

## LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL EN MÉXICO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UN ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

### *THE MUNICIPAL DEVELOPMENT PLANNING IN MEXICO AND THE CITIZEN PARTICIPATION. A LEGAL FRAMEWORK ANALYSIS*

Carla Angélica GÓMEZ MACFARLAND\*

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda el tema de la calidad de la norma jurídica con relación al conocimiento actualizado de la materia que regula, específicamente sobre la planificación para el desarrollo en los municipios de México. Se estudian los conceptos y metodologías de planificación estratégica y participativa, y se presentan datos sobre la planificación para el desarrollo municipal, así como las características de una norma jurídica de calidad. Se hace una revisión del texto constitucional a nivel federal y de la Ley de Planeación. Posteriormente, se presentan análisis respecto de las Constituciones políticas locales, las leyes orgánicas municipales, las leyes de participación ciudadana y las leyes de planeación a nivel local donde se estudia si el texto constitucional y legal indica claramente la metodología de planificación y si incentiva a la participación ciudadana en la misma, con el objetivo de

**ABSTRACT:** *This paper addresses the issue of quality of the legal rule in relation with the updated knowledge of the subject that regulates, specifically on development planning of municipalities in Mexico. This article studies concepts and methodologies of strategic and participatory planning on municipal development planning, and it presents the characteristics of a legal standard of quality. Also, this paper presents a review of the constitutional text in democratic and strategic planning and in the Planning Act. Subsequently, it presents analysis of local political constitutions, organic municipal laws, the laws of citizen participation and planning laws at local level where it is analyzed whether the constitutional and legal text clearly indicates the planning methodology and whether encourages the citizen to participate on it, to know if there is sufficient quality in the legal framework. Lastly, the closing comments present the areas of opportunity detected in the analysis of the legal framework.*

---

\* Doctora en políticas públicas en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Santa Fe; investigadora “B” de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIX, núm. 150, septiembre-diciembre de 2017, pp. 1149-1177

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

conocer si la norma se encuentra actualizada en cuanto a la materia que regula. Finalmente, se detectan las áreas de oportunidad en el marco jurídico analizado.

**Palabras clave:** Calidad en el marco legal, planificación para el desarrollo, metodología estratégica, participación ciudadana.

**Keywords:** *legal framework quality, development planning, strategic methodology, citizen participation.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La planificación estratégica y participativa.* III. *Necesidad de un marco legal de calidad para los planes de desarrollo municipal en México.* IV. *El marco jurídico nacional y local relativo a los planes de desarrollo.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN

La planificación para el desarrollo en los municipios de México es muy diversa. Mientras algunos municipios consideran dentro de sus planes para el desarrollo una misión y visión, así como objetivos y metas claras, algunos otros no tienen planes municipales de desarrollo. Además, mientras algunos ayuntamientos consideran la creación en su organización de consejos municipales de planeación, otros crean institutos municipales de planeación, con el objetivo de incentivar la participación social y la consulta ciudadana en lo relativo a la planeación local.

La planificación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico. A lo largo del siglo XX y a principios del siglo XXI se han utilizado diversas metodologías para planear en el ámbito regional y local en Latinoamérica, que van desde la observación de la situación actual y la deseada, hasta la planeación participativa en la que se busca integrar a distintos actores de la sociedad. Concretamente, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), órgano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, ha desarrollado investigación sobre los procesos de planificación para el desarrollo de países y localidades en la región.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto, la legislación mexicana —nacional y local— se refiere a la planeación del desarrollo (artículo 3o. de la Ley de Planeación) y no a la planificación, en realidad en esta investigación, además de considerarse sinónimos, se utiliza el término “planificación” debido a que los estudios en la materia, en el mencionado órgano internacional, utilizan el concepto de “planificación para el desarrollo” como herramienta para la mejora de bienestar de los países, y no el de “planeación”, como se analiza en el primer apartado de este documento. Asimismo, la Real Academia de la Lengua Española señala que “planificar” es hacer plan o proyecto de una acción”, mientras que define el término “planear” de la misma manera “hacer planes o proyectos”. Véase Real Academia Española, disponible en: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=TjdEPH>.

En México, sólo 80.6% de los municipios tenía un plan de desarrollo en 2012, de los cuales 33% tenían indicadores de gestión.<sup>2</sup> Por su parte, más del 70% contaba con misión, visión y objetivos. Lo anterior sugiere que los planes incluían elementos de planificación estratégica, ya que aquélla se refiere a una forma de planificar para el desarrollo, considerando la definición de misión y visión, reconociendo fortalezas y oportunidades del municipio, con conocimiento del contexto y con una visión a largo plazo, así como con estrategias e instrumentos que evalúen el avance de la ejecución del plan.<sup>3</sup>

Es decir, a pesar de que la planificación en los municipios sea importante para su propio desarrollo, no todos tienen una dirección plasmada en un documento formal que los obligue a saber hacia dónde van encaminadas las acciones que realizan diariamente. Además, como ya se mencionó, sólo tres de cada diez municipios que sí contaban con un plan de desarrollo tenían instrumentos para evaluar el avance en cumplimiento de objetivos y metas. Lo que indica que si bien la mayor parte de los municipios tenían un plan para establecer las acciones que el gobierno debía ejecutar en su periodo de gestión, se corría el riesgo de que no se instrumentaran dichas acciones ni se llegara al desarrollo deseado por la falta de instrumentos de evaluación.

Por otro lado, cabe mencionar que si bien existen diversos mecanismos de participación ciudadana en asuntos públicos locales, únicamente 38.5% de los municipios, en 2012, contaba con un comité de planeación para el desarrollo municipal (u homólogo).

Para poder homologar la estructura y los elementos principales del contenido de los planes municipales de desarrollo y pensar en un desarrollo de manera estratégica y con participación de los actores afectados, es necesario que la norma jurídica establezca claramente la obligación de los gobiernos municipales de incentivar la participación ciudadana y de crear planes que contengan elementos de una metodología estratégica. Es decir, que el texto de la ley evidencie el conocimiento sobre la materia de plani-

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013*, 2013, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cngmd2013/>

<sup>3</sup> Pineda Ortega, Pablo, *Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*, México, 2014, p. 36.

ficación y que el derecho sea una guía clara para la toma de decisiones de los gobiernos municipales.

En este sentido, el objetivo del presente artículo es analizar si el marco jurídico nacional y local tiene la calidad suficiente, desde el conocimiento actualizado de la materia que regula, para incentivar la metodología de planificación estratégica y la participación de la ciudadanía en los planes municipales de desarrollo; y, posteriormente, comprender las áreas de oportunidad que se tienen en dichos marcos normativos.

