del todo, han heredado una serie de imprecisiones y limitantes dónde destacan procesos de planeación centralizados (Ríos y Cienfuegos, 1994), es decir; el enfoque y concepción metodológica de la planeación del desarrollo no permeó con efectividad en las dependencias gubernamentales, tanto federales y estatales como municipales, ya que este enfoque requería un esquema metodológico sólido, una organización social representativa y una estructura económica flexible que atendiera a las necesidades de desarrollo local, regional y estatal.

Una de las funciones más importantes que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos le asigna al Estado es la capacidad y rectoría para que éste fomente y dirija el desarrollo nacional, donde deba garantizar que el desarrollo sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo además de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio

de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales<sup>6</sup>, aspectos en los que no es necesario redundar respecto limitado alcance a pesar de ser un mandato constitucional.

La planeación del desarrollo en México, a nivel del gobierno federal y de los estados, ha tenido una orientación fuertemente administrativa de la función pública, en la que se observa confusión y empalme del plano político con otros de naturaleza distinta. Los criterios obligados de eficiencia y eficacia han tenido por base la formalidad del discurso oficial, sin mucha relación con la realidad a modificar (ILPES, 1980).

Aspectos como un supuesto impulso a federalismo y conceptos como empoderamiento propios de la gobernabilidad han tenido como instrumento la descentralización de poder y organismos, como sustituto de una auténtica vida democrática, lo que ha generado el efecto de fortalecer la burocracia en detrimento del propio estado federal; es decir, organismos públicos descentralizados operan bajo preceptos difíciles de sustituir altamente centralistas (Alvarado, 2007).

Como fue mencionado, la planeación del desarrollo es una obligación desde el punto de vista constitucional del Estado mexicano, por lo que los objetivos del plan contenidos en los documentos dogmáticos del ejercicio gubernamental deben corresponder a los señalados en el texto constitucional. Este hecho convierte a la planeación no sólo en práctica obligatoria de los diferentes ámbitos de gobierno, sino en un instrumento fundamental para el desarrollo del país, de los estados y de los municipios tal y como fue previsto hace ya casi treinta años con la llegada de la Ley General de Planeación.

---

<sup>6</sup> Ver Ley General de Planeación.

Lo anterior induce a una reflexión recurrente en muchos países en desarrollo, la literatura refleja preocupación en el sector social y público principalmente, respecto a las formas antiguas de la planeación existentes; tal 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 y demás agentes que intervienen en el desarrollo de nuestro país.

La práctica de la planeación en la mayor parte del territorio mexicano ha sido catalogada por su carácter mecánico y poco analítico, los planes que en teoría son ejes del desarrollo, en la praxis 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, es decir; 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 con el desarrollo (Iracheta,2010 ).

La experiencia, especialmente en el Estado de México, acusa que la planeación que elabora el sector público es poco efectiva, en términos de la consecución de los objetivos y estrategias que se establecen en los planes, con participación limitada de ciudadanos mediante “foros de consulta”, y con sistemas rudimentarios y de poca evidencia en materia de evaluación, resultando con frecuencia la elaboración de documentos que no rigen cabalmente el proceso de toma de decisiones y a pesar de ello nadie puede cuestionar la trascendencia de la planeación como ejercicio público responsable.

Lograr consolidar instituciones como el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México COPLADEM en el Estado de México; órgano más importante de planeación en la entidad, es uno de los principales retos que debiera atender la reingeniería de la administración pública, garantizar procesos de planeación del desarrollo eficientes, estratégicos, de consenso, democráticos, técnicamente planeados, de largo plazo, basados en diagnósticos reales, prácticos y honestos de la realidad estatal, que permitan guiar la política pública sobre lo realmente prioritario, y que a su vez permita la reconducción y flexibilidad propios del carácter estratégico de los nuevos modelos de planeación.

## **2. EL CASO DEL COPLADEM; CREACIÓN Y DIAGNÓSTICO**

### **2.1 LOS ORÍGENES DEL COPLADEM**

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”<sup>7</sup> 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”.<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup> Gaceta del Gobierno, Núm. 59, 16 mayo de 1981

<sup>8</sup> Idíd.

creado el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)<sup>9</sup>, cuyos objetivos principales se establecían como 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.

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 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.

## **2.2. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL COPLADEM**

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 ha mantenido estancamiento y poca notoriedad, es decir; se trata de un

---

<sup>9</sup> <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>

sector que siendo estratégico para el desarrollo del Estado, se ha mantenido en un profundo letargo.

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)<sup>10</sup>, 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 planes global<sup>11</sup>, estatal, sectoriales y municipales, cuyos impacto ha sido limitado, o nulo en algunos casos (Ríos y Cienfuegos, 1994).

El proceso de participación ciudadana, el cual es un requerimiento legal y se limita a ello, es laxo e incluso sujeto a manipulación, sacrificando uno de los componentes deseables de esta actividad, 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.

En ello, los resultados de viejas inercias confirman que la planeación está condenada al fracaso, si sólo se asume como un ejercicio tecnocrático. La complejidad de los problemas

---

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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).

actuales, en distintos ámbitos, obliga a contar con herramientas que permitan abordar esa clase de problemas con un enfoque racional, estructurado y sistémico<sup>12</sup>.

Partir del reconocimiento y necesidad de generar cambios que permitan situar la labor del COPLADEM en un lugar de verdadera práctica de planeación para el desarrollo, se convierte en una tarea fundamental que no solo se sostiene en ejercicios empíricos críticos como se muestra en la figura 1, conformado por un conjunto de variables interpretadas en forma de panorama, obtenidas de un ejercicio técnico y metodológico crítico que ha permitido reflejar el estado que guardan algunos de los principales aspectos de la operatividad del COPLADEM.

