

20 00661



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

UNA PROPUESTA PARA APOYAR LA GESTION MUNICIPAL EN CUAUTITLAN IZCALLI ESTADO DE MEXICO, CON UN ENFOQUE DE PLANEACION ESTRATEGICA.

**T E S I S**  
Q U E P R E S E N T A :  
**HECTOR SANCHEZ ORTEGA**  
PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRO EN ADMINISTRACION**  
*(Organización)*

DIRECTOR DE TESIS:  
M. A. ERNESTO JAVIER GOMEZ LOPEZ

280713

CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Dedicatorias**

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Con veneración

A Mercedes, Héctor e Iván  
Con amor

A mi madre  
Con devoción

A Ernesto y David  
Con admiración

A mi jurado  
Con gratitud

A Laura  
Con deseos de que conquiste la cima

A *mis maestros*  
Con reconocimiento

A Enrique, Nicolás y Prisciliano  
Con agradecimiento

A mis compañeros de generación  
Con afecto

A Ivonne, Sofía, Nicolás y Roberto  
Con sentimiento de plenitud

# INDICE

	Pág.
Dedicatorias	
Introducción .....	III

## CAPÍTULO I CONTEXTO MUNICIPAL

1.1. Marco Histórico Reciente .....	3
1.2. Marco Jurídico .....	6
1.3. Políticas Públicas .....	15
1.4. Análisis de las Necesidades de la Población .....	20
1.5. Diagnóstico de la Gestión Institucional .....	24

## CAPÍTULO 2 EL PROGRAMA DE ACCIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DE UN ENFOQUE DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

2.1. Marco Teórico .....	35
2.2. La Dirección Estratégica .....	75
2.3. Diagnóstico Estratégico .....	100
2.4. El Programa de Acción Sectorial .....	122
2.5. El Programa de Acción Regional .....	124

## CAPÍTULO 3 LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

3.1. El Análisis Económico Financiero .....	130
3.2. La Planeación Financiera .....	140
3.3. Los Proyectos de Inversión .....	146

**CAPÍTULO 4  
EL PLAN ESTRATÉGICO**

4.1. Evaluación de la Estrategia Actual .....	156
4.2. Análisis del Entorno.....	157
4.3. Formulación de Estrategias.....	165
4.4. Desarrollo de Planes y Programas.....	166

**CAPÍTULO 5  
FACTIBILIDAD FINANCIERA DE LA PROPUESTA**

5.1. Identificación de Variables Clave .....	173
5.2. Hoja de Cálculo .....	177
Reflexiones Finales.....	182
Bibliografía.....	185

## INTRODUCCIÓN

En el discurso político contemporáneo, la evolución de la relación gobierno-sociedad, se inscribe en el escenario globalizador que apuesta a favor de la incorporación de la gerencia pública y el impulso a la innovación de la gestión institucional como sus detonantes.

El discurso político que campea en nuestro país, alude a dos propuestas: la primera ligada con la instrumentación de procesos de privatización de "empresas públicas ineficientes" y la segunda orientada a enfatizar las bondades de la gerencia y política pública –como clave estratégica de los gobiernos federal, estatal y municipal- y, la descentralización, participación ciudadana y fortalecimiento del municipio –como formas de la redistribución del poder económico, político y cultural hoy altamente concentrado en territorios y grupos de población restringidos-.

En este contexto, la movilidad política y la generación de nuevas reglas de juego político accesan a diferentes actores para impulsar nuevas formas de acción. Algunos de estos actores, conforman la "nueva élite de dirigentes", con un comportamiento de verdaderos "estrategas" que con una actitud diferente aceptan las crisis, pero no en su mente, sino formando parte de las fuerzas y tendencias de un entorno ambiental turbulento, competido, de cambio discontinuo y de innovación acelerada. Esos estrategas consideran que es un ambiente que ofrece oportunidades a quienes tienen los conocimientos, la sabiduría y la actitud mental positiva para aprovecharlas, o bien, presenta riesgos y amenazas para quienes por su actitud mental negativa sólo actúan por reacción ante la crisis.

Dado el marco de referencia brevemente descrito en los párrafos que anteceden, es intención del autor de esta tesis, acotar el proyecto de investigación en

función del tema denominado: “Una propuesta para apoyar la gestión municipal en Cuautitlán Izcalli, Méx., con un enfoque de planeación estratégica”.

El planteamiento del problema objeto de estudio, se identifica con un proceso *de socavamiento de la gestión institucional vigente*, cuyo impacto se manifiesta en: incumplimiento de programas, altos índices de inseguridad pública, niveles de bienestar deteriorados, insuficiente impulso a las actividades productivas, deficiente equipamiento urbano, obras públicas inconclusas, detección de asentamientos irregulares, reducción presupuestal, crecimiento de la deuda pública, etc.