En la primera parte se presentan conceptos sobre la planificación para el desarrollo local, así como la participación ciudadana y la metodología estratégica en la planificación; además, se presentan datos del contenido de los planes municipales de desarrollo en México y la participación ciudadana en los procesos de planificación. En el segundo apartado se analiza el marco jurídico nacional y local vigente en México respecto de su calidad, con enfoque al conocimiento de la materia que regula, en cuanto al establecimiento de la participación ciudadana y el uso de la metodología estratégica en los planes de desarrollo a nivel municipal, comparando aquellas que sí contemplan dichos elementos y aquellas que lo hacen en menor medida o no lo estipulan. Finalmente, se realizan conclusiones sobre el ordenamiento jurídico de planificación para el desarrollo local y la participación de la ciudadanía, así como las áreas de oportunidad detectadas para mejorar la calidad normativa en dichos ordenamientos.

## II. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPATIVA

Diversos autores se han enfocado al estudio y a la conceptualización de la planificación para el desarrollo. En este sentido, Siedenberg considera que la planificación es una “aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar los cursos de acción alternativos con vistas a la toma de decisiones adecuadas y racionales, que sirvan de base para la acción futura”.<sup>4</sup> Por su parte, Buarque explica que la planificación consiste en un “proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro

---

<sup>4</sup> Siedenberg, D., *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2010.

deseado”.<sup>5</sup> Asimismo, la planificación define y realiza objetivos futuros deseados en condiciones de escasez de recursos.<sup>6</sup>

Independientemente de la diversidad de sus definiciones, la planificación tiene como función ayudar a un individuo o a un grupo de ellos, a precisar objetivos futuros y a trazar un camino para alcanzarlos.

En el presente artículo, la planificación para el desarrollo local se considera como un “proceso consensuado en que la comunidad define sus objetivos de desarrollo futuro y las formas para lograr estos objetivos, en la búsqueda del desarrollo local, entendido como el uso del territorio, sus recursos e intereses en relación con un modelo de su contexto histórico, cultural, económico, in situacional y geográfico”.<sup>7</sup> Asimismo, se considera que la planificación local es similar a la planificación municipal, cuando a esta última se le analiza bajo una perspectiva jurídica y administrativa específica;<sup>8</sup> es decir, cuando lo local no se refiere ni a las naciones ni a las entidades federativas, sino a los municipios que tienen autonomía y obligaciones constitucionales y legales, entre las que se encuentra la realización de un plan municipal de desarrollo.

En este sentido, existen diversas metodologías, entendidas como herramientas específicas “para emprender el desafío de la planificación del desarrollo”,<sup>9</sup> en el ámbito local-municipal y regional, que han sido utilizadas en América Latina.<sup>10</sup> Cada metodología contiene etapas que son necesarias para contar con un plan de desarrollo a nivel local o regional

---

<sup>5</sup> Buarque, Sergio C., *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, Brasilia, INCRA/IICA, 1999, p. 36, disponible en: <http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 247.

<sup>7</sup> Sandoval Escudero, Carlos, *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, serie Desarrollo Territorial, p. 18, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MethodsyaplicacionesAL.pdf>

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Sandoval Escudero, Carlos y Silva Lira, Iván, *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

<sup>10</sup> *Idem*.

(dependiendo del ámbito de su aplicación). La metodología de modelo estratégico o planeación estratégica<sup>11</sup> abarca etapas como el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (que se asemeja al diagnóstico), y además contempla la definición de una misión, visión y objetivos no sólo a corto plazo, sino también a mediano y a largo plazo. Por su parte, la planificación participativa, que se entiende más que como una técnica de planificación “como una aproximación general y al mismo tiempo específica para la escuela de la planificación”,<sup>12</sup> contempla la realización de diagnóstico con participación de diversos actores de la comunidad, así como la hechura del plan que debe ser validada por los mismos participantes, y finalmente contempla la etapa de ejecución, seguimiento y evaluación.

A pesar de que existen otras metodologías que contemplan conceptos más actuales como la priorización de objetivos o inclusive, la planeación asociada entre diversos territorios, se considera que la planificación estratégica y la participativa son las más completas en cuanto a la inclusión de conceptos y etapas que consideran no sólo al gobierno como principal actor, sino la participación de actores en un proyecto colaborativo.

Los elementos de una planificación estratégica han sido analizados y estudiados por diversos autores,<sup>13</sup> quienes han coincidido en los factores clásicos que componen la metodología con enfoque estratégico: realización de diagnóstico con la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; formulación de la misión y la visión; definición de objeti-

---

<sup>11</sup> Serna, H., *Gerencia estratégica*, Bogotá, 3R Editores, 2000, quien define a la planeación estratégica desde la iniciativa privada de la siguiente manera: “el proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente, interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro”.

<sup>12</sup> Sandoval Escudero, Carlos, *op. cit.*, p. 55.

<sup>13</sup> Fernández Güell, José Miguel, *Planeación estratégica de ciudades*, México, Gustavo Gili, 1997, quien describe métodos y técnicas para planificar las ciudades de forma estratégica desde una perspectiva de arquitectura. Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, en el capítulo de planeación estratégica brinda antecedentes sobre dicha metodología de planeación desde el sector privado, su adaptación en el sector público y las críticas recibidas en la década de los ochenta. Sandoval Escudero, Carlos, *op. cit.*, explica las diversas metodologías de planificación para el desarrollo a nivel local y regional, entre las que se encuentra la planificación estratégica.

vos; formulación de estrategias y ejes temáticos, y el diseño de un plan de actividades e indicadores de seguimiento y evaluación.

Asimismo, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha complementado la metodología de planificación estratégica con elementos, como las potencialidades de la localidad, las aptitudes o características especiales de la misma, o la formulación de programas y políticas específicas derivadas de las estrategias y antes de las actividades específicas. Así, conforme a datos del INEGI,<sup>14</sup> los planes municipales de desarrollo en México contienen algunos de los elementos de la planificación estratégica, por lo que se asume que han adoptado los elementos de este enfoque para la hechura de los planes de desarrollo.

Por su parte, en lo que respecta a la participación en asuntos públicos a nivel local, se identifican diferentes tipos de participación, como la participación social, comunitaria, política y ciudadana.<sup>15</sup> La participación social se distingue por la asociación de individuos que buscan lograr ciertas metas o luchar por sus intereses particulares. La participación comunitaria se identifica por la realización de actividades más asistenciales que de involucramiento político. La participación ciudadana se define como “la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en busca del bienestar general de la población”, y, finalmente, la participación política se refiere a “la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (voto, referendo, plebiscito, consultas, cabildos, revocatoria del mandato, entre otros) para influir en el diseño político, sus reglas de juego, sus funcionarios y sus metas”.<sup>16</sup>

Por tanto, se considera a la participación ciudadana como el tipo de participación y concepto indicado para ser el elemento transversal en los procesos de planificación, que debe establecerse en un marco legal bien identificado. Lo anterior, a pesar de que la participación política y la participación social también son útiles dentro un proceso de planificación para el desarrollo, por cuestiones de consulta a la ciudadanía en determinados

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

<sup>15</sup> Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998, p. 29.

