



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO BASADO EN
RESULTADOS: INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO LOCAL.

ESTUDIO DE CASO TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE
MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

*LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

PRESENTA:

JULIO CESAR MAGOS BERNAL

ASESOR: DR. JESÚS GARCÍA LÓPEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.

AGOSTO DE 2013

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8

CAPÍTULO I. ESTRUCTURA, DINÁMICA Y ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

1.1. Definición de municipio.....	18
1.2. Gobierno y administración pública municipal.....	22
1.2.1. Régimen Político.....	24
1.2.1.1. Poder Compartido del ayuntamiento.....	25
1.2.1.2. Poder y atribuciones de los miembros del ayuntamiento.....	28
1.2.1.3. Instrumentos de participación y dirección del Ayuntamiento.....	33
1.2.2. Régimen administrativo.....	41
1.2.2.1. Administración pública municipal.....	43
1.2.2.2. Administración pública centralizada.....	47
1.2.2.3. Administración pública desconcentrada.....	48
1.2.2.4. Administración pública descentralizada.....	48
1.2.2.5. Órganos autónomos.....	49
1.3. Retos de la gestión pública municipal.....	49
1.3.1. Cambio de paradigma en la gestión pública.....	53
1.3.2. Liderazgo democrático.....	60
1.3.3. Enfoque estratégico.....	63
1.3.4. Orientación en base a resultados.....	66

CAPÍTULO II. DESARROLLO LOCAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

2.1. El municipio como sujeto del desarrollo local.....	71
2.1.1. Concepción economicista del desarrollo.....	71
2.1.2. Concepción uniformizante y “Desde Arriba” del desarrollo.....	73
2.1.3. Dimensión del desarrollo.....	74
2.1.3.1. Desarrollo humano.....	77
2.1.3.2. Desarrollo sustentable.....	78
2.1.3.3. Desarrollo regional.....	79
2.1.3.4. Desarrollo endógeno.....	80
2.1.3.5. Desarrollo local.....	81
2.2. Escenarios de acción e intervención del desarrollo local.....	84
2.3. Contexto global del desarrollo local	88
2.4. Instrumentos de decisión y dirección del desarrollo local en el ámbito municipal.....	91
2.4.1. Plan de Desarrollo.....	93
2.4.2. Programas Operativos Anuales.....	96
2.4.3. Presupuesto basado en Resultados Municipal.....	99
2.4.3.1. Evolución de la técnica presupuestal.	103
2.4.3.2. Principios del PbR.....	111
2.4.3.3. PbR y el proceso presupuestario.	117

CAPÍTULO III. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITOMUNICIPAL

3.1. La planeación estratégica.	119
3.1.1. Niveles de planeación.	121
3.1.2. Planeación estratégica en el ámbito municipal.....	123

3.2. Beneficios y retos de la planeación estratégica.	127
3.3. Herramientas de la planeación estratégica.....	130
3.3.1. Matriz FODA.....	131
3.3.2. Metodología de Marco Lógico.....	133
3.3.2.1. Identificación del problema y alternativas de solución.....	135
3.3.2.2. Matriz de Indicadores por Resultados.....	141
3.3.3. Matriz de Gestión del Tiempo.....	146
3.4. Contexto de la Planeación estratégica municipal.	147
3.4.1. Marco jurídico.	147
3.4.2. Marco de planeación.	157
3.4.3. Marco institucional.	159
3.5. Integración del Plan de Desarrollo en el ámbito municipal.....	160
3.5.1. Primera etapa: Organización.	161
3.5.2. Segunda etapa: Diagnóstico.	163
3.5.3. Tercera etapa: Formulación.	164
3.5.4. Cuarta etapa: Discusión y aprobación.	165
3.6. Articulación y gestión del Plan-Presupuesto.....	167
3.6.1. Primera etapa: Planeación.....	169
3.6.2. Segunda etapa: Programación y Presupuestación.....	170
3.6.3. Tercera etapa: Ejecución y control.....	174
3.6.4. Cuarta etapa: Seguimiento.	177
3.6.5. Quinta etapa: Evaluación.	178
3.6.6. Sexta etapa: Rendición de cuentas.....	181

CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO. GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015

4.1. Consideraciones generales sobre Tlalnepantla de Baz.	184
--	-----

4.2. Integración, articulación y gestión del proyecto rector.	189
4.2.1. Importancia del proceso electoral del 2012.....	190
4.2.2. Integración del proyecto rector: Ciudad Confiable.	194
4.2.3. Articulación y gestión del proyecto rector: Ciudad Confiable.....	205
4.3. Desafíos para la gestión pública municipal 2013-2015.	213
CONCLUSIONES.	216
BIBLIOGRAFÍA.	232

ABREVIATURAS

<i>BID</i>	Banco Interamericano de Desarrollo
<i>CONEVAL</i>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
<i>COPACI</i>	Consejo de Participación Ciudadana
<i>COPLADEMUN</i>	Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
<i>CPEUM</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>EAP</i>	Estructura Analítica del Proyecto
<i>FODA</i>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
<i>GpR</i>	Gestión para Resultados
<i>IDH</i>	Índice de Desarrollo Humano
<i>IMCO</i>	Instituto Mexicano de la Competitividad
<i>INAFED</i>	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
<i>INAP</i>	Instituto Nacional de Administración Pública
<i>INEGI</i>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<i>LOMEM</i>	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
<i>LP</i>	Ley de Planeación
<i>LPEMyM</i>	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
<i>MIR</i>	Matriz de Indicadores de Resultados
<i>MML</i>	Matriz de Marco Lógico
<i>NGP</i>	Nueva Gestión Pública

<i>OCDE</i>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>PbRM</i>	Presupuesto basado en Resultados Municipal
<i>PDM</i>	Plan de Desarrollo Municipal
<i>PNUD</i>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>POA</i>	Programa Operativo Anual
<i>RAE</i>	Real Academia Española
<i>RLPEMyM</i>	Reglamento a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
<i>SEGEMUN</i>	Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal
<i>SHCP</i>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<i>SNPD</i>	Sistema Nacional de Planeación Democrática
<i>SPDEMyM</i>	Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios
<i>UNAM</i>	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Justificación del tema

Hoy día, existe una amplia literatura no solo en México sino en el mundo, en torno a la dinámica y el rol que desempeñan los gobiernos subnacionales, lo que refleja el interés del “*municipalismo*”¹ o del crecimiento de una doctrina encargada de estudiar la institución municipal no solo de forma abstracta, sino con estudios de caso. Sin embargo, han sido pocas las investigaciones que se han adentrado en torno a la planeación y en las habilidades, herramientas e instrumentos técnicos y científicos que deben considerarse y aplicarse para fortalecer y orientar eficaz y eficientemente los procesos de toma de decisiones en los gobiernos locales. En este sentido, este documento forma parte de uno de estos esfuerzos, al proporcionar elementos técnicos y científicos que permitan a los servidores o funcionarios públicos municipales, direccionar y gestionar los esfuerzos y recursos disponibles hacia un estadio de mayor desarrollo local y competitividad. Pero también, será de utilidad para investigadores e interesados en temas locales, en la medida en que se proporcionan datos e información que enriquecen el debate y aportan argumentos para comprender la dinámica, contexto y desafíos de los municipios y sus gobiernos.

En este sentido, el propósito de esta investigación es examinar la necesidad que hay en los municipios de impulsar estrategias efectivas de desarrollo local, para lo cual, se proponen diversas herramientas e instrumentos de dirección y gestión que de ser utilizados correctamente pueden transformar la realidad local y mejorar progresivamente la calidad de vida y bienestar social del ser humano. Bajo esta premisa, se analiza y describe el caso de la gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, durante el periodo 2012-2013, haciendo

¹ El municipalismo es definido por la Real Academia Española como una expresión de la realidad municipal y además como una doctrina que la estudia.

hincapié en las innovaciones metodológicas que se han incorporado en la dirección y gestión de su proyecto rector denominado “*Ciudad Confiable*”.

Planteamiento del problema

En las últimas décadas en México, el proceso de descentralización que se ha venido generando, ha cambiado el contexto y rol de los municipios, dejado de ser simples administradores, recaudadores de impuestos y prestadores de servicios públicos, para convertirse en un auténtico nivel de gobierno con mayores competencias y atribuciones constitucionales, que los coloca como actores centrales en la construcción de políticas públicas y del desarrollo local. En este escenario, los municipios han tenido que enfrentar el reto de generar gobiernos que incorporen procesos de gestión eficaces, eficientes, de calidad y economía, con capacidad para responder a los problemas locales cada vez más complejos, y que se transforman continuamente, en un contexto donde el entorno y medio ambiente es dinámico y cambiante.

La concepción del desarrollo local responde al interés por revalorizar el papel que juega la esfera local en la hechura de las políticas públicas. Donde lo local como silogismo que refiere todo aquello que integra un todo, una nación, y que en consecuencia tiene un carácter como subnacional, no puede analizarse sin hacer referencia al municipio. El desarrollo es la razón de ser de la acción de gobierno; y desde el pasado siglo ha sido objeto de múltiples discusiones, las cuales muestran que su dimensión y amplitud va más allá de enfoques meramente economicistas y homogéneos, y que más bien, se trata de un concepto más amplio, integral, multidisciplinario, heterogéneo, y por tanto, complejo.

Aunado a lo anterior, en el marco del proceso de globalización, se presentan nuevos retos y oportunidades para los municipios, donde es necesario que se

asuman con un mayor protagonismo y liderazgo. La globalización actúa a partir de la competencia y el intercambio (principalmente económico), que se articula entre los distintos territorios, donde lo local resulta ser determinante para generar procesos de integración global. Por tal razón, es indispensable revalorar y replantear el papel que cada nivel de gobierno en México debe asumir, y por supuesto, es necesario mirar las oportunidades que se presentan en los municipios, toda vez que es en este espacio donde los actores locales deben de ser capaces de diseñar e impulsar estrategias de desarrollo, que les permitan aprovechar y potencializar las ventajas comparativas de su territorio, población y gobierno, generando los insumos que se requieren para atraer capitales y un ambiente propicio para insertarse competitivamente en la economía global; de lo contrario, tendrán que asumirse con una posición de clara desventaja, al margen de los beneficios de la integración económica internacional, que puede incluso llegar a ocasionar resultados adversos o contraproducentes para el desarrollo.

Por si fuera poco, hoy la tarea de impulsar el desarrollo y la competitividad de una localidad, no es un trabajo que corresponda exclusivamente a los gobiernos, sino que es una tarea que depende y concierne también, a los distintos actores sociales y privados. La edificación de cualquier modelo de desarrollo local, requiere de antemano, comprender la importancia de hacer converger en una sola dirección, los esfuerzos de los distintos actores locales con capacidad para intervenir en las distintas estrategias del desarrollo.

En este plano, los diferentes actores deben asumir con responsabilidad su rol frente al desarrollo. Por su parte, a los gobiernos municipales entendidos como la organización política e instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, les concierne asumir el liderazgo que les corresponde, que sean capaces de tejer, articular, orientar y potenciar las capacidades de todos los actores en una misma dirección, pero también, que a partir de su cualidad natural de contacto inmediato y

directo con los habitantes, se asuma como un interlocutor activo con la ciudadanía, para conocer las necesidades y preferencias de la comunidad con mayor convicción y certidumbre.

El contexto local y global genera ambientes especialmente complejos y problemáticos para los municipios, que demandan una transformación necesaria e imprescindible para los gobiernos, donde abandonen esquemas de actuación tradicionales y reactivos, por otros innovadores, modernos y estratégicos. En este escenario, los tomadores de decisiones no pueden darse el lujo de cometer errores o improvisar, más bien requieren de instrumentos de decisión que les permitan orientar razonablemente y con mayor certidumbre, el desarrollo y la competitividad local. En el ámbito municipal la ausencia o ineficiencia en los procesos de planeación y del ciclo presupuestario, no solo se traducen en la falta de un auténtico proyecto de desarrollo local, la carencia de una dirección estratégica a partir de la cual se articulen y orienten las políticas públicas y el gasto público, sino también, en decisiones irracionales, que a la postre frenan el desarrollo, o incluso, deterioran la calidad de vida de las personas.

Al respecto José María Ramos García argumenta que:

La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazos al desarrollo local. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país. En efecto, la ausencia de sistemas de planeación eficaces y con visión de impacto social ha provocado que el desarrollo local presente limitaciones en la mayor parte de los municipios mexicanos.²

² JOSE MARÍA RAMOS GARCÍA, *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pág. 18.

Aunado a lo anterior, la falta o debilidad en los sistemas de planeación repercuten directamente en la calidad del gasto público. Al no existir una visión de mediano y largo plazo, o un modelo de futuro compartido, deseable y factible, los criterios para la programación y presupuestación, ejecución y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, se ven seriamente limitados y mermados, ya que al no contar con una definición y orientación clara sobre los objetivos y estrategias que se persiguen, se corre el riesgo de orientar el gasto público hacia acciones que no resuelven los problemas, que generan poco o nulo valor público y gastos onerosos o innecesarios. A pesar de que los políticos o funcionarios públicos tengan buenas intenciones, es posible perderse en aquello que se considera adecuado.

Uno de los grandes riesgos y desafíos que asume la planeación municipal, es el hecho de que los planes en verdad se ejecuten y materialicen; es decir que, no queden solo en documentos con buenas intenciones, y que por el contrario, tengan una vinculación y articulación armónica con el presupuesto.

Desde esta perspectiva, Nelson Shack señala que:

Es usual contemplar ejemplos en los cuales, a pesar que existen instrumentos de planificación donde se establecen proyectos concretos y acciones específicas que deben ser financiadas de cara a la expectativa de contribuir sustantivamente con el proceso de desarrollo, muchas veces no se asignan los créditos presupuestarios necesarios a dichos propósitos, declarados formalmente como prioridades de la política pública.

Por simplificar las cosas, los presupuestólogos reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos; los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes; los gestores tratan de combinar durante la ejecución

ambos planos en un escenario presupuestario en que el resto de sistemas administrativos reducen sustancialmente la eficacia de su acción; los políticos en las altas esferas del poder (casi esquizofrénicamente) aprueban siempre ambos instrumentos (plan y presupuesto) de gestión a nivel global y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos, pero generalmente no toman medidas concretas para hacer viable en la realidad dicha articulación, en tanto que la sociedad civil de vez en cuando levanta su voz de protesta por semejante inconsistencia, aunque generalmente concentra su atención en otros temas urgentes y cercanos, como la satisfacción de sus necesidades esenciales, dejando de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades) está ligada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación.³

Por otra parte, el caso particular de la gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, durante el periodo de alternancia política y de arranque del periodo de gobierno, se enfrentó a un escenario complejo, que amenazaba su eficacia y eficiencia. Ya que la normatividad en materia de planeación, programación y presupuestación, refleja inconsistencias y lagunas jurídicas, que pueden limitar seriamente durante el primer ejercicio fiscal no solo la vinculación y alineación armónica entre el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 y el Presupuesto 2013, sino generar la desarticulación entre los distintos programas y políticas, y una orientación del gasto público de manera irracional, sin una dirección y objetivos claros hacia donde conducirse; aspectos, que frenan o deterioran la calidad de vida de las personas y el desarrollo local.

³ NELSON SHACK, *Intentando Caracterizar la Articulación entre el Plan y el Presupuesto*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2008, pág. 6.

Objetivo de la investigación

El objetivo principal de esta investigación es analizar cómo contribuyen los principales instrumentos de decisión y dirección de la gestión pública municipal, tales como el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto basado en Resultados y sus Programas Operativos Anuales, a un mayor desarrollo y competitividad local.

Para lo cual se plantean los siguientes objetivos secundarios:

:

1. Definir el concepto de municipio en México, describir los elementos que lo integran y sus particularidades.
2. Analizar la estructura y dinámica del gobierno municipal, en razón de su régimen político y administrativo, y a partir de los cuales se configuran los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal.
3. Analizar los retos que enfrenta actualmente la gestión pública municipal y el rol que debe asumir para promover un auténtico desarrollo local e incidir en la mejora progresiva de la calidad de vida de las personas.
4. Examinar el concepto de desarrollo, su dimensión y contenido, y analizar la importancia que juega el espacio local en su construcción.
5. Reconocer los retos y oportunidades que configura el fenómeno de la globalización para el desarrollo local en el ámbito municipal
6. Examinar la evolución de la técnica presupuestal y analizar la importancia del Presupuesto basado en Resultados dentro del ciclo presupuestario.
7. Conceptualizar la planeación estratégica en el ámbito municipal, sus beneficios y retos, y examinar algunas herramientas metodológicas que

permitan incorporar innovaciones al proceso de planeación en el ámbito municipal.

8. Analizar la importancia de vincular los niveles de planeación con el Presupuesto basado en Resultados.
9. Identificar el contexto de la planeación estratégica en el ámbito municipal.
10. Identificar las etapas para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
11. Identificar las etapas del ciclo presupuestario y de hechura del Presupuesto basado en Resultados y los Programas Operativos Anuales.
12. Examinar la importancia de contar con un Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal para el Presupuesto basado en Resultados y el cumplimiento del proyecto rector de desarrollo local.
13. Analizar el proceso de planeación estratégica en la gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015 y la gestión de su proyecto rector "Ciudad Confiable" en el ejercicio fiscal 2013.
14. Identificar los actuales desafíos para la gestión pública municipal 2013-2015 en cada una de las etapas que integran el ciclo presupuestario

Hipótesis de la investigación

La hipótesis central de esta investigación es:

Si los principales instrumentos de decisión y dirección de la gestión pública municipal, tales como el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales, incorporan innovaciones técnicas y metodológicas en su hechura, como son la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados, es posible articular, direccionar, gestionar y materializar con eficacia, eficiencia, calidad y economía, un auténtico desarrollo y competitividad local en el ámbito municipal.

Estructura de la investigación

La estructura de la presente investigación se compone de los siguientes cuatro capítulos:

1. *Estructura, dinámica y rol del gobierno municipal*, en este se define el concepto de municipio, sus características como poder público y los elementos que lo integran, así como la estructura y dinámica del gobierno municipal, a partir de su régimen político y administrativo, los cuales configuran los procesos de toma de decisiones en el espacio local. Además se describen los retos que enfrenta actualmente la gestión pública municipal, y el rol y atributos que debe asumir para orientar la vida municipal hacia un estadio de mayor desarrollo y competitividad local.
2. *Desarrollo local en el ámbito municipal*, en este capítulo se examina la noción de desarrollo, su dimensión y su transformación conceptual a través de la historia. Se analiza la importancia del ámbito municipal como sujeto del desarrollo local y los diversos escenarios de acción e intervención a partir de los cuales se articulan y alinean los procesos de toma de decisiones. Asimismo, se identifican los retos y oportunidades que se producen en los municipios en el contexto de la globalización; y finalmente se analizan los principales instrumentos de decisión y dirección del desarrollo local, y la importancia de articularlos dentro de las etapas del ciclo presupuestario.
3. *Planeación estratégica en el ámbito municipal*, se conforma por la definición y conceptualización de la planeación estratégica, su importancia, beneficios y retos para el ámbito municipal; también se examinan los distintos niveles de planeación, la importancia de su alineación y algunas de las herramientas metodológicas que pueden contribuir a su vinculación y armonización. Igualmente se identifica el contexto de la planeación estratégica en los municipios, se describe el proceso de integración del

Plan de Desarrollo Municipal, así como los criterios y etapas para su articulación y gestión con el Presupuesto basado en Resultados y los Programas Operativos Anuales.

4. *Estudio de caso. Gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015*, en este último capítulo se aterrizan los principales planteamientos generados en los apartados anteriores, comenzando por identificar algunas de las consideraciones generales sobre el municipio de Tlalnepantla de Baz, para posteriormente analizar el proceso de integración, articulación y gestión del proyecto rector de Ciudad Confiable. Para concluir, se apuntan los desafíos actuales que enfrenta la gestión pública municipal 2013-2015.

CAPÍTULO 1. ESTRUCTURA, DINÁMICA Y ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

1.1 . Definición de Municipio

Antes de iniciar es preciso mencionar que la importancia de integrar un apartado donde se mencionan diversas definiciones sobre municipio de manera breve y sistemática, obedece a que el presente documento aborda una serie de temáticas que giran en torno a dicha institución, las cuales no pueden ser expuestas y analizadas sin antes comprender ¿qué es el municipio? y ¿cuál es el rol central que desempeña en los procesos de toma de decisiones que afectan al espacio local, dadas sus cualidades como poder público?.

En razón de lo anterior es importante señalar que, en México al hablar de municipio es imposible referirse a un solo arquetipo, dado que la realidad se caracteriza por la diversidad, donde el espacio y el tiempo definen y diferencian diametralmente el contexto y las circunstancias de cada localidad; en este sentido, el primer elemento para definir al municipio, es entender su heterogeneidad, por lo que al hacer referencia a dicho concepto es importante concebir que se trata de una institución que a pesar de su diversidad, contiene una misma esencia y razón de ser.

En la actualidad existe una amplia literatura que aborda la conceptualización, génesis, evolución y problemática del municipio en México, dado su importancia como objeto de estudio y del conocimiento.⁴ Hay expertos jurídicos, sociólogos y

⁴ Algunos de estos autores forman parte de la bibliografía consultada y sus aportaciones son referidas a lo largo del presente documento.

políticos que han buscado definirlo desde sus diversos enfoques y que han aportado elementos para el debate sobre el municipalismo.⁵

No obstante, el punto de partida para definir al municipio se encuentra a partir de su origen en la voz latina *municipium*, la cual se integra por *munus* que significa cargo u oficio, y *capere* que significa tomar o adoptar.

El municipio es por excelencia el espacio donde mayor pulso se tiene sobre los problemas, necesidades e intereses de la población, dadas las mayores posibilidades que tiene para generar una interacción directa, “*cara a cara*” entre sociedad y gobierno, lo cual representa un factor determinante para fortalecer los procesos de hechura de las políticas públicas con un sentido plural, democrático, participativo y de mayor consenso.

Para Eduardo López Sosa el municipio mexicano es:

...una escuela de la democracia, pues en ningún otro espacio son tan agudos y tan disputados los puestos de elección popular, esto permite una mayor cercanía de la población con el ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.⁶

Por su parte Reynaldo Robles señala que:

El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división

⁵ De acuerdo a la Real Academia Española el municipalismo es una expresión de la realidad municipal y además como una doctrina que la estudia. Cfr. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, dirección en internet]: <http://lema.rae.es/drae/?val=municipalismo>, fecha de consulta 15 de agosto de 2013

⁶ EDUARDO LÓPEZ SOSA, *Derecho Municipal Mexicano*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2012, pág.6.

política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.⁷

Por otro lado, es fundamental mencionar que el municipio libre es una institución reconocida por el Estado de Derecho a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en 1917; periodo desde el cual, se han generado diversas reformas que han tenido por objeto revitalizar jurídicamente al municipio; entre las más destacadas se encuentran las realizadas en 1983 cuando durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se fortalece su carácter libre, autónomo y descentralizado. Igualmente sobresale la reforma de 1999 cuando se le reconoce su carácter como nivel de gobierno, dejando de ser un simple administrador y prestador de servicios públicos, para así convertirse en un auténtico ámbito de gobierno con mayor poder para conducir el desarrollo y decidir sobre los asuntos públicos, municipales, además de considerar una mayor descentralización de funciones. Luego entonces, dichas reformas han dotado al municipio de capacidades para que sean sus comunidades las responsables de decidir sobre su propio desarrollo y asumir la edificación de su futuro.

En razón de lo anterior el artículo 115 constitucional establece que:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...

...Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa...⁸

⁷ REYNALDO ROBLES, El Municipio, novena edición, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 26.

En efecto, si bien el marco jurídico expresa que el municipio es la base de la organización del Estado, no quiere decir que el municipio es posterior al origen de éste, ni mucho menos que es una creación del Estado, ya que tal como señala Sergio Francisco de la Garza:

Es una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al Estado.⁹

Considerando las anteriores definiciones, cabe destacar que el municipio al ser la célula básica bajo la cual se organiza el Estado y el ejercicio del poder, tiene tres elementos que lo integran, le dan forma y sentido:

1. Población: es el conjunto de individuos que viven, habitan e interactúan cotidianamente en un determinado territorio, los cuales establecen lazos de vecindad e identidad. La población en el ámbito municipal es quien mejor conoce los asuntos públicos que le atañen más cercana y directamente, convirtiéndose en una fuente directa de información para impulsar procesos de toma de decisiones y políticas públicas con mayor consenso y certidumbre.
2. Territorio: Es la división geográfica o proporción de la superficie material que le pertenece y sobre la cual se realizan las actividades humanas. Es el espacio a partir del cual se establecen y delimitan sus localidades y división territorial.

El territorio como componente del Estado adquiere un carácter indudablemente municipal, ya que es en este ámbito de gobierno donde el

⁸ Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, fecha de consulta: 11 de julio de 2013.

⁹ MOISÉS OCHOA CAMPOS, *El Municipio y su evolución institucional*, BANOBRAS, México, 1981, pág. 12

territorio es “*real*” y no se construye a diferencia de las entidades federativas y la federación como una abstracción “*virtual*”, siempre dependiente de los municipios y su extensión geográfica.

3. Gobierno: Es el sujeto u órgano dotado de poder y autoridad concedida por y para los ciudadanos para conducir los asuntos públicos municipales. Es la expresión de gobierno más inmediata y directa donde las relaciones que establece con la sociedad adquieren una mayor proximidad. En el municipio, el órgano de gobierno se identifica a partir de los Ayuntamientos.

Entender estos tres elementos es fundamental, porque es a partir de la interrelación continua que establecen entre ellos, como se orientan los procesos de toma de decisiones y la hechura de políticas públicas para atender los asuntos y problemas públicos de un espacio y tiempo determinados, siempre en apego a normas y reglas establecidas por el Estado de Derecho.

1.2. Gobierno y administración pública municipal

En el contexto de la democracia, gobierno es el cuerpo encargado de ejercer el poder legítimo otorgado por la sociedad, en un espacio y tiempo determinados y en apego al Estado de Derecho; es quien tiene la dirección y conducción de los asuntos públicos de su competencia sobre una determinada población y territorio específico, en este caso sobre un municipio.

El poder y la autoridad son componentes que influyen y determinan ampliamente los procesos de toma de decisiones. El poder entendido como la capacidad de convencer y persuadir a los demás de realizar algo, se manifiesta a través de una autoridad que ejerce el mando, la cual en el ámbito municipal se representa a través del ayuntamiento quien es el órgano de gobierno que ejerce el poder en razón de la elección realizada por los ciudadanos, quienes lo eligen

democráticamente mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; pero también por la administración pública municipal quien se encarga de hacer tangibles las decisiones que el ayuntamiento delibera democráticamente. De tal forma que la gestión pública en los municipios no puede entenderse sin la sinergia que se establece entre el ayuntamiento y la administración pública, como responsables de conducir y materializar el desarrollo municipal hacia un estadio de mejor bienestar y calidad de vida.

Entender el gobierno municipal y su intervención en los diversos procesos de toma de decisiones sobre los asuntos colectivos, implica de antemano considerar que su organización es diametralmente diferente que la forma en que se organiza en los ámbitos estatal y federal. En los municipios la concepción clásica de división de poderes, entendida como órgano legislativo, judicial y ejecutivo, no existe. El único poder público existente es el municipal y su máximo órgano de gobierno es el ayuntamiento.

Luego entonces, es importante comprender el funcionamiento y estructura del gobierno municipal, de no hacerlo cualquier proyecto rector de desarrollo, así como sus estrategias y políticas públicas que lo integren, no solo corren el riesgo de fracasar, sino de frenar el desarrollo y la competitividad local, por tales motivos es importante considerar no solo que, los procesos de toma de decisiones se realizan en el ámbito municipal de forma diferente de cómo se realizan en las entidades federativas y la federación, sino también que, el comportamiento y modelo organizacional y administrativo de cada municipio es diferente e influye en el contenido de las políticas. Por consiguiente, puede decirse que no existe una receta única para orientar universalmente la hechura de los proyectos y estrategias para desarrollo local.

Al respecto Tom Christensen, Per Laegreid y Paul Arne Rovik señalan que:

... es imposible entender el contenido de la política pública y la toma de decisiones públicas sin analizar la manera en que están organizados los sistemas político administrativo y sus modos de operación.¹⁰

Por tales motivos, resulta importante conocer la dinámica y operación del gobierno y administración pública municipal, ya que el presente documento aborda en los capítulos siguientes algunos de los principales instrumentos de decisión que pueden hacer que los municipios impulsen y consoliden políticas públicas que permitan navegar y arribar hacia un modelo de futuro compartido, deseable y factible. En este sentido, a continuación se presenta de forma breve y sistemática la forma en que se organiza el gobierno y la administración pública municipal en función de su régimen político y administrativo respectivamente, los cuales son fundamentales para comprender los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal. Posteriormente se aborda y profundiza en los retos actuales de la gestión pública municipal.

1.2.1. Régimen Político

El régimen político se refiere al gobierno municipal, quien se personifica a través de las autoridades locales que en el contexto de la democracia son electas popularmente por un determinado periodo de tiempo para representar y expresar la voluntad de una comunidad de personas que habitan en un municipio, y las cuales se constituyen con el nombre de ayuntamiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual se conforma por un presidente y el número de síndicos y

¹⁰ TOM CHRISTENSEN, PER LAEGREID, PAUL G. RONESSKJELL AREN ROVIK, *Teoría de la Organización para el Sector Público*, en ENRIQUE CABRERO (Compilador), *Administración Pública*, primera edición, Grupo Editorial Siglo XXI, México 2010, pág. 184

regidores que la ley orgánica municipal de cada entidad federativa u ordenamiento legal aplicable determine. Pero además otorga el poder al ayuntamiento para que de manera exclusiva sea quien ejerza la función de gobierno,¹¹ siendo la máxima autoridad para decidir por medio del voto de la mayoría de sus integrantes, el rumbo de los asuntos públicos e intereses municipales de su competencia.

La Carta Magna sienta las bases institucionales a partir de las cuales se estructura, organiza y funciona el municipio en México; sin embargo, cada entidad federativa cuenta con su propio marco jurídico, que regula y norma dicha institución, por un lado con apego y respeto a su carácter libre y autónomo, y por otro lado, de acuerdo a las especificidades, características y patrones que determinan a los municipios de cada entidad y región de la República Mexicana. Bajo esta premisa, se reconoce la heterogeneidad imperante entre los diversos espacios locales; no obstante, existen coincidencias respecto del poder y atribuciones que tienen los ayuntamientos y los miembros que lo integran, las cuales se presentan a continuación.

1.2.1.1. Poder compartido del Ayuntamiento

El ayuntamiento como máximo órgano plural deliberante en la esfera municipal y como fuente de poder compartido, establece relaciones y atribuciones que determinan su funcionamiento, lo cual genera en algunos casos tensiones, confrontaciones políticas, disenso y malentendidos entre sus integrantes; es un órgano eminentemente político, que funciona en relación de la capacidad de persuasión, negociación y convencimiento que tengan sus integrantes.

El poder del ayuntamiento radica fundamentalmente en su facultad normativa y deliberativa sobre los principales instrumentos de decisión, dirección y gestión

¹¹ Cfr. Art. 115, CPEUM, pág. 85.

del desarrollo local. Aldemar Puentes identifica que las principales fuentes de poder del gobierno local, en este caso del ayuntamiento, radican en los siguientes atributos que le son encomendados y que como cuerpo deliberante tienen la posibilidad de aprobar, influir o modificar:

- a) Las normas reglamentarias de obligatorio cumplimiento para los habitantes del territorio municipal.
- b) Los principales instrumentos de gestión como son el Plan de Desarrollo Municipal, los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto.
- c) La reglamentación de las rentas o ingresos municipales.
- d) La adopción de la estructura administrativa municipal.
- e) La autorización del presidente municipal para determinadas actuaciones o de expedición de ciertos actos administrativos.¹²

A manera de ejemplo y con base en lo que señala el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a continuación se presentan 13 de 61 fracciones en las que se han identificado las principales atribuciones de los ayuntamientos de dicha entidad:

- a) Expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- b) Acordar la división territorial municipal.
- c) Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública.
- d) Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento.
- e) Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana.

¹² Cfr. ALDEMAR PUENTES, *Gerencia Pública y Gobierno Municipal*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GZT), Managua, 2008, pág. 69.

- f) Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal.
- g) Administrar su hacienda pública municipal y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos.
- h) Aprobar su Presupuesto de Egresos anualmente.
- i) Autorizar la contratación de empréstitos.
- j) Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.
- k) Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.
- l) Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- m) Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.

Cabe destacar que los ayuntamientos ejercen las anteriores funciones y atributos de manera conjunta y como un todo, es decir que sus integrantes por sí mismos no pueden realizarlas. Por lo tanto, al cuerpo o congregación de los integrantes del ayuntamiento que se reúnen con el objeto de analizar, votar o tomar decisiones se le denomina “*Cabildo*”, el cual funciona en pleno mediante sesiones comúnmente públicas, a excepción de aquellas que por la naturaleza de su discusión requieran ser privadas. Las sesiones se clasifican de acuerdo al siguiente esquema:

- *Las sesiones solemnes*, se realizan en eventos como la instalación del ayuntamiento, durante los informes de rendición de cuentas del presidente municipal, o bien, cuando se convocan para recibir a los titulares del poder ejecutivo estatal o federal o visitantes distinguidos
- *Las sesiones ordinarias*, son las que se definen de acuerdo al calendario y periodicidad que establecen los ordenamientos locales y los reglamentos

de cabildo que aprueban cada ayuntamiento para atender los asuntos comunes.

- *Las sesiones extraordinarias*, son todas aquellas que por su carácter de urgente resolución se convocan para resolver asuntos específicos.

Sería un grave error no considerar la importancia y rol que tiene el ayuntamiento como órgano deliberante que consensa, decide y aprueba los principales instrumentos de dirección y gestión del desarrollo local, lo cual puede ocasionar no solo el disenso, sino conflictos y tensiones que frenen las estrategias necesarias para conducir a los municipios hacia un estadio de mayor bienestar social del ser humano. En consecuencia, por más que la administración pública trate de impulsar un buen proyecto rector de desarrollo, sino genera consenso y su aprobación durante las sesiones de cabildo por el máximo órgano de gobierno del municipio, dicho proyecto está destinado al fracaso.

1.2.1.2. Poder y atribuciones de los miembros del ayuntamiento

El presidente municipal es de todos los integrantes del ayuntamiento la máxima autoridad, con mayores atribuciones y responsabilidades, quien como encargado de ejecutar los acuerdos generados durante las sesiones de cabildo ocupa un papel central al ser titular de la administración pública municipal. A manera de ejemplo, la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México señala en su artículo 116 que:

Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales.¹³

Dada su responsabilidad como titular de la administración pública, será en gran medida del liderazgo, visión y vocación del presidente municipal, de quien dependa ampliamente generar municipios con mayores niveles de bienestar y calidad de vida. La fuente de su poder emana al igual que los demás integrantes del ayuntamiento del voto popular, sin embargo, a diferencia de los otros, el presidente es siempre la figura protagónica alrededor del cual se estructuran los procesos electorales, otorgándole un liderazgo político superior.

Al respecto señala María Pizarro:

El político electo que encabeza el gobierno local, el máximo responsable político del municipio, por el mero hecho de haber ganado un proceso electoral, dispone de una buena dosis de legitimidad y cierta cantidad atribuida de liderazgo para dirigir la organización municipal y representarla en ese papel que ha de desempeñar como líder corporativo.¹⁴

El presidente municipal debe aprovechar el liderazgo y la legitimidad que le otorga la ciudadanía, las cuales le dotan de fortalezas, oportunidades y una posición predilecta para impulsar procesos transformadores del desarrollo, de tal forma que:

- a) Comprometerse con el desarrollo municipal.

¹³ Artículo 116. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/levig001.pdf> fecha de consulta 11 de julio de 2013.

¹⁴ MARÍA GARCÍA PIZARRO, *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2007, pág. 140.

- b) Liderar alianzas estratégicas entre el sector público, privado y social.
- c) Liderar una administración pública eficaz, eficiente, de calidad y con economía.
- d) Empoderar e implicar en los asuntos públicos a los ciudadanos.
- e) Aprovechar la información que dispone en su posición privilegiada, para la hechura de políticas públicas.
- f) Debe ser un mediador de intereses y conflictos, etc.

Cada entidad federativa de acuerdo a su ley orgánica municipal u orden legal aplicable determina las atribuciones del presidente municipal, de las cuales el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFEDE) identifica como constantes las siguientes atribuciones:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del estado y la federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- c) Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Informar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- e) Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y síndico(s) municipal(es).
- f) Presentar a la consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.

- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- j) Informar durante las sesiones de ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- m) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento.
- n) El presidente municipal podrá ausentarse del municipio hasta por 30 días.¹⁵

En el caso de los síndicos y regidores Eduardo López identifica las siguientes atribuciones centrales que se observan en los municipios de las diversas entidades federativas:

De los síndicos municipales

Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que en su caso ejercerán juntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los municipios. Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- b) Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- c) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.

¹⁵ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO (INAFED), Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal, tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008, págs. 17-19.

- d) Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previos comprobantes respectivos.
- e) Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa.
- f) Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.
- g) Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad.
- h) Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa; aquellas que sean de notoria ausencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente dentro del término de 24 horas y vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.
- i) Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

De los regidores municipales

Son atribuciones de los regidores:

- a) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
- b) Suplir al presidente municipal en las faltas temporales en los términos establecidos por esta ley.
- c) Vigilar y atender el sector de la administración municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento.
- d) Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el presidente municipal.
- e) Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
- f) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.¹⁶

Cabe destacar que, si bien el presidente a través de su estructura administrativa es el encargado de realizar la ejecución de las decisiones que tome

¹⁶ EDUARDO LÓPEZ SOSA, *op., cit.*, págs. 113-114.

el ayuntamiento, son los síndicos y regidores quienes en su carácter de integrantes del máximo órgano de gobierno y en apego a sus atribuciones legales, representan un control y contrapeso sobre el poder que tiene el presidente, el desempeño administrativo y del ejercicio del gasto público; además de que tienen el poder de solicitar la rendición de cuentas de él y los titulares de las dependencias sobre la situación que guardan distintos asuntos públicos, y de ser el caso solicitar y aprobar que se realicen las modificaciones pertinentes, mismas que son de carácter obligatorio. Cabe destacar que en su condición de líderes y representantes sociales pueden influir en la opinión pública y en tal forma ejercer presión.

1.2.1.3. Instrumentos de participación y dirección del Ayuntamiento

De acuerdo a la diversa legislación y normatividad aplicable para cada municipio de las diferentes entidades federativas, los ayuntamientos para dinamizar y atender los asuntos colectivos de manera eficaz, cuentan con instrumentos que permiten hacer visible su rol como escuela de la democracia, generar procesos de toma de decisiones con mayores niveles de certidumbre y consenso entre los vecinos y habitantes de las localidades que integran el municipio, y coadyuvar al direccionamiento sobre los asuntos públicos.

En este sentido y a manera de ejemplo se señala y describe la importancia de los instrumentos que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se identifican para un mayor desempeño de los ayuntamientos:

- a) Autoridades Auxiliares.
- b) Comisiones del ayuntamiento.
- c) Consejos de participación ciudadana.
- d) Organizaciones sociales representativas de las comunidades.
- e) Consejo municipal de protección civil.

f) Comisión de planeación para el desarrollo municipal.

Las autoridades auxiliares llámense delegados y subdelegados son los vecinos electos por los habitantes de una porción del territorio municipal de acuerdo a la convocatoria y criterios que determine el ayuntamiento. Los jefes de sector o de sección y jefes de manzana a diferencia de los primeros son nombrados directamente por el ayuntamiento.

Las autoridades auxiliares desempeñan las atribuciones que cada ayuntamiento les delega para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos en apego al Estado de Derecho, además de que coadyuvan en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. Dado su cercanía con los vecinos, se convierten en una fuente directa de información. Y su rol es ser un vínculo y gestor con las comunidades, permitiendo focalizar eficazmente las acciones de gobierno de acuerdo a los problemas y necesidades de las localidades que representan, lo cual contribuye a una gestión territorial y comunitaria en el municipio. Cabe destacar que tienen la obligación de rendir cuentas sobre el desempeño que han tenido en los asuntos que se le encomendaron. Las autoridades auxiliares no pueden cobrar contribuciones a los ciudadanos, por lo que no cuentan con fuentes de ingresos que les permitan fondear acciones, así como estructuras administrativas formales a partir de las cuales puedan desplegar por sí mismos ciertas actividades. No obstante, su rol como líderes comunitarios los hace erigirse como la voz de quienes representan y en tal forma contribuir a generar estrategias de desarrollo compartidas y participativas; asimismo, deben aprovechar las oportunidades que tienen como actores estratégicos que en el marco de la democracia pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y en tal medida fortalecer su liderazgo y competir por puestos de elección popular

Al respecto Humberto Polo Martínez apunta que:

Por sorpréndete que parezca y a pesar de no contar con una percepción económica, ni tener presupuesto, ni estructura operativa, ser autoridad (auxiliar) representa ahora, además del prestigio al interior de la comunidad y ante actores públicos y sociales externos, la oportunidad de acceder a puestos en la administración municipal y, por supuesto, a cargos de elección popular dentro del municipio... y de ese modo hacer carrera política. Esta idea es un fuerte incentivo que llama la atención en estos tiempos de apertura democrática¹⁷.

Por otra parte, las comisiones del ayuntamiento se integran por los miembros del ayuntamiento quienes entre ellos mismo se eligen y organizan. Pueden ser de carácter permanente o transitorio¹⁸, y varían de acuerdo a las necesidades de cada municipio. Su naturaleza es atender de manera particular y concreta los principales ramos sobre los cuales se diseñan e implementan las políticas públicas. Su finalidad es estrictamente la de analizar y proponer soluciones para ciertos puntos del orden del día o acuerdos durante las sesiones de cabildo, por lo cual no pueden tomar decisiones *per se*, siendo indispensable la votación en pleno, además de que no tienen facultades ejecutivas sobre los asuntos de su competencia. No obstante, pueden vigilar y pedir que rindan cuentas o comparezcan los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efectos de que informen el estado que guardan los asuntos de la dependencia a su cargo.

A manera de ejemplo, se presentan a continuación algunas de las comisiones que comúnmente suelen instalar los ayuntamientos, no sin antes reiterar, que su

¹⁷ FILOGONIO HUMBERTO POLO MARTÍNEZ, Administración Pública Comunitaria, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pág. 145

¹⁸ Las comisiones transitorias son aquellas que se designan para la atención sobre un problema especial o situación emergente o eventual

creación e instalación está en función de las propias características y necesidades de cada municipio:

- a) De gobernación.
- b) De seguridad pública, tránsito y protección civil.
- c) De planeación para el desarrollo.
- d) De hacienda.
- e) De agua, drenaje y alcantarillado.
- f) De mercados, centrales de abasto y rastros.
- g) De alumbrado público.
- h) De obras públicas y desarrollo urbano.
- i) De fomento agropecuario y forestal.
- j) De parques, jardines y panteones.
- k) De cultura, educación pública, deporte y recreación.
- l) De turismo.
- m) De preservación y restauración del medio ambiente.
- n) De empleo.
- o) De salud pública.
- p) De población.
- q) De participación ciudadana.
- r) De asuntos indígenas.
- s) De revisión y actualización de la reglamentación municipal.
- t) De apoyo y atención al migrante.
- u) De asuntos metropolitanos, etc.¹⁹

Los consejos de participación ciudadana (COPACI's) se integran por un número determinado de vecinos electos por planilla en las diversas localidades durante los primeros meses inmediatos a la elección del ayuntamiento y de

¹⁹ Cfr. Artículo 69, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, fecha de consulta 13 de julio de 2013.

acuerdo a los términos y forma que establezca la convocatoria que el máximo órgano de gobierno municipal determine. Durán en el cargo el mismo periodo para el que fue electo el ayuntamiento y su función sustantiva es auxiliar al ayuntamiento en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales. Son un vínculo de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades y desempeñan un rol estratégico como promotores de la participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas; además de que son un canal eficaz para incorporar las preocupaciones, necesidades, intereses y aspiraciones de los ciudadanos en la conducción del desarrollo y en la gestión territorial y comunitaria del municipio.

