



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“PROCESO DE PLANEACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL:
BASE PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD LOCAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA:

FERNANDO ERNESTO GUERRERO JUÁREZ

ASESOR: DR. JESÚS GARCÍA LÓPEZ



MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

ENERO 2011

Dedicatorias

A mis padres Fernando y Magdalena por su incondicional apoyo a través de los años en la contribución de mi educación y mi desarrollo personal.

A mi hermano Jonathan por el apoyo que siempre me ha brindado.

A mis amigos con los que crecí, con aquellos que me desarrolle personalmente, los que han estado presentes en mi crecimiento profesional y para aquellos con los que compartí momentos precisos de reflexión, alegría y amistad. A los logófitas, los animales políticos, las entrañables amistades universitarias y a aquellos que me dieron la oportunidad de comenzar mi desarrollo laboral.

Agradecimientos

Agradezco a mi director de tesis, el Dr. Jesús García López por su amistad e invaluable orientación en el desarrollo de este proyecto. Sus ideas y discusiones que a éste conciernen son sus fundamentos.

A todos mis sinodales por sus valiosos comentarios y sugerencias que coadyuvaron a mejorar sustancialmente esta tesis.

Agradezco a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por permitirme obtener una formación académica de excelencia.

Índice

Introducción.....	4
<i>Objetivo de la Investigación</i>	<i>6</i>
<i>Hipótesis de la Investigación</i>	<i>8</i>
<i>Estructura de la Investigación</i>	<i>9</i>
1. Capítulo I. El Municipio en el contexto del Federalismo Mexicano	12
1.1. El concepto del Federalismo	12
1.2. Federalismo Mexicano	18
1.3. Entidades Federativas de la República Mexicana	24
1.4. El Municipio en México	26
1.5. Federalismo Fiscal Mexicano	35
2. Capítulo II. Marco Normativo de la Planeación para el Municipio	47
2.1. Marco Jurídico de la Planeación Municipal.....	48
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	48
2.1.2. Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación.....	50
2.1.3. Constituciones Estatales	54
2.1.4. Ley de Planeación Estatal.....	57
2.1.5. Ley Orgánica Municipal.....	59
2.1.6. Facultad Reglamentaria del Municipio.....	61
2.2. Instrumentos de la Planeación Municipal.....	64
2.2.1. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.....	64
2.2.2. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal	66
2.2.3. Convenio de Desarrollo Social	68
2.2.4. Convenio de Colaboración Estado - Municipio.....	71
3. Capítulo III. Proceso de Planeación Municipal	74
3.1. La planeación.....	74
3.2. Proceso de Planeación	78
3.2.1. Diagnóstico.....	78

3.2.2.	Formulación.....	79
3.2.3.	Discusión y Aprobación.....	80
3.2.4.	Ejecución.....	81
3.2.5.	Control	83
3.2.6.	Evaluación	85
3.3.	Elementos de un Plan de Desarrollo Municipal.....	86
3.3.1.	Presentación.....	87
3.3.2.	Introducción	88
3.3.3.	Diagnóstico.....	88
3.3.4.	Criterios de Proyección Prospectiva.....	89
3.3.5.	Misión y Visión.....	90
3.3.6.	Objetivos Estratégicos del Plan.....	91
3.3.7.	Políticas y Estrategias	91
3.3.8.	Procesos de Programación- Presupuestación.....	95
3.3.9.	Seguimiento y evaluación.	95
4.	Capítulo IV. Elementos para el Diagnóstico Municipal	98
4.1.	Elementos del Diagnóstico	98
4.1.1.	Población.....	98
4.1.2.	Gobierno	107
4.1.3.	Territorio.....	111
4.2.	Problemas de la planeación municipal	114
4.2.1.	Temporalidad del Gobierno Municipal.....	115
4.2.2.	Alineación de la Planeación.....	117
4.2.3.	Coordinación y Concertación.....	118
4.2.4.	Dependencia de Recursos Federales.....	120
4.3.	Metodologías para la utilización de la Información	121
4.3.1.	Matriz FODA	123
4.3.2.	Metodología de Matriz de Marco Lógico (MML)	130
5.	Capítulo V. Competitividad Local.....	140
5.1.	Dinámica Global	141
5.2.	Competitividad y Gobierno	145
5.3.	Elementos de la Competitividad	148

5.4. Competitividad local	159
Conclusiones	164
Anexos	171
Bibliografía	178

Introducción.

En el último par de décadas, el desarrollo de la dinámica global de intercambio económico, social y cultural, presenta un nuevo papel para los gobiernos, principalmente para los gobiernos locales. En la actual economía global, las interacciones entre regiones, países, estados y municipios requieren un ajuste respecto al papel que cada gobierno juega y es aquí donde los gobiernos subnacionales resultan más importantes por su dinamismo, su capacidad adaptativa y su potencial basada en sus características físicas, políticas y sociales.

La importancia del gobierno local -entendido para este estudio como el gobierno municipal- cada vez va en aumento, pues el gobierno local es quien tiene un contacto directo con la población, es la instancia gubernamental por excelencia que mejor conoce los problemas, demandas y necesidades de su región y de sus pobladores, y es el principal encargado de resolverlas al ser la primer instancia de gobierno al que puede acceder el ciudadano, lo que deja al Municipio en el centro de la toma de decisiones que afectan directamente a su población y que es en éste, en quien recae la responsabilidad de encontrar las formas de incrementar la calidad de vida de su población, a través de la elaboración y ejecución de planes y programas, así como en su capacidad de negociar con los privados y concertar con la sociedad para mejorar el entorno de forma inclusiva y corresponsable.

Así mismo, la importancia del municipio encuentra cabida en la Reforma del Estado, acorde con Enrique Cabrero “el nuevo punto de la agenda de la Reforma del Estado no se encuentra en el centro, en el nivel nacional, sino en los gobiernos locales y en la sociedad civil [...] es un proceso ampliado de reformas de los gobiernos locales y de sus formas de relación con la ciudadanía lo que generará el reacomodo necesario. En la nueva fase de

reforma, el centro se debe convertir en un simple articulador de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de fortalecimiento.”¹

La dinámica global y nacional demanda cada vez más de los municipios su integración, se presenta como un escenario de oportunidades que permite la construcción de alternativas para incrementar el crecimiento económico y el desarrollo social. Valorar estas relaciones abre la posibilidad de optar por una visión de competitividad y cooperación del ámbito local de gobierno.

Los gobiernos locales tienen la posibilidad de insertarse en una nueva dinámica de competitividad, que refiere a la capacidad del gobierno municipal de participar en el mercado internacional y nacional para atraer inversión pública y privada con el fin de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, a través de generar empleo, incrementar la educación y salud, ofrecer una mejor nivel de bienestar, promover la cohesión social, preservar la identidad, generar consensos y coordinar esfuerzos públicos y privados.

La cooperación entre gobiernos locales permite compartir experiencias encaminadas a mejorar la administración pública, generar alianzas y acuerdos de cooperación que promuevan el desarrollo regional, compartir herramientas administrativas y tecnologías de vanguardia y aumentar la calidad de vida de los habitantes preservando su identidad, pues es ésta misma, un valor principal para el desarrollo de una localidad.

Tres factores que permiten encauzar al municipio a la competitividad son 1) el desarrollo de la conectividad entendida como el fortalecimiento de la infraestructura en comunicaciones y telecomunicaciones, 2) la innovación como la capacidad de crear bienes y servicios de un alto valor agregado desarrollados a partir de la investigación y el desarrollo y de una mano de obra altamente calificada y 3) la flexibilidad institucional, entendida como la capacidad del gobierno de contar con un marco regulatorio adecuado y abierto

¹ Enrique Cabrero Mendoza, *La Nueva Gestión Municipal en México, “Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995, p. 12

al cambio, que agilice los procesos económicos, retome el liderazgo, promueva el consenso y ejerza la planeación.

Los tres elementos anteriormente señalados, si bien representan campos diferentes de acción y conocimiento, son campos que pueden y deben ser apoyados desde la acción del gobierno, donde el gobierno además de ser gestor de las relaciones, debe de tomar un papel impulsor del desarrollo tecnológico, intelectual y de su propio funcionamiento interno, que permita el desarrollo y repercuta en el incremento del nivel de vida de sus habitantes. El gobierno municipal debe asumir su liderazgo, si bien el objetivo no es volver al estado de bienestar, es necesaria la gestión del gobierno en todos los ámbitos mencionados tendientes al desarrollo para incrementar el bienestar social.

Bajo esta dinámica, el gobierno no es necesariamente el que deba proveer de todos los bienes y servicios que la población demande, sino ser el articulador de las relaciones de la sociedad para la satisfacción de dichas necesidades. El municipio debe procurar el buen gobierno, promover la vinculación entre las instituciones públicas y la organización social, donde se revalorice la participación ciudadana, la apropiación de espacios públicos y la corresponsabilidad en las acciones gubernamentales en una constante interacción y articulación de los conflictos y los consensos que permitan definir objetivos comunes y encaminar a la sociedad y gobierno a su cumplimiento.

Objetivo de la Investigación

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar un proceso de planeación para los gobiernos municipales mexicanos como un instrumento necesario para el desarrollo territorial, económico, social y gubernamental del municipio. Para darle una orientación a dicho desarrollo y ante la presencia de la dinámica global de intercambio y competencia, la presente Tesis plantea que la planeación municipal del desarrollo incorpore una visión de competitividad, que promueva la productividad, la construcción de infraestructura, el desarrollo del capital humano, elevar la alimentación, educación y salud, atraer inversión

pública y privada, generar empleo, incrementar el ingreso, ofrecer bienes y servicios de calidad e incrementar el bienestar de la población.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se aborda la temática a través de los siguientes objetivos:

1. Describir los antecedentes históricos del municipio en México dentro del contexto de la forma federal de gobierno, que permita denotar las bases de la relación política, económica y jurídica entre los tres ámbitos de gobierno, así como la potestad que la Constitución Mexicana le ha brindado al municipio como ámbito de gobierno y señalar las limitantes legales y económicas a las que se enfrenta un municipio para ejercer la planeación.
2. Presentar el marco normativo que sustenta el proceso de planeación municipal, derivado que la administración pública sólo puede hacer aquello que la ley estipule, se presenta el marco legal de construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática del cual el municipio participa y converge para la construcción de objetivos nacionales, estatales y municipales, creando objetivos coincidentes que orienten el presupuesto a las mismas acciones y obras.
3. Desarrollar un proceso de planeación como una metodología consistente en una serie de pasos ordenados y sistematizados que permiten diseñar metas y objetivos de mediano y largo plazo. Asimismo, señalar la estructura y contenido básico de un documento de planeación municipal que permita identificar objetivos, metas, líneas de acción, responsables y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan retroalimentar el proceso de planeación.
4. Identificar los elementos básicos que orienten al gobierno municipal para la realización de un diagnóstico que contemple elementos de la población, el territorio y el gobierno de un municipio, así como de considerar elementos de riesgo que inciden en la planeación para

después servir de insumos para la elaboración de planes y programas a través de metodologías ampliamente utilizadas.

5. Proponer la orientación de los planes, programas, obras y acciones municipales hacia la competitividad, enunciando la dinámica global de interacción de los gobiernos nacionales y subnacionales, los elementos poblacionales, territoriales y de gobierno que diferentes estudios describen como competitivos y enunciar algunas acciones que los gobiernos municipales puedan explorar.

Cabe mencionar que no todos los municipios del país se encuentran en la misma situación geográfica, económica, política, social o administrativa, por lo que enfrentan diferentes problemáticas. Los estudios realizados en torno a la competitividad municipal se han enfocado a los municipios urbanos por contar con una mayor infraestructura y capacidad para brindar bienes y servicios, así como la disponibilidad de información. No obstante, el presente trabajo busca desarrollar un proceso de la planeación municipal como un mecanismo para orientar los objetivos de un municipio hacia la competitividad, permitiendo la apertura a nuevas opciones de desarrollo.

Hipótesis de la Investigación

La presente Tesis plantea que es posible reorientar la noción de la planeación como una obligación legal y normativa a un enfoque de competitividad, donde la planeación del desarrollo municipal sea un instrumento metodológico, ordenado y propositivo que permita a un Municipio orientar los objetivos, metas y acciones para impulsar el desarrollo local, el incremento de la productividad y el bienestar de la población.

Para ello, se presenta el contexto histórico, social, económico, político y legal del municipio que prevalece en nuestro país así como la dinámica global de competencia y cooperación entre gobiernos locales, que incite a los gobiernos municipales a reflexionar que está en ellos el lograr un desarrollo continuo del municipio, teniendo presente las limitaciones y las áreas de oportunidad.

Entender que no es necesario esperar a una reforma federal para poder actuar, que inclusive con las limitantes legales y financieras son capaces de promover el desarrollo local desde lo local, a través de una mejora en la conectividad haciendo uso de las tecnologías e infraestructura disponibles en comunicación, acercarse a experiencias exitosas y promover los acuerdos con gobiernos nacionales y subnacionales, desarrollar la innovación liderando esfuerzos para mejorar la educación científica, social, tecnológica y técnica que permita añadir un valor agregado a la producción local al no ser sólo reproductores sino también creadores de nuevos productos y servicios y, lograr la flexibilidad institucional que coloque al gobierno local como el generador del cambio, liderando los esfuerzos en una sola dirección.

La planeación es la herramienta que permite diseñar el futuro. Entender su importancia significa orientar las acciones hacia un objetivo concreto en la construcción de un futuro deseable, implica conocer la situación actual y establecer hacia donde se quiere llegar en un tiempo y espacio definido, es diseñar las acciones que permitan lograr ese futuro deseable. La planeación permite adoptar las herramientas y estrategias que mejoren la administración pública local, tales como las políticas públicas, la modernización administrativa, la evaluación, la calidad, la transparencia, la mejora regulatoria y la profesionalización, por mencionar sólo algunos.

Estructura de la Investigación

El presente trabajo de investigación se compone de cinco capítulos:

- En el capítulo primero, titulado *El Municipio en el Contexto del Federalismo Mexicano*, describe la construcción histórica del federalismo en México, de las entidades federativas y el desarrollo del municipio como ámbito de gobierno, señalando la relación jurídica y económica entre los tres ámbitos de gobierno.

- El segundo capítulo señala el Marco Normativo de la Planeación para el Municipio, construido a partir de la Constitución y la legislación nacional que señalan la obligación de planear inmersos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se retoman algunos ejemplos de legislación estatal en materia de planeación y se describen los mecanismos a través de los cuales se formaliza la planeación y se alinean planes y programas entre diferentes ámbitos de gobierno formalizando la coordinación y concertación.

- El tercer capítulo describe el Proceso de Planeación Municipal, como herramienta de diseño del futuro y que parte de una metodología básica de elaboración, la cual se formaliza a través de elementos contenidos en un plan de desarrollo local. El plan, es el instrumento que establece los objetivos, metas, programas y acciones tendientes a buscar la competitividad municipal.

- El cuarto capítulo indica los Elementos para un Diagnóstico Municipal, en la cual se destaca la importancia de un análisis que describa la situación actual del municipio, identifique los elementos internos y externos básicos a considerar y retome su importancia como criterios de medición y evaluación del desarrollo. Asimismo, se describen dos metodologías que permitan utilizar la información del diagnóstico para la elaboración de planes y programas.

- El quinto capítulo titulado Competitividad Local, describe la dinámica global en la que los gobiernos están inmersos y su interacción con la misma, destacando los criterios de competitividad comúnmente utilizados. Asimismo, se enuncian áreas de oportunidad que tienen los municipios para insertarse en la competitividad a partir de una planeación estructurada.

En el apartado de conclusiones se apunta que a partir del entendimiento de la construcción histórica del municipio, el marco legal prevaleciente de la planeación, contar con una metodología de planeación, un diagnóstico

oportuno y el entendimiento de la dinámica global como un nicho de oportunidad, se cuenta con elementos básicos que ofrecen a un gobierno municipal las bases para planear su desarrollo y buscar la competitividad.

Finalmente, se enlista la Bibliografía y las disposiciones jurídicas consultadas, tanto en sus formatos de texto documental como electrónico utilizadas para dar consistencia a este trabajo, enlistando algunas páginas electrónicas de referencia para los gobiernos municipales.

1. Capítulo I. El Municipio en el contexto del Federalismo Mexicano

El presente capítulo contiene una revisión documental sobre el Federalismo y su desarrollo histórico para el contexto mexicano, con el objeto de entender al municipio como uno de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, lo que implica contar con un gobierno propio y tener atribuciones para ejercer la planeación y desarrollar metas y objetivos propios y no ser sólo administradores de las decisiones y políticas del gobierno central o estatal. Asimismo, se señala que el municipio está sujeto a las disposiciones jurídicas, políticas, administrativas y económicas que dicte el gobierno federal y estatal, estableciendo limitaciones legales y económicas que afectan directamente al proceso de planeación municipal.

1.1. El concepto del Federalismo

Por principio, el significado etimológico del término Federalismo, proviene del vocablo en latín *feoderatio*, de *feodarare* que significa unir por medio de una alianza, derivado de *foedus-eris*, entendido como alianza, tratado o pacto.²

Desde un primer punto de vista, la forma Federal de gobierno tiene como objeto resolver la tensión que se da entre diferentes territorios independientes para lograr una unidad política nacional, sin perder su autonomía, es así que el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas y no una unidad disolvente de las mismas. Por lo tanto, federar puede ser entendido como vincular lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia, para lograr unificarse bajo el bosquejo de una Nación.³

² Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 407.

³ Jacinto Faya Viesca, *El Federalismo Mexicano, "Régimen Constitucional del Sistema Federal"*, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 5,6.

Para entender el Federalismo como forma de gobierno, podemos observar la Forma Federal de Gobierno que surge a partir de la organización política y territorial de los Estados Unidos de Norteamérica, plasmado en el texto constitucional de 1787 como resultado de la convención de Filadelfia y que constituye una aportación genuina al Estado Liberal Moderno, ya que introduce la idea de una coexistencia de dos órdenes jurídicos coordinados entre sí.⁴

Es necesario mencionar que la Constitución Norteamericana fue el resultado de un desarrollo filosófico, político, económico y social, construido a partir de su propia historia y las aportaciones de grandes pensadores europeos, en un contexto de exigencias por parte de la Corona Británica hacia las Trece Colonias, al ejercer imposiciones normativas, limitantes productivas, restricciones legislativas y pesadas cargas tributarias que incitaron al disenso y tuvieron como respuesta un Primer Congreso Continental hacia el año de 1774 en Filadelfia, a la cual acudieron representaciones de todas las colonias, a excepción de Georgia, para manifestar su inconformidad y exigir la facultad de legislar sobre los asuntos internos de las colonias.

No obstante, tras la negativa de la Corona Británica, la Colonia de Virginia promulgó la *Declaración de Derechos del Estado de Virginia* el 12 de junio de 1776, cuyo contenido vislumbraba las teorías de Johannes Althusius, Montesquieu, Locke y Rousseau⁵, sosteniendo que la soberanía reside en el pueblo, que es necesario que exista una separación de poderes, la superioridad de una forma republicana y con un gobierno electivo.

Este acto fue el anteproyecto para que en el Segundo Congreso Continental del 2 de julio de 1776 proclamara la separación de Inglaterra, procediendo dos días después, a aprobarse la *Declaración de Independencia (Declaration of Independence)*, donde las Colonias decidían ser estados libres e

⁴ Leonel Alejandro Armenta López, *La Forma Federal de Estado*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 15.

⁵ Althusius puede ser considerado como uno de los primeros teóricos del federalismo al establecer la visión de una comunidad superior formada por la unión de varias inferiores, que no obstante de ello, no pierden su individualidad y autonomía, ya que la autoridad es concedida desde abajo. Por su parte, Montesquieu desarrolla la idea de un gobierno como una convención, donde diversas entidades políticas se prestan para formar un estado más grande, pero conservando su personalidad. Locke y Rousseau conocidos personajes entre los enciclopedistas destacaban la necesidad de hacer una separación de poderes en órganos diferentes que permitieran un equilibrio. *Cfr. El Federalismo Mexicano, "Elementos para su estudio y análisis"*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1997, 3 edic. p. 11, 26.

independientes.⁶ Después de este hecho, las Colonias generaron sus propias constituciones para reconocerse como territorios independientes y que a su vez, procedían a buscar una forma de unión, defensa y orden.

El primer acto se consagró en 1777 bajo el texto de *Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*, que como lo indica el nombre, esbozaba una primera unión de estados bajo la figura de una Confederación, y de donde se adoptó el nombre de *Estados Unidos de América (United States of America)*, donde cada estado conservaba su soberanía, libertad e independencia, y cuya asociación respondía a la defensa común y protección de sus libertades.⁷

Sin embargo, una vez terminada la guerra con la Corona Británica, la Confederación se debilitó, ya que su objetivo principal había terminado. Las revueltas internas, las disputas económicas y la falta de orden urgió a una nueva reunión en Filadelfia de los representantes de los estados, de la cual nació la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica el 17 de septiembre de 1787, con la finalidad de impregnar a la unión con un sentido de orden, equilibrio político y representación popular que propiciara el progreso económico de la naciente Nación. La Constitución Norteamericana se convierte así en la Ley Suprema en la cual se delinearán los principios de una nación Federal, Republicana y con Equilibrio de Poderes. Por lo tanto, es necesario describir estos elementos.

El sistema Federal establece una distribución de funciones, ya que en él, coexisten dos mandos de Poder: uno central y otro local. Jellinek expresa que el Estado Federal es una unión entre estados soberanos para establecer una única soberanía⁸, de la cual son copartícipes, sin embargo, al establecer esta soberanía, quedan supeditados al ejercicio del poder del Estado central.

Los estados al federarse, delegan su soberanía al permitir que exista en su territorio un poder superior del gobierno central, sin embargo, los estados dentro de una federación se reservan su autonomía y la capacidad de participar

⁶ Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, p. 16-19.

⁷ *Ibid.*, p. 18-23.

⁸ Georg Jellinek, *Teoría del Estado*, Ed. Albatros, 1970, p. 577.

en las decisiones del gobierno central. Fishback asegura que los “estados particulares no son soberanos y como compensación a estas limitaciones tienen por modo regular una participación en el ejercicio del poder federal”.⁹ Esto conduce a sintetizar que en un sistema federal coexisten dos órdenes jurídicos, uno central y otro local, que en coordinación expresan la voluntad nacional y cuya relación descansa en una ley suprema llamada Constitución, la cual no puede ser contravenida.

La soberanía que adquiere el poder central puede ser entendida como la facultad de tomar decisiones en un ámbito determinado, las cuales no admiten apelación alguna, sin embargo, la forma federal busca un equilibrio entre poder central y estatal, por ello, se infiere que existen ciertos ámbitos de competencia que le corresponden exclusivamente al gobierno estatal. Esto quedó sentado en la Constitución norteamericana¹⁰ al establecer que todo aquello que no estaba comprendido en las atribuciones del poder central quedaba entendido como atribución del gobierno de los estados. Ignacio Burgoa dice al respecto que:

Al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los estados federados realizan consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos.¹¹

La autonomía concedida a los estados, en términos prácticos, se refiere a la autonomía de gestión, a la capacidad de organizarse territorial, social, política y administrativamente hacia su interior, haciendo caso a sus necesidades intrínsecas siempre y cuando no se contravenga aquello que le corresponde al poder central de acuerdo a la norma constitucional.

⁹ Oskar Fishbarch, citado en Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰ De igual forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sumo este precepto en su artículo 124 para garantizar la autonomía de las entidades federativas.

¹¹ Ignacio Burgoa citado en Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, p. 45

Además de establecer un Estado Federal, la constitución estadounidense adoptó el concepto de República (que etimológicamente significa cosa pública, y conlleva la connotación de aquello referido o de interés para la comunidad o algo que repercute en la sociedad) con el objeto de contar con un gobierno electivo, con temporalidad en el cargo y donde el origen de su poder surge de la elección del pueblo.

Asimismo, la Constitución estadounidense refiere la separación de Poderes para evitar que el poder recaiga en un solo órgano de gobierno o individuo. Referente a la separación de poderes Montesquieu, estableció que “para que no se pueda abusarse del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder [...] pues todo estaría perdido si el mismo hombre ejerciese estos tres Poderes”¹², por lo que propone dar una serie de diferentes atribuciones del poder a diferentes órganos.

Con base en lo anterior, se establece un primer sistema de equilibrio entre los Poderes, conocido como un sistema de frenos y contrapesos (checks and balances) que atribuyen ciertas facultades a cada uno de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y establece una coordinación entre ellos como medio de equilibrio, donde ciertas acciones están condicionadas a la aceptación del otro. Sin embargo, Leonel Armenta López¹³ menciona que el equilibrio de poder no sólo se refiere a los tres poderes de gobierno, sino que tiene aún más fuerza como medio de equilibrio entre el poder federal y el poder de los estados miembros, pues esto ratifica la existencia de dos esferas de gobierno con funciones propias. Al respecto Madison escribió en la publicación del *Federalista*:

Los poderes delegados al gobierno federal son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos [...] Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de

¹² Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*. Madrid, Ed. Librería General de Victoriano Suárez, 1906. pp. 225-226,228.

¹³ Leonel Alejandro Armenta López, *op.cit.*, p. 58-60.

las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los estados.¹⁴

A partir de la distribución de Poderes, recae en el poder Ejecutivo la parte administrativa, con el objeto de contar con un liderazgo y la toma oportuna de decisiones. Si bien el Poder Legislativo a través de las cámaras de representantes o el parlamento permite una mayor pluralidad de ideas, de discusión y de representación de grupos e intereses, la figura del titular del Ejecutivo, en muchos casos denominado Presidente, ha contado con una mayor inclinación debido a ciertas atribuciones extra-constitucionales concedidas por los sistemas políticos y en segundo lugar por su capacidad de solucionar conflictos.¹⁵

En suma, se puede decir que el Sistema Federal es aquel en el que coexisten dos ámbitos de gobierno: un gobierno federal y los gobiernos de los estados, creado el primero por la unión de los segundos, en donde cada estado cede parte de su soberanía pero conserva una esfera de atribuciones propias. De la misma forma, el sistema federal suele ser republicano, donde el poder del gobierno emana de la elección de su pueblo, y además, se procura un sistema que equilibre el poder para no dejarlo en manos de un solo individuo u órgano, estableciendo la separación de Poderes en tres órganos diferentes, un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial.

El Pacto Federal se establece en la Constitución, cuyas leyes son la autoridad máxima que rige el equilibrio de Poderes, las atribuciones y funciones de los ámbitos de gobierno y los derechos y obligaciones tanto de los gobernantes, como de los gobernados.

¹⁴ Hamilton, Madison y Jay citado en Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, p.61.

¹⁵ Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, p. 68

1.2. Federalismo Mexicano

El estudio del origen del Estado Federal en nuestro país es un debate inconcluso, sin embargo, existen dos postulados principales que hablan sobre la conformación del Estado Federal mexicano.¹⁶ El primer postulado afirma que el Estado Federal fue retomado de la forma de organización estadounidense. El segundo postulado apunta a que fue el resultado de la propia necesidad por generar la participación de los territorios hispanos en las cuestiones de gobierno, cuyo antecedente es la *Constitución de Cádiz* de 1812.¹⁷

El primer postulado parte de la comparación de los textos constitucionales norteamericano de 1787 y mexicano de 1824, en cuyos artículos podemos encontrar grandes similitudes respecto a la conformación Federal del Estado y la forma de organización del poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito nacional y lo que respecta a los estados, lo que hace pensar que las grandes directrices del sistema federal norteamericano sentaron las bases del Estado Federal Mexicano, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro. Comparativo Constitucional.

Constitución de los Estados Unidos de América (América, 17 de septiembre de 1787)	Constitución de 1824 (México, 4 de octubre de 1824)
Artículo 1. La rama legislativa: Todos los Poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de Estados Unidos, que estará conformado por un Senado y una Cámara de Representantes.	Artículo 7. Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Éste se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.
Artículo 2. La rama Ejecutiva: El Poder ejecutivo residirá en el Presidente de Estados Unidos de América (se contempla la figura de	Artículo 74. Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de

¹⁶ Una tercer corriente de opinión considera que el federalismo mexicano tiene su antecedente en la organización política de los pueblos originarios, a través de la Triple Alianza que formalizaba un pacto entre los estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan para generar una unión superior y donde cada uno conservaba una autonomía con un marco definido de competencias y facultades, cuya dicha alianza para el año de 1428 se consolidaría como el Imperio Azteca. No obstante, este antecedente resulta un poco menos concreto, en el sentido que por tres siglos fue impuesto un modelo de gobierno diferente al de los pueblos originarios, evitando la preservación de dicha alianza como antecedente inmediato a la creación del federalismo, por lo que las conexiones resultan más lejanas. Cfr. Iturbide Romero Vargas, citado en *El Federalismo Mexicano, "Elementos para su estudio y análisis"*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1997, 3 edic., pp. 25, 26.

¹⁷ Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, pp. 89, 90.

Constitución de los Estados Unidos de América (América, 17 de septiembre de 1787)	Constitución de 1824 (México, 4 de octubre de 1824)
<p>la vicepresidencia). Este desempeñará su Cargo por un Término de cuatro Años y su elección se llevará a cabo a través de un número determinado de electores por estado.</p>	<p>los Estados Unidos mexicanos. Artículo 95. El presidente y vicepresidente de la federación [...] serán reemplazados cada cuatro años.</p>
<p>Artículo 3. La rama Judicial: El Poder Judicial de Estados Unidos residirá en un Tribunal Supremo y en los Tribunales menores que el Congreso cree y establezca periódicamente.</p>	<p>Artículo 123. El Poder Judicial de la federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales de Circuito, y en los juzgados de distrito.</p>
<p>Artículo 4. Relaciones Recíprocas de los Estados: Cada Estado considerará de buena Fe y dará Crédito a las Leyes, Registros públicos y Procedimientos judiciales de todos los demás Estados. Estados Unidos garantizará a todos los Estados de esta Unión una Forma de Gobierno Republicana y protegerá a cada uno de ellos contra cualquier Invasión.</p>	<p>Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Artículo 145. En cada uno de los estados de la federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros estados. El congreso general uniformará las leyes, según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.</p>
<p>Artículo 5. Las Enmiendas de la Constitución: El Congreso propondrá Enmiendas a esta Constitución, siempre que dos terceras partes de ambas Cámaras así lo estimen necesario.</p>	<p>Artículo 165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los Artículos de esta constitución y del acta constitutiva.</p>
<p>Artículo 6. La Supremacía del gobierno Nacional: Esta Constitución y las Leyes de Estados Unidos que en Cumplimiento de ella sean creadas; y todos los Tratados previamente celebrados o que se celebren bajo la Autoridad de Estados Unidos, serán la Ley suprema de la Nación; y los Jueces de cada Estado estarán obligados a acatarla, aun cuando hubiere alguna Disposición en Contrario en la Constitución o en las Leyes de cualquier Estado.</p>	<p>Artículo 161. Cada uno de los estados tienen la obligación de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva; 2. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos; 3. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación, con alguna potencia extranjera;
<p>Fuente: Elaboración propia. Cfr. <i>La Constitución de Estados Unidos con notas explicativas</i>, [en línea], U.S.A. Dirección URL: www.america.gov [Consultado en línea: 30 de octubre de 2010] y <i>Constitución de 1824</i>, [en línea], Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes URL: www.cervantesvirtual.com [Consultado en línea: 30 de octubre de 2010]</p>	

Un segundo postulado se inclina por la *Constitución de Cádiz* como antecedente del federalismo mexicano, ya que parte de que en dicho ordenamiento, se erige la figura de las diputaciones provinciales, las cuales representaban ante las Cortes de Cádiz a las provincias del Imperio Español, incluyendo a las provincias de ultramar, entre ellas la Nueva España. Los representantes de la Nueva España fueron los notables Miguel Ramos Arizpe (considerado como el padre del Federalismo Mexicano) y José María Couto, quienes en la Asamblea de Constituyente de 1812, defendieron la autonomía de las provincias, así como de los territorios conformados por estas.¹⁸

Sin embargo, lo más certero sería decir que cada nación es resultado de su propia historia y el gobierno en que se erige es el resultado de su contexto inherente. Si bien la figura de los diputados provinciales puede ser un comienzo de modelo de representación de territorios, las declamaciones de Ramos Arizpe en favor de la autonomía de las provincias pudieron estar impregnadas por su conocimiento de la forma federal de gobierno de los Estados Unidos.¹⁹ Ramos Arizpe expresó:

La centralización desemboca en despotismo y arbitrariedad [...] si está proclamada la dignidad del hombre constituido en sociedad, si están reconocidos sus derechos de libertad, seguridad personal y de sus propiedades, e igualdad en presencia de la ley [...] si el gobierno y la justicia han de caminar de acuerdo a formar la prosperidad de los ciudadanos, soy de sentir y pido a Vuestra Majestad en nombre de doscientos mil, que habitan aquellas provincias; se sirva establecer en ellas un cuerpo gubernativo, y otro que en grado de apelación ejerza el Poder Judicial.²⁰

Esto significa que si bien Ramos Arizpe expresó los problemas inherentes a la Nueva España, su propuesta estaba impregnada con las ideas de la forma federal de gobierno de la Constitución norteamericana. No obstante, la

¹⁸ Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, pp. 90,91.

¹⁹ Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, pp. 92,93.

²⁰ Jacinto Faya Viesca, *op. cit.*, p. 45.

construcción de un sistema federal mexicano como lo hoy conocemos, que reconociera la participación de un ámbito federal y otro estatal, se construyó durante el siglo XIX, el cual transcurrió entre una lucha entre conservadores y liberales que pugnaban entre una forma central o federal de gobierno.

La Independencia de nuestro territorio se proclamó el 28 de septiembre de 1821 a través del *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*, quedando a cargo una Junta Provisional Gubernativa que convocó a un Congreso Constituyente. No obstante, en mayo de 1822 Iturbide fue proclamado Emperador de México y disolvió el Congreso el 31 de octubre del mismo año designando a una Junta Instituyente y creando un Reglamento provisional político del Imperio Mexicano.

Este acto de centralización del poder y de facultades para todo el territorio dejó insatisfechos a los gobernadores de las diferentes regiones del país, ya que era contrario al espíritu descentralizador de la mayoría de ellos y limitaba su poder. Por tal motivo, Santa Ana se sublevó en Veracruz, desconociendo a Iturbide como emperador y proclamando una República, a través del *Plan de Casa Mata*, que logró la abdicación de Iturbide el 19 de marzo de 1823.

El *Plan de Casa Mata* tiene una gran importancia en la formulación del federalismo mexicano, ya que la adhesión a éste por parte de los jefes políticos lo hicieron en calidad de representantes de territorios independientes, que buscaban el control de su administración y gobierno dentro de sus fronteras, en otras palabras buscaban su autonomía y conservar el poder. En este sentido, la provincia de Guadalajara generó un *Plan Gubernativo Provisional* el 16 de junio de 1823, en el cual declaraba que:

1) La provincia conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco; 3) El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta a la hermandad y confederación; 6) Por tanto, el Estado tiene el derecho de adoptar su propia Constitución y de preparar, junto con los demás Estados, las

relaciones generales entre todos ellos; 10) Los tres Poderes- Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, nunca podrán coincidir en la misma persona, ni dos Poderes podrán estar combinados.²¹

Guadalajara no fue el único caso, a éste le siguieron las provincias de Oaxaca, Yucatán y Querétaro. Esto implicaba la búsqueda de los jefes políticos y los grupos de poder por mantener el poder al interior de las provincias, para después conformar la unión de un estado federal capaz de proveer seguridad y estabilidad política.

La forma federal de gobierno quedó establecida el 31 de enero de 1824 al expedirse el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y posteriormente la Constitución de 1824, cuyo artículo 5 señalaba que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, en el artículo 6 prescribía que las partes integrantes de la nación eran estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente corresponda a su administración y gobierno interior y el artículo 9 señalaba la división de Poderes.²²

No obstante, la lucha entre el centralismo y el federalismo no estaba acabada, el 15 de diciembre de 1835 se emitieron las *Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente* también conocidas como las *Siete Leyes*, dando pie a la Constitución de 1836 donde los estados fueron convertidos en departamentos, con limitaciones para su organización interior y recaudación hacendaria, reconociendo la superioridad del poder central.

Sin embargo las luchas violentas no cesaron, los cuartelazos continuaron, las luchas individualistas por el poder y de las familias aristócratas por conservar sus derechos negaron toda posibilidad de organizarse nuevamente de forma federal. Las Bases Orgánicas emitidas en 1843 acentuaron el régimen centralista, manteniendo la división política en departamentos, anulando los

²¹ Jacinto Faya Viesca, *op. cit.*, p. 47,48.

