



Septiembre 2016 - ISSN: 1988-7833

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO EJE FUNDAMENTAL PARA EL PROGRESO DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE OAXACA

Miguel Ángel López Velasco¹
Guillermo Trejo Carbajal
Ana Luz Ramos Soto
Rosendo Martínez Jiménez
Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
guillermo.carbajal@hotmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Miguel Ángel López Velasco, Guillermo Trejo Carbajal, Ana Luz Ramos Soto y Rosendo Martínez Jiménez (2016): "El plan municipal de desarrollo eje fundamental para el progreso de los municipios en el estado de Oaxaca", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/03/progreso.html>

Resumen

En Oaxaca se presentan diversos problemas que impiden formular planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, básicamente por el cambio de gestión administrativa anual o trianual, situación que limita al seguimiento de planes emitidos y aprobados. Ante esta circunstancia, los municipios están obligados a generar e implantar procesos de planeación guiados en principios de participación ciudadana, tomando en cuenta las políticas públicas nacionales. La investigación se practicó mediante el método de investigación documental teórica, con diversos puntos de vista de los investigadores y un alcance documental descriptivo. Mediante la planeación estratégica como herramienta administrativa se aportan y emprenden acciones en favor de la población, como una oportunidad para recrear la cultura política, reforzar la capacidad propositiva y las acciones de la colectividad local. El proceso de planeación se desarrolla tomando en cuenta

¹ Miguel Ángel López Velasco. Licenciado en Administración y Maestro en Administración. Profesor de asignatura y asistente de investigación en la UABJO. Asesor en la Agencia de Desarrollo Integral de la UABJO.

Guillermo Trejo Carbajal. Licenciado en Derecho y Maestro en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones. Profesor investigador en la UABJO.

Ana Luz Ramos Soto. Licenciada en Economía, Maestra en Ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional y Doctora en Ciencias de Planificación de Empresas y Desarrollo Regional. Profesora Investigadora en la UABJO.

Rosendo Martínez Jiménez. Licenciado en Administración, Maestro en Ciencias en Desarrollo Regional y Doctor en Ciencias de la Administración. Profesor investigador de la UABJO.

elementos de: concertación, formulación, validación, ejecución, seguimiento y evaluación. Por lo que se confirma que la hipótesis planteada es aceptada, ya que el plan municipal es un instrumento de planeación el cual tiene impacto en el desarrollo municipal, traza los objetivos, recursos, procedimientos, indicadores y metas para que se obtenga el bienestar común de la población.

Palabras clave: Municipio – plan – estrategias - desarrollo.

Abstract

In Oaxaca, there are various problems that impede the formulation of development plans in the short, medium and long term, basically by the change of administrative management annual or triennial, a situation that limits to the follow-up of plans issued and approved. Faced with this situation, the municipalities are obliged to generate and implement planning processes guided by principles of citizen participation, taking into account the national public policies. The research was performed using the method of documentary research theoretical, with various points of view of researchers and a scope documentary descriptive. Through the strategic planning as an administrative tool is provided and take actions in favor of the population, as an opportunity to recreate the political culture, to strengthen the capacity to formulate proposals and actions of the local community. The planning process is developed taking into account elements of: concertation, formulation, validation, implementation, monitoring and evaluation. So that confirms the hypothesis is accepted, since the municipal plan is an instrument of planning which has impact on the municipal development, outlines the objectives, resources, procedures, indicators and targets to get the common welfare of the population.

Keywords: Municipality – plan - strategic - development.

Introducción

El municipio tiene como reto hoy en día enfrentar la complicada y progresiva exigencia de la sociedad respecto a sus demandas para la satisfacción de sus necesidades básicas, en tal sentido, la planeación municipal se instituye como una actividad necesaria y medular; a través de la planeación, los municipios pueden optimizar y perfeccionar sus sistemas de trabajo haciendo más

eficientes y productivos los recursos con los que cuenta todo con miras a un beneficio y desarrollo social.

Por lo que a través de ésta, se tendrá que vincular y articular con instrumentos de planeación a nivel nacional y estatal que permitan la elaboración de diagnósticos para tener una clara caracterización de su funcionamiento y poder así gestionar los recursos necesarios para la obtención de excelentes resultados. Si el municipio no cuenta con una adecuada contextualización de su entorno, poco puede esperar de los resultados de su sistema de planificación.

La investigación tiene como objetivo general conocer si la planeación municipal es un instrumento necesario para el progreso de los municipios del estado de Oaxaca; de igual forma la hipótesis se señala de la siguiente manera: El plan municipal como instrumento de planeación, tiene impacto en el desarrollo de los municipios del estado de Oaxaca.

El marco de referencia plantea la problemática, la justificación, la metodología así como el marco teórico conceptual que permite a través de los resultados darle respuesta a la hipótesis de investigación.

Planteamiento del problema

En el ámbito municipal, existe una problemática compleja dado el contexto histórico de su surgimiento debido a que no se le ha puesto el interés suficiente tanto por parte de quienes se encuentran al frente de su organización y administración (en este caso los presidentes municipales) como de las autoridades estatales y federales. Problemas como el incremento de pobreza, analfabetismo, infraestructura básica, deterioro ambiental, etc., se han agudizado, pues no se han implementado acciones y programas para minimizar su impacto; todo esto derivado principalmente por la falta de una planeación estratégica.

Este proceso de planeación municipal en los municipios del estado de Oaxaca ha tenido ciertos problemas que impiden a éstos formular sus planes no sólo a corto sino también a mediano y largo plazo, el problema primordial es básicamente el cambio de administración cada tres años y en algunos casos cada año; hecho que conlleva a no darle continuidad a los planes ya establecidos. Aunado a ello, para la formulación y elaboración de sus planes de desarrollo es necesaria la participación de todos los actores que se desenvuelven e interactúan en la sociedad, lo que resulta difícil, debido a la idiosincrasia de sus pobladores; además de la falta de

objetividad que les impide tener realmente un impulso hacia su desarrollo. La planeación municipal es un proceso inminente por realizar en los municipios del estado, mediante la participación activa e incluyente de los principales actores sociales.