La diferencia entre las autoridades auxiliares y COPACI's, es que los primeros suelen abarcar porciones de representación más amplias. No obstante, ambos son canales de comunicación y cooperación entre sociedad y gobierno. La elección y designación de autoridades auxiliares y COPACI's está en función de la división territorial que determinan los ayuntamientos. Y en tal sentido responden a una estrategia de gestión territorial y comunitaria más eficaz, donde los gobiernos locales de municipios que tienen una amplia extensión territorial y concentración urbana pueden establecer mejores lazos de comunicación y cooperación con los vecinos, siendo determinante para dar vigencia a su concepción como *gobierno de proximidad*.

Una autoridad auxiliar o COPACI que se asume como agente proactivo en la gestión y conducción del desarrollo municipal, puede convertirse en una fuente directa de información que tiene el pulso directo del contexto social, económico y político de la comunidad que representa, permitiendo direccionar los objetivos y estrategias del desarrollo con mayor certidumbre, así como focalizar de mejor manera la instrumentación de las políticas públicas, en un contexto donde las decisiones de gobierno deben basarse en el conocimiento.

Además su liderazgo y representación comunitaria son características que fortalecen el carácter de los municipios como escuelas de la democracia, y la de sus gobiernos como instancias más próximas a la ciudadanía.

Por otra parte las organizaciones sociales representativas de las comunidades, se integran por habitantes del municipio que participan en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de las comunidades, a las cuales el ayuntamiento podrá destinar recursos y coordinarse para mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de obras públicas.

Los consejos municipales de protección civil son órganos de consulta y participación de los sectores social, público y privado encabezados por el presidente municipal, para la prevención y adopción de acuerdos y ejecución de acciones que permitan dar una respuesta oportuna ante eventos de emergencia y desastre que afecten a la población.

Otro instrumento de apoyo para el desempeño eficaz de los ayuntamientos lo es la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), quien juega un rol estratégico y de vital importancia en la edificación del modelo de futuro de los municipios y en la conducción del desarrollo local. La COPLADEMUN se integra durante los primeros meses inmediatos del arranque de gobierno de un ayuntamiento. Se conforma por ciudadanos distinguidos del municipio, representantes de los sectores públicos, privado y social, así como de organizaciones sociales e incluso por miembros de los COPACI's. La integración plural y democrática de la COPLADEMUN obedece a que la planeación del desarrollo municipal al ser integral, democrática e interdisciplinaria, necesita recoger los diferentes intereses, aspiraciones, problemas y/o necesidades de los diversos sectores de la población, que permita edificar objetivos y estrategias de

desarrollo compartidas. Dicha comisión es un instrumento de participación y conducción de la gestión municipal, dado que juega un papel fundamental en la planeación del desarrollo, tal como se observa en las siguientes atribuciones que les son conferidas en el artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

I.- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.

II.- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales.

III.- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

IV.- Realizar estudios y captar información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores.

V.- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal.

VI.- Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente.

VII.- Proponer previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma.

VII bis.- Proponer a las autoridades municipales la ejecución de acciones encaminadas a mejorar los programas y subprogramas de protección civil.

VIII.- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento.

IX.- Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados.

X.- Proponer al cabildo su reglamento interior.²⁰

A partir de lo anterior, es posible observar la responsabilidad que tiene la COPLADEMUN en el proceso de planeación y conducción del desarrollo local, por lo que dependerá ampliamente de la capacidad de sus integrantes el poder impulsar un auténtico sistema de planeación participativo y efectivo. No obstante, cabe resaltar que a pesar de su rol protagónico que desempeña, no tiene la atribución para dar instrucciones directas a los servidores públicos responsables de ejecutar las políticas y el gasto público, ni tampoco de aprobar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y ordenar al presidente municipal su ejecución. Su papel se circunscribe a la autoridad máxima de gobierno que es el ayuntamiento, a quien debe presentar para su aprobación en cabildo aquellos dictámenes que en el ámbito de su competencia han sido previamente revisados, analizados, discutidos y aprobados, como es el caso del PDM. Siendo de tal manera la COPLADEMUN una instancia de planeación municipal supeditada al Ayuntamiento que tiene como finalidad coadyuvar en el cumplimiento de las funciones de planeación del desarrollo y urbano del ayuntamiento.

Finalmente, los municipios cuentan con instrumentos participativos y de dirección de la gestión pública municipal legal y legítimamente reconocidos, los cuales representan un escenario de oportunidad que pueden permitir a los ayuntamientos mejorar su desempeño y generar procesos de toma de decisiones con mayores niveles de certidumbre, confianza y consenso, y en tal sentido hacer vigente su rol como escuela de la democracia.

²⁰ *Ibid*, Art. 83. LOMEM.

1.2.2. Régimen Administrativo

Tal como se asentó anteriormente, el presidente municipal es el encargado de ejecutar los instrumentos de gestión del desarrollo municipal una vez que han sido consensados y aprobados por el ayuntamiento, de cumplir y hacer cumplir las normas y reglamentos, y de administrar la hacienda pública municipal, etc. a través de una estructura y organización administrativa conformada por servidores públicos, la cual se denomina administración pública municipal y en la que se materializa el régimen administrativo. Es correcto decir que los ayuntamientos tienen el poder de decidir y aprobar los principales instrumentos de gestión del desarrollo municipal, al igual que lo es el hecho de que la administración pública es la organización encargada de instrumentar y desplegar las políticas públicas y los recursos gubernamentales para lograr los objetivos, estrategias y metas determinadas por el Plan de Desarrollo Municipal, los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto Municipal. Por lo cual los procesos de toma de decisiones están determinados por la interacción, consenso, coordinación y sinergia entre el ayuntamiento y la administración pública, aspectos que influyen ampliamente en la promoción e instrumentación de estrategias efectivas de desarrollo que permitan a los municipios mejorar la calidad de vida de sus habitantes y ser más competitivos.

El presidente municipal es quien cuenta con mayores responsabilidades de entre todos los integrantes y funcionarios municipales. Debe vigilar que se cumplan los preceptos constitucionales de carácter nacional y estatal, además de cumplir las atribuciones que le otorgan expresamente e implícitamente los ordenamientos que regulan la institución municipal. Lo que configura un gran poder, pero también una gran responsabilidad, y que sería absurdo pensar que puede realizarlas eficazmente por sí mismo. De ahí la importancia de establecer medios que permitan delegar poder y autoridad de acuerdo a los mecanismos previstos por el marco jurídico.

Al presidente le corresponde dirigir ejecutivamente la administración pública local y los resultados que obtenga cada dependencia que la integre sean positivos o negativos serán su responsabilidad, y deberá rendir cuentas al ayuntamiento, pero sobre todo a la ciudadanía. El hecho de conferir y delegar autoridad a un funcionario subalterno, no desliga al presidente de su poder y responsabilidades. Razones por las que la delegación debe fundamentarse en diversos principios y virtudes como el profesionalismo, confianza, honestidad, transparencia, legalidad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, por decir solo algunos. Una buena delegación es aquella que se deposita en el recurso humano idóneo y con el mejor perfil.

El poder público que otorga el presidente a los servidores públicos que integran la administración pública a su cargo, debe ser utilizado fundamentalmente para que:

- a) Desarrollen su capacidad creativa en todas las atribuciones que les son conferidas.
- b) Para maximizar el uso de los recursos gubernamentales de los cuales son custodios y administradores.
- c) Para contribuir al desarrollo profesional de los demás servidores públicos que lo rodean.
- d) Pero sobre todo, para contribuir eficazmente al desarrollo y bienestar social de las personas.

Bajo estas premisas, se presenta a continuación la importancia e integración de la administración pública en el ámbito municipal.

1.2.2.1. Administración Pública Municipal

La administración pública de acuerdo a la definición de Alejandro Carrillo Castro es

...el sistema dinámico (integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y materiales) a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada²¹.

Enrique Cabrero señala que la administración pública es un entramado de organizaciones cuyá dinámica es fundamental para la comprensión de los problemas públicos y de la interacción de la sociedad con su gobierno. Es “*la plataforma de la acción gubernamental*”²². En tal sentido, puede decirse que la administración pública municipal es la organización dirigida por el gobierno, la cual ejecuta las decisiones que toma el ayuntamiento como órgano deliberante y bajo las instrucciones del presidente municipal como responsable de la ejecución de dichas decisiones.

Al hablar de administración pública municipal no se habla de un único modelo, sino lo contrario, las organizaciones públicas en este espacio se caracterizan por sus relaciones dinámicas y su heterogeneidad, donde cada municipio define y establece su propia organización administrativa de acuerdo a su contexto.

Es así que el diseño o rediseño, e incluso la reingeniería administrativa de un municipio debe considerar al menos los siguientes elementos, con el objeto de

²¹ ALEJANDRO CARRILLO CASTRO, *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública*, primera edición, Ed. Miguel ángel Porrúa, México, 1988, pág. 27

²² Cfr. ENRIQUE CABRERO (Compilador), *Administración Pública*, primera edición, Editorial Siglo XXI, México, 2010, pág. 18.

que su estructura y funcionamiento se oriente y direcciona hacia un rumbo claro, definido, concreto y factible:

Diagrama1. Elementos para la configuración de una organización pública



FUENTE: Elaboración propia.

- a) El marco jurídico se refiere a aquellas disposiciones legales y normativas que establecen y delimitan en el ámbito de su competencia la actuación de la administración pública municipal, donde se señalan la descentralización de funciones, los límites de actuación del municipio en diversas materias, así como la importancia de tejer relaciones intergubernamentales con roles específicos. Pero además establecen aquellas dependencias mínimas que deben integrar la administración pública de acuerdo a la ley orgánica municipal de cada entidad federativa.

b) Los instrumentos de gestión del desarrollo sea Plan de Desarrollo Municipal y Programas Operativos Anuales, (el presupuesto se considera dentro de los recursos gubernamentales) son fundamentales para estructurar y organizar la administración pública municipal, ya que establecen:

- El diagnóstico actual del municipio
- Los objetivos, estrategias, líneas de acción y actividades que debe realizar la administración pública para llegar hacia el modelo de futuro que se persigue
- Los criterios y mecanismos de planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y rendición de cuentas

A partir de lo anterior es posible identificar la dimensión administrativa y operativa en razón de la asignación o reasignación de responsabilidades y facultades, pero sobre todo, de los productos, actividades y metas que cada dependencia debe entregar y en razón de las cuales se evaluará su eficacia, eficiencia, calidad y economía con que se desempeñan, de tal forma que la estructura organizativa este alineada con los objetivos de los planes y programas de gobierno. Es necesario identificar cual es la razón de ser de cada área, unidad y servidor público, con el objeto de que la asignación de actividades sea congruente con lo que se tiene que realizar, para que la asignación de responsabilidades sea eficaz y se evite la duplicidad de funciones, pero sobre todo para dinamizar y modernizar la gestión pública.

c) En lo que respecta a los recursos gubernamentales sean humanos, materiales y financieros, es preciso tener un buen diagnóstico actualizado sobre ellos, que permita generar una elección racional sobre su

organización y administración, para cumplir de la mejor manera con el ejercicio de las responsabilidades y actividades de los funcionarios públicos. La estructura y organización de la administración pública municipal debe considerar la disponibilidad de recursos financieros y materiales, así como el perfil y fortalezas de los servidores públicos, dado que son la materia prima para poder realizar y materializar las políticas públicas. Conocer la disponibilidad de recursos gubernamentales es necesario, ya que en función de éstos se puede hacer una asignación racional de recursos de acuerdo a los planes y programas que se persigan. Es importante que de forma paralela se diseñen e implementen estrategias que permitan efficientar, dinamizar, maximizar y potenciar el empleo de los recursos gubernamentales y profesionalizar e incentivar a los servidores públicos dentro de un proceso de mejora continua.

- d) La evaluación del desempeño, es el elemento que permite medir y calificar los resultados obtenidos por parte de los servidores públicos que integran la organización, y a partir del cual es posible tomar decisiones que permitan dinamizar y maximizar el desempeño de la administración pública con una orientación en base a resultados y teniendo en consideración la premisa de que *“todo aquello que no se mide, no se controla y no se puede mejorar”*.

El tamaño y dimensión de la administración pública municipal en razón de los elementos anteriores, hace que su composición sea tan variada, diversa y compleja. De tal forma que en municipios rurales puede llegar a ser relativamente menor, en relación a municipios urbanos y metropolitanos que por su propia dinámica requieren estructuras más amplias, dinámicas y especializadas. Hoy día las sociedades se transforman vertiginosamente, lo que implica que las organizaciones públicas se adapten y en consecuencia se transformen y

evolucionen. No son aparatos estáticos, donde su éxito en un determinado momento lo asegure permanentemente en el tiempo.

Cada gobierno municipal tiene la facultad y autonomía para determinarse su propia administración, la cual debe tener la capacidad de respuesta a las necesidades y exigencias de su población. En los municipios la dimensión y orientación de sus administraciones públicas puede clasificarse de la siguiente manera:

- a) Administración pública centralizada
- b) Administración pública desconcentrada
- c) Administración pública descentralizada
- d) Órganos autónomos

1.2.2.2. Administración Pública Centralizada

Son las dependencias y entidades subordinadas directamente al presidente municipal. Sus titulares son propuestos por el presidente al ayuntamiento, quien mediante sesión de cabildo aprueba su nombramiento.

En razón del contexto de cada municipio, la administración pública descentralizada puede integrarse por todas aquellas dependencias que decidan tener mediante el acuerdo de los integrantes del ayuntamiento. Las leyes orgánicas municipales de cada entidad señalan cuáles son las dependencias mínimas con que debe contar la administración pública municipal. Las más comunes son:

- a) Secretaría del Ayuntamiento
- b) Tesorería Municipal
- c) Contraloría Municipal
- d) Dirección General de Obras Públicas

- e) Dirección General de Servicios Públicos
- f) Dirección General de Seguridad Pública
- g) Dirección General de Desarrollo Económico

No obstante, reiteró, cada municipio es libre de determinar la estructura y dimensión de su administración pública, y deberán e consecuencia asumir sus costes económicos, sociales y políticos.

1.2.2.3. Administración Pública Desconcentrada

Forman parte de la administración pública centralizada y no poseen patrimonio propio, ni personalidad jurídica, pueden actuar ante otras instancias locales o federales representando al municipio en el área de que se trate. Son unidades administrativas que jerárquicamente están subordinadas a dependencias de la administración pública central y sus facultades son específicas sobre el área de su competencia.

1.2.2.4. Administración Pública Descentralizada

Se compone por los organismos o entidades públicas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio para realizar actividades de interés público y de su competencia. Como por ejemplo los organismos públicos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como de asistencia social denominados “Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia”, etc.

Comúnmente las leyes orgánicas municipales u ordenamiento legal aplicable plantean los mecanismos para su creación. En el Estado de México la Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 123 que:

Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos²³.

1.2.2.5. Órganos Autónomos

Son aquellos donde no existe una línea jerárquica y de subordinación directa hacia el presidente municipal. Su selección se realiza a través de convocatoria pública emitida mediante acuerdo de cabildo. Y su designación o nombramiento se realiza a través de la deliberación del órgano máximo de gobierno, el ayuntamiento. De tal manera que no dependen, ni están subordinados al mando del presidente municipal y su presupuesto es aquel que le asigne el ayuntamiento.

Un ejemplo de lo anterior son las Defensorías Municipales de los Derechos Humanos, que no dependen del Presidente Municipal y se coordinan con la Comisión de Derechos Humanos de cada entidad.

1.3. Retos de la gestión pública municipal

Una vez expuesto el rol de los ayuntamientos, sus integrantes y de la administración pública en el ámbito municipal, queda claro que los procesos de toma de decisiones en el espacio local, son complejos. En este sentido puede decirse que la gestión pública entendida como el manejo de los asuntos públicos en el ámbito municipal adquiere su propia dinámica, la cual se aleja y diferencia de la forma en que se realiza en los demás niveles de gobierno y que en otros municipios.

²³ Art. 123, LOMEM.

La gestión pública municipal es donde gobierno y administración deben generar capacidades de sinergia, consenso, coordinación y colaboración, de acuerdo al papel que cada uno desempeña y como responsables de conducir y materializar el desarrollo local hacia un estadio de mayor bienestar y calidad de vida. Sin embargo, aunada a la complejidad que adquieren los procesos de toma de decisiones en los municipios, la gestión pública en este ámbito enfrenta retos y desafíos diversos, los cuales son determinantes para el manejo de los asuntos colectivos:

- El proceso de descentralización que se ha venido generando en México desde finales del siglo pasado, ha cambiado el contexto y rol de los gobiernos locales, dejando de ser simples administradores, recaudadores de impuestos y prestadores de servicios públicos, para convertirse en un auténtico nivel de gobierno con mayores competencias y atribuciones constitucionales, que los coloca como actores centrales en la construcción de políticas públicas y del desarrollo local.
- En el marco del proceso de globalización se presentan nuevos retos y oportunidades para los gobiernos municipales, donde es necesario que se asuman con un mayor protagonismo y liderazgo. La globalización actúa a partir de la competencia y el intercambio que se articula ente los distintos territorios, donde lo local resulta ser determinante para generar procesos de integración global, toda vez que es en este espacio donde los actores locales deben ser capaces de diseñar e impulsar estrategias de desarrollo, que les permitan aprovechar y potencializar las ventajas comparativas del municipio, generando los insumos que se requieren para atraer capitales y un ambiente propicio para insertarse competitivamente en la economía global
- Aunado a lo anterior, los gobiernos municipales en México son electos por periodos de gobierno relativamente cortos de 3 a 4 años. Aspecto que

influye ampliamente en la hechura de las políticas públicas, así como de los objetivos y resultados que se quieren alcanzar, pero sobre todo, en la posibilidad de edificar un modelo de futuro y proyecto rector de desarrollo a largo plazo.

- Los gobiernos municipales están caracterizados por su heterogeneidad. No es posible hablar de un solo arquetipo de gobierno local, por lo cual sus modelos de toma de decisiones se orientan a partir del comportamiento de sus propias organizaciones públicas, lo que genera que la forma institucional que adoptan en lo general y en lo particular los gobiernos en el ámbito municipal, afectan ampliamente la conducción del desarrollo y el contenido de las políticas públicas.
- Los gobiernos municipales tienen una tradición histórica como instancias de gobierno más próximas al ciudadano. No obstante, ante el crecimiento poblacional principalmente en municipios urbanos, y la necesidad de tejer, articular y potenciar las capacidades de todos los actores locales sobre una visión del desarrollo local compartida, se hace necesario que los gobiernos implementen estrategias participativas y democráticas dentro de la hechura de las políticas públicas que reafirmen su vigencia como gobierno de proximidad.
- Los decisores cuentan con una cantidad de tiempo limitada para analizar, proyectar escenarios o eventos posibles y no se conoce como pueden interactuar las variables, en suma, que las decisiones se toman bajo incertidumbre. Hoy más que nunca se requiere que los procesos de toma de decisiones se encaucen por instrumentos de decisión que impriman mayor certidumbre a la hechura de las políticas públicas.

Es verdad tal como afirma el Doctor Jesús García López, que los municipios son el escenario donde es posible impulsar acciones novedosas

e innovadoras, donde por su gran capacidad adaptativa se pueden realizar muchas cosas como en un buen laboratorio; sin embargo, estos cambios y acciones no deben estar determinados fundamentalmente por el método científico de prueba y error caracterizados por la falta de certeza y el grado de incertidumbre con el que opera, ya que los gobiernos locales no pueden darse el lujo de tomar decisiones equivocadas, en un escenario donde los problemas son crecientes y los recursos escasos. Por el contrario, se requiere de una actuación basada en un mayor nivel de certidumbre, con una visión preventiva y estratégica, con información precisa y confiable, y que tenga resultados e impactos positivos.²⁴

Ante este escenario los municipios enfrentan el reto de generar una gestión pública eficaz, eficiente, de calidad, economía y participativa, con capacidad de respuesta para atender los asuntos públicos locales que se transforman continuamente. El contexto local y global genera ambientes complejos, que demandan una transformación necesaria e imprescindible en las organizaciones públicas de gobierno, que abandonen esquemas de actuación tradicionales por otros innovadores y modernos.

En razón de lo anterior se plantea que, ante los desafíos que enfrenta actualmente la gestión pública municipal es necesario que adopte un rol más protagónico que asuma:

- a) Un cambio de paradigma en la gestión pública.
- b) Un mayor liderazgo democrático.
- c) Un enfoque estratégico.
- d) Una orientación en base a resultados.

²⁴ Cfr. JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*, Facultad de Filosofía y Letras, División de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pág. 281.

1.3.1. Cambio de paradigma en la gestión pública

A partir de la década de 1980, han surgido diversas voces que argumentan la necesidad e importancia de reformar la actuación de los gobiernos, lo que ha generado el surgimiento de un amplio debate y propuestas orientadas a transformar y modernizar las organizaciones y estructuras gubernamentales. Entre los factores y patrones centrales que motivaron que a finales del siglo pasado se promoviera la modernización de la gestión de gobierno se encontraban:

- La transformación vertiginosa y complejidad social, política y económica que comenzó a observarse en las distintas sociedades del mundo.
- Una mayor tensión y presión ciudadana por mejorar su calidad de vida.
- La desconfianza en el gobierno.
- Estructuras burocráticas obesas, rígidas, lentas e ineficientes.
- El déficit presupuestal que estaban generando los aparatos gubernamentales.
- La apatía social por los asuntos públicos, etc.

Al respecto Jesús García López señala que:

La gestión local es sinónimo de modernización administrativa, en este sentido, se debe impulsar un proceso de cambio, mediante el cual, los municipios aumenten su eficacia y eficiencia...

Podemos decir que en la región no hay municipios chicos o grandes, sino que los hay bien gobernados y bien administrados, o mal gobernados y mal administrados. El factor determinante para estar de uno u otro lado, es que los gobiernos municipales y sus respectivas administraciones públicas operan en un medio de cambio e incertidumbre política y económica, donde no pueden ser ajenas de las nuevas tecnologías, la planeación regional y las relaciones intergubernamentales.

El entorno político, económico, social, cultural y ecológico del gobierno local manifiesta de distintas maneras, obligando a los gobiernos municipales a crear las condiciones que les permitan adaptarse al cambio. Los procesos de adaptación se dan de forma desigual y gradualmente; por lo regular se atiende con mayor sensibilidad sólo algunos aspectos, configurándose administraciones modernas en algunos campos y con grandes retrasos en otros.²⁵

El cambio de paradigma se ha conceptualizado en lo que llaman la Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management, la cual se ha convertido en la doctrina estructurante a nivel mundial de la agenda de reformas modernizadoras de los diversos gobiernos. De tal forma la NGP surge en la década de los ochenta del siglo pasado, como respuesta a las exigencias del contexto y de las condiciones imperantes de una nueva realidad caracterizada por entornos cambiantes y dinámicos, que requieren de organizaciones capaces de responder a las nuevas exigencias y poder adaptarse.

Tal como afirman David Osborne y Peter Plastrik se requiere de una reinención del gobierno, una transformación de las organizaciones y agencias públicas que las haga eficaces, eficientes, adaptables y con capacidad para innovar, por lo que se debe modificar la ingeniería genética de su ADN, cambiando su propósito, incentivos, responsabilidad, estructura de poder y cultura, a partir de cinco estrategias:

- 1) Estrategia central: Todas los organismos públicos deben tener claro su propósito y dirección de hacia dónde se dirigen, de lo contrario no pueden mejorar su rendimiento. La estrategia central significa eliminar toda aquello que no necesita el gobierno y que no es de utilidad pública. Tiene que ver

²⁵ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, Consideraciones y Lineamientos para la Administración de las Obras Públicas Municipales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pág. 103

con la función central a la que llaman metafóricamente “timón”, mientras que las otras cuatro estrategias se refieren a los “remos”.

- 2) Estrategia de las consecuencias: Establece la importancia de generar incentivos hacia los servidores públicos con el objeto de que mejoren su desempeño. La innovación atrae problemas, dado que implica abandonar el status quo y el confort en el que pueden encontrarse diversos funcionarios de gobierno. Los empleados reciben el mismo salario independientemente de los resultados que obtengan. Por ello es necesario promover una gestión por rendimiento basada en incentivos que puedan crear consecuencias positivas o negativas derivadas del desempeño obtenido.
- 3) Estrategia del cliente: Se centra primordialmente en la responsabilidad, es decir, ante quién es responsable y rinde cuentas el gobierno. Dicho enfoque surge ante el comportamiento de las organizaciones gubernamentales que responden a los políticos y grupos de poder en primera instancia, por lo que se propone que los gobiernos asuman un rol dual donde adquieran una mayor responsabilidad ante los clientes y después hacia sus representantes y líderes políticos. Pero además, supone que el papel de los clientes y ciudadanos están estrechamente relacionados, solo que los clientes a diferencia de los ciudadanos disponen de medios prácticos para exigir al gobierno mejore su rendimiento, en base a su libertad de elección, de una elección competitiva y de la garantía de calidad para el cliente.
- 4) Estrategia de control: Se centra en el poder para la toma de decisiones. Significa delegar y trasladar poder a niveles inferiores de la organización para decidir, responder a los clientes y resolver. E incluso transfiere poder a las comunidades con el objeto de que sean sus miembros quienes

resuelvan sus propias necesidades. Lo anterior implica capacitar a los empleados, funcionarios públicos y a las propias comunidades.

- 5) Estrategia de la cultura: Esta estrategia está fuertemente condicionada por las cuatro anteriores, ya que en función de que se puedan cumplir, es posible cambiar la cultura de los gobiernos. Cambiar el ADN de las organizaciones públicas no es sencillo, ya que pueden existir resistencias y temor a mostrar demasiada iniciativa de cambio. Por ello es necesario generar acciones tendientes a modificar positivamente los hábitos, los vínculos afectivos y la mentalidad de los organismos públicos²⁶.

La NGP significa la introducción al sector público de técnicas, herramientas e instrumentos derivados del sector privado, los cuales encontraron un terreno fértil para su instrumentación ante el éxito obtenido por las empresas y el fracaso mostrado por los gobiernos. No obstante, tal como afirman David Osborne y Ted Gaebler de que las organizaciones públicas de gobierno no pueden administrarse como la iniciativa privada, no significa, que no puedan volverse más empresariales. Algunos de los elementos que identifican para la diferenciación entre ambos son:

- El objetivo de las empresas es egoísta, buscan maximizar sus ganancias al menor coste posible, mientras que en los gobiernos su razón de ser es el bienestar común.
- Las empresas se financian con las ganancias de su clientela, los gobiernos con los impuestos de los contribuyentes.
- Las empresas se animan habitualmente por la competencia, los gobiernos por los monopolios.

²⁶ Cfr. DAVID OSBORNE y PETER PLASTRIK, *La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno*, primera edición, Editorial Paidós, España, 1998, págs. 57-67.

- Los gobiernos se motivan para complacer a los políticos elegidos y grupos de interés, las empresas a los clientes.
- Los gobiernos generan procesos de toma de decisiones democráticos, las empresas toman decisiones a puertas cerradas.
- Las empresas calculan sus beneficios en términos monetarios, en los gobiernos se convierten en absolutos morales donde medir los resultados de su acción es más difícil.
- Las empresas sirven a quien tiene la capacidad de pago para adquirir sus productos, en los gobiernos deben servir a todos por igual²⁷.

De esta forma, las empresas se mueven en esencia por su carácter mercantil y egoísta, mientras que en el gobierno el factor político y el bienestar común modifican diametralmente su orientación. Además las empresas se rigen por la dinámica del mercado, mientras que los gobiernos actúan en apego a las leyes y un marco jurídico. Es así que la NGP si bien busca incorporar técnicas de la iniciativa privada para la modernización del sector público, considera indispensable realizarlo teniendo en cuenta dichas diferencias. Pero además es fundamental que la instrumentación de la NGP no se asuma como un modelo universal y transferible para cualquier gobierno, ya que las condiciones específicas y heterogéneas que caracterizan cada espacio y tiempo son fundamentales para determinar sus criterios y estrategias de implementación. De tal forma que no es lo mismo la NGP de un país a otro, de una entidad a otra y de una localidad a otra. Pensar el modelo como unívoco, totalizante y homogéneo significaría no solo un error, sino un deterioro para la función pública.

En este sentido, los gobiernos empresariales de acuerdo a Osborne y Gaebler se fundan en diez principios:

1. El gobierno catalizador: tomar el timón en lugar de los remos.
2. El gobierno de propiedad comunitaria: delegar poder en lugar de servir.

²⁷ Cfr. DAVID OSBORNE y TED GAEBLER, *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, primera edición, Editorial Gernika, México, 1994, págs. 48 y 49.

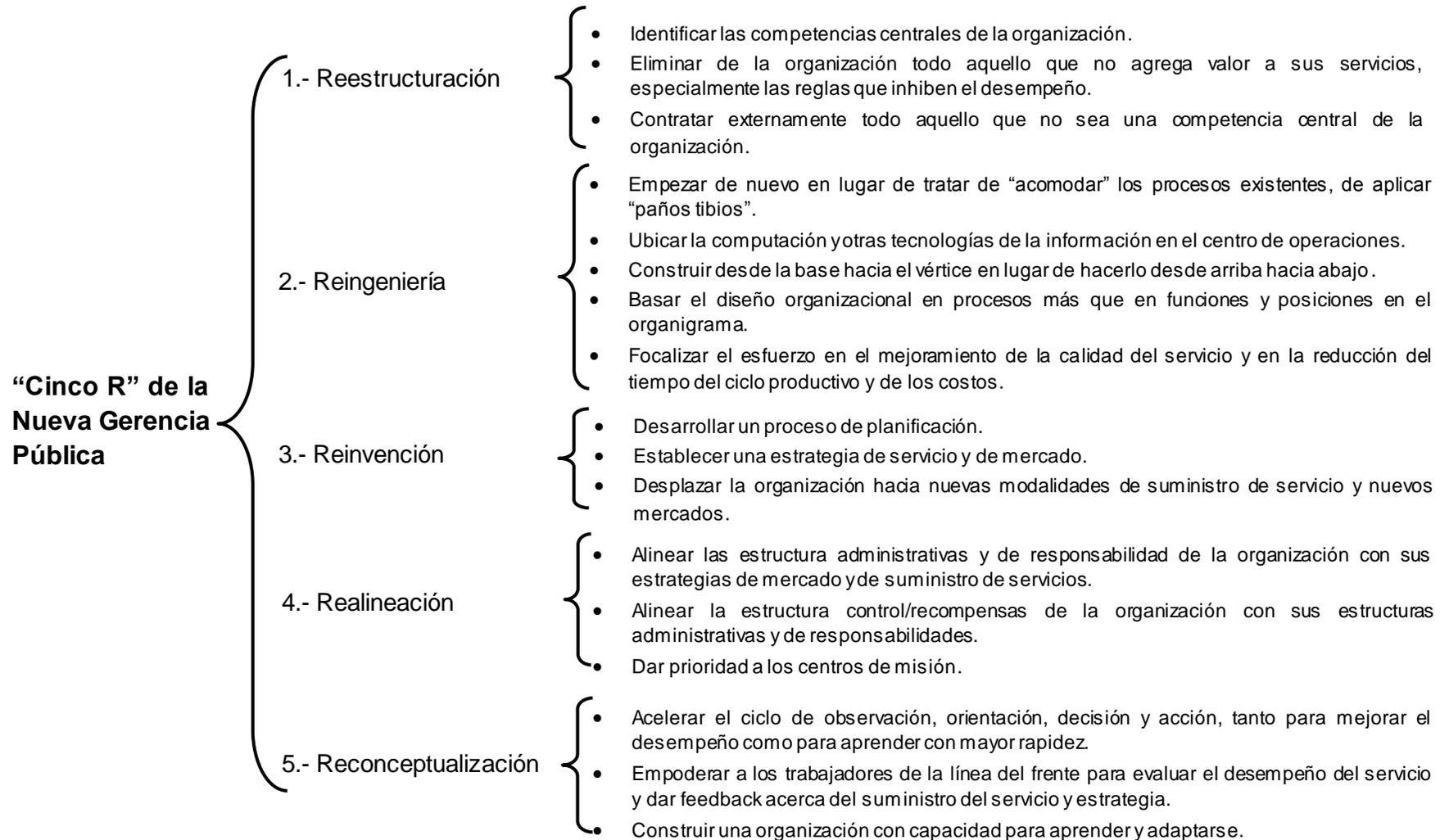
3. El gobierno competitivo: introducción de la competencia en la prestación de servicios.
4. El gobierno con sentido de misión: transformación de las organizaciones regidas por reglas.
5. El gobierno orientado a resultados: financiamiento de los resultados no de los insumos.
6. El gobierno regido por el consumidor: satisfacción de las necesidades del consumidor, no de la burocracia.
7. El gobierno empresario: ganar en lugar de gastar.
8. El gobierno previsor: prevenir en lugar de curar.
9. El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo.
10. El gobierno orientado al mercado: impulsar el cambio por medio del mercado²⁸.

Lawrence R. Jones y Fred Thompson apuntan que a raíz de la sistematización de estos diez principios que desarrollaron Osborne y Gaebler, es posible identificar un marco de comprensión de los diversos conceptos que integran la Nueva Gestión Pública, a partir de lo que denominan las Cinco R,²⁹ tal como se ilustra en el siguiente esquema:

²⁸ *Ibid*, págs. 53-434

²⁹ LAWRENCE R. JONES y FRED THOMPSON, "Un Nuevo Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Público y Privado", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15, Caracas, Octubre de 1999, págs. 1 y 2

Cuadro sinóptico 1. Cinco R de la Nueva Gerencia Pública



FUENTE: Elaboración propia con información de LAWRENCE R. JONES y FRED THOMPSON, “Un Nuevo Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Público y Privado”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15, Caracas, Octubre de 1999, pág. 1-24.

Es importante mencionar que en el ámbito municipal la gestión pública enfrenta desafíos mayores, en razón de que los factores centrales que han motivado el cambio de paradigma en la gestión, son más tangibles en este espacio dada su condición como gobierno de proximidad y de contacto directo con la ciudadanía, aspecto que genera mayores tensiones que motivan más que en otro lugar, una modernización de los organismos públicos de gobierno. No es casual que las experiencias de la NGP hayan surgido desde lo local. No obstante cualquier herramienta de la NGP que se instrumente en el ámbito municipal debe considerar el entorno y los elementos propios que caracterizan a cada municipio, ya que son factores que influyen ampliamente en sus resultados, de tal forma que no existe una receta única para modernizar la gestión pública en el ámbito municipal.

1.3.2. Liderazgo democrático

En la actualidad gobernar un municipio, significa ser conscientes de que el desarrollo local no es una tarea que le corresponde única y exclusivamente a los gobiernos locales. Significa ser conscientes de la existencia de intereses diversos y legítimos, que no solo influyen en el modelo de futuro que se busca edificar, sino que, su intervención y articulación dentro de los asuntos públicos municipales es fundamental para impulsar y adoptar estrategias de desarrollo efectivas.

Los municipios enfrentan el desafío de hacer vigente su concepción como ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía. Los municipios urbanos y metropolitanos que en las últimas décadas se han caracterizado por un rápido crecimiento de la población y por una mayor concentración urbana, reducen las posibilidades de generar una interacción directa entre gobierno y ciudadanía, por lo que, deben ser capaces de idear e implementar medios e instrumentos que permitan dar vigencia a su carácter de cercanía y proximidad, y a partir de

los cuales la hechura de las políticas públicas adopten una auténtica participación ciudadana.

En este sentido y tal como se expuso en páginas anteriores, los gobiernos municipales cuentan con diversos instrumentos legítimos y legales que pueden permitir generar procesos de toma de decisiones plurales, democráticos, incluyentes y participativos, capaces de articular a los diversos sectores y actores locales en la ruta del desarrollo. De tal forma que las autoridades auxiliares, los consejos de participación ciudadana, las organizaciones sociales representativas de las comunidades, las comisiones de planeación del desarrollo municipal e incluso los consejos municipales de protección civil, pueden ser instrumentos que detonen una mayor interacción entre gobierno y sociedad. Dependerá de la voluntad y creatividad de cada gobierno el poder generar e impulsar otro tipo de medios e instrumentos que articulen la integración de sectores sociales y privados.

El liderazgo democrático de los gobiernos municipales, parte de la idea de que ante la complejidad que implica el desarrollo local, debe cimentarse en un amplio consenso, en una visión y estrategias del desarrollo compartidas, donde los recursos de que dispone el gobierno no son suficientes para promover el bienestar social que requiere la población. Por ello los gobiernos deben aprovechar la legitimidad y el liderazgo que les otorga la ciudadanía al elegirlos, para ser capaces de dialogar, persuadir, negociar, consensar y organizar a los actores locales que tienen los medios, recursos y capacidades para incidir efectivamente en un proceso de desarrollo local articulado.

El grado de liderazgo democrático que asuma o no el gobierno local, es fundamental para determinar el desarrollo de un municipio. De tal forma que, tal

como identifica José Vargas Castro al señalar los diversos escenarios que pueden generarse a partir del liderazgo y capacidad de los gobiernos para organizar a los actores locales:

1) Desarrollo local articulado:

- Existencia de una forma de organización general de los actores en torno a un proyecto común y por la existencia de un proyecto explícito.
- Articula efectivamente las posiciones y armoniza intereses de los diversos actores locales.
- Aglutina iniciativas, recursos y habilidades de los actores locales.
- Existencia de instrumentos de concertación y gestión.
- Estrategias de comunicación social para la difusión de los logros alcanzados.
- Retroalimentación sobre el proyecto de desarrollo local.

2) Desarrollo local polarizado

- Los actores tienden a organizarse en torno a dos o más posiciones divergentes o contrarias.
- Confrontación constante de intereses y de actores locales.
- Cada posición aglutina a un determinado número de iniciativas e intereses de los actores locales.
- Obstaculización permanente de las iniciativas contrarias y búsqueda por diferentes medios de la imposición de las propias.

3) Desarrollo local fragmentado

- Existencia de diferentes iniciativas locales e inexistencia de un proyecto común de desarrollo.
- Falta de una organización que aglutine a los diversos actores
Desarticulación de iniciativas, recursos y habilidades entre los actores.

- Falta de cohesión y orientación hacia un objetivo compartido³⁰.

1.3.3. Un enfoque estratégico

Adoptar un enfoque estratégico implica de antemano desechar una actuación reactiva de gobierno, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Diferencias entre el enfoque reactivo y estratégico

Reactivo	Estratégico
Visión de corto plazo.	Visión de futuro a corto, mediano y largo plazo.
Perspectiva limitada del desarrollo.	Perspectiva integral del desarrollo local.
Ausencia de sistemas de planeación.	Sistemas de planeación eficaces.
Piensan y actúan localmente.	Piensan globalmente y actúan localmente.
Minimizan el tiempo.	Maximizan el tiempo.
Desaproveen los recursos.	Gestionan recursos.
Son reactivos.	Son proactivos.
Organizaciones con bajos rendimientos y productividad.	Organizaciones orientadas a resultados.
Sistemas administrativos obsoletos y estáticos.	Sistemas administrativos modernos y adaptables.
Deficientes procesos de toma de decisiones.	Enfoque de políticas públicas.
Insensibilidad social.	Sensibilidad social.
Dificultad para crear consensos y negociar.	Generar altos niveles de consenso y negociación.
Fuerzas e intereses arbitrarios.	Articulación entre los actores locales.

FUENTE: Elaboración propia

³⁰ Cfr. JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, *El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización*, primera edición, Editorial Nuevo Pensamiento, México, 2006, págs. 172-174

Para José María Ramos adoptar un enfoque estratégico implica considera los siguientes principios básicos:

- a) Nuevas demandas no se deben verse como un problema, sino como una oportunidad.
- b) Reposicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades.
- c) No garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen
- d) Cuestionan continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece la tendencia a ser proactivos y creativos.³¹

Los gobiernos municipales en México se enfrentan a desafíos que imponen las limitaciones temporales de los periodos de gobierno para los que son electos. La gran mayoría de las entidades federativas cuentan con municipios que tienen periodos de gobierno de solo tres años, a excepción de los municipios de Coahuila, Hidalgo, Nayarit y Veracruz que son electos por cuatro años, además de los municipios de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres y donde sus órganos de gobierno son electos por el tiempo que determina su sistema. Aunado a lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 prohíbe la reelección para el periodo inmediato de su gestión a los integrantes del ayuntamiento.

En este sentido la temporalidad de los gobiernos municipales puede significar limitaciones en la edificación e implementación de un proyecto rector de desarrollo con visión de mediano y largo plazo. Los gobernantes se ven en la necesidad de impulsar acciones con resultados inmediatos, dando prioridad a aquellas políticas con visión y resultados tangibles en el corto plazo. De tal

³¹ JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA, *Gobiernos Locales en México: Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pág. 45

forma que la inmediatez es una característica que prevalece en la hechura de las políticas públicas.

El debate en torno a la ampliación de los periodos de gobierno y la reelección de los ayuntamientos, es un tema complejo, que debe ser ampliamente discutido y analizado de forma paralela con otros factores que influyen y determinan la actuación de gobierno. Es así que, este documento no pretende discutir sobre dichas reformas, no obstante, ante este panorama los gobiernos locales deben ser capaces de maximizar el uso del tiempo, el cual es un recurso escaso que debe aprovecharse en toda su extensión. Los gobiernos tienen la necesidad de no desperdiciar ningún momento y ninguna oportunidad que les permita ser exitosos y mejorar la calidad de vida de las personas. Los periodos de planeación son muy cortos y la toma de decisiones suele exigir rapidez, de tal forma que la incertidumbre puede convertirse en un factor determinante.

Al respecto señala Fernando Gutiérrez que:

Al contar con periodos de gobierno cortos, sumando a la no reelección, impide que se ejecuten planes de visión de largo plazo, existen altos costos de aprendizaje y se reducen los incentivos para que los gobernantes en turno realicen más y mejores acciones para su población. Cuando un nuevo ayuntamiento entra en funciones y sus miembros no han tenido experiencia previa, conlleva un largo periodo de aprendizaje, incluso sobre las facultades, limitantes y jurisdiccionales del municipio, el nuevo ayuntamiento propone a aquellos ciudadanos que considera pertinente, promoviendo la rotación de los

mismos. Esto a su vez conlleva costos en la toma de decisiones, que en muchos casos, frena las acciones y servicios que venía realizando³².