<sup>16</sup> Parra Ramírez, Esther, “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”, *Reflexión Política*, vol. 9, núm. 17, junio de 2007, p. 10.

temas y por las capacidades de relación social que se suscitan entre los ciudadanos.

En lo referente a la participación ciudadana en los asuntos públicos, existe un amplio debate entre los pros y contras de la misma. Por un lado, las desventajas se relacionan con una deficiente representatividad de intereses de diferentes grupos de la sociedad o de individuos, así como con la dispersión de demandas gubernamentales.<sup>17</sup>

A pesar de las consecuencias negativas que se puedan generar, es necesaria la existencia de marcos jurídicos claros y adecuados para que la participación ciudadana genere consecuencias positivas, en este caso en la planificación para el desarrollo. Entre los aspectos positivos que pueden generarse con la participación ciudadana en asuntos públicos, como en los planes municipales de desarrollo, se encuentra la facilidad de obtener la información sobre el contexto social en el que se aplicarán o ejecutarán las actividades de desarrollo, ya que es más fácil detectar las preferencias de ciudadanos, lo que fortalece a la efectividad de las políticas públicas. Asimismo, la participación ciudadana fortalece a las instituciones locales, lo que brinda sostenibilidad a la democracia.<sup>18</sup> Además, se genera formación de capital social, aumento de respeto por las autoridades y ayuda a participantes a entender la complejidad de la vida colectiva, lo que puede contribuir a la educación en valores y práctica de democracia, y al fortalecimiento de la competitividad de la región y de la identidad.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Canto Chac, Manuel, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 30, 2008, pp. 9-37.

<sup>18</sup> Para esta investigación, “democracia” se entiende como “el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, 3a. ed., Centro de Asesoría y Promoción Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. I, p. 350.

<sup>19</sup> Canto Chac, Manuel, *op. cit.*, pp. 26 y 27, y Font, Joan, *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002, documento de trabajo núm. 210, p. 10.

### III. NECESIDAD DE UN MARCO LEGAL DE CALIDAD PARA LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL EN MÉXICO

En México, existen casi 2,500 municipios que tienen diferencias en su gestión pública, su organización y operación,<sup>20</sup> aunque tengan sustento constitucional similar. Esa diferencia es, justamente, una consecuencia de la heterogeneidad de capacidades institucionales que incluyen reglas formales (como el marco jurídico local de planeación para el desarrollo, en este caso).<sup>21</sup>

Los municipios en México son uno de los elementos que representan más fuertemente al federalismo, ya que son, de acuerdo al numeral 115 de la carta magna, municipios libres para organizarse política y administrativamente. Asimismo, se deben organizar bajo ciertas bases y tienen la obligación de brindar ciertos servicios y cumplir con determinadas funciones, también establecidas en dicho numeral.

A pesar de lo anterior, existen visiones encontradas respecto de aquella supuesta libertad municipal:

En ese contexto existe una visión sin duda optimista que afirma que venimos transitando del viejo centralismo autoritario de partido hegemónico y ejecutivo fuerte hacia un verdadero federalismo democrático, que cuenta ya con crecientes bases para un desarrollo endógeno; sin embargo, existe también la visión opuesta, según la cual la enorme heterogeneidad municipal que caracteriza al país, signada por sus notables precariedades en todos los campos, los

---

<sup>20</sup> Pineda Ortega, Pablo, *op. cit.*, p. 70.

<sup>21</sup> Es importante mencionar que para medir capacidades institucionales existen metodologías específicas e indicadores puntuales. Para Rosas, la capacidad institucional se conforma por la capacidad administrativa y la capacidad política. Dentro de la primera, la expresión puede referirse a nivel micro y a nivel meso. A nivel micro, la capacidad administrativa se mide a través del número de recursos humanos con los que cuenta la organización y las características de cada recurso, tipo de perfil, sistemas de incentivos y sanciones, entre otros. A nivel meso, la capacidad administrativa se expresa en recursos económicos asignados, responsabilidades, propósito y funciones de la organización, cooperación y coordinación con otras organizaciones, autoridad jurídica, marco regulativo entre otros. Para conocer sobre capacidades institucionales y la metodología para su evaluación, véase Rosas Huerta, Angélica, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y Cultura*, núm. 30, 2008, pp.119-134. Véase también USAID de los Pueblos de los Estados Unidos de América, *Índice de fortaleza institucional municipal para la prevención de la violencia*, 2016, p. 6.

ha orillado a mantenerse como simples gestores de programas públicos de los otros dos órdenes de gobierno (Sánchez, 2010).<sup>22</sup>

En ese sentido, la planeación para el desarrollo municipal es quizá uno de los campos precarios en el orden de gobierno municipal, aunque son la mayoría de los municipios del país los que cuentan con un plan municipal de desarrollo, no todos incluyen mecanismos de participación ciudadana en los mismos o elementos de una planificación estratégica que los incite a tener una visión de desarrollo endógeno, a largo plazo y con estrategias que los hagan aprovechar sus fortalezas internas y las oportunidades externas.

Así, respecto de los planes de desarrollo de los municipios de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestra que para 2012, en 1943 en los municipios existió un plan de desarrollo, de los cuales, 1,842 tenían una misión, 1,844 una visión, 1,754 objetivos del plan de desarrollo; asimismo, 1,456 contaban con metas definidas para el plan de desarrollo y en 799 se definieron los indicadores de gestión correspondientes.<sup>23</sup>

Con lo anterior se demuestra que 80.6% de los municipios tenía un plan de desarrollo y que, de ellos, más de 76% contaba con una misión y visión, y 72% con objetivos definidos; además, únicamente 33% tenía indicadores de gestión, los cuales son primordiales para brindar un seguimiento oportuno al cumplimiento de las metas del plan.

Por su parte, sólo 945 municipios contaban con un comité de planeación para el desarrollo municipal o equivalente. Es decir, de los 2,409 municipios y delegaciones censadas sólo 38.5% contaba con un mecanismo de participación ciudadana en el proceso de planificación para el desarrollo.

Lo anterior indica que probablemente no sea una obligación jurídica el que los gobiernos municipales incluyan la participación ciudadana en el proceso de planificación, o si lo es, no se cumple convenientemente. Lo que entonces se podría corregir mediante el establecimiento de un articulado que contemplara lo más actualizado de la materia de planificación para el desarrollo y de participación ciudadana dentro del proceso de planificación, en el marco normativo aplicable.