**Figura 1. Matriz de análisis cualitativo de la operación del COPLADEM**

<b>Variable</b>	<b>Panorama</b>
<b>Fomento a la participación ciudadana</b>	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.
<b>Visión de largo plazo</b>	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.
<b>Fortalecimiento de la estructura legal</b>	Falta de infraestructura del COPLADEM como coordinador y concertador del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Un tema recurrente 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.
<b>Visión política</b>	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.
<b>Estructura organigrama insuficiente</b>	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.
<b>Coordinación interinstitucional</b>	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.

<sup>12</sup> [www.finam.unam.mx](http://www.finam.unam.mx)



<b>Personal técnico capacitado</b>	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.
<b>Disminución de la estructura</b>	Disminución de grupos de trabajo (subcomités sectoriales) y hacer más eficiente el funcionamiento del COPLADEM a través de direcciones regionales que operen de manera permanente, informen y colaboren directamente con el comité.
<b>Seguimiento de COPLADEMUM</b>	Vigilancia de la obligatoriedad de las sesiones e instalación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, que permita fomentar la planeación del desarrollo desde lo local con un trabajo estrecho y permanente con los 125 municipios del Estado.
<b>Evaluación y seguimiento de la política gubernamental</b>	Seguimiento puntual del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un ejercicio estratégico comprometido y eficaz. Uno de los problemas que arrastra la administración pública es la falta de medición estratégica real y que abone a una reconducción de las estrategias planteadas.
<b>Aspecto presupuestal</b>	Inexistencia de mecanismos presupuestales blindados que aseguren la continuidad de las obras y proyectos de alto impacto y permeen en la mejora de la calidad de vida de la sociedad, en un acto de empoderamiento de la planeación.
<b>Atribuciones para sancionar</b>	Es sabido y como parte de la crítica mencionada a lo largo del texto anterior en cuanto a la veracidad y cumplimiento de los planes de desarrollo, el Comité de Planeación no cuenta con instrumentos ni con atribuciones para sancionar el incumplimiento de los documentos dogmáticos del desarrollo del estado.

**Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales. Manual de Procedimientos de la Dirección General del COPLADEM, Gobierno del Estado de México, edición segunda, enero 2007, Manual Para la Planeación Democrática en el Estado de México, Gobierno del Estado, 2010.**

El cuadro anterior refleja el estado y relación de variables entre algunos de los principales problemas, deficiencias y áreas de oportunidad del organismo. Las variables fueron determinadas a partir de un análisis cualitativo del manual interno de operación del COPLADEM, la revisión de la iniciativa de modificación de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios así como su reglamento llevado a cabo por este órgano desconcentrado, además del análisis del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, los Programas Sectoriales y Especiales, además de 16 Programas Regionales que de este se derivaron.

Esto último, ha sido determinante en el diseño del diagnóstico de la dependencia, se ha puesto de manifiesto a través de los procesos de elaboración de estos tres documentos que en teoría

rigen la política gubernamental como lo marca la normatividad que conforma el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios, 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 y el acercamiento al personal que labora en COPLADEM confirma; 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.

### **2.3. TENDENCIAS Y RECOMENDACIONES**

Como se ha podido observar, a lo largo de la presente reflexión, se advierte el estancamiento en la generación de modelos y mecanismos de planeación acordes con la realidad Mexicana, de nuestro Estado y Municipios, que sean factor determinante en la transición hacia una concepción integral, basada en conocimientos teóricos debidamente instituidos, respaldados en la experiencia, técnicamente planeados, metodológicamente estructurados para consolidar un esfuerzo consensuado, legítimo, y comprometido con la planeación del desarrollo.

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 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.

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.

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.

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.

Bajo esta visión sería relevante la estrategia en la planeación que la administración estatal tiene por objeto realizar a través del organismo encargado del desarrollo; COPLADEM donde se 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.

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.

Olías (2001) afirma que la aparición de nuevas preocupaciones públicas como el estado del medio ambiente, el incremento en la delincuencia, ciudadanos que miden los servicios públicos

con criterios de mercado, la ampliación y fragmentación de la demanda de más y mejores servicios, además de la mejora de la educación y de la información unido a la revolución tecnológica e informática que trastocan el orden tradicional y hacen especialmente intolerables los fallos de la intervención estatal o de las organizaciones públicas, exigiendo cambios administrativos nacionales e internacionales de una especial capacitación, lo que significa migrar a una forma de gobernar más cooperativa e integral.

Significa que es necesario un proyecto de desarrollo económico que combine competitividad con sostenibilidad y considere los ámbitos del empleo, la vivienda, los servicios y la participación social. Se requiere producir infraestructura para el desarrollo que se debe sumar a la infraestructura social y promover una imagen moderna y adaptada a las nuevas necesidades de la sociedad del siglo XXI (Seisdedos, 2007).

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.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

**Cabrero Mendoza, E.** (1995). *Del Administrador al Gerente Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

**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.

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

**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.

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

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

**Ríos, V. y Cienfuegos, M.** (1994). *“La Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal”*, Instituto de Administración Pública del Estado de México

**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.

**Villada R, María A, Serna Guzmán, C.** (2010). *“Innovando Estrategias metodológicas. En planeación para el desarrollo”*. Revista Bitácora Urbano Territorial, núm. Julio-Diciembre, pp. 145-160.

## PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2396/8.pdf> [16 Agosto 2013]

[www.finam.unam.mx](http://www.finam.unam.mx) [16 Agosto 2013]

<http://www.slideshare.net/jogrear23/planeacion-5240344> [16 Agosto 2013]

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/61/art/art7.pdf> [16 Agosto 2013]