Es por ello que, ante la problemática planteada y bajo el supuesto de que el Plan Municipal de Desarrollo es el eje fundamental del progreso de los municipios, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Es realmente el Plan Municipal de Desarrollo la base para el progreso de los municipios en el estado de Oaxaca?

Justificación

Dentro del municipio se encuentra una diversidad de situaciones distintas y opuestas que impiden la composición de una unidad con sentido común e integral de sus habitantes, reto al que se enfrenta de manera constante la planeación municipal, pues ésta deberá servir a ese grupo amplio, con intereses propios y contradictorios entre sí. Aunado a esto, en los municipios del estado de Oaxaca no cuentan con un sistema adecuado para su planeación, haciendo que quienes se encuentran al frente de dichas administraciones, actúan o establecen a su libre albedrío sus propios procesos de planeación derivado principalmente de sus formas de gobierno que establecían al interior de los municipio ya sea el sistema normativo interno (usos y costumbres) o por partidos políticos; sin embargo, con el reconocimiento jurídico y respetando las formas tradicionales de organización, se ha logrado establecer una planeación estratégica concertada con los diversos actores sociales, que ha permitido lograr cambios alentadores en la mejora de las necesidades prioritarias de la sociedad para un mejor desarrollo.

Ante ello, los municipios de México, especialmente los del estado de Oaxaca están obligados a generar e implantar procesos de planeación guiados en principios de participación ciudadana, tomando como referencia las políticas nacionales establecidas para tal fin.

Método de investigación

La presente investigación se lleva a cabo mediante el método de investigación cualitativa, la cual, según (Cortés & Iglesias, 2004) "es una vía de investigar sin mediciones numéricas, tomando encuestas, entrevistas, descripciones, puntos de vista de los investigadores, reconstrucciones, los

hechos, no tomando en general la prueba de hipótesis como algo necesario”; asimismo, el alcance de la investigación será documental de tipo descriptivo, que de acuerdo con (Méndez A., 2001) señala que la investigación documental estudia la conducta social en varios sectores de la población y los efectos que se originan con los cambios económicos, políticos y culturales del país. Por su parte, (Sabino, 2000) destaca que “el principal beneficio que el investigador obtiene mediante una indagación bibliográfica es que puede incluir una amplia gama de fenómenos, ya que no sólo tiene que basarse en los hechos a los cuales él tiene acceso de un modo directo sino que puede extenderse para abarcar una experiencia inmensamente mayor”.

Mientras que la investigación descriptiva según (Molina Garzón, 2005) “interpreta lo que es, comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición de los fenómenos, trabaja sobre realidades de hecho”; es decir, reseña rasgos y atributos de la población objeto de estudio. Asimismo, la función principal de este tipo de investigación radica en la capacidad de elegir las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes, categorías o clases de dicho objeto (Bernal T., 2000). En el mismo sentido, (Münch Galindo & Ángeles, 2000) mencionan que la investigación descriptiva “sirve para explicar las características más importantes del fenómeno que se va a estudiar en lo que respecta a su aparición, frecuencia y desarrollo”.

Marco teórico

Según (Pontifes Martínez, 2002), son dos las corrientes que nos llevan a entender al municipio como una instancia del Estado; en primera instancia se encuentra la corriente clásica del derecho quien fundamenta la creación del municipio mediante una norma constitucional, lo que lo enfoca como una instancia administrativa dado que sus atribuciones y facultades, le son otorgadas más no son creadas por sí mismo. En segunda instancia se encuentra la corriente iusnaturalista, quien instituye al municipio como una formación histórica de conformidad con los acuerdos políticos de una sociedad quien resuelve organizarse en un sistema de autoridad pública.

Para poder comprender la figura del municipio, es necesario remontarnos a la época romana, donde surge por vez primera el vocablo “Municipum” proveniente del *munus munare* (carga, gravamen o prestación) cuyos pueblos conquistados debían pagar en forma de tributo a cambio del derecho de autogobernarse (Robles Martínez, 2004). En nuestro país, según (Jacobo Gutiérrez, 1991), el municipio es “resultado de la fusión entre instituciones nativas existentes

antes de la conquista y los cabildos españoles”. Los primeros indicios de la existencia del municipio de acuerdo al (Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985) se encuentran en la época del régimen azteca mediante la constitución de los Calpulli, establecidos como un tipo de organización administrativa y económica, mediante el cual se agrupaba a campesinos y artesanos para realizar funciones sociales, que más durante la época colonial toma el nombre de Ayuntamiento como forma de gobierno local conforme a las costumbre políticas de España; sin embargo, la mayoría de los ayuntamientos se desempeñaban bajo el sistema de cabildo cerrado, sin audiencias públicas, sólo con la intervención de sus integrantes y en algunos casos los oficiales reales (Gutiérrez Sánchez, 2010).

Durante el México independiente, a través de la Constitución de Cádiz promulgada en 1812, en su artículo 309 establecía la existencia de los ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos, los cuales estaban integrados por alcaldes, regidores, un productor y un síndico, dirigidos por un jefe político donde lo hubiese y en su defecto por el alcalde; dentro de sus atribuciones se encontraban la administración interna de los pueblos (salubridad, orden público, escuelas, obras públicas de necesidad, etc.), sin embargo, sus atribuciones eran limitadas principalmente por la existencia de los jefes políticos quienes los vigilaban y supervisaban (Hernández-Gaona, 1991). Con la promulgación del Plan de Iguala en 1821, se reconoce la existencia de los ayuntamientos, sin embargo, deja existentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz.

Luego con la Constitución de 1824, y con las Bases Constitucionales de 1835, no se habla directamente del municipio, pero se sigue con la firme idea de la división del territorio para una mejor organización y administración; posteriormente en 1836, la Constitución Centralista elimina los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos, hecho que se dio con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales mediante las cuales se divide al territorio en departamentos, éstos en distritos organizados en partidos (Gutiérrez Sánchez, 2010). En la Constitución de 1857, al igual que en las anteriores no se contempla al municipio, dejando a las constituciones estatales la facultad de reglamentar y normar sus respectivos regímenes municipales (Robles Martínez, 2004).