<sup>22</sup> Pineda Ortega, Pablo, *op. cit.*, p. 36.

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, p. 9.

El derecho debe ser un instrumento que sea en realidad un apoyo para la toma de decisiones de los gobiernos. Manuel Atienza señala que para juristas y legisladores al servicio de la administración y del Poder Ejecutivo, el derecho es “un instrumento para alcanzar ciertas metas de carácter político, económico, etc., es decir, metas que en sí mismas no son jurídicas”.<sup>24</sup>

Por su parte, Álvarez presenta diversas teorías respecto a la definición del derecho, entre las que se encuentran la de Hart, que establece al derecho como un conjunto de normas jurídicas o reglas primarias y normas secundarias, que cumplen con “identificar a las reglas o normas primarias de obligación”. Otra es la de Dworkin, que “considera que el derecho no sólo es un sistema de normas sino de principios [que] son jerárquicamente superiores [y] se imponen a otras demandas jurídicas, políticas o éticas con las que pudieran entrar en conflicto”.<sup>25</sup>

Se ha pretendido comprender el derecho desde una sola de sus facetas “por el solo hecho de que en realidad así aparece, lo que la realidad nos presenta como fenómeno único se expresa, por su contenido complejo, de forma multidimensional”.<sup>26</sup> Por tanto, el derecho no es sólo un conjunto de normas jurídicas que rigen el comportamiento del ser humano en sociedad, sino que, además, tiene dimensiones como el hecho social, la norma jurídica y el valor.<sup>27</sup>

En este artículo se considera al derecho como un conjunto de normas que sirven como instrumento para alcanzar metas de carácter administrativo, ya que, al tener reglas claras sobre cómo planificar para el desarrollo y qué elementos incluir en dicho proceso, el producto final de dicha planificación será congruente con las necesidades de desarrollo del municipio específico.

En este sentido, se estudia que el marco legal nacional y local aplicable a los planes municipales de desarrollo sea de calidad en lo que respecta al conocimiento de la materia que regula; es decir, que se evidencie

---

<sup>24</sup> Atienza Rodríguez, Manuel, *Tres lecciones de teoría del derecho*, España, Editorial Club Universitario, 2000, p. 36, disponible en: <https://goo.gl/474sx7>.

<sup>25</sup> Álvarez Ledesma, Mario I., *Introducción al derecho*, México, McGraw-Hill, 2003, serie Jurídica, pp. 44 y 45.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> La teoría de la tridimensionalidad del derecho fue planteada por el filósofo Miguel Reale y se ha retomado por diversos autores.

el conocimiento de la materia de participación de la ciudadanía en la planificación de su desarrollo y del uso de metodologías recientes, como la estratégica, que tiene diversos elementos que coadyuvan a que el plan para el desarrollo sea de largo alcance, y a la vez realista en cuanto al cumplimiento de objetivos, metas y estrategias planteadas.

Así, para hacer una buena ley (o, como se refiere en el presente, una ley con calidad)<sup>28</sup> se requiere de diversas cualidades: “conocimiento de la ciencia del Derecho, competencia en la materia tratada, valoración política de los intereses en juego, capacidad de síntesis y claridad redaccional, y cálculo anticipado de la aplicabilidad de las normas”.<sup>29</sup>

Es decir, en la cualidad de competencia en la materia tratada es conveniente que el legislador conozca y esté actualizado sobre la materia que regula, o se allegue de gente experta en el tema para que se redacte una ley actualizada. En este tenor, Alcaraz opina que la función legislativa es una

tarea permanente, pues, su producto, la ley, regula el acontecer social y éste no se detiene, en él se originan un sinnúmero de cambios que el derecho tiene que regular. Existen muchas materias nuevas que tienen que ser reguladas por él, es por esta razón que una de las obligaciones del legislador ordinario es emitir normas acordes al desarrollo y a esas exigencias sociales.<sup>30</sup>

A lo que se complementaría, que no sólo es obligación del legislador expedir leyes de acuerdo con exigencias sociales, sino también con exigencias de organismos internacionales<sup>31</sup> y con lo más avanzado en la doctrina e investigaciones de la materia que se pretende normar.

---

<sup>28</sup> De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, la calidad es “propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Por lo que, en este artículo, una ley de calidad significa una buena ley que incluye determinadas propiedades.

<sup>29</sup> Riande Juárez, Noé A., *La legística, o la automatización de la redacción legislativa*, 2000, p. 1, disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KeC\\_isjFMFUJ:www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica\\_legislativa\\_la\\_legistica\\_mexico\\_noe\\_riande\\_juarez.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KeC_isjFMFUJ:www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica_legislativa_la_legistica_mexico_noe_riande_juarez.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx).

<sup>30</sup> Alcaraz Hernández, Silvia, *Reflexiones en torno a los problemas que se presentan por la falta de profesionalización legislativa en México*, p. 31, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/6.pdf>.

<sup>31</sup> Se entiende que son aquellos organismos internacionales a los que México pertenece, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, entre otros.

Por lo tanto, se considera que una ley tiene calidad si: a) evidencia competencia en la materia tratada; b) existe claridad redaccional, congruente con la materia, y c) hay un cálculo anticipado en la aplicabilidad de la norma. Esto no significa que el conocimiento de la ciencia del derecho y la valoración política de los intereses en juego no sea importante; sin embargo, para el presente artículo se suponen como características ya dadas en la normatividad, puesto que al ser texto jurídico vigente, ya pasaron por aquellos filtros.

Para conocer estos tres aspectos de la calidad en la normatividad a analizar, se consideró que en la redacción

1. Se especificara la participación ciudadana o de la sociedad en los planes de desarrollo municipal.
2. Se integraran elementos de la metodología estratégica para la construcción de los planes municipales de desarrollo.

Lo anterior, para conocer si la norma jurídica conoce la materia tratada en relación con los conceptos y metodologías de planificación estratégica y participación ciudadana dentro de los planes de desarrollo municipal, y se analizó en el articulado, si existe una claridad en el texto jurídico donde se comprenda que los planes municipales de desarrollo deban contener determinados elementos de metodología estratégica y la participación de diversos actores de la sociedad.

Cabe destacar que no se hizo un estudio minucioso de la redacción del articulado en lo que respecta a la semántica y semiótica, o a la sintaxis y composición de los enunciados jurídicos (como se haría desde la perspectiva de la informática jurídica),<sup>32</sup> sino que el estudio analizará si se conoce la materia a través de lo que se exprese en el texto.

#### IV. EL MARCO JURÍDICO NACIONAL Y LOCAL RELATIVO A LOS PLANES DE DESARROLLO

Para ejercer la rectoría del desarrollo nacional estipulada en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado necesita planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional,

<sup>32</sup> Riande Juárez, Noé A., *op. cit.*

con regulación y fomento a actividades que demande el interés general dentro de un marco de libertades.