²² Leonel Alejandro Armenta López, *op. cit.*, p. 95.

congresos locales, la elección directa de diputados y señalando la designación de los gobernadores de los departamentos por el Presidente de la República.²³

Durante la vigencia del régimen centralista, el país entró en guerra con el vecino del norte, dejando entrever las carencias y lentitud del sistema central para organizarse militar y económicamente, lo que sirvió para que en 1846 el General Mariano Salas formulara el Plan de la Ciudadela, desconociendo el régimen centralista y pugnando por un nuevo Congreso. El resultado fue la *Reforma de 1847* que reconoce a la Constitución de 1824, restituyendo a los territorios su calidad de estados y restaurando el Federalismo.

No obstante, para mantener el poder centralizado, Santa Ana comenzó a gobernar a base de decretos, quebrantando la reforma del 1847. Los federalistas inconformes, proclamaron el Plan de Ayutla y posteriormente el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido por Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856 que sería vigente hasta la promulgación de una nueva Constitución de carácter federal.

La guerra con el vecino norte demostró la debilidad de un supuesto gobierno central que fomentó el poder de unos pocos en detrimento de la demás población y de los estados mismos, “el centralismo no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio y semillas de discordia.”²⁴ El resultado fue la redacción de la Constitución de 1857 que en su artículo 40 señalaba que la nación se constituía nuevamente en federal, sentando en su artículo 41 las competencias tanto de la federación como de los estados.

Puede decirse que en la Constitución de 1857 quedó restablecida definitivamente la forma federal del estado mexicano, si bien la intervención Francesa en 1862 y el Segundo Imperio Mexicano de Maximiliano de Habsburgo comprendido entre 1863 y 1867 modificaron temporalmente la forma de gobierno, el resultado fue un fortalecimiento del régimen republicano y

²³ *El Federalismo Mexicano, “Elementos para su estudio y análisis”,* México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1997, 3 edic. pp. 40-41.

²⁴ Proviene de la exposición de Motivos para el proyecto de Constitución de 1857, citada en Jacinto Faya Viesca, *op. cit.*, p. 61-62.

federal, a través de la Restauración de la República en 1867, la creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos, y el establecimiento del Senado en 1874, asegurando la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad nacional.

La centralización administrativa y de poder que se fue formulando durante el porfiriato, sumada a las condiciones sociales, económicas, territoriales, legales y políticas, generaron una gran desigualdad entre los habitantes del país, dando pie en 1910 a la Revolución Mexicana. A partir de la Revolución, se daría pie a la reorganización del país en cuanto a los derechos de los habitantes, así como a la organización del Estado en una república, federal, representativa y democrática.

1.3. Entidades Federativas de la República Mexicana

El federalismo como se mencionó anteriormente, reconoce dos órdenes jurídicos con facultades determinadas, donde cada uno tiene un ámbito de actuación según lo determina la ley suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente a partir de 1917. El actual artículo 40 constitucional señala que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Esto significa, que un estado es libre y soberano ya que éste se unió para generar una unión suprema, pero que al federarse, su soberanía se convierte en potestad del gobierno federal, pues la soberanía es indivisible y los estados reciben a cambio una cierta autonomía en la gestión y administración de su gobierno, la impartición de justicia en asuntos del fuero común y la facultad para legislar en su territorio, siempre que no contravenga las normas federales.

Para señalar los ámbitos de actuación de cada ámbito de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos organiza las facultades que tienen los Poderes de la Unión, las facultades que le corresponden a los estados y las materias que requieren de coordinación entre los ámbitos de gobierno. Estas facultades son conocidas como explícitas, implícitas y concurrentes (Estas facultades se describen puntualmente en el Anexo 1).

El artículo 124 Constitucional señala que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”²⁵. Este ordenamiento legal vitaliza la autonomía interna de los estados, al indicar que todo aquello que no esté comprendido por las leyes federales, o que no esté prohibido a los estados se entiende como materia de actuación de las entidades federativas, con lo que se señala que si bien la federación lleva a cabo la conducción del país, cada estado tiene un ámbito de actuación por ley que le permite resolver los problemas particulares de su territorio y población.

Las facultades explícitas son aquellas que la CPEUM confiere a cada uno de los Poderes de la Unión y que permiten la rectoría de la nación a través de dichas facultades, pues todo aquello concedido a los Poderes federales y las resoluciones que de éstos emanen son de carácter general y aplican para todo el territorio nacional, por ejemplo acuñar moneda y emitir billetes, definir límites territoriales, dictar leyes sobre nacionalidad, legislar en materia de energéticos, declarar la desaparición de poderes en un estado, etc., por mencionar sólo algunas. En adición a las facultades explícitas, el artículo 73 constitucional fracción XXX señala las facultades conocidas como implícitas, que son aquellas dadas al Poder legislativo federal para concederse a sí mismo o a cualquier otro de los Poderes federales, la legislación necesaria para ejercitar alguna de las facultades explícitas de la Constitución.²⁶

²⁵ Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 05 de febrero de 1917, última reforma 24 de agosto de 2009, 136 artículos.

²⁶ Esta facultad, en la práctica es la que ha dotado al sistema federal mexicano de una tendencia al fortalecimiento del poder central, visible en la fuerza del ejecutivo, haciendo un sistema presidencial, donde el federalismo teórico fue limitado por un centralismo práctico, aminorando las facultades de las entidades federativas. Cfr. *El Federalismo Mexicano, “Elementos para su estudio y análisis”*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1997, 3 edic. pp. 109-112.

Las facultades concurrentes son aquellas que establecen materias que deberán ser atendidas de forma coordinada, en especial a aquellas que den cumplimiento a la parte dogmática. Las facultades concurrentes permiten a los estados legislar en materias no atendidas complementemente por la federación, por ejemplo en educación, salud, justicia, seguridad pública y derechos humanos. No obstante, si la federación lo considera de beneficio general, el gobierno federal puede legislar en materias específicas derogando la legislación estatal en dicha materia.

Las facultades expresas, implícitas y concurrentes señalan ampliamente las materias específicas de atención para los ámbitos federal y estatal. Su importancia para el municipio radica en que el municipio como tercer orden de gobierno está sujeto a las normas legales y económicas que dictan los gobiernos federal y estatal, limitando legalmente la actuación del municipio, en materias tales como el desarrollo regional, educación, salud, materia fiscal, etc. No obstante, el municipio puede recurrir a la coordinación y concertación para el desarrollo de estas actividades y aprovechar las atribuciones que la propia Constitución mexicana le atribuye en el artículo 115. El desarrollo del municipio como ámbito de gobierno así como sus facultades legales se establece en el siguiente apartado.

1.4. El Municipio en México

El vocablo municipio proviene de la voz latina conformada por *munus* que significa cargo u oficio, y el verbo *capere*, que quiere decir hacerse cargo de algo, en conjunto dan origen a *municipium*, que refiere a aquellas ciudades donde los ciudadanos tomaban para si las cargas relativas a los asuntos locales de la comunidad.²⁷

²⁷ Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, *Marco Institucional del Municipio y de la gestión para el desarrollo local*. Documento preparado para el Diplomado en Desarrollo Local y Planeación Municipal Participativa. INAFED-INDESOL, UAM-X. 2008, p.3.

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que el Municipio es una persona de derecho público constituida por una comunidad humana que se asienta en un espacio territorial y administra sus propios intereses²⁸. Otra acepción de municipio tomado de la Enciclopedia de la Política señala que es la circunscripción en que se divide administrativamente un Estado, dotado de cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de su competencia y regida por un cabildo, concejo o ayuntamiento cuyos miembros son elegidos por los vecinos del lugar.²⁹ Por su parte, Teresita Rendón Huerta señala que el Municipio es la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.³⁰ Con base en lo anterior, puede decirse que el Municipio refiere a la organización de una comunidad local ubicada en un territorio delimitado y que cuenta con un gobierno propio para gestionar con autonomía los intereses de dicha comunidad.

Cabe mencionar que el Municipio como institución política y jurídica parte del Antiguo Imperio Romano, donde las ciudades incorporadas se les reconocía una cierta autonomía, y se conformaba por 4 elementos: 1) Un Territorium; 2) Un Populus que se manifestaba en asamblea general; 3) Un poder organizado denominado Curia, o cuerpo deliberante y; 4) Una legislación propia para la ciudad.³¹ El Municipio entendido en el estado moderno tiene tres características fundamentales: I) En el político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; II) En el administrativo, la organización de sus servicios públicos; III) En el financiero, la reglamentación de sus finanzas.³²

Para el caso mexicano, el municipio es libre en cuanto a su régimen interno, pero se subordina a la legislación estatal y nacional. Desde el punto de vista jurídico, la naturaleza del Municipio es autónoma. En cuanto a nuestro régimen constitucional el Municipio tiene: a) personalidad jurídica propia; b) patrimonio propio; c) no hay intermediario entre el ayuntamiento y el gobierno del estado;

²⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba* [en línea], México, Dirección URL: www.omeba.com, [consulta: 12 de octubre de 2010].

²⁹ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 3 ed., 2003, p. 967.

³⁰ Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 13.

³¹ *Ibid.* p. 56.

³² *Ibid.* p. 132.

d) administra libremente su hacienda; f) tiene facultades reglamentarias y ejecutivas y; f) El ayuntamiento es electo popularmente.³³

En México la institución municipal comienza con la llegada de los españoles. El primer Municipio en México fue la Villa Rica de la Veracruz, instalado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 al decretar creado el primer ayuntamiento, lo que además significó el primer acontecimiento de la fundación de un pueblo colonial en América.³⁴ A éste le siguieron los ayuntamientos de Coyoacán, Tepeaca, Puebla y León. La división del territorio dio origen a las provincias e intendencias, las cuales fueron evolucionando a partir de su población, así como de la normatividad marcada desde España para regir el gobierno interior de cada una de ellas.

La institución municipal en la época Colonial tenía muchas carencias, existía la compra de puestos, la imposición de servidores públicos, una precaria administración y un constante centralismo desde España que anuló la débil independencia municipal, mediante la promulgación de la Real Ordenanza que dividió al territorio en 12 intendencias³⁵ desapareciendo la poca autonomía de los municipios.

Más tarde, tras la invasión francesa de Napoleón Bonaparte sobre España en 1808, en el territorio ibérico se buscó fortalecer a las comunidades, y en 1812 se promulgó la Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz, que se convirtió en el fundamento jurídico que vitalizó al municipio, ya que incluyó el Título denominado *Del gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos*, el cual restablecía la figura de gobierno de los ayuntamientos, compuestos por un alcalde o alcaldes, regidores y síndico; nombrados por elección del pueblo y elegidos anualmente, además de un secretario, consolidando la estructura administrativa del municipio.

³³ *Ibid.* p. 134.

³⁴ Arminda Iturriaga, *Historia del Municipio Mexicano, "Gobierno y Administración Municipal en México"*, México, SEGOB/CEDEMUN, 1993.

³⁵ Las doce intendencias eran: México, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe, además de tres gobiernos especiales: Tlaxcala, Vieja California y Nueva California. *Ibid.* cit. 24.

Estos municipios estaban a cargo de la policía de sanidad, la seguridad de las personas, la administración de los caudales, el repartimiento y recaudación de las contribuciones, el cuidado de las escuelas de primeras letras, los hospitales y casas de expósitos, la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes; así de los montes y plantíos del común, formar las ordenanzas municipales del pueblo para presentarlas a las cortes y promover la agricultura, la industria y el comercio.³⁶

La estructura municipal encauzada por España perdió vigencia con el triunfo de la Independencia. Sin embargo, la Constitución de 1824 no hizo referencia al municipio o al régimen interior de los pueblos, pues sólo declaraba que la nación se constituye como una federación y deja en libertad a los estados su régimen interior. Por su parte, la Constitución centralista de 1836 fijó la necesidad de ayuntamientos principalmente en las capitales, ciudades grandes y puertos, retomando los preceptos de la Constitución gaditana y extendiendo la parte administrativa del municipio como los jueces de paz, los prefectos y ciertos beneficios para los concejales del municipio.

La Constitución de 1857 reconoció como partes integrantes de la federación a los estados y en su régimen interior a las municipalidades, además de establecer que sus autoridades se escogerían popularmente, así como la obligación de todo mexicano para contribuir a las rentas de la federación, el estado o municipio, dando potestad para exigir impuestos así como cierta independencia económica.

Durante el Imperio de Maximiliano I, se expidió en el año 1865 “El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, que volvió a dividir al país en departamentos, distritos y municipalidades, generando una gran centralización y corrupción ya que los alcaldes eran elegidos por los jefes del departamento y las contribuciones del municipio eran designados según los proyectos del ayuntamiento.³⁷ Con la restauración de la República en el año 1867, Juárez retomó la vigencia de la Constitución de 1857.

³⁶ Teresita Rendón Huerta, *op. cit.*, pp. 104-106

³⁷ Arminda Iturriaga, *op. cit.*, p. 36

Durante el porfiriato, el municipio se convirtió en una instancia subordinada al poder de los jefes políticos, la Ley Orgánica Municipal de 1903 relativa al Distrito Federal y que más tarde se hizo extensiva al resto del país señalaba que los prefectos políticos eran la primera autoridad política local de cada municipalidad, los cuales estaban subordinados al gobernador del estado.³⁸ Los prefectos se convirtieron en los agentes del gobierno central, dispuestos a utilizar cualquier medio para conservar la paz y el orden, despertando un odio entre la comunidad, problema que se sumaría a los problemas sociales que dieron pie a la Revolución Mexicana.³⁹

Más tarde, en los debates del Constituyente en el año 1916 que dieron origen a la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del año 1917, Venustiano Carranza expresó que “el establecimiento del Municipio libre constituía la diferencia más importante y por lo tanto, la gran novedad respecto a la Constitución de 1857”⁴⁰, ya que se aludía al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y organizacional de los estados, lo cual, después de amplios debates se integró el artículo 115 Constitucional estableciendo las primeras líneas del municipio libre.

No obstante, a pesar del espíritu de la ley, durante los primeros años posrevolucionarios, los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se dieron a la tarea de combatir a los caudillos y caciques regionales para fortalecer el poder central e institucionalizar el poder a través del “presidencialismo constitucional”, fomentando a la par la profesionalización del ejército, la conversión de jefes militares en empresarios, la participación y encuadramiento de las masas a través del partido oficial⁴¹, de forma tal que el desarrollo municipal paso a un segundo plano.

³⁸ *Ibid.* pp. 39-40.

³⁹ Teresita Rendón Huerta, *op. cit.*, pp. 113-114.

⁴⁰ *Ibid.* pp. 114-115.

⁴¹ Arnaldo Córdova, *La Formación del Poder Político en México*, México, Ediciones Era, 1972, 30a reimpresión, pp.52-53.

Poco a poco el municipio comenzó a tomar una mayor fuerza en el escenario político, sobre todo como un mecanismo de dar un espacio político a los pequeños líderes y formar una cultura de partido. Desde el ejecutivo federal comenzaron acciones para fortalecer el ámbito municipal de gobierno, por ejemplo: la Ley de Cancelación de Adeudos Municipales expedida por Adolfo Ruiz Cortines para sanear y mejorar las finanzas de los municipios. En 1978 se esbozó el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal y en 1980 la Presidencia de la República editó y distribuyó el Manual de Administración Municipal, imprimiendo una primer tipología de acuerdo a sus características y necesidades.

En 1980 entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal que daba recursos mínimos como porcentaje de las participaciones; apoyos para la modernización de los sistemas del registro civil, así como el manejo y reorganización de archivos históricos, instalación de los Comités de Planeación de Desarrollo estatales, firma de Convenios Únicos de Desarrollo y la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales transfiriendo al ayuntamiento sus funciones como administradoras de los recursos económicos y materiales.

Las reformas constitucionales de 1983 impulsadas por Miguel de la Madrid determinaron los servicios públicos municipales; la integración de la planeación del desarrollo. Dieron pie a la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales en 1984 que posteriormente sería el Centro Nacional de Desarrollo Municipal y hoy en día el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, se creó el fideicomiso para el fortalecimiento municipal (FORTAMUN) en 1985 por el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas.

En 1989 se destinaron recursos a los municipios a través del Programa Nacional de Solidaridad para que ejecutaran obras de infraestructura y servicios básicos, que más tarde serían entregados por la Secretaría de Desarrollo Social creada en 1992 a través de las aportaciones federales y los programas sociales.⁴²

⁴² Arminda Iturriaga, *op. cit.*, pp. 51-60.

En lo correspondiente al marco jurídico, existen a la fecha 13 reformas constitucionales al artículo 115 que determinaron la conformación del Municipio Libre, estableciendo la esfera de competencia del municipio y su autoridad como gobierno, la cual, cabe mencionar existe desde hace apenas poco más de una década. En el siguiente cuadro se abordan dichas reformas:

Reforma	Contenido Sustantivo
Primera Reforma D.O.F. 20/08/1928	Se establecen nuevas reglas para el número de diputados representantes de cada estado en el Congreso en proporción a su población.
Segunda Reforma D.O.F. 29/04/1933	Se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales, así como prohibir la reelección inmediata para gobernadores, diputados y miembros del ayuntamiento.
Tercera Reforma D.O.F. 8/01/1943	Ampliación de la duración del cargo de gobernador de cuatro a seis años como máximo.
Cuarta Reforma D.O.F. 12/02/1947	Se instituyó la participación de la mujer en las elecciones municipales, así como el derecho de votar y ser votadas.
Quinta Reforma D.O.F. 17/10/1953	Se deroga la cuarta reforma, ya que se constituye el Sufragio Universal Ciudadano, estableciéndose en el artículo 34 constitucional.
Sexta Reforma D.O.F. 6/02/1976	Establece la facultad de estados y municipios para legislar en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, concertando con el gobierno federal.
Séptima Reforma D.O.F. 6/12/1977	Introducción del sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales.
Octava Reforma D.O.F. 3/02/1983	<p>a) Aprobó que las legislaturas locales podrían suspender ayuntamientos, declararlos desaparecidos, o suspender o revocar el mandato a cualquiera de sus integrantes, así como la figura de los consejos municipales, en caso de no existir ayuntamiento.</p> <p>b) Se invistió al municipio de personalidad jurídica, dando la posibilidad de celebrar convenios con el estado para la prestación de servicios.</p> <p>c) Se dio facultades reglamentarias para expedir el bando de policía y buen gobierno, así como disposiciones de observancia general local.</p> <p>d) Se establece la prestación de servicios públicos por parte del municipio de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.</p>

Reforma	Contenido Sustantivo
	e) El derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.
Novena Reforma D.O.F. 17/03/1987	Las fracciones que no se refieren exclusivamente al municipio se trasladan al artículo 116, convirtiéndose el artículo 115 en exclusivo del municipio. Además se fija que las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores se regirán por las leyes que expida la legislatura local, con base a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.
Décima Reforma D.O.F. 23/12/1999	Se da calidad de gobierno al municipio, así como competencia hacia su interior, facultades reglamentarias, ampliación y potestad sobre los servicios públicos municipales, libertad para el ejercicio de sus recursos así como proponer sus ingresos a la legislatura, participar en la formulación de planes de carácter regional, capacidad de convenir con el gobierno federal.
Décima Primera Reforma D.O.F. 14/08/2001	Se establece que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal se coordinen y asocien en los términos de la ley. (Representación de los pueblos indígenas en la Constitución).
Décima Segunda Reforma D.O.F. 18/06/2008	Se reasigna por mandato constitucional a la policía preventiva municipal para quedar al mando del presidente municipal, acatando las disposiciones estatales, y estipulando la previsión que éstos podrán responder al gobernador del estado en los casos que se considere de fuerza mayor o grave alteración del orden público.
Décima Tercer Reforma D.O.F. 24/08/2009	Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.
<p><i>Fuentes:</i> <i>Vid., Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999</i>, México, Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados, 1999. <i>Vid., Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicional un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2, se eroga el párrafo primero del Artículo 4, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001. <i>Vid., Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008. <i>Vid., Decreto por el que se reforman y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>, Diario Oficial de la Federación, 28 de agosto de 2009.</p>	

La octava reforma del año 1983, tiene una gran importancia ya que revitaliza jurídicamente al municipio al otorgarle personalidad jurídica, y la atribución de convenir con el estado para la prestación de servicios y hacerse cargo de sus

asuntos internos. Sumado a esto se le da potestad sobre los servicios públicos básicos que operan en su localidad y que se encontraban en posesión y administración del estado, lo que implica que las comunidades comiencen a hacerse cargo de su propia administración. Para ello se les da facultad reglamentaria, se les faculta como primera instancia para el orden y paz local y asegura a los municipios un mínimo de recursos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Esto significó una descentralización verdadera de las funciones, con base en el principio que la administración municipal es quien conoce más de cerca la problemática local, y la que puede hacer lo conducente para planear su desarrollo, a partir de hacerse cargo de los servicios básicos y la recaudación por la propiedad inmobiliaria.

La décima reforma llevada a cabo en el año 1999, constituye un avance en el fortalecimiento del municipio, ya que cambia el texto constitucional para que el municipio no sólo “administre” al ayuntamiento, sino que lo “gubierne”, dando al municipio calidad de ámbito de gobierno formalizando los tres ámbitos de gobierno. Esto implica expandir su actuación y no solo ser un simple administrador de servicios públicos, da una vitalidad social, política, financiera y jurídica, además del reconocimiento del municipio como el centro del desarrollo local y regional, con participación del desarrollo nacional y que por lo tanto, debe hacerse cargo como instancia de gobierno de los problemas locales, al definir las mejores opciones para resolverlos y convertirse en detonador de su desarrollo.

Esta misma reforma genera un marco de competencia exclusiva al municipio y le brinda un marco de autonomía al ayuntamiento, en la capacidad de dictar resoluciones administrativas y procedimentales sobre su jurisdicción, servicios públicos, seguridad, participación ciudadana y las directrices de convivencia de cada municipio. Aumenta los servicios públicos a favor del municipio y obliga a los estados a redefinir su marco de actuación respecto a los municipios en sus Leyes Orgánicas o Códigos Municipales a fin de reconocer los derechos

municipales y acotar que los estados sólo se pueden brindar los servicios públicos básicos con base en un convenio que así lo determine.

Se concede una competencia exclusiva para proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones, así como administrar libremente su hacienda. Además, devuelve al presidente municipal el mando de la policía preventiva, asumiendo la seguridad local. Por último, se concibe al municipio su aportación para la creación de planes de desarrollo regional, asegurando la coordinación de la planeación nacional y además, implícitamente obligando a los municipios a realizar la planeación local que permita ser integrada a la visión regional y nacional del país.

La vitalidad que ha retomado el municipio en los últimos treinta años vislumbra la posibilidad de que cada comunidad asuma la responsabilidad de su desarrollo, las atribuciones legales que se le ha dado posibilita la adopción de medidas surgidas desde cada localidad para mejorar su entorno y elevar su calidad de vida.

Se abre la oportunidad al municipio de asumir la construcción de su futuro, si bien aún falta un complemento técnico, jurídico y principalmente económico, los municipios no pueden quedarse esperando a que esto suceda, deben hacer uso de las herramientas a su alcance, el capital humano, los valores sociales, la identidad, la imaginación y el ideal de un mejor futuro para comenzar a construirlo. Deben entender que su desarrollo compete a ellos mismos, de su capacidad para organizarse hacia el interior y de compartir con el exterior. De saber que no se trata de resolver sólo lo inmediato, sino de resolver en el largo plazo. Se trata de hacer una planeación del futuro.

1.5. Federalismo Fiscal Mexicano

El proceso de planeación en cualquier ámbito de gobierno está ampliamente relacionado con el proceso de presupuestación, el cual requiere señalar las fuentes de ingreso de los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones

del gobierno. Para poder llevar a cabo este proceso, la Federación ha desarrollado un sistema de coordinación en materia fiscal que establece las fuentes de ingresos y distribución de recursos para las entidades federativas a través de la construcción de un federalismo fiscal. En términos generales, el Federalismo Fiscal puede ser entendido como:

La forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiéndose que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. En este sentido, todo sistema fiscal, engloba al menos algunos principios federales.⁴³

El federalismo fiscal tiene por objeto ser un esquema de distribución equitativa de los ingresos entre las diferentes regiones del país, de acuerdo con las necesidades y preferencias de los residentes en dichas regiones, así como establecer un control central en las materias económicas que son de interés a todo el territorio nacional. El federalismo fiscal busca que los gobiernos locales se encarguen de cubrir las necesidades y servicios administrados por ellos, financiados por las tributaciones locales. No obstante, las disparidades económicas regionales, condiciona fuertemente esta posibilidad, por lo que el gobierno federal debe actuar como mediador para asegurar un crecimiento y mejor distribución de los ingresos.

Par lograrlo, el gobierno federal debe potenciar tres factores indispensables: la distribución equitativa del ingreso, el diseño eficaz del uso de los recursos y un modelo de crecimiento eficiente, que implique un alto nivel de empleo. En materia de ingreso y gasto las funciones del gobierno federal son recaudar la

⁴³ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, "Mecanismos de conciliación", México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, 2 edic., p. 19.

mayor parte de los impuestos, llevar a cabo una redistribución del gasto, una función asignativa de recursos y una política de estabilización.⁴⁴

La función de redistribución del ingreso tiene como objetivo que aquellos que tienen un mejor nivel económico paguen más impuestos que los económicamente débiles y que los segundos, reciban mejores beneficios de los servicios públicos⁴⁵. De forma tal que este criterio permita distribuir el ingreso entre las diferentes regiones del país acorde a sus necesidades permitiendo elevar la calidad de vida de los económicamente débiles.

La asignación de recursos significa proporcionar a las diferentes jurisdicciones los bienes y servicios públicos demandados por la población de dichas jurisdicciones, ya sea a través de proporcionar directamente el servicio, o a través de transferencias económicas que permita llevarlas a cabo. En este sentido, el gobierno nacional brinda los servicios de defensa nacional, programas de desarrollo y relaciones internacionales, delegando a los estados los servicios que se restringen a una sola circunscripción, tales como la administración pública estatal, la ejecución de la ley, la protección civil, seguridad pública, recolección de basura, drenaje y abastecimiento de agua, por mencionar algunos.⁴⁶

La política de estabilización se entiende como el conjunto de medidas para afrontar problemas de inflación o desempleo, a través de mantener una economía con altos niveles de producción y una inflación baja. Para ello, se utilizan las herramientas de: 1) La creación y control del dinero, ya que es solo una autoridad la que tiene la facultad de expedir moneda, la cual está respaldada por metales o divisas extranjeras, y permite tener un control sobre la cantidad del circulante, permitiendo ser un mecanismo del control de la inflación; 2) El endeudamiento, que permite estabilizar la economía a través del gasto del gobierno para generar empleos pero que no se basa en la recaudación, sino en la emisión de bonos vendidos en el mercado nacional, y que, en caso de una etapa depresiva, el gobierno paga los bonos aumentando

⁴⁴ Jaime Sempere; Horacio Sobarzo, *Federalismo fiscal en México*, México, Ed. El Colegio de México, 1998, p. 18.

⁴⁵ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *op. cit.*, pp. 36-38.

⁴⁶ *Ibid.* pp. 38-40.

el poder adquisitivo del público y 3) La imposición, que permite establecer una política tributaria igualitaria en todo el territorio nacional, que compensa las desigualdades en el cobro de tributaciones de las diferentes regiones.⁴⁷

El cumplimiento de dichas funciones está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto, el artículo 25 señala:

*Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*⁴⁸

Asimismo, la CPEUM también establece las fuentes de ingreso para la Federación, los Estados y Municipios, de tal forma que el principio de la recaudación está dado por el artículo 31 constitucional en la fracción IV que establece como obligaciones de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En adición el artículo 73 señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

⁴⁷ *Idem.* pp. 32-35.

⁴⁸ *Vid., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Respecto a los municipios, el artículo 115 Constitucional en su base cuarta establece que el municipio percibirá las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora. Por su parte, el estado puede establecer los impuestos pertinentes a los bienes y servicios siempre y cuando no sean facultad del Congreso o negadas por el artículo 117 constitucional, entre los que destacan gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio y gravar el consumo de efectos nacionales o internacionales.

Al respecto, la facultad de los estados de establecer los impuestos necesarios para su manutención, en adición a los impuestos federales conduce a pensar que existe una doble tributación que potencialmente puede aumentar los costos de los bienes y servicios dentro de una circunscripción determinada, sin embargo, el gobierno federal ha establecido un marco de coordinación en materia fiscal y tributaria que tiene como objetivo el que los estados se comprometan a limitar su capacidad tributaria, y por su parte, a que la federación fortalezca la distribución del ingreso.

Lo anterior, queda establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en 1978 y vigente a partir de 1980, la cual refiere al sistema de recaudación y de distribución, estableciendo las fuentes de ingresos y la forma de repartición entre las entidades asignando a cada una los recursos correspondientes. La Ley de Coordinación Fiscal tiene como objetivo coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, determinando la participación que corresponda a cada uno de la recaudación federal participable, además de establecer una colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, definiendo montos, fórmulas y organismos reguladores de dicha coordinación.⁴⁹ Esta normatividad señala las dos principales fuentes de ingreso para los estados y los municipios, los cuales son las participaciones y las aportaciones.

El Fondo General de Participaciones conocido también como ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, son los recursos destinados para

⁴⁹ Vid., *Ley de Coordinación Fiscal*.

todas las entidades federativas provenientes de la recaudación federal participable (constituido por todos los impuestos federales, así como derechos por la extracción del petróleo y minería) y que asciende al 20% de la misma. Es decir, son los ingresos que los estados reciben como compensación por no retener los impuestos federales y que tiene como objetivo la asignación adecuada de los recursos entre los estados de acuerdo a sus necesidades, tomando como base de la distribución entre estados los criterios de crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal, crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad, y la información oficial de población que emite el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Adicionalmente, para recibir ingresos extraordinarios a las participaciones las entidades federativas se han adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la celebración de un convenio de adhesión firmado por la legislatura estatal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objetivo participar a los estados de mayores ingresos a cambio de que éstos limiten su capacidad tributaria (dada por el artículo 31 constitucional), reduciendo la posibilidad de una doble tributación y colaboren en la recaudación de los impuestos federales.⁵⁰

Entre los ingresos adicionales se encuentran el 50% de la venta, renta o explotación de terrenos y bosques nacionales en el estado; el 20% de la recaudación por venta de bebidas alcohólicas y el 8% sobre tabacos labrados; por último el 1% de la recaudación federal participable para generar un Fondo de Fomento Municipal.

Entre los impuestos y derechos a los cuales las entidades y municipios mantienen la potestad tributaria al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

⁵⁰ Cabe mencionar que actualmente todos los estados están coordinados en materia de derechos, pues en 1982 se sumaron los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, en 1983 se sumo Baja California Sur, Hidalgo, Oaxaca, Sonora y Yucatán, en 1984 Baja California, para 1985 Michoacán y Querétaro, Guerrero en 1987, Morelos en 1989, Sinaloa en 1990, México en 1992 y finalmente Jalisco y Nuevo León en 1994.

- Licencias de construcción.
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas.
- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
- Trámites ante el Registro Civil.
- Trámites ante el Registro de la Propiedad y del Comercio.
- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. Excepto por el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes, ni por el uso o tenencia de anuncios.
- Actos de inspección y vigilancia.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de los ingresos por concepto de participaciones que correspondan al estado, inclusive de las erogaciones adicionales. Además, existen casos especiales para recibir ingresos extraordinarios, esto son para aquellos municipios que: se localicen en estados que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, en aquellas que existan puentes de peaje cobrado por la federación y en los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la entrada o salida de bienes de exportación, esto, debido a que el establecimiento de dichas actividades, representa un incremento en los servicios que el municipio debe de proporcionar.

Cabe mencionar, que las participaciones deben ser cubiertas por parte de la federación a las entidades, y éstas hacia los municipios en efectivo, no en obra y sin condicionamiento alguno, afectación, retención o deducción, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades y municipios con la previa

autorización de sus legislaturas y en acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁵¹

La segunda fuente de ingresos federales para estados y municipios son los fondos de aportaciones, conocidos como ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, estos son recursos adicionales a las participaciones que la Federación transfiere a los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Éstos son conocidos comúnmente como recursos etiquetados, ya que no pueden ser utilizados para ningún otro fin más que el señalado por la propia ley y que buscan ser un medio de descentralización del gasto, atribuyendo a cada entidad y municipio la administración, ejercicio y control de los mismos. Los ocho fondos que comprende la ley son:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el cual se destina de acuerdo con la ley general de educación para cubrir los servicios de educación inicial, básica indígena, normal y especial, la formación de maestros y la investigación científica y tecnológica. El monto es determinado tomando en cuenta el registro común de escuelas, la plantilla de personal y presupuesto del año anterior. Se distribuye entre los estados tomando en cuenta su participación de la matrícula de educación de cada estado y el índice de calidad educativa, sin embargo, el presupuesto no puede ser menor al del año anterior.
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), que de acuerdo a la ley general de salud, se utiliza para cubrir los gastos en servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario, la formación de recursos humanos y los programas contra la fármaco dependencia. El monto es determinado a partir del inventario en infraestructura médica, la plantilla de personal y el presupuesto del año anterior. Su distribución no es establecida por la ley de coordinación fiscal, dejándolo al criterio de la Secretaría de Salud Federal.

⁵¹ Vid., *Ley de Coordinación Fiscal*.

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cuyo fondo equivale al 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se divide en dos subfondos; el primero es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE), el cual se utiliza en obras de alcance regional o intermunicipal que beneficien a sectores en rezago social y pobreza. El monto equivale al 0.303% de la RFP, y se distribuye con base en el Índice Global de Pobreza, que toma como variables el ingreso *per cápita*, el nivel educativo, la disponibilidad de espacio en la vivienda, la disponibilidad de drenaje y la disponibilidad de electricidad y/o combustible para cocinar.

El segundo es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), el cual se emplea para dotar de servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, infraestructura productiva rural, y para utilizar recursos hasta por un 2% para un programa de desarrollo institucional. El monto equivale al 2.197% de la RFP y su distribución entre los municipios de una entidad se da con base en los criterios utilizados en el Índice Global de Pobreza, o en caso de no existir la información necesaria, con base en las variables de población municipal ocupada que reciba menos de 2 salarios mínimos, población mayor de 15 años que no sepa leer o escribir, población que habite en viviendas sin drenaje y población que habite en viviendas sin electricidad.

d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el cual tiene como finalidad la satisfacción de los requerimientos del municipio, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y al pago de derecho y aprovechamientos por concepto de agua, así como acciones vinculadas con la seguridad pública. El monto equivale al 2.35% de la RFP para municipios y de un 0.2123% de la RFP

adicional para las demarcaciones del Distrito Federal. Su distribución entre municipios considera la población y para el D.F. será del 75% acorde su población residente y un 25% acorde a la población flotante.

- e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el cual se destina para desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social a población en condiciones de pobreza extrema, apoyo a la población en desamparo y construcción de infraestructura de educación básica y superior universitaria. El monto equivale al 0.814% de la RFP. Se distribuye acorde a las reglas que establezca el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio correspondiente.

- f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), los cuales son recursos destinados a complementar los gastos en la prestación de servicios de educación tecnológica y educación para adultos. El monto se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación de acuerdo al registro de planteles, la plantilla de personal y los recursos presupuestarios del año anterior. Su distribución es de acuerdo a los convenios de coordinación que se suscriban con el ejecutivo federal, con base los niveles de alfabetización y educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública.

- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el cual se destina para el reclutamiento, formación y evaluación de los recursos humanos del ministerio público, peritos, policías judiciales, policías preventivas y custodios, así como la operación de la red nacional de telecomunicación para la seguridad pública, construcción de instalaciones para la impartición de justicia y centros de readaptación social. El monto es determinado por el presupuesto de egresos de la federación a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Su distribución toma en cuenta el número de habitantes en el estado, el índice de ocupación penitenciaria, programas de prevención del delito, acciones de seguridad

pública y en materia de profesionalización, equipamiento, modernización e infraestructura realizada en los municipios.

- h) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), dichos recursos se asignan para la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero y pago de deuda, saneamiento de pensiones, modernización del registro público de la propiedad, modernización de los sistemas de recaudación, sistemas de protección civil y proyectos para infraestructura de cofinanciamiento con el sector privado. El monto equivale al 1.40% de la RFP. Para su distribución se contempla el presupuesto asignado en el año anterior, el producto interno *per capita* y la población por entidad.

La coordinación fiscal establecida en el marco regulatorio mexicano cumple con la función de evitar la doble tributación y al mismo tiempo generar mejores mecanismos para la recaudación de los ingresos federales, de igual forma permite a los estados administrar sus propios recursos transferidos a través de participaciones y aportaciones, siempre y cuando se cumpla con la normatividad.

No obstante, el sistema de coordinación fiscal tiene algunas debilidades sobre todo en lo referente a los fondos de aportaciones, ya que ha creado en los municipios una dependencia a los recursos federales, en específico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, desincentivando la generación de recursos propios que puedan estar libres de las etiquetas de gasto de dichos fondos.