En 1897 durante el régimen porfirista, se publica la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana en la que se establecieron cinco puntos esenciales: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e

ingresos extraordinarios; sin embargo, a pesar de ello, el control económico se siguió dando en las capitales de los estados (Velázquez García, 2013).

Durante el periodo comprendido de 1910 a 1917, se llevaron a cabo diversos acontecimientos con el objeto de conseguir la libertad municipal, en primera instancia los hermanos Flores Magón establecen en 1906 el Plan del Partido Liberal Mexicano, en el que se estableció la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecidos del poder municipal (artículos 45 y 46 respectivamente); por su parte Emiliano Zapata en 1911, basado en el Plan de Ayala, decreta la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, en la que se reguló la autonomía política, económica y administrativa del municipio, subsiguientemente Venustiano Carranza con las adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, instituye en su artículo segundo el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional (Gutiérrez Sánchez, 2010; Hernández-Gaona, 1991; Velázquez García, 2013).

Finalmente, con el proyecto constitucional de 1917, se expone ante el Congreso Constituyente la elaboración del artículo 115 de la Constitución; por lo que a partir de la vigencia de nuestra constitución, se establece un municipio libre Es importante mencionar como en esta Constitución se habla del Municipio Libre como plataforma de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo una división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo a las bases siguientes:

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Como podemos observar, las prácticas realizadas en el pasado, son las mismas que se siguen realizando en la actualidad de nuestros días, pues muy a pesar de las facultades que tienen los municipios con relación al manejo administrativo, político y económico de su territorio, aún siguen a expensas de aquellos que concentran el poder y promulgan las leyes, manejándolas a su conveniencia; es por ello que no han podido lograr el desarrollo que tanto anhelan,

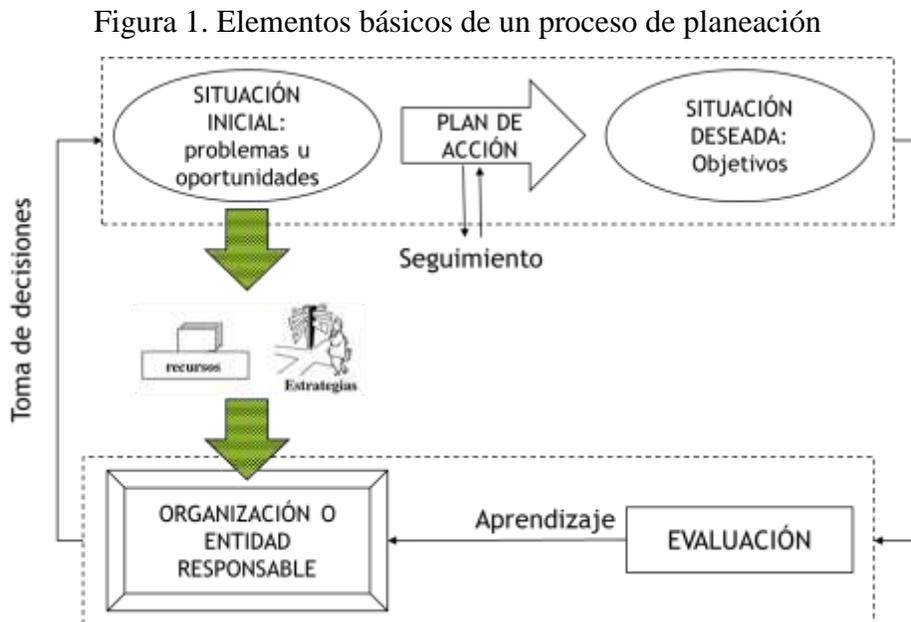
primordialmente la sociedad que habita esos territorios y así poder disminuir los índices de pobreza y marginación que los ha marginado y llevado a un rezago total.

La Planeación Municipal.

Para comprender el concepto de planeación, es necesario en primera instancia entender y comprender su significado, para de esta forma obtener sus características y elementos principales. Ackoff, (1981) citado por (Goodstein, Nolan, & Pfeiffer, 1998) menciona que la planeación "...se anticipa a la toma de decisiones. Es un proceso de decidir...antes de que se requiera la acción". Se concibe también como un "Sistema de gestión y toma de decisiones racional que tiene como finalidad decidir sobre la asignación de recursos escasos en el logro de objetivos múltiples a través de medios adecuados para su obtención" (CRUZ ROJA, 1991). Por su parte (Paredes Santos & Pérez Coscio, 1984) mencionan que "Planificar significa diseñar un futuro deseado para la organización, en concordancia con los cambios que se van produciendo en el entorno...es un instrumento para lograr el mejoramiento continuo de las organizaciones". Luego entonces, la "Planificación es un medio para mirar al futuro y decidir qué hará la organización en el futuro" (Jan W. Lidon, 1999). Ante estas definiciones, según Es por ello que se identifican algunas ideas clave en torno a la planeación, tales como:

- Es un medio para el logro de un propósito de transformación de la realidad, que debe estar precisado desde el comienzo.
- Exige un cierto grado de sistematización, a través de la formalización de una serie de pasos.
- Está orientada a una toma de decisiones más racional y transparente.
- Intenta reducir la incertidumbre, aunque no puede eliminarla por completo.
- Es un ejercicio iterativo de continua revisión y reajuste entre medios y fines, así como de evaluación de resultados para la obtención de aprendizaje en las organizaciones.
- Aunque precisa de compromiso y apoyo desde los niveles directivos, requiere de un proceso interactivo y participativo para una implantación exitosa de las acciones planificadas.
- Debe ser un proceso a medida de cada organización.