En este escenario y ante la complejidad de integrar e instrumentar un buen proyecto de desarrollo local a futuro, es fundamental que los gobiernos vean estratégicamente en los procesos electorales la oportunidad para comenzar a edificar dicho proyecto, y sea el momento idóneo para iniciar un proceso de planeación estratégica, que permita incluso diseñar plataformas electorales fundamentadas en un auténtico desarrollo local y que a la postre reduzca las implicaciones negativas que tiene la curva de aprendizaje de los servidores públicos en la hechura de las políticas públicas, así como dar mayor certidumbre a la toma de decisiones. Maximizar el tiempo desde los procesos electorales puede significar la diferencia en la edificación de un buen proyecto de desarrollo a futuro.

1.3.4. Orientación en base a resultados

La necesidad de impulsar una gestión orientada en base a resultados en el ámbito municipal, surge ante la necesidad de promover gobiernos que generen en la práctica el uso de información de calidad, para mejorar los procesos de toma de decisiones y dirigirlos hacia un estadio de desarrollo local articulado.

Los gobiernos desde esta perspectiva, son organizaciones que en la hechura de las políticas públicas deben asumirse dentro de un ciclo de aprendizaje continuo, donde sus acciones deben fundamentarse en la experiencia y resultados que van obteniendo, sean positivos o negativos. De tal

³² FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ, Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal: Base para Impulsar la Competitividad Local, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pág. 116.

forma que si los resultados logrados no son los esperados, no cumplen las expectativas o bien, son contraproducentes, puede decidirse no seguir implementándose determinada política o acción, o incluso modificar y mejorar sus planteamientos y contenido. Pero si los resultados son positivos, entonces puede decirse que existe mayor certidumbre y confianza respecto de lo que se está haciendo.

Las decisiones deben fundamentarse en la información, deben tener claridad de lo que se desea obtener y establecer concreta y mesurablemente, las acciones a realizar para solucionar un determinado problema. Es así que las políticas públicas parten del principio de *falibilidad*, entendido como el riesgo o posibilidad de fallar o errar, y en función de lo cual se plantea establecer los mecanismos que permitan medir su éxito o fracaso, a partir de los cuales se decida prescindir, corregir o mejorar una política. De no establecer una ruta clara de hacia dónde se quiere llegar, con objetivos, estrategias, líneas de acción, productos, metas y sistemas de medición concretos, será muy probable y sencillo perderse en aquello que puede ser considerado un buen resultado³³.

De esta manera se plantea que la Gestión para Resultados (GpR) debe orientarse a una mejora que permita a las organizaciones ser dinámicas y transformarse continuamente. Hoy el entorno y contexto de los municipios es cambiante y complejo, y el hecho de que los gobiernos tengan éxito en un determinado espacio y tiempo, no lo asegura permanentemente. Es por ello que deben ser capaces de evolucionar progresivamente, de tal manera que para asegurar su eficacia, eficiencia, calidad y economía tendrán que estar en movimiento continuo.

³³ Cfr. DAVID ARELLANO GAULT, *De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Cinco Dilemas*, en ENRIQUE CABRERO (Compilador), *Administración Pública, primera edición*, Editorial Siglo XXI, México, 2010, pág. 209.

La GpR tiene 5 principios fundamentales que le dan cuerpo y contenido:

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.
3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
4. Gestionar para, no por resultados.
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

De las múltiples vertientes e instrumentos que se conceptualizan dentro de la Nueva Gerencia Pública, la GpR forma parte de ellos, por lo que debe entenderse como un enfoque que promueve una gestión moderna, innovadora y gerencial. El Banco Interamericano de Desarrollo es una de las organizaciones internacionales que promueve ampliamente su implementación y señala que:

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la Nueva Gerencia Pública en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la Gestión para Resultados, que es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

...Por tanto, el objetivo último de la GpR es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La noción de resultado en la GpR está asociada al cambio social producido... y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la

acción gubernamental. Así por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

En este contexto... definimos la GpR como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población...³⁴

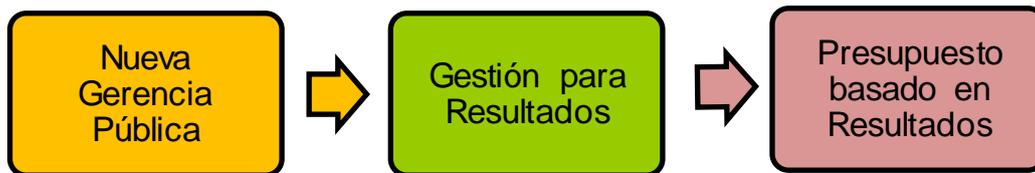
La GpR está estrechamente relacionada con los procesos de desarrollo local, de tal forma que para adoptar dicho enfoque de manera eficaz, es necesario contar con una dirección clara de hacia dónde se quiere llegar, contar con un proyecto rector de desarrollo a partir del cual es posible estructurar concretamente cuál es la ruta, el desempeño y resultados que deben generarse para arribar al punto deseado.

Es en este sentido que el Presupuesto basado en Resultados se convierte en un instrumento de la GpR a partir del cual es posible mejorar continuamente los procesos de toma de decisiones, enfatizando los resultados obtenidos en las políticas públicas a favor del desarrollo local.

³⁴ ROBERTO GARCÍA LÓPEZ y MAURICIO GARCÍA MORENO, *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2010, págs. 5-8.

En el tercer capítulo se profundiza sobre el Presupuesto basado en Resultados, por lo cual se recomienda no perder de vista el siguiente esquema en razón del cual se conceptualiza y estructura:

Diagrama 2. Nueva gerencia Pública y orientación hacia resultados



FUENTE: Elaboración propia.

CAPÍTULO 2.- DESARROLLO LOCAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

2.1. El municipio como sujeto del desarrollo local.

La concepción del desarrollo local responde al interés por revalorizar el papel que juega la esfera local en la hechura de las políticas públicas. Donde lo local como silogismo refiere todo aquello que integra un todo, una nación, y que en consecuencia tiene un carácter como subnacional, el cual no puede analizarse sin hacer referencia al municipio. No obstante, antes de hablar del desarrollo local, es preciso comprender las raíces del concepto de *desarrollo*, entendido como el proceso de transformación progresiva hacia un mejor bienestar social del ser humano. Además de considerar la necesidad de repensar su dimensión y amplitud, dada la importancia sustantiva que tiene en la definición y direccionamiento de estrategias que permitan mejorar la calidad de vida de las personas.

En este sentido a continuación se presentan los principales elementos del debate en torno a los cuales se construye el concepto de desarrollo local:

- a) Concepción economicista del desarrollo.
- b) Concepción uniformizante y “Desde Arriba” del desarrollo.
- c) Dimensión y tautologías del desarrollo.

2.1.1. Concepción economicista del desarrollo

El vocablo desarrollo, tiene sus raíces en los razonamientos de los economistas clásicos y neoclásicos a partir de los cuales se moldearon fundamentalmente los modelos de organización económica de los Estados a partir del siglo XVIII y aún en la actualidad aunque en menor proporción.

Los economistas clásicos como Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus y Karl Marx por mencionar solo algunos, fundaron y promovieron una escuela del pensamiento económico que en el centro de la discusión planteaba una serie de razonamientos para explicar y fundamentar el crecimiento económico, la organización del trabajo y el aumento de la riqueza de las naciones. Ellos consideraban que los individuos podrían mejorar su calidad de vida y bienestar social a partir de la riqueza que pudieran generar con su trabajo, la cual podrían intercambiar para satisfacer sus necesidades e intereses. De esta manera, el bienestar y progreso de una nación estaba en función de su productividad, o bien, del crecimiento económico.

Por su parte los economistas neoclásicos como Alfred Marshall, León Walras, Vilfredo Pareto, Pigou y otros, centraron su interés y análisis en torno a la distribución de la riqueza. Entre sus argumentos más trascendentales se puede observar que identificaron que para mejorar la calidad de vida de las personas no solo era suficiente tener una mayor productividad, sino además, tener una distribución equitativa de la riqueza. De esta manera puede decirse que, el crecimiento económico no garantiza *per se* el progreso o desarrollo de las naciones e individuos.

La visión del desarrollo de los economistas clásicos y neoclásicos estaba fuertemente determinada por una concepción economicista y cuantitativa, misma que se refleja en los instrumentos centrales que se utilizaban para su medición. Por un lado el crecimiento económico y la distribución equitativa de la riqueza se medían básicamente a partir del comportamiento del Producto Interno Bruto y su distribución per cápita (respectivamente), sin considerar otras variables y patrones.

2.1.2. Concepción uniformizante y “Desde Arriba” del desarrollo

A partir de la segunda mitad del siglo XX y como resultado del fin de la segunda guerra mundial, es posible observar una transformación histórica del mapa político global y la edificación de un nuevo orden mundial, donde el ascenso de los Estados Unidos de Norteamérica como la gran potencia, así como la emergencia de los países pobres o del “Tercer Mundo” serían determinantes para trazar e implementar estrategias de desarrollo homogéneas, impulsadas por la gran potencia y demás países del “Primer Mundo”.

Al respecto Eric Hobsbawm señala que:

No es de sorprender que los estados poscoloniales que surgieron por docenas después de la segunda guerra mundial, junto con la mayor parte de América Latina, que era también una de las regiones dependientes del viejo mundo imperial e industrializado, se vieran agrupados con el nombre de “Tercer Mundo” para distinguirlos del “Primer Mundo” de los países capitalistas desarrollados y del “Segundo Mundo” de los países comunistas. Pese a lo absurdo...era relativamente plausible, en la medida en que todos ellos eran sociedades pobres en comparación con el mundo “desarrollado”, todos eran dependientes, todos tenían gobiernos que querían “desarrollo”, y ninguno creía, después de la Gran Depresión y la segunda guerra mundial, que el mercado mundial del capitalismo o la libre iniciativa de la empresa privada doméstica se lo iba a proporcionar.³⁵

El liderazgo e influencia política y económica de los Estados Unidos de Norteamérica en el sistema internacional durante la posguerra, la preocupación

³⁵ ERIC HOBSBAWM, Historia del Siglo XX, Editorial Crítica, primera edición, Barcelona, 1995, págs. 358-359.

de los países pobres por impulsar su prosperidad y riqueza, la búsqueda de formas de organización sobre sus fuerzas de trabajo y factores de producción, así como la dependencia que tenían sobre los países desarrollados, fueron algunos de los principales elementos que permitieron abrir espacio para que los modelos de desarrollo de los países subdesarrollados estuvieran ampliamente determinados por la intervención de la comunidad norteamericana, los países dominantes e incluso por los organismos financieros internacionales, quienes otorgaban diversas formas de apoyo material y financiero siempre que se cumplieran con los procesos que imponían y que estaban trazados en razón de los intereses y los modelos verticales del desarrollo ya instrumentados por los países dominantes.

Tal como explica José Alejandro Vargas Castro en su libro *El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización*, lo anterior implicó el impulso de un paradigma uniformizante, “desde arriba” y preestablecido, que no consideraba las particularidades y especificidades tanto territoriales, como sociales, políticas y culturales de los países tercermundistas. No obstante la falta de análisis y diagnósticos sobre las distintas realidades limitó y obstaculizó el desarrollo basado en dichos esquemas.³⁶

2.1.3. Dimensión del desarrollo

El concepto de desarrollo, es complejo. Hoy día existe un amplio debate en torno a las vertientes que puede adquirir. De acuerdo con Sergio Boisier, quien es uno de los críticos y expertos más reconocidos en temas de desarrollo local y regional en Latinoamérica, dicho término ha ocasionado que desde diversas partes del mundo se generen redundancias y *tautologías*³⁷ que buscan explicar

³⁶ Cfr. JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, *op., cit.*, págs. 90-92.

³⁷ De acuerdo a la Real Academia Española, el término “tautología” quiere decir la repetición de un mismo pensamiento expresado de diversas maneras.

y ser la base para impulsar el bienestar social. No obstante, resalta el hecho de que se trate de la orientación o adjetivización que sea, aún así, el término de desarrollo no puede dejar de ser local, ya que el crecimiento no se genera en todas partes y en la misma dimensión. Son en las comunidades y en los ámbitos subnacionales donde se manifiestan los puntos o polos del crecimiento, donde el desarrollo es sin duda un fenómeno local. E incluso, a pesar de que se hable de “países desarrollados”, no lo son en toda su expresión, ni en la misma proporción. De esta manera, un país desarrollado es aquel que cuenta con una elevada cantidad de superficie y habitantes con indicadores de progreso y bienestar social³⁸.

Las razones por las cuales se han generado diversas concepciones y tautologías del desarrollo se debe a las serias limitaciones y consecuencias que han generado estrategias con un direccionamiento meramente economicista y cuantitativo, donde el crecimiento económico o del Producto Interno Bruto y su distribución per cápita no se ha visto acompañado con mejores niveles de calidad de vida y de reducción de la pobreza; así como del fracaso de modelos uniformizantes y homogéneos del desarrollo que han originado que desde diversas latitudes se cuestionen las estrategias de desarrollo y que en consecuencia, dicho concepto adquiera nuevos matices y una dimensión más amplia que abarque diversos escenarios de acción que anteriormente no ocupaban un lugar preponderante.

Tal como señala José Alejandro Vargas Castro, al analizar las limitaciones de las concepciones economicistas y uniformizantes del desarrollo, quien resume que:

³⁸ Cfr. SERGIO BOISIER, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” en *Revista de la CEPAL*, número 86, Santiago de Chile, Agosto de 2005, pág. 51.

Por su alto grado de generalidad, no consideran las especificidades que caracterizan a las sociedades locales, por lo que las políticas macroeconómicas, generalmente diseñadas para una nación considerada como un ente homogéneo, generalmente han fracasado.

Al tener un enfoque fundamentalmente economicista, gran parte de las diferentes manifestaciones del desarrollo (o subdesarrollo) no son consideradas en sus planteamientos, por lo cual, sus estrategias también resultan parciales y poco adecuadas a la complejidad de las unidades nacionales a las que pretenden abocarse.³⁹

En función de ello, es posible observar en la actualidad una serie de razonamientos que plantean el desarrollo con diversas adjetivaciones, a las que Sergio Boisier denomina tautologías, las cuales, más que ser tautologías deben ser entendidas como un replanteamiento de su dimensión, ya que si bien dichas conceptualizaciones tienen como tema central mejorar la calidad de vida y el progreso, han permitido fortalecer diversos escenarios o estrategias de acción que hoy día deben ser consideradas en la hechura de políticas públicas.

Entre algunos de los principales razonamientos en torno a esta nueva dimensión del desarrollo, se encuentran los siguientes:

- a) Desarrollo Humano
- b) Desarrollo Sustentable
- c) Desarrollo Regional
- d) Desarrollo Endógeno
- e) Desarrollo Local

³⁹ Cfr. José A. Vargas Castro, op., cit., pág. 107.

2.1.3.1. Desarrollo Humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas), plantea a partir de la década de los 90's del siglo pasado una manera distinta de medir el desarrollo a partir del "Índice de Desarrollo Humano" (IDH), el cual en esencia plantea que los recursos económicos no son un fin en sí mismo, sino un medio que posibilita al individuo a ser libre. La calidad de vida de las personas está determinada por la remoción de restricciones, permitiéndoles decidir y escoger de un abanico de posibilidades sobre sus libertades y oportunidades de desarrollo.

El IDH plantea medir el desarrollo a partir de tres dimensiones: la posibilidad de tener una vida larga y saludable (índice de salud), la adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad (índice de educación), y la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno (índice de ingreso)⁴⁰.

La integración del IDH, está sustentado ampliamente en las ideas del premio nobel Amartya Sen, quien con su pensamiento revoluciona la manera de entender el progreso, al criticar los postulados económicos y las consecuencias que han generado en las condiciones de vida, principalmente de los sectores más vulnerables y propone que el desarrollo social sea parte fundamental para generar el crecimiento económico y bienestar social.

Al respecto Bernardo Kliksberg apunta que:

En la concepción de Sen , lograr progreso económico sostenido tiene que ver con criterios que superan las visiones convencionales. El desarrollo social es clave para el crecimiento económico. Las condiciones de nutrición, salud y

⁴⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2011, PNUD, México 2011, págs.33-39.

educación de la población de un país van a influir fuertemente en el desarrollo. El capital humano es fundamental, como hoy ya se admite. Pero Sen va más lejos. Rechaza la idea de considerar a los seres humanos “como instrumentos del desarrollo económico”. Ellos son el fin del desarrollo, y el fin de éste es: “la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas”. Asimismo considera a la equidad económico-social fundamental para lograr desarrollo. Muestra en sus trabajos como países modestos en recursos pero con alta equidad... han logrado para su gente altos niveles de esperanza de vida, educación y libertad real. En cambio, la desigualdad traba seriamente el crecimiento y el desarrollo.⁴¹

2.1.3.2. Desarrollo Sustentable

El desarrollo sustentable se sustenta en la idea de que las actividades económicas deben generarse de tal forma que la movilización de los recursos sea de manera racional y garantice en el tiempo las condiciones necesarias para seguir realizándolas. Lo primordial de este enfoque, radica en la integración de los intereses económicos con los ambientales, no obstante no plantea un desarrollo estático, sino un ritmo de cambio dinámico, donde lo fundamental es evitar la destrucción de las fuentes de renovación, de tal manera que permita al sistema recuperarse y reproducirse.

Dicho término es producto de una amplia preocupación que a finales de la década de 1980 se manifiesta ampliamente a partir de que la Organización de las Naciones Unidas declara que dicho periodo puede entenderse como la “década perdida”, donde muchas economías del mundo, entre ellas México, perdieron crecimiento, empleos, se acentuó los niveles de pobreza y además se observa un amplio deterioro ambiental y de los recursos naturales, por lo que se generan críticas y cuestionamientos no solo a los resultados de las estrategias del desarrollo, sino también una preocupación por el futuro de las nuevas generaciones.

⁴¹ BERNARDO KLIKSBURG, *Hacia una Economía con Rostro Humano*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, pág.124

De esta manera en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Comisión Brundtland señala que:

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente del estado actual de la tecnología y de la organización social, la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo.⁴²

2.1.3.3. Desarrollo Regional

El desarrollo regional surge como respuesta a las disparidades y desigualdades regionales generadas por las limitaciones del enfoque economicista del desarrollo y de la apertura comercial.

Al respecto señala José Luis Calva que:

Las disparidades espaciales en el desarrollo económico y social se mantienen y profundizan por la ausencia de una política de desarrollo regional, es decir, de una estrategia integral orientada a corregir las profundas asimetrías espaciales y a propiciar la convergencia de las poblaciones hacia niveles satisfactorios de ingreso y bienestar.

⁴² COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, Nuestro Futuro Común, ONU, Nairobi Kenia, 1987, pág. 23.

...En consecuencia, nuestro país requiere una geoestrategia interna con visión de largo plazo, que planifique el desarrollo espacial y articule las políticas de desarrollo general (especialmente las de educación, nutrición, salud, vivienda e infraestructura), así como las políticas de fomento económico sectorial (industrial, agrícola, energético, turísticos, etc.), en un sistema integrado que incluya la participación de las regiones en el diseño y supervisión de las políticas y no sólo en su ejecución.⁴³

Por esta razón, es que se plantea básicamente la idea de generar un “equilibrio regional”, donde cada región es libre de controlar y determinar su propio desarrollo. No obstante, en el centro del debate se cuestiona ¿cuáles son los elementos para delimitar y definir las regiones?. Dicho aspecto supone no solo una dificultad para su conceptualización, sino principalmente, por la magnitud de los acuerdos y consensos entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que deben generarse en función de la extensión y delimitación de una región para impulsar el desarrollo en una dirección compartida.

2.1.3.4. Desarrollo Endógeno

De acuerdo a la Real Academia Española endógeno significa “*que se origina o nace en el interior, como la célula que se forma dentro de otra*”⁴⁴, por lo tanto implica una concepción del desarrollo “desde dentro” el cual se produce a partir del aprovechamiento del potencial autóctono de las comunidades, resaltando la importancia de promover economías sociales que se fundan en la participación, confianza y cooperación de los habitantes.

Al respecto Antonio Vázquez Barquero considera que para lograr el desarrollo endógeno es necesario:

⁴³ JOSÉ LUIS CALVA (Coordinador), Desarrollo Regional y Urbano, Juan Pablos Editor, primera edición, México, 2012, págs. 9 y 11.

⁴⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, dirección en Internet: <http://www.rae.es/rae.html>, fecha de consulta: 10 de julio de 2013

- a) Incorporar innovaciones tecnológicas y organizacionales a los procesos productivos.
- b) Encadenar el sistema productivo dentro de la misma localidad y hacerlo más competitivo hacia el exterior.
- c) Promover el desarrollo de infraestructura urbana que incentive la realización de las actividades económicas.
- d) Construir y fortalecer el tejido social, para detonar y potenciar la articulación entre los habitantes⁴⁵.

Desde esta perspectiva, lo endógeno implica el impulso de las actividades económicas de acuerdo a la vocación productiva y el aprovechamiento de los recursos disponibles y/o endémicos con que cuenta el espacio al que se hace referencia. No obstante, su entendimiento y comprensión va más allá, al identificar la vital necesidad de promover la sinergia entre los recursos y los actores locales capaces de direccionar la transformación de un modelo de desarrollo colectivo.

2.1.3.5. Desarrollo Local

A diferencia de las conceptualizaciones del desarrollo regional y endógeno que comparten la idea de que el progreso debe generarse a partir del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad, así como del aprovechamiento de las potencialidades de cada territorio, el desarrollo local hace hincapié en otras variables que fortalecen y facilitan su empleo y uso como categoría de análisis, al promover el desarrollo:

- a) A partir de la identidad social y territorial.
- b) Con el aprovechamiento racional de los recursos disponibles y de la vocación productiva.

⁴⁵ Cfr. ALEJANDRO VÁZQUEZ B. y OSCAR MADORY (Compiladores), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2001, pág.83.

- c) En razón de los consensos, organización y articulación de los actores locales.
- d) Para impulsar una visión y estrategias que permitan mejorar la calidad de vida de las personas.
- e) Dentro de un espacio local.

El espacio local se constituye en México a partir del municipio, dado que los elementos que lo integran y sus cualidades, le dotan de un valor intrínseco y un rol estratégico para asumirse proactivamente en la ruta del desarrollo. Donde los gobiernos deben ser capaces de asumir un cambio de paradigma en la gestión pública, un mayor liderazgo democrático, un enfoque estratégico y una orientación en base a resultados para conducir el desarrollo, en base a las oportunidades que tienen como “*gobierno de proximidad*”, tal como apunta Enrique Cabrero⁴⁶. El territorio adquiere un carácter indudablemente municipal, ya que es en este ámbito de gobierno donde el territorio es “real” y no se construye a diferencia de las entidades federativas y la federación como una abstracción “virtual” siempre dependiente de los municipios y su delimitación geográfica. Y donde la población tiene el pulso y conoce mejor que nadie su contexto, sus problemas y necesidades, convirtiéndose en una fuente directa de información para direccionar los procesos de toma de decisiones con mayor certidumbre.

Es conveniente precisar que la presente investigación adopta un enfoque del desarrollo local y no del desarrollo municipal, dado que el proceso de transformación progresiva hacia un mejor bienestar social del ser humano en los municipios, trasciende su esfera de actuación, donde las estrategias de

⁴⁶ Cfr. ENRIQUE CABRERO, *El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas del ámbito Local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?*, en JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ y SALVADOR MORA VELÁZQUEZ (Coordinadores), *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, UNAM, primera edición, México, 2006, pág. 274.

desarrollo en este ámbito de gobierno deben considerar la articulación con variables externas que pueden ubicarse en otros municipios, entidades federativas e incluso a nivel global. En suma, que el desarrollo de los municipios hoy día trasciende su propio espacio de actuación.

Las conceptualizaciones y adjetivizaciones del desarrollo mencionadas anteriormente son un claro ejemplo de su enorme complejidad. No obstante, dejan ver que el desarrollo en su totalidad tiene una composición plural, una amplia dimensión y sobre todo, que se requiere de un entendimiento multidisciplinario e integral, de tal forma, que comprender el desarrollo con un enfoque meramente económico, social, ambiental o educativo (por decir solo algunos) implicaría una concepción parcial.

Aunado a lo anterior, y ante el fracaso de los modelos uniformizantes y “desde arriba” del desarrollo, es que se plantea que la visión del desarrollo con su amplia dimensión requiere una revalorización del rol que cada nivel de gobierno en México debe desempeñar, donde lo federal asuma estrategias que promuevan un equilibrio y equidad entre el desarrollo de las diversas regiones y localidades, a partir del reconocimiento e identificación de la composición heterogénea que impera en el país, donde existen condiciones físicas, geográficas, endógenas y poblacionales específicas. Y donde en el ámbito local o subnacional se fortalezca la institución municipal, al ser eminentemente el actor más destacado a partir del cual se entiende la esfera local y se constituyen las bases para la conformación del Estado-Nación. De tal manera que el municipio al ser el ámbito por excelencia donde mayor pulso se tiene sobre los problemas, necesidades e intereses de la población, además de tener mayores posibilidades de generar una interacción directa y articulación con los actores con capacidad para influir positivamente en las estrategias del desarrollo, debe ser capaz de promover políticas públicas que impulsen un

desarrollo local articulado. Toda vez que el desarrollo es sin duda un fenómeno local.

En suma, se plantea que el desarrollo asuma no una tautología más, pero sí una visión local e integral, a partir de la cual se articule su dimensión con la hechura de políticas públicas que están en función de los diversos escenarios de acción e intervención, que son determinados por el diagnóstico y el reconocimiento de las potencialidades y recursos endógenos de cada región, comunidad o espacio, así como, por la visión, objetivos y estrategias de su proyecto rector de desarrollo. Y donde el rol de los gobiernos municipales es fundamental para impulsar un liderazgo democrático que permita construir el modelo de futuro más apropiado para promover su desarrollo local.

2.2. Escenarios de acción e intervención del desarrollo local

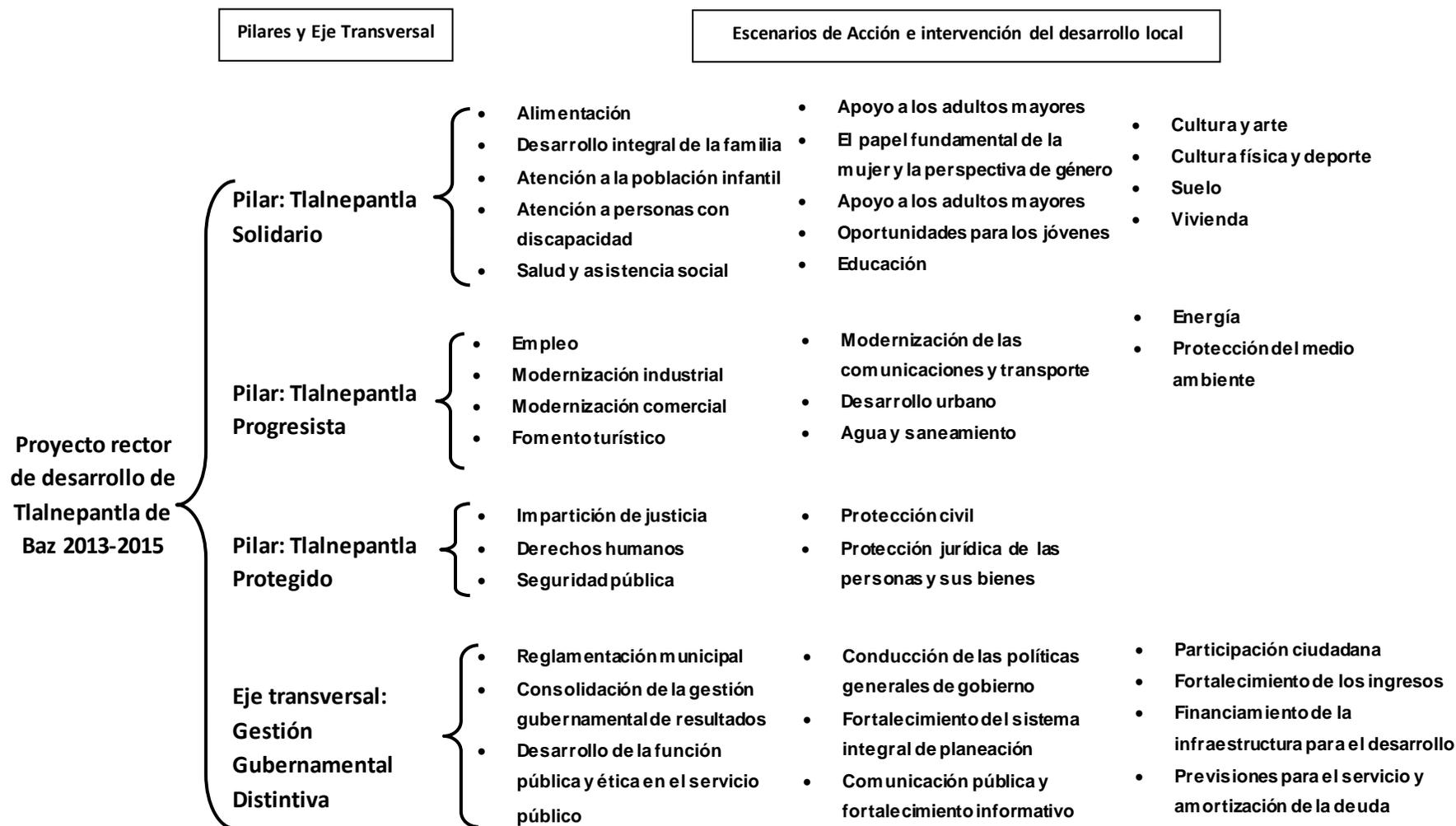
El desarrollo local en el ámbito municipal, requiere un direccionamiento estratégico sobre aquellos escenarios de acción e intervención que se identifiquen dentro de la agenda de políticas públicas.

La edificación de un proyecto rector de desarrollo local implica un modelo de futuro integral, que ante la dimensión plural que pueda adquirir, es necesario articular la diversidad de políticas públicas y agrupar las líneas estratégicas de acción, que permitan no solo dar forma y sentido a la edificación del modelo de futuro, sino darle orden y congruencia. De lo contrario, las estrategias de desarrollo podrían ser parciales y limitadas, o en el peor de los casos, no tener estrategia alguna.

En razón de lo anterior, los escenarios de acción e intervención del desarrollo local constituyen las áreas de actuación conforme a las cuales se desarrollan las acciones estratégicas y directrices que integran el proyecto rector. Dichos escenarios se identifican a partir de ejes rectores, pilares o cimientos, que los agrupan y ordenan en razón de su contenido y los cuales varían de acuerdo a las especificidades de cada región o municipio.

A manera de ejemplo, se recogen los pilares y eje transversal que integran los escenarios de intervención del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, a partir de los cuales se dimensiona la conducción del desarrollo municipal y la definición de su modelo de futuro durante ese periodo:

Cuadro sinóptico 2. Escenarios de acción e intervención de Tlalnepantla de Baz 2013-2015



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

Cabe destacar la importancia de que los municipios se desenvuelvan en base a un proyecto propio, integral y de comunidad o ciudad, que dé la pauta para enfrentar de manera efectiva los retos y desafíos del contexto actual del desarrollo local. De lo contrario, los municipios corren el riesgo de quedar marginados sobre los procesos de desarrollo y de integrarse competitivamente al sistema global. Hoy el desarrollo implica transitar hacia modelos de gobierno que permitan orientar la gestión y toma de decisiones hacia resultados.

En la actualidad, se ha identificado que las ciudades que han logrado transformar positivamente su entorno, a partir de su proyecto rector de desarrollo, se han caracterizado porque:

- a) Tienen claridad sobre el modelo de futuro y por el impulso de estrategias efectivas, a partir de sus potencialidades y recursos endógenos.
- b) Han logrado generar un amplio consenso y articular los esfuerzos de los diversos actores que tienen la capacidad para incidir en las políticas públicas.
- c) Cuentan con directrices y políticas públicas integrales, fundamentadas en los escenarios de acción e intervención; en los cuales se identifican los proyectos estructurantes y se definen prioridades.
- d) Además de organizar su acción, han organizado sus estructuras administrativas a partir de su proyecto rector.

Es preciso mencionar que la articulación e implementación de un proyecto de desarrollo municipal, implica que el municipio asuma su rol como agente de cambio y de transformación positiva del entorno, no obstante, su actuación no se realiza de manera independiente y ajena de la acción y políticas públicas que se instrumentan desde las demás esferas de gobierno, sea estatal o federal. Tal como se verá en los capítulos siguientes, el desarrollo municipal forma parte de un sistema democrático de desarrollo nacional.

2.3. Contexto global del desarrollo local.

En la actualidad el proceso de globalización modifica e influye profundamente sobre las estrategias de desarrollo. La dinámica global ha promovido un replanteamiento del espacio local, donde lo local y global si bien se presentan como esferas diferentes, se complementan mutuamente. La globalización actúa a partir de la competencia y el intercambio que se articula entre distintos territorios, ciudades, regiones, etc., donde lo local resulta ser determinante para generar procesos de integración global a partir de su capacidad para diseñar e impulsar estrategias de desarrollo que les permitan insertarse competitivamente en la economía mundial, de lo contrario, deberán asumirse con una posición de clara desventaja, al margen de los beneficios de la integración económica, social y cultural internacional, que puede incluso llegar a ocasionar resultados adversos o contraproducentes.

La globalización genera retos y oportunidades para los municipios, lo cual puede observarse en los diferentes enfoques que se inclinan a favor o en contra, y los cuales identifica José Vargas Castro:

Una de las perspectivas... estriba en la consideración de la globalización como un proceso que genera las condiciones propicias para impulsar el desarrollo local, en función de la posibilidad de explorar nuevas alternativas para la comercialización de los productos y servicios locales, acceder a información, tecnología y formas novedosas de organizar la producción, así como para incrementar la competitividad del territorio, como estrategia para atraer la inversión extranjera.

Por otra parte, algunos autores enfatizan los aspectos de ese proceso que desarticulan y avasallan a las sociedades y economías locales, planteando que ante el incremento de la competencia en los mercados internacionales, los requerimientos de mayor apertura de las fronteras nacionales y

eliminación gradual de restricciones a los flujos de mercancías y dinero entre países, la capacidad de respuesta de algunas comunidades es limitada, lo que origina fuertes cambios en la organización social y económicas de las mismas.⁴⁷

La dinámica de la economía global implica que los procesos de producción, distribución y gestión en el mundo se articulen a través de redes y nodos espaciales focalizados o localizados específicamente en regiones o localidades, en los que se borran los límites geográficos y las fronteras entre los territorios, y se traza una geografía asimétrica basada en flujos que se articulan a partir de los procesos productivos dominantes.

La nueva economía promueve la edificación de relaciones económicas a partir de las ciudades, quienes son los actores donde mayor riqueza y capacidades se concentran. No obstante ofrece un dilema, por un lado promueve la dispersión espacial de las economías, y por otra parte, se habla de la integración local al mundo global. Ambos podrían pensarse contraproducentes, sin embargo, son los elementos que configuran el nuevo papel estratégico que deben asumir los espacios locales, principalmente lo que refiere a las ciudades.

Al respecto señalan Jordi Borja y Manuel Castells que:

En suma, la globalización de la economía... no conduce a la dispersión espacial de funciones, ni tampoco a la concentración exclusiva de las funciones direccionales en unas pocas áreas metropolitanas... La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por el planeta y que funciona como centro nervioso de la

⁴⁷ JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, op., cit., pág. 74.

nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante respecto a esa red determina, en buena medida, la suerte de ciudades y ciudadanos.⁴⁸

No obstante de que se resalta el papel de las ciudades y los espacios urbanos, el municipio no queda al margen de los análisis sobre los nuevos procesos que conlleva la globalización, no solo porque es quien da sentido a los primeros, sino porque es aquí donde residen las posibilidades para promover un buen desarrollo local a partir de los elementos que lo integran. El proceso de globalización implica en México que cada nivel de gobierno revalore y replantee su papel frente a este fenómeno y realidad indiscutible, donde el gobierno central asuma que la arquitectura de la nueva economía supera sus capacidades de intervención, y donde los espacios locales asuman un mayor protagonismo y liderazgo para integrarse competitivamente a la arena global:

...las sociedades locales, tienden a reforzar su identidad y a defender su autonomía frente al torbellino de procesos globales cada vez menos controlables. Para esa función de integración socio-cultural los estados nacionales aparecen a menudo excesivamente alejados de los intereses y culturas poblacionales específicas en buena parte porque deben satisfacer por igual a distintas culturas, regiones y nacionalidades, así como tener en cuenta los requisitos de la negociación con los agentes del sistema mundial de las relaciones económicas y políticas. Además, en algunos casos, los estados nacionales representan culturas y grupos de interés que no corresponden a los intereses de poblaciones específicas, lo que incrementa su distancia con respecto a los ciudadanos que organizan su vida en el ámbito local.

⁴⁸ JORDI BORJA y MANUEL CASTELLS, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, primera edición, Editorial Taurus, México, 2006, págs. 42 y 43.

...los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.⁴⁹

Es así que la expresión “*Piensa globalmente y actúa localmente*” adquiere vigencia y sentido para direccionar los procesos de desarrollo en el ámbito municipal, teniendo en cuenta los retos y oportunidades que representa la globalización.

2.4. Instrumentos de decisión y dirección del desarrollo local en el ámbito municipal

Hoy día el desarrollo local muestra que es una tarea compleja, en la que los asuntos y problemas públicos necesitan verse y entenderse con mayor sensibilidad, integralidad y desde diversas disciplinas. El reto que enfrenta la gestión pública municipal bajo este escenario, no es menor, y requiere de instrumentos eficaces que le permitan no solo moldear y trazar un proyecto de desarrollo local efectivo, sino que permitan materializar, hacer visibles y tangibles los resultados de las estrategias de desarrollo diseñadas. No bastan las buenas intenciones de políticos y de planes de desarrollo. Hoy la ciudadanía exige resultados y mayores niveles de calidad de vida y desarrollo. Por tal motivo, el presente documento plantea que a través de diversos instrumentos de gestión sea posible articular, direccionar, gestionar y materializar un auténtico desarrollo local en el ámbito municipal, los cuales son:

- a) El Plan de Desarrollo.

⁴⁹ *Ibid*, op., cit., págs. 18 y 19.

- b) Los Programas Operativos Anuales.
- c) El Presupuesto basado en Resultados.

Dichos instrumentos están presentes en la normatividad y marco jurídico referente a los municipios, por lo cual es común encontrarlos al revisar los procesos de gobierno en este ámbito; sin embargo, su empleo se ha visto mermado dado que son vistos como una obligación legal y normativa, en el caso del presupuesto prevalece su orientación como un instrumento netamente de control. Por ello resulta necesario promover su revaloración y reorientación como instrumentos de gestión que incorporen: una visión estratégica, integral, multidisciplinaria, democrática y competitiva del desarrollo local; así como, innovaciones metodológicas orientadas a incrementar la eficacia, eficiencia, calidad y economía en la gestión pública municipal.

Pero además, cada uno de los instrumentos anteriores a pesar de tener sus propios elementos y características están estrechamente relacionados, ya que persiguen el mismo modelo de futuro, y donde el fracaso de uno puede limitar y frenar el éxito de los demás. Por lo que dependerá de los resultados y éxito de cada cual, así como de su correcta combinación y articulación con los otros, el conducir a los municipios hacia un estadio de mayor desarrollo y competitividad local.

Sin la sinergia y armonía entre los instrumentos de gestión plan, programa y presupuesto, es difícil potenciar el desarrollo local en los municipios. La desproporción, incongruencia y fragmentación de dichos instrumentos puede generar lo siguiente:

- a) Proyección del desarrollo con base en expectativas comunes.
- b) Desarrollo local fragmentado o polarizado.

- c) Visión reactiva en la gestión pública.
- d) Procesos de toma de decisiones fundamentados en la incertidumbre.
- e) Falta de dirección.
- f) Incapacidad para el buen manejo de los asuntos públicos.
- g) Carencia de objetivos y estrategias sólidas y firmes.
- h) Falta de coordinación entre la administración pública.
- i) Desconfianza en el gobierno.
- j) Gobiernos opacos, etc.

Bajo estas premisas a continuación se describe brevemente que representa cada uno de estos instrumentos, los cuales son objeto del contenido de los siguientes capítulos.

2.4.1. Plan de Desarrollo

El Plan de Desarrollo es el documento en el cual se define el proyecto rector de desarrollo y el modelo de futuro compartido como producto de un proceso de planeación democrática en el cual se sintetizan los anhelos y necesidades del municipio. Es el eje que articula las políticas públicas en los diversos escenarios de acción e intervención que son definidos para configurar, direccionar y rendir cuentas de todas las acciones de gobierno que se sustentan en el empleo de los recursos públicos. De esta forma el Plan cumple diversas funciones centrales y sustantivas:

- Identifica el diagnóstico actual del municipio en cada uno de los escenarios de acción e intervención.
- A partir de los cuales establece la prospectiva, visión rectora del desarrollo y la misión de gobierno.

- Establece los objetivos, estrategias y líneas de acción que deberán cumplirse para llegar hacia el punto deseado.
- Determina la programación y presupuestación que habrá de realizarse durante el periodo de gobierno.
- Es el referente obligado para evaluar el desempeño de gobierno con base en los criterios de evaluación que se determinen.

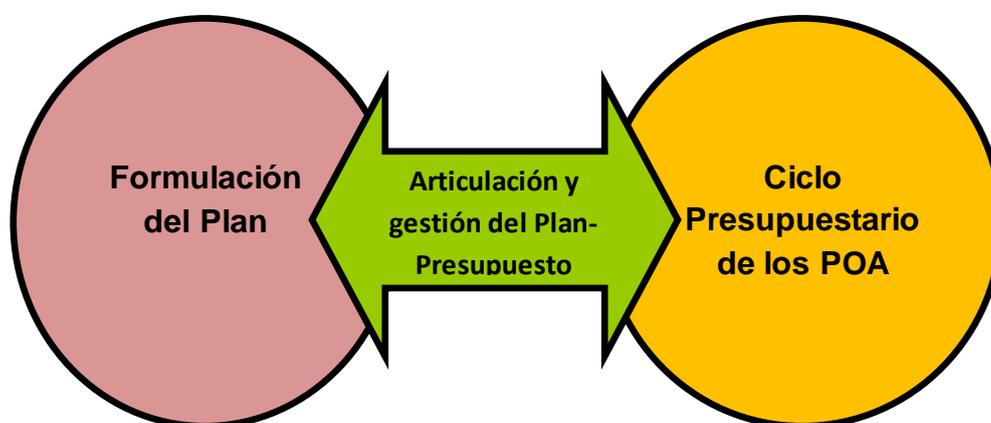
El Plan es normativo y de estricto cumplimiento para todas las dependencias de la administración pública municipal. Además establece los alcances y estrategias de mediano y largo plazo a partir de las cuales deberán elaborarse los Programas Operativos Anuales de corto plazo. Es también un documento técnico-político dado que su integración debe realizarse con criterios metodológicos técnicos e innovadores, pero también, debe ser producto del consenso entre los diversos actores de gobierno y la sociedad. En el ámbito municipal los gobiernos adquieren una mayor cercanía y proximidad con los habitantes, por lo que dentro de un ejercicio democrático deben ser capaces de potenciar las oportunidades que tienen para interactuar e incluir a los sectores de la sociedad en la integración de un proyecto rector de desarrollo compartido. Existen diversos instrumentos y canales de participación con los que cuentan los ayuntamientos, los cuales deben ocupar un lugar preponderante en la hechura del desarrollo local. Aunado al hecho de que es a través del Plan como la ciudadanía sabe que es lo que debe esperar de sus representantes y servidores públicos, siendo en tal forma, el punto de partida para la transparencia y rendición de cuentas.