La revisión documental de este capítulo permite dar un acercamiento a la construcción del sistema federal en el que se encuentra el municipio, que conlleva por una parte, dejar de ser sólo administradores de un poder central y reconocer atribuciones de gobierno para el municipio, entre ellas la planeación del desarrollo para su población y territorio. Por otra parte, se destacan las bases de la coordinación entre la federación, los estados y los municipios, a partir de indicar las atribuciones de cada orden de gobierno y las materias concurrentes que necesitan del consenso para su ejecución.

Asimismo, se identifican las limitantes políticas, jurídicas y económicas del municipio en materias que permitan la satisfacción de los mínimos de bienestar como educación y salud, en los cuales está limitado por las atribuciones legales, así como en materia económica, donde no se han creado incentivos suficientes para impulsar las fuentes de ingreso propias del municipio y se ha creado una fuerte dependencia por parte de los municipios al gobierno federal, lo que puede delimitar las alternativas del municipio para planeación de su desarrollo.

Una posibilidad para hacer frente a dichas limitantes es buscar la coordinación y concertación entre los ámbitos de gobierno y con la sociedad, de forma tal que exista la posibilidad de crear consensos sobre metas y objetivos claros, tiempos y recursos que generen sinergias para el desarrollo. Dicha coordinación puede darse con base en instrumentos de planeación, que permita conjuntar políticas, estrategias, objetivos y metas, basados en un marco legal que lo posibilite y sienta las bases para su desarrollo. El marco legal de la planeación se describe en el siguiente apartado.

2. Capítulo II. Marco Normativo de la Planeación para el Municipio

Todo ámbito de gobierno sólo puede hacer y debe hacer aquello que la ley le atribuye, definiendo las obligaciones, facultades y atribuciones de los diferentes poderes, dependencias, instituciones, organismos y autoridades públicas. Entre las atribuciones y obligaciones conferidas a los tres ámbitos de gobierno se encuentra la planeación del desarrollo, como un mecanismo racional y sistemático que precisa objetivos, metas, estrategias y prioridades, asigna recursos, instrumentos y responsables que permita diseñar programas, obras, acciones y servicios tendientes a elevar la calidad de vida los habitantes.

La planeación del desarrollo se da en los tres ámbitos de gobierno y en su conjunto formalizan el Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyo objetivo es vitalizar las relaciones intergubernamentales entre los ámbitos de gobierno para la creación de objetivos comunes en beneficio de la población. El municipio para la elaboración de su planeación así como para asegurar su participación en la planeación estatal y nacional, debe conocer la normatividad federal y estatal que establecen sus obligaciones y facultades.

El presente capítulo describe el marco legal en el que se suscribe la planeación municipal, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Planeación nacional, las constituciones estatales, las leyes de planeación estatales, las leyes orgánicas municipales y la facultad reglamentaria del municipio. Lo anterior, converge y se articula a través de los instrumentos para la planeación, por lo que es necesario identificar la función de los Comités de Planeación Estatal, los Comités de Planeación Municipal, así como los convenios de desarrollo entre la federación y las entidades federativas y los convenios de los estados con sus municipios, como instrumento jurídico que hace palpable la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno.

Cabe mencionar que el marco legal tiene diferencias entre los estados de la república, por lo que es necesario aclarar que para el desarrollo del presente capítulo se retoma principalmente la normatividad del Estado de México, al considerar que dicha normatividad ha sido actualizada para ser congruente con la planeación nacional y las facultades constitucionales antes descritas, así como la consideración respecto a la posición geográfica de la entidad en el centro del país lo que conlleva un gran dinamismo social y económico, su población que es de más de 14 millones de habitantes, la existencia de una gran diversidad de municipios tanto rurales, semiurbanos y urbanos con diferentes entornos pero regulados bajo la misma norma y disponibilidad de información y estudios realizados en la entidad.

2.1. Marco Jurídico de la Planeación Municipal

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Carta Magna establece en el artículo 25 que: “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático”⁵², para ello, es necesario que dicha rectoría sea establecida en un documento directriz de la política gubernamental.

Por ello, el artículo 26 de la CPEUM exhorta al Estado a que todas las acciones que realice sean elaboradas con base en una planeación que permita el desarrollo de la nación. Esta normatividad demanda la organización de un “Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”⁵³

⁵² Artículo 26° párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵³ Artículo 26° inciso A, párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establece la idea de un Sistema que permita acordar acciones a desarrollar de forma consensuada, para ello, demanda la participación de la sociedad y los pueblos indígenas⁵⁴, así como de los diversos sectores sociales y los diferentes ámbitos de gobierno a fin de incorporar sus demandas y aspiraciones en un documento rector que identifique la situación actual, plantee las formas para superar los problemas, pero también, proyecte un mejor futuro. Este documento es el Plan Nacional de Desarrollo al cual se deben sujetar los programas de la administración pública, así como coordinar las directrices para la planeación estatal y municipal.

Asimismo, el artículo 27 de la CPEUM dicta que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, faculta para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como promover las condiciones para el desarrollo rural integral.

Adicionalmente, en materia de planeación municipal, el artículo 115 de la CPEUM faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como participar en la formulación de los planes de desarrollo regional de la federación y de los estados, autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, y planear y regular de forma conjunta y coordinada el desarrollo de centros de población que incluyan a más de un municipio.

También, la CPEUM en su artículo 73 fracción XIX-D concede explícitamente la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional, articulando todos los elementos constitucionales para hacer obligatoria la planeación en el ámbito federal, y que a su vez se reproduzca en el ámbito estatal y municipal de gobierno. Cabe

⁵⁴ Artículo 2º inciso B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mencionar que acorde con esta fracción y el apartado B del artículo 26 de la CPEUM es imprescindible contar con una base de información confiable, que permita tomar decisiones adecuadas, ponderando la población, el acceso a servicios básicos y el ingreso, dando un papel preponderante al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

2.1.2. Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación

La Ley de Planeación publicada en 1983, así como el Sistema Nacional de Planeación Democrática fueron instaurados en la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) como un mecanismo que buscaba la concertación de acciones con los diferentes sectores de la sociedad, la participación ciudadana y la coordinación entre ámbitos de gobierno con el objetivo de eficientar el uso de los recursos disponibles.

Miguel De la Madrid estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática para contar con un fundamento normativo que permitiera realizar acciones que tuvieran un objetivo común, además de hacer que todos los programas y acciones tuvieran una vinculación directa entre lo planeado y los montos anuales asignados y ejercidos. Los programas operativos anuales comenzaron a funcionar en 1984 junto con el presupuesto de egresos y los ingresos proyectados para ese año.⁵⁵

La Ley de Planeación en su artículo 3º define la planeación nacional de desarrollo como:

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

⁵⁵ Rogelio Montemayor. *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*. [en línea], México, Dirección URL: www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev, [consulta: 27 de enero de 2009].

realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”⁵⁶

En términos de la ley, la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, por lo que deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que deberá contener 5 principios⁵⁷:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Lo anterior, se establece en un documento rector denominado Plan Nacional de Desarrollo, que es un documento de carácter general que precisa los objetivos

⁵⁶ *Vid.*, Artículo 3° de la Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Última Reforma 13 de junio de 2003.

⁵⁷ *Vid.*, Artículo 2° de la Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Última Reforma 13 de junio de 2003

nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país considerando las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional considerando sus previsiones de la actividad económica, social y ambientales y rige el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática⁵⁸.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática está conformado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través sus unidades administrativas que tengan a cargo las funciones de planeación y recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público liderar los trabajos para la conformación del Plan Nacional del Desarrollo, con el objeto de establecer congruencia entre la planeación y el presupuesto. Asimismo, el Plan debe recoger las propuestas de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados a través de foros de consulta.

Asimismo, El Plan y los programas que de éste se derivan especifican las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción y concertación con los grupos sociales interesados. La coordinación es el mecanismo mediante el cual el ejecutivo federal conviene con los gobiernos de las entidades federativas su participación en la planeación nacional de desarrollo y el cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional en las materias concurrentes entre el gobierno federal y los estados, como salud, educación e infraestructura, señalando responsabilidades, ejecutores y participaciones económicas.

⁵⁸ Derivado del Plan Nacional de Desarrollo se establecen 4 categorías de programas:

- a) Sectoriales: Se especifican objetivos, prioridades y políticas de un sector administrativo.
- b) Institucionales: son los programas elaborados por las entidades para estatales y están sujetos a las previsiones establecidas al programa sectorial al que dependen.
- c) Regionales: programas regionales para áreas que se consideran prioridades o estrategias y que rebasan el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- d) Especiales: se refiere a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Véase. Ley de Planeación, artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Última Reforma 13 de junio de 2003

La concertación e inducción es el mecanismo a través del cual el gobierno federal firma convenios de concertación con los representantes de los grupos sociales, comunidades indígenas y particulares interesados para la realización de acciones previstas en el Plan, en el cual se establecen las acciones encomendadas a las organizaciones, los recursos y las responsabilidades de las mismas.

La instauración de la Ley de Planeación así como del Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene un valor trascendental, pues por una parte establece la necesidad de llevar a cabo acciones con base a un fin específico, para el cual se desarrollarán acciones en el corto y mediano plazo para alcanzarlas. Pero también significó un gran paso en la descentralización del poder, ya que dio lugar a que los estados y los municipios emprendieran su labor de planear para su propio territorio, empezar a idear las soluciones a sus limitantes y problemas y comenzar a delinear su propio desarrollo. Es entender que el gobierno federal no puede hacerlo todo, y que desde el ámbito municipal se debe contribuir al desarrollo del país.

En lo concerniente a los estados y municipios, la Ley establece que la Planeación Nacional y Regional debe contar con la participación y coordinación de los gobiernos estatales y municipales. También que en la elaboración de los planes sectoriales e institucionales se deberá considerar la congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos estatales. Además, para la ejecución del plan y de los programas en las entidades federativas es obligatoria la coordinación entre éstos y las dependencias a través de convenios, que permitan la consecución de los objetivos de la planeación nacional, tomando en todos los casos la participación correspondiente de los municipios.⁵⁹

La legislación en materia de planeación sienta las bases que revitalizan las relaciones intergubernamentales que vinculan a los distintos ámbitos de

⁵⁹ *Vid.*, Artículo 14 fracción III, artículo 16 fracción VI, artículo 17 fracción IV, artículo 25, artículo 28, artículo 32 párrafo 5, artículo 33, artículo 34, artículo 35, artículo 36 y artículo 44 de la Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Última Reforma 13 de junio de 2003.

gobierno y las relaciones intragubernamentales que promueven la comunicación entre las dependencias y entidades de la administración pública, con el objetivo de coordinar y concertar acciones tendientes a los mismos objetivos, en un plano de corresponsabilidad, complementariedad y sinergia de programas y acciones.

2.1.3. Constituciones Estatales

Las Constituciones Estatales son el fundamento jurídico para la organización de cada entidad federativa. Éstas, complementan la protección de derechos y de obligaciones de los ciudadanos, aseguran la participación ciudadana, señalan las relaciones y organización territorial del estado con sus municipios y establecen las atribuciones de los Poderes en el estado. Además, establecen la facultad del gobierno para elaborar un Plan Estatal de Desarrollo, así como organizar un Sistema de Planeación Estatal que organice las acciones del gobierno y de la administración pública para encaminar sus acciones hacia objetivos compartidos, tanto por las dependencias estatales, los municipios y la población de la entidad.

Por ejemplo, la Constitución del Estado de México señala 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. De igual forma, la Constitución del Estado de Morelos determina en su artículo 119 que los planes y programas de la Administración Pública del Estado tienen su origen en un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Estatal, el cual recoge las aspiraciones y demandas sociales para realizar un proyecto social. Asimismo, la Constitución del Estado de Hidalgo en el artículo 85 indica que el desarrollo integral del estado se llevará a cabo mediante un Sistema de Planeación Democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad de dicho desarrollo (Ver Anexo 2).

Sin embargo, el Sistema de Planeación Democrática que se establece en los estados no se reduce únicamente al Plan Estatal de Desarrollo, el Sistema también se integra por los planes y programas que formulan las autoridades

estatales y municipales, así como la participación de los sectores público, privado y social en forma colectiva o individual en la elaboración y constante proceso de retroalimentación, evaluación y control.

A través de las constituciones estatales se entiende que la planeación estatal se erige como la base legal de las relaciones intergubernamentales entre los diferentes ámbitos de gobierno, lo que implica la constante coordinación entre los mismos para llevar acciones conjuntas y orientadas a objetivos comunes, buscar la construcción de consensos y eficientar el uso de los recursos humanos y económicos. Las constituciones estatales afirman dicha lógica e incluyen como parte del Sistema de Planeación Estatal la coordinación entre el gobierno del estado y los ayuntamientos para que éstos participen de la planeación estatal y federal.

De igual forma se asienta la cooperación en materia metropolitana y con las entidades federativas colindantes, en materias de abasto y empleo, agua y drenaje, asentamientos humanos, coordinación hacendaría, desarrollo económico, preservación, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; protección al ambiente, protección civil, restauración del equilibrio ecológico, salud pública, seguridad pública, transporte y turismo.

Asimismo, la planeación estatal incluye el proceso del desarrollo regional, el establecimiento de acciones, bienes y servicios que se prestarán en forma conjunta por el gobierno del estado y municipios y los convenios necesarios que se sujetaran al marco de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Las Constituciones estatales expresan la facultad de todos los ayuntamientos para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, haciendo caso a lo establecido por el artículo 115 fracción V inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que las Constituciones Estatales señalan como atribución explícita del Ejecutivo Estatal la elaboración de la planeación estatal del desarrollo, mediante la integración democrática que invite a la participación de la sociedad y de los ayuntamientos, y a la vez, expresando la obligación de

hacer público el avance de las metas establecidas, y de dirigir la política del gobierno de acuerdo a la planeación estatal.

Al respecto el artículo 77 de la Constitución Política del Estado de México señala que es facultad del gobernador planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven; debiendo consultar con los ayuntamientos en los procesos de planeación metropolitana y regional.⁶⁰ El artículo 70 de la Constitución de Morelos señala como una facultad del gobernador remitir al Congreso durante el primer cuatrimestre del primer año de gobierno el Plan Estatal de Desarrollo. Por último, en el artículo 86 de la Constitución del Estado de Hidalgo se señala que habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas sectoriales, institucionales, operativos, regionales, municipales y especiales que se elaboran en el Estado.

Las constituciones estatales articulan la participación de los municipios en la elaboración del plan nacional y estatal de desarrollo, así como en la planeación regional, urbana y metropolitana. Esto tiene como objetivo la coordinación de acciones entre los diferentes ámbitos de gobierno y asegurar la prestación de servicios públicos así como programas que permitan elevar la calidad de vida de la población.

De igual forma, las constituciones estatales señalan la obligatoriedad de los municipios para elaborar sus propios planes de desarrollo, con base en las demandas sociales, las necesidades y la orientación de la política nacional y estatal. La ley reglamentaria que se desprende para regular los mecanismos, tiempos, y formalidades de la planeación tanto estatal como municipal se encuentra en la Ley de Planeación Estatal de cada estado.

⁶⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, art. 139, y art. 77.

2.1.4. Ley de Planeación Estatal

La Constitución de cada Estado expresa la obligación del Congreso Local para emitir la normatividad correspondiente a la Planeación Estatal, por lo que es obligatoria en todos los estados de la República. La Ley de Planeación Estatal señala la coordinación y cooperación de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, de los planes, programas, presupuestos, control, seguimiento y evaluación; promueve la participación refrendando la calidad democrática, formaliza el establecimiento y competencia de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, asimismo asegura el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación.

La Ley de Planeación Estatal es aquella que define la conducción del desarrollo estatal y municipal, a través de un proceso de planeación que traduzca las necesidades y aspiraciones de la sociedad de la entidad en acciones concretas de beneficio colectivo, que no se limite a la mera asignación de recursos y que reconozca la fijación de objetivos, metas, estrategias, prioridades, responsabilidades y tiempos de ejecución. Además, establece el lugar del gobierno estatal como concertador de la participación social, reconociendo la corresponsabilidad de la autoridad estatal con los municipios, asegurando a éstos su participación con pleno respeto a su autonomía.

La Ley de Planeación Estatal tiene por objeto establecer las normas del Sistema Estatal de Planeación, asegurar la participación democrática de los habitantes del estado tanto en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado así como de los planes municipales de desarrollo, la coordinación de acciones con el gobierno federal y municipal, así como establecer las directrices de la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y seguimiento de la ejecución del plan y los programas que de él se desprendan.

La Ley de Planeación afirma que es la Planeación Estatal del Desarrollo la que guía el desarrollo de las acciones del gobierno estatal y que los planes de desarrollo municipal, los programas sectoriales, regionales y especiales deben

encontrar convergencia en el Sistema de Planeación Estatal para el desarrollo de la entidad. Para ello, se reconoce el pleno respeto a la soberanía estatal y la autonomía municipal.

Por ejemplo, para el Estado de México el Sistema de Planeación Democrática Estatal se entiende como un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del estado, los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados, a fin de efectuar acciones mediante la coordinación y participación, conforme a la competencia y atribución de los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideran propuestas, se plantean demandas y se formalizan acuerdos.⁶¹

En la mayoría de los casos, las leyes de planeación estatales atribuyen al Gobernador del Estado la facultad de planear y conducir el desarrollo integral del Estado, de llevar a cabo la consulta popular para fomentar la participación, de proveer los criterios para los procesos competentes al plan estatal, de vigilar su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y de publicarlo y difundirlo entre su población en un plazo entre cuatro y seis meses.

Asimismo, establece la facultad y obligación de los ayuntamientos para elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, así como sus programas en un plazo no mayor a 4 meses, asegurando la congruencia de éste con el Plan de Desarrollo Estatal y el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de los mismos, manteniendo una continuidad para el mediano y largo plazo, puesto que la temporalidad del mismo es más corta. Además, deben asegurar la participación ciudadana, el seguimiento, evaluación y publicación de los avances y resultados.

Cabe señalar que la Ley estipula las bases para la relación intergubernamental, y señala los mecanismos para llevarla a cabo. Por lo tanto, el Ejecutivo del

⁶¹ *Vid.*, Artículo 11 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno, Última Reforma 4 de marzo de 2010.

Estado puede celebrar convenios de coordinación con el ejecutivo estatal, los titulares de las dependencias federales y con los ayuntamientos para ejecutar programas, proyectos y acciones que se desarrollen en la entidad. Para ello, los estados cuentan con un Comité de Planeación Estatal como instancia encargada de la coordinación, el cual será descrito más adelante.

2.1.5. Ley Orgánica Municipal

La Ley Orgánica Municipal es el ordenamiento estatal que regula las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal. Asimismo, distingue al municipio como base de la división territorial y de la organización política del estado, reconoce su personalidad jurídica, la comunidad establecida en el territorio y un gobierno autónomo en su régimen interior y con capacidad de administrar su hacienda. Distingue su calidad política como órgano de gobierno, señalando los integrantes, facultades y obligaciones de los mismos, así como la potestad sobre los servicios básicos en conformidad con lo que ordena el artículo 115 de la Carta Magna.

Esta Ley reconoce la conformación estatal de acuerdo a sus municipios y sus territorios, distingue a los asentamientos humanos según su densidad poblacional y acceso a servicios, reconoce la identidad de sus ciudadanos respecto a su lugar de nacimiento, establece la conformación, organización, facultades y obligaciones del ayuntamiento bajo los principios de la democracia, la participación y la representación de los partidos políticos locales.

Igualmente, indica la relación del municipio con los Poderes del estado, señala los mecanismos de creación, supresión, y suspensión de ayuntamientos, manifiesta las bases para la participación ciudadana, así como su relación con la autoridad municipal, expresa la organización administrativa mínima municipal conformada por una secretaría técnica y una tesorería municipal, las atribuciones sobre servicios públicos, con la debida coordinación en materia de seguridad y transporte público.

Además expresa la facultad reglamentaria para expedir bandos y reglamentos, así como la aplicación de sanciones administrativas, enuncia la conformación de la hacienda pública municipal y establece los mecanismos y obligatoriedad de la planeación del desarrollo municipal, enunciando como atribución del ayuntamiento formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal, así como los programas correspondientes⁶²; participar en los planes de desarrollo urbano, planificar y regular de manera coordinada el desarrollo de localidades conurbanas; coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales y permitir la participación de la población en la integración de los planes de desarrollo.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que cada ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa, el cual se desarrollará en un plazo de 4 meses, contando con la aprobación del ayuntamiento. Sus objetivos primordiales son: 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 municipal con los planes federal y estatal y, aplicar de manera racional los recursos financieros. Además, señala que deberá contar con un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de la coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.

El Plan Municipal de Desarrollo se complementa con programas sectoriales para sus dependencias y especiales para organismos descentralizados de carácter municipal, teniendo el ayuntamiento la obligación de publicarlos en la Gaceta Municipal para el conocimiento de la población.

⁶² Vid., Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 12, artículo 18, , artículo 31 fracción XXI, XXIV, XXXV, artículo 72, artículo 74, artículo 75,

De igual forma, la Ley Orgánica Municipal refrenda la potestad y obligación de los municipios de proveer los servicios públicos municipales, así como hacerse cargo de su administración, regulación y control, entre los que destacan de forma enunciativa y no limitativa: agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, alumbrado público, limpia y disposición de desechos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, seguridad pública y tránsito, embellecimiento y conservación de poblados y centros urbanos, asistencia social etc. Para ello, los ayuntamientos tienen la facultad de asociarse con otros municipios, o en su caso, convenir con el gobierno del Estado la prestación de los mismos, o pedir la aprobación de la legislatura del estado para su concesión.

Por último, la Ley establece la facultad reglamentaria de los municipios, que permite expedir anualmente el Bando Municipal y los reglamentos para la administración pública municipal, las circulares y disposiciones administrativas que regulan las esferas de la competencia municipal. Así como sancionar a los infractores de los mismos con amonestaciones, multas administrativas, cancelación de permisos o licencias y arresto administrativo.

2.1.6. Facultad Reglamentaria del Municipio

Acorde con el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce la personalidad jurídica del municipios y se reconocen facultades al ayuntamiento para aprobar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de su jurisdicción para sentar las bases de la convivencia vecinal dentro del territorio municipal, asegurar sus derechos políticos para participar y asentar los servicios públicos con los que se cuenta.

La palabra Bando se define como un edicto o mandato solemnemente publicado por orden superior o autoridad, y su naturaleza jurídica lo define como un ordenamiento de carácter administrativo que tiene por objeto establecer las normas generales básicas para orientar el régimen del gobierno, la organización y funcionamiento de la administración pública, la ordenación del

territorio, la conservación del orden público y la seguridad y tranquilidad de las personas. El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno debe regular⁶³:

- Objetivos y fines del municipio.
- Nombre y escudo del municipio.
- Territorio y organización territorial y administrativa del municipio.
- Población del municipio: ciudadanos, habitantes y vecinos.
- Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento.
- Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes.
- Formas de participación ciudadana.
- Regulación de las actividades de particulares, concesiones, permisos y licencias.
- Integración de la Hacienda Pública.
- Servicios públicos municipales.
- Desarrollo económico y social.
- Protección ecológica y medio ambiente.
- Actividad industrial, comercial y de servicios.
- Obligaciones y funciones de la policía municipal: seguridad, tránsito, protección civil.
- Infracciones, sanciones y recursos

La facultad reglamentaria permite a los municipios establecer las bases de la convivencia dentro del territorio municipal, y éste (con excepción del presupuesto, la concesión de servicios y los convenios con municipios de otros estados) no requiere la aprobación de la legislatura o del ejecutivo. No obstante no puede contradecir lo establecido en las leyes federales y estatales.

Además del Bando de Policía y Buen Gobierno, los ayuntamientos pueden expedir reglamentos que regulen los diferentes aspectos de la vida municipal. Un reglamento es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo

⁶³ Cfr. El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios, Serie Guía para el Buen Gobierno Municipal, Tomo II, Ed. Sagarpa-Inafed-Inca, México, 2004, pp. 17-20.

y obligatorio para la comunidad, expedido por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Estos pueden ser de cuatro tipos⁶⁴:

1. *El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento*: regula la composición y estructura del mismo, define las funciones y atribuciones del presidente municipal, síndicos y regidores, así como la organización de las cesiones de cabildo.
2. *Los que regula la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal*: define la estructura administrativa, las funciones, los sistemas de recursos financieros, materiales y de personal.
3. *Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos*: están orientados al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en que se deben prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.
4. *Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria*: se consideran aquellos que regulan los establecimientos industriales, de diversiones, espectáculos públicos, anuncios y letreros, cantinas, depósitos y comercios, así como los trámites para adquirir licencias y permisos, y las sanciones por su incumplimiento.

La facultad reglamentaria se concede al ayuntamiento como órgano colegiado encargado del gobierno municipal, a propuesta del presidente municipal quien los elabora. Su vigencia regularmente es de tres años, pudiendo ser modificados por el ayuntamiento en sesión de cabildo. Cabe mencionar que los ayuntamientos no pueden fijar las tarifas para todos los servicios públicos sin la aprobación de la legislatura, ya que esta reside la aprobación de los ingresos y egresos que se lleven a cabo en la entidad.

⁶⁴ "Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal", *Guía Técnica*, núm. 8, Instituto Nacional de Administración Pública.

2.2. Instrumentos de la Planeación Municipal

2.2.1. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) es un organismo público del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene como función ser el encargado de la articulación de las relaciones intergubernamentales con el gobierno federal y con los municipios. Además es encargado de promover y coadyuvar a la formulación, actualización, instrumentación y evaluaciones del plan estatal de desarrollo, los programas estatales y compatibilizar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno. Para ello, promueve la concertación y participación con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, asegurando su constante participación en la planeación estatal.

La organización del COPLADE reside en una Asamblea General, encargada de fomentar, conocer y aprobar los temas inherentes a la planeación del desarrollo estatal. Como órgano articulador de las relaciones entre ámbitos de gobierno y con la ciudadanía la Asamblea General se constituye por⁶⁵:

1. Un presidente, que es el gobernador del estado.
2. Un coordinador general, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador, quien en muchos casos es el secretario encargado de las finanzas y la planeación del estado.
3. Un secretario técnico, quien es un funcionario designado por el gobierno del estado, o en otros casos es un delegado federal.
4. Los presidentes municipales de la entidad.
5. Los titulares de las dependencias del ejecutivo estatal.
6. Representantes de los poderes legislativo y judicial del estado.
7. Representantes de grupos y organizaciones sociales y privados.
8. Titulares de las representaciones federales en el estado en calidad de invitados.

⁶⁵ Vid., Artículo 46 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno, Última Reforma 4 de marzo de 2010.

9. Especialistas en planeación que apoyen las actividades del COPLADE en calidad de invitados.

La Asamblea General del COPLADE debe reunirse con frecuencia para dar un seguimiento al plan y programas del gobierno estatal, para ello se apoya de subcomités y organismos auxiliares que de forma permanente trabajan para concretar los acuerdos y convenios, apoyar a los municipios, sentar las directrices de la planeación municipal y apoyarlos para la concertación de obras con el gobierno federal.

Los comités tienen entre sus atribuciones⁶⁶:

- Promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados, así como incorporar sus aspiraciones y demandas a la estrategia del desarrollo.
- Coordinar las relaciones entre el gobierno federal, estatal y municipal, a través de sus titulares y representantes federales en el estado, para llevar a cabo de forma conjunta programas, proyectos y acciones para el beneficio social.
- Elaborar, evaluar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Articular la coordinación y formulación de convenios entre los ayuntamientos y las representaciones federales en la entidad.
- Fomentar la suscripción de convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la de convenios de participación con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, a fin de dar congruencia a los planes de desarrollo y los programas que de ellos deriven.
- Coordinarse con los comités de planeación para el desarrollo municipal y comités de planeación o equivalentes de otras entidades federativas, para apoyar la definición y ejecución de planes para el desarrollo de regiones.

⁶⁶ Vid., Artículo 50 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno, Última Reforma 4 de marzo de 2010.

- Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno del Estado, como de los ayuntamientos y de los habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados en materia de planeación democrática para el desarrollo.
- Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, para auxiliar al Comité de Planeación para el Desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión.

El Comité de Planeación para el Desarrollo es la instancia de coordinación de los ayuntamientos, el estado y la federación, teniendo como objeto esencial, la máxima congruencia, con los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo y buscar transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de planes y programas federales y estatales en cada uno de los municipios del estado.

2.2.2. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Para llevar a cabo la Planeación del Desarrollo Municipal, la leyes de Planeación estatales así como la leyes orgánicas municipales establecen la conformación de un Comité o Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN), el cual, se constituye como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya creación es una obligación para el municipio, para que éste sea la instancia encargada de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, además de fortalecer la participación de la comunidad.

El COPLADEMUN busca la representación de la sociedad en su integración, que permita construir de forma compartida las directrices de la planeación municipal recogiendo las aspiraciones y necesidades de la población, para ello, el presidente municipal debe convocar a organizaciones sociales de la comunidad para sumar esfuerzos al comité, permitiendo la inclusión de

ciudadanos representativos de la sociedad. El comité funciona mediante una asamblea plenaria conformada de la siguiente manera⁶⁷:

- a. Un presidente, que es el Presidente Municipal.
- b. Un coordinador general, designado por el presidente municipal como encargado de la planeación de la administración municipal.
- c. Un secretario técnico, designado por el presidente municipal para mantener el orden de las sesiones y asentar los acuerdos.
- d. Funcionarios y autoridades del gobierno municipal como vocales.
- e. Representantes de las dependencias federales que intervengan en el estado como vocales.
- f. Comisarios ejidales y representantes de bienes comunes como vocales.
- g. Representantes de organizaciones obreras, campesinas, de colonos, maestros y empresarios como vocales.
- h. Diputados federales y locales del distrito al que pertenece el municipio como vocales.
- i. Representantes de instituciones educativas y centros de investigación en el municipio como vocales.

Sus atribuciones constan en⁶⁸:

- Participar en la coordinación de las unidades administrativas municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales en materia de desarrollo.
- Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo.
- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales.

⁶⁷ *La planeación del Desarrollo Municipal*, Manuales para la Gerencia Municipal Vol. 3, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, México, 2001, p. 34

⁶⁸ *Ibidem.*, pp. 34-35.

- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento interior.
- Proponer 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.
- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento.
- Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados.

El COPLADEMUN reitera el compromiso del municipio para llevar a cabo la planeación municipal, ratifica la participación ciudadana y establece las líneas generales sobre las cuales actuará el municipio para cumplir con sus obligaciones, brindar los servicios públicos básicos, y asegurar la sana convivencia en el municipio. El comité se apoya de subcomités que velarán e informarán el desarrollo del plan municipal de desarrollo. En las sesiones de asamblea plenaria se discuten las bases de la planeación municipal, se evalúa el desempeño y se resuelven las medidas precedentes para mejorar las acciones del gobierno municipal.

2.2.3. Convenio de Desarrollo Social

Durante los pasados sexenios, el gobierno federal firmó con las entidades federativas un Convenio Marco que delineaba la política del Desarrollo Social denominado Convenio de Desarrollo Social (CODESOL), con el objeto de otorgar recursos del Gobierno Federal y buscar dirigir de manera coordinada los esfuerzos para la superación de la pobreza y el desarrollo regional hacia áreas y sectores definidos y consensuados con los diferentes ámbitos de gobierno.

Este instrumento de coordinación tenía como objetivo específico el ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento y distribución con equilibrio de la población en todo el territorio nacional, alentar el desarrollo ordenado de las ciudades y las regiones, privilegiar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social que permita superar la pobreza extrema y construir una Política Integral de Desarrollo Social orientada por los principios del Nuevo Federalismo.⁶⁹

Este convenio se sustentaba en el marco del sistema de planeación democrática, establecido en la Constitución, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población y la Ley de Coordinación Fiscal. Este Convenio lo celebraba el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada uno de los estados, con la participación de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social y Función Pública.

Estos convenios comenzaron a ser utilizados para definir la política en desarrollo social del Ramo 26, creado en 1983, denominado “Desarrollo Regional y Alivio a la Pobreza”, que después serviría para financiar el Programa Nacional de Solidaridad hasta su desaparición en 1995.⁷⁰ A partir de 1996, el Ramo 26 se denominó “Superación de la Pobreza” y se convirtió en el instrumento para transferir recursos federales a Estados y Municipios para el desarrollo de infraestructura.

El 65% de estos recursos era operado por los ayuntamientos, mediante el denominado Fondo de Desarrollo Social Municipal, y el 35% restante era ejecutado por las Entidades Federativas, a través del Fondo de Prioridades Estatales y del Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, este fondo se integra al ramo 33 descrito en la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de transferir a los estados recursos del presupuesto federal canalizados a los gobiernos locales principalmente para la construcción de infraestructura básica.

⁶⁹ Convenio de Desarrollo Social que suscribe el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 1998

⁷⁰ J. Scott, “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004, pp. 785-831.

A través de estos acuerdos, se suscribían los compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo, con la finalidad de establecer los criterios de la política social y la superación de la pobreza. Se busca a través de éstos, canalizar los recursos a proyectos productivos, equipamiento urbano, empleo, educación, vivienda y medio ambiente.

Actualmente, derivado de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, la figura del CODESOL ha dejado de ser vigente, no obstante, existen nuevos instrumentos de cooperación denominados Acuerdos de Coordinación. Estos Acuerdos se suscriben entre la federación, los estados y municipios con la intención de concertar la realización de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios específicos, haciendo referencia a las Reglas de Operación vigentes de los programas federales, por ejemplo el Programa Hábitat o el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias operados por la Secretaría de Desarrollo Social federal. Su intención es promover la corresponsabilidad del gobierno estatal y municipal y permitir que los municipios se integren a la ejecución de los programas, principalmente para llevar a cabo acciones de infraestructura, desarrollo regional, desarrollo urbano, vivienda, ordenación del territorio, desarrollo institucional así como programas que combatan la pobreza, reduzcan la vulnerabilidad, desarrollen capacidades y generen opciones productivas.

Para acceder a los programas federales, en especial para aquellos relacionados con obras y acciones de infraestructura, desarrollo urbano y vivienda, los municipios firman convenios de coordinación con la federación, con la intervención del estado, donde los estados y municipios aportan recursos de hasta un 50% del total de la obra, presentan proyectos ejecutivos de acción y se comprometen a la ejecución, verificación y seguimiento de las acciones realizadas. Cabe mencionar, que las acciones de infraestructura relacionadas con los servicios municipales establecidos en el artículo 115 Constitucional, sólo pueden ser ejecutados por el municipio.

Estos acuerdos tienen una vigencia anual. Su marco legal lo encuentra en la Ley de Planeación, la Ley General de Desarrollo Social y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se firman entre el Ejecutivo Federal representado por la Secretaría de Desarrollo Social y el Ejecutivo del Estado.

2.2.4. Convenio de Colaboración Estado - Municipio

Los convenios de colaboración o coordinación entre las entidades federativas y sus municipios tienen como propósito lograr la congruencia de planes, programas, obras, acciones y servicios, permitiendo una adecuada coordinación que permita las transferencias de recursos, asesoría y capacitación para la ejecución de las obras o la prestación de servicios.

Estos convenios se suscriben como parte del Sistema de Planeación Democrática Estatal y permiten apoyar a los municipios en diferentes materias, tales como coordinación fiscal que permita a los estados llevar la recaudación del municipio respecto el catastro, la prestación de un servicio básico por parte de la entidad federativa cuando el municipio no tiene la capacidad administrativa o financiera para hacerlo, o para asegurar la corresponsabilidad del municipio en programas implementados por el gobierno estatal. En el marco de estos programas, su contenido refiere⁷¹:

- *La declaración del Estado:* donde suscribe el marco legal que respalda al ejecutivo para la firma de los convenios, respecto a la legislación estatal vigente.
- *La declaración del Municipio:* que estipula su carácter de ser la base de la organización territorial del estado, así como su personalidad jurídica, autonomía y facultades otorgadas por las leyes federales y estatales para la suscripción de convenios.
- *Las cláusulas:* que describen el objeto del convenio, la participación, la corresponsabilidad, la periodicidad, las fuentes de los recursos, los servicios, los responsables y su vigencia.

⁷¹ *Ibidem.*, p. 39.

Los compromisos derivados de estos convenios, fortalecen las relaciones intergubernamentales y asegurar la congruencia en la planeación del municipio respecto al del estado. Además, la firma de estos documentos también permite al municipio proponer nuevos mecanismos de apoyo para el desarrollo del municipio.

A partir del conocimiento del marco jurídico en el que se inserta la planeación del desarrollo y la legislación que obliga a realizar la planeación en todos los niveles de gobierno, además de asegurar la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno para llevarla a cabo, es posible vislumbrar el marco de actuación del municipio para el desarrollo de la planeación municipal.