Asimismo, todo proceso de planeación deberá contar con ciertos elementos clave que se pueden observar en la figura siguiente (Cámara López, Berzosa, & Correa, 2005):



Fuente: Tomado de (Cámara López, Berzosa, & Correa, 2005)

En el ámbito gubernamental, la planeación según (Reynoso Soto & Villafuerte y Eudave, 2003) “es un proceso de toma de decisiones que constituye una herramienta de gobierno, directamente relacionada con un proyecto político de desarrollo”, pues es en este proceso donde se establecerán objetivos, metas, políticas, estrategias y acciones; con la finalidad de optimizar y racionalizar los recursos existentes, orientándolos a satisfacer la necesidades de la sociedad e impactar en el desarrollo socioeconómico del país.

Para obtener un bosquejo general de los puntos anteriores, éstos deberán reflejarse y establecerse en un documento rector denominado *Plan* definido como instrumento de la política gubernamental mediante el cual se lleva a cabo la organización de recursos (materiales, humanos, técnicos, financieros), las solicitudes de bienes y servicios, así como la información en general de la unidad gubernamental, para conducir la transformación de la realidad local.

Para poder conseguir dicha transformación, el contenido de éste plan deberá estar integrado por "un conjunto de programas que permitirán la organización secuencial de las tareas globales, coordinando los recursos bajo objetivos preestablecidos en dicho plan; a su vez, un programa estará integrado por un conjunto de proyectos, éstos serán la unidad de planeación que

permitan concretar los objetivos a corto plazo; en esta etapa las tareas o acciones a realizar se definen con mayor claridad y son sujetas de medición cuantitativa y cualitativa; en este sentido, un proyecto permite la concreción de los objetivos y acciones de una organización y de la institución pública de que se trate" (Ramos Ríos & Cienfuegos Terrón, 1994). En tal sentido, planear el desarrollo en los municipios apunta a puntualizar objetivos, metas y prioridades de forma clara, definiendo acciones y asignando recursos conforme al tipo de desarrollo que anhela la comunidad.

Luego entonces, es pertinente recalcar que las diversas perspectivas de la planeación, no se desligan ni de las políticas públicas ni del desarrollo, puesto que dichas tareas se tornan demasiado importantes en la administración pública, concretamente en el ámbito municipal; es por ello que (Delgadillo, 2002) hace alusión que la planeación de las regiones es un proceso en el cual los actores inmersos en el proceso toman las decisiones respecto a un ámbito espacial determinado. Dado lo anteriormente señalado, cabe hacer mención que la planeación estratégica es la concebida y admitida para considerar a la organización como una entidad total, puesto que define objetivos, recursos a utilizar y políticas que orienten la adquisición y administración de dichos recursos, además de considerar a la base de la pirámide dándole pie a su participación activa.

Planeación Estratégica.

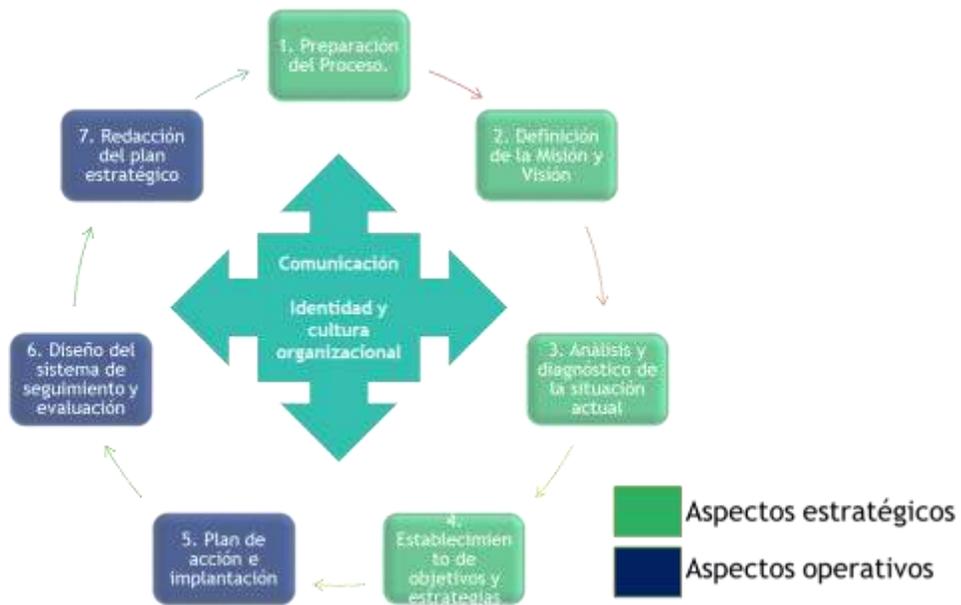
Dentro del contexto de la planeación, existen diversos tipos; una de ellas es la planeación estratégica, misma que se define como una "herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen" (Armijo, 2011). Por su parte (Chiavenato & Sapiro, 2005) definen a la planeación estratégica como "el proceso que sirve para formular y ejecutar las estrategias de la organización con la finalidad de insertarla, según su misión, en el contexto en el que se encuentra", mientras que (Drucker, 1984) indica que "la planeación estratégica es el proceso continuo, basado en el conocimiento más amplio posible del futuro considerado, que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros en razón de los resultados esperados; es organizar las actividades necesarias para

poner en práctica las decisiones y para medir, con una reevaluación sistemática, los resultados obtenidos frente a las expectativas que se hayan generado”. Finalmente (Goodstein, Nolan, & Pfeiffer, 1998) lo definen como “el proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlos”.

Por lo tanto, para tener un panorama más amplio y lograr comprender éstos conceptos, se deben considerar seis componentes críticos según (Goodstein, Nolan, & Pfeiffer, 1998): a) la estrategia es un modelo de decisiones, racional, unificado e integrador; b) la estrategia forma un medio para establecer el propósito de la empresa en relación a sus objetivos de largo plazo, sus planes de acción y la asignación de recursos; c) la estrategia precisa el dominio competitivo de la organización, es decir, en qué tipo de negocio se halla en realidad; d) la estrategia pone de manifiesto la ventaja competitiva de la organización, mediante su análisis interno y externo para determinar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; e) la estrategia se transforma en un práctica lógica que permite identificar tareas ejecutivas, administrativas y roles, de tal forma que la estructura se ajuste a la función; f) la estrategia constituye la definición de la contribución económica y no económica que la organización hará a sus grupos de interés, su razón de ser.