Ante los retos que enfrentan el desarrollo local y la gestión pública municipal es necesario revalorizar la importancia del Plan, en el cual se adopten como parte de las innovaciones metodológicas los siguientes aspectos:

- a) Un mayor liderazgo democrático para construir objetivos, estrategias y políticas públicas con un amplio consenso, participación y articulación de los actores locales.
- b) Un enfoque de planeación estratégica.
- c) Un sistema que permita vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de los objetivos y estrategias del desarrollo.

Cabe destacar que la planeación del desarrollo local se realiza a partir de dos grandes procesos, ya que el Plan de Desarrollo no se programa, presupuesta, ejecuta y controla, da seguimiento, evalúa y rinde cuentas *per se*, sino que requiere de otros instrumentos de gestión como son los POA y el Presupuesto basado en Resultados, mismos que tienen su propio proceso de hechura. De tal forma que la edificación del desarrollo local debe entenderse a través del siguiente esquema:

Diagrama 3. *Proceso de edificación del desarrollo local*



FUENTE: Elaboración propia

En el proceso de formulación del Plan de Desarrollo se integra únicamente el Plan de Desarrollo que da la pauta para la hechura del presupuesto y de los POA, y se divide en las siguientes etapas:

1. Organización de la metodología y proceso para su integración

2. Realización de los diagnósticos
3. Formulación de:
 - Prospectiva,
 - Visión y misión
 - Objetivos, estrategias, líneas de acción,
 - Mecanismos de programación-presupuestación
 - Mecanismos de evaluación
4. Discusión y aprobación por la COPLADEMUN y cabildo.

Lo que respecta a la articulación y gestión del plan-presupuesto es donde se materializa el Plan de Desarrollo, mediante el ciclo presupuestario que tiene por objeto la hechura de los POA.

2.4.2. Programas Operativos Anuales

Los Programas Operativos Anuales (POA) son los programas de acción a corto plazo, los cuales se integran en función de las prioridades de mediano y largo plazo que se establecen en el Plan de Desarrollo. Cada POA se integra por un número de proyectos determinados de acuerdo a la Estructura Programática Municipal que cada entidad federativa establece con apego a la normatividad aplicable.

Para Jesús García López los POA son:

El instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación (nacional, estatal y municipal) del desarrollo económico y social del país, estado o municipio, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades

y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.⁵⁰

Los programas y proyectos anuales permiten asignar los recursos gubernamentales de manera racional de acuerdo a su contenido, el cual debe recoger al menos los siguientes elementos:

- a) Dimensión administrativa del gasto: Deberá identificar la corresponsabilidad de las dependencias de la administración pública municipal encargadas de la ejecución de los proyectos por programa, además de dimensionar el gasto por proyecto y programa.
- b) Descripción del Programa: Deberá identificar el diagnóstico del entorno de responsabilidad del programa, así como los objetivos y estrategias que se pretenden alcanzar, los cuales debeán estar en función de lo establecido en el Plan de Desarrollo. A partir de dicha información se contara con elementos para decidir sobre las acciones sustantivas que deberán implementarse en los diversos proyecto
- c) Indicadores estratégicos por programa: Se tendrán que establecer los indicadores y parámetros de evaluación a partir de los cuales se determinará el cumplimiento de los objetivos de cada uno de los programas durante un ejercicio fiscal.
- d) Metas físicas por proyecto: En este elemento deben definirse y establecerse las acciones sustantivas y sus respectivas metas anuales por proyecto, las cuales deben guardar relación y congruencia con el programa.

⁵⁰ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, op., cit., 134.

- e) Indicadores de gestión por proyecto: Se tendrán que establecer los indicadores que medirán la operatividad municipal, los bienes, servicios y productos que se generan durante un ejercicio fiscal.

- f) Calendarización de metas físicas: En este elemento debe establecerse la calendarización trimestral de las metas anuales definidas anteriormente, con el objeto de medir el grado de cumplimiento en cada periodo de tiempo⁵¹.

En razón de los elementos anteriores los POA permiten conocer de manera concreta ¿qué se va a hacer?, ¿para lograr qué?, ¿con qué recursos? y ¿cuándo se realizará?

Cabe destacar que los POA son un componente del Presupuesto basado en Resultados, y que su integración debe realizarse de manera estratégica. Para su integración pueden utilizarse diversas herramientas y metodologías de planeación como son la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados, a partir de las cuales es posible dar sentido a la gestión pública municipal con una orientación en base a resultados.

Dependerá de la correcta integración de los POA el poder materializar y dirigir las políticas públicas en la ruta del desarrollo local que se ha planteado; pero además, será en función de los elementos de seguimiento, evaluación y control que se establecen en los programas y proyectos, a partir de los cuales se podrá instrumentar un auténtico Presupuesto basado en Resultados, de tal

⁵¹ Cfr. SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, "Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal 2013", en *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, no. 85, Toluca de Lerdo, México, 31 de octubre de 2012, págs. 17,18, 142-147.

forma que dependerá de la evaluación y cumplimiento de las metas físicas y de los indicadores de gestión y estratégicos, el contar con información confiable que permita mejorar la calidad del gasto público.

Por último, es importante recalcar que si no existe un buen proyecto rector de desarrollo, la integración de los POA no tendrá elementos estructurantes a partir de los cuales oriente su contenido, y muy probablemente su diseño estará fragmentado, sin una dirección clara y con resultados dispersos. El diseño de los programas y proyectos, está ampliamente determinado por el éxito en la integración del Plan de Desarrollo, y a su vez, el Plan no puede garantizar el cumplimiento de sus objetivos y estrategias sino se materializa en los POA, de tal manera que puede decirse que todas aquellas acciones que no estén integradas dentro de los programas y proyectos, no existen y no tiene asignación presupuestal alguna.

2.4.3. Presupuesto basado en Resultados Municipal

Como parte de una Gestión para Resultados (GpR) la cual pretende transitar hacia una gestión pública moderna orientada a resultados es que se concibe el Presupuesto basado en Resultados Municipal (PbRM), el cual es parte fundamental para avanzar en la GpR, dado que es una técnica presupuestal que tiene como propósito impulsar una metodología orientada a la generación de información de calidad sobre el desempeño obtenido por las dependencias en los diversos POA, a partir de la cual se tengan elementos de certidumbre para que los procesos de toma de decisiones se orienten a la maximización de los recursos y a la mejora continua del desempeño, lo cual debe reflejarse en mayores niveles de desarrollo y competitividad local.

El PbRM es el instrumento de gestión que aprueba el cabildo, conforme la propuesta del presidente municipal, en el cual se establece la planeación, programación, ejercicio, control y evaluación del gasto público durante un ejercicio fiscal determinado.

Al respecto señala Secretaría de Finanzas del Estado de México señala que:

El Presupuesto basado en Resultados: es un conjunto de elementos de planeación, programación, presupuestación y evaluación mediante los cuales se programan las actividades alineadas a la asignación del presupuesto, soportadas por herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

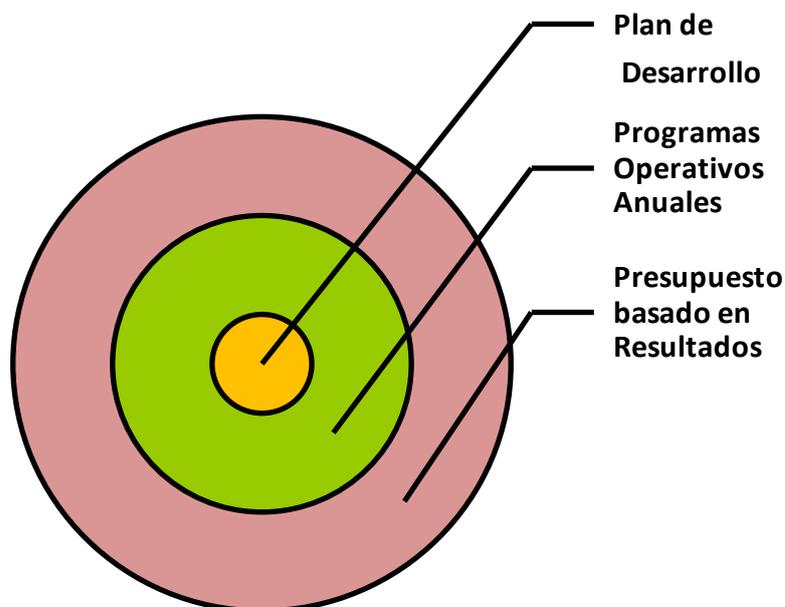
El PbR apoya la asignación objetiva de los recursos públicos para fortalecer las políticas, programas y proyectos para el desempeño gubernamental, a fin de que aporten mejoras sustantivas a las condiciones de vida de la sociedad. Por ello, busca maximizar los recursos para un mayor volumen y calidad de los bienes y servicios públicos

El PbR pretende que la definición de los programas presupuestarios se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación, estableciendo los objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recurso, considerando la evaluación de

los resultados alcanzados y la manera en que las dependencias y entidades públicas ejercen los recursos públicos.⁵²

En tal sentido el PbRM es el instrumento de decisión a partir del cual es posible materializar el Plan de Desarrollo Municipal y los Programas Operativos Anuales. De tal forma que cualquier estrategia de desarrollo por muy buena que sea, sino contempla las restricciones presupuestales y la sinergia que debe generarse entre los principales instrumentos de dirección y gestión (Plan-Programa-Presupuesto) se verá seriamente limitada.

Diagrama 4. Vinculación Plan-Programa-Presupuesto



FUENTE: Elaboración propia

Bajo estas premisas, el PbR se convierte en el instrumento de gestión que de articularse y combinarse adecuadamente con el Plan de Desarrollo y los Programas Operativos Anuales es posible promover una gestión pública moderna e innovadora capaz de promover un auténtico desarrollo local en el

⁵² *Ibid, op., cit., págs. 10 y 11.*

ámbito municipal. El PbR puede permitir focalizar el gasto público hacia el logro de objetivos y estrategias del desarrollo local.

El PbR plantea los siguientes objetivos:

1. Alinear el ciclo presupuestario hacia los resultados.
2. Fortalecer la planeación estratégica para resultados.
3. Medir eficientemente el desempeño para evaluar los resultados
4. Mejorar la calidad del gasto público.
5. Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a partir de información confiable y oportuna.
6. Promover una dinámica organizacional orientada a resultados.

Lo cual puede genera los siguientes beneficios:

- a) Proporcionar información de calidad para la toma de decisiones.
- b) Mejorar la planeación de los recursos públicos en congruencia con el modelo de futuro deseado.
- c) Asignar los recursos considerando la evaluación del desempeño.
- d) Dar claridad sobre los resultados que se deben esperar de la gestión pública municipal.
- e) Implementar indicadores de gestión y estratégicos efectivos.
- f) Hacer que las dependencias cumplan con sus metas y objetivos.
- g) Promover la coordinación entre las dependencias generales y auxiliares.

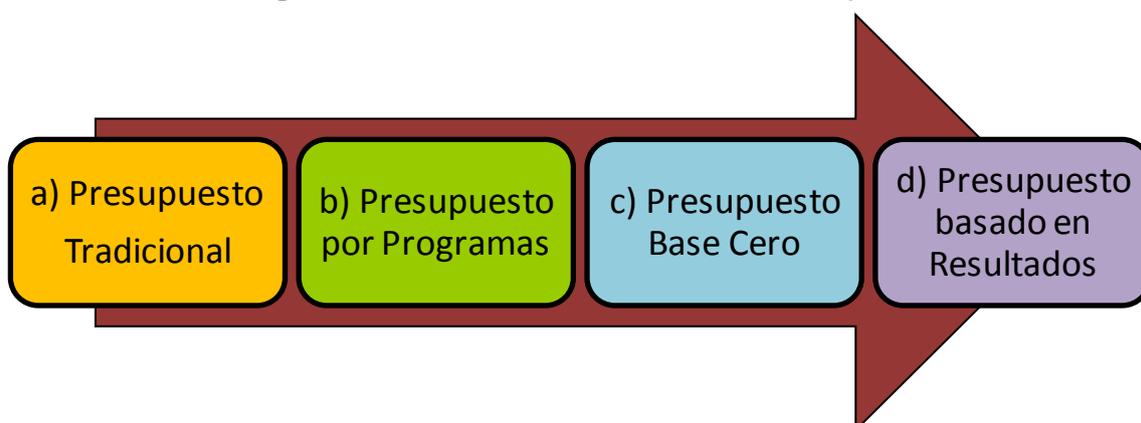
En razón de lo anterior la técnica del PbR se sitúa en los resultados y en el ejercicio del gasto, por lo cual se orienta específicamente hacia las políticas de egresos, y no en la política de ingresos, de recaudación o de fortalecimiento de la hacienda pública municipal. Por tal motivo, el presente documento no aborda

y profundiza sobre los conceptos anteriores, los cuales son motivo de otras investigaciones.

2.4.3.1. Evolución de la técnica presupuestal.

El sector público a través de la historia ha utilizado diversas técnicas y métodos que se han empleado para desarrollar el ciclo presupuestario. La evolución de la técnica presupuestal ha respondido a las diversas condiciones del entorno y contexto, las cuales han orillado a los gobiernos a transformar los procesos utilizados para el ejercicio del gasto público. En razón de esto, se pueden identificar cuatro grandes tendencias a partir de las cuales ha evolucionado el presupuesto público:

Diagrama 5. *Evolución de la Técnica Presupuestal*



FUENTE: Elaboración propia

a) Presupuesto Tradicional:

El empleo de esta técnica se enmarca en un contexto donde el rol del Estado se plantea una intervención mínima en la economía, y en su lugar, debía ser el mercado el mecanismo eficaz para generar el desarrollo y bienestar de los individuos. Dada la escasa participación del Estado en los asuntos públicos, el proceso presupuestario se circunscribía a proporcionar los elementos básicos para asignar y controlar los recursos financieros, a través de

una clasificación presupuestaria que únicamente planteaba la identificación institucional y por objeto del gasto, es decir, conocer quién y qué gasta. De tal forma el presupuesto se convertía en un mecanismo de control y no en un instrumento eficaz de política económica y de administración pública.

Al respecto señala Fabricio Paredes que:

Las ventajas de esta técnica se podrían resumir diciendo que es muy sencilla de aplicar y no requiere de personal altamente calificado, por cuanto se basa más en la intuición que en la razón.

...Las limitaciones podrían sintetizar como sigue:

- La técnica no se vincula con un proceso consciente y racional de planificación.
- No permite la gerencia por objetivos o resultados, por tanto, diluye la responsabilidad por el logro de las políticas y objetivos institucionales.
- Al no contemplar aspectos físicos de metas y de recursos reales, se dificulta la conformación de indicadores de gestión.
- En consecuencia con lo anterior, dificulta la proyección de presupuestos para ejercicios futuros.⁵³

b) Presupuesto por Programas:

Ante la inminente necesidad de un Estado promotor del desarrollo económico y del bienestar social, se vuelve necesario el empleo de técnicas presupuestales eficaces, que permitan al Estado asumir un rol más interventor en los asuntos públicos. En este escenario el Presupuesto Tradicional se vuelve obsoleto y en su lugar se requiere orientar el proceso presupuestario

⁵³ FABRICIO PAREDES, Presupuesto Público. Aspectos Teóricos y Prácticos, primera edición, Publicaciones Vicerrectorado Académico, Venezuela, 2006, pág. 42.

hacia una mejor planeación, donde se identifique no solo quién y qué gasta, sino además, cómo, para qué y cuáles son los resultados o productos a obtener.

En razón de lo anterior se promueve la técnica del Presupuesto por Programas, el cual busca integrar la planeación con el presupuesto, o bien, vincular los objetivos y estrategias del desarrollo con los objetivos y estrategias presupuestarias. De tal manera se incorpora como parte de la programación, la Estructura Programática para que la integración y operación del presupuesto que ejercen las unidades administrativas se oriente en congruencia con lo establecido en el Plan de Desarrollo:

La Estructura Programática del Gobierno Municipal (EPM), es un instrumento clasificador de acciones para la planeación, programación, presupuestación y control del gasto público...

La Estructura Programática Municipal, se apoya en los elementos de la planeación estratégica y constituye un medio para ordenar las acciones y recursos de la gestión gubernamental.

...es un conjunto de categoría y elementos programáticos que sirven para dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional, y a la vez define el ámbito de su aplicación.

Las categorías programáticas; integran los diferentes niveles de agrupación en que se clasifican las actividades que realizan las dependencias... permitiendo así identificar lo que se va a hacer con los recursos públicos y definir el universo de la acción gubernamental.

Los elementos programáticos; contienen la información cualitativa de lo que se pretende lograr con los recursos públicos.⁵⁴

En suma el Presupuesto por Programas incorpora en su metodología la relación técnica de “insumo-producto”, la cual alinea de manera coherente que el empleo de un conjunto de bienes sea utilizado racionalmente para la obtención de productos determinados.

c) presupuesto Base Cero:

Esta técnica presupuestal proviene de la iniciativa privada y en realidad han sido reducidos casos donde se ha implementado en el sector público. La premisa central de este método es que, cada que se integre un presupuesto debe realizarse como si fuera el primer año, partir de cero y no considerar la información previa, ni los antecedentes de cada programa. De esta manera las diferentes unidades administrativas de una organización pública deben justificar a detalle todos y cada uno de los gastos que realizaran para cada ejercicio fiscal, con lo cual se pretende mitigar una postura meramente incrementalista en función de los montos de los periodos anteriores, evitando así que los costes salgan de control, o incluso, que sigan asignándose en la misma o mayor proporción hacia actividades que no están generando los resultados esperados, que son obsoletas o quizás innecesarias.

El Presupuesto Base Cero, promueve la técnica de “costo-beneficio” donde todos los responsables del gasto deben priorizar y clasificar la asignación del gasto hacia aquellas actividades que otorguen un mayor beneficio, con el objeto de colocar eficientemente los recursos hacia aquellas dependencias y programas que sean más promisorios. Bajo estas consideraciones el

⁵⁴ SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág.5.

Presupuesto Base Cero promueve una metodología que privilegia la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos:

El método se basa en que cada gerente, jefe de oficina o de programas debe justificar el presupuesto solicitado en forma completa y con todos los detalles, es decir, partiendo de cero y comprobando, de una manera convincente, el uso de los recursos.

En este sentido, cada responsable debe preparar “un paquete de decisión” incluyendo un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados e incluso el señalamiento de las consecuencias que ocasionaría la adopción de determinado paquete.

La técnica en análisis requiere la existencia de un sistema de planificación mediante el cual se le fijan a los organismos los objetivos y metas que estiman alcanzar en un período determinado, para así, facilitar las tareas de identificación detallada de las operaciones y actividades, así como las alternativas y costos necesarios que permitan la materialización de los planes.⁵⁵

El Presupuesto Base Cero al promover que año con año la integración de los Programas Anuales se realice como si fuera la primera vez, y que la asignación de los recursos sea mediante la valorización de prioridades a partir de sus coste-beneficio, puede contribuir a mitigar lo que Julio Franco Orozco bien identifica como “*elefantes blancos*” los cuales son aquellas acciones, programas o políticas que generan poca o nula utilidad o que no resuelven un problema público y que generan gastos onerosos o innecesarios; además de favorecer la disminución de los fracasos de la gestión pública caracterizados por el aumento presupuestal año con año hacia programas y políticas públicas que no generan buenos resultados, aún a pesar de que los tomadores de

⁵⁵ FABRICIO PAREDES, *op., cit.*, págs. 42 y 43.

decisiones tengan buenas intenciones. De esta manera, partir de cero durante la integración de los Programas Anuales puede contribuir a valorar la viabilidad y pertinencia de éstos, y así mitigar que sigan creciendo programas que no resuelven con eficacia, eficiencia, calidad y economía los problemas públicos, y que en consecuencia no contribuyen al desarrollo local en el ámbito municipal.⁵⁶

No obstante, la complejidad metodológica que implica el Presupuesto Base Cero, es una seria limitante para su instrumentación en el sector público, además de que, su técnica se asimilo como algo distinto al Presupuesto por Programas, cuando pudo contribuir a fortalecer a éste último.

d) Presupuesto basado en Resultados:

La técnica del Presupuesto basado en Resultados surge a raíz de la preocupación de diversos organismos internacionales que se encargan de brindar apoyo a países, especialmente subdesarrollados. Su preocupación radicaba en el hecho de generar mecanismos que permitieran medir el impacto que estaban produciendo los apoyos que otorgaban, de tal manera, que tuvieran certeza sobre los resultados que se producían y que en efecto, se estaba cumpliendo con los objetivos planteados.

A partir de lo anterior, y de observar los diversos impactos, beneficios y virtudes que implica el PbR para el desarrollo, diversos organismos internacionales como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), principalmente, se han encargado de promover a nivel mundial la

⁵⁶ Cfr. JULIO FRANCO OROZCO, *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía Práctica para Transformar Ideas en proyectos Viables*, primera edición, Editorial IEXE, México, 2012, págs. 43, 44, 57 y 58.

implementación de ésta técnica presupuestal, la cual muestra que a raíz de las diversas innovaciones metodológicas que incorpora, es posible maximizar y potenciar la calidad del gasto público y el bienestar social de las personas.

La evolución de la técnica presupuestal deja ver la necesidad de avanzar hacia esquemas presupuestarios modernos e innovadores. El PbR es un parteaguas, dado que las innovaciones metodológicas que propone han mostrado que los antecedentes de la técnica presupuestal son obsoletos ante las nuevas complejidades que encierran los problemas y asuntos públicos. No obstante, el PbR reconoce en el Presupuesto por Programas las bases a partir de las cuales se funda y evoluciona, de tal forma que al incorporar innovaciones metodológicas de planeación estratégica fortalece la integración de los Programas Operativos Anuales.

Asimismo, el PbR promueve la integración de un sistema de evaluación de la gestión pública que permita medir y evaluar el desempeño obtenido en los diversos programas, con lo cual es posible generar información de calidad que pueda ser utilizada para la asignación del gasto. Ante la inminente necesidad de mitigar los “*elefantes blancos*” y el crecimiento de programas que tienen poca o nula utilidad y que no resuelven los problemas públicos, el PbR surge con herramientas que permiten generar información para la toma de decisiones a partir de la cual no solo se valore la viabilidad y pertinencia de los programas, sino que sea posible, promover soluciones reales y sobre todo, mejorar el desempeño continuamente. En este sentido el PbR es un instrumento viable y factible para evitar el aumento del presupuesto en programas que no generan un buen desempeño y que no contribuyen al desarrollo.

El PbR hace tangible la generación de información de calidad a partir del desempeño obtenido, la cual es utilizada para mejorar la calidad del gasto público. No obstante, dicha información no significa la fórmula directa para la

asignación del presupuesto hacia los programas, donde aquellos que tengan mejores resultados reciben de manera automática mayores recursos, y viceversa. La asignación del gasto público suele ser una tarea más compleja, ya que existen programas que atienden escenarios de acción e intervención donde los objetivos y estrategias no son fácilmente medibles y mesurables, como por ejemplo: el combate a la pobreza, mejorar la movilidad urbana, la reducción de la contaminación ambiental, el combate a la corrupción, etc., aunado al hecho de que existen programas que a pesar de no mostrar un buen desempeño son política y socialmente necesarios, o incluso en ocasiones se requiere de un mayor presupuesto para cumplir con los objetivos planteados, como por ejemplo los programas en materia de seguridad pública, protección civil, etc. En este sentido Nick Manning y Pedro Arizti apuntan que:

Se entiende el presupuesto basado en información de desempeño como el uso adecuado de la información por parte de los actores más importantes en cada fase del ciclo presupuestario, a fin de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos de manera informada y mejorar la eficiencia en el uso de los insumos. “Basado en la información del desempeño” implica que se institucionaliza el uso de ésta información, y que la vinculación con la toma de decisiones es indirecta y flexible. El objetivo general del presupuesto basado en la información del desempeño es mejorar la calidad del gasto público, congruente con los objetivos políticos y sociales, y mejorar la eficiencia en su uso. El objetivo intermedio es poner la información del desempeño a disposición de los encargados de tomar las decisiones a fin de que puedan utilizarla (junto con otras fuentes de información como la experiencia, la información cualitativa, y las prioridades políticas) en las acciones tanto de planeación como gerenciales.⁵⁷

⁵⁷ NICK MANNING y PEDRO ARIZTI, Institucionalización de la Cultura del Desempeño en el Sector Público. Desarrollo del marco para el presupuesto basado en información de desempeño, en BANCO MUNDIAL y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Mejorando la Calidad del Gasto Público a Través del Uso de Información del Desempeño en México, primera edición, Banco Mundial, Washington, DC., 2010, pág. 12.

2.4.3.2. Principios del PbR.

La evolución de la técnica presupuestal no ha significado solo un cambio en sus métodos, sino además de sus principios presupuestales los cuales ilustran los diversos matices que han adquirido. En este sentido, actualmente pueden identificarse una serie de principios los cuales se han readaptado y fortalecido en razón de la evolución presupuestal, y que con la introducción de nuevas tendencias y del PbR se incluyen otros principios que habían sido relegados, los cuales expresamente no son reconocidos, aunque si se encuentran difuminados entre el marco legal aplicable.

De tal forma se identifican una serie de principios clásicos como son:

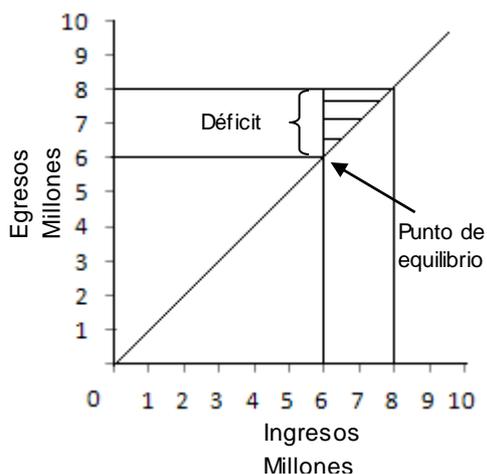
- **Competencia:** se refiere a la participación del gobierno y administración pública en el ciclo presupuestario de acuerdo a las atribuciones y poder conferido por la normatividad aplicable, donde corresponde al presidente municipal y dependencias administrativas su preparación, elaboración, presentación (iniciativa) y la ejecución; y al ayuntamiento durante sesión de cabildo le concierne su examen, enmienda, aprobación y en su caso modificación, para que posteriormente sea la administración pública la encargada de su ejecución.
- **Universalidad:** se refiere a que todos los ingresos y egresos del ente público deben estar contenidos en un mismo documento.
- **Claridad:** establece la importancia de que el presupuesto presente una estructura metódica con criterios uniformes, que facilite su desarrollo en las etapas que integran el ciclo presupuestal, para lo cual suelen emplearse lineamientos, manuales o guías que orienten dicho proceso.
- **Unidad:** significa que todos los ingresos y egresos municipales a nivel de entidad se integren dentro de un mismo presupuesto y bajo el mismo método.

- Flexibilidad: se refiere a la característica de elasticidad de la cual deben estar investidos los presupuestos, dadas las condiciones y entornos cambiantes a las cuales deben adaptarse. Además se refiere al hecho de que ante las variaciones en ingresos y egresos que puedan generarse, se sustente una mayor movilidad presupuestaria.
- Especialidad: se refiere a que cada monto o importe presupuestal previsto, debe ser gastado o invertido únicamente para la finalidad contraída y señalada dentro del periodo temporal para el que fue autorizado.
- Publicidad: hace referencia a que el presupuesto debe estar al alcance del público, así como de la obligación de rendir cuentas ante los órganos de control y fiscalización
- Equilibrio: hace referencia a la idea de promover que los egresos totales deben ser iguales a los ingresos, por lo que el ejercicio del gasto no debe superar, ni ser menor que los ingresos, de tal manera que no exista déficit⁵⁸ o subejercicio presupuestal (respectivamente), tal como se ilustra en los siguientes ejemplos:

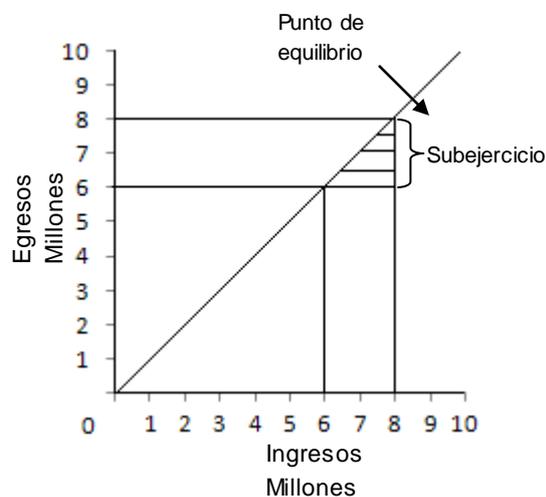
⁵⁸ Existen instrumentos de política fiscal como la deuda pública, que puede ser utilizado cuando existen desequilibrios fiscales como el déficit público. No obstante, para que sea un instrumento de política eficaz debe considerar que existan siempre las posibilidades de pago.

Ejemplo 1:

Egresos: \$8,000,000.00
Ingresos: \$6,000,000.00

**Ejemplo 2:**

Egresos: \$6,000,000.00
Ingresos: \$8,000,000.00



- Limitación del gasto público: debe considerar criterios de contención del gasto público, que permita mantener el déficit presupuestal a límites razonables ante variables externas que generen posibles riesgos.
- Anualidad: debe ser aprobado para un determinado periodo de tiempo, cuya aplicación corresponde a un año natural o ejercicio fiscal, dada su orientación a corto plazo.
- Control (tradicional): se refiere a la necesidad de garantizar que el presupuesto sea utilizado en aquellos aspectos para los que han sido programados, centrando su atención en los procesos, insumos, partidas presupuestarias y en caracteres cuantitativos.

El ámbito municipal es el más controlado y fiscalizado de entre todos los niveles de gobierno:

A nivel local

a) En el plano jurídico:

- Son los órganos de control interno o contraloría municipal quienes se encargan de auditar y fiscalizar la ejecución del presupuesto en las diversas dependencias que integran la administración pública.
- La tesorería municipal es la encargada de realizar el seguimiento, control, registro y evaluación presupuestal, así como de llevar la cuenta pública y contabilidad gubernamental del municipio.

b) En el plano político:

- Son los integrantes del ayuntamiento, principalmente los síndicos y regidores situados en la oposición quienes ejercen un control y contrapeso hacia la ejecución del presupuesto.

c) En el plano social:

- Existen Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia quienes son encargados de controlar y supervisar los procesos de obra pública.
- Aquellos ciudadanos organizados capaces de ejercer un control y contrapeso sobre los procesos de toma de decisiones. Como por ejemplo los observatorios ciudadanos en materia de seguridad pública que se encargan de supervisar y vigilar la actuación y resultados de gobierno en esta materia.

A nivel estatal:

- ##### a)
- Los organismos de fiscalización de los congresos o legislaturas estatales encargados de revisar, fiscalizar y realizar auditorías sobre la ejecución del presupuesto y de la cuenta pública municipal.

A nivel federal:

- a) La Auditoría Superior de la Federación controla y fiscaliza a los municipios en aquellos programas, proyectos o políticas que utilicen recursos federales.

En razón de la introducción de la técnica del PbR y de las innovaciones metodológicas que promueve, es que se identifican una serie de principios que deben ser la pauta para su implementación:

- Multianualidad: el PbR promueve que si bien se respete la aprobación y ejecución del gasto con una temporalidad anual y de corto plazo, se tenga presente la nueva realidad presupuestal en la que la comprensión de los planes y programas con una orientación a mediano y largo plazo deben ser el punto de partida para empezar a entender que el presupuesto se extiende más allá de un ciclo y temporalidad anual. Pero además dicho principio considera que los objetivos de largo alcance se enfrentan a desafíos y entornos dinámicos, los que influyen en su permanencia o transformación, de tal forma que a partir del PbR y su orientación en base a resultados es posible contar con información que permita identificar aquellas acciones, proyectos y programas que son efectivos y que por ende deben permanecer, dando continuidad en el mediano y largo plazo, o bien, identificar en que aspectos deben mejorar.

La temporalidad de corto tiempo a la que se enfrentan los gobiernos municipales, ocasiona que las decisiones que se toman estén determinadas por la inmediatez, que por la necesidad de entregar resultados tangibles en el corto plazo, desatienden y postergan una visión de largo plazo, lo cual frena ampliamente aquellas estrategias

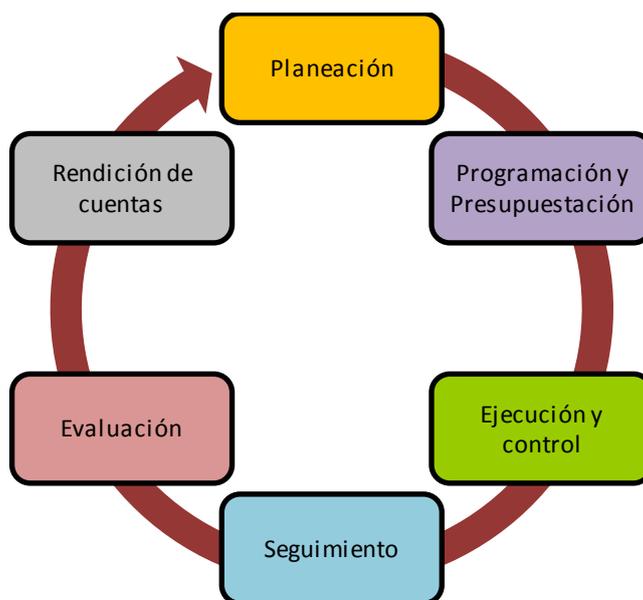
necesarias y de amplio alcance en el tiempo. Por tales razones la multianualidad del presupuesto puede permitir trascender los límites temporales a los que se enfrenta su integración y ejecución, a partir de un enfoque de mediano y largo plazo.

- **Transparencia:** busca consolidar los canales de comunicación a través de los cuales se dé a conocer información de calidad sobre el ejercicio del gasto público y los resultados de los programas. Donde se fortalezca la democracia y los ciudadanos puedan verificar cómo son empleados los recursos y si se han cumplido o no con los objetivos previstos.
- **Control basado en resultados:** Se enfoca a garantizar que los presupuestos sean más efectivos, lo cual implica modificar la naturaleza del control, pasando de una fiscalización legal y contable centrada en los insumos y procedimientos, a un tipo de control donde lo importante son los productos, el cumplimiento de objetivos y los impactos generados.
- **Falibilidad:** dicho principio parte del supuesto de que existe el riesgo o posibilidad de fallar o errar, es decir que, la asignación del gasto sobre un programa o proyecto, así como una mala planeación o una selección incorrecta dentro de las alternativas de solución de un problema, etc., no están generando buenos resultados, por lo que resulta importante establecer mecanismos claros, concretos y efectivos que permitan medir su éxito o fracaso, y a partir de los cuales poder discernir sobre su permanencia, modificación, reconducción o corrección. De no establecer una ruta clara de hacia dónde se quiere llegar con sistemas de medición concretos, será muy probable y sencillo perderse en aquello que puede ser considerado un buen ejercicio del gasto público y desempeño.

2.4.3.3. PbR y el ciclo presupuestario

El PbR promueve como uno de sus objetivos la articulación y alineación del ciclo presupuestario, el cual se compone de las siguientes etapas:

Diagrama 6. *Ciclo presupuestario*



FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presupuesto Ciudadano 2013*, México, 2013, pág.7.

El PbR promueve innovaciones metodológicas al proceso presupuestario, las cuales permiten direccionar el gasto público hacia la obtención de resultados, los cuales son definidos a partir del modelo de futuro y proyecto rector el municipio. Bajo esta perspectiva los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo local, deberán reflejarse en los POA. Donde la asignación de los recursos señala la importancia de los programas en la estrategia general del desarrollo local y su consistencia con el desempeño que obtienen en el tiempo.

El ciclo presupuestario se vincula y alinea a la planeación del desarrollo, ya que mediante la hechura del Plan de Desarrollo se define el contenido de los

POA. La planeación estratégica en el ámbito municipal se realiza en dos momentos: el primero con la integración del Plan, y el otro con la integración de los POA. De tal forma que no es correcto decir que la planeación del desarrollo termina con la aprobación del Plan, sino que es la pauta para comenzar otro proceso de planeación. Al igual que es incorrecto argumentar que el Plan se instrumenta, controla, evalúa y rinde cuentas *per se*, sino que requiere estrictamente del PbR y de los POA para materializar las directrices que establece en los diversos escenarios de acción e intervención del desarrollo local.

CAPÍTULO 3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

3.1. La planeación estratégica

Existen un sin número de definiciones sobre planeación; no obstante, la Ley de Planeación la define como la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad⁵⁹. El verbo planear de acuerdo a la Real Academia Española significa trazar o formar un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla⁶⁰.

La planeación es la carta de navegación que permite conducir a las sociedades hacia un futuro determinado; es decir que, muestra el camino a seguir, en función de dónde se quiere llegar. Para realizarla debe cumplir con dos premisas fundamentales, primero, es necesario identificar la situación actual, y segundo, en función de ésta debe trazar un modelo de futuro. De tal manera que, el presente se convierte en el punto de partida o salida, y el futuro en el punto de arribo o llegada.

La planeación es el punto de partida del ciclo administrativo o presupuestario, de tal forma que es la base y plataforma a partir de la cual se realizan los procesos de toma de decisiones y la hechura de las políticas públicas. No planear o hacerlo mal, puede generar no solo decisiones con altos niveles de incertidumbre, improvisación, incapacidad para prever escenarios futuros o impresivilidad, espontaneidad de la acción, sino también puede conducir a las sociedades hacia el fracaso y frenar el desarrollo.

⁵⁹ Cfr. Artículo 3, *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2013.

⁶⁰ Cfr. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, dirección en internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=planear> fecha de consulta: 05 de agosto de 2013.

Bajo esta premisa, se propone que la planeación adquiriera el adjetivo de “estratégica”. Término que deriva del latín *strategia*, que a su vez procede de las palabras griegas *stratos* y *agein*, que significan ejército y conductor o guía (respectivamente), y por consiguiente hacen referencia al arte de dirigir las operaciones militares. Dentro de esta concepción militar, la estrategia plantea metas específicas de largo alcance para cumplir un objetivo, que en este caso es ganar la guerra. A diferencia de la táctica, la estrategia se orienta a grandes fines y a los mandos de autoridad superiores.

De esta forma la planeación estratégica se refiere a:

Una herramienta de gestión para ayudar a una organización a mejorar su desempeño, asegurando que sus miembros trabajen con los mismos objetivos y ajustar de forma continúa la dirección de la organización, ante los cambios del entorno con base en los resultados obtenidos.⁶¹

En razón de lo anterior, algunas de las características clave de la planeación estratégica son:

1. Es guiada por un sentido general de dirección: la planeación estratégica no supone una herramienta fría que promueve objetivos que son impuestos por los superiores, sino que implica objetivos compartidos que involucran a todos sus miembros.

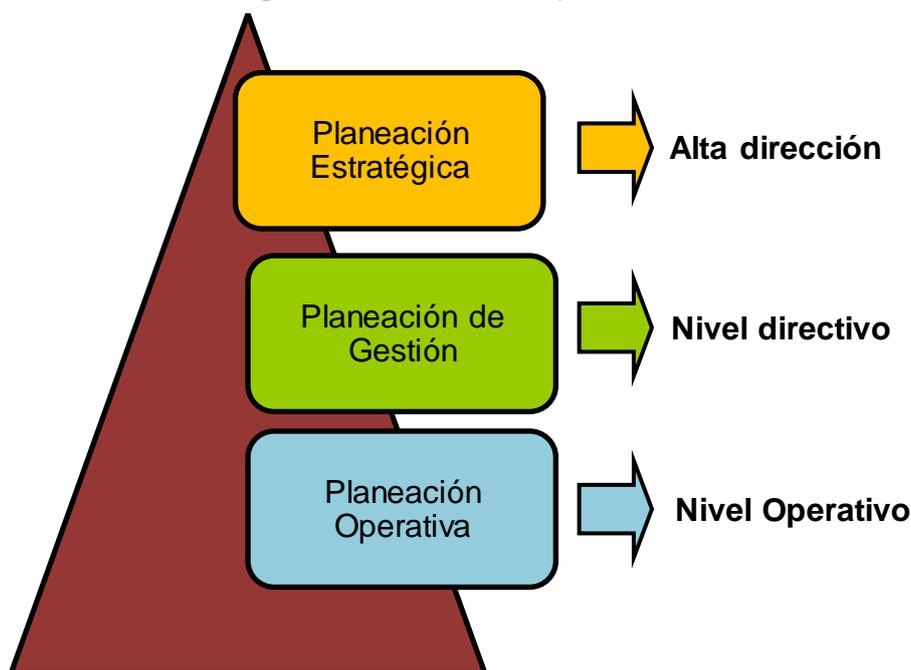
⁶¹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATION PLANNING, Strategic Planning: Concept and Rationale, en Education Sector Planning Working Papers, document of work, No. 1, UNESCO, París, 2010, pág. 10, traducción propia.

2. Es sensible con el entorno: para ser eficaces, las organizaciones deben ser sensibles y adaptarse al entorno, el cual cambia y se transforma continuamente.
3. Se orienta a los resultados: no busca vigilar que los insumos y actividades se realicen conforme a lo programado, sino que, enfatiza que se cumplan los resultados esperados.
4. Es un instrumento de movilización: la planeación estratégica no puede tener éxito sin el compromiso de los ejecutores del plan y las diferentes partes interesadas. El éxito sólo puede obtenerse a través de un proceso inclusivo donde la gente se identifique con el plan y si se siente motivada para producir los resultados esperados. Debe existir un espíritu de pensamiento estratégico en toda la organización.
5. Es flexible en su aplicación: un plan estratégico es ordenado y no es rígido, es decir que, en su instrumentación debe contar con la capacidad de adaptarse continuamente. Esta adaptación se realiza comúnmente a través de la preparación de los programas operativos anuales, que son una parte esencial del proceso de planeación estratégica⁶².

3.1.1. Niveles de la Planeación

El sistema de planeación municipal se integra por diferentes niveles, los cuales responden de acuerdo a la estructura de dirección, mando u organización del gobierno y administración pública, tal como se ilustra en la siguiente pirámide:

⁶² Cfr. Ibid, op., cit., págs. 10-13.

Diagrama 7. Niveles de planeación

FUENTE: *Elaboración propia con información del Diplomado “Presupuesto basado en Resultados” impartido por la SHCP y la UNAM del 24 de junio al 13 de diciembre de 2013*

Las principales diferencias entre estos tres tipos de planeación:

- La planeación estratégica es encabezada por los altos mandos, que a nivel municipal son el Ayuntamiento y el Presidente Municipal quienes se encargan de dirigir y establecer las directrices de políticas públicas, sus objetivos y estrategias generales.
- La planeación de gestión o táctica corresponde a los Directores o Titulares de las dependencias generales que integran la administración pública municipal. En este nivel el punto de partida es la planeación estratégica, y responde al ingenio y creatividad de los responsables para determinar la manera más satisfactoria para cumplirla, los criterios para utilizar y articular los recursos disponibles, la asignación de

responsabilidades, así como la definición de los bienes y servicios que deben generarse.