En lo que respecta al sistema de planeación democrática, el artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Con el objetivo de lograr esta planeación democrática, el Estado se coordina mediante convenios con las entidades federativas y con los municipios.

Además de los numerales anteriores, la Constitución dispone en su artículo 115 lo relativo a los municipios. En su primer párrafo se contempla la forma de gobierno que las entidades federativas deben adoptar. Asimismo, se señala su organización política, administrativa y la base de su división territorial: el municipio libre. En la fracción I se señala lo concerniente al ayuntamiento —de elección popular directa—, como gobierno del municipio. Por otro lado, la fracción II establece lo relativo a la personalidad jurídica y al patrimonio del municipio. Por su parte, la fracción III establece las funciones y servicios públicos a cargo del municipio. Así, tanto el artículo 26 como el 115 conforman la base constitucional de las planeaciones municipales.

Aunado a lo anterior, el municipio observará lo dispuesto por las leyes federales y estatales, como la ley de planeación, las Constituciones políticas locales, las leyes orgánicas municipales, las leyes de participación ciudadana a nivel local y las leyes de planeación locales.

La Ley de Planeación contempla, en su artículo 2o., la función de la planeación, e indica que ésta debe llevarse a cabo para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país. También establece los principios en los que debe basarse la planeación nacional y, por consiguiente, la planeación municipal, como el fortalecimiento de la soberanía, la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto de las garantías individuales, el equilibrio de factores de producción, la perspectiva de género y la factibilidad cultural de las políticas públicas.

Ese mismo ordenamiento, en su artículo 3o., brinda un concepto legal de la planeación:

La planeación es el desarrollo ordenación racional y sistemática de acciones. Además, indica que en la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Legalmente, la planeación contempla objetivos, metas, estrategias y prioridades con base en el contexto y necesidades específicas de la localidad. Además, incluye las dependencias responsables de la ejecución de cada línea de acción y los tiempos estimados para cumplir con las mismas y lograr la meta deseada.

En el análisis del marco jurídico se revisaron como primeros instrumentos, los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas de México, para identificar la participación ciudadana como elemento para la planeación del desarrollo municipal, así como la obligatoriedad de integrar elementos de planificación estratégica. Cabe mencionar que en la revisión se consideró que sí se establecía la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo municipal siempre que se estableciera como tal, o si se mencionaba el instrumento de participación de plebiscito como consulta en asuntos públicos municipales. No se consideró que obligara a la participación ciudadana en planes de desarrollo municipal si sólo mencionaba el sistema estatal de planeación democrática en general, o en la planeación de desarrollo estatal.

Por otro lado, se consideró que las Constituciones establecían la obligación de incluir elementos de planeación estratégica cuando se mencionaba la palabra estratégica, objetivos, prioridades, misión o visión, o cualquiera de los elementos considerados por la metodología de planificación estratégica del ILPES, en los planes de desarrollo (de forma general) o específicamente los municipales.

A continuación, se muestra una tabla que menciona el número de Constituciones locales, leyes orgánicas municipales (o equivalente), leyes de planeación estatales y leyes de participación ciudadana, que incluyen tanto elementos de planeación estratégica como participación de diversos actores en los procesos de planificación para el desarrollo.

---

<sup>33</sup> No todas las entidades federativas tienen una ley de participación ciudadana local. Las que sí la tienen, incluyen consultas populares para asuntos públicos, por lo que pue-

Tabla 1

<i>Norma jurídica</i>	<i>Número de normas que incluyen elementos de metodología estratégica en planeación para el desarrollo municipal</i>	<i>Número de normas que incluyen participación ciudadana en proceso de planeación para el desarrollo municipal</i>
Constituciones políticas locales	6	15
Leyes de planeación estatales (u homólogos)	25	27
Códigos o leyes orgánicas municipales	20	31
Leyes de participación ciudadana locales	NA	22 <sup>34</sup>

FUENTE: elaboración propia con base en normas jurídicas locales.

Como resultados se tiene que en la mayoría de las Constituciones locales no se establece la obligación de los gobiernos de incentivar o considerar la participación ciudadana en el proceso de planeación para el desarrollo municipal. En este sentido, sólo los ordenamientos constitucionales de las entidades de Aguascalientes, Durango, estado de México, Puebla, Sonora, Yucatán y Zacatecas dedican un numeral o parte de éste a recalcar la importancia de la participación ciudadana dentro de los planes municipales de desarrollo, y no sólo dentro de los planes estatales.

Por su parte, Coahuila, Colima, Morelos y Nayarit establecen, dentro de sus marcos constitucionales, mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el cual brinda una posibilidad de participación en asuntos públicos municipales, como lo es el plan municipal de desarrollo.

Por otro lado, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo y San Luis

---

de significar una herramienta de participación ciudadana para procesos de planeación para el desarrollo municipal.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.  
*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 150, pp. 1149-1177

Potosí, señalan la creación de un sistema estatal de planeación democrática o la importancia de la participación en el plan estatal de desarrollo, pero no específicamente en la planificación para el desarrollo municipal. Además, las leyes fundamentales de estados como Chihuahua y Tabasco mencionan la participación de los indígenas en la planeación del estado.<sup>34</sup>

Únicamente siete entidades federativas (sin contabilizar el Distrito Federal)<sup>35</sup> contienen en sus Constituciones locales, numerales que puntualizan la participación de la ciudadanía o de diversos grupos de la sociedad en la construcción de los planes municipales de desarrollo.

Por último, en lo que respecta a la planificación estratégica como una obligación de la planeación para el desarrollo municipal, sólo seis Constituciones locales establecen elementos de dicha metodología de planificación para el desarrollo municipal. En este sentido, Durango y Zacatecas, sobre todo el primero, destacan en cuanto a su claridad en mencionar el contenido de los planes municipales de desarrollo. La Constitución Política del Estado de Durango señala que los planes municipales de desarrollo deberán tener una visión a largo plazo y metas a corto, mediano y largo plazo, lo que se identifica como una planificación estratégica y no coroplacista.

Ahora bien, lo anterior no significa que otros ordenamientos legales a nivel local no establezcan la importancia o la obligación de incluir la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo municipal o de planificar conforme a los elementos de una metodología estratégica. De hecho, existen leyes que sí establecen dicha obligación, aunque la Constitución local no lo haga.

Por ello, se analizaron las leyes orgánicas o códigos municipales en relación con la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo municipal y a los elementos de planeación estratégica dentro del contenido de los planes.