Esto presenta un nicho de oportunidad para el municipio, que a través del conocimiento del marco jurídico y de los instrumentos a su alcance, participe, impulse y desarrolle la planeación del desarrollo a través de la coordinación, la corresponsabilidad y la sinergia de acciones y recursos. El municipio puede realizar un proceso metodológico y sistemático que incorpore la planeación no sólo como una obligación, sino como una herramienta del diseño de futuro, con objetivos, metas y estrategias claras que permitan elevar la calidad de vida de los habitantes. El siguiente capítulo presenta una propuesta metodológica del proceso de planeación para el municipio.

3. Capítulo III. Proceso de Planeación Municipal

Realizar un proceso de planeación es una obligación que deben realizar los municipios, no obstante, más que una obligación, la planeación representa una excelente oportunidad para el desarrollo del municipio, en la medida que se adopte esta herramienta como mecanismo metodológico y sistemático de establecer objetivos y metas de mediano y largo plazo a través del diseño de acciones y programas necesarios para lograrlo, con una visión que impulse la competitividad del municipio, con el objetivo de atraer inversión, mejorar la infraestructura y la prestación de servicios públicos en beneficio de la población.

El presente capítulo desarrolla el proceso de planeación como una metodología consistente en una serie de pasos ordenados y sistematizados que permiten diseñar metas y objetivos de mediano y largo plazo. Asimismo, se señala la estructura y contenido básico de un documento de planeación municipal que permita identificar objetivos, metas, líneas de acción, responsables y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan retroalimentar el proceso de planeación. Para la elaboración de este documento, se propone la inclusión de una visión de futuro, que permita proyectar acciones en el largo plazo, se encamine a la competitividad y se desarrollen los instrumentos para lograrlo.

3.1. La planeación

La planeación es la primera etapa del proceso administrativo⁷² y como tal, es la etapa que da congruencia a las acciones de gobierno, ya que si no existe una debida planeación, las fases siguientes del proceso pueden carecer de articulación para alcanzar los objetivos deseados. Planear adecuadamente conlleva el detectar oportunamente las necesidades y carencias de la población para hacerles frente y resolverlas, pero además, significa el plantearse hacia

⁷² Las etapas del proceso administrativo son: Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control, Evaluación, Retroalimentación. Cfr. Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno, "Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público"*, Fondo de Cultura Económico, 2004, p. 145.

dónde quiere llegar la administración pública, visualizar un futuro deseado y construir a partir del presente las acciones necesarias para lograrlo.

La planeación es un elemento básico de cualquier organización con el objetivo de crecer, optimizar sus acciones y en el caso del gobierno, mejorar la calidad de vida de los habitantes. Los padres de la administración científica, Henry Fayol y Frederick W. Taylor, desarrollaron las primeras ideas con respecto a la planeación, entendiendo la planeación en términos de toma de decisiones, fijación de objetivos, desarrollo de políticas y distribución de funciones entre los elementos organizacionales, considerando el valor de cada unidad, la división del trabajo y la estrecha cooperación entre éstas para su funcionamiento⁷³.

Actualmente, mediante la planeación se identifican los objetivos generales a corto, mediano y largo plazo; se definen las políticas, estrategias y actividades o acciones a realizar; contiene una visión integral del ambiente, el pasado y el presente, las personas y sus identidades, la situación económica y política, se ordenan y priorizan estrategias y acciones; se establecen mecanismos para su seguimiento, monitoreo y evaluación; se definen tiempos, espacios, costos y responsables para su ejecución.

No obstante, al proceso de planeación se le puede incorporar una visión prospectiva, que implica no sólo diseñar acciones para solventar los problemas actuales sino generar acciones para alcanzar un estado futuro deseado. Es decir, la planeación como una fase creativa y propositiva generadora de escenarios futuros y deseados, donde se genera la capacidad de prever eventualidades y contar con elementos para realizar cambios y ajustes, se promuevan esquemas de participación, coordinación y concertación, se vigile el cumplimiento del marco jurídico y se establezca la congruencia con la planeación nacional y estatal.

⁷³ Jorge Pérez Cuevas, *Módulo no. 3 Planeación Estatal y Gubernamental*, serie *Diplomado en Técnica Hacendaria*, México, ed. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, p. 7.

Para Tomas Miklos:

Planear significa llevar a cabo acciones de planeación: implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello, la planeación puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados.⁷⁴

En este sentido la planeación es un proceso anticipatorio a la toma de decisiones, acciones a desarrollar y asignación explícita de recursos mediante un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado. Para ello la planeación establece un curso de acción sistemático y ordenado, pero que además debe contener un esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte los cambios coyunturales, permitiendo adaptarse al constante cambio convirtiéndose en una herramienta de creación, innovación y diseño del futuro.

Para un municipio, la planeación es una herramienta que debe aprovechar al máximo, para legitimar sus acciones, proveer de certidumbre a su población y establecer las bases de su desarrollo. No debe dejarse a la planeación como una obligación de ley, sino como la oportunidad de vislumbrar el futuro deseado. La planeación permite⁷⁵:

- Satisfacer las necesidades sociales.
- Promover el desarrollo integral de la comunidad.
- Procurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.
- Programar y priorizar las acciones de gobierno a fin de dar racionalidad al proceso.
- Orientar los recursos económicos de la sociedad para el desarrollo de actividades productivas.

⁷⁴ Tomas Miklos, *Criterios Básicos de Planeación*, México, ed. Instituto Federal Electoral, Serie: Cuadernos de Orientación Metodológica núm. 1, 1998, p. 17.

⁷⁵ Juan Miguel Morales Gómez, *La Planeación del Desarrollo Municipal*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), serie: Manuales para la Gerencia Municipal vol. 3, 2001, p. 19.

- Promover la obtención de recursos necesarios y la realización de acciones para el desarrollo económico y social del municipio.

La herramienta para concretar la planeación del municipio es la elaboración de un documento metodológico que contemple la estructura de una planeación con visión de futuro. La planeación es un proceso que permite visualizar el futuro deseado y desarrolla los proyectos necesarios para alcanzarlo, por lo cual debe tener siempre presente ¿a dónde se quiere llegar?, ¿cuál es la situación o ambiente en el que nos desarrollamos? y ¿cómo llegaremos a ese futuro deseado?⁷⁶.

Un plan estratégico es una herramienta de planificación integral para el desarrollo económico y social de un territorio. El plan estratégico se elabora a partir del análisis de la situación actual y de sistemas de participación de fijación de objetivos. El plan define el concepto de futuro de un territorio y las líneas de actuación clave para la consecución de sus objetivos con el fin de propiciar la acción conjunta y coordinada de todos los agentes institucionales, económicos y sociales del territorio, conseguir la adhesión colectiva de la población a un proyecto de futuro sentido como propio y asegurar la proyección externa sistemática y eficaz del concepto de futuro del territorio en los ámbitos extraterritoriales para la consecución de sus objetivos.⁷⁷

El plan es la definición de un proyecto integral que incluye un diagnóstico, concreta actuaciones públicas y privada y establece una serie de acciones conjuntas con los actores de la sociedad, a partir de un liderazgo ejercido por el gobierno pero incluyente de la participación y corresponsabilidad ciudadana. Por ello, a continuación se describe el proceso de planeación como herramienta metodológica que permita la elaboración de un futuro y que permita el desarrollo integral del territorio, el gobierno y la sociedad.

⁷⁶ Tomas Miklos, *Criterios Básicos de Planeación op. cit.*, pp. 59-64.

⁷⁷ Jordi Borja: Manuel Castells, *Local y Global, "la Gestión de las Ciudades en la era de la Información"*, México, Taurus, 2000, p. 166.

3.2. Proceso de Planeación

Para llevar a cabo la planeación, se debe seguir una serie de pasos sistematizados que aseguren un orden que permita la congruencia entre las actividades realizadas y los objetivos previstos, determinando responsables y ejecutores, recursos y calendarios de ejecución, así como permitir flexibilidad para retroalimentarse y solucionar problemas coyunturales. A continuación se describen las partes del proceso de planeación.

3.2.1. Diagnóstico

El proceso de planeación debe partir de un diagnóstico de la situación actual del municipio, que recaba información de carácter económico, social, cultural, histórico, geográfico y político, así como posibles limitantes, es decir, que incluya características tanto internas como externas del ambiente en el que se desarrolla. El diagnóstico nos presenta la situación actual del municipio en diferentes vertientes, su especificidad, dependiendo de la accesibilidad de la información, puede mostrar información a nivel localidad sobre los principales indicadores de desarrollo y brindar la información suficiente para establecer prioridades, estrategias, acciones, obras y servicios específicos tendientes a elevar la calidad de vida.

Además de la información estadística y geográfica, es necesario incluir la participación de la ciudadanía tanto individual como con los grupos organizados, académicos, industriales, políticos y civiles, que permita incorporar las necesidades y aspiraciones de la población, definir su participación y compromiso, así como el grado de corresponsabilidad al que estará sujeto. La participación de la ciudadanía se da a través de la información recopilada durante la campaña y los foros de consulta, que permiten a los ciudadanos expresar sus propuestas y demandas.

Esta información se debe ordenar y sistematizar, con el objeto de puntualizar las acciones más apremiantes que el gobierno municipal deba realizar. Una propuesta para sistematizar dicha información es clasificarla según grandes temas de políticas y con una amplia referencia a los Planes de Desarrollo Nacional y Estatal, por ejemplo, economía y trabajo, protección social, infraestructura y comunicaciones, trámites y servicios públicos, modernización gubernamental, desarrollo regional y urbano, etc. Además, es necesario clasificar el origen de las demandas a nivel localidad y el volumen de las peticiones por materia, que posteriormente permitirá focalizar acciones para una atención más oportuna.

El contenido del diagnóstico referente a la información estadística, así como el conocimiento de la demanda social brinda la información necesaria para las diferentes partes del proceso de planeación y el diseño de las políticas, planes y programas, por lo que el contenido del diagnóstico será analizado en el Capítulo IV con el objeto de puntualizar los elementos básicos y su utilidad en la formulación de planes y programas.

3.2.2. Formulación

A partir de la información recabada, es posible conocer el estado actual y establecer un estado de bienestar en el futuro, para que el ejecutivo formule los objetivos de mediano y largo plazo. Este es el proceso de Formulación, que puede ser entendido como “el conjunto de actividades encauzadas a precisar los principales objetivos del proyecto de desarrollo, la estrategia general para realizarlo, y las políticas y lineamientos que han de seguirse para lograrlo.”⁷⁸

Para ello se establecen los elementos de planeación a partir de los cuales se llegará a ese futuro. El resultado tangible del proceso de formulación es la integración de un Plan, así como de los programas y actividades que de él se desprenden, incluidos los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Tanto el Plan como los programas que de éste se desprenden,

⁷⁸ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 29.

deben contener políticas, estrategias, prioridades, objetivos, metas y actividades; se identifican las áreas responsables de llevar a cabo las distintas actividades, los tiempos y los recursos.

Asimismo, desde la formulación aquellas unidades responsables de llevar a cabo el control y la evaluación del plan y sus programas, así como asegurar que se cuenten con indicadores medibles, factibles, de bajo costo y alto impacto, que permitan reflejar el avance del programa en términos presupuestales, de gestión y aún más importante, que demuestren el impacto de las acciones que se llevan a cabo.

Por último, es importante tener en cuenta que la Planeación Municipal debe de alinearse a los grandes pilares y estrategias de la planeación nacional y estatal, con el objetivo de dar congruencia a la planeación nacional del desarrollo, así como para fortalecer la planeación estatal. En términos prácticos, la alineación significa la coordinación entre federación, estado y municipio para llevar a cabo programas, acciones y actividades en el mismo sentido, permitir la sinergia de acciones y lograr el flujo de recursos del gobierno federal y estatal hacia el municipio.

3.2.3. Discusión y Aprobación

Una vez que se cuenta con el Plan como documento rector de la política de gobierno, así como los programas que se desprenden del mismo, el documento tiene que ser revisado por el Ayuntamiento, en su calidad de órgano colegiado encargado del gobierno municipal. Para ello, los integrantes del ayuntamiento se reúnen en sesión de cabildo para el análisis del contenido, verificar su alineación a la planeación nacional y estatal, así como asegurar que su formulación hubiera incluido la participación de la ciudadanía, a fin de asegurar acciones pertinentes, prioritarias y desarrollo de largo plazo.⁷⁹

⁷⁹ Cabe mencionar que la discusión y aprobación del Plan por parte del cabildo conlleva una ardua tarea de disenso-consenso, ya que el cabildo está conformado por un presidente municipal, regidores y síndicos que no pertenecen necesariamente al mismo partido político y por ende, pueden tener diferencias respecto a los programas y acciones necesarios y suficientes para el beneficio de la población así como el medio para alcanzarlos. Además, cada regidor está al frente de una o más comisiones de servicios públicos, lo que obliga a cada edil a tener un mayor interés en la planeación, ejecución, evaluación y control de las acciones que en materia se realizan, ya en muchos casos, son gestores de la ciudadanía en la atención de dichos servicios.

Una vez cumplidas las intervenciones de los ediles, satisfecho las dudas y agotado la discusión, el cabildo aprueba el Plan Municipal de Desarrollo para que se lleve a cabo. No obstante, la participación del Ayuntamiento es permanente ya que debe vigilar en todo momento la correcta ejecución del mismo y deberá realizar informes anuales ante la población.

Por último, el Plan deberá ser publicado en el periódico, gaceta, diario o boletín oficial del estado o del municipio en un plazo no mayor a 4 meses, para dar cumplimiento a la normatividad y permitir el acceso a la población para que conozca la política municipal. Las dependencias, organismos y entidades públicas, así como los programas deberán observar congruencia con el Plan y alinearse para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el mismo.

3.2.4. Ejecución

El siguiente paso es poner en marcha lo planeado. La ejecución se entiende como el conjunto de actividades que se realizan para lograr la consecución de las metas y los objetivos, para ello, las dependencias, organismos y entidades públicas del municipio, según su materia de actuación y el presupuesto asignado anualmente, operan los programas y realizan las acciones establecidas en el correspondiente Plan o programa.

Cabe mencionar que la programación y presupuestación del gasto público es de carácter anual, por lo que la asignación del presupuesto debe ser coherente con los objetivos y metas a cumplir para cada año, contener la previsión de los ingresos, el endeudamiento, subsidios, transferencias, la disponibilidad inicial y la disponibilidad final; la previsión del gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera y en su caso, los enteros a la Tesorería de la Federación.⁸⁰

Para lograr un eficiente gasto público y evitar subejercicios, es indispensable contar con Programas Operativos Anuales, ya que estos sirven como

⁸⁰ Cfr. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, última Reforma 31 de diciembre de 2008.

“instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación en el cumplimiento de 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.”⁸¹

La ejecución de los programas, actividades y acciones debe velar el cumplimiento de los objetivos del Plan Municipal, para ello, debe considerar 5 principios⁸²:

- i. **Obligación:** implica que todas las dependencias y entidades de la administración pública orientan sus acciones a la consecución de los objetivos planteados en el Plan.
- ii. **Coordinación:** afianzar las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, a fin de llevar a cabo sinergias de recursos y complementariedad de acciones, mediante el establecimiento de convenios.
- iii. **Concertación:** impulsa la participación de la sociedad y el sector privado en las acciones que se llevan a cabo, expresando su papel como ejecutores en diversas acciones que realiza el gobierno municipal y afianzando la legitimidad.
- iv. **Inducción:** consiste en crear conciencia en los servidores públicos de su función social, así como en la ciudadanía de la importancia de su participación, a fin de entender que el desarrollo es una actividad compartida.
- v. **Legalidad:** significa el apearse a toda la normatividad aplicable, tanto de obras, como de recursos humanos y financieros, considerando que por la naturaleza y destino de las mismas, se deben cumplir las leyes de los tres ámbitos de gobierno.

⁸¹ Jesús García López, *Consideraciones y lineamientos para la administración de las obras públicas municipales*, México, Tesis, 1993, p. 134.

⁸² *Ibid.*, p. 135

3.2.5. Control

El control consiste en realizar las actividades necesarias para identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, así como asegurar la observancia de la normatividad. Esta etapa constituye un mecanismo preventivo y a la vez correctivo del curso de las acciones que se llevan a cabo con respecto a la planeación y a los programas que de él se desprenden, ya que permite la oportuna detección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias, así como su pronta corrección. Para llevar a cabo esta etapa, es imprescindible contar con indicadores, que incluyan las metas, unidades de medida y tiempos especificados.

El control se realiza en todas las áreas de la administración pública, principalmente en aquellas que ofrecen servicios o bienes a los ciudadanos. El control dentro de la Administración Pública es realizado por las áreas de planeación, presupuesto y evaluación, que pueden ser las secretarías o direcciones de planeación, finanzas y contraloría interna. Las áreas de planeación tienen la capacidad de modificar el diseño de actividades que no logren la consecución de objetivos, las áreas de finanzas pueden redistribuir mejor el gasto a las acciones que ofrezcan los mejores resultados y las áreas de contraloría pueden observar las faltas normativas y administrativas que impidan el uso eficiente y transparente de los recursos.

Se puede hablar del control de una forma multidimensional para lograr el cumplimiento de la normatividad y verificar el avance y alcance de las acciones realizadas en⁸³:

1) Control Interno:

- a) **Control Normativo – Administrativo:** consiste en verificar la observancia de la norma, referida a las leyes federales, estatales y municipales de presupuesto, deuda, obras públicas, leyes orgánicas y lo establecido en los convenios de coordinación, donde se establece la obligatoriedad de presentar reportes del avance del ejercicio de los

⁸³ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, op. cit., pp. 31-32.

recursos erogados. De igual forma, se debe verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo, el cual también tiene un peso normativo para la realización de las acciones. Así mismo, se verifica que las áreas responsables cumplan con el marco de sus facultades y obligaciones para asegurar su correcto funcionamiento.

b) Control Económico – Social: conlleva el análisis de los efectos económicos y sociales producidos por la ejecución de los programas por parte de la administración pública, así como verificar la coherencia entre el plan y los programas de mediano plazo, entre éstos y los programas operativos y éstos a su vez con los presupuestos de egresos presentados, realizando un seguimiento permanente a las erogaciones realizadas, los ejecutores del gasto, y la entrega de bienes y servicios, asegurando el cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad.

2) Control Externo:

a) Control Político: implica el presentar ante la ciudadanía y ante el ayuntamiento, un informe que describe el estado general que guarda la administración pública, donde se expresen las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y los programas y los resultados alcanzados en la materia. De igual forma, se debe informar el estado que guardan las finanzas públicas, en razón de demostrar el correcto uso de los recursos.

b) Control Social: consta de la vigilancia de la sociedad hacia las acciones que realiza el gobierno, implica que la sociedad se integre a la acción del gobierno, donde se fortalezcan los lazos y se legitime al mismo, a través de una buena percepción del gobierno, facilitando para ello los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, así como de la denuncia ciudadana y la participación de la población en comités de contraloría social que sean ampliamente reconocidos por el gobierno.

La etapa de control, no debe entenderse como sobre regulación, pues un eficiente control no debe ser oneroso y mucho menos desviar al gobierno de sus actividades sustantivas. Asimismo, la etapa de control busca afianzar la legitimidad del gobierno en la medida de presentar resultados y conocer el avance e impacto de las acciones, y de ser necesario, reorientarlas hacia el cumplimiento de las metas y objetivos.

Para ello, se considera que el control puede incorporar un esquema que: a) Supervise, indicando de forma constante el avance de las acciones; b) Verifique, constatando la entrega de apoyos y obras; c) Seguimiento; que permita constatar el impacto de las acciones realizadas y; d) Monitoreo: que revise los indicadores, para conocer la pertinencia de las acciones respecto al Plan de Desarrollo.

3.2.6. Evaluación

La evaluación se entiende como el conjunto de actividades encauzadas a valorar la pertinencia y funcionamiento tanto del Sistema de Planeación como del Plan y los programas que de éste se deriven, para ello, se realiza una valoración cuantitativa y cualitativa del avance de las metas y objetivos, con el fin de expresar el cumplimiento del Plan y principalmente evaluar el impacto de las acciones.

El propósito primordial de comparar los objetivos previstos con el avance alcanzado al ejecutar las acciones proyectas y de determinar las causas de los desfases entre lo planeado y lo realizado, es retroalimentar el proceso de planeación, ya que los resultados de la misma constituyen un diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política, indispensable para programar adecuadamente las acciones y el presupuesto del siguiente ejercicio anual.⁸⁴

La evaluación debe tener un carácter anual, a fin que sus resultados permitan influir en la toma de decisiones y adecuar la orientación de las políticas

⁸⁴ *Ibid.*, p. 35.

propuestas, ya que como su finalidad es medir el impacto, la evaluación debe demostrar la pertinencia de cada acción. Nuevamente, el contar con indicadores previstos desde el diagnóstico permite que éste proceso sea más dinámico y eficiente.

En muchos casos, es recomendable que la evaluación sea llevada a cabo por organizaciones diferentes a las ejecutoras y responsables, con el objeto de contar con una visión objetiva y externa al funcionamiento operativo, que evalúe los resultados y no sólo el cumplimiento de las normas, códigos y leyes⁸⁵. Además, como resultado de sus conclusiones, estas organizaciones aportan alternativas, propuestas y cambios que pueden resultar pertinentes. En muchos casos, las universidades son una buena fuente de evaluación, ya que agregan valor por los conocimientos y su compromiso con la sociedad.

3.3. Elementos de un Plan de Desarrollo Municipal

El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado tangible de planeación de corto y mediano plazo en el que se presenta el programa de gobierno y se conjuga la acción de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública. En él se describen los propósitos principales que desea hacer el gobierno y constituye el principal marco de referencia para la actividad gubernamental para liderar el ejercicio del gobierno.

Su importancia radica en ser el documento rector del desarrollo del municipio, no sólo es un instrumento que indica las acciones a desarrollarse, inscrito como un elemento de la Planeación Democrática tiene un peso normativo, ya que cuenta con esquemas de evaluación ante la ciudadanía y representa el proyecto político, económico, social, cultural, de desarrollo administrativo, de convivencia, de participación y de desarrollo.

⁸⁵ En la Administración Pública Federal, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se consideran al menos 4 tipos de evaluaciones: 1. Evaluación específicas de desempeño que evalúan el cumplimiento de los objetivos y metas, 2. Evaluación de Consistencia y Resultados permite tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados, 3. Evaluación de diseño que revisa el diseño y gestión. 4. Evaluación de Impacto que analiza el cumplimiento del propósito o fin del plan o programa.

Para ello, debe contar con una estructura bien definida que sintetice las grandes líneas de acción, la orientación, el marco legal, los objetivos y las metas; para una proyección no sólo de lo necesario, también de lo deseado, de lo que se quiere lograr en términos cuantitativos y principalmente cualitativos, con una proyección a elevar la calidad de vida de las personas y asegurar su bienestar, que permita fundar las bases del continuo desarrollo.

A continuación, se presenta una propuesta metodológica de contenido para un Plan de Desarrollo Municipal⁸⁶:

3.3.1. Presentación

El primer apartado del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) es la presentación, la cual define la importancia del Plan como instrumento rector de la política del gobierno municipal, sustentada en la normatividad estatal y federal y como parte integrante de los sistemas de planeación democrática nacional y estatal. Asimismo, se establece que el PMD es el resultado del diagnóstico, que incorpora la situación actual, las demandas y necesidades así como las aspiraciones de la población con el objeto de alcanzar mejores niveles de vida y a continuar el desarrollo que permita la constante movilidad social.

Además, se señala el compromiso político del mandatario con la población, en términos de las acciones que la administración pública realizará para responder a los desafíos presentes y encaminar al municipio a una visión de futuro, sentando las bases del cambio en el entorno social y económico que la población demanda. Para ello, es necesario refrendar los compromisos presentados durante la campaña política que asegure la relación entre lo ofrecido y las herramientas al alcance para hacer las acciones realizables.

⁸⁶ Esta propuesta es retomada del Manual para la Elaboración de Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del Estado de México, ya que se considera que precisa la elaboración de un documento de carácter general, establece un punto de partida y la construcción de una visión de futuro retomando la base de la planeación estratégica, además, precisa la formulación de objetivos, estrategia y prioridades para la consecución de dichos objetivos. Cfr. *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. México, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México, 2006.

3.3.2. Introducción

Este apartado contiene la descripción del contenido del plan explicando las grandes vertientes desarrolladas, en términos de señalar el propósito y alcance del PDM, sentar las acciones de participación ciudadana realizadas para allegarse de demandas, así como la necesidad de corresponsabilidad con la ciudadanía.

Asimismo, es necesario contextualizar al Plan como herramienta normativa, sustentada en un marco jurídico federal y estatal, del cual se derivan los ordenamientos de planeación local, sustentando la obligatoriedad de su cumplimiento. Además, se debe establecer su vinculación con la planeación nacional y estatal que permita encontrar las sinergias orientadas al desarrollo.

3.3.3. Diagnóstico

El diagnóstico es un análisis de la situación actual del municipio, en términos cuantitativos se incorpora las condiciones del ambiente, el territorio y la población; en términos cualitativos se define la situación social acorde con las demandas sociales, necesidades, características de la población, identidad de los habitantes, cultura, educación, salud, funcionamiento de la administración pública, entorno político, relaciones con los otros municipios y los impactos de las acciones de sus vecinos en términos regionales.

La información utilizada debe estar actualizada, debe ser útil y accesible, a fin de contar con los elementos necesarios para proyectar el futuro con base en el presente y convertir lo deseable en posible. Esta información será el insumo para proyectar las estrategias de desarrollo, fijar objetivos, metas e indicadores. El instrumento utilizado para convertir los insumos en acciones debe ser parte importante del documento.

Debido a la importancia de los insumos, en el Capítulo IV se definirán los elementos básicos del diagnóstico, así como su utilidad y la forma de obtención de la misma, incluyendo los instrumentos para utilizar dicha información y

generar los programas, proyectos y actividades mediante una metodología definida.

3.3.4. Criterios de Proyección Prospectiva

Con el objetivo de que la planeación del desarrollo municipal sea más que el cumplimiento de la norma, se considera oportuno incluir los criterios de una visión prospectiva en la planeación, que permite integrar la visión de futuro a la que se desea llegar en el corto, mediano y largo plazo (que proyecte más allá de la temporalidad del gobierno municipal). Si bien la administración municipal tiene una corta duración (de 3 o 4 años), los objetivos a mediano y largo plazo con respecto a elevar la calidad de vida de los habitantes, a través de una mejor prestación de bienes y servicios es un objetivo compartido, por lo que si bien pueden cambiar los programas y las acciones de una administración a otra, los objetivos de largo plazo perduran, por lo que no debe dejarse de lado la proyección a futuro.

Es importante resaltar que no se trata sólo de proyectar fórmulas para resolver los problemas actuales ni satisfacer las demandas contingentes, se trata de proyectar un estado de bienestar deseado, que destaque el cómo desea posicionarse el municipio en el futuro en el ámbito internacional, nacional, estatal y regional, así como cuáles son las características de la población, respecto a su economía, educación, salud, cultura, vivienda, infraestructura, empleo, servicios y oportunidades que asegure el continuo desarrollo y la movilidad social, que proyecte un futuro de competitividad del municipio.

Para integrar la visión de futuro, es necesaria la participación de los principales actores del municipio, es decir, el sector público, privado y social, así como integrar la información recabada como resultado del diagnóstico y su uso mediante las herramientas de planeación tales como el análisis FODA y la MML. Asimismo, la innovación debe ser una constante en la construcción de dichos escenarios que permita desarrollar un entorno imaginario del futuro, así como contar con una actitud proactiva ante el contexto local.

La construcción de una visión de futuro es un conjunto de condiciones previstas por la descripción de una situación futura y la progresión de los acontecimientos que permiten pasar de la situación de origen a la situación de futuro, para proyectar el cómo será el municipio de mantener las condiciones actuales y en contraparte, como se desea el municipio en 10 o 15 años.⁸⁷

3.3.5. Misión y Visión

Como otro elemento del Plan, es necesario establecer la misión y misión del municipio, que proyecta su presente y su futuro. Se entiende como Misión, el enunciado que expresa la finalidad que el gobierno municipal tiene o persigue mediante la ejecución del plan de desarrollo identificando las intenciones o deseos implícitos o explícitos del gobierno municipal para atender a su población, reiterando la razón de ser de éste. Para ello, debe preguntarse⁸⁸:

- ¿Cómo es la administración pública municipal y cómo debería de ser?
- ¿Qué hace el gobierno municipal, para qué lo hace, cómo lo hace, a través de qué lo hace, para quién lo hace?
- Tendrá que responder a ¿cómo?, ¿dónde se ubica la administración municipal? y ¿dónde debería de estar?

Por su parte, se entiende como Visión, al enunciado que expone una idea sobre el futuro que se desea para el municipio, estableciendo una idea clara del desarrollo y nivel de vida de la población municipal en un periodo de tiempo, expresando el logro deseable de la administración pública municipal como consecuencia de la intervención conjunta del gobierno y la sociedad. Se construye respondiendo a⁸⁹:

- ¿Hacia dónde queremos ir o cambiar?
- ¿Qué deseamos ser?
- ¿Cómo queremos que nos identifiquen interna y externamente?

⁸⁷ *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. México, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México, 2006. p. 73.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 77-78.

⁸⁹ *Ibidem.*, pp. 78-79.

- ¿Qué valores queremos que nos distingan?

3.3.6. Objetivos Estratégicos del Plan

Los objetivos sintetizan de forma clara y específica los fines hacia los cuales el gobierno municipal deberá dirigir sus recursos y esfuerzos para contribuir al cumplimiento de su misión y acercarse a la visión del futuro definida en el Plan. Éstos deben estar estrechamente vinculados a la proyección prospectiva y su redacción dará cuenta de la situación al futuro deseado. En este sentido los objetivos se diseñan como un enunciado donde a futuro el problema ha sido resuelto total o parcialmente. Es el estado ideal al que se desea llegar, para ello se debe responder⁹⁰:

- ¿Qué debe hacer la administración pública municipal para cumplir con su misión?
- ¿Qué debe hacer la administración para asegurar su contribución en el cumplimiento de los compromisos estipulados por el gobierno municipal?
- ¿Qué debe hacer la administración para la solución de los problemas y aprovechar las oportunidades que se pudiesen encontrar en el municipio?

3.3.7. Políticas y Estrategias

Las políticas son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen las líneas principales a las cuales responderán las estrategias, objetivos y metas de cada una de ellas. Estas políticas se enuncian como ejes rectores, líneas estratégicas o pilares, su definición está en relación con las principales acciones que se quieran realizar, las cuales están relacionadas con las características actuales del municipio, su identidad y visión de futuro, contemplando acciones de desarrollo social encaminadas a disminuir su vulnerabilidad y pobreza, la construcción de infraestructura y servicios para contrarrestar su marginación, fomentar el

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 79-80.

desarrollo urbano ordenado, dinamizar las relaciones sociales y fortalecer el tejido social, por mencionar algunas vertientes. Para un mejor desarrollo del plan, así como asegurar su evaluación, cada política debe contener objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores, como a continuación se describen.⁹¹

a) Objetivos por Programa

Un objetivo por programa es un enunciado que define en forma clara y específica los resultados esperados con la ejecución de un programa. Para ello debe identificarse el propósito que se espera para la ejecución del mismo, tomando en cuenta:

- Ser permanentes en el mediano plazo.
- Estar constituidos por una descripción concreta, cualitativa y clara de los resultados que se pretenden alcanzar por el programa.
- Comenzar siempre con un verbo en tiempo infinitivo (mejorar, incrementar, aumentar, mantener, conservar, reducir, eliminar, disminuir).
- De preferencia, establecer varios objetivos en cada programa.
- No mezclar varias ideas en un solo objetivo.
- Responder a las necesidades identificadas.
- Mantener la congruencia con la política del Plan, así como con el Plan Estatal y Nacional de Desarrollo.

b) Estrategias

Éstas describen la forma y metodología que se seguirá para alcanzar los objetivos, definiendo tiempos, espacios y responsables. Estos se construyen con base en las fortalezas y potencialidades, evitando riesgos y maximizando oportunidades. Las estrategias más adecuadas son aquellas que son consistentes con el ambiente, mercado, competencia, legislación y sociedad, orientación política, estilo directivo, recursos, medios, estructuras y personas.

⁹¹ *ibidem.*, p. 84.

Para ello, contienen los elementos sobre los que desarrollan las líneas de acción y se proyectan metas de carácter cuantitativo y cualitativo.

Es necesario desarrollar varias estrategias para cada programa a fin de atender diferentes aspectos que coadyuven al cumplimiento del programa y su objetivo, considerando las oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades, supuestos, actores, tiempos y espacios, que permita hacer coherente la estrategia con la dimensión de lo que plantea hacer y para ello, se deberá tomar en cuenta su relación directa y complementaria. Es importante realizar un detenido proceso de elección de estrategias, considerando su viabilidad política, eficiencia económica, eficacia para lograr los objetivos y efectividad en el impacto de las acciones.

c) Líneas de Acción

Las líneas de acción corresponden a las actividades vinculadas a las estrategias de cada programa, son las acciones y actividades que se realizarán en un periodo de tiempo definido y cuyo resultado constituye una parte del logro de los objetivos y estrategias. Establecer acciones responde a resolver un problema o contribuir a mejorar una situación particular, para ello, su enunciado debe ser claro y concreto, estar alineado con la estrategia particular y tener la capacidad de ser medible, por lo que deben contener metas e indicadores.

d) Indicadores y Metas

Los indicadores son parámetros cuantitativos y cualitativos que constituyen el marco de referencia para evaluar el nivel de cumplimiento de cada acción, estrategia y objetivo, a fin de representar de forma cuantitativa y cualitativa los resultados alcanzados. Para ello, los indicadores muestran el grado de cumplimiento de las metas establecidas en cada nivel, permitiendo a su vez, la capacidad de monitorear y evaluar el logro alcanzado. Construir los indicadores estratégicos en cada nivel permite determinar un valor para cada uno de ellos y así estimar las metas terminales e intermedias que permitan dimensionar los alcances.

El diseño de los indicadores debe ser por lo general un cociente donde el denominador sirve como una referencia para comparar el desempeño del numerador bajo algún contexto (universo, población objetivo, etc.), y el factor de escala nos permite dimensionar el numerador con respecto al denominador en porcentaje o en una tasa⁹²:

- Un numerador (variable independiente)
- Un denominador (variable dependiente)
- Un factor de escala

Numerador

----- X factor de escala = Índice

Denominador

Para hacer factible la medición, las metas deben corresponder a la problemática identificada en el análisis e incluyendo el resultado de la proyección prospectiva adecuada y objetiva, así como los datos recabados a través del diagnóstico realizado. Los indicadores proporcionan la base para supervisar y evaluar el proyecto, definen metas que permiten conocer el cumplimiento de los objetivos y expresan información de cantidad, calidad o tiempo. De acuerdo con el CONEVAL, los criterios de un buen indicador son:

- Claridad: el indicador deberá ser preciso e inequívoco;
- Relevancia: el indicador deberá reflejar una dimensión importante del logro del objetivo;
- Economía: la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable;
- Monitoreable: el indicador debe poder sujetarse a una verificación independiente;
- Adecuado: el indicador deberá aportar una base suficiente para evaluar el desempeño,

⁹² Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. Op. cit., p. 87.

- Aporte marginal: en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

3.3.8. Procesos de Programación- Presupuestación

El proceso de programación y presupuestación consiste en definir los aspectos legales, técnicos, de organización y financieros que ayudarán a la ejecución de cada uno de los programas y proyectos. Para ello, en esta etapa se prevé la instrumentación que se llevará a cabo para ejecutar el plan, calendarizando las acciones y los costos, así como los recursos humanos y técnicos disponibles. Así mismo se define la prioridad de las acciones y obras, a fin de llevar a cabo aquellas que son de vital importancia para el cumplimiento de objetivos.

El Presupuesto se puede definir como el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del municipio y otros organismos públicos, con el objeto de tener una estimación financiera anticipada, de los recursos con los que el gobierno contará para cumplir con los propósitos del plan y llevar a cabo la ejecución de las acciones.

Presupuestar los recursos de forma racional permite producir bienes o servicios a los mejores costos y con la mayor eficiencia posible, así como encaminar el presupuesto a ser planeado y ejercido de acuerdo a los resultados que se alcanzan. Cabe mencionar, que cada municipio debe tomar en cuenta para su proceso de programación-presupuestación la normatividad estatal y municipal en la materia, a fin de mantener el marco legal que rige en cada entidad.

3.3.9. Seguimiento y evaluación.

Para determinar el avance, alcance, impacto y cobertura es necesario señalar en el plan los mecanismos e instrumentos necesarios para realizar el seguimiento y evaluación de las metas en los diferentes niveles. Para ello, se consideran los indicadores creados, las metas, la referencia base de cálculo, la

frecuencia de la medición, los instrumentos, métodos de verificación, recursos utilizados y la instancia encargada, que permitan medir el cumplimiento en términos cuantitativos y cualitativos.