- La planeación operativa responde a las autoridades de mandos medios como pueden ser los Jefes de Departamento. En este nivel se definen los aspectos más específicos e inmediatos a realizarse para cumplir con los objetivos establecidos en la planeación estratégica y de gestión. Se centra principalmente en los procesos y actividades que deben generarse para cumplir con la entrega de bienes y servicios.

Como puede observarse los tres niveles de planeación están estrechamente relacionados. Sin la correcta aplicación de alguno de ellos, los demás se ven seriamente limitados, de aquí la importancia de contar con instrumentos de decisión que permitan su vinculación y sinergia.

3.1.2. Planeación estratégica en el ámbito municipal.

Tal como se analizó en el capítulo 1 y 2 la gestión pública municipal enfrenta grandes desafíos, que exigen la inminente necesidad de que asuma un nuevo rol con un mayor liderazgo democrático, que asuma un cambio de paradigma en la gestión, un enfoque estratégico y una orientación basada en resultados, en el marco de la complejidad que implica el desarrollo local. Hoy día, gobernar un municipio requiere de instrumentos de gestión y dirección que permitan articular y conducir dicha complejidad:

...la gestión de la complejidad es el factor crítico actual y es, desde esta multiplicidad de variantes y actores, desde las que la planificación estratégica puede ser un buen instrumento de dirección y gestión estratégica del territorio; un buen instrumento para gobernar bien, una herramienta idónea para mejorar la capacidad de organización y acción bajo el liderazgo democrático con una finalidad última: contribuir a potenciar el desarrollo de las ciudades para que tengan capacidad de dar respuesta a retos tan

decisivos como la plena ocupación, el equilibrio territorial, la sostenibilidad, la cohesión social o la igualdad de oportunidades, a título de ejemplo.

...Para materializar este nuevo papel del gobierno local la planificación estratégica es uno de los avíos con mayor capacidad para producir este cambio... en la medida en que planificar estratégicamente significa sobrepasar la capacidad de la administración como gestora únicamente de competencias y recursos para pasar a coordinar las relaciones de cooperación públicas, privadas e institucionales en función de objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales construidos desde el reconocimiento y la atención a los intereses individuales, a una visión de futuro y a las necesidades de la ciudadanía.⁶³

Los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal no son una tarea sencilla, ya que enfrentan una serie de limitantes y desafíos que pueden provocar ambientes de incertidumbre en los procesos de elección para resolver diferentes problemas públicos. Un contexto de incertidumbre se caracteriza por poseer información deficiente en la toma de decisiones, de tal forma que no existe control sobre la situación, no se tiene la capacidad para prever escenarios futuros, hay espontaneidad o improvisación en la acción, por lo cual las posibilidades de seleccionar la mejor decisión y de conocer sus resultados, son muy reducidas. Aunado a lo anterior, los municipios no pueden darse el lujo de tomar decisiones equivocadas en un contexto donde los problemas son complejos y crecientes, el tiempo y los recursos son escasos, y las consecuencias son palpables y visibles de manera directa. De esta manera, se requieren de instrumentos de decisión que permitan dotar de un ambiente de mayor certidumbre, con información precisa y confiable a los procesos de toma de decisiones y hechura de las políticas públicas, por lo que la planeación estratégica en el ámbito municipal se convierte en el mejor instrumento para aprovechar la información disponible que como gobierno de proximidad tiene la

⁶³ MARÍA GARCÍA PIZARRO, op., cit., págs. 20 y 28.

oportunidad de disponer, y en tal sentido, encauzar las decisiones con mayor certidumbre, con una visión preventiva y estratégica, con información precisa y confiable.

La planeación es un aspecto fundamental y la base del proceso administrativo, porque de esta depende que las siguientes fases puedan desarrollarse plenamente. La ausencia de sistemas de planeación en el ámbito local, no solo generan la falta de un proyecto común del municipio, sino que la carencia de visión provoca la desarticulación, fragmentación, ineficacia y la falta de orientación entre las políticas públicas, lo cual se traduce en un mal ejercicio del gasto público.

Al respecto José María Ramos García dice que:

La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazos al desarrollo local. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país. En efecto, la ausencia de sistemas de planeación eficaces y con visión de impacto social ha provocado que el desarrollo local presente limitaciones en la mayor parte de los municipios mexicanos.⁶⁴

Por tal razón los gobiernos municipales requieren de instrumentos de decisión que les permitan visualizar y comprender las necesidades y problemáticas del territorio y la población, pero además, que sirvan de base para conducir estratégicamente la acción pública local hacia un estadio de mayor competitividad y desarrollo local. Desde esta perspectiva, se hace evidente la importancia de que los municipios planifiquen estratégicamente el desarrollo local, que opten por definir un futuro compartido y establecer las

⁶⁴ JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA, op., cit., pág.18.

estrategias necesarias que permitan alcanzarlo. Contar con un proyecto rector y estratégico del desarrollo es fundamental, toda vez que un municipio que se plantee seriamente su posicionamiento en un horizonte temporal determinado, debe contar con una estrategia propia, clara, consistente y estable que permita:

- Determinar la opción estratégica de transformación escogida por el municipio.
- Identificar, delimitar y determinar la intervención a través de políticas públicas en aquellos escenarios de acción del desarrollo local.
- Establecer aquellos proyectos estructurantes y motores para el desarrollo.

Los municipios en México tienen la oportunidad de definir su estrategia de futuro a través del Plan de Desarrollo Municipal. Al respecto el marco jurídico en materia de planeación, establece la obligatoriedad de que los municipios cuenten con un PMD, no obstante, es evidente que el éxito o fracaso de una estrategia no depende de si existe o no un Plan, sino de que sea realmente un instrumento de decisión y dirección de la gestión pública. Tal como lo apunto Pascual Maragall cuando fue alcalde de Barcelona quien señaló acertadamente que “el Plan Estratégico no ha tenido nunca el síndrome del gallo que creía que al cantar por la mañana haría salir el sol”⁶⁵. El PMD debe incorporar innovaciones metodológicas que permitan revalorar su importancia y oportunidad para conducir y materializar el desarrollo y la competitividad local.

Al respecto Jesús García López argumenta que:

Es el instrumento que tiene la administración municipal para fijarse objetivos, estrategias, programas de trabajo y sus propias acciones de gobierno. Exige un desempeño eficiente, capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos, pues de nada sirve un plan sino se tiene la capacidad para

⁶⁵ JOSEP MARIA PASCUAL ESTEVE, *La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*, CIDEU, Barcelona, 1999, pág. 9.

ejecutarlo. A través de la planeación municipal se hace participar a la comunidad, a los distintos sectores y segmentos del municipio, en la definición de metas, en la integración de programas, en su ejecución, en su control y vigilancia continua.⁶⁶

3.2. Beneficios y retos de la planeación estratégica.

El proceso de planeación estratégica ofrece una serie de beneficios para los municipios, aunque también genera retos, los cuales están relacionados con la aplicación de una metodología inadecuada, o que aplicada incorrectamente puede significar su fracaso.

Para María García Pizarro la planeación estratégica siempre que integre una metodología correcta, puede reflejarse en los siguientes beneficios:

1. Disponer de una estrategia compartida, basada en un amplio consenso, la cual se refleja a través de un número determinado de proyectos que permiten articular los esfuerzos, capacidades y recursos en una misma dirección.

Disponer de una estrategia significa definir el modelo de futuro del municipio y su posicionamiento deseable y posible en un determinado periodo de tiempo, en cual se identifique con claridad su estructura y dinámica interna y externa frente a otros municipios, ciudades, regiones, territorios e incluso a nivel internacional.

También implica, identificar aquellos escenarios de acción e intervención en los cuales se deben incidir para promover un desarrollo local

⁶⁶ JESÚS GARCÍA LÓPEZ, op., cit., pág. 248.

progresivo e integral, que permitan no solo dar forma y sentido a la edificación del modelo de futuro, sino articular las diversas políticas públicas que ante la complejidad y amplia dimensión del desarrollo local deben conducirse sobre una misma dirección.

Asimismo, disponer de una estrategia significa identificar aquellos proyectos clave, estructurantes y que por su importancia se convierten en los motores para potenciar de manera significativa el cumplimiento de los diversos objetivos y ámbitos de la estrategia. Son proyectos que permiten detonar la cohesión social y económica del municipio.

2. Permite coordinar y articular a los principales actores locales en una misma dirección. En la actualidad el desarrollo local es una tarea compartida, por lo que la planeación estratégica es un instrumento que permite generar consenso, establecer puntos de encuentro y una coordinación sostenida entre aquellos actores que tienen las capacidades para intervenir e incidir positivamente en la transformación progresiva hacia un mejor bienestar social del ser humano y del municipio. La planeación estratégica permite construir objetivos comunes y delimitar responsabilidades concretas.

En este sentido, el rol de los gobiernos locales debe ser asumirse con un liderazgo democrático que les permita desempeñarse como un catalizador de las relaciones de cooperación entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que actúen a favor de un modelo de futuro del municipio.

3. Permite generar una cultura de confianza y corresponsabilidad con la ciudadanía. El desarrollo local es una tarea democrática, lo cual implica fortalecer y consolidar los vínculos y canales de participación social en los procesos de toma de decisiones y hechura de las políticas públicas.

4. Refuerza el liderazgo político de los gobiernos municipales. La planeación estratégica fundada en procesos de participación democrática y la articulación entre los diversos actores locales en la hechura de las políticas públicas puede ser la fórmula para aumentar la representación política de los gobiernos.

En cuanto a los retos que enfrenta la planeación estratégica se ubican los siguientes:

1. Identificar y conseguir la participación e implicación de actores con capacidad para incidir en las estrategias del modelo y proyecto de futuro. Dado que el desarrollo local es una tarea que debe generar el consenso, organización y articulación de los diversos actores locales es fundamental integrar la participación e implicación de aquellos agentes con los que es necesario interactuar a efectos de que se integren y participen en políticas públicas con objetivos y direcciones compartidas.
2. Debe existir voluntad política para el impulso y ejecución del plan. Uno de los errores más frecuentes en materia de planeación, es que se piensa que su proceso concluye con la fase de elaboración del plan, de tal forma que su no ejecución puede convertirse en un riesgo latente.

La no ejecución o falta de voluntad política para cumplir los planes estratégicos de desarrollo provoca la falta de desconfianza en la utilidad de los planes, entendidos como instrumentos orientados a la acción y que permiten transformar la realidad. Un plan no se ejecuta por sí mismo, y requiere del empleo de otros instrumentos de gestión que aseguren su implementación y materialización, tales como los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto.

3. Orientar los objetivos y estrategias bajo criterios de factibilidad y viabilidad, y determinar metas que puedan cumplirse. La creación de expectativas que no pueden cumplirse en tiempo y forma de acuerdo a lo planeado y que no pueden efectuarse correctamente, genera insatisfacción. Formular un modelo de futuro debe considerar las probabilidades de poderse llevar a cabo. Si bien la planeación es flexible y adaptable a las circunstancias del entorno que son cambiantes, no significa, que la planeación se sustente en suposiciones sin fundamento.
4. La comunicación del plan debe generar confianza y sensibilidad hacia los ciudadanos y diversos actores locales, con el objeto de potenciar su participación en las estrategias del desarrollo.
5. Se debe contar con una estructura y organización administrativa que garantice la ejecución del plan. En el ámbito municipal la implementación de los principales instrumentos de gestión y dirección del desarrollo local son responsabilidad del Presidente Municipal quien es el titular de la administración pública, la cual debe contar con las capacidades suficientes que le permitan garantizar la ejecución del plan⁶⁷.

3.3. Herramientas de la planeación estratégica

La planeación estratégica incorpora una serie de innovaciones metodológicas que logran hacer de la planeación el punto de inicio para materializar un auténtico desarrollo y competitividad local, pero además, que favorecen procesos de toma de decisiones y la hechura de políticas públicas con un ambiente de certidumbre. De esta manera, a continuación se presentan una serie de herramientas que permiten potenciar el aprovechamiento, análisis y sistematización de la información para orientar decisiones bajo un proceso de

⁶⁷ Cfr. MARÍA GARCÍA PIZARRO, *op., cit.*, págs. 29-39.

selección de alternativas, prioridades, recursos, etc., y que permitan establecer los mecanismos necesarios para vigilar, controlar, evaluar, mejorar continuamente la hechura de las políticas públicas, así como dotar de insumos de calidad para la transparencia y rendición de cuentas del desempeño. Tales herramientas son:

- a) Matriz FODA.
- b) Metodología de Marco Lógico.
- c) Matriz de Indicadores por Resultados.
- d) Matriz de Gestión del Tiempo.

Se recomienda que cada una de estas herramientas se realice de manera particular para cada escenario de acción e intervención, que dada la complejidad y especificidades de las variables que pueden caracterizar a cada uno de éstos, es necesario hacer su análisis de manera específica, lo cual permitirá la hechura de políticas públicas efectivas que se reflejen en una transformación progresiva en la calidad de vida y bienestar de las personas.

3.3.1. Matriz FODA.

La Matriz FODA, es un acróstico que se compone por los siguientes elementos:

- **Fortalezas:** son las capacidades internas con que cuenta la organización pública, las cuales puede controlar y emplear para realizar actividades de manera eficaz; además constituyen aquellos elementos que le dotan de una posición privilegiada, que pueden favorecer el posicionamiento del municipio sobre un determinado periodo de tiempo y frente a otros territorios.

- Oportunidades: son aquellos factores externos y favorables que se manifiestan en el entorno, los cuales no se controlan porque dependen de fuerzas que salen del control de una organización, pero que pueden emplearse y explotarse para realizar ciertas actividades; además otorgan ventajas comparativas a los municipios.
- Debilidades: son aquellos factores internos que constituyen una situación desfavorable o deficiente, así como una carencia que debe superarse para poder cumplir con determinados objetivos.
- Amenazas: son aquellas situaciones externas que provienen del entorno, que no pueden controlarse y que afectan el cumplimiento de los objetivos.

A partir del análisis de las variables de estos cuatro elementos es posible obtener un diagnóstico preciso a partir del cual es posible desarrollar estrategias efectivas sobre una determinada situación. No obstante, dado que el entorno es cambiante y dinámico, es necesario actualizar continuamente la matriz, con el objeto de observar la pertinencia de determinadas estrategias, o en su caso reformular, modificar o incluso cancelar la política pública al respecto.

La Matriz FODA significa identificar las variables de cada uno de los elementos, sin embargo no se limita a un simple enlistado, sino al cruce de información de manera lógica, que permita diseñar estrategias efectivas, tal como se muestra a continuación:

Tabla 2. Matriz FODA

	Lista de Fortalezas	Lista de Debilidades
Lista de Oportunidades	<p>FO Estrategia que utiliza las fortalezas para maximizar las oportunidades</p>	<p>DO Estrategia para minimizar las debilidades aprovechando las oportunidades</p>
Lista de Amenazas	<p>FA Estrategia que utiliza las fortalezas para minimizar las amenazas</p>	<p>DA Estrategia para Minimizar las Debilidades evitando las amenazas</p>

FUENTE: *Elaboración propia*

La toma de decisiones implica la selección de las mejores alternativas en razón de los objetivos que se persigan, por lo que la Matriz FODA permite conocer, comprender, analizar las variables y seleccionar estrategias que direccionen correctamente el proyecto de desarrollo de un municipio. Una buena elección dota de seguridad y certeza, pero sobre todo, puede hacer la diferencia entre el éxito o fracaso de las políticas públicas.

3.3.2. Metodología de Marco Lógico

La Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta de la planeación estratégica que permite alinear los planes y programas con el Presupuesto basado en Resultados, dado que su metodología incluye diferentes elementos que dan sentido a la Gestión para Resultados. La MML plantea la articulación de los objetivos, estrategias y metas de la planeación con la asignación del gasto público, de tal forma que el presupuesto municipal no sea disperso, se

pulverice en políticas sin un rumbo claro y se oriente hacia múltiples direcciones que pueden ser opuestas unas de otras:

La MML permite que al interior de los municipios se desarrollen importantes mejoras para generar resultados, mucho más satisfactorios, pues en vez de definir una sola manera de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en cuanto a la forma de lograr los resultados y objetivos. Como parte distintiva de éste instrumento, los resultados a alcanzar son determinados con gran detalle, mediante objetivos e indicadores verificables que son precisados de manera coordinada entre los involucrados en la gestión del programa presupuestario.⁶⁸

La MML es una herramienta útil que pretende evitar cuatro problemas frecuentes entre los diversos programas y proyectos de desarrollo:

1. La existencia de múltiples objetivos con actividades que no conducen a su cumplimiento.
2. La inexistencia de un método que permita comparar lo planeado contra los resultados obtenidos.
3. El fracaso en su ejecución por no existir una definición clara de responsabilidades
4. La falta de métodos de seguimiento y control.

Es común observar desconfianza sobre la utilidad de los planes de desarrollo, dado que surgen interrogantes de ¿qué es lo que se va a lograr con el plan?, ¿cómo se van a realizar sus objetivos y estrategias? y ¿cómo se puede saber si se cumplen los objetivos y estrategias?. El MML permite responder de manera eficiente a los anteriores cuestionamientos.

⁶⁸ SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 200.

Cabe mencionar tal como señala Julio Franco Orozco, que la razón por la que año con año los presupuestos de los distintos ámbitos de gobierno aumentan sin mejorar los resultados en las áreas estratégicas de la vida nacional, se debe a que se han creado y se siguen creando programas públicos que no atacan las causas de los problemas, de tal manera que éstos programas son hechos a partir de ocurrencias y la carencia de un método que dote de información confiable⁶⁹. Desde esta premisa, la Metodología de Marco Lógico permite que las políticas, programas y proyectos se orienten a la consecución de objetivos y estrategias efectivas del desarrollo, pero además dota de elementos y herramientas que logran verificar, controlar, evaluar y corregir o mejorar continuamente dichos programas, de tal forma que aquellos programas que tengan deficiencias sean corregidas, o en todo caso si muestran un mal desempeño o el incumplimiento de los objetivos que persiguen, se eliminen o cancelen. A partir de esta metodología es posible contar con políticas públicas, programas y proyectos eficientes, eficaces y de calidad, que promuevan la asignación del gasto público de manera inteligente y racional.

Por tales razones es fundamental comprender las etapas que componen la MML:

1. Identificación del problema y alternativas de solución.
2. Matriz de Indicadores para Resultados.

3.3.2.1. Identificación del problema y alternativas de solución.

La identificación del problema y alternativas de solución significa el análisis estructurado de la información, el cual debe generarse a partir de cinco elementos analíticos como son:

⁶⁹ Cfr. JULIO FRANCO OROZCO, op., cit., pág. 57.

1. Análisis de involucrados:

El desarrollo local es una tarea compartida, en la que deben articularse y crearse sinergias entre los diversos actores con capacidad para incidir de manera positiva en determinadas estrategias. Bajo esta perspectiva el análisis de involucrados permite:

- a) Identificar aquellos actores involucrados dentro de una política pública o proyecto.
- b) Definir sus intereses y enfoque sobre problemas específicos.
- c) Identificar los recursos con que disponen los actores para intervenir sobre un problema.
- d) Delimitar sus responsabilidades de acuerdo a los roles que desempeñan.
- e) Reconocer el interés que cada actor tiene y su posición de cooperación frente a la política o proyecto.
- f) Identificar los conflictos que cada actor puede tener con respecto a la política o proyecto.
- g) Identificar la dimensión del consenso que debe promoverse.
- h) Concluir sobre la viabilidad de una política o proyecto.

El análisis de involucrados debe identificar al menos cuatro posiciones mínimas para conducir una política o proyecto:

- I. A los que participan en la hechura de la política y proyecto.
- II. A los indiferentes.
- III. A los opositores.
- IV. A los beneficiarios.

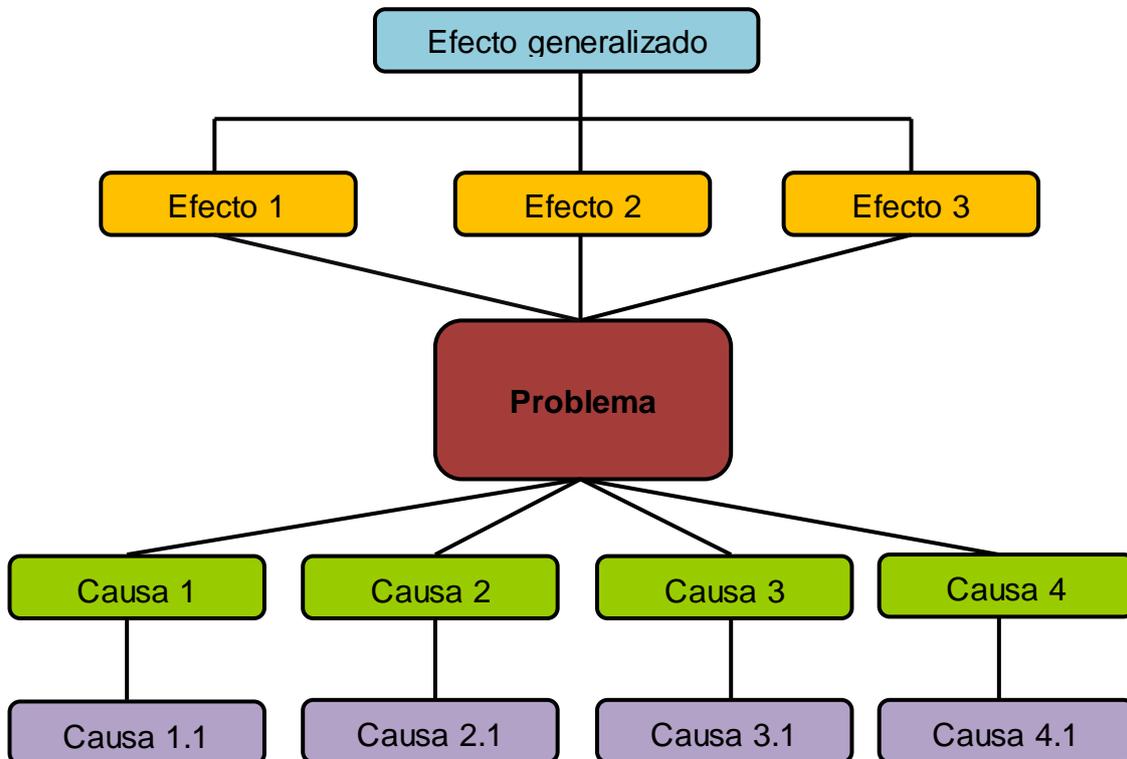
2. Análisis del problema:

Dentro de este elemento se debe ubicar la situación negativa que es necesario revertir y la que se intenta diagnosticar a partir de un árbol de problemas en que se identifica el problema central y las causas y efectos que genera. El árbol de problemas será más efectivo entre mayor participación e información incorpore de los actores involucrados.

El planteamiento del problema es fundamental para desarrollar las siguientes etapas. Un problema mal formulado puede conducir a una única y/o mala solución. En cambio un problema planteado correctamente debe ser lo suficientemente concreto para facilitar la búsqueda de soluciones, pero también lo suficientemente amplio para identificar alternativas de solución, en vez de una solución que puede no ser la mejor. Una política pública mal diseñada que no ataca las causas de los problemas públicos, provoca la pulverización y una asignación ineficiente del gasto público.

El árbol de problemas consiste en que a partir de la identificación del problema central se ramifiquen los efectos negativos que produce y las causas que lo originan, tal como se ilustra en el siguiente esquema:

Mapa mental 1. *Árbol de problemas*



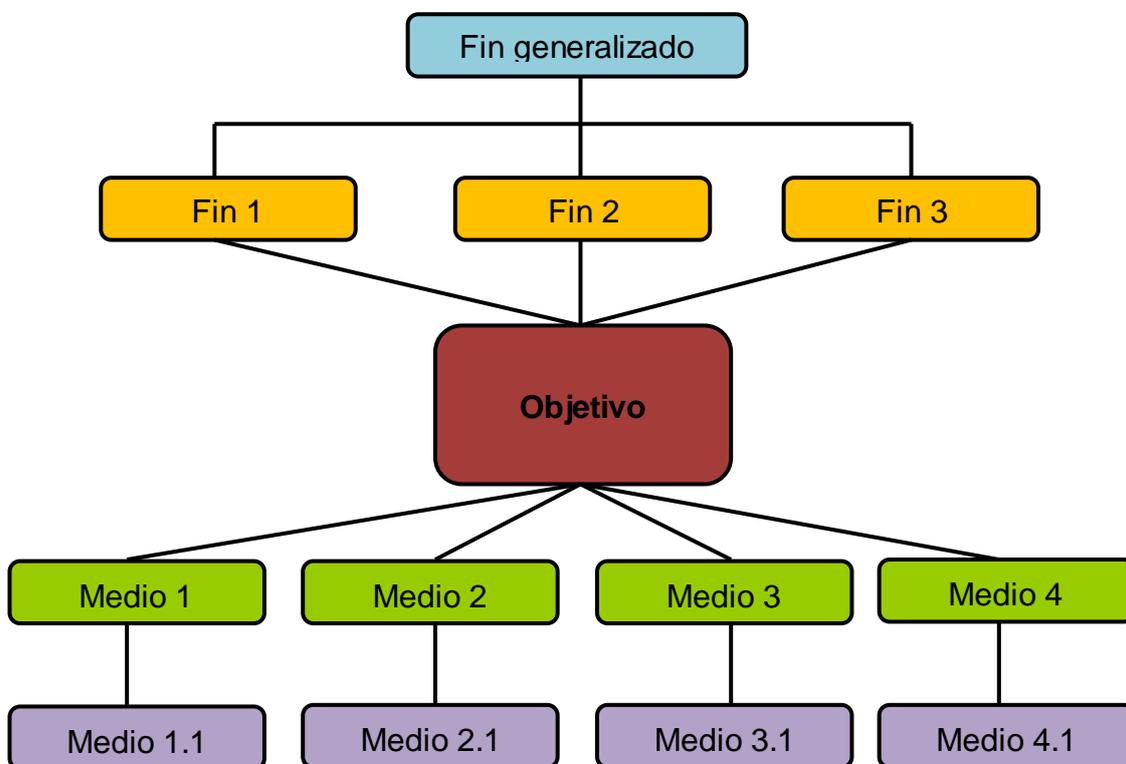
FUENTE: *Elaboración propia.*

3. Análisis de objetivos:

El análisis de objetivos significa identificar la situación futura deseada, es decir aquel escenario donde el problema central ha sido resuelto. Se construye a partir de un árbol de objetivos el cual se integra en función del contenido del árbol de problemas, donde las situaciones negativas se convierten en condiciones positivas deseables y factibles. Lo anterior significa que el problema central debe visualizarse positivamente a través de un objetivo, las causas se convierten en medios y los que eran efectos se transforman en fines.

A continuación se ilustra el proceso de transformación del árbol de problemas hacia uno de objetivos:

Mapa mental 2. Árbol de objetivos



FUENTE: *Elaboración propia*

El árbol de objetivos se traduce en aquella situación futura que se desea alcanzar y establece los medios necesarios para realizarlo. Es un diagrama a partir del cual es posible definir una dirección clara de hacia dónde se quiere llegar, y los medios que deben emplearse para poder hacerlo:

El objetivo central es una hipótesis central o propósito de hacia cual se orientan los esfuerzos del Programa Presupuestario (PP), los objetivos deben contar con las siguientes características:

- Ser realistas: deben ser alcanzables con los recursos disponibles, bajo la situación externa en la que se desarrolla el PP.
- Deben tener una temporalidad específica (corto, mediano o largo plazo).

- Deben ser coherentes y garantizar que el logro de cada uno de ellos contribuye al logro de un objetivo de mayor jerarquía o de diferente temporalidad.
- Deben ser medibles, es decir podrán asociársele variables que permitan establecer una comparación del avance.⁷⁰

4. Análisis de alternativas de solución:

El análisis de alternativas de solución consiste en identificar y seleccionar aquellos medios más factibles, que de manera eficiente y eficaz pueden dotar de mejores condiciones para cumplir con el objetivo (propósito) y fines.

Una vez que se selecciona la solución dentro de las alternativas existentes, es necesario que en los medios elegidos que se encuentran más abajo en la raíces del árbol de objetivos, se identifiquen aquellas actividades sustantivas y concretas que en términos operativos son necesarias realizar para conseguir y cumplir con el medio. En razón de la dimensión y contenido de la selección de alternativas de solución, dependerán las características y tamaño de una política, programa o proyecto.

5. Estructura Analítica del Proyecto:

Una vez que se selecciona los medios y se identifican aquellas acciones sustantivas que deben realizarse para cumplirse, se cuentan con todos los elementos para construir la Estructura Analítica del Proyecto (EAP), la cual se traduce en la primera columna de resumen narrativo que integra la Matriz de Indicadores de Resultados. De esta forma la EAP esquematiza los niveles jerárquicos de intervención sobre los cuales se realiza una determinada

⁷⁰ SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 203.

política, programa o proyecto, y su contenido retoma aquellos elementos que forman parte del árbol de objetivos y la selección de alternativas.

Los niveles jerárquicos de intervención que integran la EAP o el resumen narrativo son:

Diagrama 8. *Composición de la estructura analítica del problema*



FUENTE: *Elaboración propia*

3.3.2.2. Matriz de Indicadores por Resultados.

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) es una herramienta de la planeación estratégica y del Presupuesto basado en Resultados, que permite integrar los elementos necesarios para la realización del ciclo presupuestario.

La Secretaría de Finanzas del Estado de México señala que entre algunas de las ventajas de la MIR para los ayuntamientos son:

- Establece con claridad los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo.
- Incorpora indicadores de gestión y estratégicos que permiten medir, dar seguimiento y evaluar el desempeño.
- Identifica los medios para verificar la información de los indicadores.
- Describe los bienes y servicios que deben otorgarse, así como las actividades que deben realizarse para producirlos.
- Incluye supuestos o aquellos riesgos que pueden afectar el cumplimiento de un programa.
- La MIR organiza y articula los elementos y categorías programáticas con el Presupuesto basado en Resultados.
- Permite focalizar la atención y esfuerzos de los ayuntamientos hacia un proyecto de futuro concreto.
- Permite retroalimentar el ciclo presupuestario⁷¹

La MIR se integra por las siguientes columnas y filas, las cuales resumen los aspectos más relevantes de una política, programa o proyecto:

Tabla 3. Matriz de Indicadores de Resultados

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

FUENTE: *Elaboración propia.*

⁷¹ Cfr. *Ibid*, op., cit., pág. 205.

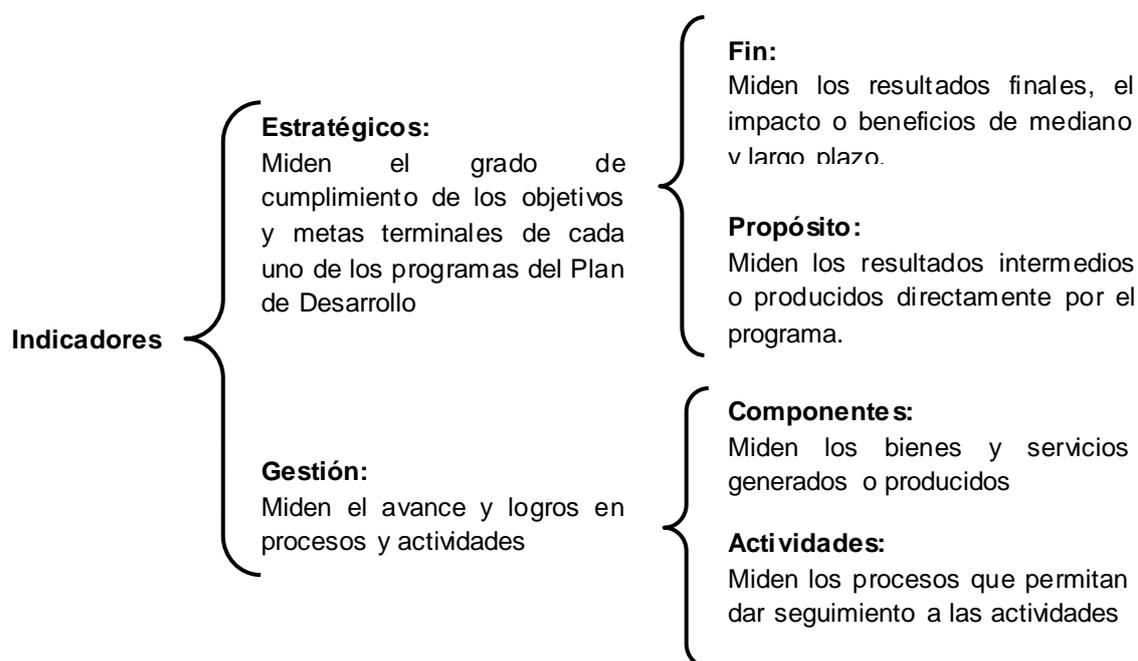
a) Resumen Narrativo

El Resumen Narrativo es producto de la estructura analítica descrita con anterioridad, la cual refiere el fin, propósito, componentes y actividades. En esta parte la MIR adquiere una lógica vertical para su análisis y entendimiento, de tal manera que considera que, si se llevan a cabo las actividades, se genera entonces el producto o componente; si se entregan los componentes, se logra el propósito; y si se cumple el propósito se contribuye al cumplimiento del fin establecido.

b) Indicadores

Los indicadores son una herramienta de gran utilidad para determinar la eficacia, eficiencia, calidad y economía de una política pública. Miden el resultado o desempeño de la gestión pública municipal y son el mecanismo que permite determinar el cumplimiento de Plan Municipal de Desarrollo y de los Programas Operativos Anuales. Es precisamente la consolidación de los indicadores, el factor fundamental que permite orientar la metodología del Presupuesto basado en Resultados, porque es a través de la información que producen sobre la evaluación del desempeño, como se puede orientar una mejora en la calidad del gasto público.

Los indicadores de la MIR se definen para cada nivel de acuerdo al siguiente esquema:



FUENTE: *Elaboración propia.*

Un buen indicador debe ser factible en su medición y los costes de producirlo no deben ser mayores que el beneficio que produce. Su utilidad radica en la información confiable y de calidad que pueda producir. Existen modelos matemáticos que pueden ser de utilidad para determinar la fórmula o modelo matemático de un indicador, en razón del objeto que persiga; no obstante, el más común es aquel que divide un numerador sobre un denominador y el resultado se multiplica por un factor de escala:

$$\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} \times \text{Factor de escala} = \text{Indicador}$$

Medir y evaluar el desempeño de la gestión pública municipal, no es igual a medir la capacidad productiva o la riqueza que produce una empresa, la cual puede realizarse en términos cuantitativos. Los planes y programas municipales, muchas de las ocasiones persiguen fines y objetivos sociales que difícilmente pueden medirse en términos cuantitativos, lo cual dificulta la definición de la metodología y variables de un indicador. Además de que los

parámetros de medición y evaluación en el sector público, no pueden estandarizarse, dado que cada programa persigue objetivos y lógicas diferentes.

c) Medios de Verificación

En virtud de que la integración de los indicadores de la gestión pública municipal, no es una tarea sencilla, los Medios de Verificación se refieren a aquellas fuentes de información a partir de las cuales se pueden alimentar las variables de los indicadores, lo cual permite que los responsables de su elaboración cuenten con las fuentes necesarias, o en su caso, de prever aquella información que deben recolectar a lo largo de la etapa de ejecución.

d) Supuestos

Se refieren a aquellos factores externos o riesgos que están fuera del control de los responsables de la ejecución. Los supuestos establecen aquellas condiciones que inciden en el éxito o fracaso de un programa. Su análisis adquiere una lógica horizontal

*El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. Si producimos los Componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin. Los supuestos representan un juicio de probabilidad de éxito del proyecto...*⁷²

⁷² EDGAR ORTEGÓN, JUAN FRANCISCO PACHECO y ADRIANA PRIETO, Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Serie Manuales, No. 42, Instituto Latinoamericano y el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), Chile, 2005, pág. 27.

Uno de los grandes beneficios de la Matriz de Indicadores por Resultados es que permite articular los tres niveles de planeación: estratégica, de gestión y operativa.

3.3.3. Matriz de Gestión del Tiempo.

La Matriz de Gestión del Tiempo es una herramienta útil de planeación estratégica que puede permitir priorizar y asignar racionalmente los recursos públicos en base a la identificación y diferenciación de aquellas acciones que son urgentes e importantes, tal como se ilustra en la siguiente matriz:

Tabla 4. *Matriz de Gestión del Tiempo*

	Urgente	No urgente
Importante	Cuadrante 1: <i>Lo más importante y lo más urgente</i>	Cuadrante 2: <i>Lo más importante y lo menos urgente</i>
No importante	Cuadrante 3: <i>Lo menos importante y los más urgente</i>	Cuadrante 4: <i>Lo menos importante y menos urgente</i>

FUENTE: *Elaboración propia.*

La Matriz de Gestión del Tiempo es una herramienta útil para establecer prioridades, ya que el orden de los cuadrantes permite determinar un rango de prioridades sobre aquellas acciones que de acuerdo a su papel estratégico deben ser o no realizadas, por ejemplo:

- a) El cuadrante 1 engloba aquellas acciones que deben realizarse de manera inmediata, dada su alta prioridad.
- b) El cuadrante 2 son aquellas acciones que deben realizarse antes de que se conviertan en importantes.
- c) El cuadrante 3 son acciones que deben realizarse cuando las importantes se hayan realizado.
- d) El cuadrante 4 son acciones que de no realizarse no genera consecuencias negativas, por lo que se justifica su no ejecución.

3.4. Contexto de la Planeación estratégica municipal.

La planeación responde a diversos escenarios a partir de los cuales debe orientarse y conducirse, además existe una base institucional responsable del ejercicio de la planeación del desarrollo en los municipios, quienes deben ser capaces de incorporar las innovaciones metodológicas que constituye la planeación estratégica. Por tales motivos, es importante conocer el contexto de la planeación municipal a través de su marco normativo, marco de la planeación y marco institucional.

3.4.1. Marco jurídico.

Existen una serie de disposiciones jurídicas que regulan los criterios, metodologías e instrumentos, así como los ámbitos de competencia y coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que direccionen y gestionen su desarrollo. En tal sentido, depende de la entidad federativa y del municipio al que se haga referencia, como se puede determinar y especificar su propio marco normativo. Por tal razón, a continuación se identifican aquellos ordenamientos legales de común existencia para los estados y municipios que deben observarse y cumplirse de acuerdo a su contenido:

Diagrama 9. Marco jurídico de la planeación



FUENTE: *Elaboración propia.*

A continuación se describen los principales elementos que deben identificarse en los anteriores ordenamientos jurídicos:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

La CPEUM como la ley fundamental del país establece que la planeación del desarrollo nacional debe permitir articular las políticas públicas que realiza el gobierno, pero también, que el desarrollo debe ser producto de un ejercicio democrático donde la sociedad participe y se involucre activamente.

El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo cual debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general. Asimismo establece en el artículo 26, que el sistema de planeación del desarrollo debe ser democrático e imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la

independencia y democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación⁷³.

En el 2008 se reforma el artículo 134 de la CPEUM en la cual se fortalecen los criterios para que la asignación del gasto público sea congruente con la planeación del desarrollo. De tal forma se establece que los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se deberán:

- Administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez
- Para satisfacer los objetivos a los que estén destinados
- Y los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por instancias técnicas⁷⁴.

A partir de dichos preceptos constitucionales, no solo se determina la importancia de que la planeación del desarrollo sea democrática y se genere a través de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas, sino sobre todo, que a raíz de la reforma al artículo 134 se fortalecen los esquemas de articulación entre planes y presupuestos, de tal forma que los objetivos del desarrollo se relacionan directamente con los resultados. En función de lo anterior es que se puede hacer una revalorización de la importancia que juegan los instrumentos de planeación y conducción del desarrollo, y de la inminente necesidad de que los planes no sean solo documentos con buenas intenciones, sino que sean verdaderamente la carta de navegación de las políticas públicas.

Es indiscutible la importancia de incorporar innovaciones metodológicas que permitan la articulación del plan-presupuesto, los cuales son la fórmula para edificar un auténtico desarrollo local.

⁷³ Cfr. Art. 25 y 26, CPEUM.

⁷⁴ Cfr. Art. 134, CPEUM.

Por último la CPEUM en su artículo 115 apunta que los municipios tienen la facultad para formular y aprobar sus planes de desarrollo, los cuales deben estar en concordancia con el plan federal y estatal. A partir de esta facultad municipal, se desprenden una serie de normatividad y lineamientos, en los cuales se identifica la importancia y mecanismos de planeación con que disponen los municipios.

b) Ley de Planeación:

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar las diversas políticas públicas. Por lo que en su artículo 3 a la letra dice que:

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante 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.⁷⁵

⁷⁵ Art. 3, LP.

A pesar de que la Ley versa sobre la planeación nacional del desarrollo, es importante destacar que la planeación en los estados y municipios responde a un alineamiento estratégico que debe generarse entre los tres ámbitos de gobierno. Por lo cual, es relevante conocer cuáles son los mecanismos a partir de los cuales pueden establecerse los medios de coordinación entre éstos. Bajo esta premisa la Ley de Planeación es de importante observancia ya que establece entre otras cosas:

- Las disposiciones generales sobre la planeación nacional del desarrollo.
- Sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Sobre la congruencia de los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales con el Plan Nacional de Desarrollo.
- La obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo.
- Sobre la coordinación entre la federación y las entidades federativas para el cumplimiento del Plan, etc.

c) Constitución Política estatal:

Cada entidad federativa en el marco de su soberanía cuenta con su propia Constitución Política las cuales determinan el funcionamiento del Poder Municipal que lo integra, además determinan las facultades y obligaciones del estado y municipio que en el contexto de un Sistema Estatal de Planeación Democrática deben coordinar las políticas públicas hacia una dirección compartida.

El municipio tal como se analizó en capítulos anteriores, es la base de la organización del Estado, y aunque es autónomo, su desarrollo se enmarca dentro de un contexto más amplio, por lo que uno de los insumos esenciales para conducir la planeación del desarrollo en el ámbito municipal es precisamente el proyecto estatal en cual participa y forma parte.

Bajo este escenario y a manera de ejemplo la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su artículo 139 que:

El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:

I. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva, los indicadores de desarrollo social y humano, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, s

u control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso.⁷⁶

d) Ley Orgánica Municipal de la entidad:

De igual forma, cada entidad federativa cuenta con una Ley Orgánica Municipal o disposición jurídica aplicable, en la cual se regula el Poder Municipal, y en las cuales se determina la autonomía que tiene cada municipio para decidir y conducir su propio desarrollo, con apego a las atribuciones que le competen. No obstante, en dicha Ley se determinan aquellos criterios fundamentales a los cuales debe responder la planeación municipal, y los cuales son:

⁷⁶ Art. 139, CPELySM.