Se consideró que las leyes orgánicas municipales (u homólogas) establecen la participación ciudadana dentro de la planeación del desarrollo municipal cuando indican la existencia de consejos o comisiones de pla-

---

<sup>34</sup> Cabe destacar que otros ordenamientos constitucionales también señalan lo anterior. Sin embargo, la participación ciudadana debe incluir distintos grupos sociales y no sólo a los indígenas.

<sup>35</sup> Se aclara que al momento de redactar el artículo el Distrito Federal aún no era Ciudad de México.

neación municipal, ya que el objetivo de dichos organismos es incrementar la participación de distintos grupos sociales en la planeación de su propio desarrollo; señalan la facultad u obligación de los ayuntamientos de promover la participación ciudadana en los planes municipales de desarrollo; indican mecanismos de participación ciudadana específicamente en la elaboración del PMD; establecen la metodología de planeación participativa como tal y señalan la existencia de consejos o comisiones de participación ciudadana, en general, dentro del municipio.

Las legislaciones de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Veracruz, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas, establecen consejos o comisiones de planeación municipal que invitan a la participación de diversos sectores de la sociedad en la construcción del PMD.

Por otro lado, Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz establecen como obligación (o facultad) de los ayuntamientos, incitar a la participación ciudadana en la planeación del desarrollo. Cabe destacar el caso de la legislación orgánica municipal del estado de Durango, que señala la obligación del ayuntamiento de dar a conocer el avance del cumplimiento del PMD a su población.

Casos como Guanajuato, Puebla, Sonora y Yucatán establecen como metodología para la planeación del desarrollo la participativa, o indican que la participación ciudadana es un elemento prioritario en la planeación.

El marco jurídico orgánico municipal señala los mecanismos de participación ciudadana que específicamente se utilizarán en la participación de la ciudadanía en la elaboración o aprobación de los planes municipales de desarrollo. Así, Baja California Sur utiliza la consulta popular; Colima, la consulta en planes y programas; Guerrero, de igual forma, utiliza la consulta popular al igual que Tamaulipas, Tabasco y San Luis Potosí, aunque este último utiliza más los foros para consultar a la población acerca de las necesidades y los objetivos del PMD.

Ahora bien, en algunas leyes o códigos municipales se establece como un derecho y obligación del ciudadano participar en asuntos públicos de su municipio, como en Michoacán, Veracruz o Sonora.

Por último, en lo que respecta a la participación ciudadana en el proceso de la elaboración del PMD, cabe destacar que no todas las leyes orgánicas municipales o códigos municipales señalan específicamente di-

cha participación; sin embargo, se señala la importancia de participar en asuntos públicos del municipio, y para ello crean consejos o comisiones de participación; tal es el caso de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, estado de México, Quintana Roo, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Yucatán.

Resaltan los marcos jurídicos orgánicos municipales de las entidades federativas de Sonora y Yucatán, que señalan claramente el proceso de participación en la elaboración del plan municipal de desarrollo, y el de Guanajuato que establece como metodología de planificación la participativa.

En lo que respecta a la metodología de planeación estratégica para la elaboración de los PMD, ninguna legislación orgánica municipal dispone que se deberá utilizar dicha metodología como tal, únicamente la de Guanajuato y la de Nayarit; esta última define, incluso, a la planeación estratégica.

Las legislaciones de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, sí establecen determinados elementos, pertenecientes a la metodología de planeación estratégica, que deben contener los PMD. En su mayoría se indica que los planes deben incluir objetivos, estrategias y prioridades de los municipios; en algunos se indica la necesidad de incluir un diagnóstico de la situación actual, y en muy pocos, como en Campeche, Colima, Michoacán, Nuevo León y Sonora, se señalan los indicadores de gestión o de evaluación como un elemento de los planes municipales de desarrollo. Este último dato es primordial, ya que no se podrán notar los avances en el cumplimiento de objetivos y metas si no se tienen instrumentos de medición.

Por su parte, entidades como Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, no establecen el contenido de los planes municipales de desarrollo —y por lo tanto no señalan nada respecto de una planeación estratégica para el desarrollo municipal— dentro de sus leyes orgánicas o códigos municipales.

Además de las leyes orgánicas o códigos municipales, las leyes de participación ciudadana indican si existe algún instrumento de participación ciudadana en la planeación municipal para el desarrollo. Cabe destacar que no todas las entidades federativas cuentan con una ley de participa-

ción ciudadana; asimismo, no en todas se constituye específicamente la participación en la elaboración de los PMD. Sin embargo, si en las leyes se establecen mecanismos o instrumentos de participación ciudadana en asuntos públicos municipales, entonces se considera que sí se incluye la participación dentro de los planes municipales, ya que estos últimos son asuntos públicos de relevancia para todos los municipios y, por tanto, para sus habitantes y su desarrollo.

Sólo veintidós estados de la República mexicana tienen una ley que regula específicamente los instrumentos que la ciudadanía puede utilizar para participar en decisiones públicas.

Asimismo, cuatro de dichas legislaciones estipulan alguna obligación o derecho respecto de la participación ciudadana en el desarrollo municipal. La Ley de Participación Ciudadana de Chiapas señala que existirán comités de barrio y comités de planeación para participar en el desarrollo municipal; por su parte, la de Coahuila señala la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo municipal y la participación de diversos actores en la conformación de la agenda pública local. Morelos señala el plebiscito como un instrumento para participar en el desarrollo urbano municipal. Por último, Sonora tiene la legislación más avanzada respecto de respetar diversas metodologías y casos internacionales, como la conformación de la agenda de desarrollo local y el presupuesto participativo como mecanismos de participación ciudadana local.

Estados como Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas, establecen el plebiscito como un instrumento de participación ciudadana donde los ciudadanos pueden participar en decisiones administrativas que tengan que ver con el municipio. Así, el plan municipal de desarrollo puede ser un tema a discutir.

Sólo Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Tamaulipas indican otros instrumentos de participación ciudadana en asuntos públicos administrativos y de desarrollo local, como la consulta popular, la audiencia pública, los recorridos del presidente municipal y las asambleas para programas y planes, en el caso de Guerrero, o incluso, en el caso de Oaxaca, el cabildo con sesiones abiertas y consejos consultivos ciudadanos.

Por último, Aguascalientes, Oaxaca y Tamaulipas establecen la participación ciudadana en asuntos públicos en general (estatales, municipales, legislativos, etcétera) como derecho de los ciudadanos.

En ninguna de las legislaciones de participación ciudadana a nivel local se indica que es un derecho de los ciudadanos participar en la construcción de los planes municipales de desarrollo, o que los instrumentos de participación sean para esa finalidad en particular. Sin embargo, otros instrumentos de participación ciudadana pueden ser útiles para incentivar y abrir los canales de diálogo entre gobernantes y ciudadanos en la planeación de su propio desarrollo.