Es importante definir la periodicidad y los tiempos para presentar la información y los reportes, ya que entre más frecuente sea la medición, se incrementan las oportunidades para corregir errores y atender las desviaciones u omisiones, aunque también puede incrementarse los costos en tiempo y recursos para la obtención de dicha información. Para ello, resulta conveniente contar con una sistematización de los indicadores que permita ordenar la información, monitorearla, enfatizar los resultados, eficiencia, costos y calidad y hacerla más accesible al público, permitiendo la rendición de cuentas.

El proceso de planeación en el municipio permite identificar el estado actual del municipio, así como establecer las líneas de actuación del municipio para el desarrollo. Incorporar una visión de futuro permite no sólo planear para solventar las demandas inmediatas de la población, sino también para construir un mejor futuro que eleve la calidad de vida de los habitantes, a través de la prestación de eficiente de servicios públicos, la construcción de infraestructura, la elaboración de políticas públicas que contribuyan al desarrollo social, mitigar la pobreza y la marginación. Para lograrlo, se propone que la visión de futuro incluya acciones tendientes a elevar la competitividad del municipio, que permita incrementar la productividad, inserte al municipio en la dinámica global, promueva la innovación y fortalezca la acción del gobierno en la interacción con los actores sociales y económicos que permita formar consensos y sinergias en beneficio de la población. Una aproximación para incorporar la visión de competitividad en el municipio se presenta en el Capítulo V.

4. Capítulo IV. Elementos para el Diagnóstico Municipal

Para planear el futuro es necesario conocer nuestro presente, con la finalidad de saber quiénes somos, qué tenemos, qué queremos y para qué lo queremos. Para ello, es necesario elaborar un diagnóstico que considere el mayor número de características sobre nuestra población, territorio y gobierno, así como la interacción que se tiene con las demás regiones, para que la construcción del futuro se realice acorde con la realidad particular de cada sociedad. En este capítulo se describen los elementos básicos para la elaboración de un diagnóstico relacionados con la población, el territorio y el gobierno, así como algunos elementos que influyen en la planeación municipal, como la temporalidad del gobierno, la alineación de planeas y programas entre ámbitos de gobierno, la coordinación intergubernamental y las fuentes de recursos.

Asimismo, se proponen dos metodologías comúnmente usadas, la Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), así como la Matriz de Marco Lógico (MML), ya que estas metodologías incorporan la información de los diagnósticos de forma didáctica y participativa para el diseño de planes y programas de acción que permitan resolver las necesidades y construir el futuro deseado.

4.1. Elementos del Diagnóstico

4.1.1. Población

La población es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, que conforman una comunidad viva y diversa, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. Para su análisis, es necesario conocer las condiciones cuantitativas y cualitativas de la misma para la elaboración de políticas que eleven la calidad de vida y el bienestar de la población.

a. Antecedentes Históricos

La construcción de una sociedad es el producto de su historia, de sus personajes, actividades y sus relaciones con otras sociedades, por lo tanto es imprescindible conocer los antecedentes que han formado a cada sociedad. Entre los rasgos que destacan en la búsqueda del pasado son los grupos poblacionales que habitaban el territorio, así como el continuo movimiento migratorio de nuevos pobladores y sus características. Adicionalmente, es necesario conocer la toponimia del nombre del municipio, así como los símbolos y escudos del mismo, ya que dentro de estos elementos se describe parte de la identidad.

La identidad es un elemento de peso sustancial para el desarrollo de cada localidad, ya que refiere a la definición del propio individuo, de su desarrollo intelectual, psicológico y social en relación con su interacción con el medio y las personas con las que convive, así mismo define un ideario de pertenencia, relacionado con su lugar de desarrollo personal, sus costumbres, su cultura y su arraigo. La identidad puede ser un punto de convergencia social que anime a la participación, a la búsqueda de un desarrollo propio, de acuerdo a las características de la población, conozca su pasado y defina su futuro.

La historia del municipio permite conocer la construcción de la identidad de la comunidad, la cual se ha transformado por los acontecimientos nacionales tales como la conquista, la independencia, las guerras de intervención, la reforma, la revolución y la época contemporánea. Además la historia del municipio permite reconocer a los principales actores y personajes ilustres del lugar, los fenómenos naturales, la actividad económica, el desarrollo agrícola, industrial y de servicios a lo largo de las décadas, que permiten entender el presente.

Es importante recapitular sobre la conformación histórica del ayuntamiento, con el objeto de entender la dinámica del poder, respecto a los grupos de poder prevaecientes, las familias, grupos o sectores de la población con poder político y económico, así como el arraigo de corrientes ideológicas y partidos

políticos, que de forma permanente influyen en la orientación de las políticas, ya sea para apoyarlas o para constituir una oposición importante.

Entre las fuentes para encontrar dicha información se recomienda recurrir a La Enciclopedia de los Municipios de México, la cual es una compilación histórica, geográfica y estadística, realizada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Así mismo se pueden revisar las actas, bandos y pronunciamientos resguardados en un archivo histórico del municipio, bibliotecas municipales e incluso, en algunos municipios recurrir a la figura del historiador del municipio.

b. Aspectos Demográficos

Los aspectos demográficos señalan el número de habitantes que se encuentran en un territorio, así como la relación estadística del crecimiento o disminución de esa población derivado de efectos económicos, sociales o ambientales. Para conocerlos, es necesario consultar a las fuentes oficiales de información recaudados a nivel Nacional, ya que acorde con el artículo 26 inciso B de la Constitución, el Estado cuenta con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos son oficiales para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, y son de uso obligatorio para la información relativa a la población. En este contexto, a continuación se describen los principales conceptos relacionados a la población.

La Población es el número de personas censadas, nacionales y extranjeras, que residen habitualmente en un territorio. El monto poblacional está referido a la fecha oficial del Censo o conteo e incluye a los mexicanos que cumplen funciones diplomáticas en el extranjero, así como a sus familiares; también está incluida la población sin vivienda y los mexicanos que cruzan diariamente la frontera para trabajar en otro país.⁹³

⁹³ *Glosario de Estadísticas Sociodemográficas para el Ejercicio del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, [en línea], México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Dirección URL: www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=CP&c=14060&s=est, [consulta: 6 de abril de 2010].

Población Económicamente Activa (PEA) son las personas de 12 y más años que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas. Una persona desocupada es similar a desempleado, y corresponde a aquella persona de 12 años y más que en la semana de referencia no tenía trabajo pero lo buscó activamente. La Población Económicamente no Activa son las Personas de 12 y más años que en la semana de referencia no realizaron alguna actividad económica ni buscaron trabajo. Se clasifica en: estudiantes; incapacitados permanentemente para trabajar; jubilados o pensionados; personas dedicadas a los quehaceres del hogar y otro tipo de inactividad.⁹⁴

La Población Indígena acorde con el artículo 2° de la Constitución, la constituyen aquellas personas que asumen conciencia de la identidad indígena. Debido a que dicha definición es de una amplia interpretación, para su medición, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) considera como “autoadscripción indígena”⁹⁵ a aquellos individuos que reconocen pertenecer a una etnia con base en sus concepciones. Por su parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) considera como “Población Indígena”⁹⁶ a las personas que viven en hogares en donde hay al menos un hablante de lengua indígena.

Población Rural, acorde con el CONEVAL, se refiere a las personas que viven en localidades de menos de 14,999 habitantes. No obstante, el INEGI considera como población rural a aquellos que residen en localidades menores a 2,500 habitantes. Población Urbana, acorde con el CONEVAL, son las personas que viven en localidades de más de 15,000 habitantes. Sin embargo, el INEGI identifica a la población rural a aquellas poblaciones igual o mayor a 2,500 habitantes o que son cabecera municipal.⁹⁷

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ ⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Glosario*, [en línea], México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Dirección URL: www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342, [consulta: 6 de abril de 2010]

⁹⁷ *Manual de normas para la actualización de la cartografía censal, “Vía sistema de Posicionamiento Global (GPS) Marco Teórico”*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Dirección URL: mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/normatividad/censal/normcens.pdf?s=geo&c=1079, [consulta: 6 de abril de 2010]

Crecimiento Total de una población se refiere a la suma del crecimiento natural y el crecimiento social de la población. El crecimiento natural se refiere a la diferencia entre el número de nacimientos menos defunciones en un año determinado. El crecimiento social se refiere a la diferencia de emigrantes menos los inmigrantes en un año determinado.⁹⁸

Tasa Bruta de Natalidad es el número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un año determinado. Tasa Bruta de Mortalidad es el número de defunciones por cada mil habitantes en un año determinado. La Tasa Global de Fecundidad es la media de hijos que espera haber tenido una mujer al final de su vida reproductiva. La Tasa de Mortalidad Infantil se refiere al número de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacimientos ocurridos en un año.⁹⁹

Esperanza de vida al nacimiento se refiere al promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento, si se mantuviera a lo largo de su vida las condiciones de mortalidad prevaletentes del presente.¹⁰⁰

La migración consiste en la diferencia entre el número de inmigrantes y emigrantes en un territorio y periodo dados. La Emigración es el número de personas que salieron de la entidad federativa para residir habitualmente en otra en los últimos cinco años. Por su parte, la Inmigración se define como el número de individuos que llegaron a residir habitualmente a la entidad federativa en los últimos cinco años.¹⁰¹

Hogar es la unidad formada por una o más personas, unidas o no por lazos de parentesco, que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para la alimentación. Hogar nuclear es aquel formado por el jefe y su cónyuge; así como hijos si los tienen. El Hogar familiar es en el que

⁹⁸ Glosario CONAPO, *op. cit.*

⁹⁹ Glosario CONAPO, *op. cit.*

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Idem.*

por lo menos uno de los integrantes tiene relación de parentesco con el jefe del hogar.¹⁰²

Sexo es la condición biológica que distingue a las personas en hombres y mujeres.¹⁰³ Aunque también se refieren a género, cuando se trata de dar una connotación social como el comportamiento, actitud, consideración social, carácter físico, etc.

c. Aspectos Sociales

Los aspectos sociales de la población son aquellos que muestran las condiciones asociadas al desarrollo de la población en términos cualitativos, asociados con las costumbres, los medios económicos, los intereses, así como aquellos que pueden ser potenciados por la intervención de la familia, la sociedad y el gobierno. Entre las características asociadas se encuentra:

Condición de Alfabetismo, se refiere a la situación que distingue a la población de 15 y más años que saben leer y escribir, distinguiendo entre alfabeta y analfabeta. Para medir a la población menor de 15 años se utiliza la referencia de “Aptitud para leer y escribir”, cuyo criterio se refiere a la capacidad de la población entre 6 y 14 años de leer y escribir un recado.¹⁰⁴

Coefficiente de Engel es la relación entre el gasto en alimentos respecto al gasto total de una familia. El inverso del coeficiente se utiliza para generar las líneas de pobreza de capacidades y de patrimonio a partir de la canasta alimentaria.

La Pobreza, acorde con la Ley General de Desarrollo Social¹⁰⁵ en su artículo 36, indica que los criterios para la medición de la pobreza, se debe contemplar el ingreso corriente *per cápita*, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y

¹⁰² Glosario INEGI, *op. cit.*

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Vid., Ley General de Desarrollo Social.* Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004, 85 artículos.

espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos de vivienda, el acceso a la alimentación y la Cohesión Social. Con base en ello, se generó una metodología de líneas de pobreza que considera el valor de una canasta alimentaria así como una asignación monetaria a otros recursos no alimentarios. El ingreso se confronta con el gasto efectivamente realizado en alimentos. De éste se definen tres líneas de pobreza:

- Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Acorde con el artículo 36 y 37 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el encargado de la medición de la pobreza en el país con una desagregación a nivel estatal y municipal. El CONEVAL cuenta con una estimación de ingreso por hogar calculada a pesos del 2000, que describe las líneas de pobreza, equivalentes: a) Pobreza Alimentaria: \$1,816 pesos mensuales; b) Pobreza de Capacidades: \$2,136 pesos mensuales y; c) Pobreza de Patrimonio: \$3,072 pesos mensuales.¹⁰⁶

Ingreso per cápita o ingreso personal disponible corresponde al monto que la sociedad dispone para consumir y para ahorrar. Se obtiene como el ingreso nacional menos los impuestos directos más las transferencias menos los pagos

¹⁰⁶ Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007, [en línea], México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Dirección URL: www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/1778.pdf, [consulta: 6 de abril de 2010].

a la seguridad social menos los beneficios más los dividendos repartidos.¹⁰⁷ Esto permite mostrar la diferencia entre las poblaciones que tienen mayor o menor riqueza.

Persona con Discapacidad acorde con el artículo segundo de la Ley General de las Personas con Discapacidad, es aquella persona que presenta una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.¹⁰⁸

Índice de desarrollo humano es una medida del desarrollo de los individuos que incluye una serie de capacidades y oportunidades básicas como gozar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad y disponer de recursos suficientes. Este índice utiliza la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la estimación del Índice de Desarrollo Humano y es el resultado de una media aritmética de los índices de sobrevivencia (esperanza de vida o mortalidad infantil en el caso de municipios); de educación (analfabetismo y asistencia escolar); y del ingreso (PIB *per cápita* ajustado al poder adquisitivo del dólar americano).¹⁰⁹

Índice de marginación es la medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a las necesidades básicas establecidas como derechos constitucionales. El índice de marginación es el resultado de una estimación por componentes principales de cuatro dimensiones y nueve indicadores: educación (analfabetismo y población sin primaria completa); viviendas (ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, con piso de tierra, sin energía eléctrica y hacinamiento); ingresos (población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos); y distribución de la población (población en localidades con menos

¹⁰⁷ *Glosario Política monetaria e Inflación*, [en línea], México, Banco de México, Dirección URL: www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/glosariopolmon.pdf, [consulta: 6 de abril de 2010]

¹⁰⁸ *Vid., Ley General de las Personas con Discapacidad*,

¹⁰⁹ *Glosario CONAPO, op. cit.*

de 5 mil habitantes).¹¹⁰ Los componentes incluidos así mismo, representan por sí solos importantes fuentes de información para la medición del crecimiento.

Remesas, consiste en el flujo de dinero medido en dólares americanos que envían los trabajadores mexicanos, que se encuentran en los Estados Unidos de Norteamérica, a sus hogares o familias en el territorio nacional.¹¹¹

Derechohabiencia es el derecho de las personas a recibir atención médica en instituciones de salud públicas y/o privadas, como resultado de una prestación laboral al trabajador, y sus familiares designados como beneficiarios o por haber adquirido un seguro facultativo (voluntario) en las instituciones de: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, así como en instituciones de seguridad social de los gobiernos de los estados y en instituciones de salud privadas para derechohabientes.¹¹²

Nivel de escolaridad corresponde al grado de estudio más alto aprobado por la población de 5 y más años de edad. Los niveles son: preescolar o kínder, primaria, secundaria, preparatoria o bachillerato, normal básica, carrera técnica o comercial, profesional y maestría o doctorado. Grado Promedio de Escolaridad se refiere a la media de grados de estudio alcanzados por una población de 15 y más años, a partir de cero grados aprobados hasta el último grado alcanzado.¹¹³

Religión se define como la creencia o preferencia espiritual que declare la población, sin tener en cuenta si está representada o no por un grupo organizado.¹¹⁴

La Vivienda es el espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir, esto es,

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² Glosario INEGI, *op. cit.*

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Idem.*

dormir, preparar los alimentos, comer y protegerse del ambiente. (Se considera como entrada independiente al acceso que tiene la vivienda por el que las personas pueden entrar o salir de ella sin pasar por el interior de los cuartos de otra). Tenencia de la vivienda significa la situación legal o de hecho en virtud de la cual los ocupantes habitan la vivienda. Se considera únicamente la propiedad de la vivienda sin importar la del terreno. Se clasifica en: propia, sea que esté pagándose o ya pagada, o bien, en otra situación y no propia, que puede ser rentada, prestada o en otra situación.¹¹⁵

4.1.2. Gobierno

El gobierno es la estructura de organización para el ejercicio del poder, en el que recae la toma de decisiones que permita satisfacer las necesidades de la población. En el ámbito municipal, el gobierno no tiene una división de poderes como se da a nivel federal o estatal. No obstante, el gobierno municipal reside en el Ayuntamiento, constituido por un Presidente Municipal regidores y síndicos, elegidos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en cual si existe una división de atribuciones entre sus miembros que asegure que el poder no resida en una sola persona.

Los ayuntamientos tienen las facultades para aprobar 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 las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.¹¹⁶ Los ayuntamientos son cuerpos colegiados que funcionan mediante asamblea deliberante, con autoridad y competencias propias en los asuntos que se someten a su decisión, pero la ejecución de sus decisiones corresponde exclusivamente al presidente municipal.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Vid., Artículo 115 fracción II. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 05 de febrero de 1917, última reforma 29 de julio de 2010.

a. Función Ejecutiva

Las funciones ejecutivas en el municipio recaen en el Presidente Municipal, quien será el encargado de la Administración Pública dentro del municipio. Ésta puede ser central y paraestatal y se organiza según la materia administrativa. Es importante conocer la organización de la administración pública según sectores o materias de atención, tanto federal, estatal y municipal, a fin de establecer las relaciones interinstitucionales, necesarias para compatibilizar la planeación municipal con la estatal y ésta con la nacional, para poder compartir programas, acciones y recursos.

A nivel estatal y municipal, cada estado define en su Constitución Política, así como en las leyes orgánicas de la administración pública y las leyes orgánicas municipales, la estructura básica de la administración pública del estado y sus municipios, tanto las instituciones centrales, así como aquellas que dependen directamente o son coordinadas por las mismas. Por ello, la administración pública se puede constituir en:

Central: que será el ejecutivo, las dependencias, secretarías o direcciones según la nomenclatura, así como el órgano de apoyo jurídico o consejería.

Órganos Desconcentrados: son órganos administrativos jerárquicamente subordinados a alguna dependencia, que cuentan con autonomía técnica y operativa, con facultades específicas para resolver asuntos sobre la materia de la dependencia a la que pertenecen.

Paraestatal: son entidades de la administración pública auxiliares del Poder Ejecutivo, las cuales están coordinadas por alguna dependencia. Son parte de la administración pública paraestatal los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Éstos cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

La administración pública municipal está a cargo de los servicios públicos básicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques jardines y su equipamiento y seguridad pública constituido por policía preventiva y de tránsito. Estos servicios, así como los que establezcan las legislaturas locales, pueden ser administrados de forma conjunta entre el estado y el municipio, o el municipio con otros municipios cuando el municipio no cuente con la capacidad administrativa mediante la firma de un convenio de colaboración. para la prestación de dicho servicio.

b. Función Legislativa

La función legislativa como atribución del municipio no existe. Si bien existen representantes de diferentes partidos políticos en el ayuntamiento, denominados regidores, su elección no es de forma directa ya que el ayuntamiento se conforma por la planilla del partido político que resulta ganador para la presidencia municipal y se agregan participantes de otras planillas mediante un sistema de representación proporcional. El Cabildo no tiene funciones legislativas ya que no tiene facultades para crear leyes, sus atribuciones son funciones reglamentarias y de gobierno en el municipio. Por lo tanto, las funciones legislativas en el municipio están atribuidas al Congreso Estatal, que en todo caso, emprende acciones conjuntas con el municipio.

En materia municipal, el Congreso del Estado tiene la facultad constitucional de: suspender ayuntamientos, declarar su desaparición, suspender y revocar el mandato a alguno de sus miembros, nombrar a los miembros del Concejo Municipal en los casos que se declare nulidad de las elecciones municipales, expedir las leyes de ingresos para los municipios y fiscalizar sus cuentas públicas, determinar las cuotas y tarifas para los impuestos, derechos, contribuciones y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones; así como aprobar la asociación de municipios del estado con los municipios de otra entidad federativa. Las facultades en esta materia provienen del artículo 115 de

la CPEUM, así como en las Constituciones de los Estado y Leyes Orgánicas de los Congresos Locales.

c. Función Judicial

En el ámbito municipal de gobierno, el encargado de administrar la justicia dentro del territorio municipal es el Tribunal Superior de Justicia, así como los Tribunales Inferiores. No obstante, entre los auxiliares de la administración de justicia a nivel municipal se encuentran los presidentes, síndicos, comisarios y delegados municipales, así como las corporaciones de seguridad y tránsito, para dar seguimiento a las resoluciones de los tribunales.

Es importante mencionar que el Tribunal Superior de Justicia es el representante del poder judicial en el estado, éste a su vez se apoya en los Tribunales de Primera Instancia, los cuales tienen jurisdicción y competencia en el distrito judicial de su adscripción. En la mayoría de los municipios se cuenta con la figura de los jueces de paz, con competencia y jurisdicción en el municipio para el que fueron designados. Tanto los jueces de primera instancia como los jueces de paz tienen jurisdicción mixta, o especializados en materia civil, penal o familiar. La cantidad de distritos judiciales, así como los mecanismos de asignación de jueces y personal de apoyo administrativo quedan reservados al Tribunal Superior de Justicia, acorde con las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Estatal.

Cabe mencionar que en caso de que un procedimiento penal trate de un delito federal, o verse sobre los temas que dicta el artículo 103 de la CPEUM tales como la violación de garantías individuales, corresponderá su resolución a los tribunales de la Federación. La Suprema Corte de Justicia, depositaria del Poder Judicial en el ámbito federal, será la encargada de dirimir las controversias que se susciten entre la Federación y un municipio, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, un estado y uno de sus municipios, un estado y un municipio de otro estado y sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, acorde con el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.3. Territorio

El territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, que constituye la base material del municipio y que es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria. Su análisis permite conocer un punto de partida para el desarrollo regional y la intervención del hombre sobre ese espacio físico, para transformarlo y para proveerse de recursos de origen natural.

a. Composición Geográfica

Los elementos básicos que describen la composición geográfica son¹¹⁷:

La localización consiste en establecer la ubicación geográfica del territorio comprendido, expresado en paralelos, latitud, y longitud, que constituye la proyección cartográfica. Además se define la altura promedio sobre el nivel del mar y la división política territorial, señalando a aquellos territorios colindantes.

La extensión territorial establece la superficie del territorio, expresado en kilómetros cuadrados (km²), dicha información puede ser tomada de la Carta Topográfica del INEGI. Además, también se utiliza para señalar el porcentaje del terreno ocupado según el uso de suelo o actividad, tales como agrícola, forestal, pecuario, industrial, urbano, habitacional así como la propiedad ejidal.

La orografía se refiere al relieve del territorio, compuesto por el sistema de planicies y montañas que prevalece en la región, destacando montañas, volcanes, sierras y cerros. Así mismo, se hace referencia a la composición del suelo.

La hidrografía describe los diferentes cuerpos de agua prevaletientes en el territorio, tales como ríos, caudales, cuencas, cauces, dinámica fluvial, erosión

¹¹⁷ Los elementos descritos como parte de la composición geográfica son retomados de la información compilada y descrita para cada municipio en la Enciclopedia de los Municipios de México, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2005.

y sedimentación. Además, se pueden incluir las presas, ya que afectan el entorno natural hidrográfico del territorio.

El clima es el conjunto de condiciones atmosféricas que caracterizan a la región, tales como temperatura, presión atmosférica, viento, humedad y precipitación, no obstante, éste es sujeto de constantes cambios producidos por diferentes fenómenos meteorológicos que puedan acontecer en la zona. Los climas se pueden clasificar en tropicales, secos, templados, fríos y polares. Además, se pueden sub-clasificar en lluvias todo el año, lluvias en invierno, lluvias en verano, lluvias de monzón, desierto, alta montaña, altas latitudes, estepa y hielos perpetuos.

El ecosistema comprende el conjunto de componentes físicos y biológicos de un entorno, considerando plantas, animales y micro-organismos, así como los factores no vivos del ambiente. Como ejemplo se puede enunciar los ecosistemas: acuático, chaparral, arrecifes de coral, desierto, sabana, tundra entre otros.

b. Infraestructura Social y de Comunicaciones

La infraestructura es la intervención del hombre sobre el territorio a fin de construir los medios físicos necesarios para su desarrollo y comodidad, a fin de acercar los servicios básicos al hombre. La infraestructura comprende desde los servicios básicos tales como agua, electricidad y espacio para la vivienda y se extiende hacia la inclusión de vías de comunicación, acceso a educación, servicios de salud, centros de esparcimiento y servicios. La infraestructura es una condición necesaria para el desarrollo económico, social y humano, ya que existe una fuerte correlación entre la infraestructura con la que cuenta un territorio y la calidad de vida.

Las fuentes de información referente a la infraestructura son diversas, ya que proviene de la información que tiene cada secretaría, dependencia o dirección en los temas de obras públicas, educación y salud; el Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado así como censos y encuestas en

establecimientos realizados por el INEGI en términos de vivienda y centros de producción y venta de bienes y servicios, y diversas disposiciones legales estatales y municipales que definan la administración de los servicios públicos prestados en el municipio. Entre los factores que describen mayormente la infraestructura de un municipio son¹¹⁸:

Infraestructura educativa describe el número de instalaciones educativas en el territorio, de los diferentes niveles educativos públicos y privados, que incluye la educación primaria, secundaria, preparatoria y superior. Así mismo se incluye la matrícula escolar, el número de profesores y la relación de maestro por número de estudiante. Esto permite identificar la cobertura de la educación en el territorio.

Infraestructura en salud refiere al número de instalaciones de salud en el territorio, que abarca los centros de salud, clínicas, consultorios, hospitales generales, hospitales de especialidades e institutos de salud públicos y privados. Así mismo, es necesario mencionar la capacidad de atención y el número de camas disponibles.

Infraestructura comercial representa las unidades económicas de bienes y servicios que existen en el territorio, entendidas como aquellas unidades de producción y venta. Para ello es necesario contabilizar las centrales de abasto, mercados públicos, mercados sobre ruedas (tianguis), rastros, centros comerciales y negocios.

Infraestructura de Vivienda establece la relación entre el número de viviendas que existen en el territorio y el número de habitantes por vivienda, a fin de conocer el grado de hacinamiento de la población. Dentro de esta información se incluye los materiales principales de construcción de las viviendas y la propiedad de las viviendas respecto a si son propias o rentadas. Además se puede mencionar el porcentaje del territorio destinado a este fin, así como la clasificación según nivel económico.

¹¹⁸ Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2005. [en línea], México, Dirección URL: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia, [consulta: 02 de noviembre de 2010].

Infraestructura en Transporte describe los medios de comunicación disponibles para la movilización de personas y bienes, conformado por caminos, carreteras, autopistas, líneas de ferrocarril, puentes, puertos marítimos, canales de navegación marítima y aeropuertos. También se señalan las rutas y operadores de transporte terrestre, marítimo y aéreo que operan en el territorio.

Infraestructura energética se refiere a los medios de generación y distribución de energía, constituida por las redes de electricidad de alta, mediana y baja tensión, alumbrado público, fuentes de generación de energía como presas, eólicas, térmicas, solares, nucleares, así como de combustible, minas, plataformas petroleras, oleoductos, gaseoductos y de transformación.

Infraestructura sanitaria se refiere a las instalaciones de redes de agua potable, embalses, depósitos, tratamiento y distribución, así como a las redes de desagüe conformado por la red de alcantarillado, saneamiento, drenaje profundo. También se incluye el sistema recolección, tratamiento y disposición final de basura, incluidos los vertederos e incineradores.

Medios de telecomunicación refiere a las redes de telefonía fija y celular, señales de televisión abierta y cerrada, repetidoras, así como instalaciones de fibra óptica y servicios digitales como conexiones a Internet.

4.2. Problemas de la planeación municipal

Además de la información recabada a través de las fuentes de información oficiales que describen la situación política, geográfica y social del municipio, es necesario considerar puntos importantes a los que se enfrenta la planeación municipal, derivado del marco legal que dicta la temporalidad del los gobiernos municipales, la obligatoriedad para hacer concordantes los planes de los tres ámbitos de gobierno, los mecanismos de coordinación y concertación entre ellos y la dependencia de los recursos federales derivado del actual sistema de coordinación fiscal.

4.2.1. Temporalidad del Gobierno Municipal

Entre los problemas que afrontan los gobiernos municipales para llevar a cabo una adecuada planeación y ejecución de la misma consiste en que no existe una continuidad entre los proyectos de gobierno que presentan los presidentes municipales. Esto puede ser resultado de una combinación de varios factores tales como falta de una visión de largo plazo para el municipio, carencia de instrumentos de participación ciudadana que animen a dar continuidad a proyectos, una alta rotación de funcionarios asociada con la temporalidad de los gobiernos que impide conservar la memoria institucional y que conlleva altos costos de aprendizaje, así como una negativa legal para la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento.

De estos factores, la imposibilidad de la reelección resulta un tema apremiante. Acorde con la fracción primera del artículo 115 Constitucional, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Esta disposición data de 1933, donde el espíritu de la misma buscaba evitar que personas, grupos o familias controlaran de forma permanente el gobierno municipal, no obstante, esta medida no ha podido evitar dicho suceso, y dada las atribuciones del municipio, limita su posibilidad de desarrollo.

La no reelección está ampliamente asociada con la temporalidad de los gobiernos municipales. Al respecto, la Constitución Federal no hace referencia respecto a los periodos de tiempo de los ayuntamientos, dejando esta decisión a las normas de cada entidad federativa, siendo su duración para la mayoría de los casos de tres años, (coincidente con el contexto internacional), con excepción de Coahuila y Oaxaca, ya que el primero instauró periodos de cuatro años y el segundo permite periodos variables hasta por tres años en el caso de municipios indígenas conforme su determinación de usos y costumbres.¹¹⁹

¹¹⁹ Tonatiuh Guillén López, coord. *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*. México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales en Materia Municipal, IGLOM, 2004. pp. 28,29.

Al contar con periodos de gobierno cortos, sumado 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 jurisdicciones del municipio, así mismo, al no existir mecanismos de profesionalización en el 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 se venían realizando.

Para el último año de gobierno, al no existir la posibilidad de dar continuidad a un proyecto, los miembros del ayuntamiento no tienen incentivos para seguir dando prioridad a sus actividades ya que su salida es inminente, buscando continuar sus carreras políticas en otros ámbitos de gobierno.

En particular, considero preferible la reelección a incrementar el periodo de gobierno, ya que la reelección permite a la sociedad valorar el trabajo de gobierno que se ha realizado y elegir su continuidad o realizar un voto de castigo para dar paso a una nueva propuesta. Por su parte, incrementar el periodo de gobierno trae consigo el riesgo que si el gobierno es deficiente por no satisfacer los servicios básicos y actuar de acuerdo a las necesidades de la sociedad, una duración mayor estaría en detrimento de dicha sociedad al no responder a las demandas sociales.

Asimismo, se considera conveniente una reforma constitucional que posibilite a los congresos locales para definir aceptación o no aceptación de la reelección en los municipios, considerando el contexto legal respecto a su desarrollo democrático y político, la participación social y cívica de su ciudadanía y el avance en la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este sentido, se han presentado ya varias iniciativas tanto en la Cámara de Diputados como en el

Senado de la República para permitir que sean las legislaturas locales, las encargadas de definir la situación estatal.¹²⁰

4.2.2. Alineación de la Planeación

La planeación municipal por una parte, debe contemplar las estrategias propias al municipio para resolver los problemas inherentes, con base en el diagnóstico local y las demandas sociales recogidas, establecidas en la plataforma política del presidente municipal entrante. Por otra parte, debe incorporar las acciones de planeación estatal y federal para ser coherentes y permitir generar sinergias en los programas y acciones que faciliten la transferencia de recursos por parte del estado y la federación hacia el municipio. Esto implica que en algún grado la planeación municipal está condicionada, ya que si el municipio no alinea su planeación, es difícil que reciba recursos para acciones que el gobierno federal y estatal no consideran como prioritarias. A esto se le agrega el desfase respecto a los periodos de gobierno entre los tres ámbitos de gobierno que implica la elaboración de nuevos planes y reajustarse a los mismos.

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.

¹²⁰ Cfr. Tonatiuh Guillén López, coord. *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*. México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales en Materia Municipal, IGLOM, 2004. p. 142.

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.

Al respecto para aminorar el efecto de descoordinación entre los planes y las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, considero oportuno la construcción de una planeación nacional, estatal y municipal con visión de largo plazo para al menos 30 años, pues considero que los objetivos hacia el desarrollo son compartidos para la mayoría de la población, tales como mitigar la escasez, reducir la marginación, equilibrar el ingreso, igualdad de oportunidades, ampliar la oferta de servicios, elevar la productividad, generar valor agregado, mayor salud y educación, etc.

Por lo que los objetivos pueden ser los mismos en el largo plazo, pero los planes que se elaboren en las diferentes administraciones replanten las mejores políticas y programas para llegar a ellos, dando continuidad a las políticas exitosas y mejorando las acciones eficientes, lo que también puede mantener la alineación, coordinación y sinergia necesaria entre los gobiernos federal, estatal y municipal, impulsar el desarrollo del territorio y elevar la calidad de vida de los habitantes. Así mismo, será necesario abrir mayores canales para la participación ciudadana, que evalúe las acciones del gobierno, incida en el establecimiento de metas, acciones, programas y mecanismos, y contribuya con corresponsabilidad al logro de los objetivos.

4.2.3. Coordinación y Concertación

El gobierno municipal enfrenta restricciones legales, técnicas y presupuestales, ya que se rigen en lo general por lo que dicta la legislación estatal, en muchos casos se carece de capacidad técnica para atender temas específicos del orden municipal, así como contar con recursos públicos limitados. Para hacer frente a esta situación, el gobierno municipal tiene la posibilidad de ser el

articulador entre fuentes de recursos económicos y técnicos y las demandas sociales, a través de buscar la cooperación y la corresponsabilidad para la atención de las demandas.

Por una parte, es necesario fortalecer el esquema de coordinación con el gobierno estatal y federal en sus diferentes esferas de la división de poderes que permita el flujo constante de acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida, a través del fortalecimiento de capacidades, acceso a servicios básicos de atención, seguridad y desarrollo físico del espacio urbano.

Para ello, es necesario fortalecer las *relaciones Intergubernamentales*, las cuales se suscitan entre dos o más ámbitos de gobierno para formalizar acciones conjuntas y se formalizan a través de los convenios de coordinación. Éstos son un instrumento jurídico por medio del cual los diferentes ámbitos de gobierno acuerdan en crear, transferir, modificar o compartir obligaciones entre las partes firmantes, para la prestación de bienes y servicios, conjuntando recursos y capacidades técnicas.

Igualmente, la coordinación debe ser fomentada hacia el interior de la administración pública, por lo que se debe fortalecer las *relaciones intragubernamentales*, que son aquellas que suscitan entre las diferentes dependencias y entidades de la administración para asegurar que las obras y acciones se encaminen a los mismos objetivos. Estas relaciones se hacen tangibles a través de programas especiales o proyectos integrales que requieren la intervención de diferentes dependencias para la ejecución de acciones específicas en una materia.

Por otra parte, el gobierno municipal debe fomentar la relación coordinada y participativa con su sociedad, ya que ésta es la que le da la razón de ser al gobierno, es la encargada de demandar bienes y servicios, así como contribuir a su sostenimiento; escoge a sus gobernantes; legitima sus acciones y debe ser su principal evaluador sobre aquello que se hace o se deja de hacer en el municipio. Por ello, el municipio debe promover que la sociedad en conjunto intervenga en los asuntos públicos, ya sea mediante instrumentos e instancias

de participación tales como consejos o la promoción de la organización vecinal, institutos de planeación municipal con un diseño de integración ciudadana, así como la formalización de *convenios de concertación* o de participación, que son un instrumento jurídico mediante el cual el gobierno conviene con los ciudadanos, grupos u organizaciones sociales y privados, para crear, transferir, modificar o compartir obligaciones y corresponsabilidades entre gobierno y sociedad para lograr acciones en beneficio de la población.

La coordinación y concertación que realiza el municipio permite la comunicación con los gobiernos federales y estatales, así como con los actores económicos y sociales dentro del municipio para la mejor prestación de bienes y servicios dentro del municipio, de forma corresponsable, participativa, menos costosa y legítima.

4.2.4. Dependencia de Recursos Federales

Otro de los factores importantes a considerar en la planeación municipal es la alta dependencia de recursos federales. En el año 2005, los ingresos por transferencias federales a las entidades federativas representaban en promedio el 86.1% del total¹²¹, para el caso de los municipios, para el año 2004 las transferencias federales correspondían al 66.5% del total del ingreso. Esto implica una acotación respecto a las acciones que los municipios pueden desarrollar, por una parte, algunos recursos transferidos como las participaciones o los programas federales están condicionados a ciertas acciones de construcción de obras y la provisión de servicios públicos, por otra parte, una caída en la Recaudación Federal Participable (fuente de las aportaciones y participaciones) conlleva recortes imprevistos al presupuesto municipal que afecta directamente a los ciudadanos.