- El plazo límite en el cual debe ser elaborado y aprobado por cabildo el Plan de Desarrollo.
- Atender las demandas prioritarias de la población.
- Propiciar el desarrollo armónico del municipio.
- Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal.
- Vincular el Plan de Desarrollo con los planes federal y estatal.
- Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y programas de desarrollo.
- El Plan debe complementarse con los programas anuales sectoriales de la administración pública municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal.
- La planeación del desarrollo debe ser una tarea democrática y participativa.
- La obligatoriedad del Plan de Desarrollo.
- Su carácter flexible y de adaptación cuando así lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico⁷⁷.

e) Ley de Planeación estatal:

La Ley de Planeación de cada entidad federativa establece el proceso de planeación del desarrollo estatal y municipal. Su existencia refleja la necesidad de contar con un marco jurídico sobre planeación, y ubicarla en su propia dimensión jurídica en función de la importancia que tiene dentro de los procesos de toma de decisiones sobre asuntos y problemas públicos.

La Ley de Planeación de cada entidad federativa u ordenamiento legal aplicable tiene su objeto a partir del Sistema de Planeación Democrática del estado y sus municipios y reconoce la importancia y preceptos de la

⁷⁷ Cfr. Art. 114-122. LOMEM.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución de la entidad.

A manera de ejemplo la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios señala principalmente los siguientes elementos:

- La coordinación y cooperación de la administración pública federal, estatal y municipal.
- La articulación entre planes, programas y presupuesto basado en resultados.
- El proceso de control, seguimiento y evaluación de los indicadores del desarrollo.
- Los lineamientos metodológicos y las políticas de planeación.
- La congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México y los Planes Municipales de Desarrollo.
- La consulta popular que debe realizarse para la integración de la estrategia contenida en los planes de desarrollo.
- Determina las dependencias de la administración pública estatal y municipal responsables de acuerdo a sus competencias, de participar en el proceso de planeación del desarrollo.
- Destaca la posibilidad de que los planes y programas puedan ser modificados como resultado de la permanente evaluación.
- Dar transparencia y un uso racional a los recursos públicos.
- Institucionaliza y da vigencia a la coordinación entre los órdenes de gobierno.
- La necesidad de generar puntos de encuentro y consenso entre diversos actores.
- El sustento de la planeación es la proximidad con los ciudadanos, el cumplimiento de objetivos del desarrollo que permitan elevar la calidad de vida de las personas.

- La planeación del desarrollo involucra de manera conjunta al gobierno estatal y los gobiernos municipales, fortaleciendo la unidad estatal con base en su heterogeneidad y diversidades locales, permitiendo que las estrategias y objetivos de desarrollo de los dos órdenes de gobierno sean una expresión de congruencia entre las políticas públicas.
- La importancia de que a partir de los planes de desarrollo se desagreguen programas sectoriales, especiales, regionales y programas operativos anuales para su ejecución.
- Señala la importancia de ajustar los planes y programas con motivo del inicio de un nuevo gobierno federal, estatal.
- Con motivo de los cambio de gobierno estatal y municipal, sean revisados los objetivos y estrategias de los gobiernos salientes, con el objeto de asegurar la permanencia y consecución de aquellos que sean necesarios.
- Es el Presupuesto basado en Resultados el instrumento fundamental para llevar a cabo la estrategia de desarrollo. De tal forma que anualmente los programas operativos anuales de corto plazo, mantengan congruencia con las estrategias de gran visión.
- Los municipios deben participar en la integración de los programas regionales.
- Establece la obligación de la administración pública estatal y municipal de reportar periódicamente la ejecución de los programas y sus resultados.
- Establece la obligación del gobierno del estado y ayuntamientos de impulsar los mecanismos para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante su coordinación con el gobierno federal y la participación directa de la sociedad en la planeación del desarrollo.
- La importancia de contar con unidades administrativas encargadas de realizar los procedimientos de información, planeación, programación y evaluación de los planes y programas.

- El rol que desempeña la Comisión de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal⁷⁸.

a) Reglamentos Municipales:

La CPEUM establece en su artículo 115 fracción II la facultad reglamentaria de los municipios, señalando que:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.⁷⁹

Bajo esta premisa constitucional los municipios deben cumplir con aquellas disposiciones reglamentarias que regulan los diferentes aspectos de la vida municipal. De tal forma que la planeación del desarrollo y hechura de las políticas públicas deben observar y cumplir con un conjunto de disposiciones que son aprobadas por el cabildo.

Dado el escenario de oportunidad que tienen los municipios en razón de su facultad reglamentaria, existe un universo de posibilidades para que los municipios determinen sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, por lo cual es imposible establecer un marco común de referencia sobre aquellos reglamentos que deban observarse y cumplirse para

⁷⁸ Cfr. *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>, fecha de consulta 19 de julio de 2013.

⁷⁹ Art. 115, CPEUM.

la hechura de las políticas públicas y del desarrollo local. Por lo cual todo ejercicio de planeación en el ámbito municipal no solo debe cumplir con el marco jurídico a nivel federal y estatal que al respecto corresponde, sino también, con lo que a nivel municipal le compete.

A manera de ejemplo, la planeación del desarrollo en el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, se regula a través de las siguientes disposiciones reglamentarias:

- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.
- Reglamento de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

3.4.2. Marco de planeación.

Tal como se observo en el apartado anterior, la planeación municipal se inscribe dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en el Sistema Estatal de Planeación Democrática del cual forme parte. Ambos son un conjunto articulado de procesos, planes y programas para el desarrollo, así como de mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, los cuales crean sinergias, para ejecutar políticas públicas de manera integral para el desarrollo a nivel federal, estatal y municipal.

Diagrama 10. *Marco de planeación municipal*



FUENTE: *Elaboración propia.*

La planeación y edificación de un proyecto de desarrollo local compartido en el ámbito municipal, se diseña a partir del contexto y circunstancias de cada municipio, no obstante, no solo debe vigilar y cumplir con una serie de disposiciones normativas, sino que, sus estrategias de desarrollo deben guardar congruencia con el proyecto estatal y nacional de desarrollo. Este alineamiento que debe generarse entre los ámbitos de gobierno, no significa regresar a un modelo de desarrollo homogéneo y totalizante del desarrollo, sino fortalecer la unidad entre la federación, estados y municipios, que como partes integrantes de una república, deben tener la capacidad de acuerdo, consenso y coordinación sobre estrategias del desarrollo que reconozcan la diversidad y heterogeneidad local; permitiendo que las estrategias y objetivos de desarrollo de los tres órdenes de gobierno, sean una expresión de congruencia entre políticas públicas.

No obstante, no es una tarea sencilla el hacer que los tres órdenes de gobierno sean capaces de generar consenso y una ruta clara y compartida del desarrollo. En realidad, la situación es más compleja de lo que pueda pensarse, ya que existen diversas razones que han ocasionado la falta de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno en México. Algunas de ellas son, la falta de voluntad política, de acuerdos y consenso, aunado al hecho de que el desfase entre los periodos de gestión de cada uno de los tres ámbitos de gobierno, muchas de las veces no coinciden, limitando la alineación entre los sistemas de planeación. Es decir, que los periodos de gobierno entre federación, estados y municipios no coinciden, tal como señala Fernando Juárez

Si bien, el Sistema Nacional de Planeación Democrática insta a los estados y municipios a participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como coadyuvar a la coordinación para ejecutar las acciones, es claro que no todos los gobernantes de los estados y municipios participan. Esto debido a

las diferencias en los periodos y temporalidades que prevalecen entre los tres ámbitos de gobierno. Es decir, no todos los gobiernos estatales coinciden en el mismo periodo sexenal de gobierno y a su vez no todos los municipios coinciden con sus gubernaturas, lo que implica que hay estados que comienzan uno o dos años antes que el gobierno federal y acorde con sus leyes de planeación, sólo tienen de 4 a 6 meses para establecer su Plan Estatal de Desarrollo, el cual está coordinado con el Plan Nacional de Desarrollo saliente, y que quedará sin vigencia, interrumpiendo los procesos de alineación de la planeación.

Por el contrario, si son estados que entraron un o dos años después, si bien se pueden alinear con el Plan Nacional de Desarrollo, éstos no participaron en la elaboración del mismo, por lo que sus acciones ya están acotadas por lo que dicta el PND. En la esfera municipal se replica la misma situación respecto al gobierno estatal, pero además se agudiza la alineación con respecto al Plan Nacional de Desarrollo, sobre todo porque su temporalidad es incluso menor.⁸⁰

3.4.3. Marco institucional.

El marco institucional se refiere al conjunto de autoridades de gobierno y de la administración pública, así como de las comisiones encargadas de conducir el proceso de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. De tal manera se identifican a 4 actores que de acuerdo a sus atribuciones participan decisivamente:

⁸⁰ FERNANDO E. GUERRERO, *op., cit.*, págs. 117-118.

Cuadro sinóptico 3. Marco institucional de la planeación

Responsables de la planeación del desarrollo en el ámbito municipal.	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Ayuntamientos: Discuten, aprueban, vigilan y autorizan las reconducciones del Plan y sus Programas. 2.- Presidente Municipal: Responsable de la formulación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas sobre el Plan y sus Programas. 3.- Unidades de Planeación: Es la estructura técnico y administrativa de apoyo para la integración del Plan y sus Programas. Además de ser la encargada de realizar las funciones de información, planeación, programación y evaluación de las acciones de la administración pública municipal. 4.- COPLADEMUN: Es el organismo público que tiene por objeto instrumentar los mecanismos de concertación y participación ciudadana. Además de ser el instrumento de coordinación para articular la planeación municipal al Sistema Estatal de Planeación Democrática.
---	---

FUENTE: *Elaboración propia.*

3.5. Integración del Plan Municipal de Desarrollo.

El proceso de integración del Plan Municipal de Desarrollo que se identifica a continuación, consiste en cuatro etapas que son la organización, diagnóstico, formulación y discusión y aprobación. Como se puede observar consiste solo en un proceso de formulación, dado que su instrumentación y etapas posteriores no se realizan de manera directa, sino que es a través de otros instrumentos estratégicos y de gestión como puede materializarse y observarse su ejecución y demás etapas, y los cuales se analizarán más adelante.

Cabe destacar que el proceso que se describe y analiza a continuación, establece aquellos criterios que orientan fundamentalmente el proceso, no obstante su propia instrumentación y contenido depende de la creatividad y contexto de cada municipio. De tal forma que pueden observarse un sin número de experiencias distintas y con características específicas que muestran que la planeación del desarrollo a pesar de ser una función sustantiva en la gestión pública municipal, se desarrolla de manera particular y heterogénea, donde cada municipio la adapta y desarrolla de acuerdo a sus propias circunstancias y contexto.

3.5.1. Primera etapa: Organización.

La etapa de organización es fundamental para la integración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), ya que es en esta parte donde se diseña y define la ruta crítica a seguir para la integración del Plan, y la cual debe considerar al menos los siguientes elementos:

- a) Integración de la COPLADEMUN.
- b) Diseño de la estrategia para la integración del PMD.
- c) Aprobación de los mecanismos de participación ciudadana, su presentación y convocatoria pública.

a) Integración del COPLADEMUN

La integración de la COPLADEMUN debe ser el punto de partida para la realización del PMD, dado su rol sustantivo y protagónico que desempeña como parte integrante del proceso de formulación del Plan y sus etapas posteriores. Además de ser el órgano encargado de proponer al Ayuntamiento para su aprobación el PMD, es previamente quien define los mecanismos de participación ciudadana, emite la convocatoria pública para la realización del proceso de planeación democrática del desarrollo y es el mecanismo a través

del cual se incorpora la participación de sectores representativos de la sociedad.

b) Diseño de la estrategia para la integración del PMD

El diseño de la estrategia para la integración del PMD debe contener al menos:

- La definición de la metodología para la formulación del PMD.
- La identificación de aquellos escenarios de acción e intervención a partir de los cuales se orienta la participación ciudadana, los diagnósticos y el modelo de futuro del municipio.
- La preparación de la organización interna y definición de los roles de los diversos actores responsables de la planeación del desarrollo, llámese: Ayuntamientos, Presidente Municipal, Unidades de Planeación y COPLADEMUN.
- La definición de los mecanismos de participación ciudadana los cuales pueden ser a través de foros, encuestas, sondeos, buzones de opinión, estudios e investigaciones académicas y sociales, consulta popular de manera directa o a través del uso de medios electrónicos, etc. Cabe mencionar que la plataforma electoral y las propuestas de campaña se suman como parte de los mecanismos de participación ciudadana, de tal forma que el diseño del modelo de futuro y proyecto rector de un municipio comienza a trazarse desde los periodos electorales.
- La identificación de aquellos actores locales involucrados en la planeación del desarrollo.

c) Aprobación de los mecanismos de participación ciudadana, su presentación y convocatoria pública.

Es necesario que la COPLADEMUN apruebe los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se genera un proceso de planeación democrática del desarrollo. Una vez aprobados, debe realizar la

presentación y convocatoria pública que invite a la ciudadanía y a los diversos actores locales a generar un consenso y a intervenir en el diseño del proyecto de futuro del municipio. La información y presentación pública del proceso de formulación del PMD es vital, ya que depende en gran medida de la estrategia de comunicación la adhesión inicial de diversos actores que juegan un rol fundamental en la hechura de las políticas públicas.

3.5.2. Segunda etapa: Diagnóstico.

La lógica del proceso de planeación estratégica, es partir de un diagnóstico de la situación presente en que se encuentra un municipio, a partir de la cual es posible proyectar escenarios futuros y seleccionar objetivos y estrategias. El diagnóstico cumple con varios objetivos:

- a) Analizar los factores que condicionan el desarrollo local.
- b) Analizar y comparar la posición en que se encuentra el municipio frente a otras localidades a nivel regional, estatal, nacional e internacional.
- c) Identificar y analizar los factores internos y externos que inciden sobre los diversos escenarios de acción e intervención de políticas públicas.

La elaboración de los diagnósticos es un proceso selectivo, en el que es importante determinar qué es lo que se va a diagnosticar y para qué se va a realizar. Lo cual significa que:

Para evitar caer en el estudio enciclopédico, antes de iniciar el análisis de la ciudad y de su entorno, es necesario comenzar a determinar los temas críticos alrededor de los cuales se estructura el diagnóstico. Se tratará de un proceso selectivo: preselección de hipótesis y comprobación de su validez en el campo. Esta técnica diferencia el plan estratégico de la mayoría de planes y estudios que se desarrollan extensivamente (en el que se analiza la realidad en toda su amplitud y se deducen conclusiones).⁸¹

⁸¹ JOSE MARÍA PASCUAL ESTEVE, *op.*, cit., pág. 111.

Existen dos factores clave que deben ser considerados en la elaboración de los diagnósticos, toda vez que se busque que el PMD sea un auténtico instrumento de gestión y dirección del desarrollo local, los cuales son:

1. El gobierno municipal se caracteriza por ser la instancia más próxima al ciudadano, que tiene las capacidades para acceder a información directa sobre el pulso del municipio, por lo cual durante la etapa de diagnóstico debe ser capaz de generar mecanismos que permitan potenciar el acceso, uso y análisis de esta información.
2. Dado que el desarrollo local es una tarea plural y democrática, el mejor diagnóstico que puede realizarse es aquel que genera consenso.

Para la elaboración de los diagnósticos durante esta etapa se recomienda utilizar la Matriz FODA para cada uno de los escenarios de acción e intervención, la cual permite hacer un análisis riguroso, concreto y preciso. La Metodología de Marco Lógico puede ser también de gran utilidad, no obstante, dado que su método se orienta desde los procesos hasta el impacto de mediano y largo plazo de una política pública, puede ser más útil durante la integración de los Programas Operativos Anuales.

3.5.3. Tercera etapa: Formulación.

Durante la etapa de formulación es donde en base a los resultados de los diagnósticos realizados previamente, se selecciona y define el modelo de futuro y proyecto rector de desarrollo al que aspira el municipio. Dicho modelo indica la dirección y el lugar a dónde se quiere llegar en un determinado periodo de tiempo y da la pauta para orientar los esfuerzos públicos, privados y colectivos.

Los objetivos de la etapa de formulación son los siguientes:

- a) Integrar la prospectiva, construir y definir posibles escenarios y alternativas de desarrollo.

- b) La visión y misión.
- c) Seleccionar, definir y consensuar el modelo de municipio a futuro.
- d) Determinar los objetivos, estrategias y líneas de acción por cada uno de los escenarios de acción e intervención.
- e) Definir los proyectos estructurantes y de alto impacto, que son los motores para detonar y potenciar el proyecto de desarrollo.
- f) Vincular el PMD con los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación.
- g) Definir los mecanismos para el seguimiento y evaluación del PMD.
- h) Definir los criterios para la articulación y gestión del PMD.
- i) Integrar el documento del PMD.

El desarrollo local es complejo, integral, plural y participativo, por lo que el PMD es el instrumento estratégico de direccionamiento de las políticas públicas, en el se establece de manera puntual y concreta los elementos que dan la pauta para la conducción de los Programas Operativos Anuales, los cuales a diferencia del PMD se ubican como instrumentos de gestión del desarrollo, dado que su contenido depende de la orientación del Plan.

3.5.4. Cuarta etapa: Discusión y aprobación.

Una vez que se ha integrado el documento del Plan Municipal de Desarrollo a partir de las premisas mencionadas en los párrafos anteriores, la siguiente etapa consiste en su discusión y aprobación, la cual debe realizarse en tres momentos:

- a) Discusión y aprobación en la COPLADEMUN.

Previo a someter para su discusión y aprobación del PMD ante el máximo órgano de gobierno, la COPLADEMUN debe discutir, aprobar y emitir su dictamen sobre el Plan, vigilando que cumpla con el proceso de formulación democrática y con las disposiciones normativas que en materia de planeación deben ser observadas. Posteriormente la COPLADEMUN se encarga de

presentar para su deliberación ante el Ayuntamiento el Plan Municipal de Desarrollo.

b) Discusión y aprobación por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un cuerpo eminentemente político, si bien todo las etapas anteriores se caracterizan por incorporar una metodología de carácter técnico y en cierta forma política dado que incorpora la participación democrática, es durante la sesión de Cabildo donde los integrantes del cuerpo edilicio analizan y verifican el contenido del proyecto rector, con un enfoque fundamentalmente político, donde se debe generar un proceso de persuasión, consenso y negociación para su aprobación, el cual está en función de los intereses y poder que representan síndico(s) y regidores.

Una vez que ha sido aprobado el PMD por el Ayuntamiento, adquiere un carácter obligatorio para todas las dependencias que integran la administración pública municipal, las cuales se encargarán de su ejecución y de observar su articulación y congruencia con el Presupuesto basado en Resultados. Además de que se ordena su publicación en el periódico oficial del ayuntamiento para su conocimiento y divulgación pública.

c) Aprobación y registro del PMD dentro del Sistema Estatal de Planeación.

En razón de que el PMD se enmarca dentro de un proceso de planeación más amplio, una vez que el Ayuntamiento aprueba el documento y su contenido, el Presidente Municipal tiene la obligación de enviarlo ante las autoridades correspondientes del Gobierno de la Entidad, para que emitan un dictamen de congruencia donde se establece si el PMD cumple con lo establecido dentro del Sistema Estatal de Planeación, de ser así, se procede a

su registro dentro de dicho sistema, y de no serlo, significa que debe someterse a su reformulación.

3.6. Articulación y gestión del Plan-Presupuesto

Una vez formulado el PMD, los criterios para su instrumentación se sustentan a través del ciclo presupuestario, donde los Programas Operativos Anuales se convierten en el instrumento de gestión del PMD.

El Programa Operativo Anual es el instrumento que define las tareas y el presupuesto con base en las políticas, proyectos y objetivos.

De esta manera, para instrumentar y llevar a la práctica un plan de desarrollo, es conveniente establecer un Programa Operativo Anual, que permita parcializar en el tiempo el esfuerzo a realizar para el logro de los propósitos de desarrollo del municipio.

El desarrollo de un Programa Operativo Anual está sujeto a la realización de una serie de pasos o actividades en forma ordenada, que constituyen una guía de carácter general ajustada a las necesidades específicas de todos y cada uno de los órganos del ayuntamiento.

El Programa Operativo Anual debe ser entendido, además, como un ejercicio completo, en el que se complementen todos los aspectos de la programación-presupuestación.⁸²

El PMD es producto de la planeación estratégica, por lo que necesita de herramientas e instrumentos que permitan articularlo con los demás niveles de planeación, llámese de gestión y operativa. Por lo que debe generarse un efecto de planeación en cascada:

⁸² SELENE ROSA MARÍA REYNOSO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE Y EUDAVE, Manual Básico para la Administración Pública Municipal, quinta edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009, pág. 72.

Diagrama 11. *Articulación de los niveles de planeación: herramientas e instrumentos*



FUENTE: *Elaboración propia.*

El PMD se articula con el presupuesto a través de los POA. La técnica del PbR permite potenciar su sinergia, ya que la premisa fundamental que le da sentido, establece que la asignación del gasto público debe orientarse hacia el cumplimiento de los objetivos de la planeación. El PbR incorpora innovaciones metodológicas que tienen por objeto mejorar el método de asignación del gasto público y dinamizar el desempeño de la gestión pública municipal hacia su modelo de futuro. La planeación estratégica y el PbR son instrumentos técnicos y estratégicos de dirección y conducción de la vida municipal, los cuales establecen métodos para la hechura de los planes, políticas, programas y proyectos. Ambos, a través de la técnica representan un punto de equilibrio al

factor político, haciendo que los procesos de toma de decisiones en el espacio público se realicen en un ambiente de certidumbre y armonía.

Bajo esta perspectiva, a continuación se describen las etapas del ciclo presupuestario que tienen por objeto el desarrollo de los POA, y sin los cuales sería imposible materializar los planes de desarrollo. Una de las razones que han limitado y frenado el desarrollo local, es precisamente, la idea errónea de pensar que la planeación termina con la integración del PMD, y que basta con su formulación para instrumentar y garantizar el cumplimiento de los objetivos y estrategias, cuando en realidad, se necesita darle continuidad y un acompañamiento durante el ciclo presupuestario, para garantizar la utilidad y beneficios del Plan.

3.6.1. Primera etapa: Planeación.

Durante la etapa de planeación, las técnicas de planeación estratégica y PbR permiten articular los distintos niveles de planeación (estratégica, de gestión y operativa) a través de la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores por Resultados, las cuales se orientan fundamentalmente a la integración de los Programas Operativos Anuales, dado su nivel de desagregación de lo general a lo particular. Cabe reiterar que el contenido de los POA toma como base los planteamientos del PMD, de tal forma que los Programas se fundamentan en un objetivo de mediano y largo plazo, y definen un objetivo de corto plazo, para el cual establecen los bienes y servicios que deben generarse y la cantidad de recursos, gasto e inversión necesarios para producirlos, pero sobre todo, establecen los indicadores estratégicos y de gestión a partir de los cuales se vigilará que se cumpla con lo planeado y que el ejercicio del gasto público se oriente al logro de resultados.

La planeación de los POA debe guardar total congruencia, coherencia y estar alineados al PMD, evitando en todo momento que exista una desviación sobre los grandes objetivos que soportan el modelo de futuro del municipio. Un Plan bien diseñado, pero mal gestionado, es sinónimo de mala planeación y de procesos de toma de decisiones fundados en el centralismo, en la improvisación o incertidumbre (por decir solo algunas características), y que a la postre frenan el desarrollo y competitividad local.

En la planeación, se debe identificar las posibles alternativas y seleccionar aquellas que se consideren más convenientes para gestionar el proyecto rector de desarrollo formulado en el PMD. En este proceso se definen los proyectos que integran cada POA, a partir de los cuales se pretende cumplir con el objetivo de cada Programa. Además se determina la escala de prioridades de los objetivos y estrategias del plan a cumplir durante un determinado ejercicio fiscal.

Durante esta etapa, se parte de la premisa de que los recursos son escasos y limitados, y que además, las necesidades son mayores y crecientes, por lo que no hay recurso que alcance para atender todas las necesidades del municipio durante un periodo corto de tiempo. De tal manera, es fundamental que antes de determinar cualquier política de egresos y de asignación del gasto, se defina la cantidad de recursos o ingresos disponibles durante un ejercicio fiscal, de dónde se obtendrán y se integre una estrategia de política de ingresos. A partir de los recursos disponibles es posible planear la capacidad de los Programas y sus Proyectos.

3.6.2. Segunda etapa: Programación y Presupuestación.

Programar de acuerdo a la Real Academia Española significa “idear y ordenar las acciones necesarias para realizar un proyecto” y presupuestar se refiere a “formar el cómputo de los gastos o ingresos, o de ambas cosas que resultan de

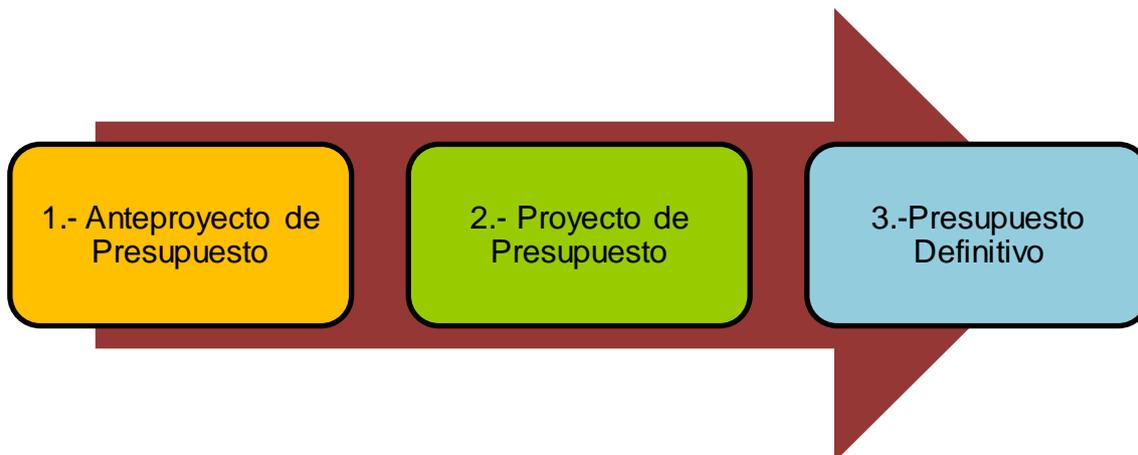
un negocio público o privado”⁸³. La etapa de programación y presupuestación se define en razón de las elecciones sobre aquellas alternativas posibles a realizar, a partir de las cuales se pretende cumplir con los objetivos y estrategias del modelo de futuro definido. El PbR establece una metodología que permite instaurar un sistema racional de programación presupuestal, en el que el diseño de los POA describe un contenido de corto plazo en función del PMD que se orienta hacia un horizonte de mediano y largo alcance.

Durante esta etapa debe asegurarse que todos los componentes y acciones sustantivas seleccionados (siempre que cumplan con los criterios de factibilidad técnica, presupuestal y operativa) sean programados y presupuestados, dado que todo aquello que no está debidamente integrado y contenido dentro de los POA, no existe, y en consecuencia no es sujeto de asignación de gasto público. No hay duda de que pueden existir diversos métodos para la hechura de las políticas públicas, no obstante, cualquiera que sea, debe tener siempre presente la importancia de la etapa de programación y presupuestación.

En el siguiente esquema se pueden observar las tres fases por las que deben desarrollarse la etapa de programación y presupuestación, las cuales de acuerdo a la normatividad de cada entidad y municipio, deben apegarse a los tiempos y lineamientos que se establecen como parte de un calendario presupuestal que debe ser respetado:

⁸³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, página en internet: <http://www.rae.es/rae.html>, fecha de consulta: 13 de agosto de 2013.

Diagrama 12. *Fases de programación y presupuestación.*



FUENTE: *Elaboración propia.*

La etapa de programación y presupuestación concluye cuando el máximo órgano de gobierno discute y aprueba el Presupuesto basado en Resultados, para posteriormente ser enviado al Órgano Superior de Fiscalización de la Entidad, quien supervisa y vigila que cumpla con la normatividad al respecto, y en lo subsecuente darle seguimiento y control.

El Presupuesto Definitivo se integra por los siguientes documentos:

- I. Presupuesto de Egresos:
 - a) Programas Operativos Anuales.
 - b) Programa Anual de Adquisiciones.
 - c) Programa Anual de Obras.
 - d) Programa de Reparaciones y Mantenimiento de Obra.
 - e) Tabulador de suelos.
 - f) Presupuesto por Objeto del Gasto y Dependencia General.
 - g) Presupuesto de Egresos Global Calendarizado.
 - h) Carátula de Presupuesto de Egresos.

- II. Presupuesto de Ingresos:

- a) Publicación de Ley de Ingresos.
- b) Publicación de Montos de las Participaciones Federales.
- c) Publicación de Montos de Programas Federales y Estatales.
- d) Presupuesto de Ingresos Detallado.
- e) Carátula de Presupuesto de Ingresos⁸⁴.

En este sentido el resultado del proceso de programación y presupuestación, es un documento donde el presupuesto de egresos a partir de la técnica de PbR, establece la clasificación administrativa, funcional y económica o la organización de los recursos públicos para cumplir con las metas calendarizadas de determinadas acciones sustantivas; es decir, se determina quién, qué, para qué, cómo, cuándo, cuánto, dónde y por qué gasta, pero lo más importante, es que establece indicadores de gestión y estratégicos a partir de los cuales se podrá verificar el nivel de cumplimiento de los objetivos y estrategias de desarrollo, permitiendo que la ejecución del gasto sea congruente con el modelo de futuro definido.

El PbR incorpora innovaciones metodológicas durante la etapa de programación y presupuestación, a partir de las cuales es posible contar con herramientas técnicas que permitan orientar e incidir sobre los factores políticos que se generan dentro de los procesos de toma de decisiones, al interior de la administración pública municipal y ante el pleno del máximo órgano de gobierno. La política entendida como el arte de persuadir y convencer a los demás, genera tensiones, conflictos, negociaciones, pactos, consensos y cabildeo, etc:

...lo cierto es que la formación del presupuesto engloba un proceso complejo, más allá del literal de la normativa, que pudiéramos denominar como “la negociación presupuestaria” y que, además de un proceso político de pactos, elecciones y opciones entre medios y fines, necesita de un desarrollo

⁸⁴ Cfr. SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 29

eminentemente técnico que garantice la legalidad y viabilidad de los estados que finalmente se presentan como proyecto de presupuesto general para su consideración por el Pleno corporativo.

Y es que el proceso de negociación presupuestaria presenta en la actualidad un fuerte componente de competitividad. En las negociaciones previas al presupuesto se produce una fuerte tensión entre los representantes del área financiera (defensores de la contención del gasto) y los responsables de los programas de gasto (reivindicadores de mayores recursos con los que financiar sus propias políticas públicas), en lo que, en principio, aparece como un conflicto de intereses contrapuestos. Al mismo tiempo, esta competitividad se genera, dentro de cada área o delegación responsable del gasto, en la que cada unidad persigue alcanzar mayores recursos dentro de su sección presupuestaria, reproduciendo el comportamiento dominante intramuros. En cierto modo, la negociación presupuestaria se muestra como una “lucha de poder” por alcanzar mayores niveles de recursos públicos.⁸⁵

3.6.3. Tercera etapa: Ejecución y control.

Una vez que ha sido aprobado el Presupuesto Definitivo, corresponde a las dependencias de la administración pública municipal ejercer el gasto público que les fue asignado y cumplir con las metas de las acciones sustantivas que programaron, las cuales permitirán al municipio arribar hacia el estadio de desarrollo local y competitividad que edificaron.

La técnica de PbR permite identificar de manera concreta cuáles son las acciones, componentes, propósitos y fines para los que es destinado el presupuesto, por lo que establece mecanismos claros para hacer que el ejercicio de los recursos sea destinado únicamente para darles cumplimiento, y de ser el caso, identificar posibles desviaciones y omisiones. Lo anterior se traduce en mejores condiciones para conducir y garantizar el arribo hacia el modelo de futuro planeado, evitando posibles desviaciones.

⁸⁵ ISIDRO VALENZUELA VILLARUBIA, El Presupuesto Local como Instrumento de Gestión y Planificación Pública, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2008, págs. 77-79.

El periodo de ejecución es equivalente a un ejercicio fiscal, que va del 1° de enero al 31 de diciembre.

Los calendarios se ajustan al proceso de planeación previamente formulado, por lo que las dependencias no gastan sólo por ejercer los recursos que se les aprobaron, sino que existe toda una lógica detrás que deben seguir puntualmente a través de las acciones que ejecutan.

Con esto en mente, el control se refiere a no ejercer el gasto de manera arbitraria, así como a promover un gasto eficiente. Es decir, se busca cumplir con las funciones que le corresponden al Gobierno, minimizando los gastos de operación.⁸⁶

Durante la etapa de ejecución y control, el presupuesto de egresos puede ejercerse estrictamente conforme a lo programado y presupuestado, es decir, que el gasto o egreso puede efectuarse siempre que exista partida específica de gasto en el presupuesto aprobado, y que además cuente con suficiencia económica para cubrirlo.

No obstante, el presupuesto es flexible y establece mecanismos y procedimientos susceptibles de realizar modificaciones o variaciones según las circunstancias o necesidades, y las cuales permiten incluso reconducir el presupuesto y los POA bajo determinados supuestos:

- *Ampliación o disminución presupuestal*: cuando derivado del comportamiento de los ingresos es posible incrementar o disminuir los montos sobre determinados programas, proyectos y partidas específicas. O también, en los casos en que se realizan transferencias

⁸⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), Presupuesto Ciudadano de la Federación 2013, SHCP, México, 2013, pág. 25, disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/pc2013/index.html> fecha de consulta: 14 de agosto de 2013.

entre dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada.

- *Recalendarización Presupuesta:* cuando un gasto que se programo en un determinado periodo de tiempo del ejercicio fiscal, se va a realizar en otro periodo, sin afectar los montos totales y aprobados de los capítulos, conceptos y partidas específicas.
- *Trasposos Internos:* son aquellos que se realizan dentro de un mismo programa y capítulo de gasto, sin que se afecte el monto total autorizado y siempre y cuando se cumplan completamente las metas comprometidas dentro de los proyectos
- *Traspaso Externo:* son aquellos que se realizan entre programas o capítulos de gasto. No pueden ser realizados trasposos presupuestarios del gasto de inversión en obras y acciones a los capítulos de gasto corriente.
- *Modificación de metas:* es cuando se realiza una cancelación o reducción de metas, siempre que se haya cumplido con el objetivo del proyecto, o bien, porque ha dejado de ser prioridad su cumplimiento. También puede realizarse ampliación o creación de metas, siempre que sean acordes y congruentes con los proyectos, programas y planes, y existan ahorros o suficiencia económica para su cumplimiento. La modificación de metas comúnmente se acompaña de alguno(s) de los procedimientos mencionados anteriormente.

Cabe mencionar que cada entidad federativa y municipios cuentan con normatividad que regulan los procedimientos anteriores. Se entiende que el presupuesto es flexible, y requiere de este tipo de mecanismos para que se adapte y haga frente de manera efectiva a las circunstancias y el entorno cambiante, no obstante, existen límites razonables para su empleo, con el objeto de evitar su exceso y a la postre consecuencias negativas para el ejercicio del gasto público y desempeño de la gestión pública municipal.

Aunado al hecho de que existen condiciones y límites que una vez que han sido rebasados, interviene directamente el máximo órgano de gobierno, con el objeto de ser un contrapeso y evitar el uso y ejercicio discrecional del gasto público.⁸⁷ Por ésta razón, es importante que la realización de las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución y control se efectúen de manera responsable y profesional.

Tal como se menciona en capítulos anteriores, el ámbito municipal es el más controlado y fiscalizado en el plano jurídico, político y social de entre todos los niveles de gobierno. Al respecto señala Dolores Beatriz Chapoy que el control se da de manera multidimensional, en el que desde diversos enfoques se observa el cumplimiento de la normatividad, el avance del gasto público, el cumplimiento de metas y los impactos generados por la gestión pública municipal.⁸⁸

3.6.4. Cuarta etapa: Seguimiento.

El PbR incorpora innovaciones metodológicas en los mecanismos de seguimiento, al establecer métodos que logran la construcción e implementación de indicadores de gestión y estratégicos que permiten observar el nivel de avance sobre el desempeño de la gestión pública municipal y el ejercicio del gasto público asignado a cada uno de los proyectos. “Además, permite evaluar las estrategias y adecuar a las circunstancias cambiantes y contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación del gasto”⁸⁹.

⁸⁷ En el Estado de México la administración pública municipal puede autorizar traspasos internos hasta por un monto del 25% del presupuesto autorizado por programa, y hasta por un 5% del presupuesto total autorizado anual. Una vez que se rebasan dichos montos, todos los traspasos que se realicen deberán ser discutidos y en su caso aprobados por el Ayuntamiento durante sesión de cabildo.

⁸⁸ Cfr. DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ, *Planeación, Programación y Presupuestación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. págs. 31-32.

⁸⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, op., cit., pág. 26.

El seguimiento implica el monitoreo permanente de los proyectos, vigilando que su ejecución no se desvíe sobre la ruta y dirección establecida, y de ser así, tomar las medidas necesarias para encauzar su orientación. Esta etapa es fundamental, ya que permite vigilar y garantizar que el ejercicio de los recursos sea congruente con los objetivos y estrategias definidas durante la etapa de planeación:

El monitoreo es una función de seguimiento. Es una actividad continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para ofrecer a la administración y a los principales interesados una continua intervención de desarrollo con indicaciones del grado de avance en el logro de los objetivos y el uso de los fondos asignados.

El monitoreo es una actividad constante y de amplio alcance. Es esencial un buen monitoreo para una administración eficaz, y a menudo implica dar seguimiento a los indicadores relativos a los objetivos.⁹⁰

3.6.5. Quinta etapa: Evaluación.

El seguimiento y la evaluación son dos etapas estrechamente relacionadas, no obstante, no deben confundirse, ya que mientras la primera se encarga de generar información sobre el monitoreo y avance de los proyectos, la segunda se encarga de sistematizar dicha información y determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas en un intervalo de tiempo, comparando los logros y resultados respecto de los objetivos y estrategias planteados.

La evaluación es la valoración sistemática y objetiva de la política pública que aterriza específicamente de los programas presupuestarios y sus proyectos, en los cuales se establecen objetivos, y metas de actividad; todo ello será evaluado en sus etapas de desarrollo y proceso y/o cuando estén concluidos, dicha evaluación se llevará a cabo a través de indicadores que permitan con su diseño e implementación la valoración de resultados. Su propósito es

⁹⁰ SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 196.

determinar el cumplimiento de los objetivos que les dieron origen, la eficiencia del desarrollo, la eficacia, el impacto y/o la sustentabilidad.⁹¹

La técnica de PbR orienta gran parte de su método en la aplicación de sistemas de evaluación del desempeño, para garantizar a la ciudadanía que los recursos públicos se gastan con eficiencia, eficacia, calidad y economía, reflejándose en mejores niveles de calidad de vida, desarrollo y competitividad local. Evaluar que tan bien o mal es el desempeño del gobierno, es la respuesta a males y vicios que se generan en el sector público. Entre los beneficios que implica la aplicación de un sistema de evaluación de la gestión pública municipal que permita articular los resultados de la planeación con el presupuesto, se encuentran:

- Mejorar la calidad del gasto público.
- Recuperar la confianza con la ciudadanía
- Generar mejores políticas que se traduzcan en una mayor calidad de vida, desarrollo y competitividad local.
- Orientar las organizaciones públicas hacia los resultados.
- Motivar a los servidores públicos a mejorar continuamente los programas y su desempeño.
- Proveer de información de calidad y confiable para la toma de decisiones.
- Detectar y corregir fallas a tiempo.
- Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Cabe señalar que los sistemas de evaluación de la gestión pública municipal se deben complementar con información de cómo se logran los resultados, es decir, conocer las actividades operativas o procesos. La

⁹¹ *Ibid*, op., cit., pág. 195.

Secretaría de Finanzas del Estado de México plantea que es importante tener presente lo siguiente:

- Se debe conocer los procesos para determinar las causas sobre los resultados obtenidos.
- Es necesario identificar las debilidades operativas y generar soluciones al respecto.
- El éxito de un sistema de evaluación de la gestión municipal significa una transformación cultural de las organizaciones públicas, lo cual puede lograrse en un periodo relativamente largo y bajo una proceso de mejora continua⁹².

Un sistema de evaluación del desempeño que sea capaz de generar información de calidad puede contribuir a multiplicar y potenciar las oportunidades para mejorar y modernizar la gestión pública municipal. Ante la inminente necesidad de mitigar los *elefantes blancos* o aquellos programas que generan poca o nula utilidad y gastos onerosos o innecesarios, surge el PbR el cual promueve que a través de los mecanismos de evaluación sea posible generar información de calidad para la toma de decisiones a partir de la cual se valore la viabilidad y pertinencia de los programas, se promuevan alternativas y soluciones reales y se mejore continuamente el desempeño.

Los sistemas de evaluación permiten que la hechura de las decisiones no sea de manera improvisada y reactiva, sino con un enfoque de certidumbre y estratégico. Los sistemas de evaluación parten del principio de falibilidad, supuesto que establece el riesgo o posibilidad de fallar o errar, es decir, que la asignación del gasto sobre un programa o proyecto, así como una mala planeación, una selección incorrecta dentro de las alternativas de solución, etc., no estén generando buenos resultados, por lo cual resulta importante

⁹² Cfr. Ibid, op., cit., pág. 197.

establecer mecanismos de evaluación claros que permitan medir su éxito o fracaso, y a partir de los cuales poder discernir sobre su permanencia, modificación, reconducción o corrección. De tal forma que si no existen indicadores de gestión y estratégicos que permitan evaluar el desempeño, será muy probable y sencillo perderse en aquello que puede ser considerado un buen ejercicio del gasto público y desempeño.

De aquí la importancia que desde la etapa de planeación se diseñen indicadores o sistemas de evaluación eficaces, que permitan durante las etapas de seguimiento y evaluación, contar con información certera y de calidad, que permitan retroalimentar el ciclo presupuestario.

3.6.6. Sexta etapa: Rendición de cuentas

La rendición de cuentas no es la última etapa del ciclo presupuestario, ya que como su nombre lo indica, el ciclo se integra por una serie de etapas que se repiten ordenadamente, de tal forma que la rendición de cuentas se convierte en la acción o proceso a partir de la cual se cierra e inicia otro ciclo.

La rendición de cuentas implica la apertura pública de la acción de gobierno, que tiene como uno de sus objetivos el combate a la corrupción e ilegalidad, así como la restricción real al poder. Al respecto Andreas Schedler argumenta que la rendición de cuentas expresa la preocupación continua por establecer mecanismos de control y contrapeso, de supervisión y restricción del poder, que acote, moldee y domestique su discrecionalidad, dado que en política, primero, viene el poder y la necesidad de capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados, pero después, se hace necesario controlarlo y regularlo a sí mismo. Bajo este razonamiento el autor afirma que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas:

1. La obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo cual implica el derecho a recibir información y la obligación de divulgar los datos necesarios; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, es decir el derecho a recibir una explicación y el deber de justificar el ejercicio del poder. Se rinde cuentas y cuentas; cuentas en el sentido de transparentar la información pública de oficio, y cuentas, haciendo elusión a la capacidad discursiva, argumentativa, de diálogo y debate público.
2. Incluye la capacidad de fiscalizar y sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Supedita a las autoridades a la amenaza de posibles sanciones. Dentro de esta dimensión la rendición de cuentas adquiere un enfoque punitivo, de coacción y castigo. Busca hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza, donde los servidores públicos asuman las consecuencias de sus actos.⁹³

Desde esta perspectiva la técnica de PbR incorpora innovaciones metodológicas hacia las dos dimensiones anteriores:

1. En la dimensión orientada a la información y justificación, la técnica de PbR permite contar con información pública de oficio de calidad, accesible, veraz, oportuna, precisa, clara y suficiente, que de manera permanente refleje el ejercicio del gasto público, el desempeño de la gestión pública municipal y los resultados o impacto que genera sobre los niveles de calidad de vida y desarrollo local.