Luego entonces, aquellas organizaciones que llevan a cabo una planeación estratégica, han demostrado tener un desempeño eficiente y superior de aquellas que no lo hacen, dado que la estrategia es la que define cómo se integrará su estructura organizacional y cuáles serán los procesos internos clave que las lleven a tener efectos positivos tanto al interior como al exterior de las mismas. Este éxito depende básicamente del responsable que la llevará a cabo, de su alcance y contenido, y finalmente del tiempo en que se establezca, que por lo regular es a largo plazo. En tal sentido, y dadas las definiciones mencionadas, se pueden determinar los principales aspectos tanto estratégicos como operativos para una adecuada y efectiva planeación según (Cámara López, Berzosa, & Correa, 2005).

Figura 2. Fases del proceso de planeación estratégica



Fuente: Adaptado de (Cámara López, Berzosa, & Correa, 2005)

¿Es entonces imprescindible llevar a cabo una planeación estratégica en las organizaciones?, la respuesta es sí, debido primordialmente a que permite que los integrantes de la misma analicen y evalúen las alternativas de acción con base a opiniones y valores compartidos, es decir, a través de la participación y comunicación entre sus miembros; además de ayudar en la comprensión del entorno en la que se desenvuelve la organización, mediante la identificación de sus capacidades y limitaciones. Sin embargo, según (Gadsen, 2004) en sus diversas investigaciones, hace referencia que los gobiernos municipales no utilizan la planeación para el desarrollo de sus comunidades de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un adecuado análisis de sus recursos económicos. Aunado a lo anterior, (Varona Arciniega, 2002) menciona algunas características del porqué los municipios no llevan a cabo la planeación:

- No existe en los municipios una cultura de la definición de objetivos a nivel político ni técnico, y si los tuvieran, sólo son conocidos por sus integrantes sin que se plasmen en ningún documento.
- La falta de impulso y motivación de los responsables políticos para modernizar la gestión, pues sólo piensan en el día a día o a corto plazo.

- El desconocimiento de cómo llevar a cabo su planificación, conlleva a una falta de continuidad en sus políticas, acciones y proyectos.
- Existe una falta de claridad en la definición de estrategias.

Marco jurídico de la planeación municipal.

Con las modificaciones realizadas al Artículo 83 de la Constitución Política de nuestro país, de conformidad con (Ceceña, 1982) se inician los primeros ensayos e intentos de planificación, ampliándose así el periodo presidencial de 4 a 6 años; asimismo, se establece y crea el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico, mismo que se encargaba de estudiar los asuntos socioeconómicos de la nación para generar iniciativas con la finalidad de mejorar las condiciones económicas, sociales y financieras; las cuales eran enviadas a las autoridades federales y estatales pertinentes.

Por otra parte, según (Guajardo, 2004) se lleva a cabo en enero de 1930 el primer Congreso Nacional de Planeación, tiempo después, el 12 de julio del mismo año se promulga la Ley de Planeación General de la República, en la que se establecía la elaboración de un Plan Nacional en el que se debiera expresar las ideas, los estudios, los programas, las investigaciones y los proyectos de las obras a realizarse o realizadas con la finalidad de integrar un conjunto coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país. En el mismo sentido, este mismo autor menciona que para 1934 se crea el primer plan sexenal (1934-1939), es a partir de este primer plan cuando se inicia la cultura de planeación entre comillas, debido a que realmente sólo sirvió para establecer un documento con buenos propósitos, pues cada sexenio no pudo implementarse de forma eficaz y correcta, principalmente a falta de herramientas apropiadas que favorecieran su eficiente ejecución.

En apego a los ordenamientos jurídicos que dan sustento a la planeación en México, a continuación se enumeran dichos ordenamientos en los tres ámbitos de gobierno en el país (federal, estatal y municipal).

Ámbito Federal.

En primera instancia se encuentra la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), a través de la cual se establece y otorga al estado mexicano la rectoría de la economía nacional, especificando también que para tal asunto se tendrá que instaurar un Sistema Nacional de Planeación Democrática; de la misma forma, autoriza y faculta a los municipios para la elaboración y aprobación de sus planes municipales de desarrollo (Art. 115, frac. V).

La *Ley de Planeación del Poder Ejecutivo Federal*. Esta ley establece el marco normativo para la regulación de la planeación nacional de desarrollo, las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; la coordinación entre la federación, los estados y los municipios para la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares, así como la participación social para la planeación (Art. 4 y 20 respectivamente).

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)*. A través de los Distritos de Desarrollo Rural, promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades municipales, habitantes y los productores en ellos ubicados.

Ámbito Estatal.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO). Fija las disposiciones del gobierno del estado para ajustar sus leyes de conformidad con las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

La *Ley de Planeación para el Estado de Oaxaca*. Establece las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el propósito de que el ejecutivo del estado esté coordinado con el sistema federal y municipal respecto a sus actividades de planeación; así como para determinar las herramientas y mecanismos que garanticen la participación ciudadana y social en los procesos de planeación. Asimismo, se fijan los lineamientos bajo los cuales se deberán formular los Planes Municipales de Desarrollo.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Faculta a la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) a orientar la planeación

para el desarrollo en congruencia con los programas de la administración pública federal y los de los municipios del Estado, formular propuestas sobre planeación, aplicación y orientación de las políticas públicas, acciones y proyectos.

Ámbito Municipal

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Esta establece las atribuciones del Ayuntamiento, dentro de las cuales se encuentra la formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo municipal; el cual deberá elaborar dentro de los primeros seis meses de la administración.

Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM), será formulado por el H. Ayuntamiento mediante los comités de planeación para el desarrollo quien será responsable de coordinar el sistema municipal de planeación democrática a través de diagnósticos de la situación económica, social, ambiental e institucional; y le corresponde establecer los procedimientos, proyectar y coordinar las actividades de planeación en el ámbito territorial de su municipio, con la participación de los sectores social y privado, elaborando los programas específicos que señale el presidente municipal. La elaboración del plan municipal de desarrollo correspondiente, debe tomar en cuenta las propuestas de las dependencias, entidades y organismos auxiliares de la administración pública municipal, así como los planteamientos y propuestas de los grupos sociales y particulares interesados, y cuidar que mantengan congruencia en su elaboración y contenido con el Plan Nacional, el Plan Estatal y los programas federales.

Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Son los responsables de coordinar el sistema municipal de planeación democrática, y les corresponde, establecer los procedimientos, proyectar y coordinar las actividades de planeación en el ámbito territorial de cada municipio con la participación de los sectores social y privado, elaborando los programas específicos que señale el presidente municipal. El COPLADEMUN son los responsables de elaborar el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias, entidades y organismos auxiliares de la administración pública, así como los planteamientos y propuestas de los grupos sociales y particulares interesados, y cuidar que los programas que se generen en el sistema mantengan congruencia en su elaboración

y contenido con los Planes Nacional, Estatal y los Programas Federales, cuyo alcance sea el ámbito del municipio respectivo.

Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Son “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de las prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, los estados y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable” (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2004: Art. 24).

El Plan Municipal de Desarrollo.

Las entidades municipales requieren hacia su interior una diversidad de acciones y elementos para vencer sus carencias y dar respuesta a las necesidades de sus habitantes, para ello necesitarán abrir las puertas a la participación de los diversos actores que interactúan en la comunidad; sólo así así podrán generar una dinámica de desarrollo. En tal sentido, al Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponde un sistema integral de planeación, en el que se busca la integración de los planes de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Las acciones y elementos que llevarán al desarrollo de los municipios, deberán establecerse por escrito y ser la guía de toda la administración, esta guía es el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), resultado final y fundamental del proceso de planeación, generado y establecido en el ámbito municipal como documento rector para su desarrollo de forma integral; definiendo las principales políticas y líneas de acción que el municipio debe tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales, con base a las necesidades de sus habitantes (Partido de la Revolución Democrática (PRD), 1999).

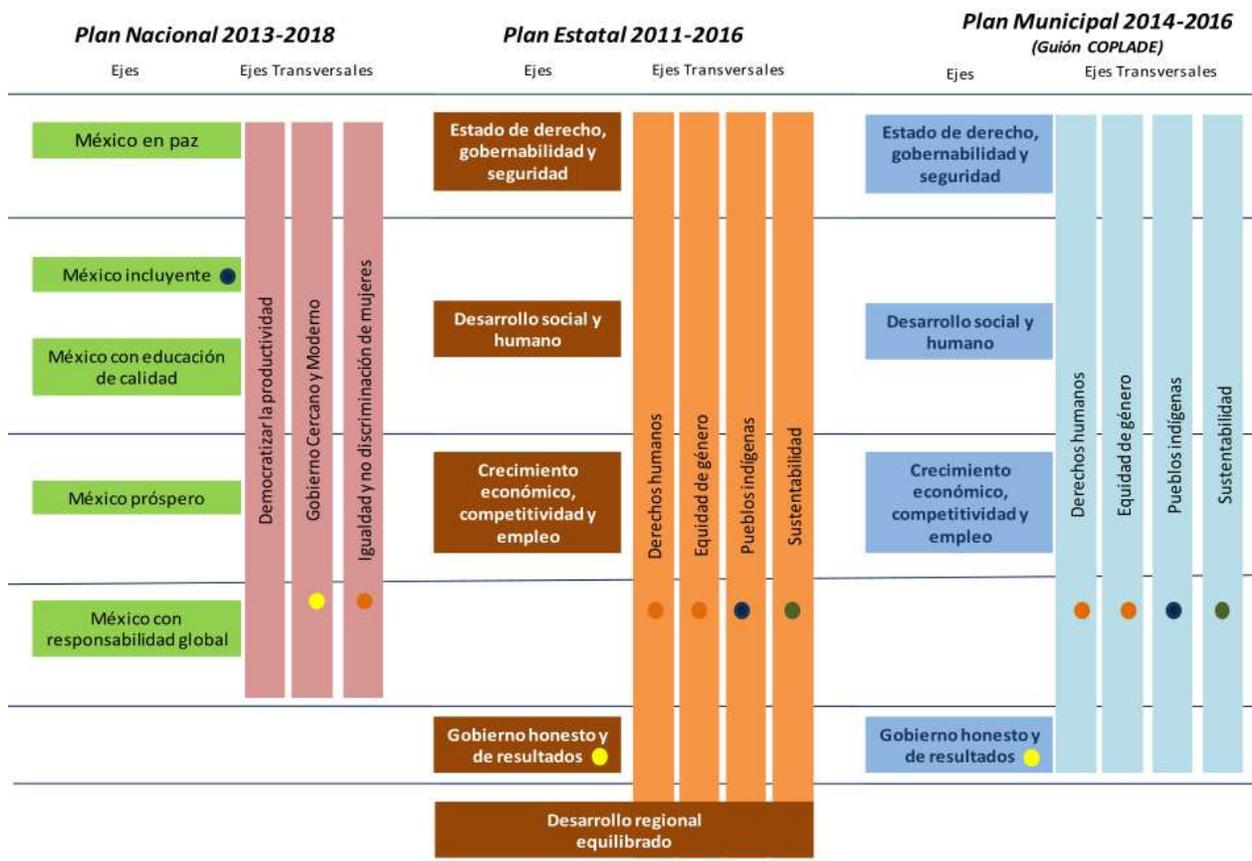
Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la planeación es transformar las demandas sociales en propuestas de desarrollo; por lo tanto, de conformidad con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es obligatorio que las autoridades municipales incentiven la participación ciudadana mediante consultas públicas para la toma de decisiones en el desarrollo comunitario y municipal. Esta participación social y activa de los habitantes de los municipios, es indispensable para la definición e implantación de políticas públicas al interior de las comunidades.