Si bien los estados han ampliado sus fuentes de ingreso propio entre 1991 y 2004 con crecimientos reales de 51.9% en impuestos, 59.2% en derechos, 30.6% en aprovechamientos y 6% en productos, la situación necesita mejorar,

¹²¹ *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007. pp. 124-125.

a fin de encontrar mecanismos que hagan sostenible la entrada de recursos al municipio, tales como mejorar la regulación normativa y recaudación en materia de impuestos sobre el agua, catastro y registro público de la propiedad.¹²²

Los municipios que no cuentan con la capacidad administrativa para la recaudación, pueden convenir con los estados el apoyo en esta actividad, así mismo, deben aprovechar todas sus potestades tributarias, actualizar el orden legal, modernizar los sistemas administrativos, profesionalizar a los servidores públicos y racionalizar el gasto público a fin de disminuir su gasto administrativo, que en 2004 representó el 50% del gasto total ordinario.¹²³

4.3. Metodologías para la utilización de la Información

Con base en la información que se recaude a partir del diagnóstico, se debe utilizar alguna metodología para transformar los datos en información y sistematizar las necesidades, carencias y demandas en problemas, que permita elaborar las rutas de acción que resulten más convenientes para poder integrarlas a un Plan de acción integral que será el Plan Municipal de Desarrollo. Además, la información recaudada mediante el diagnóstico significa el punto de partida o punto base que se desea mejorar y con el que se contrastará en el corto, mediano y largo plazo.

Es importante para lograr identificar las líneas de acción a desarrollar, lo que se desea subsanar o el objetivo que se desea alcanzar, se identifique como un problema. Un problema acorde con Russell L. Ackoff¹²⁴, tiene cinco componentes: a) Aquel o aquellos que se enfrentan al problema y toman las decisiones; b) Los aspectos del problema que pueden ser controlados por los tomadores de decisiones; c) Los aspectos del problema que no son controlables por los tomadores de decisiones y cuya trayectoria afecta directamente al problema; d) Las restricciones autoimpuestas sobre los posibles valores de las variables controlables o incontrolables (limitar la

¹²² *Ibidem.*, pp. 173-174.

¹²³ *Ibid.*, p. 197.

¹²⁴ Russell L. Ackoff, *El arte de resolver problemas, "Las fabulas de Ackoff"*, México, Limusa, 2007. pp. 23-25.

creatividad por la costumbre) y e) Los posibles resultados producidos de la combinación de la toma de decisiones de las variables controlables y los sucesos de las variables incontrolables.

Un problema debe constituirse como algo que debe ser resuelto y que implica una selección. La solución de un problema debe presentar por los menos dos cursos de acción a fin de que exista una elección, ya que de no haberla no existe dicho problema. La falta o carencia de un bien o servicio no puede ser un problema *per se*, ya que no define el verdadero problema.

La definición de un problema debe incluir las perspectivas de todos los involucrados, formularse en un estado negativo y que no confunda el problema con la ausencia de una solución¹²⁵, por ejemplo, no es un problema establecer la falta de un hospital (falta de solución), que decir que existe una alta tasa de morbilidad en una determinada región, grupo poblacional o etario, ya que ésta necesita plantear diversas alternativas que no necesariamente se subsanan con un hospital.

Utilizando la información disponible y tomando en cuenta las preferencias de los actores, se deben construir los objetivos y metas para el corto, mediano y largo plazo. Para hacerlo, existen metodologías que permiten utilizar dicha información de manera simple para construir alternativas de solución y llevarlos a cabo, bajo un seguimiento de sus avances. Entre las metodologías más conocidas se encuentra la Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), la cual permite analizar al gobierno y sus retos de forma global para determinar estrategias y acciones en diferentes rubros. Esta metodología es ampliamente utilizada en América Latina por su capacidad de incluir elementos internos y externos de una organización, su interacción y dar paso a la generación de soluciones. Así mismo, es una metodología comúnmente relacionada con la planeación estratégica, tanto en empresas privadas como en el gobierno.

¹²⁵ Edgar Ortigón; Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Chile, Serie Manuales núm. 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y social (ILPES-CEPAL), 2005, p. 72.

Por otra parte, otra metodología recientemente utilizada es el sistema de Matriz de Marco Lógico (MML), el cual es un sistema integral de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas, creado en 1969 por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y adoptado por el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial como el marco metodológico para la presentación de proyectos. Asimismo, diversos organismos internacionales lo han adoptado por su facilidad para diseñar programas, establecer metas, objetivos y mecanismos de evaluación. En México, a partir de 2007 el gobierno federal comenzó a incorporar esta metodología al diseño de los programas federales.

4.3.1. Matriz FODA

La información recabada a través del diagnóstico del municipio expone la situación interna y externa del municipio, determinando los factores y hechos que afectan al municipio. Para ello, la Matriz FODA distingue entre los factores internos en los que puede incidir el gobierno municipal, así como los factores externos a éste, incluyendo los actores y fenómenos ajenos al gobierno, que inciden en el desarrollo del municipio, entre los que se encuentran los factores económicos, políticos, sociales, culturales, territoriales, etc., que permite reconocer las potencialidades, virtudes y riesgos a los que se enfrenta el municipio, para así definir estrategias o reorientar el rumbo de las acciones y de la planeación que se haya realizado en el municipio.

El resultado del análisis FODA, permite orientar la toma de decisiones del municipio en el largo plazo; además de ser un insumo básico en el diseño de la prospectiva y la definición de los programas a futuro. El análisis de la información se agrupa mediante aspectos internos: Fortalezas y Debilidades, así como en aspectos externos. Oportunidades y Amenazas. Dicha información se cruza para mostrar configuraciones de problemas concretos y vislumbrar la forma de resolverlos. Estos conceptos pueden ser definidos como¹²⁶:

¹²⁶ *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, op. cit., p. 68.*

Debilidades: factores internos de la organización que constituyen aspectos débiles que es necesario superar para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas.

Fortalezas: factores propios de la organización que constituyen puntos fuertes en los cuales apoyarse para trabajar hacia el cumplimiento de la misión.

Amenazas: factores del entorno sobre los cuales no se puede pretender impedir o provocar, pero que si ocurren pueden afectar el funcionamiento del sistema.

Oportunidades: factores que pueden manifestarse en el entorno sin que sea posible influir en su ocurrencia o no, pero que posibilitan aprovecharlos convenientemente si se actúa en esa dirección.

Es necesario organizar la información de acuerdo a los principales políticas que se plantea el municipio, tales como finanzas, infraestructura, medio ambiente, seguridad social, administración pública, participación social, estado de derecho, desarrollo rural, planeación urbana, etc., según las prioridades e ideas de desarrollo que se desean aplicar y las necesidades recabadas a través de la campaña, es importante señalar que los grandes temas que se seleccionen serán los ejes rectores del plan de desarrollo.

A partir de cada tema, se hace un listado de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, retomando no sólo la información recabada, sino incluyendo la participación ciudadana (recabada a través de foros de consulta, mesas de trabajo, peticiones mediante la campaña y recaudación de participaciones mediante centros telefónicos, o por correspondencia) y se jerarquiza mediante una evaluación de aquello que es prioritario, urgente, viable y deseable. Después se realiza una tabla por cada tema o ejes del plan, se enlistan sus principales componentes y se desarrollan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, como se muestra en la figura 1¹²⁷.

¹²⁷ *Ibidem.*, p. 69.

Figura 1. Matriz de Análisis de Tema o Eje del Plan de Desarrollo

Tema Clave para el Desarrollo y Programa Ej. Servicios Públicos	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Agua Potable	F1	O1	D1	A1
	F2	O2	D2	A2
	F3	O3	D3	A3
Drenaje y Alcantarillado	F1	O1	D1	A1
	F2	O2	D2	A2
	F3	O3	D3	A3
Electrificación y Alumbrado Público	F1	O1	D1	A1
	F2	O2	D2	A2
	F3	O3	D3	A3
Limpia, recolección y Disposición de Desechos	F1	O1	D1	A1
	F2	O2	D2	A2
	F3	O3	D3	A3

Fuente: Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. México, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México, 2006. P. 69.

A partir de organizar por temas y enunciar las características dentro de la Matriz FODA, prosigue realizar una relación exhaustiva entre las características internas y las externas para vislumbrar el resultado de dichas combinaciones y a partir de ahí buscar soluciones que maximicen los buenos resultados y minimicen la posibilidad de problemas, con lo que se obtendrán las estrategias y programas para atender las demandas y diseñar un futuro deseable.

Las estrategias deberán ser congruentes con el territorio, la sociedad, sus actividades económicas, su capacidad administrativa, de beneficio para todas las localidades integrantes del municipio, así como promover la participación y evaluación por parte de la ciudadanía. Las interacciones entre los elementos internos y externos se representan gráficamente en la figura 2¹²⁸.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 70-71.

Figura 2. Matriz FODA de Interacciones de Factores Internos – Externos.

Factores Internos Factores Externos	Lista de Fortalezas	Lista de Debilidades
	F1 F2 (...) Fn.	D1 D2 (...) Dn.
Lista de Oportunidades O1 O2 (...) On	Cuadrante I Combinaciones: (O1, F1) (O2,F3) (O1,F5) (On,Fn)	Cuadrante III Combinaciones: (O1, D1) (O2,D3) (O1,D5) (On,Dn)
Lista de Amenazas A1 A2 (...) An	Cuadrante II Combinaciones: (A1, F1) (A2,F3) (A1,F5) (An,Fn)	Cuadrante IV Combinaciones: (O1, A1) (O2,A3) (O1,A5) (On,An)
<p><i>Fuente: Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009. México, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México, 2006. p. 70-71.</i></p>		

El cuadro anterior refiere a la combinación múltiple de la lista de cuadrantes, I) oportunidades con fortalezas; II) oportunidades con debilidades; III) amenazas con fortalezas y; IV) amenazas con debilidades. Cada una arrojará una combinación de resultados sobre los cuales se deberá tomar un curso de acción.

La Estrategia I que une las Fortalezas con las Oportunidades refiere a una estrategia de maximizar ambos factores y sus combinaciones, ya que se toman los puntos fuertes de la organización y se aprovechan las oportunidades para arrojar los mejores resultados. Por ejemplo, la localización geográfica de un municipio entre dos ciudades importantes es una fortaleza ya que existe un paso obligado por el municipio. A esta ventaja se puede sumar la iniciativa del gobierno federal de invertir apoyando a la pequeña y mediana empresa. Esto describe un área de oportunidad donde el municipio genere el vínculo entre los apoyos, el sector privado y su función administrativa para fortalecer el sector de servicios, fomentar el comercio e incluso el turismo del municipio, generando empleos y elevando la calidad de vida.

La Estrategia II que une Fortalezas con Amenazas refiere a una estrategia de conocer cuáles son las fortalezas con las que cuenta el municipio que permita hacer frente a las amenazas, de forma tal que se maximicen las fortalezas detectadas para poder minimizar los efectos de las amenazas previendo la posibilidad de que éstas se presenten, de forma tal que el municipio este preparado para alguna eventualidad. Por ejemplo, una fortaleza puede ser contar con una adecuada área de planificación urbana, la cual, podrá anticipar las amenazas relacionadas con la escasez de agua que puedan sufrir las zonas periféricas por la dificultad de llevar el agua. De esta forma, mediante la fortaleza de la planeación es posible reducir los riesgos, a través de prohibir la construcción en zonas alejadas, u ofrecer predios adecuados para los asentamientos humanos.

La Estrategia III que une Debilidades con Oportunidades busca identificar las debilidades que impiden aprovechar los beneficios de las oportunidades, y en consecuencia trabajar para disminuir dichas debilidades y aprovechar al máximo las oportunidades. Por ejemplo, para aprovechar los recursos de carácter federal que recibe el municipio a través de los fondos de aportaciones, es necesario que contar con una adecuada área de administración y tesorería, de no ser así, es necesario trabajar para mejorar la tesorería a fin de ejercer los recursos, realizar su adecuada comprobación y fomentar el desarrollo en el municipio.

La Estrategia IV que une Debilidades con Amenazas presenta los escenarios más difíciles de resolver, pero al mismo tiempo los de mayores áreas de oportunidad y prioridad para el gobierno, ya que debe realizar los cambios pertinentes en su organización para prever cualquier contingencia y hacer lo que esté al alcance para evitar las situaciones de riesgo. Por ejemplo, una debilidad del municipio podría ser no contar con terrenos adecuados para el tratamiento y disposición final de basura, aunado al incremento poblacional que aumenta la producción de basura por persona el resultado previsible es que los tiraderos llegaran a su punto máximo en un periodo corto de tiempo. Al presentarse dicho escenario, el municipio debe explotar sus posibilidades de resolver dicho problema, y generar estrategias tales como convenir con otros

municipios para recibir la basura, fomentar una cultura de reciclaje, buscar nuevos predios, introducir tecnología para el reciclaje, etc.

A partir de los resultados de la matriz FODA, será necesario realizar un análisis de dichos resultados y generar un escenario con visión prospectiva, la cual permite la acción proactiva del municipio al visualizar un futuro a partir del estado presente, considerando la posible interacción que tenga con diferentes variables cuantitativas y cualitativas, así como del comportamiento de los actores implicados.

La planeación con visión prospectiva va más allá de responder a los problemas inmediatos, o realizar acciones carentes de objetivos claros, la constitución de un escenario prospectivo es un conjunto de condiciones previstas por la descripción de una situación futura y la progresión de los acontecimientos que permiten pasar de la situación de origen a la situación de futuro, que contiene las aspiraciones y los valores que una sociedad busca¹²⁹. Responde a los cuestionamientos sobre: 1.- ¿Qué pasará en el largo plazo¹³⁰ si se mantienen las condiciones actuales? 2.- ¿Cómo imaginar al municipio en el largo plazo?

El escenario debe contener características que le otorguen credibilidad, utilidad y viabilidad. Por lo tanto el escenario deberá ser¹³¹:

- **Probable.** Se refiere a que las condiciones descritas en el escenario pueden ocurrir. La diferencia radica en el conjunto de acciones y cambios necesarios para alcanzar esa situación.
- **Hipotético.** Significa que el escenario describirá una situación supuesta sobre las condiciones que prevalecen en la actualidad.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 72-73.

¹³⁰ La determinación del corto, mediano y largo plazo depende de la certidumbre en la que trabaja una organización. Para los municipios la certidumbre puede estar determinada por la duración del periodo de gobierno, Por ello, considero que el corto plazo se refiere a acciones en realizar en los tres años de gobierno, ya que permite incidir para atender las demandas prioritarias y urgentes, el mediano plazo será de seis años, que permita sentar las bases de un trabajo conjunto con la gubernatura por encima del periodo de gobierno y el largo plazo lo consideraría en acciones de más de 10 años, capaz de trascender más de tres periodos de gobierno municipal y los cambios de gobierno a nivel federal y estatal.

¹³¹ *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, op. cit.*, p. 74.

- **Creíble.** Porque la descripción de situaciones futuras, no se sustentará en retos imposibles que por las condiciones actuales, se limite su alcance.
- **Útil.** Esta peculiaridad es importante ya que el contenido del escenario debe brindar elementos para direccionar la toma de decisiones.
- **Coherente.** Esta característica se refiere a la correspondencia entre lo descrito en el escenario y la situación actual, de tal forma que las expectativas que origine se deriven del presente.
- **Pertinente.** Se atiende esta particularidad con el objetivo de que el conjunto de situaciones descritas a futuro, denote cambios importantes para el desarrollo municipal, incluyendo los beneficios directos a la población.
- **Transparente.** Se enfoca a que cada enunciado definido en el escenario, reflejará con claridad la evolución de las líneas de la descripción FODA.

Después de dicho análisis, se elegirá el enunciado hipotético que mejor describa lo que se busca, a partir del cual, se desarrollará una estrategia que definirá el curso de acción para consolidar los puntos fuertes, superar debilidades, explotar oportunidades y aminorar las amenazas. La estrategia se compondrá del cruce de la información de la Matriz FODA para la elaboración de programas, acciones y actividades para la solución de las problemáticas y el desarrollo de las acciones con visión de futuro.

Estas acciones deben responder a la capacidad de la administración pública municipal para intervenir, contribuir, coordinar, convenir, cooperar y solucionar las constantes detectadas, con la adecuada interacción de los distintos actores en el municipio, los ámbitos de gobierno, y de los sucesos mundiales en torno a la economía. Todo lo anterior, quedará plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal, y se desagrega, cada estrategia es un pilar u objetivo del plan, y se desarrollan los programas y acciones para alcanzar dicho objetivo.

4.3.2. Metodología de Matriz de Marco Lógico (MML)

Es un método de planeación basada en la estructuración y solución de problemas para presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad: mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada programa. Es una metodología que muestra cuatro funciones básicas para la planeación: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación. Esto mediante la creación de lógicas de causa efecto que permite dar coherencia entre los problemas y los resultados, integrando la participación de todos los involucrados.¹³²

La metodología de matriz de marco lógico permite diseñar y ejecutar programas sectoriales, locales o municipales con límites temporales más cortos y propósitos mucho más específicos, facilita el monitoreo de las metas de costo, cantidad, calidad y tiempo de los programas y favorece la transparencia y la accesibilidad a la información.¹³³ La metodología de la matriz de marco lógico destaca por sus técnicas para la identificación de problemas; la inclusión de actores así como sus intereses y expectativas; las relaciones causales de los problemas y las alternativas, los métodos para buscar soluciones a los problemas planteados a través de solucionar las causas, estableciendo las estrategias para lograr las metas a través de distintas acciones y lograr los objetivos establecidos en la Planeación Municipal.

La metodología de matriz de marco lógico contempla dos etapas: 1) La identificación del problema y las alternativas de solución, en la que se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que aplicarán para conseguirla, las cual incluye el análisis de involucrados, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de estrategias; b) La etapa de planeación es mediante la cual, el proyecto se

¹³² Edgar Ortégón; Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Chile, Serie Manuales núm. 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y social (ILPES-CEPAL), 2005, pp. 9-10.

¹³³ *Ibidem.*, pp. 10-11.

convierte en un plan operativo para la ejecución, en la cual se elabora la matriz de marco lógico, definiendo las actividades y los recursos.¹³⁴

a. Identificación del problema y alternativas de solución

Mediante este paso, se retoman las problemáticas, así como las demandas y necesidades de la población, así como las acciones que se buscan alcanzar en el futuro. Para ello, es importante definir la situación a resolver o alcanzar mediante la participación de los diferentes actores.

Análisis de involucrados: es importante convocar a aquellas personas, grupos, instituciones públicas y privadas con intereses respecto a los ejes principales. Esto permite realizar un análisis de sus intereses y expectativas, encontrar coincidencias y complementariedades, reconocer obstáculos comunes y oposiciones individuales, a fin de vislumbrar cual será la posición de los involucrados y la respuesta que presentarán a los cambios. Una propuesta de esquema para el análisis de involucrados se presenta en la figura 3.

Figura 3: Análisis de Involucrados.

Actores y grupos	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos y Mandatos
<p>Son los actores que hacen el proyecto, aquellos que son afectados o que pueden incidir en el mismo.</p> <p>Se pueden clasificar según su pertenencia a algún grupo de la sociedad o según su relación con el proyecto.</p>	<p>Se refiere a las relaciones directas con el proyecto que pueden ser benéficas cada actor o grupo.</p> <p>También se describen soluciones sugeridas por el grupo.</p>	<p>Son las condiciones negativas que percibe cada actor o grupo en relación con el proyecto.</p>	<p>Son los medios que tiene cada actor para influir en el proyecto, de forma financiera o no financiera, apoyado en su organización, recursos humanos, influencias, tecnología, etc.</p> <p>Para el caso de gobierno, se incluyen las atribuciones y</p>

¹³⁴ *Ibid.*, p. 15.

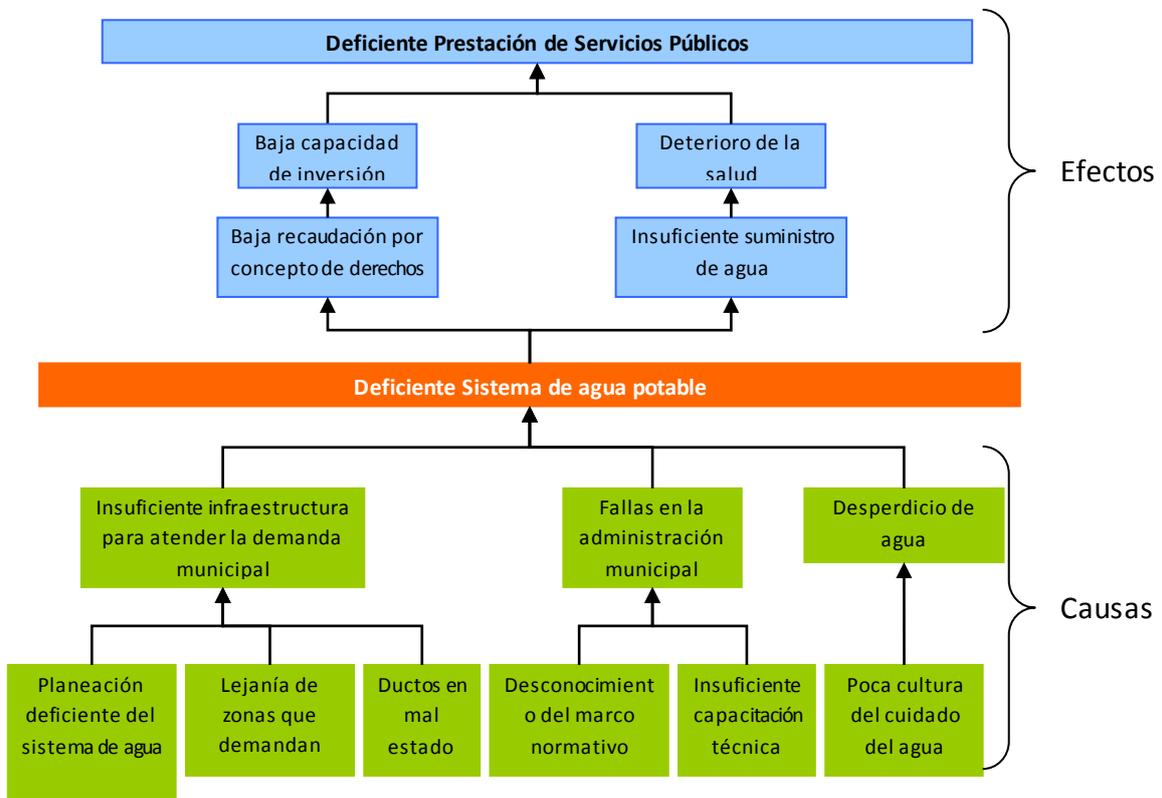
Actores y grupos	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos y Mandatos
			facultades que se tienen.
Ejemplo:			
Municipio	Contar con una mejor prestación de servicios públicos	Hay un deficiente uso de los recursos públicos. No se cuenta con la infraestructura necesaria.	Acorde con el Art. 115 de la CPEUM corresponde al Municipio la prestación de los servicios públicos.
Ciudadanos	Tener acceso a agua potable para satisfacer las necesidades de higiene y consumo de agua potable.	Es necesario acarrear agua desde fuentes lejanas.	
Sector salud	Reducir el número de enfermedades gastrointestinales en los niños.	La falta de higiene en el aseo de personal y de la casa aumenta el número de enfermedades gastrointestinales.	Puede brindar talleres sobre higiene personal.
Fuente: <i>Elaboración propia con base en el Curso de Capacitación de Matriz de Marco Lógico y la Guía de Identificación y Formulación de Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo [en línea: www.iadb.org].</i>			

Análisis del problema: consiste en identificar el problema que se desea intervenir y realizar un análisis de sus causas y efectos del mismo. Cabe mencionar que bajo esta metodología es importante definir un solo problema como el principal y considerar que su resultado puede ser logrado mediante la acción de la administración pública, considerando a su vez, que el problema contribuye sólo a una parte de problemas subnacionales o nacionales. Para establecer el problema, es necesaria la participación de los actores y sus propuestas, así como sus perspectivas para determinar las diferentes causas de dicho problema y los efectos que este conlleva, tomando en cuenta que deben ser coherentes las relaciones causales entre causas y efectos.¹³⁵ Como parte de la metodología, este ejercicio se ilustra como un árbol de problemas,

¹³⁵ *Ibid.*, p. 16.

donde las raíces son las causas, el tronco es el problema identificado y las hojas son los efectos, como se ilustra en la figura 4.

Figura 4: Árbol de Problemas.

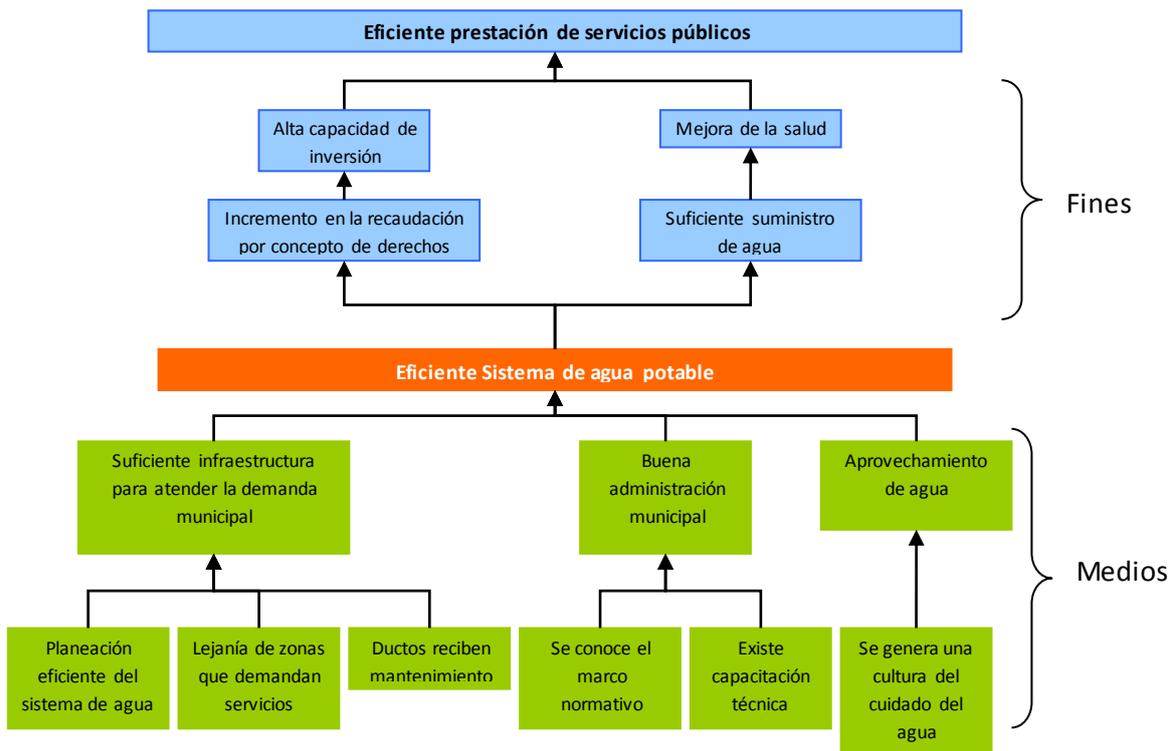


Fuente: Elaboración propia.

Análisis de objetivos: consiste en describir la situación futura a la que se desea llegar, una vez que el problema ha sido resuelto. Este paso consiste en retomar el problema principal y visualizarlo como un problema resuelto. Lo mismo aplica para las causas que se visualizan como acciones resueltas y se convierten en medios y los efectos se convierten en fines. Ilustrativamente, consiste en tomar el árbol de problemas y convertir cada elemento negativo en estados positivos, donde cada medio consiste una acción para alcanzar el objetivo.¹³⁶ En la figura 5 se muestra el cambio del árbol de problemas por un árbol de objetivos donde cada elemento ha sido convertido en una acción positiva.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 17.

Figura 5: Árbol de Objetivos.



Fuente: Elaboración propia.

Identificación de alternativas de solución al problema: una vez identificados los medios, se deben considerar las estrategias para cumplir con dichos medios o metas. Cada meta debe solucionar un medio y el conjunto de medios solucionados debe dar como resultado la solución del problema, esto se conoce como la “lógica vertical” de la metodología de matriz de marco lógico, que implica que si se solucionan las causas más profundas, se contribuye a la eliminación del problema.¹³⁷

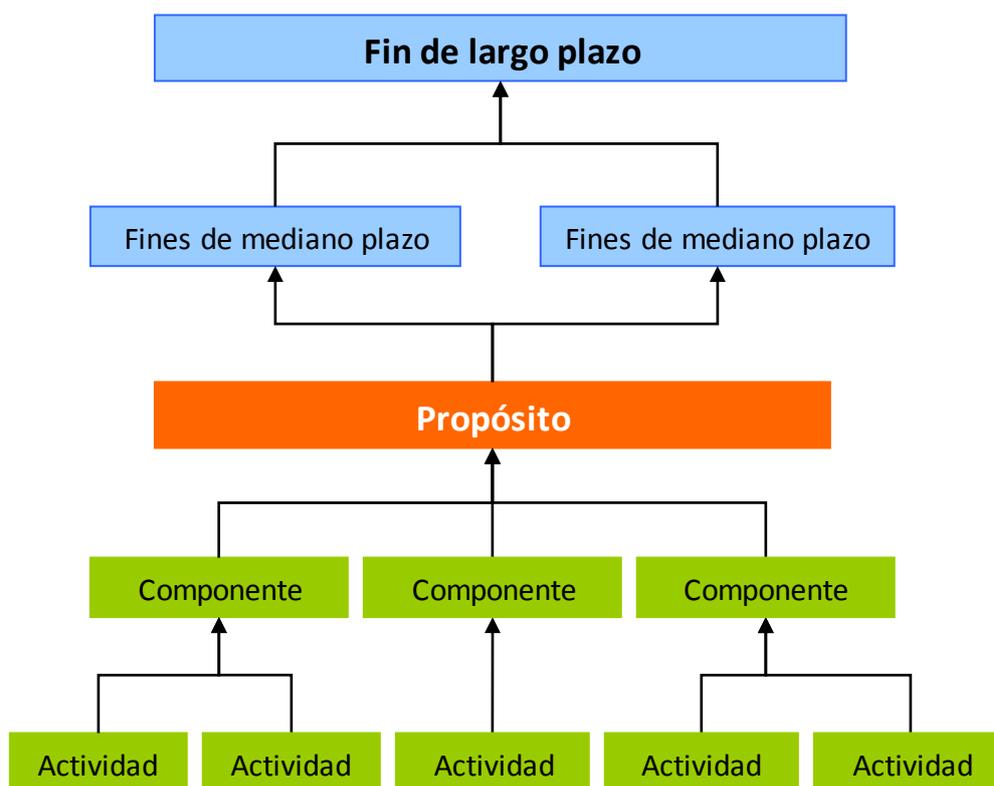
Selección de la alternativa óptima: de las estrategias que se han ideado, se debe seleccionar aquellas que cumplen en mejor forma el propósito y fin del problema. Para ello se debe realizar un análisis en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, pero además se debe calificar su pertinencia, eficiencia, eficacia y calidad. En esta etapa retoman todos los insumos que arroja el diagnóstico, para determinar la región, el impacto, la población, los

¹³⁷ *Ibid.*, p. 18.

posibles beneficiarios, la demanda y la oferta de cada posible solución, para elegir la mejor¹³⁸.

Estructura analítica del proyecto: consiste en establecer los niveles jerárquicos, tales como el fin, el objetivo central del proyecto (propósito), los componentes (productos) y las acciones (actividades) como paso previo a la construcción de la matriz de marco lógico. Consiste en retomar el árbol de objetivos para esquematizar los niveles de acción y resolución de problemas e incluir las alternativas que serán resueltas¹³⁹. La estructura analítica del proyecto se ilustra en la figura 6.

Figura 6: Estructura Analítica del Proyecto.



Fuente: Elaboración propia.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 19-20.

b. Planeación de la Matriz de Marco Lógico

La matriz de marco lógico presenta una forma resumida de los aspectos más importantes del proyecto, donde se presenta un esquema que retoma la estructura analítica antes descrita¹⁴⁰ y se traduce a una Matriz de Marco Lógico, formada por cuatro niveles horizontales: Fin, Propósito, Componentes y Actividades y cuatro niveles verticales: Resumen Narrativo, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos, como se ilustra en la figura 7.

Figura 7. Estructura de la Matriz de Marco Lógico

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: Elaboración propia.

Fin: éste es la descripción del problema de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional al que se busca contribuir en el largo plazo. Cabe mencionar que cualquier proyecto que se realiza mediante la MML no es suficiente para lograr el fin, sino que cada proyecto contribuye de manera significativa a su cumplimiento con una visión de prospectiva, visualizándose como un futuro deseado.¹⁴¹

Propósito: éste representa el efecto directo o resultado esperado al final de un periodo establecido de tiempo, el cual se alcanza a través del conjunto de acciones que la administración pública ha llevado a cabo. Dentro de la MML, sólo puede haber un propósito por cada proyecto a fin de tener claridad sobre los resultados.¹⁴²

Componentes: éstos refieren a los resultados que la administración va a obtener para solucionar el problema o propósito, los cuales se traducen en

¹⁴⁰ *Ibidem.*, pp. 22-24

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁴² *Ibid.*, pp. 23-24.

resultados terminados tales como obras, estudios, servicios y capacitación entre otros¹⁴³.

Actividades: éstas son las acciones más importantes que se deben realizar para producir o terminar cada componente, lo que incluye los métodos, los recursos, las personas, la planeación operativa y la ejecución.

La metodología de Matriz de Marco Lógico, se construye mediante una “lógica vertical”, que permite visualizar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los diferentes niveles, por lo que debe ser claro que el éxito o fracaso de las actividades repercute en los resultados de los componentes. Además se deben considerar que para el cabal cumplimiento de de los componentes, todas las actividades se deben cumplir. Así mismo, el cumplimiento de los componentes mostrará como resultado el logro del propósito. Si el propósito se alcanza, entonces se realiza una aportación a lograr el fin al que contribuye el proyecto.¹⁴⁴

Indicadores: mediante los indicadores es posible contar con información que permita determinar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos en el proyecto, mediante una medición en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo. Los indicadores deben medir el cambio atribuible al proyecto y su medición debe basarse en fuentes de datos confiables. Sólo en los indicadores de actividad se pueden utilizar indicadores referentes a presupuesto.¹⁴⁵

Medios de verificación: refiere a las fuentes de información a través de las cuales se puede obtener información acerca de los indicadores, identificando fuentes confiables para medir el avance en los objetivos. Estos pueden ser aquellas fuentes utilizadas en el diagnóstico, a fin de ser compatibles y poder establecer fechas base para poder comparar los resultados en el tiempo.¹⁴⁶

¹⁴³ *Ibid.*, p. 24

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 24

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 25-26.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 26.

Supuestos: los supuestos son las condiciones que se asumen estar aseguradas para el cumplimiento del proyecto, o que en su caso, pueden ser atendidos mediante otros medios ajenos al ejercicio del proyecto, tales como riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros. Los supuestos pueden existir para cualquier nivel de objetivo, y el razonamiento es que si se llevan a cabo las actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces los componentes se producen. Si los supuestos tienen una vital importancia al logro del proyecto, implicaría el posible fracaso del mismo y deberá plantearse un rediseño del proyecto.¹⁴⁷

Los elementos anteriores constituyen la “lógica horizontal” de la Matriz de Marco Lógico, la cual significa que los supuestos se cumplen, los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores y los indicadores definidos permiten realizar un buen seguimiento del proyecto y evaluar el logro de los objetivos. Esta lógica aplica para las actividades, componentes y propósito.

¹⁴⁷ *Ibidem.*, p. 26.

A partir de un diagnóstico que considere el mayor número de características sobre nuestra población, territorio y gobierno, la interacción que se tiene con las demás regiones, la coordinación con el gobierno federal y estatal, la concertación con la sociedad, la integración corresponsable con los actores sociales; es posible desarrollar una metodología que incorpore criterios de planeación prospectiva, que estimule la fijación de objetivos de largo plazo y resuelva las demandas presentes. Las metodologías presentadas permiten sistematizar la información para elaborar planes y programas, elaborar líneas de acción que se encaminen a incrementar la productividad, promover la igualdad de oportunidades, generar movilidad social y elevar la calidad de vida de los ciudadanos. De esta forma, el proceso de planeación puede responder al cumplimiento de las demandas y necesidades de la población en el presente y el futuro. Para la construcción de dicho futuro, se considera conveniente que la planeación incluya la visión de la competitividad, que permita incrementar la productividad, los recursos y el desarrollo del municipio.