⁹³ *Cfr.* ANDREAS SCHEDLER, "¿Qué es la rendición de cuentas?", en Cuadernos de Transparencia, no. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2008, págs. 5-19.

Así mismo permite que en los ejercicios de diálogo y debate público, los argumentos se orienten en función de los logros y resultados obtenidos durante un determinado periodo de tiempo, evitando.

2. En lo que respecta a la dimensión fiscalizadora y sancionadora, el PbR permite que éstas sean en función del desempeño, es decir, transitar de un control tradicional enfocado en aspectos más contables y centrado en los insumos y procedimientos, hacia un control y fiscalización basados en resultados, donde lo importante son los productos, el cumplimiento de objetivos y los impactos generados.

Además el PbR permite contar con herramientas efectivas de monitoreo, como son los sistemas de evaluación de la gestión pública municipal, a partir de los cuales es posible contar con mayores capacidades para identificar cuando existe desviación de recursos, incumplimiento de objetivos y violaciones a las normas jurídicas, y de ser el caso, establecer las sanciones a las que sean acreedores los funcionarios y servidores públicos responsables de los actos. Esta nueva forma de contar con mecanismos que detecten irresponsabilidades, con la probabilidad de recibir castigos, son una fórmula eficaz para que los municipios avancen hacia organizaciones públicas con una cultura orientada hacia los resultados. No obstante, existe todavía un camino largo que recorrer, para hacer que los municipios incorporen de manera permanente un esquema de “Auditorías del Desempeño”⁹⁴ que no solo identifique las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, sino que también incluyan sanciones administrativas.

⁹⁴ La Auditoría Superior de la Federación establece que las Auditorías de Desempeño son a propósito de conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual fueron asignados. Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado. Los criterios de evaluación son la eficacia, eficiencia, economía y calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores.

CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO: TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015

4.1. Consideraciones generales de Tlalnepantla de Baz

Dado que no es objeto del presente documento diseñar o rediseñar el proyecto rector o el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, sino, analizar el proceso de planeación estratégica y de Presupuesto basado en Resultados realizados durante el periodo de 2012 y durante el ejercicio fiscal de 2013, sería ocioso e improductivo hacer y presentar en este documento un diagnóstico del municipio en sus diversos escenarios de acción e intervención; no obstante, si es conveniente dar a conocer algunas consideraciones generales sobre la localidad, con el objeto de que el lector pueda ubicar e identificar a groso modo, algunas de sus características.

Tlalnepantla de Baz significa “Tierra de en medio”, es uno de los 125 municipios que conforman al Estado de México y se sitúa geográficamente al noroeste de la entidad y al norte del Distrito Federal; comparte la región geopolítica XII con Atizapán de Zaragoza y posee un territorio de 87.7 km² que se encuentra dividido en dos porciones territoriales: a) la Zona Oriente que cuenta con 21.4 km² y que colinda con los municipios de Ecatepec y la Delegación Gustavo Madero y; b) la Zona Poniente con 62.3 km² y que limita con Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, la Delegación Gustavo Madero y Azcapotzalco. Esta última característica imprime una dinámica específica al municipio, al influir en los procesos de integración y cohesión social, donde la fragmentación del territorio exige acciones eficaces que fortalezcan la identidad local.

Imagen 1. Ubicación de Tlalnepantla de Baz



FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, durante ese año se tenía registrada una población total de 664,225 habitantes, cifra menor a la registrada en 2000 y 2005, lo que demuestra que el municipio ha sufrido un despoblamiento de aproximadamente un 8% durante la primera década del presente siglo, aunado al hecho de que, la localidad presenta niveles elevados de concentración poblacional de alrededor de 7,935 habitantes por km^2 y que no cuenta con espacio territorial que permita la expansión y crecimiento poblacional de manera horizontal. La expulsión de industrias y en consecuencia una menor oferta de trabajo, han sido algunas de las causas que se han observado a partir de las cuales se justifica el decrecimiento poblacional. De tal

forma que el repoblamiento del municipio requiere de estrategias de desarrollo integrales y de un crecimiento de forma vertical.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento, distribución y tendencia poblacional del municipio desde 1990 y su proyección al 2015. La distribución por sexo y grupos de edad de la población no solo permiten observar la transformación demográfica, sino también, son un referente para la hechura de políticas públicas focalizadas hacia cada segmento de los habitantes, que actualmente instrumenta el gobierno local.

Tabla 5. Características de la población de Tlalnepantla de Baz 1990-2015.

Año	Población total	Hombres	Mujeres	Población 0 a 5 años	Población 6 a 14 años	Población 15 a 59 años	Población 60 años y más
1990	702,807	343,974	358,833	75,782	154,244	435,886	35,571
2000	721,415	350,158	371,257	77,486	115,214	452,213	53,705
2005	683,808	331,143	352,665	65,326	98,694	423,513	63,577
2010	664,225	321,747	342,478	48,402	102,826	421,155	74,935
2015*	642,668	319,509	323,159	N/D	N/D	N/D	N/D

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

*Proyección realizada por el Consejo Estatal de Población (COESPO), con base al Censo de Población y Vivienda 2010. (N/D No disponible).

Cabe destacar que Tlalnepantla de Baz es un municipio metropolitano que tiene una fuerte interdependencia política, social y económica con la Zona Metropolitana del Valle de México, misma que se caracteriza por ser el mercado más grande de consumo de América Latina, albergando a más de 20 millones de consumidores que se convierten en un fuerte incentivo para el mercado. En este contexto, el municipio ocupa una posición geográfica estratégica que debe aprovecharse mediante el impulso de las ventajas comparativas que posee frente a las demás localidades de la región, y que a la

postre, generen mejores condiciones para insertar al municipio competitivamente en el desarrollo regional y global.

Por otra parte, el municipio se caracteriza a nivel regional, estatal y nacional, por ser uno de los lugares con menores niveles de marginación, y además, por presentar elevados estándares de calidad de vida y bienestar social. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de México 2011 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, Tlalnepantla se encuentra dentro de las primeras diez posiciones a nivel estatal con mejor Índice de Desarrollo Humano, lo cual implica que sus habitantes cuentan con más y mejores oportunidades de desarrollo.⁹⁵

Asimismo, Tlalnepantla de Baz presenta reducidos niveles de pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó que en el año 2010 del total de su población, el 30% poseía algún grado de pobreza, de los cuales el 4% es considerada en condiciones de pobreza extrema. Además, señaló que un 2.55% de las personas era analfabeta y 3.33% no asistía al escuela. Igualmente, situó al municipio dentro de las primeras 100 localidades a nivel nacional, dentro de un universo de 2,456, en presentar menor grado de rezago social.⁹⁶

Los niveles reducidos de marginación y pobreza, y el elevado nivel de desarrollo humano de los tlalnepantlenses, requieren nuevas y distintas formas de gobernar, donde los objetivos deben ser, por una parte, generar acciones para que las personas que todavía presentan niveles de pobreza y marginación, sean atendidas y tengan acceso a los bienes y servicios

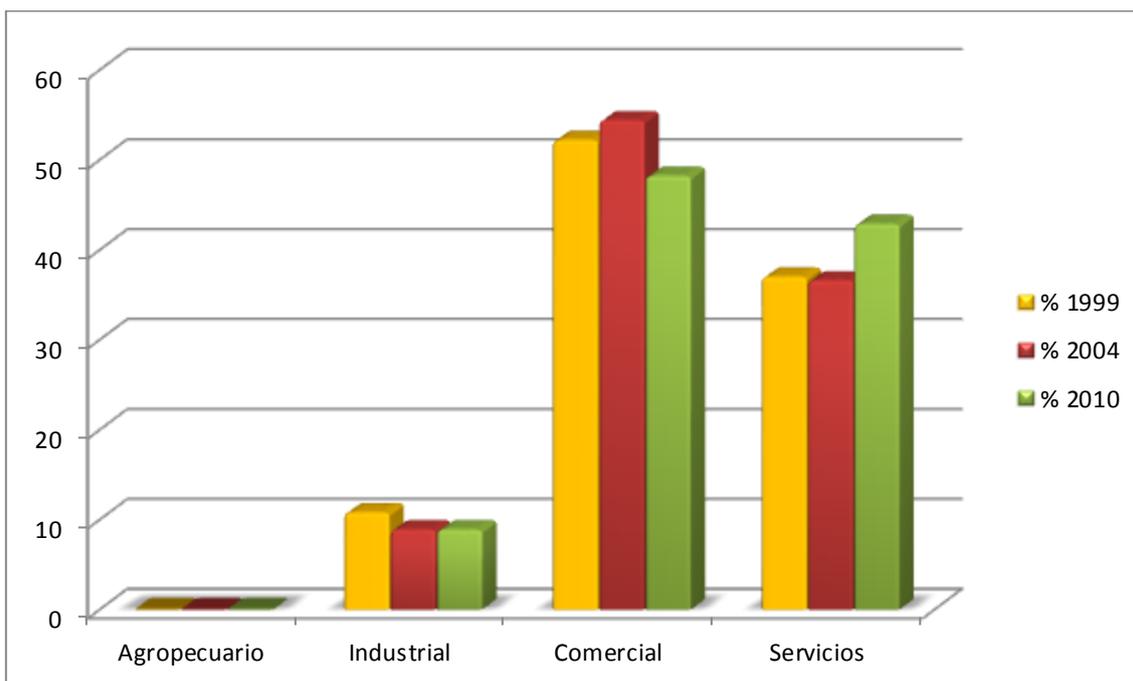
⁹⁵ Cfr. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, op., cit., pág. 62.

⁹⁶ Cfr. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, Excel para estados y municipios 200-2005-2010, y programa de cálculo, (publicación en línea) disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>, fecha de consulta 21 de agosto de 2013.

necesarios para su desarrollo, y por otra parte, generar políticas orientadas a mantener y mejorar los niveles de bienestar social que han alcanzado los habitantes.

En el aspecto económico, Tlalnepantla de Baz se caracterizó en décadas anteriores por ser un bastión industrial a nivel nacional. No obstante, derivado de las transformaciones que ha sufrido el municipio, se ha generado una reconversión de su vocación productiva, donde los sectores comercial y de servicios ganan terreno e importancia para el desarrollo económico de la localidad.

Gráfico 1. Unidades económicas por sector económico



FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, pág.78.

A pesar de que el municipio atraviesa por un proceso de reconversión económica, aún sigue siendo uno de los municipios que mayor riqueza y

Producto Interno Bruto Estatal genera, lo cual lo ubica en una posición competitiva dentro de la entidad:

...en cuestión del Producto Interno Bruto, Tlalnepantla representa más del 10% del PIB del Estado de México y casi el 1% del PIB a nivel nacional.

La Ciudad de Tlalnepantla no cuenta con actividades primarias que sean de resaltar, ya que sólo siembra 14 hectáreas de las más de 21 mil que existe en todo el territorio nacional.

En cuanto a las actividades comerciales como son los tianguis, mercados y centrales de abasto; a nivel estatal Tlalnepantla concentra el 7% de las actividades de los 125 municipios y el 1.6% a nivel nacional, lo que coloca a la Ciudad como un importante centro de comercio de primera necesidad.

Los ingresos por cuestión de hotelería son muy escasos, ya que a nivel estatal solo refleja el 4% y es casi nulo a nivel federal, esto es entendido si se ve que el municipio está en proceso de ser polo de atracción turística y cultural como otras ciudades del país o de la propia entidad.⁹⁷

4.2. Integración, articulación y gestión del proyecto rector

El proceso de integración, articulación y gestión del proyecto rector de Ciudad Confiable de Tlalnepantla de Baz durante la gestión pública municipal 2013-2015, se entiende a partir de los siguientes tres escenarios:

1. Importancia del proceso electoral de 2012
2. Integración del proyecto rector: Ciudad Confiable
3. Articulación y gestión del proyecto rector para el ejercicio fiscal 2013.

⁹⁷ H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, "Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015", en *Gaceta Municipal*, número siete, Estado de México, Tlalnepantla de Baz, 23 de marzo de 2013, pág. 37.

4.2.1. Importancia del proceso electoral del 2012

El tiempo es el recurso más escaso para la gestión pública municipal, debido a:

- Los cortos periodos de gobierno.
- La inexistente posibilidad de reelección de los ayuntamientos.
- Los cambios, rotación o alternancia en el poder que generan altos costos de aprendizaje.

Aunado a lo anterior, una buena planeación del desarrollo y de un modelo de futuro compartido, son tareas que requieren de un horizonte de largo alcance y que trascienden los periodos de gobierno de un ayuntamiento.

En este contexto, la gestión pública municipal enfrenta el desafío de maximizar el uso del tiempo y de generar un enfoque estratégico de gobierno, a partir del cual los procesos electorales incorporen desde el diseño de sus estrategias y plataformas, una visión integral del desarrollo y adopten herramientas de planeación estratégica, para que la oferta electoral se oriente con certidumbre, de manera racional y recoja las aspiraciones, necesidades y problemáticas reales de los habitantes. Si una plataforma electoral se direcciona a partir de un proceso de planeación estratégica, es posible reducir los costos de la curva de aprendizaje, maximizar el tiempo, articular eficazmente la dimensión del desarrollo local en sus diversos escenarios de acción e intervención, y construir un auténtico proyecto rector y modelo de futuro compartido del municipio.

Bajo las anteriores premisas, durante el proceso electoral de 2012 en el municipio de Tlalnepantla de Baz, donde se eligieron a los representantes del Ayuntamiento, Diputados locales y federales, Senadores y Presidente de la

República, se generó una estrategia donde la plataforma y oferta electoral del candidato a Presidente Municipal, Mtro. Pablo Basáñez García, se diseñó a partir de un proceso de planeación estratégica que consideró al menos los siguientes elementos:

- La identificación de aquellos escenarios de acción e intervención, así como de pilares y ejes rectores en los cuales se deben incidir para promover un desarrollo local.
- La articulación de la oferta electoral con el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.
- El uso de la herramienta de Matriz FODA para identificar diagnósticos precisos y confiables.
- La identificación, delimitación y selección de proyectos estructurantes y motores para el desarrollo local.

En función de lo anterior, se obtuvieron los siguientes beneficios:

- El diseño de una oferta electoral cimentada en escenarios de acción y pilares o ejes rectores, que permitieron sistematizar, dar coherencia y tener un seguimiento ordenado de los compromisos de campaña.
- La realización de diagnósticos eficaces para identificar la situación en la que se encontraba el municipio, y a partir de la cual realizar proyección de escenarios e identificar posibles alternativas de solución a las necesidades y demandas principales de los habitantes y/o votantes.
- La elección de estrategias, objetivos y compromisos de campaña atractivos, rentables, factibles y fundamentados en necesidades, aspiraciones y problemas reales del municipio
- Una plataforma electoral coherente.
- El direccionamiento de la oferta electoral sobre una misma ruta.
- El posicionamiento de una visión integral del desarrollo.
- El fortalecimiento del liderazgo político y social del candidato a Presidente Municipal.

- Una oferta electoral integral y diferenciada de las de los demás competidores.
- Mejores condiciones para articular y coordinar la participación de diversos actores en los procesos de toma de decisiones sobre una misma dirección.
- La generación de objetivos y estrategias compartidas, fundadas en un amplio consenso.
- La victoria en el proceso electoral.

El proceso electoral del 2012 ha resultado fundamental para la gestión pública municipal 2013-2015, porque además de dar la victoria al candidato a Presidente Municipal, Pablo Basáñez García, cimiento bases sólidas sobre un proyecto inicial de desarrollo local. De esta forma, resulta indispensable que los gobiernos municipales incorporen procesos de planeación estratégica desde antes de iniciar los procesos electorales, con el objeto no solo de maximizar los tiempos y periodos de gobierno, sino de ir construyendo una estrategia efectiva y un proyecto o modelo de futuro compartido.

Cabe destacar que, el periodo de alternancia de poder entre los ayuntamientos salientes y entrantes del Estado de México una vez que concluyo el proceso electoral en julio de 2012, fue relativamente amplio, dado que si bien las elecciones se realizaron el 1° de julio, fue hasta el 1° de enero de 2013 cuando los ayuntamientos electos tomaron posesión del cargo. Este lapso post-electoral fue un escenario de oportunidad para que los nuevos ayuntamientos realizaran actividades de planeación, las cuales se vieran reflejadas en un arranque de gobierno con un enfoque estratégico, más eficaz y eficiente.

Entre las acciones más relevantes que en materia de planeación se realizaron durante el periodo post-electoral destacan las siguientes:

- La integración de un equipo de transición encargado de observar y diagnosticar la situación administrativa en la que se encontraba la administración pública saliente.
- El diseño de una estrategia para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.
- Cabildeo de presupuestos ante el Congreso Federal y Local.
- La integración de un equipo encargado de influir la integración del presupuesto 2013 a partir del proyecto político y de desarrollo generado durante la campaña electoral.
- La integración de un proyecto de reingeniería y modernización de la administración pública municipal.
- La elaboración de un diagnóstico más amplio sobre la situación actual del municipio en los diversos escenarios de acción identificados.
- La realización de talleres de capacitación en materia de planeación para la administración pública municipal 2013-2015.
- La identificación, análisis y vinculación con actores involucrados en las estrategias de desarrollo local.
- La identificación de problemas y alternativas de solución.
- La definición de la imagen corporativa y estrategia de comunicación del nuevo ayuntamiento y administración pública municipal.
- La integración de una estrategia de gobierno durante los primeros cien días de gobierno.
- La definición de una estrategia y actividades para el proceso de entrega-recepción.
- Análisis de perfiles para la propuesta de responsables de mandos directivos y definición de mandos medios.
- Capacitación a mandos directivos y medios sobre gestión pública municipal.

- Definición y cabildeo de comisiones edilicias y sus integrantes.
- Organización de la Sesión Solemne de Cabildo.
- Avanzar en la planeación de los proyectos estructurantes y motores del desarrollo local.
- Analizar los elementos determinantes de los sistemas de planeación estatal y nacional.
- Definición de la agenda pública del presidente municipal, etc.

4.2.2. Integración del proyecto rector: Ciudad Confiable

El proceso de planeación estratégica y formulación del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz, al incorporar un enfoque de planeación estratégica durante la etapa electoral y post-electoral, fortaleció ampliamente la construcción del modelo de futuro actualmente vigente en el municipio. Ambos aspectos generaron un entorno con mayor claridad y certidumbre sobre las acciones necesarias a realizarse para dar continuidad y consolidar un sistema de planeación del desarrollo a nivel local, a partir de dos direcciones, por una parte, a través de un proceso democrático, incluyente y participativo, formal y legalmente reconocido por el marco jurídico; y por otro lado, dotaron de insumos para articular los diversos niveles de planeación: llámese estratégica, de gestión y operativa.

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios se caracteriza por ser un sistema institucionalizado, que cuenta con mecanismos fuertes y sólidos para vincular a la sociedad y gobierno, así como de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y de concertación para armonizar y dar congruencia a los planes y programas estatales y municipales. Prueba de lo anterior, es el hecho de que el Gobierno de la entidad a través de la Secretaría de Finanzas establece acciones de apoyo específicas en materia de planeación hacia los ayuntamientos, para

facilitar metodologías, herramientas y capacitación al respecto. Por ejemplo, para coadyuvar en el proceso de formulación de los proyectos rectores de los municipios, se emite al inicio de cada periodo de gobierno de los Ayuntamientos, el “*Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal*”, el cual refleja el valor e importancia que tiene la planeación en los procesos de toma de decisiones a nivel estatal y municipal:

Fortalecer las prácticas de la planeación es una de las estrategias claves para lograr la eficiencia de los gobiernos en este caso los locales para enfrentar con éxito la complejidad del desarrollo territorial y el cumplimiento de objetivos comunes, en este sentido el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Finanzas, y con fundamento en lo establecido en los Artículos 139 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 15 fracción I y 18 fracción I del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, formula el presente “Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015”.

Este documento apoya la definición de programas planteados por el Ayuntamiento en su plan de Gobierno y la estrategia de ejecución de los mismos para responder a las necesidades de los habitantes de su Municipio, optimizando el presupuesto existente con la visión de dar cumplimiento a las políticas y objetivos en él vertidas, lo que permitirá una gestión gubernamental eficaz y eficiente, donde los logros o resultados sean los que la población espera.

El objetivo de un Plan de Desarrollo Municipal, es plasmar el proyecto político que el gobierno municipal y la ciudadanía acuerden para hacer del Municipio un escenario propicio para que sus habitantes tengan una vida digna, así como el progreso y bienestar colectivos y pugnar porque todos los habitantes asentado en un Municipio tengan derecho a la seguridad en todos sus niveles y al acceso equitativo de la justicia imparcial.

En el Plan de Desarrollo, se deberán definir los propósitos y estrategias para el desarrollo del Municipio y se establecen las principales políticas y líneas de

acción que el gobierno municipal tomará en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales.⁹⁸

El Manual además de incorporar una metodología y herramientas de planeación estratégica, establece el contenido mínimo que debe contener un Plan de Desarrollo, como es:

- Presentación y Aspectos Generales del Plan de Desarrollo Municipal.
- Contexto Nacional y Estatal y su Relación con el Municipio.
- Diagnóstico Territorial.
- Temas Estructurales por pilares Temáticos y Ejes Transversales.
- Temas de Desarrollo.
- Vinculación de los Planes de Desarrollo Municipal 2013-2015 con los Sistemas de Planeación Nacional y Estatal.
- Criterios para la Instrumentación del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 (Estrategia de Gestión).
- Criterios Generales para la Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus Programas.

No obstante, a pesar de que el objetivo del Manual es coadyuvar en la integración de proyectos de desarrollo local eficaces y eficientes, lo cierto es que, para algunos municipios de la entidad la formulación de sus Planes de Desarrollo se han caracterizado por ser procesos de simulación, enfocados principalmente a la integración de un documento que cumpla con los requisitos y ordenamientos legales que obligan a los municipios a elaborar, aprobar y publicar su Plan de Desarrollo Municipal en un periodo de tiempo determinado. Para ilustrar el ejemplo anterior basta con observar la progresiva problemática social, económica y política por la que atraviesan diversos municipios de la

⁹⁸ SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015*, Gobierno Estado de México, México, 2013, págs. 5 y 6.

entidad, las cuales entre otras razones, pueden justificarse por falta de un auténtico proyecto de desarrollo integral y democrático, con estrategias efectivas que estén reflejadas a través del Plan de Desarrollo Municipal, o bien, porque el Plan no cumple su función sustantiva de direccionar la hechura del presupuesto, programas y proyectos.

En suma, los beneficios de contar con un Plan que sea un auténtico instrumento estratégico para direccionar los procesos de toma de decisiones, se traduce en resultados e impactos que permiten al ser humano mejorar su calidad de vida y hacer de los municipios espacios con un mayor desarrollo y competitividad local.

Bajo esta premisa, la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015 fue realizado, con el objeto de integrar un proyecto rector y modelo de futuro claro y concreto hacia un horizonte de largo alcance, toda vez que los desafíos del desarrollo local que enfrenta el municipio, requieren de políticas públicas, programas y proyectos eficaces, eficientes, de calidad y economía que se traduzcan en resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazo. En razón de lo anterior, la misión y visión de Tlalnepantla de Baz que se formularon durante la integración del PDM de manera plural y con la participación de diversos actores locales con capacidad para intervenir e influir positivamente en los procesos de toma de decisiones, se caracterizan por definir el rol de la gestión pública municipal sobre un proyecto de desarrollo con un horizonte de largo alcance, en el que se visualiza un escenario futuro con mejores niveles de bienestar y calidad de vida del ser humano:

Misión

Como servidores públicos de la Administración Municipal de Tlalnepantla, impulsar la regeneración urbana, insertando a la Ciudad en las cambiantes condiciones económicas, tecnológicas y sociales en el contexto

metropolitano, manteniendo las finanzas sanas y desempeñándose con espíritu de innovación y eficiencia, transparencia y honestidad, dando un trato de calidad y calidez a los ciudadanos, fomentando su participación en los asuntos públicos en un ambiente de confianza mutua.

Visión (Horizonte 2020)

Tlalnepantla de Baz, que se ubica al norte de la capital de la República Mexicana, sigue siendo uno de los municipios más poblados y más importantes del Estado de México.

Su evolución demográfica se ha podido estabilizar en unos 660 mil habitantes, quienes viven en 83.7 kilómetros cuadrados, distribuidos en las dos partes del municipio, la mayoría en su Zona Poniente con la cabecera municipal y una tercera parte en su enclave San Juan Ixhuatepec en la Zona Oriente.

Sigue destacando a nivel nacional por su alto grado de industrialización, por su gran actividad económica en servicios y comercios y por su capacidad de adaptarse a los nuevos retos productivos.

Se encuentra inmerso en un proceso de transformación económica, posicionando a la Ciudad como un centro metropolitano de negocios que impulsa mediante actividades de incubadora una alta competitividad que atrae industrias de punta, quienes se pueden ubicar en recientes parques tecnológicos, los cuales se han erigido sobre terrenos anteriormente ocupados por naves industriales tradicionales.

Igualmente se puede apreciar en terrenos reconvertidos la construcción de desarrollo inmobiliarios vanguardistas con edificios multifuncionales, que ofrecen en un hábitat integral oportunidades de trabajo, vivienda y esparcimiento.

La vocación ambiental del municipio, de ciudadanos y autoridades, se hace evidente en techos verdes, en la reforestación de la Sierra Guadalupe que brinda en sus parques posibilidades de recreo cercano, en programas de

alumbrado público ahorrador de energía, en empleo de vehículos híbridos por parte del Ayuntamiento y en el perfeccionamiento en el servicio de recolección de basura, con clasificación y reutilización de los residuos sólidos.

El municipio está reivindicando su legado cultural en el Centro Histórico que con un corredor peatonal anexo, atrae no sólo a los tlalnepantlenses, sino también a visitantes de otros municipios del Valle de México, para disfrutar ahí una amplia oferta cultural y gastronómica en un ambiente de tranquilidad.

El acceso a Tlalnepantla y los desplazamientos dentro del municipio se ven facilitados por una movilidad integral, un sistema de autobuses en carriles confinados y nuevos distribuidores viales.

Tlalnepantla que cuenta con una elevada y creciente población de personas adultas mayores, se empeña en ser una Ciudad incluyente con toda la gente, procurando un transporte cómodo y rescatando espacios públicos que ofrecen oportunidades de convivencia y ejercicio, aunados a centros de día gerontológicos.

Bibliotecas públicas, puestas al día, prestan servicios digitalizados y, con sus cafeterías, constituyen también un lugar de reunión de sus numerosos usuarios.

Los jóvenes tienen buenas oportunidades de preparación en escuelas primarias de tiempo completo, y que se conjuga con la inclusión del inglés y computación en la oferta educativa.

Con su amplia oferta educativa, el municipio está avanzando hacia una escolaridad mínima de 15 años y ampliando la educación superior a Zona Oriente.

El Ayuntamiento acredita un decidido y exitoso combate en contra de la corrupción, con mecanismos de transparencia, mejora regulatoria y superando problemas en área de normatividad, tránsito y seguridad pública,

dónde se logró la certificación de todos los elementos policiacos, haciéndoles más confiables.

Además, las arcas municipales siguen distinguiéndose por sus finanzas sanas.

La implementación del presupuesto participativo ha fomentado la participación ciudadana y creado un ambiente de confianza mutua entre ciudadanos y autoridades.⁹⁹

A partir de lo anterior se puede observar de manera concreta cual es el modelo de futuro a 2020 que aspira el municipio, y a partir de que aspectos se configuran las principales estrategias y proyectos estructurantes y motores del desarrollo local, que son determinantes para materializar dichas aspiraciones. Asimismo, se puede identificar el posicionamiento del municipio como Ciudad, donde se asume que el desarrollo local es integral y se sitúa más allá de las fronteras y límites geográficos del municipio.

El proyecto rector de desarrollo local de Tlalnepantla de Baz se resume en la expresión de “*Ciudad Confiable*”, la cual es producto de un proceso de planeación estratégica incluyente y participativo, que parte de un diagnóstico de la situación presente, de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes, para hacer de Tlalnepantla una ciudad referente a nivel estatal, regional, nacional e internacional. La concepción de ciudad referente alude al hecho de que, las ciudades exitosas lo son en la medida en que dan poder a las personas para que juntas construyan la ciudad que imaginan y acuerdan, donde el desarrollo es una tarea de todos; significa construir ciudadanía y dar la oportunidad de que sus habitantes decidan cómo quieren vivir, convivir, compartir y competir. Bajo esta premisa se diseñó la estrategia

⁹⁹ H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, op., cit., págs. 26 y 27.

de comunicación del proyecto rector de desarrollo y la imagen corporativa e institucional del ayuntamiento, la cual tiene por objeto sensibilizar y empoderar a la ciudadanía para que participe en la construcción de su ciudad, a partir de una dirección definida, clara y concreta.

Imagen 2.- Imagen corporativa e institucional del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2013-2015



FUENTE: Dirección General de Comunicación Social de Tlalnepantla de Baz.

El proyecto de Ciudad Confiable se cimenta a partir de tres pilares y un eje transversal que se articulan con el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México, con el objeto de tener una eficaz coordinación entre las políticas públicas, programas y proyectos que se instrumenten por el gobierno estatal y municipal:

Tabla 6. Alineación entre el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y del municipio de Tlalnepantla de Baz

Pilares PED 2011-2017/ Pilares PMD Tlalnepantla 2013-2015		Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Ejes Transversales
		<i>Tlalnepantla Solidario</i>	<i>Tlalnepantla Progresista</i>	<i>Tlalnepantla Protegida</i>	<i>Gestión Gubernamental Distintiva</i>
Pilar 1	<i>Gobierno Solidario</i>				
Pilar 2	<i>Estado Progresista</i>				
Pilar 3	<i>Sociedad Protegida</i>				
Ejes transversales: Hacia un Gestión Gubernamental Distintiva	<i>Impulso Municipal: Gobierno Municipalista</i>				
	<i>Administración Pública Eficiente: Gobierno de Resultados</i>				
	<i>Finanzas Públicas Sanas: Financiamiento para el Desarrollo</i>				

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

La conducción y el diseño del proyecto rector de Ciudad Confiable se articula a través de los anteriores pilares y eje transversal, los cuales integran, alinean y dan congruencia a las políticas públicas, programas y proyectos, que se definen a partir de las directrices que marcan los diversos escenarios de acción e intervención del desarrollo.

Al respecto el Bando Municipal establece en su artículo 2 que:

Los pilares de gobernanza y buen gobierno, que sustentará la organización política y administrativa en el municipio, se integran de la siguiente manera:

1. Tlalnepantla Solidaria, es el pilar que favorecerá los valores de una ciudad inclusiva, digna, educadora y equitativa.
2. Tlalnepantla Solidaria, es el pilar que favorecerá los valores de una ciudad verde, con identidad social, metropolitana y tecnológica.
3. Tlalnepantla Protegida, es el pilar destinado a consolidar una ciudad segura, protegida y con una cultura vial, respetuosa de las libertades y los derechos de las personas en el orden municipal.¹⁰⁰

En lo que respecta a la Gestión Gubernamental Distintiva se refiere al fortalecimiento de una gestión pública municipal de proximidad, capaz de cumplir con eficacia, eficiencia, calidad y economía las acciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; adquiere el carácter de transversal, dado que se centra en el desarrollo de la administración pública municipal, el financiamiento para el desarrollo, la orientación en base a resultados y la participación ciudadana como mecanismos necesarios para cumplir con los objetivos y estrategias de los pilares de gobernanza y buen gobierno.

El Plan de Desarrollo establece aquellas directrices, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores a partir de los cuales es posible identificar los programas presupuestarios de la estructura programática, que son la columna vertebral para articular los diferentes niveles de planeación con el presupuesto, y sobre todo, que permitirán gestionar, instrumentar y materializar el contenido del documento rector.

¹⁰⁰ H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, "Bando Municipal", en *Gaceta Municipal*, número dos, Estado de México, Tlalnepantla de Baz 5 de febrero de 2013, pág. 3.

Tabla 7. Resumen cuantitativo de los objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y programas presupuestarios contenidos en el PDM 2013-2015.

Pilares / Eje Transversal	Objetivos	Estrategias	Líneas de Acción	Indicadores	Programas Presupuestarios
Tlalnepantla Solidaria	13	15	108	22	14
Tlalnepantla Progresista	9	20	121	18	9
Tlalnepantla Protegido	5	14	83	15	6
Gestión Gubernamental Distintiva	8	12	63	19	9
TOTAL	35	61	375	74	38

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

Es a partir de las características de los elementos anteriores cómo es posible establecer los mecanismos y criterios que permitan vigilar, examinar, dar seguimiento y evaluar el nivel de cumplimiento y los resultados obtenidos en el PDM y sus programas.

Finalmente, el actual PDM de Tlalnepantla de Baz deja ver que su formulación no ha sido un fin en sí mismo, o que su integración fue realizada con el objetivo de cumplir con la normatividad y los requisitos legales, en realidad, el Plan es un medio, una herramienta de trabajo, de consulta cotidiana y de cumplimiento obligatorio, que define las directrices para encauzar y orientar el presupuesto y los programas de gobierno en el corto, mediano y largo plazo, hacia un proyecto de desarrollo compartido.

4.2.3. Articulación y gestión del proyecto rector para el ejercicio fiscal 2013

La articulación y gestión del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz durante el ejercicio fiscal 2013, represento una tarea compleja, por una parte, la normatividad en materia de planeación establece que el municipio debe formular y aprobar su Plan durante los primeros tres meses inmediatos al inicio del periodo de gobierno del Ayuntamiento, y por otra parte, establece que el municipio debe aprobar su proyecto de presupuesto a más tardar en diciembre del año inmediato anterior al ejercicio fiscal en cuestión, y ratificarlo o modificarlo en febrero.

En este escenario, los primeros tres meses de gobierno son un periodo complejo para los ayuntamientos que inician su gobierno, ya que la dinámica municipal exige por un lado, realizar un buen ejercicio de planeación, pero también, requiere de respuestas eficaces a problemas cotidianos. Las disparidades en los tiempos, fue un elemento que determino el comportamiento y actuación del gobierno municipal 2013-2015 durante el periodo post-electoral de 2012 y los primeros meses de 2013, tal como se menciona a continuación:

- Por una parte fue indispensable que durante el periodo post-electoral se conformara un equipo de transición, que fuera un vínculo directo con los funcionarios de la administración pública municipal 2009-2012, el cual se encargara exclusivamente de hacer los preparativos para el proceso de alternancia, de entrega-recepción y de intervenir en la formulación del proyecto de presupuesto 2013.
- Durante los primeros tres meses de gobierno, se instrumentaron una serie de acciones prioritarias para normalizar y dinamizar la gestión pública municipal, pero además, se ejecutaron una serie de estrategias

orientadas a la contención del gasto, a efectos de que, no se ejercieran recursos de manera irracional y sin una dirección clara y concreta.

En este sentido, el principal insumo para encauzar las acciones de gobierno durante los primeros cien días de gobierno, fue a partir de la plataforma y proyecto político que se empezó a dibujar desde el periodo electoral, donde se trazaron algunas directrices de política pública.

- Durante las etapas del ciclo presupuestario de planeación, programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2013, que a pesar de haberse realizado sin la definición y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, si conto con insumos e información suficiente y confiable que permitieron que la formulación de los Programas Operativos Anuales se realizara en un contexto de certidumbre y con una dirección clara sobre los objetivos del desarrollo hacia donde debían encauzarse. Dichos insumos fueron producto de los ejercicios de planeación estratégica que desde el proceso electoral y durante la etapa post-electoral se realizaron, tales como:
 - I. Los compromisos de campaña, a partir de los cuales se estructuró la plataforma y oferta política ,y que se clasificaron en tres grupos: a) los compromisos comunitarios son aquellos que se caracterizan por los impactos o resultados que generan sobre una comunidad específica; b) los compromisos sectoriales son acciones que se focalizan sobre un determinado sector o grupo de la población; c) los compromisos municipales que dada su amplitud, benefician a todos los habitantes o territorio; y d) los grandes compromisos, son aquellos que se caracterizan por ser los proyectos estructurantes y motores a partir de los cuales se diseñó la visión y modelo de futuro del municipio, y que además, dada su complejidad, se identifican por generar los impacto esperados a mediano y largo plazo.

Los grandes compromisos que la ciudadanía validó y legítimo con su voto, que son ya parte de los proyectos estructurantes del actual Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 y que se reflejan en las acciones de los POA 2013 son:

Tabla 7. Los diez grandes compromisos de la gestión pública municipal 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz.

NO.	Grandes compromisos
1	Centro integral de Seguridad Ciudadana con Subestaciones Regionales para contar con una policía profesional, honesta y mejor capacitada en la atención de emergencias. Sujeta además, a los sistemas de control y confianza y la gente podrá, mediante evaluación ciudadana, reconocer el desempeño de los cuerpos policiales y de protección civil.
2	Programa Municipal de Inclusión Social y Desarrollo de Capacidades para las madres solteras, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.
3	Creación del Instituto Municipal de Apoyo a la Vivienda Social para orientar las políticas públicas en las comunidades con muy alto deterioro en las viviendas.
4	Programa Municipal de Salud dirigido a las personas más vulnerables y sin seguridad social.
5	Créditos de Confianza y a la Palabra como muestra de apoyo a los emprendedores, especialmente jóvenes y mujeres jefas de familia de Tlalnepantla.
6	Programa de Bibliotecas Digitales, mismas que tendrán acceso al Sistema de Educación a Distancia de la Universidad Digital del Estado de México
7	Clases de inglés desde cuarto año de primaria y becas a estudiantes de bajos ingresos y con buenas calificaciones, para contribuir en la formación de talento especializado; porque conocer es innovar, competir y ganar.
8	Revitalización del Centro Histórico de Tlalnepantla de Baz por medio de un fideicomiso para la restauración de su imagen urbana y el fomento a las actividades culturales, con una policía turística y corredores peatonales que favorezcan a prestadores de servicios, hoteles, comercio y restaurantes.
9	Impulso de un Centro Metropolitano de Negocios que sea atractivo a las industrias de punta y que permita incubar empresas innovadoras en alianza estratégica con universidades y tecnológicos.
10	Programa Metropolitano de Obras de Infraestructura y Servicios Públicos, e implementación de un presupuesto participativo para que las personas decidan juntas una obra de beneficio colectivo que impacte en la formación de capital social

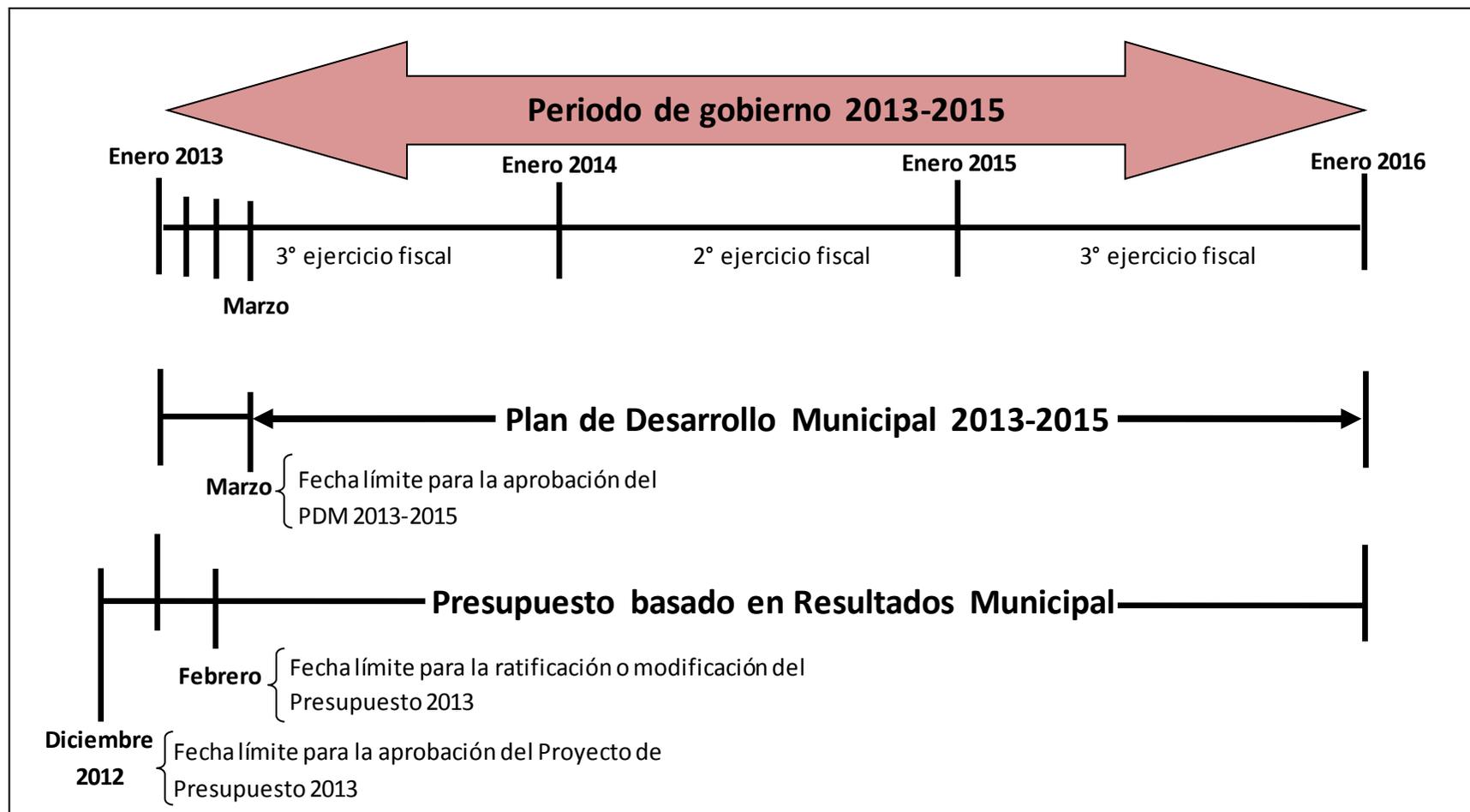
FUENTE: Coordinación de Asesores de la Presidencia Municipal 2013-2015.

- II. Los antecedentes de los Programas Operativos Anuales de años anteriores, principalmente los de 2011 y 2012, fueron un insumo fundamental ya que permitieron identificar las acciones sustantivas, metas anuales, su calendarización trimestral y presupuesto asignado, así como los resultados de las evaluaciones de avances físicos y financieros de periodos anteriores. Éste aspecto permitió que, los servidores públicos de nuevo ingreso y demás, tuvieran elementos sólidos que les permitiera planear, programar y presupuestar con mayor certidumbre.

Sin embargo, dado que durante la primera Sesión Solemne de Cabildo fue aprobado el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, misma que contemplo una estrategia de reingeniería administrativa, existieron dependencias de nueva creación o con antecedentes mínimos, las cuales no contaban con referencias sólidas a partir de las cuales formular sus programas. No obstante, su creación estaba sustentada en las directrices del proyecto político del ayuntamiento electo, por lo que si contaron con información y elementos a partir de los cuales iniciar y desarrollar el ciclo presupuestario 2013.