Finalmente, como parte del ejercicio de análisis del marco jurídico local que sustente la obligación y derecho de los ciudadanos en participar en los planes de desarrollo municipales con una metodología de planificación estratégica, se revisaron las leyes de planeación a nivel local.

En este sentido, existen tres tipos de legislaciones de planeación local: 1. Aquellas que no indican algo sobre la participación de la ciudadanía o de la sociedad en la construcción de los planes; 2. Aquellas que tienen numerales y capítulos específicos de la participación social en la planeación; 3. Aquellas que tienen como un objetivo de ley establecer una planeación democrática o como una obligación de los gobiernos (estatales o municipales), y 4. Aquellas que establecen, incluso, la conformación de consejos de planeación para el desarrollo municipal u organismos con la atribución de incentivar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

En el primer caso se encuentra la legislación de Aguascalientes, que remite a la Ley Municipal para consultar lo concerniente a la planeación municipal en específico. Asimismo, la legislación yucateca, si bien establece participación ciudadana en la planeación, estipula lo relativo a la planeación urbana y no propiamente de desarrollo.

En el segundo caso se ubican la mayoría de las leyes de planeación local. Baja California señala foros de consulta, mesas de trabajo y consejos ciudadanos como mecanismos para la participación social en la planeación. Campeche también señala la participación de grupos sociales organizados o particulares como factor primordial en la planeación. La legislación chiapaneca es una de las más completas, al igual que la de Chihuahua, Durango, Oaxaca, Sonora, Sinaloa y Tabasco. Todas las anteriores señalan la participación de determinados grupos de la sociedad en la planeación, así como el enfoque en una participación no sólo en la planeación estatal, sino también en la municipal. Tabasco, por ejemplo, estipula que la metodología a seguir será la participativa, lo que desde un inicio conlleva a un proceso determinado de participación de la sociedad.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

*Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 150, pp. 1149-1177

Asimismo, Guanajuato señala un proceso (corto) de participación en el proceso de planeación local. Por su parte, Oaxaca es un caso que llama la atención, ya que cuenta con una legislación de planeación *ex profeso* para lo municipal y, además, tiene una ley de planeación estatal (como las otras entidades federativas). Ahora bien, las legislaciones de Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Puebla y Querétaro también contienen un apartado de participación social en la planeación, pero no es tan específico como los casos anteriores.

Al inicio de las leyes de planeación local, generalmente en el primer numeral o el segundo, se señalan los objetivos de dichos marcos jurídicos. En algunos casos se puntualiza que el objetivo de la ley será incentivar o promover la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo local (puede ser estatal o municipal). Casos como el de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, estado de México, Morelos, San Luis Potosí y Tamaulipas, se ubican en esta descripción.

Por último, en lo que respecta a la participación ciudadana en la planeación, algunas entidades cuentan con consejos de planeación para el desarrollo municipal, y su existencia se establece en el marco jurídico de planeación local. Tal es el caso de Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Se puede decir que en todas las legislaciones en materia de planeación local se dispone a la participación ciudadana como parte de aquélla. Cada marco jurídico tiene sus particularidades, cuando algunos suelen ser más detallados y específicos en el cómo será la participación en la planeación local; otros sólo mencionan que ese será uno de los objetivos. Además, mientras algunas leyes indican los grupos sociales que participarán (específicamente), otros dejan abierta la posibilidad a toda la sociedad.

Respecto del contenido de los planes municipales de desarrollo, la mayoría de las legislaciones señalan algunos elementos mínimos que deben contener. Dichos elementos son parte de la metodología de planificación estratégica para el desarrollo local. En este sentido, todas las legislaciones de planeación, excepto la de Aguascalientes (que remite a la Ley Municipal), la de Durango, la de Yucatán (que especifica sólo planeación urbana) y la de Zacatecas, no establecen el contenido de los PMD.

Sin embargo, todas las demás incluyen cuando menos los objetivos, estrategias y prioridades como elementos de los planes municipales de desarrollo. Algunas otras, adicionalmente incluyen otros elementos relevantes para una correcta planificación estratégica, que son indicadores de gestión y evaluación del plan. En este último caso se ubican las legislaciones de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Jalisco y estado de México. Las legislaciones de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, no establecen los indicadores como parte del contenido de los planes municipales de desarrollo.

La diferencia entre las legislaciones que consideran indicadores de evaluación y las que no lo hacen, es relevante, ya que en la metodología de planificación estratégica, la evaluación y el seguimiento al avance de objetivos y metas es primordial para conocer si se logrará o no cumplir con el plan para el desarrollo local.

Por otro lado, son pocas las legislaciones que establecen el diagnóstico como un elemento más en el contenido de los PMD, lo cual indica que no es obligatorio considerar la situación y características actuales del municipio y su desarrollo. Las legislaciones de planeación de los estados de Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, estado de México, Nayarit, Oaxaca, y San Luis Potosí sí consideran el diagnóstico como un elemento obligatorio en el contenido de los PMD.

Así, si bien ninguna legislación de planeación —excepto la de Tabasco y la de Sonora— especifican que la planeación será estratégica, en su articulado sí establecen elementos de metodología de planificación estratégica en el contenido de los planes municipales de desarrollo.

## V. CONCLUSIONES

El análisis del marco jurídico local es importante para conocer cómo se establece la inclusión de la ciudadanía en la planificación para el desarrollo. Asimismo, es relevante conocer si las leyes locales relativas a la materia de planeación indican los elementos mínimos que deben contener los planes municipales de desarrollo. Todo lo anterior, con miras a saber si la legis-

lación es de calidad respecto del conocimiento actualizado en la materia que se regula.

A pesar de la doctrina y de las metodologías internacionales, no toda la legislación local se enfoca en el establecimiento de la explicación clara y detallada de la metodología que deberían seguir los gobiernos municipales si quisieran tener una planificación estratégica con metas a corto, mediano y largo plazo, más allá de la visión cortoplacista de tres o cuatro años.

En este sentido, son seis las leyes fundamentales locales que estipulan algo relacionado con la planificación para el desarrollo de forma estratégica, resaltando la de Durango, que indica que es necesario tener una visión a largo plazo, así como metas a distintos periodos de ejecución. De igual forma, prácticamente todas las leyes de planeación de los estados señalan algunos elementos de planificación estratégica, como el establecimiento de objetivos, prioridades y estrategias. Sin embargo, son sólo diez legislaciones estatales que incluyen indicadores de gestión y evaluación del plan.

Por su parte, en las leyes orgánicas o códigos municipales sólo las entidades de Guanajuato y Nayarit establecen literalmente que se utilizará la metodología de planificación estratégica para sus planes municipales de desarrollo. Igualmente, casi todas las demás legislaciones orgánicas municipales señalan elementos de la planeación estratégica como parte del contenido de los planes.