5. Capítulo V. Competitividad Local

Mediante el proceso de planeación municipal el gobierno tiene la capacidad de diseñar las políticas, programas e instrumentos que permitan afrontar las demandas y necesidades presentes de la población y visualizar un estado de bienestar futuro. Ya se ha mencionado en los capítulos anteriores el contexto nacional del municipio, así como la obligatoriedad de la planeación y los instrumentos metodológicos para realizar un proceso de planeación con visión prospectiva. Adicionalmente, resulta pertinente entender la dinámica global existente producto de los procesos de intercambio comercial, social y cultural que se suscitan en el ámbito nacional y subnacional, que puede ser un nicho de oportunidad para el intercambio de experiencias, atracción de recursos y cooperación que potencien el desarrollo del municipio.

En este contexto, se considera oportuno que la planeación del municipio al desarrollar el planteamiento de su futuro incorpore la visión de competitividad, que permita al municipio participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios, incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos, promover el desarrollo sustentable, la cohesión social, disminuir la marginación, mitigar la escasez, elevar la productividad, el conocimiento, la salud y la educación; se promueva la construcción de infraestructura, la innovación científica y tecnológica, así como el desarrollo integral del territorio.

En el presente capítulo, se describe la dinámica global en la que los gobiernos locales están inmersos, la relación con la competitividad y los criterios comúnmente utilizados por diversos estudios como elementos de la competitividad. Asimismo, se enuncian áreas de oportunidad que tienen los municipios para la construcción de un proceso de planeación que tienda hacia la competitividad.

Cabe mencionar que la acepción de gobierno local puede referir a un concepto más extenso que al gobierno municipal, ya que en una amplia acepción del

término refiere a aquello que no es el gobierno nacional, es decir, que se utiliza para describir los ámbitos subnacionales de gobierno (estados, municipios, ciudades) dependiendo de la organización estructural de cada país, su grado de descentralización y forma de gobierno. No obstante, al referirse a gobierno local puede entenderse una unidad política de gobierno, delimitada geográfica y administrativamente, heterogeneidad social y culturalmente, donde existen autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social y organizaciones sociales y políticas, generadoras de relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes.¹⁴⁸

5.1. Dinámica Global

En la actualidad, las sociedades y los gobiernos, quieran o no, están insertos en una nueva dinámica global impulsada por los procesos económicos de globalización y la introducción a la era de la información, donde los procesos de intercambio económico, social y cultural se dinamizan constantemente, posibilitando la generación de nodos de desarrollo de escala local que se conectan a través de redes de comercio y conocimiento con alcances globales. Acorde con Jordi Borja y Manuel Castells estamos en una “revolución tecnológica, organizada en torno a las tecnologías de información. Basándose en la nueva infraestructura tecnológica, el proceso de globalización de la economía y la comunicación ha cambiado nuestra formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar.”¹⁴⁹

La economía global plantea una nueva estructura de producción y consumo que funciona a través de redes de comercio, donde el capital es de origen multinacional, los procesos de producción, transformación y venta de bienes y servicios se localizan espacialmente en diferentes regiones del mundo, con la característica de ser extremadamente flexibles y cuyo principal insumo es la

¹⁴⁸ Cfr. García López, Jesús, *Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*, México, Tesis Doctoral en Estudios Latinoamericanos, 2009, pp. 10-15.

¹⁴⁹ Jordi Borja; Manuel Castells, *Local y Global, “la Gestión de las Ciudades en la era de la Información”*, México, Taurus, 2000, p. 21.

generación de conocimiento y el acceso a sistemas de información. Esto implica una nueva serie de relaciones en tiempo y espacio casi inmediatas, basadas en los flujos financieros, los flujos de tecnología y los flujos de información.¹⁵⁰

En este ambiente, los territorios, ciudades y regiones se insertan en el mapa global de las transacciones financieras, donde éstas desempeñan un papel de vinculación entre la economía nacional y los circuitos globales de comercio, dando pie a una red de ciudades que interactúan entre sí para la prestación de infraestructura y servicios especializados en una “nueva red de transacciones económicas superpuestas en los patrones geoeconómicos antiguos”¹⁵¹, cuyo resultado es una reconfiguración del centro de las ciudades, las cuales utilizan los avances tecnológicos y económicos para conectarse con las ciudades periféricas, lo que a opinión de Saskia Sassen representa una reconstitución del concepto de región.

El resultado más tangible de esta dinámica global ha sido la urbanización, reflejada en la construcción de grandes ciudades cosmopolitas, que aglomeran el capital humano, infraestructura y servicios de alto valor agregado, cuya dinámica económica, social y política supera las capacidades de los gobiernos centrales como los actores principales para lograr el desarrollo y elevar la calidad de vida de los habitantes, generando una nuevo valor a las entidades de gobierno más cercanas a la población que son los gobiernos locales, debido a que:

“los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una 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

¹⁵⁰ *Ibidem.*, p. 30.

¹⁵¹ Saskia Sassen, “Situando Ciudades en Circuitos Globales”, *Situando Ciudades en Circuitos Globales en Ciudades del Siglo XXI, ¿Competitividad o Cooperación?*, México, Porrúa, 2005, p. 35.

*capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.*¹⁵²

La globalización ha transformado las telecomunicaciones que permiten el acceso al sistema financiero y económico desde múltiples puntos geográficos, el resultado territorial es el reacomodo de las ciudades en grandes urbes para brindar a los grandes corporativos comerciales centros de gestión y control, mediante la oferta de servicios especializados y gestión de las transacciones en el mercado global de capitales y de inversión extranjera. De esta forma, las ciudades abastecen a mercados regionales, subnacionales, nacionales y mercados globales, éstas a su vez, se abastecen de insumos del sector primario o secundario a través de empresas que de alguna forma están conectadas con una red corporativa multinacional.¹⁵³ Esto da pie a la formación de redes y alianzas estratégicas con un grado de especialización y división de funciones, que permiten competir y colaborar entre ellas.

La dinámica global permite un mutualismo entre los distintos actores que convergen en el ámbito local, donde las decisiones, actitudes y metas de unos influyen en el bienestar de los otros, creando consensos y posibilitando la creación de un círculo virtuoso donde los gobiernos tienen la capacidad de contribuir a mejorar las condiciones de producción y competición de las empresas y éstas a su vez, tienen la capacidad de invertir, generar empleo e ingresos que aumenten el bienestar de la sociedad. Esta dinámica, establece un nuevo papel para los gobiernos locales con amplias áreas de oportunidad que permitan el desarrollo y crecimiento económico con el objeto de mejorar la calidad de vida y lograr el bienestar.

No obstante, la tarea no es simple, los gobiernos locales se enfrentan a una serie de retos y desafíos que permitan insertarse correctamente en la dinámica global, ya que ésta conlleva procesos de desregulación, privatización e injerencia de la inversión privada que modifican la cultura, la identidad y el sentido de pertenencia nacional para interiorizar nuevos patrones de una nueva

¹⁵² Jordi Borja: Manuel Castells, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵³ Saskia Sassen, *op. cit.*, pp. 26-31, 40-44.

cultura global. Por ello, los gobiernos locales deben encontrar un equilibrio entre “la productividad y competitividad económica, la integración socio-cultural y la representación y la gestión política”.¹⁵⁴

Un elemento que no debe quedar de lado es que inmersos en una economía de mercado y la integración cosmopolita de la sociedad, los lazos de solidaridad y cooperación entre sus habitantes pueden ser fragmentados por la competencia y la convergencia de múltiples identidades, un aumento en la pluralidad étnica y cultural derivada de los procesos migratorios pone en riesgo la convivencia misma. El incremento de actividades globales, la aceptación de símbolos internacionales, la reconfiguración de las barreras geográficas y el uso de los medios masivos de comunicación no implica nuevos acuerdos sociales entre grupos y un equilibrio entre clases sociales, los efectos en muchos casos han sido nuevos modelos de segregación, distribución inequitativa del ingreso y al acceso de servicios.

En la nueva composición geográfica de las regiones y de las zonas urbanas, existe un gran desplazamiento de migración hacia las ciudades, impulsada por la migración rural-urbana en busca de mejores opciones de empleo y los desplazamientos causados por emergencias y desastres como los refugiados. No obstante, esta migración no siempre es bienvenida, la configuración de la ciudad ante la migración es la concentración espacial de las minorías étnicas en barrios y colonias específicas, las cuales son segregadas socialmente en dos sentidos, por una parte, el grupo inmigrante se identifica y protege afirmando su especificidad, por el otro lado, el resto de la sociedad discrimina dichas aglomeraciones. Esto aunado a políticas para reforzar las fronteras, poca oferta de puestos de trabajo y xenofobia, genera una creciente segregación espacial a partir de características étnicas y culturales de la población, lo que implica que “la era de la información global es también la de la segregación local.”¹⁵⁵ Esto, implica nuevos circuitos de pobreza urbana y rural, deterioro de la vivienda y de los servicios, bajos niveles de ocupación, criminalidad y falta de oportunidades profesionales.

¹⁵⁴ Jordi Borja: Manuel Castells, *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁵ *Ibid.*, pp. 120,121.

En el largo plazo, la segregación poblacional puede conllevar la ruptura de la solidaridad social, e incluso generar brotes de violencia derivado de las diferencias sociales, económicas, políticas, culturales o la desigualdad. Por ello, el crecimiento económico dentro de la dinámica global debe estar acompañado por políticas que permitan la coexistencia, respetando las especificidades históricas, económicas, culturales y religiosas. La dinámica global implica un aumento en la diversidad, por lo que es una premisa básica del gobierno local realizar acciones para que la sociedad aprenda a tolerar, convivir e intentar remediar las desigualdades y la discriminación. En este sentido, los gobiernos locales tienen una ventaja sobre el ámbito nacional, tienen una mayor capacidad de lograr consensos que permitan definir una identidad ciudadana que respeta las diferencias étnicas y culturales, así como la capacidad de emprender un liderazgo para el establecimiento de objetivos y metas comunes que permitan mejora el ingreso, el acceso a los servicios y las oportunidades en beneficio de toda la población.

5.2. Competitividad y Gobierno

La dinámica global conlleva el trabajo en red no sólo de las empresas, sino de los gobiernos locales, los cuáles se sitúan en una nueva relación: competir entre ellos para atraer la inversión pública y privada, así como la captación de recursos para el desarrollo e incremento del bienestar de los ciudadanos. Esto implica un gran desafío a los gobiernos locales, ya que por una parte deben de crear condiciones para ser lugares atractivos para la instalación de una parte de esta red de empresas y por el otro lado proteger los derechos de los trabajadores, los cuales son mermados por los modelos flexibles de relaciones laborales que dichas empresas imponen, tales como la contratación temporal, de medio tiempo y la subcontratación, eliminando derechos laborales. La competitividad no es atraer inversores a cualquier precio, reducir impuesto y controles aceptando salarios bajos y menor protección social, ya que esto, en el mediano plazo deprime y empobrece la economía local, lo que a su vez redundaría en que las empresas más productivas y generadoras de un alto valor

agregado no se asienten en territorios con bajo capital humano y limitado poder adquisitivo.

“La competitividad bien entendida en la nueva economía informacional global no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento en la productividad. ‘Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional.’”¹⁵⁶

Estos tres factores, si bien representan campos diferentes de acción y conocimiento, son campos que pueden y deben ser apoyados desde la acción del gobierno, donde éste además de ser el gestor de las relaciones, retoma el liderazgo para impulsar el desarrollo tecnológico, social, político, económico y administrativo, que permita el desarrollo continuo del capital humano de una localidad y que repercuta en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos. El gobierno local puede tomar un papel como el impulsor del desarrollo, si bien no se trata de un gobierno interventor en el cual el gobierno realiza todas las obras y acciones necesarias y suficientes para proveer de infraestructura y servicios de calidad, se trata del gobierno local como el articulador con los sectores públicos y privados para proveer de estos bienes y servicios que impulsen la competitividad y procuren el bienestar.

El primer factor de la competitividad es la conectividad, entendida como el vínculo del territorio a través de las Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC), lo que incluye medios masivos de comunicación, telecomunicaciones y sistemas de información regional, nacional y global que ponen la información en vías rápidas¹⁵⁷. Reconocer las capacidades de las TIC, implica la reflexión sobre su uso práctico, no solo como una herramienta para administrar la información, sino también en el contexto social de generar “nuevo conocimiento”¹⁵⁸. Entre más rápido se generen nuevo conocimiento más dinámica es la construcción del futuro.

¹⁵⁶ Jordi Borja: Manuel Castells, *op. Cit.*, p. 32.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 32.

¹⁵⁸ *Understanding Knowledge Societies, “In twenty questions and answers with the Index of Knowledge Societies”*, U.S.A., United Nations Department of Economics and Social Affairs, 2005, p. 23

El segundo factor es la innovación, la cual es la capacidad de la población para generar nuevo conocimiento, la cual depende de un proceso de obtención y procesamiento de información, así como la disposición de recursos humanos calificados capaces de responder de forma diferente a los problemas que se presentan¹⁵⁹. Innovar es la habilidad de crear ideas, pensamientos, rutas de análisis diferentes de un mismo objeto de estudio. La investigación y desarrollo de la innovación permite responder los problemas que se presentan en cada realidad particular, resolviéndolas a partir del propio entorno, así mismo, permite generar productos propios y competitivos de alto valor agregado. La innovación conlleva la construcción de capital humano sustentado en un sistema educativo de calidad, que se reproduzca y permita arraigar a los grupos de profesionistas e investigadores que aporten constantemente a la creación y aplicación de conocimiento.

El tercer factor lo constituye la flexibilidad institucional, que refiere a la capacidad interna y la autonomía de las instituciones gubernamentales locales para negociar y articular la esfera del gobierno local con los sectores empresarial, educativo, social y otros ámbitos de gobierno¹⁶⁰. Pero además es la capacidad de evolucionar y adecuarse a las situaciones actuales, responder a las necesidades y demandas, diferenciar y atender aquello que es urgente y prioritario, necesario y oportuno, viable y factible, posible y deseable; a partir de contar con las herramientas técnicas, políticas, administrativas, económicas y científicas adecuadas.

Con base en estos factores, el gobierno local tiene un gran potencial para desarrollar la competitividad, a través de planes, políticas, programas y acciones innovadoras que fomenten la infraestructura, el ordenamiento territorial, la planeación urbana y el acceso a servicios; la definición de programas sociales que permitan incrementar la alimentación, educación, salud, vivienda, empleo e ingreso; mitigar la escasez, disminuir la marginación, reducir la vulnerabilidad, incrementar las capacidades, promover la igualdad y

¹⁵⁹ Jordi Borja: Manuel Castells, *op. cit.*, p. 32.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 32.

tolerancia; así como la capacidad de liderar los esfuerzos, coordinarse con otros ámbitos de gobierno y concertar con la sociedad.

5.3. Elementos de la Competitividad

La competitividad local tiene como objetivo fortalecer la capacidad del gobierno local para participar en el mercado internacional y nacional, atraer inversión, generar empleo, crear valor agregado, ofrecer una mejor calidad de vida, promover la cohesión social, preservar la identidad, generar consensos, y coordinar esfuerzos privados y públicos.

Para determinar el grado de competitividad de un gobierno, en el mundo se han creado diversas metodologías que integran aspectos cuantitativos y cualitativos, medibles y evaluables, lo que permite por un lado a los inversionistas decir los lugares en los que se cuentan con mayores ventajas productivas y por otro lado, a los gobiernos tomar decisiones sobre las acciones a implementar para atraer esas inversiones y al mismo tiempo lograr un equilibrio con el desarrollo social. Por ello, a continuación se presentan algunos ejemplos de índices de competitividad, con el objeto de rescatar sus factores y variables de medición en los cuales los gobiernos pueden incidir.

Uno de los índices de competitividad más importantes es el *Global Competitiveness Report*¹⁶¹, desarrollado por el Foro Económico Mundial para medir la competitividad entre 130 naciones que representan el 98% del Producto Interno Bruto Mundial, entre ellas México, el cual es construido a partir de los siguientes 12 pilares¹⁶²:

¹⁶¹ Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Switzerland, World Economic Forum, 2009, pp. 17-20.

¹⁶² Ricardo Hausmann; Emilio Lozoya Austin, Irene Mia, *The Mexico Competitiveness Report 2009*, Switzerland, World Economic Forum and Harvard University, 2009, p. 4.
Cabe mencionar que México ocupa el lugar 60 de 134 países analizados en 2009, siendo una de las economías más competitivas de América Latina, encontrándose con los países que están en la segunda etapa de desarrollo. No obstante, presenta grandes atrasos en la eficiencia del mercado laboral (lugar 110), instituciones (lugar 97) y eficiencia del mercado de bienes (lugar 73).

1. **Instituciones:** imparcialidad de las instituciones públicas, eficiencia del gobierno, seguridad y los costos de la inseguridad para los negocios y gobierno corporativo.
2. **Infraestructura:** calidad y desarrollo de infraestructura general y específica.
3. **Estabilidad macroeconómica:** calidad del ambiente macroeconómico.
4. **Salud y educación primaria:** nivel de salud de la población y calidad y acceso a la educación primaria.
5. **Educación superior y entrenamiento:** calidad y acceso a la educación secundaria y media superior, así como la eficacia en la formación laboral.
6. **Eficiencia del mercado de bienes:** la extensión de la competencia interna y externa en un mercado determinado y la calidad de las condiciones de la demanda.
7. **Eficiencia del mercado laboral:** flexibilidad del mercado laboral que permita el uso eficiente del capital humano.
8. **Sofisticación del mercado financiero:** sofisticación, eficiencia, solidez y confiabilidad de los mercados financieros.
9. **Preparación tecnológica:** la penetración de las tecnologías de la información y el conocimiento y la medida en que los países aprovechan esta tecnología, la adaptan a sus sistemas de producción y atraen la inversión extranjera directa.
10. **Tamaño del mercado:** el tamaño del mercado interno y externo.
11. **Sofisticación de los negocios:** el grado de sofisticación de las empresas para operar y agruparse en “clusters” (concentración geográfica de empresas relacionadas entre sí por un mercado o producto).
12. **Innovación:** el potencial interno para generar innovación.

Estos pilares incluyen 110 variables cuantitativas provenientes de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y diversas agencias de Naciones Unidas, así como variables cualitativas derivadas de estudios específicos por país en temas como protección de derechos humanos y la calidad de la educación. Lo interesante de dicho índice

es que determina tres etapas de desarrollo acorde con el fortalecimiento de los pilares antes enumerados agrupándolos en tres grupos.

Los pilares 1 a 4 son las necesidades básicas para la competitividad, señalando que se trata de gobiernos con competencias básicas apoyadas principalmente por una economía de manufactura, explotación de recursos naturales y mano de obra poco calificada. Los gobiernos que han fortalecido los pilares 5 al 10 son descritos como “potenciadores de eficiencia” que además de apoyarse de competencias básicas, conllevan procesos de eficiencia en la producción y buenas prácticas entre las empresas. Los países que desarrollan los pilares 11 y 12 se consideran en el camino a la innovación, donde se insertan en una competencia a partir de la generación de bienes y productos únicos de alto valor agregado.

Este índice global si bien mide la competitividad de las naciones, sus pilares y variables están estrechamente relacionados con las acciones que se desarrollan a nivel local. Por ejemplo, el pilar 1 sobre las instituciones, contempla la confianza en los gobernantes, el gasto eficiente del gobierno, la transparencia, y la seguridad; el pilar 2 incluye la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones y transporte, el pilar 6 de la eficiencia del mercado contempla la competencia local, la facilidad de apertura de empresas y servicios, incentivos y el tipo de mercado, por mencionar algunos.

Por otra parte, existen otras índices de competitividad generados en México para la medición de la competitividad estatal y municipal. La consultoría A-Regional elabora anualmente un Índice de Competitividad Sistémica de las Entidades Federativas. Este estudio entiende a la competitividad del gobierno como un conjunto de sistemas capaces de propiciar un entorno de certeza, estabilidad, seguridad y certidumbre a las inversiones, que dependen de:

Diversos factores como la existencia de: habitantes emprendedores, previsores y con cierta formación empresarial; empresas flexibles y eficientes, preocupadas por innovar y adaptarse a los cambios tecnológicos; políticas específicas de

fomento, un marco regulatorio que facilite la instalación y consolidación de las empresas, e infraestructura adecuada; una sociedad participativa y cohesionada; un sistema financiero profundo y un sistema fiscal eficiente; y políticas que fortalezcan o protejan a los sectores más vulnerables de las acciones de otros países en materia de competencia desleal, así como medidas para combatir la informalidad o el contrabando.¹⁶³

Por medio de dicho índice se busca identificar los mercados, regiones y sectores con elevado potencia para el desarrollo de los negocios, con base en la premisa que la competitividad es el resultado de la acción conjunta de una serie de factores públicos, privados, sociales y personales que actúan de forma simultánea en un territorio. Por ello se utilizan 43 factores que contienen 180 indicadores, agrupados en los siguientes 6 distintos niveles de actuación¹⁶⁴:

1. **Empresario:** contempla la vocación emprendedora de los individuos, la creación de empresas a partir de ventajas competitivas del territorio e incluye factores como inversión, austeridad, competitividad, responsabilidad y función social.
2. **Empresa:** destaca la participación de las empresas en lo individual como unidades productivas flexibles y eficientes, con sistemas de calidad total, cadenas productivas, mejoramiento continuo, productividad, innovación y actividades de investigación y desarrollo.
3. **Sectorregional:** observa el entorno regional determinado por las políticas específicas y selectivas de fomento económico formulas y ejecutadas por los sectores público, privado y social, así como su capacidad de articularse entre sí, destacando factores de fomento tecnológico, equidad laboral, desarrollo regional, infraestructura, transparencia gubernamental, capacitación, sistemas de planeación democrática y ecología.
4. **Nacional:** implica las políticas macroeconómicas y sociales, dirigidas propiciar la estabilidad y la certidumbre del entorno, tales como la

¹⁶³ *Índice de competitividad sistémica de las entidades federativas (ICSar 2009), "Resumen ejecutivo", México, A-Regional, 2009, p. 3*

¹⁶⁴ *Ibidem.*, pp. 4-6.

política competitiva sistémica, política de empleo, financiamiento público promocional, política fiscal promotora, estado de derecho, política comercial y competitividad cambiaria.

5. **Valores Sociales:** contempla un modelo general de organización de la vida política, jurídica, económica y cultural de la sociedad en cada región, el conjunto de elementos de valor socio-culturales, ético, cohesión, responsabilidades sociales, gobernabilidad, justicia social, trabajo en equipo, programas y proyectos de largo plazo, compromiso social y patriotismo.
6. **Internacional:** considera la capacidad del entorno de enfrentar la competencia internacional y destaca la estabilidad política nacional, a través de la medición de factores como subsidios y apoyos, proteccionismo, defensa de los empleos y mercados domésticos, factores políticos, soberanía económica y política, autodeterminación de los pueblos, programas de compensación internacional y política exterior nacional.

Otro análisis sobre la competitividad en México es el presentado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), el cual identifica la competitividad como “la habilidad de una región para atraer y retener inversiones” esto implica que:

Una región ofrezca las condiciones integrales aceptables internacionalmente, que permitan, por un lado, maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y personas que en ella radican o quieren radicar y, por otro lado, incrementar, de forma sostenida, su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades endógenas que sus propios recursos, capacidad tecnológica y de innovación ofrezcan y, todo ello, con capacidad de enfrentar las fluctuaciones económicas por las que se atraviesa.¹⁶⁵

¹⁶⁵ *Competitividad Estatal de México 2006, “Preparando a las entidades federativas para la competitividad, 10 mejores prácticas”*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Escuela de Graduados en Administración Pública y “Política Pública del Tecnológico de Monterrey, 2006, pp. 29-30,

En este sentido, la competitividad puede ser entendida como la suma de las voluntades y de los factores de desarrollo que permitan por una parte incrementar la productividad de las empresas y por el otro incrementar el bienestar de los individuos, creando un círculo virtuoso de generación de conocimiento e innovación a las empresas a partir de mano de obra mejor calificada y sana y la atracción de inversiones que permitan mejorar el territorio, los servicios y bienes que la población demande de forma sostenible. Para ello, es necesario la reinversión de las utilidades de las empresas, contar con infraestructura de transporte y telecomunicación, generar procesos de innovación y evolución tecnológica, contar con una población preparada, internacionalizar las operaciones productivas y valorar y proteger la integridad de las personas, a través de políticas incluyentes.

Con base en lo anterior, el IMCO desarrollo el Índice de Competitividad Estatal que incluye 10 factores (ponderados por pobreza) que a continuación se describen¹⁶⁶:

1. **Sistema de derecho confiable y objetivo:** califica el sistema de leyes establecido así como su correcta aplicación, la calidad de los servicios de los sistemas judiciales y el respeto a la propiedad física e intelectual, por ello evalúa factores como el índice de corrupción y buen gobierno, mercados informales, confiabilidad en el registro público de la propiedad, control contra la piratería, percepción de la seguridad, imparcialidad de los jueces, calidad institucional de la justicia y la ejecución de las sentencias.
2. **Manejo sustentable del medio ambiente:** valora la sustentabilidad ambiental y su relación con la productividad en el mediano y largo plazo respecto a la preservación de la riqueza natural en relación con el aire, agua, suelos y biodiversidad, contemplando factores como la tasa de reforestación anual, degradación del suelo, áreas naturales protegidas, consumo de agua en la agricultura, aguas residuales tratadas, emisiones de CO₂ entre otras.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 40-45.

3. **Sociedad incluyente, preparada y sana:** este factor describe el **promedio** y distribución de salud y fortalecimiento intelectual de los individuos, respecto a la educación que brinda el gobierno y la capacitación que otorgan las empresas como condición necesario para elevar la productividad, por ello, se analizan elementos como la población con acceso a agua potable, la esperanza de vida, coeficiente de Gini, ausencia laboral por enfermedad, muertes provocadas por desnutrición, analfabetismo, grado promedio de escolaridad, etc.
4. **Economía dinámica e indicadores estables:** este factor denota la participación del gobierno en el agregado económico nacional, su capacidad para manejar eficientemente su deuda y formar un mercado de valores o inmobiliario sano, para ello se contemplan elementos como el crecimiento promedio del PIB, la inflación, los pasivos del gobierno, riesgo de deuda, deuda directa, cobertura de la banca y el tamaño del mercado.
5. **Sistema político estable y funcional:** define elementos de transparencia y funcionamiento continuo del gobierno, así como la participación de la ciudadanía, por lo que incluye elementos como el índice de funcionalidad política, participación ciudadana en las elecciones federales y la fuerza electoral del gobierno.
6. **Mercados de factores de producción eficientes:** se refiere a la mano de obra, energía, capitales y suelos respecto su costo, productividad y rentabilidad y los sistemas empresa-sindicato-gobierno, por ello examina el ingreso promedio de asalariados, la productividad laboral del sector industrial, la población económicamente activa, la capacidad de negociación sindicato-empresa, eficiencia eléctrica, productividad neta de los activos, disponibilidad de capital, productividad agropecuaria, etc.
7. **Sectores precursores de clase mundial:** implica el sector de telecomunicaciones, transporte y sector financiero como sectores precursores por su capacidad de liderar el crecimiento y desarrollo de una región inmersas en la economía global, midiendo la actividad comercial, la movilidad geográfica, la infraestructura física y su nivel tecnológico, el sector financiero como promotor del dinero, las líneas telefónicas, usuarios de internet, longitud de la red carretera, carga

portuaria, número de vuelos y destinos, sistema financiero, presencia de la banca comercial entre otros.

8. **Gobierno eficiente y eficaz:** refiere a la política fiscal y la política regulatoria impuesta por el gobierno en la medida de facilitar la creación y desarrollo de las empresas, incorporando elementos como la apertura de un negocio, la gestión de trámites empresariales, recaudación, transparencia, costo de la nómina, gobierno electrónico, cantidad de transferencias y subsidios, etc.
9. **Aprovechamiento de las relaciones internacionales:** este factor hace alusión al mercado global en que las economías se encuentran inmersas, la pertenencia a organizaciones comerciales, el tráfico de personas y turistas y el acceso a los mercados de capital, por lo que se consideran los ingresos por turismo, el índice de apertura, la dependencia de las importaciones, si se trata de territorios fronterizos y la inversión directa extranjera.
10. **Sectores económicos con potencial:** se refiere a las industrias que por diferentes motivos tengan posibilidades de ser competitivas en cuanto al precio, el valor agregado, los servicios o la posición y que pueden ser sostenibles en el tiempo con el fomento a la innovación, destacando como elementos de análisis el PIB industrial y en servicios, el número de empresas manufactureras, eficiencia en el consumo de agua, gasto en investigación y desarrollo, acervo total de recursos humanos, valor agregado de la maquila, entre otros.

Un estudio realizado a nivel local es el *Ranking de Ciudades*, elaborado por Enrique Cabrero, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi, elaborado para 17 ciudades mexicanas. Para este estudio se entiende la competitividad como:

[La capacidad de] Generar en el espacio un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo [lo que implica que] los actores gubernamentales, económicos, sociales y políticos del ámbito local, que actúan principalmente de manera asociada o en redes sobre

determinado territorio, pueden cumplir un papel importante para movilizar y atraer la inversión, los servicios avanzados y la mano de obra calificada; obtener fondos públicos, propiciar el desarrollo de sectores de alta tecnología, el turismo, eventos internacionales u otras actividades productivas generadoras de riqueza, empleo y mejores condiciones de vida para quienes habitan las ciudades.¹⁶⁷

En este sentido, las ciudades buscan ser competitivas para poder participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios, incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos, promover el desarrollo sustentable y la cohesión social combatiendo la exclusión. Para ello utilizan sus ventajas competitivas “estáticas” como la localización y concentración geográfica, la disponibilidad de infraestructura y el medio ambiente, así como sus ventajas “dinámicas”, que provienen de la capacidad innovadora de la sociedad en su conjunto tales como los recursos humanos calificados, costo de la fuerza de trabajo, capacidad de innovación tecnológica y empresarial, cooperación y un entorno institucional propicio.¹⁶⁸ Con base en lo anterior, el *Ranking de Ciudades* presenta 4 componentes:

1. **Componente económico:** refiere a la estructura económica de base, el perfil de desarrollo local, así como el potencial de inserción a la economía global, para ello incluye variables por el PIB per cápita, el sueldo promedio, un índice de especialización local en industria, comercio y servicios; depósitos bancarios per cápita, y la participación en sectores modernos de industria, comercio y servicios.
2. **Componente sociodemográfico:** describe las características poblacionales que determinan diferenciales en la competitividad, tales como el ingreso promedio de las familias, el índice de marginación, la PEA en el sector primario, secundario y terciario; la tasa de crecimiento poblacional, el índice de desarrollo humano, el empleo formal y desempleo así como el nivel de criminalidad.

¹⁶⁷ Enrique Cabrero, Isela Orihuela, y Alicia Ziccardi, *Ciudades Competitivas-Ciudades Cooperativas*, “Conceptos, claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas”, México, Ed. Porrúa-CIDE, 2003. p. 106.

¹⁶⁸ *Ibidem.*, 108-109.

3. **Componente urbano-espacial:** analiza la infraestructura urbana, la calidad de los servicios urbanos, el equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones a través de variables como el tamaño de la ciudad, servicios en la vivienda, tiendas de autoservicio, sucursales bancarias, alumnos en educación superior, camas de hospital, líneas telefónicas, ingreso per cápita, entre otras.
4. **Componente institucional:** refiere a las características gubernamentales y al marco legal y reglamentario en el que se desarrolla la vida de la ciudad, para ello examina la autosuficiencia de las finanzas locales, el ingreso per cápita y la inversión.

Los índices anteriores incluyen datos estadísticos cuantitativos y cualitativos que permiten conocer el grado de competitividad de un gobierno. Las características principales para la construcción de dichos índices consiste en establecer componentes integrados por grupos de variables relacionadas entre sí pero que no miden lo mismo y una no es componente de otra, son variables medibles, evaluables y verificables provenientes de fuentes homogéneas, de acceso público y con una frecuencia constante de medición que permita comparar el comportamiento en periodos de tiempo distintos.

Como se puede apreciar, muchos de las variables integradas en los diferentes índices presentados se encuentran mencionados en el capítulo 4 como elementos necesarios para el diagnóstico y que además constituyen elementos para la evaluación de las políticas, programas y acciones que se desprenden del conocimiento de dicha información. Lo que implica, que el conocimiento de dichos elementos como base para una efectiva planeación afecta directamente en los ponderados calificados a nivel nacional e internacional para la competitividad, por lo que es necesario considerar la mayor cantidad de elementos posibles, ya que todos afectan o se ven afectados de una u otra forma al desarrollo local.

Las tres entidades federativas con mejores características competitivas tanto para A-Regional como para el IMCO son el Distrito Federal, Nuevo León y Aguascalientes, a nivel de ciudad, Monterrey, la Ciudad de México y

Aguascalientes son de las zonas más competitivas acorde con el IMCO y el Ranking de Ciudades. Esto ha permitido que dichas zonas sean vistas internacionalmente, como es el caso del Ranking de Calidad de vida en las ciudades realizado por la empresa FinFacts¹⁶⁹, donde Monterrey aparece en el lugar 94, por encima de ciudades como Shanghái, Brasilia, Tel Aviv. Otro ejemplo es el Índice de Ciudades Globales¹⁷⁰ cuyo objeto es destacar a las ciudades que mejor se integran como líderes en la globalización, donde la Ciudad de México ocupa el lugar 25 de 60 ciudades seleccionadas, por encima de ciudades como Boston, Buenos Aires o Nueva Delhi.

No obstante en el agregado nacional aún falta mucho por hacer, pues acorde con datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004¹⁷¹, de 2344 municipios contabilizados, 504 (21%) no contaban con un Plan Municipal de Desarrollo, 468 (20%) no contaban con un Bando de Policía y Buen Gobierno, y 1327 (57%) no contaban con un Reglamento de Administración Pública Municipal. Respecto a las finanzas públicas, los gobiernos municipales mantienen sus tesorerías con 31.5% por concepto de participaciones y 44.5% por concepto de aportaciones. En lo referente a la prestación de servicios públicos hay una baja cobertura en servicios como tránsito y vialidad (44%), rastros (36%), mercados centrales de abasto (40%) y tratamiento de agua residual (21%).

Así mismo, las acciones diseñadas para la competitividad en muchos ensayos y estudios han sido desarrolladas para las ciudades bajo la premisa de que en éstas vive más de la mitad de la población mundial y acumulan más del 80% del producto interno bruto, no obstante, aún faltan estudios, propuestas y políticas públicas diseñadas para los municipios rurales, para los cuáles debe existir alternativas para, desde su propia realidad, insertarse a la dinámica global, a partir de acciones como el ecoturismo, la agricultura orgánica e industrial, el desarrollo sustentable, la cultura y la cohesión social, etc.

¹⁶⁹ FinFacts, Ireland's Business and Finance Portal, Ireland, Dirección URL: <http://www.finfacts.ie/qualityoflife2007.htm>, [consulta: 12 de abril de 2010].

¹⁷⁰ ATKEARNEY, management consultants and Foreign Policy, U.S.A., Dirección URL: <http://www.atkearney.com/index.php/Publications/global-cities-index.html>, [consulta: 12 de abril de 2010].

¹⁷¹ Vid., Encuesta Nacional de Gobierno Municipales 2004, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.

5.4. Competitividad local

En el mundo de la economía global la velocidad de información sobre los mercados internacionales y de adaptación a los mismos, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determinan el éxito o fracaso, mucho más que las posiciones adquiridas en el pasado, el capital acumulado, las riquezas naturales o la situación geográfica. El secreto reside en la velocidad de innovar del tejido de pequeñas y medianas empresas articuladas con grandes empresas en red respecto al exterior y con el poder político en relación al interior¹⁷².

En este sentido, los gobiernos locales tienen un gran potencial de desarrollo, ya que son capaces de crear políticas innovadoras que fomenten la infraestructura, el ordenamiento territorial y la planeación urbana, redefinir los programas sociales que permitan mitigar la escasez, disminuir la marginación, incrementar las capacidades, generar empleo, promover la educación, aumentar la cobertura y calidad de los servicios públicos, facilitar el apertura de empresas y proteger el medio ambiente.

Para lograrlo, es necesario partir de un ejercicio de planeación de desarrollo económico, social y del territorio que contemple una amplia participación cívica, fomente la actuación del gobierno y busque la cooperación entre diferentes ámbitos de gobierno y sectores de la sociedad, las empresas, las organizaciones civiles, los institutos de educación e investigación, se retome un papel de liderazgo, se concreten acciones de cooperación con otros gobiernos locales, estatales y nacionales, se incentive la recaudación de impuestos y la atracción de capitales tanto públicos como privados.