En los municipios del estado de Oaxaca al igual que en el resto del país, son varias las formas en que la sociedad se organiza hacia su interior como por ejemplo: comités de salud, de

agua, de padres de familia, de junta vecinal, etc.; en el mismo sentido existen también sociedades u organizaciones con personalidad jurídica como cooperativas, asociaciones, etc.; con la finalidad de trabajar de manera conjunta mediante formas de trabajo comunitario tradicional como lo son el tequio, las fajinas y las faenas, en respuesta a las necesidades que la población demanda (Partido de la Revolución Democrática (PRD), 1999).

Es por ello que los municipios deberán respetar las guías y las bases del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales de desarrollo según sea el caso (Mejía Lira, 1992); es decir, deberán alinear la aplicación de los programas y proyectos, con el afán facilitar la concertación de recursos para obras, proyectos y acciones de interés común; con base en el Sistema Estatal de Planeación, en vinculación y alineación con el Plan Estatal de Desarrollo, como se puede observar en la siguiente figura.

Figura 3. Alineación del Plan Nacional, Plan Estatal y Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: Tomado del (Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de los municipios del Estado de Oaxaca, 2014)

Este documento mediante la planeación estratégica, busca aportar y emprender acciones a la población para hacer frente de la mejor manera su futuro; en segundo lugar, ofrece la oportunidad de desarrollar habilidades y capacidades a los diversos sectores de la sociedad, permitiéndoles proveerse de elementos básicos y necesarios para su desarrollo grupal e individual. Para llevar a cabo este proceso de planeación en los municipios, en primera instancia y de conformidad con (Quedena, agosto 2006) “debe verse como una oportunidad para recrear la cultura política, para reforzar la capacidad propositiva y de acción de las colectividades locales, así como también, para desarrollar habilidades en las propias personas que participan en el proceso”. De manera general, el proceso de planeación se desarrolla de acuerdo a lo siguiente: concertación, formulación, validación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Específicamente tenemos que durante la formulación del plan se tendrá que realizar un diagnóstico tanto interno como externo de la región objeto de estudio, en el cual se determinarán Fortalezas (características internas positivas), Oportunidades (condiciones externas favorables al municipio), Debilidades (características internas negativas) y Amenazas (condiciones externas desfavorables); aunado a lo anterior, es imprescindible incluir también un diagnóstico institucional, normativo y presupuestal, considerados como elementos que condicionan y orientan el funcionamiento de una institución pública (Quedena, agosto 2006). Conseguido la realización de diagnósticos, se establecerá un marco filosófico de la organización, es decir, el conjunto de valores que comparten sus integrantes y que rigen el ser y hacer de todos ellos. A través de éstos diagnósticos, se llevarán a cabo propuestas de solución en cada uno de los ejes de desarrollo establecidos tanto en el plan nacional como en el plan estatal: a) Estado de derecho, gobernabilidad y seguridad; b) Crecimiento económico, competitividad y empleo; c) Desarrollo social y Humano; y, d) Gobierno honesto y de resultados.

Figura 4. Sistema de Planificación Municipal



Fuente: tomado de (Quedena, agosto 2006).

Como podemos observar entonces, éste proceso de planeación permitirá a los municipios conseguir su desarrollo local, siempre y cuando exista una alta participación ciudadana que exprese diversas propuestas orientadas al mejoramiento de problemáticas recurrentes principalmente en el ámbito de salud, educación, vivienda, servicios básicos, etc.; es decir, ver a la comunidad como un todo integral, logros que se han podido observar en la normatividad existente en nuestro país al integrar a los diversos actores del desarrollo local. Desde luego que dicho proceso tendrá que adaptarse conforme a las necesidades de cada uno del municipio en el estado de Oaxaca, pues un prototipo de plan como tal, no podrá ser funcional en todos los municipios, dado que todos tienen características particulares, convergiendo en territorios diversos.

Conclusiones.

El municipio como promotor de la participación ciudadana y la unidad, es el representante de los intereses de sus habitantes, por lo tanto, deberá buscar las herramientas e instrumentos necesarios con la finalidad de lograr su bien común. Dentro de estos instrumentos podemos mencionar a la planeación municipal (planeación estratégica), que de conformidad con la normatividad, es un

avance importante para su institucionalización y obligatoriedad de llevarlo a cabo hacia su interior.

Para ello, la promoción de la participación de la ciudadanía es vital, pues sólo así se crearan las condiciones necesarias que motiven a todos los sectores de la sociedad en participar activamente a ir en una sola dirección; orientando sus esfuerzos en función de sus objetivos planteados, si bien representa un trabajo arduo, es imprescindible dado que favorecen al desarrollo de la población.

Mediante este planteamiento participativo, se genera un estado propicio para la comprensión de la magnitud de los problemas. Luego entonces, la planeación estratégica permite responder rápida y apropiadamente a las necesidades de la sociedad; mediante la combinación de diversas situaciones (sociales, culturales, económicas, políticas, etc.) para concretar y promover su desarrollo.

De acuerdo al marco teórico López, Berzosa y Correa es necesario hacer la recomendación de reconocer la situación actual del municipio (diagnóstico) para la organización que nos lleve al seguimiento del plan de acción y alcanzar las situaciones deseadas una vez que se han socializado con todos los actores sociales del espacio geográfico, se reconozca la problemática y encontrar posibles soluciones. Como segundo paso, una vez realizado el plan de desarrollo, efectuar una evaluación que lleve a identificar los logros significativos e identificar las fallas y las metas no alcanzadas para fijar medidas preventivas y correctivas y se lleve a cabo una retroalimentación.

La herramienta administrativa de la planeación estratégica permite que los integrantes de los municipios analicen y evalúen las opiniones vertidas en las mesas de trabajo realizadas en el diagnóstico previo al plan de desarrollo, de igual forma se identifique las capacidades y limitaciones que se tienen al interior del espacio geográfico.