Respecto de las metodologías que se deben seguir para la hechura de los planes municipales de desarrollo, el marco jurídico nacional y local no es del todo claro, por lo que existe una área de oportunidad en la redacción del articulado que invite y obligue a planear estratégicamente para poder alcanzar un desarrollo a largo plazo, más allá de los periodos gubernamentales municipales.

Por otro lado, en lo que concierne a la participación ciudadana en la planificación para el desarrollo municipal, la legislación local invita a que la sociedad participe en la planeación de su propio desarrollo, pero no especifica la forma en que se convocará a la participación, tampoco a qué grupos de la sociedad consultar ni mediante qué instrumentos se hará la consulta de opiniones ni en qué sentido.

Solamente determinadas Constituciones locales establecen la relevancia de la participación ciudadana en la planeación municipal, como es el caso de Aguascalientes, Durango, estado de México, Puebla, Sonora, Yu-

catán y Zacatecas. Otros estipulan mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, aunque no lo orientan específicamente a ser utilizado como instrumento de participación dentro de la planeación local. Por su parte, alrededor de diez cartas magnas locales establecen un sistema estatal de planeación democrática refiriéndose sólo a la participación en los planes de desarrollo estatales.

Por su parte, las leyes de participación ciudadana de algunas entidades federativas no indican un instrumento específico, y menos un procedimiento para participar en el proceso de construcción de los planes municipales de desarrollo; a pesar de que serían un adecuado instrumento legal para fortalecer la intervención de distintos actores sociales (organizados o no) en el proceso de planeación, señalando que el proceso comienza desde el diagnóstico hasta los indicadores de evaluación.

Las leyes orgánicas y códigos municipales constituyen consejos o comisiones de planeación municipal (Coplademun); tal es el caso de aproximadamente la mitad de las legislaciones orgánicas municipales revisadas. Resaltan los casos de Guanajuato, Puebla, Sonora y Yucatán como aquellos que literalmente establecen las metodologías de planeación participativa en los planes de desarrollo municipal. En seis casos se establece no sólo la participación ciudadana como parte del proceso de planificación para el desarrollo, sino a través de qué instrumentos se considerará la opinión de la sociedad, como consultas populares, foros, mesas de trabajo, entre otros. Los casos de Sonora y Yucatán resaltan por puntualizar el proceso de participación ciudadana en la construcción del plan municipal de desarrollo, y el de Guanajuato, por definir la metodología de planeación participativa.

Las leyes orgánicas municipales, si bien establecen y, algunas de ellas, crean los Coplademun, que tienen como objetivo incentivar la participación ciudadana en la planificación del desarrollo municipal, la gran mayoría no establece un proceso claro que indique cómo será esa participación, en qué parte del proceso, cuál será el tipo de convocatoria que se deberá realizar y qué grupos sociales deben participar. Es conveniente conocer a detalle las legislaciones más avanzadas en este aspecto, como las de Sonora y Yucatán, que indican, incluso, qué grupos sociales deben participar, porque representan a distintos sectores de la población.

Por último, algunas leyes de planeación local contienen un apartado específico de participación social en la planeación, aunque se refieren más

a la planeación estatal que a la municipal; otras que tienen como objetivo incentivar la participación de la ciudadanía en la planeación para el desarrollo y otras más crean o establecen como una de las atribuciones de los consejos de planeación para el desarrollo municipal u organismos homólogos incentivar la participación de la ciudadanía. A pesar de lo anterior, tampoco se indica un proceso claro y organizado donde se defina cuál será el tipo de participación deseada, a través de qué instrumentos y en qué momento del proceso de la planificación.

En síntesis, después de haber analizado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación derivada del artículo 26 constitucional, así como 31 Constituciones locales y más de noventa legislaciones estatales en materia de planeación, organización municipal y participación ciudadana, se detecta una ausencia de procesos claros, metodologías explicadas e instrumentos específicos que incentiven la participación ciudadana y una planificación estratégica en el desarrollo municipal. Asimismo, existen los qué y no los cómo de la participación de la ciudadanía en los planes municipales de desarrollo.

El marco jurídico constitucional y legal tanto a nivel nacional como a nivel local no debe dejar a la interpretación disposiciones tan relevantes como el desarrollo local y su planificación. Será necesario aprender de aquellas entidades federativas que se han preocupado por legislar y establecer claramente metodologías de planificación participativa y estratégica, con una redacción precisa y un articulado original, evidenciando así su conocimiento actualizado en el tema que se regula.

Por último, se invita a seguir la comparación de ordenamientos administrativos en la materia para descubrir si son los propios municipios en particular, los que, desde su facultad de reglamentación, clarifican los procesos de planeación y las metodologías utilizadas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ALCARAZ HERNÁNDEZ, Silvia, *Reflexiones en torno a los problemas que se presentan por la falta de profesionalización legislativa en México*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2406/6.pdf>.

- ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., *Introducción al derecho*, México, McGraw-Hill, 2003.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, *Tres lecciones de teoría del derecho*, España, Editorial Club Universitario, 2000, disponible en: <https://goo.gl/474sxj>.
- BUARQUE, SERGIO C., *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, Brasilia, INCRA/IICA, 1999, disponible en: <http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>.
- CANTO CHAC, Manuel, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 30, 2008.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel, *Planeación estratégica de ciudades*, México, Gustavo Gili, 1997.
- FONT, Joan, *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002, documento de trabajo núm. 210.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cngmd2013/>
- PARRA RAMÍREZ, Esther, “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”, *Reflexión Política*, vol. 9, núm. 17, junio de 2007.
- PINEDA ORTEGA, Pablo, *Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*, México, 2014.
- RIANDE JUÁREZ, Noé A., *La legística, o la automatización de la redacción legislativa*, 2000, disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KeC\\_isj7FMFUJ:www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica\\_legislativa\\_la\\_legistica\\_mexico\\_noe\\_riande\\_juarez.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KeC_isj7FMFUJ:www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica_legislativa_la_legistica_mexico_noe_riande_juarez.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx).
- ROSAS HUERTA, Angélica, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y Cultura*, núm. 30, 2008, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188774220080002006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188774220080002006&lng=es&tlng=es)
- SANDOVAL ESCUDERO, Carlos, *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, serie Desarrollo Terri-

- torial, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>
- SANDOVAL ESCUDERO, Carlos y SILVA LIRA, Iván, *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5518>
- SIEDENBERG, D., *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2010.
- USAID, *Índice de fortaleza institucional municipal para la prevención de la violencia (Ifi)*, 2016.
- ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México*, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998.

*Fecha de recepción:* 26 de septiembre de 2016

*Fecha de aceptación:* 03 de mayo 2017

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.  
*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 150, pp. 1149-1177