Este ejercicio de planeación se puede realizar a través de un proceso estructurado, sistematizado y metodológico, capaz de hacer frente a las necesidades presentes y futuras y en donde se establezcan los ejes rectores del desarrollo que se busca alcanzar. El desarrollo de la planeación debe hacer

¹⁷² Jordi Borja: Manuel Castells, *op. cit.*, p. 141.

frente a nuevos retos: modernizar la administración pública, consolidar una base económica sostenible, desarrollar infraestructura básica y de servicios, fomentar las capacidades humanas, elevar la educación y la salud, brindar protección social, incentivar la oferta de empleos, ofrecer opciones productivas, fomentar la integración social y fortalecer un ambiente de gobernabilidad.

A través de un proceso de planeación sistematizado, ordenado y metodológico que integre la visión de competitividad es posible desarrollar las actividades necesarias para ser competitivo en el interior y el exterior permitiendo insertarse en los espacios económicos globales y por otra parte, garantizar a la población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.¹⁷³ La planeación es un elemento para la competitividad y es una herramienta útil para el ejercicio del buen gobierno y para promover un modelo de desarrollo de acuerdo a la vocación del territorio, la población y el gobierno.¹⁷⁴

Es necesario asumir el estado actual que guarda el gobierno, la sociedad y las empresas frente a la dinámica global económica, cultural, científica y social, entender las áreas de oportunidad que representa insertarse en ésta dinámica para el desarrollo, asumir que se trata de una labor compartida donde el gobierno municipal debe retomar el liderazgo para concertar con los actores públicos y privados los objetivos de mediano y largo plazo así como definir su corresponsabilidad, incidir para que la sociedad asuma su responsabilidad y su voluntad para generar acciones conjuntas hacia el desarrollo y el bienestar social.

Probablemente, cuestiones decisivas que deben afrontar hoy las ciudades latinoamericanas pueden abordarse y resolverse con los actores urbanos: concertación entre agentes públicos y privados, creación de centralidades y de espacio públicos cualificados, reconstrucción de la cultura cívica, reforma político-administrativa para hacer más eficiente y más participativos a los

¹⁷³ *Ibidem.*, pp. 144-145.

¹⁷⁴ Enrique Cabrero, Isela Orihuela, y Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 111.

gobiernos locales y sobre todo modernización de la infraestructura urbana (servicios públicos, comunicaciones y áreas empresariales).¹⁷⁵

El proceso de planeación municipal debe dar lugar a la construcción de un proyecto de futuro incluyente de todos los actores que convergen en el territorio, además de definir cómo quiere ser visto por sus ciudadanos y por el exterior, cuestionar al gobierno local mismo, acerca de sus competencias, organización, estructura, relación con otros gobiernos y la atención hacia sus ciudadanos. Es necesario retomar su estructura histórica, legal, económica, política y social para construir el futuro desde sus propias capacidades, por lo que no puede estar en espera de una reforma política y administrativa o a expensas de mayores recursos por parte del gobierno nacional. El gobierno municipal debe asumir un papel promotor, de liderazgo y de cooperación.

El papel promotor del gobierno local no significa que el gobierno satisfaga todas las necesidades y demandas de la población por sí solo, consiste en apoyarse de los diferentes actores para asegurar la prestación de servicios, la construcción de infraestructura, fomentar el capital social, lograr acuerdos con otros ámbitos de gobierno, incentivar la cooperación, estimular la innovación, atraer inversión y lograr el consenso con la sociedad. Igualmente, consiste en fomentar el sentido de pertenencia, de identidad, de valor cívico, de participación cooperación y confianza entre la ciudadanía. Por último, consiste en la reinención continua del gobierno, innovar y aplicar nuevas metodologías y herramientas político-administrativas que permitan mejorar el funcionamiento del gobierno para responder las necesidades de la población con calidad, eficacia, eficiencia, economía y responsabilidad.

Las áreas de oportunidad son bastas para las acciones que el gobierno local puede implementar, tales como la atracción de la banca comercial que fomenten el crédito y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, realizar campañas internacionales para la atracción de inversores y turistas, promover y gestionar recintos para convenciones, emprender mecanismos para facilitar el

¹⁷⁵ *Ibidem.*, pp. 147.

establecimiento de empresas, desarrollar la planeación territorial y el ordenamiento urbano para el establecimiento de nuevos desarrollos habitacionales con acceso a servicios, establecimiento de parques industriales y tecnológicos, así como establecer zonas para el desarrollo de las actividades de servicios, procurar calidad en la justicia local, fomentar proyectos de desarrollo social, cultural, de educación y salud, financiar la construcción de infraestructura y brindar mantenimiento a los servicios.

Para ello, la planeación debe ser un proceso abierto y dinámico, es decir, que incluya a los actores políticos, económicos, instituciones educativas, organizaciones sociales y organizaciones vecinales y comunales en el establecimiento de los objetivos y la elaboración de las políticas y programas, que respondan a las necesidades y demandas de la población y de los grupos que interactúan en el municipio, a través de la institucionalización de la participación ciudadana, como puede ser el referéndum, la consulta ciudadana o a través de un instituto municipal de planeación conformado en su órgano de gobierno por representantes de diversos sectores sociales, que inciten a la consulta y evaluación permanente. Así mismo, hacer corresponsable a la población de las acciones y programas, que va desde aportar las contribuciones tributarias, hacer un buen uso de los servicios y espacios públicos, respetar los reglamentos, fomentar la participación vecinal, trabajar con las universidades e institutos.

Igualmente es necesario fortalecer los lazos de cooperación con otros gobiernos locales que permitan conocer experiencias exitosas y apoyarse para el desarrollo institucional. Acercarse a organismos internacionales promotores del desarrollo, como las agencias y programas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como ONU-Hábitat, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNICEF), la Red de Naciones Unidas en Administración Pública (UNPAN), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE) entre otras, que brindan asesoría técnica y en muchos casos tienen recursos concursables de programas y proyectos de acción local.

Además, trabajar en conjunto con los ámbitos estatal y federal y superar las diferencias políticas, para acceder a los recursos de programas federales y estatales a través de la coordinación, en materia de capacidades y recursos para la consecución de objetivos comunes, generando complementariedad y sinergias, así como solicitar su intervención para participar en proyectos de inversión con instituciones bancarias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

También, participar en los foros internacionales de gobiernos locales, expandir la difusión del municipio e integrarse a asociaciones internacionales como los proyectos de ciudades hermanas, donde se denoten las políticas públicas exitosas y el ambiente económico y social que permita atraer la cooperación y la inversión, tales como el Foro Global Reinventando el Gobierno organizado por el Departamento de Economía y Asuntos Sociales (UNDESA) de la ONU, o la Exposición Mundial Shanghái 2010 – Ciudad Mejor, Vida Mejor- que fungió como foro para conjuntar gobiernos locales y empresas. Asimismo, la difusión a través de revistas especializadas y páginas de internet que promuevan la inversión, el comercio como PROMEXICO (www.promexico.gob.mx) y el turismo como Vive México (www.visitmexico.com). Así como desarrollar plataformas de gobierno electrónico que sirvan como medio para contactar al gobierno y facilitar los trámites y servicios del municipio.

El municipio a través de un eficiente proceso de planeación, metodológico, incluyente, conocedor de su presente, pasado y visionario de su futuro, que asuma un papel de liderazgo para sentar las bases del desarrollo, sea promotor de la cooperación, la concertación y la corresponsabilidad, es posible sentar las bases para innovar rutas hacia la competitividad y al incremento de la productividad, la calidad de vida y el bienestar de los habitantes del municipio.

Conclusiones

Actualmente los gobiernos están inmersos en la dinámica de la globalización y la era de la información, las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales permean a todos los ámbitos de gobierno en un sentido tal que la relación entre naciones ya no se dan únicamente a nivel de gobiernos supranacionales, sino que la interacción que hoy vivimos se realiza entre gobiernos locales, a través de acuerdos económicos, de cooperación, de concertación y de la fijación de objetivos comunes. La división geográfica cada vez es sobrepasada por estos acuerdos en la medida que se tiende hacia la urbanización y el desarrollo regional. Insertarse en esta dinámica no es una opción, la decisión radica en la forma en que el gobierno municipal quiere integrarse a dicha dinámica.

En este sentido, los gobiernos locales necesitan reconocer que se encuentran frente a una nueva dinámica que les demanda un nuevo papel en la construcción del desarrollo, donde el liderazgo es el detonador que impulsa las actividades económicas y sociales orientadas a alcanzar un mejor nivel de vida, capaz de dotar de empleo, brindar acceso a servicios básicos de calidad, elevar la educación, aumentar la cobertura de salud, incentivar la investigación, crear productos de alto valor agregado, promover la cohesión social, incentivar la participación y corresponsabilidad ciudadana, así como fomentar la identidad y los lazos de solidaridad y cooperación.

Para lograrlo, el gobierno municipal debe ser capaz de diseñar un futuro de bienestar al cual se dirijan sus esfuerzos y recursos, para ello, es indispensable contar con un adecuado proceso de planeación como base fundamental para la construcción de dicho futuro. Sin embargo, la tarea no es planear *per se* para alcanzar dicho futuro, es necesario definir claramente el punto de partida, a dónde se quiere llegar y cómo se va a lograr, a través de un proceso estructurado, sistemático, democrático y participativo que permita orientar los objetivos, metas y acciones hacia el bienestar impulsando la competitividad.

Durante décadas se ha pensado en la planeación como la herramienta que permite diseñar los mecanismos para alcanzar el desarrollo, empero, la idea del desarrollo fue contemplada en términos de crecimiento económico, es decir, el incremento de la productividad y no en términos de desarrollo, que si bien es importante el incremento en la productividad, también está ligado al incremento en el bienestar de la población, en su ingreso individual, educación, salud, acceso a servicios de calidad, esparcimiento, vivienda, cultura, identidad y capital social.

En el discurso, la planeación ha buscado generar estándares de calidad de vida similares a los países “desarrollados”, en la práctica, la planeación ha sido utilizada para justificar las acciones emergentes para cubrir las necesidades más apremiantes de la sociedad, que si bien no carece de mérito, no cumple con los objetivos de la planeación en la construcción de un estado de bienestar para la población. Por ello, la planeación debe ser la construcción integral de una visión de futuro con un propósito claro de desarrollo social, que busque cubrir las necesidades actuales y futuras, además de instrumentar acciones de largo plazo mediante acciones continuas y sistemáticas con un objetivo definido.

Por ejemplo, ante la carencia de espacios en las aulas, la planeación sin objetivos de largo plazo diseñará acciones para cubrir el déficit de infraestructura educativa y solucionar el problema, por su parte, la planeación con visión prospectiva y objetivos de futuro definidos, diseñará acciones para satisfacer la demanda escolar actual, pero además buscará proveer de una educación de calidad, que permita brindar la oportunidad a cada estudiante de terminar sus estudios, para con ello elevar el capital humano que permita en el largo plazo acceder a la movilidad social intergeneracional, el desarrollo de capacidades, incrementar el fortalecimiento del tejido social, cívico y solidario, que en el agregado permita coadyuvar al desarrollo de la sociedad con efectos positivos sobre su ambiente.

Con base en lo anterior, una adecuada planeación del municipio debe reconocer:

- El contexto histórico, político, social y económico del municipio mexicano que permita reconocer su existencia como ámbito de gobierno.
- El marco legal que establece las atribuciones y funciones del municipio, que permita tomar consciencias de las obligaciones, su participación en el sistema nacional de planeación democrática y al mismo reconocer las áreas de oportunidad a partir de aquello que la ley le brinda potestad.
- La planeación como un proceso sistemático y ordenado, que dota de herramientas para en el largo plazo cumplir con una visión propia del desarrollo encaminado al bienestar social.
- Un diagnóstico holístico de la situación actual como punto de partida y de referencia del desarrollo, que de pie a un proyecto articulador de la sociedad y el gobierno para establecer y alcanzar objetivos comunes.
- La dinámica global de competitividad y cooperación en las que están inmersos los municipios y su potencial para el desarrollo del municipio.

Entender la construcción del municipio en el contexto político, jurídico y económico, derivado de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional, así como de la construcción de sistema de coordinación fiscal, permite vislumbrar al municipio como un ámbito de gobierno que recientemente se le ha otorgado la vitalidad necesaria para planear su desarrollo, al dejar de ser una figura administrativa territorial para tener la capacidad de gobernar en su territorio y asumir la responsabilidad de sus finanzas. Esto implica la posibilidad de expandir su actuación en la provisión de servicios públicos y de interactuar con el gobierno estatal y federal para la consecución de objetivos compartidos y concertar con la sociedad, lo que otorga al municipio una vitalidad social, política, financiera y jurídica para colocarse en el centro del desarrollo local y adoptar las medidas necesarias para mejorar su entorno, hacer frente a los problemas locales, participar en el desarrollo regional y convertirse en detonador del desarrollo.

Los municipios tienen la obligación legal de realizar la planeación municipal, asentada en la Constitución mexicana y complementada por la normatividad federal y estatal, la planeación del desarrollo tiene por objeto encaminar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para lograr objetivos comunes

que permitan satisfacer las necesidades de la población, establecer el eficaz desempeño del Estado en el desarrollo integral y sustentable del país, promover la participación ciudadana para incorporar sus demandas y aspiraciones y fortalecer la soberanía de la nación, el régimen democrático, republicano, federal y representativo. Para ello, el marco legal precisa objetivos, metas, estrategias y prioridades, asigna recursos, responsabilidades, determina instrumentos y plazos de ejecución que aseguren el acceso de la población a los beneficios de las acciones planeadas, mitiguen la escasez, disminuyan la pobreza y la marginación y eleven la calidad de vida de los habitantes.

No es una opción llevar a cabo una planeación, la opción es que tipo de planeación se necesita y la definición de los objetivos en el mediano y largo plazo para un eficiente cumplimiento del espíritu de la ley y el cumplimiento del objetivo del Estado. No se trata de llevar a cabo un proceso de planeación sólo por el hecho de ser una obligación legal, más bien, se trata de entender el proceso de planeación como una área de oportunidad del municipio para incorporar las demandas y necesidades de su población, para interactuar con los actores sociales, políticos y económicos que convergen en su territorio, es una oportunidad para sentar las bases de su desarrollo, definir su futuro y elevar el bienestar de la población.

Para concretar la planeación es necesario llevar a cabo un proceso sistemático y metodológico que identifique actores, recursos, objetivos, programas, metas y acciones en el corto, mediano y largo plazo, establezca la congruencia entre los objetivos previstos y las actividades realizadas. El producto final de dicho proceso es el Plan Municipal de Desarrollo, el cual es el instrumento rector del desarrollo del municipio y que representa el proyecto político, económico, social, cultural, administrativo, de convivencia y de participación. La propuesta es la inclusión de una visión prospectiva en la planeación que desarrolle la competitividad municipal, es decir, el establecimiento de una visión de futuro, donde no sólo se planea para hacer frente a las necesidades presentes, sino también para llegar a un estado de bienestar futuro, donde se incremente la

productividad, la calidad de vida, el empleo, al acceso a oportunidades, se mitigue la escasez y la marginación y se reduzca la pobreza.

Para ello, debe partir de un diagnóstico que exprese la realidad particular de cada sociedad, contener una estructura bien definida que sintetice las grandes líneas de acción, establezca la satisfacción de lo necesario y lo deseado, contemple el marco legal, diseñe políticas, programas, objetivos, metas e indicadores de lo que se quiere lograr en términos cuantitativos y cualitativos, sea medible y evaluable, así como flexible ante la contingencia, sin perder de vista los objetivos de futuro.

Para impulsar el desarrollo municipal hacia la competitividad, es necesario entender la dinámica global de intercambio económico, social y cultural en la que se compete para la atracción de recursos públicos y privados. La competitividad local tiene como objetivo fortalecer la capacidad del gobierno local para participar en el mercado internacional y nacional, atraer inversión, generar empleo, crear valor agregado, incrementar la productividad, ofrecer una mejor calidad de vida, promover la cohesión social, preservar la identidad, generar consensos y coordinar esfuerzos públicos y privados.

No obstante, la tarea no es simple, los gobiernos locales se enfrentan a una serie de retos y desafíos que permitan insertarse correctamente en la dinámica global, ya que ésta conlleva procesos de desregulación, privatización e injerencia de la inversión privada que modifican la cultura, la identidad y el sentido de pertenencia nacional para interiorizar nuevos patrones de una nueva cultura global, donde los lazos de solidaridad y cooperación pueden ser fragmentados por la competencia y la convergencia de múltiples identidades, un aumento en la pluralidad étnica y cultural que pone en riesgo la convivencia misma si no existen políticas de integración y cohesión social.

Una mala inserción en la dinámica de la globalización y no entender el concepto integral económico-social de la competitividad puede generar nuevos modelos de segregación y distribución inequitativa del ingreso, creando círculos de pobreza, desempleo de los menos calificados, polarización del espacio y

criminalidad, principalmente en las ciudades y zonas metropolitanas. Para disminuir estos riesgos, las políticas públicas que se desarrollen deben buscar la cooperación y la construcción de sinergias y acuerdos entre gobiernos locales para la prestación de bienes, servicios e infraestructura. Asimismo, contar con políticas sociales que busquen la igualdad de oportunidades y la inclusión social, mitiguen la pobreza y la marginación; promuevan la participación de los actores sociales y su corresponsabilidad en el diseño de objetivos, permitan la participación de la inversión privada para el funcionamiento de los servicios, mejoren la administración pública para ser profesional, eficiente, eficaz, de calidad, económico, ágil, transparente, cercano y con una buena capacidad financiera;

Igualmente, disminuir su dependencia a las transferencias federales a partir de un mejor sistema tributario, que incentive a los municipios a mejorar su recaudación, incrementar los niveles de educación, drenaje, electricidad, e ingreso *per cápita*, a presentar mejores planes de seguridad y servicios de agua, una eficiente regulación del uso del suelo acompañada una planeación y ordenación de los asentamientos humanos, industriales y comerciales y la construcción de proyectos ambientalmente sustentables y económicamente sostenibles; un compromiso con la inversión y no sólo con el gasto, es decir, que exprese resultados de impacto, a través del establecimiento de indicadores que no se limiten a la eficiencia y a la eficacia, sino que incluya metas y objetivos cuantificables que destaquen calidad, calidez, economía, oportunidad y satisfacción.

El municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población y el primero en donde los individuos acuden para hacer escuchar sus demandas y satisfacen sus necesidades, así como para dirimir los conflictos y buscar soluciones a los problemas que afrontan como individuos y como comunidad. Por ello, los gobiernos municipales deben entender que depende de sus acciones lograr un desarrollo social en su territorio, que no es necesario esperar a una reforma federal para poder actuar, que inclusive con las limitantes legales y financieras son capaces de promover el desarrollo local desde lo local.

Llevar a cabo un proceso estructurado de planeación abre la oportunidad al municipio de asumir la construcción de su futuro y hacer uso de las herramientas a su alcance, el capital humano, los valores sociales, la identidad, la imaginación y el ideal de un mejor futuro para comenzar a construirlo. Deben entender que su desarrollo compete a ellos mismos, de su capacidad de liderar los esfuerzos, coordinarse con los actores que convergen en el municipio y promover el desarrollo. De saber que no se trata de resolver sólo lo inmediato, sino de resolver con visión de futuro.

Se trata de planear con visión de futuro para situar al municipio en un ambiente de competitividad, a través de proporcionar una infraestructura adecuada de comunicaciones, telecomunicaciones y transporte, hacer uso de las tecnologías disponibles en comunicación, proporcionar espacios para el desarrollo de servicios especializados de alta calidad, fortaleciendo el desarrollo de redes de ciudades cooperativas y competitivas. Desarrollar la innovación, que permita añadir un alto valor agregado a la producción local al no ser solo reproductores sino también creadores de nuevos productos y servicios, vinculando la mano de obra calificada y el capital humano con la productividad empresarial que genere rentabilidad. Fortalecer la administración pública para brindar flexibilidad institucional, señalar al gobierno local como el generador del cambio, liderar los esfuerzos en una sola dirección, desarrollar procesos de cohesión social e identidad para incrementar el capital social, fortalecer los lazos de cooperación y concertación con los diferentes sectores de la sociedad así como con otros gobiernos locales y ámbitos de gobierno.

La planeación es un elemento que permite a un Municipio impulsar el desarrollo local y orientar los objetivos, metas y acciones hacia la competitividad, en la que se busca incrementar la productividad, la construcción de infraestructura, el desarrollo de capacidades, elevar la alimentación, educación y salud, fomentar la protección social, atraer inversión pública y privada, generar empleo, incrementar el ingreso, ofrecer bienes y servicios de calidad, mitigar la escasez, reducir la vulnerabilidad, disminuir la marginación e incrementar el bienestar.

Anexos

Anexo 1. Facultades Constitucionales Concurrentes, Explicitas e Implícitas para los Poderes de la Unión y los Estados

Artículo	Materia de acción
a) Facultades de los estados	
Art. 116	El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a lo establecido en la Constitución.
Art. 117	Los estados no pueden celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, acuñar moneda, emitir papel moneda, gravar el tránsito de las personas, prohibir o gravar alguna mercancía que cruce por el estado, contratar obligaciones o empréstitos con gobiernos extranjeros.
Art. 118	Los estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora.
Art. 119	Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
Art. 120	Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.
Art. 121	En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
Art. 124	Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.
b) Facultades concurrentes entre los poderes de la federación y los estados	
Art. 3 frac. VIII	El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación, expedirá las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.
Art. 4 párrafo 4	Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de

Artículo	Materia de acción
	salubridad.
Art. 17 párrafo 3	Ninguna persona podrá hacer justicia por sí misma. La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad.
Art. 18 párrafos 2, 3, 4	La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán en el ámbito de sus competencias, un sistema integral de justicia, pudiendo establecer convenios para que los sentenciados extingan sus penas en una jurisdicción diversa.
Art. 21 párrafos 5, 6	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución, así como la sanción de las infracciones administrativas.
Art. 26 párrafo 3	La ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.
Art. 27 frac. VI y XVII	Los estados y el Distrito Federal, a lo mismo que los municipios, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
Art. 71 frac. II y III	Las legislaturas de los estados tienen el derecho de iniciar leyes o decretos.
Art. 102 inciso b	El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos.
Art. 109 párrafo 1	El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.
Art. 116 frac. VI	La Federación y los Estados, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.
Art. 117 frac. IX	El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.
c) Facultades explícitas para el Poder Legislativo Federal	
Art. 24	El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.
Art. 26 párrafo 4	En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.
Art. 27	La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada a fuera del mar

Artículo	Materia de acción
párrafo 9	territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes de los Congresos.
Art. 28 párrafo 7	El Banco Central encargado de acuñar moneda y emitir billetes estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores.
Art. 71 frac. II	Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión tienen el derecho de iniciar leyes y decretos.
Art. 73 frac. I a XXIX	El Congreso tiene facultad para: I) Admitir nuevos estados; II) Formar nuevos estados dentro de los límites existentes; VII) Imponer las contribuciones para cubrir el presupuesto; IX) Impedir restricciones en el comercio entre estados; X) Legislar sobre hidrocarburos, minería, explosivos, comercio, apuestas, sorteos, servicios financieros, energía; XVI) Dictar leyes sobre nacionalidad, ciudadanía; XVII) Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, correos y aguas; XVIII) Establecer casas de moneda; XXIII) Expedir leyes que establezcan las bases de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; XXV) Dictar leyes para distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y; XXIX) Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, la explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y productos especiales.
Art. 74 frac. I y IV	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Expedir el Bando Solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de Presidente Electo; Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Art. 76 frac. V	Corresponde al Senado declarar la desaparición de poderes de un estado y nombrar un gobernador provisional a propuesta del Presidente
Art. 79 frac. I	La entidad de fiscalización superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales.
Art. 84	En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Congreso nombrará un presidente interino o sustituto.
Art. 85	Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, el Congreso designará a un presidente interino o provisional.
Art. 86	El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.
Art. 90	La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.
Art. 99	Los Magistrados Electorales serán elegidos por el voto de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Art. 121 párrafo 1 y	En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. Las leyes de

Artículo	Materia de acción
frac. 1	un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
Art. 122 frac. I	Corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de lo conferido a la Asamblea.
Art. 123 párrafo 2	El Congreso de la Unión expedirá leyes sobre trabajo.
Art. 130 párrafo 2	Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.
Art. 131 párrafo 2	El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.
Art. 132	Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; Mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.
Art. 135	La Constitución solo puede ser adicionada o reformada por el Congreso de la Unión.
d) Facultades Explícitas para el Poder Ejecutivo Federal	
Art. 27	La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.
Art. 28	El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado
Art. 29	En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, el Presidente con la aprobación del Congreso de la Unión podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.
Art. 33	El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.
Art. 71 frac. I	El Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes o decretos.

Artículo	Materia de acción
Art. 80	Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"
Art. 89	Las facultades del presidente son: promulgar las leyes del congreso; nombrar y remover a los secretarios, agentes diplomáticos, ministros, cónsules, oficiales superiores del ejército, procurador; preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior.
Art. 122 inciso b	Corresponde al Presidente iniciar leyes en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado en caso de remoción, al Jefe de Gobierno y enviar al Congreso los montos de endeudamiento para el Distrito Federal.
e) Facultades Explícitas para el Poder Judicial Federal	
Art. 103	Los tribunales de la Federación resolverán las controversias que por actos de la autoridad federal vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la competencia del D.F., o cuando los actos de éstos invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.
Art. 104	Corresponde a los tribunales conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento de leyes federales y de los recursos de revisión en amparo.
Art. 105	La Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; un Estado y otro, un Estado y el D.F.; dos municipios de diversos estados, El D.F. y un municipio; dos Poderes de un mismo estado; un estado y unos de sus municipios, un estado y un municipio de otro estado y entre dos órganos del D.F,
Art. 106	Corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal
f) Facultades Implícitas para los Poderes Federales	
Art. 73 frac. XXX	Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Fuente: Elaboración propia retomado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 05 de febrero de 1917, última reforma 24 de agosto de 2009, 136 artículos.

Anexo 2. Ejemplos del Sistema Estatal de Planeación

El Sistema Estatal de Planeación en las Constituciones Estatales

Estado de México

Artículo 139. 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 en base a la realidad objetiva, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su 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.

Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades.

Estado de Jalisco

Artículo 15. Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad. Para ello:

VI. Las autoridades estatales y municipales, organizarán el sistema estatal de planeación, para que mediante el fomento del desarrollo sustentable y una justa distribución del ingreso y la riqueza se permita a las personas y grupos sociales el ejercicio de sus derechos, cuya seguridad y bienestar protege esta Constitución.

Estado de Morelos

Artículo La administración pública se guiará por los siguientes principios:

119. III.- Los planes y los programas de la Administración Pública, tendrán su origen en un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que, mediante la consulta popular a los diferentes sectores que integran la sociedad civil, recogerá las auténticas aspiraciones y demandas populares que contribuyan a

realizar el proyecto social contenido en esta Constitución. La Ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Gobernador del Estado celebre convenios de coordinación con el Gobierno Federal y otras entidades federativas, e induzca y concierte con los particulares las acciones tendientes a su elaboración y control.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso del Estado tendrá la intervención que señale la Ley.

Estado de Hidalgo

Artículo 85. El desarrollo integral del Estado se llevará a cabo mediante un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad a dicho desarrollo. Los objetivos de la planeación estatal estarán determinados por los principios rectores del proyecto nacional, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los fines contenidos en esta Constitución, teniendo a conservar, en todo caso, la autonomía de la entidad, e impulsar la democratización política, social y cultural de la población.

Estado de Tabasco

Artículo 76. Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo, de la Entidad, para garantizar que éste sea integral, que fortalezca su soberanía y su régimen democrático y que, mediante el crecimiento económico que fomente el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el derecho.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica estatal, y llevará a cabo la regulación y fomentos de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades otorgadas por la Ley.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización política y cultural del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

1. “Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal”, *Guía Técnica*, núm. 8, Instituto Nacional de Administración Pública. 31 pp.
2. Ackoff, Russell L, *El arte de resolver problemas, “Las fabulas de Ackoff”*, México, Limusa, 2007. 255 pp.
3. Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 212 pp.
4. *Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999*, México, Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados, 1999.
5. ATKEARNEY, management consultants and Foreign Policy, [en línea], U.S.A., Dirección URL: <http://www.atkearney.com/index.php/Publications/global-cities-index.html>, [consulta: 12 de abril de 2010].
6. Borja, Jordi; Castells, Manuel, *Local y Global, “la Gestión de las Ciudades en la era de la Información”*, México, Taurus, 2000, 418 pp.
7. Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 3 ed., 2003, 1520 pp.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 407.
9. Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México, “Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995, p. 381.
10. Cabrero, Enrique; Orihuela, Isela; Ziccardi, Alicia, *Ciudades Competitivas-Ciudades Cooperativas, “Conceptos, claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas”*, México, Ed. Porrúa-CIDE, 2003. 648 pp.
11. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales, “Mecanismos de conciliación”*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, 2 edic., 427 pp.

12. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, 273 pp.
13. Chávez Presa, Jorge A., *Para Recobrar La Confianza En El Gobierno, "Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público"*, Fondo de Cultura Económico, 2004, p. 145.
14. *Competitividad Estatal de México 2006, "Preparando a las entidades federativas para la competitividad, 10 mejores prácticas"*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Escuela de Graduados en Administración Pública y "Política Pública del Tecnológico de Monterrey, 2006, 238 pp.
15. *Constitución de 1824*, [en línea], España, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes URL: www.cervantesvirtual.com [Consultado en línea: 30 de octubre de 2010].
16. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación 05 de febrero de 1917, última reforma 29 de julio de 2010, 136 artículos.
17. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, publicada el 10 de noviembre de 1917, última reforma 3 de septiembre de 2008. 149 artículos.
18. Convenio de Desarrollo Social que suscribe el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 1998
19. Córdova, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*, México, Ediciones Era, 1972, 30a reimpresión, 99 pp.
20. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicional un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2, se eroga el párrafo primero del Artículo 4, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.
21. Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

22. Decreto por el que se reforman y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de agosto de 2009.
23. *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2007. 213 pp.
24. *El Federalismo Mexicano, "Elementos para su estudio y análisis"*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1997, 3 edic. 176 pp.
25. El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios, Serie Guía para el Buen Gobierno Municipal, Tomo II, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)- Secretaría de Gobernación (SEGOB)-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)-Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA), México, 2004, pp. 67.
26. *El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*, México, Dirección de Apoyo al Desarrollo Jurídico Político Municipal, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
27. *Enciclopedia de los Municipios de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2005. [en línea], México, Dirección URL: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia, [consulta: 02 de noviembre de 2010].
28. *Enciclopedia Jurídica Omeba* [en línea], México, Dirección URL: www.omeba.com, [consulta: 12 de octubre de 2010].
29. *Encuesta Nacional de Gobierno Municipales 2004*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2004, 177 pp.
30. Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, "Régimen Constitucional del Sistema Federal"*, México, Ed. Porrúa, 1998, 325 pp.
31. FinFacts, Ireland's Business and Finance Portal, [en línea], Ireland, Dirección URL: <http://www.finfacts.ie/qualityoflife2007.htm>, [consulta: 12 de abril de 2010].

32. García López, Jesús, *Consideraciones y lineamientos para la administración de las obras públicas municipales*, México, Tesis, 1993, 252 pp.
33. García López, Jesús, *Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*, México, Tesis Doctoral en Estudios Latinoamericanos, 2009, 305 pp.
34. *Glosario de Estadísticas Sociodemográficas para el Ejercicio del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, [en línea], México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Dirección URL: www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=CP&c=14060&s=est, [consulta: 6 de abril de 2010].
35. *Glosario Política monetaria e Inflación*, [en línea], México, Banco de México, Dirección URL: www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/glosariopolmon.pdf, [consulta: 6 de abril de 2010]
36. *Glosario*, [en línea], México, Consejo Nacional de Población (CONAPO), Dirección URL: www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342, [consulta: 6 de abril de 2010]
37. Guillén López, Tonatiuh, coord. *Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*. México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales en Materia Municipal, IGLOM, 2004, 117 pp.
38. Hausmann, Ricardo; Lozoya Austin, Emilio, Mia, Irene, *The Mexico Competitiveness Report 2009*, Switzerland, World Economic Forum and Harvard University, 2009, 118 pp.
39. *Índice de competitividad sistémica de las entidades federativas (ICSar 2009), "Resumen ejecutivo"*, México, A-Regional, 2009, 32 pp.
40. *Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007*, [en línea], México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Dirección URL: www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/1778.pdf, [consulta: 6 de abril de 2010]. 27 pp.
41. Iturriaga, Arminda, *Historia del Municipio Mexicano, "Gobierno y Administración Municipal en México"*, México, SEGOB/CEDEMUN, 1993.

42. Jellinek, Georg, *Teoría del Estado*, Ed. Albatros, 1970, 687 pp.
43. *La Constitución de Estados Unidos con notas explicativas*, [en línea], U.S.A. Dirección URL: www.america.gov [Consultado en línea: 30 de octubre de 2010].
44. *La planeación del Desarrollo Municipal, Manuales para la Gerencia Municipal Vol. 3*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, 74 pp.
45. *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 1978, última reforma 24 de junio de 2009, 51 artículos.
46. *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. Periódico Oficial del Estado de México. Publicado 21 de diciembre de 2001, 52 artículos.
47. *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Última Reforma 13 de junio de 2003, 44 artículos.
48. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Diario Oficial de la Federación 30 de marzo de 2006, última Reforma 31 de diciembre de 2008, 118 artículos.
49. *Ley General de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004, 85 artículos.
50. *Ley General de las Personas con Discapacidad*, Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2005, última reforma 1 de agosto de 2008, 36 artículos.
51. *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, publicada el 22 de septiembre de 1992, última reforma 5 de enero de 2006, 170 artículos.
52. *Manual de normas para la actualización de la cartografía censal, "Vía sistema de Posicionamiento Global (GPS) Marco Teórico"*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Dirección URL: mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/normatividad/censal/normcens.pdf?s=geo&c=1079, [consulta: 6 de abril de 2010] 56 pp.
53. *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. México, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Estado de México, 2006. 99 pp.

54. Miklos, Tomas, *Criterios Básicos de Planeación*, México, ed. Instituto Federal Electoral, Serie: Cuadernos de Orientación Metodológica núm. 1, 1998. 92 pp.
55. Montemayor, Rogelio, *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*. [en línea], México, Dirección URL: www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev, [consulta: 27 de enero de 2009].
56. Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*. Madrid, Ed. Librería General de Victoriano Suárez, 1906. 493 pp.
57. Morales Gómez, Juan Miguel, *La Planeación del Desarrollo Municipal*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), serie: Manuales para la Gerencia Municipal vol. 3, 2001, 74 pp.
58. Ortigón, Edgar; Francisco Pacheco, Juan y Prieto, Adriana, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Chile, Serie Manuales núm. 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y social (ILPES-CEPAL), 2005, 124 pp.
59. Pérez Cuevas, Jorge, *Módulo no. 3 Planeación Estatal y Gubernamental*, serie *Diplomado en Técnica Hacendaria*, México, ed. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 53 pp.
60. Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985, 446 pp.
61. Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *Marco Institucional del Municipio y de la gestión para el desarrollo local*. Documento preparado para el Diplomado en Desarrollo Local y Planeación Municipal Participativa. INAFED-INDESOL, 2008, UAM-X. 38 pp.
62. Sassen, Saskia, "Situando Ciudades en Circuitos Globales", *Situando Ciudades en Circuitos Globales en Ciudades del Siglo XXI, ¿Competitividad o Cooperación?*, México, Porrúa, 2005, 648 pp.
63. Schwab, Klaus, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Switzerland, Word Economic Forum, 2009, 492 pp.
64. Scott, J., "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", en *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre de 2004, pp. 785-831.

65. Sempere, Jaime; Sobarzo, Horacio, *Federalismo fiscal en México*, México, Ed. El Colegio de México, 1998, 227 pp.

66. *Understanding Knowledge Societies, "In twenty questions and answers with the Index of Knowledge Societies"*, U.S.A, United Nations Department of Economics and Social Affairs, 2005, 168 pp.

Enlaces adicionales de consulta electrónica:

- www.inafed.gob.mx Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, contiene boletines, publicaciones en línea asesoría técnica e información para el fortalecimiento institucional.
- www.e-local.gob.mx Portal de información para el desarrollo en temas municipales, mejores prácticas y la enciclopedia de municipios.
- www.diputados.gob.mx Portal de la Cámara de Diputados con el acervo histórico de las disposiciones legales vigentes, sus reformas y acceso a las disposiciones estatales.
- www.iadb.org Portal del Banco Interamericano de Desarrollo, que ofrece estudios, investigaciones y proyectos de desarrollo.
- www.oecd.org Portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que ofrece investigaciones, experiencias y apoyos técnicos para el desarrollo.
- www.eclac.org Portal de la Comisión Económica para América Latina que ofrece investigaciones, experiencias y apoyo para reforzar las acciones económicas y promover el desarrollo social.