Bajo este escenario, el nuevo ayuntamiento electo durante la etapa post-electoral realizo ejercicios de previsión que permitiera responder eficazmente a los desafíos a los que se enfrentaría durante los primeros meses de gobierno, y a las expectativas ciudadanas. De tal forma se diseño un cronograma de planeación a partir del cual se tomaron decisiones al respecto:

Imagen 3. Cronograma de la planeación municipal 2012-2015



FUENTE: Secretaría Técnica de Presidencia 2013-2015.

En suma, la planeación estratégica en Tlalnepantla de Baz para el periodo de gestión 2013-2015, inició durante el proceso electoral de 2012, lo cual permitió ir trazando, perfilando y diseñando un proyecto de desarrollo local compartido, que a la postre generó insumos efectivos para mitigar la presión generada por los tiempos legales establecidos para realizar los procesos de planeación, programación y presupuestación durante los primeros meses de gobierno, los cuales se presentaban como una amenaza latente, que pudiera ocasionar la fragmentación e ineficiencia de los principales instrumentos de decisión y dirección del desarrollo local, llámese PDM, PbRM y POA. No obstante, dichos insumos fueron de relevancia sustantiva, porque no solo permitieron encauzar la acción de gobierno, las políticas, programas y proyectos sobre una dirección o rumbo definido, sino que permitieron alinear y vincular los procesos de planeación estratégica, de gestión y operativa.

Por otra parte, la estructura programática que es la columna vertebral que permite alinear los POA con el PDM, es una herramienta de gran utilidad, que en el marco del PbR permite articular el proyecto rector con el ciclo presupuestario, ya que transforma los escenarios de acción e intervención en programas presupuestarios, ordena las acciones y recursos, permite identificar a las dependencias encargadas de su ejecución, orientar los recursos en congruencia a lo establecido en el Plan, calendarizar la ejecución de acciones y presupuesto, y definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitirán dar seguimiento y evaluar el nivel del cumplimiento de los POA.

Desde esta perspectiva, una de las ventajas que significó el avanzar en la planeación de los escenarios de acción e intervención del desarrollo local, desde el proceso electoral en el que participaron los responsables de la gestión pública municipal 2013-2015, fue que se logró alinear y armonizar los avances obtenidos con la estructura programática 2013, teniendo como resultado la

integración de un Presupuesto basado en Resultados fundado en un enfoque estratégico de gobierno y orientado sobre los avances hasta entonces generados del PDM.

Una de las innovaciones metodológicas que se asume con el PbRM, es la incorporación de sistemas de evaluación de la gestión municipal que permitan medir y evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos del desarrollo en un determinado periodo de tiempo. En este sentido, en Tlalnepantla de Baz durante 2013 se ha logrado avanzar en un auténtico sistema de evaluación, que abandone la simulación, y que permita medir, evaluar y mejorar continuamente la gestión pública municipal, articular eficientemente los resultados de la planeación con el presupuesto, y a la postre, mejorar la calidad del gasto público y garantizar que su orientación y direccionamiento sea en función de las directrices establecidas en el proyecto rector de Ciudad Confiable. De esta manera el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz (SEGEMUN) se integra por el siguiente conjunto de evaluaciones:

1. Evaluación de metas físicas: se refiere a la medición, seguimiento y evaluación del avance en el cumplimiento de las metas físicas de las acciones sustantivas contenidas en los POA, de acuerdo a su programación.
2. Evaluación del gasto público: se refiere a la medición, seguimiento y evaluación del avance en el ejercicio del gasto público de acuerdo a su programación.
3. Evaluación físico-financiera: se refiere a la medición, seguimiento y evaluación de manera conjunta del gasto público y metas físicas; permitiendo observar si el ejercicio del gasto se está orientando de manera eficaz y eficiente al cumplimiento de las metas físicas.

4. Evaluación de indicadores estratégicos y de gestión: se refiere a la medición, seguimiento y evaluación de los indicadores del Plan de Desarrollo Municipal y de los integrados en los Programas Operativos Anuales dentro de la Matriz de Indicadores de Resultados correspondiente.

Entre los beneficios que se han traducido con la incorporación del SEGEMUN en Tlalnepantla de Baz se encuentran los siguientes:

- Ha permitido garantizar que el presupuesto se oriente en función del proyecto rector de Ciudad Confiable.
- Está logrando encauzar los recursos disponibles sobre un modelo de futuro compartido.
- Se observa una mayor calidad en el gasto público.
- Es un insumo que permite recuperar la confianza de la ciudadanía en el gobierno.
- La administración pública municipal está introduciendo una cultura orientada hacia los resultados.
- Se motivan los servidores públicos a mejorar continuamente los programas a su cargo.
- Se provee información de calidad para la toma de decisiones.
- Se han detectado y corregido fallas a tiempo.
- Se están fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, puede decirse que, el ciclo presupuestario para el ejercicio fiscal 2013 a pesar de que durante las etapas de planeación, programación y presupuestación no se contó con el PDM, lo cual representaba una amenaza para que la asignación y ejecución del gasto no estuviera orientada al cumplimiento de los objetivos del Plan, se apostó a una estrategia donde el Presupuesto basado en Resultados durante ese ejercicio fiscal, se orientara a

cumplir con los objetivos, estrategias y compromisos prioritarios diseñados durante el procesos electoral y post-electoral, así como aquellas acciones que se identificaron en los POA de años anteriores, y que eran necesarias seguir instrumentando; ambos insumos fueron determinantes durante el proceso de planeación estratégica para la formulación del PDM, lo cual ha generado que:

- Durante el ejercicio fiscal 2013, la Ciudad de Tlalnepantla cuenta con un Presupuesto basado en Resultados alineado a los objetivos y estrategias del proyecto rector.
- A nivel nacional se haya reconocido que la integración del proyecto rector de “*Tlalnepantla Ciudad Confiable*”, contenido en el PDM 2013-2015, es producto de un proceso de planeación estratégica innovador, que cumple con los criterios metodológicos suficientes y se vincula de manera eficiente al Sistema de Planeación Democrática del Estado de México, razón por la que se le otorgó al actual ayuntamiento 2013-2015, el “Premio al Buen Gobierno Municipal”, otorgado por la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), en la categoría de proyectos innovadores, por la planeación de un modelo de futuro de desarrollo local integral y compartido. Dicha distinción fue otorgada en el marco de la Conferencia Anual de Municipios de México, efectuada en la Ciudad de León los días 15, 16, 17 y 18 de mayo de 2013. Éste premio es muestra del trabajo continuo por convertir a Tlalnepantla de Baz en una ciudad referente, con un mayor nivel de desarrollo local y competitividad.

4.3. Desafíos para la gestión pública municipal 2013-2015

Si bien la gestión pública municipal 2013-2015 durante el ejercicio fiscal 2013 ha logrado generar resultados y avances importantes en materia de planeación estratégica y Presupuesto basado en Resultados, aún enfrenta grandes desafíos que deberá afrontar y resolver, para consolidar la articulación de los

niveles de planeación, mejorar la calidad del gasto público y cumplir con los objetivos y estrategias del desarrollo local, necesarios para mejorar progresivamente la calidad de vida y bienestar social de los tlalnepantlenses. En este sentido a continuación se presentan algunos de los desafíos que se deberán afrontar y resolver en los últimos dos años del periodo de gobierno de la actual gestión:

En materia de planeación:

- Consolidar el desarrollo de un sistema de planeación orientado en base a la Metodología de Marco Lógico y Matriz de Indicadores de Resultados.
- Generar más y mejores bases de datos, para realizar diagnósticos con mayor certidumbre.
- Incorporar eficientemente los instrumentos de participación y dirección del ayuntamiento en los procesos de planeación democrática.
- Incorporar mayores mecanismos de planeación democrática.
- Fortalecer las capacidades ciudadanas en la construcción de ciudad.
- Garantizar la vinculación y sinergia entre los niveles de planeación.
- Adaptar continuamente el PDM al entorno cambiante.
- Generar una mayor participación e involucramiento de los servidores públicos en la planeación, para garantizar que trabajen con base en objetivos compartidos.

En materia de programación y presupuestación:

- Profesionalizar a la administración pública en materia de PbR.
- Mejorar los mecanismos de coordinación y armonización programática y presupuestal entre el municipio y el estado.
- Garantizar la alineación de los POA a los objetivos y estrategias del PDM.
- Utilizar la información del desempeño de años anteriores, como insumo para la programación y presupuestación.

En materia de ejecución y control:

- Institucionalizar, implementar y consolidar un sistema de control basado en auditorías de desempeño.
- Modificar los sistemas de fiscalización orientados con criterios meramente contables.
- Garantizar que el ejercicio del gasto público se oriente al cumplimiento de los objetivos del desarrollo y a la obtención de resultados.

En materia de seguimiento:

- Hacer que las dependencias generen, ordenen y sistematicen la información utilizada para dar seguimiento a su desempeño.

En materia de evaluación:

- Consolidar la institucionalización del SEGEMUN, para garantizar su continuidad y perfeccionamiento en el mediano y largo plazo.
- Automatizar el SEGEMUN para mejorar y agilizar su funcionamiento.
- Vigilar que el gasto público se centre en los resultados obtenidos, y no en los insumos y actividades realizadas

En materia de rendición de cuentas:

- Establecer un sistema de incentivos a los servidores públicos que obtengan un buen desempeño y resultados.
- Transparentar y hacer pública la información generada por el PbR.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En México al hablar de municipio es imposible referirse a un solo arquetipo, dado que la realidad se caracteriza por la diversidad, donde el espacio y el tiempo definen y diferencian diametralmente el contexto y las circunstancias de cada localidad

SEGUNDA. El municipio es por excelencia el espacio donde mayor pulso se tiene sobre los problemas, necesidades e intereses de la población, dadas las mayores posibilidades que tiene para generar una interacción directa, “*cara a cara*” entre sociedad y gobierno, lo cual representa un factor determinante para fortalecer los procesos de hechura de las políticas públicas con un sentido plural, democrático, participativo y de mayor consenso

TERCERA. Entender el gobierno municipal y su intervención en los diversos procesos de toma de decisiones sobre los asuntos colectivos, implica de antemano considerar que su organización es diametralmente diferente que la forma en que se organiza en los ámbitos estatal y federal. En los municipios la concepción clásica de división de poderes, entendida como órgano legislativo, judicial y ejecutivo, no existe. El único poder público existente es el municipal y su máximo órgano de gobierno es el ayuntamiento

CUARTA. Luego entonces, es importante comprender el funcionamiento y estructura del gobierno municipal, de no hacerlo cualquier proyecto rector de desarrollo, así como sus estrategias y políticas públicas que lo integren, no solo corren el riesgo de fracasar, sino de frenar el desarrollo y la competitividad local, por tales motivos es importante considerar no solo que, los procesos de toma de decisiones se realizan en el ámbito municipal de forma diferente de cómo se realizan en las entidades federativas y la federación, sino también

que, el comportamiento y modelo organizacional y administrativo de cada municipio es diferente e influye en el contenido de las políticas. Por consiguiente, puede decirse que no existe una receta única para orientar universalmente la hechura de los proyectos y estrategias para desarrollo local.

QUINTA. El ayuntamiento como máximo órgano plural deliberante en la esfera municipal y como fuente de poder compartido, establece relaciones y atribuciones que determinan su funcionamiento, lo cual genera en algunos casos tensiones, confrontaciones políticas, disenso y malentendidos entre sus integrantes; es un órgano eminentemente político, que funciona en relación de la capacidad de persuasión, negociación y convencimiento que tengan sus integrantes.

SEXTA. El poder del ayuntamiento radica fundamentalmente en su facultad normativa y deliberativa sobre los principales instrumentos de decisión, dirección y gestión del desarrollo local.

SÉPTIMA. El presidente municipal es de todos los integrantes del ayuntamiento la máxima autoridad, con mayores atribuciones y responsabilidades, quien como encargado de ejecutar los acuerdos generados durante las sesiones de cabildo ocupa un papel central al ser titular de la administración pública municipal

OCTAVA. Dada su responsabilidad como titular de la administración pública, será en gran medida del liderazgo, visión y vocación del presidente municipal, de quien dependa ampliamente generar municipios con mayores niveles de bienestar y calidad de vida. La fuente de su poder emana al igual

que los demás integrantes del ayuntamiento del voto popular, sin embargo, a diferencia de los otros, el presidente es siempre la figura protagónica alrededor del cual se estructuran los procesos electorales, otorgándole un liderazgo político superior

NOVENA. Cabe destacar que, si bien el presidente a través de su estructura administrativa es el encargado de realizar la ejecución de las decisiones que tome el ayuntamiento, son los síndicos y regidores quienes en su carácter de integrantes del máximo órgano de gobierno y en apego a sus atribuciones legales, representan un control y contrapeso sobre el poder que tiene el presidente, el desempeño administrativo y del ejercicio del gasto público.

DÉCIMA. Los municipios cuentan con instrumentos participativos y de dirección de la gestión pública municipal legal y legítimamente reconocidos, los cuales representan un escenario de oportunidad que pueden permitir a los ayuntamientos mejorar su desempeño y generar procesos de toma de decisiones con mayores niveles de certidumbre, confianza y consenso, y en tal sentido hacer vigente su rol como escuela de la democracia.

UNDÉCIMA. Al hablar de administración pública municipal no se habla de un único modelo, sino lo contrario, las organizaciones públicas en este espacio se caracterizan por sus relaciones dinámicas y su heterogeneidad, donde cada municipio define y establece su propia organización administrativa de acuerdo a su contexto.

DUODÉCIMA. En el ámbito municipal los factores centrales que han motivado e cambio de paradigma en la gestión pública, son más tangibles, dada su condición como gobierno de proximidad y de contacto directo con la ciudadanía, aspecto que genera mayores tensiones que motivan más que en otro lugar, una modernización de las organismos públicos de gobierno. No es casual que las experiencias de la NGP hayan surgido desde lo local. No obstante cualquier herramienta de la NGP que se instrumente en el ámbito municipal debe considerar el entorno y los elementos propios que caracterizan a cada municipio, ya que son factores que influyen ampliamente en sus resultados, de tal forma que no existe una receta única para modernizar la gestión pública en el ámbito municipal

DÉCIMOTERCERA. En la actualidad gobernar un municipio, significa ser conscientes de que el desarrollo local no es una tarea que le corresponde única y exclusivamente a los gobiernos locales. Significa ser conscientes de la existencia de intereses diversos y legítimos, que no solo influyen en el modelo de futuro que se busca edificar, sino que, su intervención y articulación dentro de los asuntos públicos municipales es fundamental para impulsar y adoptar estrategias de desarrollo efectivas.

DÉCIMOCUARTA. El liderazgo democrático de los gobiernos municipales, parte de la idea de que ante la complejidad que implica el desarrollo local, debe cimentarse en un amplio consenso, en una visión y estrategias del desarrollo compartidas, donde los recursos de que dispone el gobierno no son suficientes para promover el bienestar social que requiere la población. Por ello los gobiernos deben aprovechar la legitimidad y el liderazgo que les otorga la ciudadanía al elegirlos, para ser capaces de dialogar, persuadir, negociar, consensar y organizar a los actores locales que tienen los medios, recursos y

capacidades para incidir efectivamente en un proceso de desarrollo local articulado

DÉCIMOQUINTA. La temporalidad de los gobiernos municipales puede significar limitaciones en la edificación e implementación de un proyecto rector de desarrollo con visión de mediano y largo plazo. Los gobernantes se ven en la necesidad de impulsar acciones con resultados inmediatos, dando prioridad a aquellas políticas con visión y resultados tangibles en el corto plazo. De tal forma que la inmediatez es una característica que prevalece en los procesos de planeación y la hechura los principales instrumentos de decisión, dirección y gestión del desarrollo local.

DÉCIMOSEXTA. En este escenario y ante la complejidad de integrar e instrumentar un buen proyecto de desarrollo local a futuro, es fundamental que los gobiernos vean estratégicamente en los procesos electorales la oportunidad para comenzar a edificar dicho proyecto, y sea el momento idóneo para iniciar un proceso de planeación estratégica, que permita incluso diseñar plataformas electorales fundamentadas en un auténtico desarrollo local y que a la postre reduzca las implicaciones negativas que tiene la curva de aprendizaje de los servidores públicos en la hechura de las políticas públicas, así como dar mayor certidumbre a la toma de decisiones. Maximizar el tiempo desde los procesos electorales puede significar la diferencia en la edificación de un buen proyecto de desarrollo a futuro.

DÉCIMOSÉPTIMA. Los gobiernos, son organizaciones que en la hechura de las políticas públicas deben asumirse dentro de un ciclo de aprendizaje continuo, donde sus acciones deben fundamentarse en la experiencia y resultados que van obteniendo, sean positivos o negativos. De tal forma que, si

los resultados logrados no son los esperados, no cumplen las expectativas o bien, son contraproducentes, puede decidirse no seguir implementándose determinada política o acción, o incluso modificar y mejorar sus planteamientos y contenido. Pero si los resultados son positivos, entonces puede decirse que existe mayor certidumbre y confianza respecto de lo que se está haciendo.

DÉCIMO OCTAVA. La GpR está estrechamente relacionada con los procesos de desarrollo local, de tal forma que para adoptar dicho enfoque de manera eficaz, es necesario contar con una dirección clara de hacia dónde se quiere llegar, contar con un proyecto rector de desarrollo a partir del cual es posible estructurar concretamente cuál es la ruta, el desempeño y resultados que deben generarse para arribar al punto deseado.

DÉCIMO NOVENA. La concepción del desarrollo con su amplia dimensión requiere una revalorización del rol que cada nivel de gobierno en México debe desempeñar, donde lo federal asuma estrategias que promuevan un equilibrio y equidad entre el desarrollo de las diversas regiones y localidades, a partir del reconocimiento e identificación de la composición heterogénea que impera en el país, donde existen condiciones físicas, geográficas, endógenas y poblacionales específicas. Y donde en el ámbito local o subnacional se fortalezca la institución municipal, al ser eminentemente el actor más destacado a partir del cual se entiende la esfera local y se constituyen las bases para la conformación del Estado-Nación. De tal manera que el municipio al ser el ámbito por excelencia donde mayor pulso se tiene sobre los problemas, necesidades e intereses de la población, además de tener mayores posibilidades de generar una interacción directa y articulación con los actores con capacidad para influir positivamente en las estrategias del desarrollo, debe ser capaz de promover políticas públicas que impulsen un desarrollo local articulado. Toda vez que el desarrollo es sin duda un fenómeno local.

VIGÉSIMAPRIMERA. El desarrollo local debe partir de la identidad social y territorial, con el aprovechamiento racional de los recursos disponibles y de la vocación productiva específica, en razón de los consensos, organización y articulación con los diversos actores locales con capacidad para intervenir en las estrategias del desarrollo, dentro de un espacio local.

VIGÉSIMASEGUNDA. El espacio local se constituye en México a partir del municipio, dado que los elementos que lo integran y sus cualidades, le dotan de un valor intrínseco y un rol estratégico para asumirse proactivamente en la ruta del desarrollo. Donde los gobiernos deben ser capaces de asumir un cambio de paradigma en la gestión pública, un mayor liderazgo democrático, un enfoque estratégico y una orientación en base a resultados para conducir el desarrollo, en base a las oportunidades que tienen como “*gobierno de proximidad*”. El territorio adquiere un carácter indudablemente municipal, ya que es en este ámbito de gobierno donde el territorio es “real” y no se construye a diferencia de las entidades federativas y la federación como una abstracción “virtual” siempre dependiente de los municipios y su delimitación geográfica. Y donde la población tiene el pulso y conoce mejor que nadie su contexto, sus problemas y necesidades, convirtiéndose en una fuente directa de información para direccionar los procesos de toma de decisiones con mayor certidumbre.

VIGÉSIMATERCERA. La edificación de un proyecto rector de desarrollo local implica un modelo de futuro integral, que ante la dimensión plural que pueda adquirir, es necesario articular, ordenar y dar congruencia a las diversas acciones estratégicas y directrices que integran el proyecto rector, en base a los diversos escenarios de acción e intervención.

VIGÉSIMACUARTA La dinámica de la economía global implica que los procesos de producción, distribución y gestión en el mundo se articulen a través de redes y nodos espaciales focalizados o localizados específicamente en regiones o localidades, en los que se borran los límites geográficos y las fronteras entre los territorios, y se traza una geografía asimétrica basada en flujos que se articulan a partir de los procesos productivos dominantes.

VIGÉSIMAQUINTA. La nueva economía promueve la edificación de relaciones económicas a partir de las ciudades, quienes son los actores donde mayor riqueza y capacidades se concentran. No obstante ofrece un dilema, por un lado promueve la dispersión espacial de las economías, y por otra parte, se habla de la integración local al mundo global. Ambos podrían pensarse contraproducentes, sin embargo, son los elementos que configuran el nuevo papel estratégico que deben asumir los espacios locales, principalmente lo que refiere a las ciudades.

VIGÉSIMASEXTA. No obstante de que se resalta el papel de las ciudades, el municipio no queda al margen de los análisis sobre los nuevos procesos que conlleva la globalización, no solo porque es quien da sentido a los primeros, sino porque es aquí donde residen las posibilidades para promover un buen desarrollo local a partir de los elementos que lo integran. El proceso de globalización implica en México que cada nivel de gobierno revalore y replantee su papel frente a este fenómeno y realidad indiscutible, donde el gobierno central asuma que la arquitectura de la nueva economía supera sus capacidades de intervención, y donde los espacios locales asuman un mayor protagonismo y liderazgo para integrarse competitivamente a la arena global

VIGÉSIMASÉPTIMA. Ante los desafíos que implican el desarrollo local y la globalización, la gestión pública municipal requiere revalorizar y revitalizar los principales instrumentos de decisión y dirección, tales como el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales, a partir de la incorporación de innovaciones metodológicas como la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados, los cuales permiten edificar un buen proyecto a futuro para el desarrollo local, orientado a resultados.

VIGÉSIMAOCTAVA. El Plan de Desarrollo Municipal es normativo y de estricto cumplimiento para todas las dependencias de la administración pública municipal. Además establece los alcances y estrategias de mediano y largo plazo a partir de las cuales deberán elaborarse los Programas Operativos Anuales de corto plazo. Es también un documento técnico-político dado que su integración debe realizarse con criterios metodológicos técnicos e innovadores, pero también, debe ser producto del consenso entre los diversos actores de gobierno y la sociedad. En el ámbito municipal los gobiernos adquieren una mayor cercanía y proximidad con los habitantes, por lo que dentro de un ejercicio democrático, deben ser capaces de potenciar las oportunidades que tienen para interactuar e incluir a los sectores de la sociedad en la integración de un proyecto rector de desarrollo compartido. Existen diversos instrumentos y canales de participación con los que cuentan los ayuntamientos, los cuales deben ocupar un lugar preponderante en la hechura del desarrollo local. Aunado al hecho de que es a través del PDM como la ciudadanía sabe que es lo que debe esperar de sus representantes y servidores públicos, siendo en tal forma, el punto de partida para la transparencia y rendición de cuentas.

VIGÉSIMANOVENA. Ante los retos que enfrentan el desarrollo local y la gestión pública municipal es necesario revalorizar la importancia del Plan, en el cual se adopten como parte de las innovaciones metodológicas los siguientes aspectos:

- d) Un mayor liderazgo democrático para construir objetivos, estrategias y políticas públicas con un amplio consenso, participación y articulación de los actores locales.
- e) Un enfoque de planeación estratégica.
- f) Un sistema que permita vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de los objetivos y estrategias del desarrollo.

TRIGÉSIMA. Cabe destacar que los POA son un componente del Presupuesto basado en Resultados, y que su integración debe realizarse de manera estratégica. Para su integración pueden utilizarse diversas herramientas y metodologías de planeación como son la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores de Resultados, a partir de las cuales es posible dar sentido a la gestión pública municipal con una orientación en base a resultados.

TRIGÉSIMAPRIMERA. Dependerá de la correcta integración de los POA el poder materializar y dirigir las políticas públicas en la ruta del desarrollo local que se ha planteado; pero además, será en función de los elementos de seguimiento, evaluación y control que se establecen en los programas y proyectos, a partir de los cuales se podrá instrumentar un auténtico Presupuesto basado en Resultados, de tal forma que dependerá de la evaluación y cumplimiento de las metas físicas y de los indicadores de gestión y estratégicos, el contar con información confiable que permita mejorar la calidad del gasto público.

TRIGÉSIMASEGUNDA. Si no existe un buen proyecto rector de desarrollo, la integración de los POA no tendrá elementos estructurantes a partir de los cuales oriente su contenido, y muy probablemente su diseño estará fragmentado, sin una dirección clara y con resultados dispersos. El diseño de los POA, está ampliamente determinado por el éxito en la integración del PDM, y a su vez, el Plan no puede garantizar el cumplimiento de sus objetivos y estrategias sino se materializa en los POA, de tal manera que puede decirse que todas aquellas acciones que no estén integradas dentro de los programas y proyectos, no existen y no tiene asignación presupuestal alguna.

TRIGÉSIMATERCERA. Como parte de una Gestión para Resultados (GpR) la cual pretende transitar hacia una gestión pública moderna orientada a resultados es que se concibe el Presupuesto basado en Resultados Municipal (PbRM), el cual es parte fundamental para avanzar en la GpR, dado que es una técnica presupuestal que tiene como propósito impulsar una metodología orientada a la generación de información de calidad sobre el desempeño obtenido por las dependencias en los diversos POA, a partir de la cual se tengan elementos de certidumbre para que los procesos de toma de decisiones se orienten a la maximización de los recursos y a la mejora continua del desempeño, lo cual debe reflejarse en mayores niveles de desarrollo y competitividad local.

TRIGÉSIMACUARTA. En tal sentido el PbRM es el instrumento de decisión a partir del cual es posible materializar el Plan de Desarrollo Municipal y los Programas Operativos Anuales. De tal forma que cualquier estrategia de desarrollo por muy buena que sea, sino contempla las restricciones presupuestales y la sinergia que debe generarse entre los principales instrumentos de dirección y gestión (Plan-Programa-Presupuesto) se verá seriamente limitada.

TRIGÉSIMAQUINTA. El PbRM promueve la integración de un sistema de evaluación de la gestión pública que permita medir y evaluar el desempeño obtenido en los diversos programas, con lo cual es posible generar información de calidad que pueda ser utilizada para la asignación del gasto y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo. Ante la inminente necesidad de mitigar los “*elefantes blancos*” y el crecimiento de programas que tienen poca o nula utilidad y que no resuelven los problemas públicos, el PbR surge con herramientas que permiten generar información para la toma de decisiones, a partir de la cual no solo se valore la viabilidad y pertinencia de los programas, sino que sea posible promover soluciones reales, y sobre todo, mejorar el desempeño continuamente. En este sentido el PbR es un instrumento viable y factible para evitar el aumento del presupuesto en programas que no generan un buen desempeño y que no contribuyen al desarrollo.

TRIGÉSIMASEXTA. El PbR hace tangible la generación de información de calidad a partir del desempeño obtenido, la cual es utilizada para mejorar la calidad del gasto público. No obstante, dicha información no significa la fórmula directa para la asignación del presupuesto hacia los programas, donde aquellos que tengan mejores resultados reciben de manera automática mayores recursos, y viceversa. La asignación del gasto público suele ser una tarea más compleja, ya que existen programas que atienden escenarios de acción e intervención donde los objetivos y estrategias no son fácilmente medibles y mesurables, como por ejemplo: el combate a la pobreza, mejorar la movilidad urbana, la reducción de la contaminación ambiental, el combate a la corrupción, etc., aunado al hecho de que existen programas que a pesar de no mostrar un buen desempeño son política y socialmente necesarios, o incluso en ocasiones se requiere de un mayor presupuesto para cumplir con los objetivos planteados, como por ejemplo los programas en materia de seguridad pública, protección civil, etc.

TRIGÉSIMASÉPTIMA. El PbRM adopta como principio, la “falibilidad”, el cual parte del supuesto de que existe el riesgo o posibilidad de fallar o errar, es decir que, la asignación del gasto sobre un programa o proyecto, así como una mala planeación o una selección incorrecta dentro de las alternativas de solución de un problema, etc., no están generando buenos resultados, por lo que resulta importante establecer mecanismos claros, concretos y efectivos que permitan medir su éxito o fracaso, y a partir de los cuales poder discernir sobre su permanencia, modificación, reconducción o corrección. De no establecer una ruta clara de hacia dónde se quiere llegar con sistemas de medición concretos, será muy probable y sencillo perderse en aquello que puede ser considerado un buen ejercicio del gasto público y desempeño.

TRIGÉSIMAOTAVA. El sistema de planeación municipal se integra por tres niveles que son: a) la planeación estratégica, b) la planeación de gestión, y c) la planeación operativa. Las cuales deben incorporar innovaciones metodológicas tales como la Matriz FODA, la Metodología de Marco Lógico, la Matriz de Indicadores por Resultados y la Matriz de Gestión del Tiempo, con el objeto de que puedan articularse eficientemente con el ciclo presupuestario.

TRIGÉSIMANOVENA. Los municipios en México tienen la oportunidad de definir su estrategia de futuro a través del Plan de Desarrollo Municipal. Al respecto el marco jurídico en materia de planeación, establece la obligatoriedad de que los municipios cuenten con un PMD, no obstante, es evidente que el éxito o fracaso de una estrategia no depende de si existe o no un Plan, sino de que sea realmente un instrumento de decisión y dirección de la gestión pública. Por tal motivo, el PDM debe incorporar innovaciones metodológicas, a partir de las cuales sea posible revalorar su importancia y oportunidad para conducir y materializar el desarrollo y la competitividad local.

CUADRAGÉSIMA. La planeación y edificación de un proyecto de desarrollo local compartido en el ámbito municipal, se diseña a partir del contexto y circunstancias de cada municipio, no obstante, no solo debe vigilar y cumplir con una serie de disposiciones normativas, sino que, sus estrategias de desarrollo deben guardar congruencia con el proyecto estatal y nacional de desarrollo. Este alineamiento que debe generarse entre los ámbitos de gobierno, no significa regresar a un modelo de desarrollo homogéneo y totalizante del desarrollo, sino fortalecer la unidad entre la federación, estados y municipios, que como partes integrantes de una república, deben tener la capacidad de acuerdo, consenso y coordinación sobre estrategias del desarrollo que reconozcan la diversidad y heterogeneidad local; permitiendo que las estrategias y objetivos de desarrollo de los tres órdenes de gobierno, sean una expresión de congruencia entre políticas públicas.

CUADRAGÉSIMAPRIMERA. No obstante, no es una tarea sencilla el hacer que los tres órdenes de gobierno sean capaces de generar consenso y una ruta clara y compartida del desarrollo. En realidad, la situación es más compleja de lo que pueda pensarse, ya que existen diversas razones que han ocasionado la falta de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno en México. Algunas de ellas son, la falta de voluntad política, de acuerdos y consenso, aunado al hecho de que el desfase entre los periodos de gestión de cada uno de los tres ámbitos de gobierno, muchas de las veces no coinciden, limitando la alineación entre los sistemas de planeación.

CUADRAGÉSIMASEGUNDA. El PMD se articula con el presupuesto a través de los POA. La técnica del PbR permite potenciar su sinergia, ya que la premisa fundamental que le da sentido, establece que la asignación del gasto público debe orientarse hacia el cumplimiento de los objetivos de la planeación. El PbR incorpora innovaciones metodológicas que tienen por objeto mejorar el

método de asignación del gasto público y dinamizar el desempeño de la gestión pública municipal hacia su modelo de futuro. La planeación estratégica y el PbR son instrumentos técnicos y estratégicos de dirección y conducción de la vida municipal, los cuales establecen métodos para la hechura de los planes, políticas, programas y proyectos. Ambos, a través de la técnica representan un punto de equilibrio al factor político, haciendo que los procesos de toma de decisiones en el espacio público se realicen en un ambiente de certidumbre y armonía.

CUADRAGÉSIMATERCERA. La técnica de PbRM incorpora innovaciones metodológicas en cada una de las etapas del ciclo presupuestario, aspectos que contribuyen a alinear la planeación, programación y presupuestación, ejecución y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas hacia los resultados y el cumplimiento de los objetivos y estrategias del desarrollo local.

CUADRAGÉSIMACUARTA. Una de las innovaciones metodológicas que se asume con el PbRM, es la incorporación de sistemas de evaluación de la gestión municipal que permitan medir y evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos del desarrollo en un determinado periodo de tiempo.

CUADRAGÉSIMAQUINTA. En este contexto, la gestión pública municipal enfrenta el desafío de maximizar el uso del tiempo y de generar un enfoque estratégico de gobierno, a partir del cual los procesos electorales incorporen desde el diseño de sus estrategias y plataformas, una visión integral del desarrollo y adopten herramientas de planeación estratégica, para que la oferta electoral se oriente con certidumbre, de manera racional y recoja las aspiraciones, necesidades y problemáticas reales de los habitantes. Si una plataforma electoral se direcciona a partir de un proceso de planeación

estratégica, es posible reducir los costos de la curva de aprendizaje, maximizar el tiempo, articular eficazmente la dimensión del desarrollo local en sus diversos escenarios de acción e intervención, y construir un auténtico proyecto rector y modelo de futuro compartido del municipio.

CUADRAGÉSIMASEXTA. El proceso de planeación estratégica y formulación del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz, al incorporar un enfoque de planeación estratégica durante la etapa electoral y post-electoral, fortaleció ampliamente la construcción del modelo de futuro actualmente vigente en el municipio. Ambos aspectos generaron un entorno con mayor claridad y certidumbre sobre las acciones necesarias a realizarse para consolidar un sistema de planeación del desarrollo a nivel local, a partir de dos direcciones, por una parte, a través de un proceso democrático, incluyente y participativo, formal y legalmente reconocido por el marco jurídico; y por otro lado, dotaron de insumos para articular los diversos niveles de planeación: llámese estratégica, de gestión y operativa.

CUADRAGÉSIMASÉPTIMA. La planeación estratégica en Tlalnepantla de Baz para el periodo de gestión 2013-2015, inició durante el proceso electoral de 2012, lo cual permitió ir trazando, perfilando y diseñando un proyecto de desarrollo local compartido, que a la postre generó insumos efectivos para mitigar la presión generada por los tiempos legales establecidos para realizar los procesos de planeación, programación y presupuestación durante los primeros meses de gobierno,

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, fecha de consulta 11 de julio de 2013.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> fecha de consulta 11 de julio de 2013.

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2013.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>, fecha de consulta 19 de julio de 2013.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, fecha de consulta 13 de julio de 2013.

Reglamento a la Ley *Planeación del Estado de México y Municipios*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig044.pdf> fecha de consulta: 19 de julio de 2013.

II. Obras consultadas

ABEDROP RODRÍGUEZ, Enrique, *Presupuesto basado en Resultados*, IEXE Editorial, México, 2010, págs. 353.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Política y Racionalidad Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982. págs. 151.

ARENDDT, Hannah, *La Promesa de la Política*, Editorial Paidós, Barcelona España, 2005. págs. 241.

- ARIZTI, Pedro, BRUMBY, Jim, MANNING, Nick, SENDEROWITSCH, Roby y THOMAS, Teo, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, The World Bank, Washington, D.C. 2010, págs. 256.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, BID, Washington D.C., 2007, págs. 74.
- BANCO MUNDIAL y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Mejorando la Calidad del Gasto Público a Través del Uso de Información del Desempeño en México*, primera edición, Banco Mundial, Washington, D.C., 2010, págs. 63.
- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SEVICIOS PÚBLICOS, *La Planeación del Desarrollo Municipal*, Manuales para la Gerencia Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, págs. 74.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, primera edición, Editorial Taurus, México, 2006, págs. 418.
- CABRERO, Enrique (Compilador), *Administración Pública*, primera edición, Grupo Editorial Siglo XXI, México 2010, págs. 220.
- CALVA, José Luis (Coordinador), *Desarrollo Regional y Urbano*, primera edición, Juan Pablos Editor, México, 2012, págs. 338.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública*, primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, págs. 229.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, ONU, Nairobi Kenia, 1987, págs. 416.
- CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Federalismo y Descentralización*, Editado por Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., México, 2008, págs. 262.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, págs. 273.

- FRANCO OROZCO, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía Práctica para Transformar Ideas en proyectos Viabiles*, primera edición, Editorial IEXE, México, 2012, págs. 274.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora, *Manual para la Elaboración de Tesis y Otros Trabajos de Investigación Jurídica. Normas Básicas de Estilo y Redacción para Investigadores del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2009, págs. 181
- GARCÍA LÓPEZ, Jesús, Consideraciones y Lineamientos para la Administración de las Obras Publicas Municipales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 199, págs. 252.
- GARCÍA LÓPEZ, Jesús, *Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*, Faculta de Filosofía y Letras, División de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, págs. 305.
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y GARCÍA MORENO, Mauricio, *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.,2010, págs. 225.
- GARCÍA PIZARRO, María, *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada España, 2007. págs. 164.
- GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro (Coordinador), *¿Gobernar por Resultados? Implicaciones de la Política de Evaluación del Desempeño del Gobierno Mexicano*, Editado por Gestión Social y Cooperación A.C., México, 2008, págs. 270.
- GUERRERO JUÁREZ, Fernando Ernesto, *Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal: Base para Impulsar la Competitividad Local*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, págs. 184
- GUTIERRÉZ CHAPARRO, Juan José, *Planeación Estratégica en Ciudades: Un Modelo Emergente para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2000, págs. 200.
- HELMING, Stefan y GOBEL, Michael, *Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP)*, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GZT), Eschborn Alemania, 1998, págs. 32. Traducido por Inés Ahumada,

- HOBBSAWM, Eric, *Historia del Siglo XX*, primera edición, Editorial Crítica, Barcelona, 1995, págs. 614.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *El Municipio una Institución Diseñada para el Fracaso. Propuestas para la Gestión Profesional de las Ciudades*, IMCO, México, 2012, págs. 172.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *La Caja Negra del Gasto Público*, IMCO, México, 2010, págs. 203.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008, págs. 151.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, *Los Municipios en México. Facultad Reglamentaria*, Secretaría de Gobernación, México, 2012, págs. 45.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATION PLANNING, *Strategic Planning: Concept and Rationale*, en *Education Sector Planning Working Papers*, document of work, No. 1, UNESCO, París, 2010, págs. 21.
- KLIKSBERG, Bernardo, *Hacia una Economía con Rostro Humano*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, págs. 184.
- LEÓN y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁZQUEZ, Salvador (Coordinadores), *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, primera edición, UNAM, , México, 2006, págs. 354
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2012, págs. 259.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997, págs. 240.
- MARÍA REYNOSO, Selene Rosa y VILLAFUERTE Miguel Ángel, *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, quinta edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009, págs. 277.
- MATÍAS, Domingo, *Planificación Estratégica para la Gestión Local. Participación Ciudadana*, República Dominicana, 2001, págs. 102.

- OCHMAN, Marta y RODRÍGUEZ OREGGIA, Eduardo (Coordinadores), *Análisis e Incidencia de las Políticas Públicas en México. En Busca de un Gobierno Eficiente*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, págs. 415.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, BANOBRAS, México, 1981, págs. 260.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*, OCDE, Washington D.C., págs. 184
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, Editorial Gernika, México, 1994, págs. 502.
- OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter, *La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona, 1998, págs. 446. Traducido por Daniel Aguirre Oteiza.
- PAREDES, Fabricio, *Presupuesto Público. Aspectos Teóricos y Prácticos*, primera edición, Universidad de los Andes, Comisión de Desarrollo del Pregrado, Venezuela, 2006, págs. 198.
- PASCUAL ESTEVE, Josep Maria y PASCUAL GUITERAS, Júlia, *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, edita Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Andalucía España, 2009, págs. 382.
- PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, *La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como Instrumentos: Métodos, Técnicas y Buenas Prácticas*, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, Madrid, 1999, págs. 331.
- PINÓN ANTILLÓN, Rosa María (Coordinadora), *La Economía Global: Márgenes de Maniobra para México y América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, págs. 420.
- POLO MARTÍNEZ, Filogonio Humberto, *Administración Pública Comunitaria*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, págs. 253.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2011*, PNUD, México 2011, págs. 234.
- PUENTES, Aldemar, *Gerencia Pública y Gobierno Municipal*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GZT), Managua, 2008, págs. 241.
- RAMOS GARCÍA, José María, *Gobiernos Locales en México. Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, Editorial Porrúa, México, 2007, págs. 201.
- RAMOS GARCÍA, José María, SOSA, José y ACOSTA, Félix (Coordinadores), *La Evaluación de Políticas Públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, págs. 162.
- ROBLES, Reynaldo, *El Municipio*, novena edición, Editorial Porrúa, México, 2009, págs. 407.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Escenarios de Gestión del Espacio Urbano y Regional en México*, Editado por el Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, Estado de México, 2008, págs. 209.
- SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015*, Gobierno del Estado de México, México, 2013, págs. 63.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases Jurídicas del Municipio Mexicano*, SEGOB, México, 1994, págs. 254.
- SHACK, Nelson, *Intentando Caracterizar la Articulación entre el Plan y el Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2008, págs. 54.
- SILVA LIRA, Iván, *Metodología para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 2003, págs. 64.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, págs. 184.

- VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, *El Presupuesto Local como Instrumento de Gestión y Planificación Pública*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2008, págs. 177
- VARGAS CASTRO, José Alejandro, *El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, Editorial Nuevo Pensamiento, México, 2008, págs. 362.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Alejandro y MADDOERY, Oscar (Compiladores), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2001, págs. 286

III. Publicaciones periódicas consultadas

- EDGAR ORTEGÓN, JUAN FRANCISCO PACHECO y ADRIANA PRIETO, "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas", en *Serie Manuales*, No. 42, Instituto Latinoamericano y el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), Chile, 2005, págs. 124.
- H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, "Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015", en *Gaceta Municipal*, número siete, Estado de México, Tlalnepantla de Baz, 23 de marzo de 2013, págs. 179.
- H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, "Bando Municipal", en *Gaceta Municipal*, número dos, Estado de México, Tlalnepantla de Baz 5 de febrero de 2013, págs. 30.
- JONES, Lawrence y THOMPSON, Fred. "Un Nuevo Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Público y Privado", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15, Caracas, Octubre de 1999, págs. 26.
- SCHEDLER, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", en *Cuadernos de Transparencia*, no. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2008, págs. 39.
- SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, "Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio

Fiscal 2013”, en *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, no. 85, Toluca de Lerdo, México, 31 de octubre de 2012, págs. 232.

SERGIO BOISIER, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” en *Revista de la CEPAL*, número 86, Santiago de Chile, Agosto de 2005, págs. 47-62

VALERO FLORES, Carlos Norbert, “El Municipio Libre en el Marco del Federalismo Mexicano. Derechos y Obligaciones”, en *Serie Verde, Temas Económicos*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Marzo de 2007, págs. 112.

IV. Otras fuentes consultadas

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, Excel para estados y municipios 200-2005-2010, y programa de cálculo, (publicación en línea) disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>, fecha de consulta 21 de agosto de 2013.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, dirección en Internet: <http://www.rae.es/rae.html>, fecha de consulta: 10 de julio de 2013.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diplomado “Presupuesto basado en Resultados” impartido del 24 de junio al 13 de diciembre de 2013.