De acuerdo a la postura teórica de Ramos Ríos y Cienfuegos Terrón se acepta la hipótesis de que el plan municipal como instrumento de planeación, tiene impacto en el desarrollo de los municipios del estado de Oaxaca, dado que al planear el desarrollo en los municipios puntualiza objetivos, metas y prioridades de forma clara, definiendo acciones y asignando recursos conforme al tipo de desarrollo que anhela la comunidad, y con la herramienta administrativa de la planeación estratégica permite que los programas se lleven a cabo, dado que todos los actores

sociales concedores de la problemática, la aprobación de los programas y proyectos garantiza el logro de las metas.

Bibliografía

- Armijo, M. (2011). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Obtenido de Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL: www.cepal.org
- Bernal T., C. A. (2000). *Metodología de la Investigación para administración y economía*. Colombia: Prentice Hal.
- Cámara López, L., Berzosa, B., & Correa, É. (2005). *Planificación Estratégica Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral* (Primera ed.). Madrid: CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD).
- Ceceña, J. L. (1982). *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*. UNAM. México: UNAM.
- Centro Nacional de Estudios Municipales. (1985). *El Municipio Mexicano*. México: Secretaría de Gobernación.
- Chiavenato, I., & Sapiro, A. (2005). *Planeación Estratégica Fundamentos y Aplicaciones*. México: McGraw-Hill.
- Cortés, M., & Iglesias, M. (2004). *Generalidades sobre metodología de la investigación*. Recuperado el 24 de febrero de 2016, de Universidad Autónoma del Carmen: http://unacar.mx//contenido/gaceta/ediciones/metodologia_investigacion.pdf
- Delgadillo, J. (2002). *Globalización y reorganización económica territorial en México. Los nuevos factores de la localización*. México: El Colegio de Tlaxcala A.C.
- Drucker, P. F. (1984). *Introducción a la Administración*. México: McGraw-Hill.
- Franklin Finkowsky, E. B. (2004). *Organización de empresas, análisis, diseño y estructura*. México: McGraw Hill.
- Goodstein, L., Nolan, T., & Pfeiffer, J. (1998). *Planeación Estratégica Aplicada*. Colombia: McGraw-Hill.
- Guajardo, G. (2004). *México y Chile en el tránsito de las políticas de desarrollo al neoliberalismo*. Obtenido de Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH): http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2003/PR03108_Inf_e_gov.htm
- Gutiérrez Sánchez, M. (junio de 2010). CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III) RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA. *Evolución jurídica del Municipio en México*. México.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (Quinta Edición ed.). México: McGraw Hill.
- Hernández-Gaona, P. E. (1991). *Derecho Municipal* (Primera ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 24 de febrero de 2016, de Biblioteca Jurídica UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/9.pdf>
- Jacobo Gutiérrez, S. (s.f.). Historia del Municipio en México. *Clío*, 30-41.
- León González, A. (2000). Modelo Ingenieril para diseñar procedimientos administrativos. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 53-71.

- Mejía Lira, J. (julio-diciembre de 1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Gestión y política pública*, 1(1), 157-174.
- Méndez A., C. (2001). *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación*. Bogotá: McGraw-Hill.
- Méndez Álvarez, C. E. (1999). *Metodología Guía para Elaborar Diseños de Investigación en Ciencias Económicas, Contables y Administrativas* (Segunda Edición ed.). Santafé de Bogotá: McGraw-Hill.
- Méndez, C. (1992). *Metodología* (Segunda Edición ed.). México: McGrawHill.
- Molina Garzón, A. L. (2005). *Procedimiento para la elaboración y presentación de trabajo de Investigación*. Bogotá.
- Moyado Estrada, F. (2002). Organización e integración de la administración pública municipal. En V. Anaya Cadena, *El gobierno y la gestión municipal en México* (Vol. 64, págs. 127-138). México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.
- Münch Galindo, L., & Ángeles, E. (2000). *Métodos y técnicas de Investigación*. México: Trillas.
- Namakforoosh, M. N. (2005). *Metodología de la investigación* (Segunda ed.). México, D.F.: Limusa.
- Paredes Santos, & Pérez Coscio. (1984). *Planificación estratégica de organizaciones no gubernamentales. Programa de fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales (FICONG)*. Recuperado el 23 de febrero de 2016, de Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina (IIED-AL), Cuadernos de trabajo 02: <http://www.preval.org/php/docbiblio/doc3dde92a06e0dc.doc>
- Partido de la Revolución Democrática (PRD). (1999). *ABC del Gobierno Municipal*. México: Instituto de Desarrollo Municipal-Partido de la Revolución Democrática.
- Pontifes Martínez, A. (2002). Marco institucional y jurídico del municipio. En V. Anaya Cadena, *El Gobierno y la gestión municipal en México. Primera parte* (Vol. 64, págs. 105-125). México: Instituto Nacional de Administración Pública Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.
- Posada, A. (1979). *Conceptos municipalistas de la vida local*. Madrid: IEAL.
- Quedena, E. (agosto 2006). *Manual de gestión moderna de municipalidades rurales Tomo 1*. Perú: REMURPE, APODER-COSUDE.
- Ramos Ríos, V. M., & Cienfuegos Terrón, M. A. (1994). *La Programación Sectorial y la Planeación del Desarrollo Estatal*. México: IAPEM.
- Reynoso Soto, S. R., & Villafuerte y Eudave, M. Á. (2003). *Manual básico para la Administración Pública Municipal* (Cuarta ed.). México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Robles Martínez, R. (2004). *El Municipio*. México: Porrúa.
- ROJA, C. (1991). *Procedimiento de Planificación, Dpto. de planificación y seguimiento de objetivos*.
- Sabino, C. (2000). *El Proceso de Investigación*. Caracas: Panapo.
- Tamayo y Tamayo, M. (2003). *El Proceso de la Investigación Científica* (Cuarta ed.). México: Limusa.
- UPEL. (1998). *Manual de trabajos de grado de especialización y maestría y tesis doctorales*. Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- Varona Arciniega, J. (2002). *Propuesta de una nueva gestión municipal*. España: Dirección General de Administración Local Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Velázquez García, J. M. (2013). *La Autonomía del Municipio en México: Estructura y sus Fuentes de Financiamiento, en el Marco de la Reforma del Estado (2000-2011)* (Primera ed.). México: Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.