Los objetivos generales que dan estructura al contenido de este documento y viabilidad a una propuesta alternativa de gestión municipal, están vinculados con: la construcción del marco teórico conceptual de la planeación estratégica, la formulación de un diagnóstico del medio externo y del entorno interno municipal para visualizar probables escenarios a considerar, la propuesta de un modelo de planeación estratégica que dé contexto a un programa sustentable de acción municipal en beneficio de la comunidad izcallense, así como el análisis del origen y aplicación de los recursos financieros municipales.

El desarrollo del trabajo da respuesta entre otras a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas que prevalecen en el Municipio? ¿Qué marco jurídico regula la gestión municipal? ¿Cuáles son las propuestas teóricas del pensamiento estratégico contemporáneo? ¿La política pública debe cohesionar el interés social y erigirse en andamiaje técnico de la gerencia estatal? ¿La dirección estratégica define la formulación de programas de gobierno? ¿La construcción de escenarios promueve una visión hacia el futuro para el proceso de toma de decisiones? ¿El análisis de los aspectos financieros permite evaluar la gestión institucional?

El examen del marco teórico que sirve de sustento al pensamiento estratégico en el que se apoya la adopción de una propuesta metodológica susceptible de utilizarse como instrumento de análisis y decisión para apuntalar otra perspectiva de gestión municipal, se inscribe en la revisión selectiva de algunos enfoques aportados por planificadores, estrategas y escenaristas.

La premisa básica que inspira el contenido de este documento académico, hace referencia a la importancia que reviste la gestión institucional de planes, programas y proyectos para impulsar, fortalecer o consolidar el deliberado proceso de desarrollo económico y social en el ámbito municipal. Se destaca cómo el desafío municipal se ve inmerso en los cambios encaminados a la modernización de la relación gobierno-sociedad bajo la óptica de la planeación estratégica.

El tipo de diseño que se adopta para la investigación, es propositivo-descriptivo y se apoya en el estudio del municipio de Cuautitlán Izcalli, Méx. En la fase contextual de la investigación se describe el impacto de la gestión tradicional entre la comunidad asentada en el territorio municipal en función del análisis de la información disponible. En la fase propositiva se describe la gestión estratégica como la alternativa directriz que confiere viabilidad a futuros programas de acción municipal.

El desarrollo de la investigación se plantea a través de cinco capítulos:

El contenido del primero se orienta a describir el conjunto de antecedentes que dan contexto al análisis del municipio, a efecto de introducir la premisa básica de la investigación: La gestión institucional como medio para apuntalar procesos de desarrollo económico y social sustentable. De ahí que sean de capital importancia: el marco histórico, el marco jurídico, las políticas públicas, el análisis de las necesidades de la población y el diagnóstico de la gestión institucional. Se intenta



acotar el ámbito de la gestión en función de: las características físicas y socioeconómicas que identifican al territorio municipal; la normatividad como fundamento legal expreso del quehacer municipal y de las restricciones en las que se ve inmersa la acción gubernamental; las políticas públicas como la búsqueda y la articulación de nuevas imágenes de la naturaleza de la gestión vía participación social para dinamizar el proceso: problema detectado –consenso social-programa de acción-impacto logrado-evaluación; en este escenario las necesidades de la población configuran el (los) problema (s) que afecta (n) a la comunidad y la propuesta para inducir un orden de prioridades para su (s) solución (es); los resultados de la gestión institucional se hacen evidentes con un análisis del origen y la aplicación de los recursos financieros en los ámbitos sectorial y regional, y con la interpretación de la estructura del gasto público.

En el segundo capítulo se hace referencia al Programa de Acción Municipal a través de un enfoque de planeación estratégica. Con el desarrollo del marco teórico se intenta acreditar el cumplimiento de dos expectativas. a) dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas con anterioridad y b) abordar el estudio de algunas estructuras del pensamiento estratégico contemporáneo, a efecto de proponer para el ámbito municipal un guión metodológico, que bajo la óptica empresarial aporte una visión diferente de la gestión institucional. En el apartado: la dirección estratégica, se revisa la construcción de escenarios como expresión de la racionalidad municipal, pero con relación a la falta de correspondencia en la interacción del trínomio: gobernabilidad-democracia-mercado, con el propósito de vincular la toma de decisiones al equilibrio inestable. La propuesta que se plantea para apoyar la gestión institucional descansa en un modelo estratégico y sistémico que intenta darle cauce al principio de racionalidad cuyas líneas de gestión se sostienen en: a) La acuñación de un paradigma, b) La elaboración de planes ciudadanos; c) La calidad total en la prestación de servicios; d) La articulación de equipos de trabajo eficientes y, e) Los sistemas de apoyo municipal. En el inciso:

diagnóstico estratégico, se estudian el medio externo y el entorno interno de la organización municipal que nos ocupa, a través de la aplicación de la matriz DAFO –debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades- con la finalidad de visualizar las posibles estrategias -ofensiva, defensiva, de sobrevivencia y adaptativa- en función de las cuales descansarán las decisiones a tomar. El análisis del medio externo –amenazas y oportunidades- contempla los siguientes aspectos: las necesidades de la población, la nueva relación gobierno-sociedad, el análisis de la situación que guarda el compromiso municipal en los ámbitos sectorial y regional, el entorno macroeconómico y político nacional, y, el impacto de la economía global. El análisis del entorno interno –fortalezas y debilidades- aborda los siguientes renglones: la normatividad y la organización, las finanzas municipales, las obras y los servicios públicos, los recursos humanos, y, la planeación y programación del desarrollo urbano y rural. En los rubros: programa de acción sectorial y programa de acción regional se incluye la construcción de las estrategias que dan soporte a las acciones que afianzan el cumplimiento de la misión, los objetivos estratégicos y, la concepción de largo plazo previstos para el municipio, en función del paradigma: usuario satisfecho con servicios públicos de calidad. La propuesta implica jugar con las alternativas de intersección: debilidades-oportunidades; fortalezas-oportunidades; y, fortalezas-amenazas para sustentar las estrategias correspondientes.

Con el tercer capítulo se analiza la gestión financiera municipal durante dos periodos de gobierno consecutivos, a través de la evaluación de toma de decisiones. Los incisos integrantes del capítulo son: el análisis económico-financiero; la planeación financiera; y, los proyectos de inversión. En el primer apartado, se describe la aplicación de una propuesta metodológica basada en información deflactada, con la que se estudia la evolución del ingreso/gasto en Cuautitlán Izcalli, Méx., por rubros de composición a efecto de utilizar algunos indicadores de gestión financiera como son: el balance relativo, la capacidad financiera administrativa, la dependencia financiera y la inversión municipal potencial. En el segundo inciso, se

plantea el uso de algunas técnicas de ajuste de equilibrio presupuestal, partiendo del principio que consigna: la diferencia entre la suma del gasto corriente y la deuda pública e ingresos ordinarios, es igual al monto que se prevé para la inversión física. Además, se enfatiza en el enfoque de planeación financiera que conduce a dar estructura al anteproyecto de gasto público por objeto del gasto, por programas y por dependencias. En la última sección del capítulo, se aborda la dificultad que implica evaluar la toma de decisiones vía proyectos de inversión cuando la asignación de recursos proveniente de aportaciones estatales y federales se practica al margen de una estructura programática presupuestal aparentemente asentada en el Plan de Desarrollo Municipal. La ausencia del proceso: planeación-programación-presupuestación, limita la adopción de mecanismos de seguimiento, control y evaluación a programas municipales; este antecedente, obliga el análisis –en otro capítulo- del Presupuesto por Programas como herramienta soporte del Plan Estratégico.

El contenido del cuarto capítulo, recoge la propuesta de quien esto escribe, como aportación a la visión del escenario globalizador que alude al impulso de la innovación en la gestión pública, a través de la formulación de un Plan Estratégico *para Cuautitlán Izcalli, Méx. Se presenta un proyecto de adaptación de las variables internas de la organización municipal a las necesidades cambiantes del entorno externo para dar sentido a los programas que abren cauce a los objetivos estratégicos. La composición del contenido capitular descansa en cuatro divisiones: la evaluación de la estrategia actual; el análisis del entorno; la formulación de estrategias; y, el desarrollo de planes y programas. En el inciso 1, se identifica la estrategia adoptada, esquematizando la síntesis de los hechos relevantes vinculados con la intersección amenazas-debilidades. La evolución de estos hechos ha condicionado la gestión creciente y puesto en evidencia el reto a considerar para impulsar la gestión a futuro. El apartado 2 contempla la diagramación de hechos que da expresión a la secuencia en la que se inscribe el escenario que contextúa el*

diseño de estrategias adaptativas, ofensivas y defensivas susceptibles de formularse *para apuntalar los programas de acción sectorial y regional*. Para tal propósito, el examen de los entornos interno y externo implica del análisis de las intersecciones: debilidades/oportunidades; fortalezas/oportunidades; y, fortalezas/amenazas –resultado de diagramas de amedrentamiento, de aprovechamiento y de apuntalamiento-. En la división 3, se resumen las estrategias a impulsar con base a los siguientes criterios: la intersección, el tipo, la vertiente, el escenario, y, el objetivo estratégico. En el rubro 4 se enuncian las acciones gubernamentales a emprender durante la próxima gestión municipal; lo anterior, se sustenta en las directrices que dan marco de referencia al proyecto estratégico en los ámbitos sectorial y regional. La estructura del proyecto se fundamenta en: objetivos estratégicos y operativos, programas, proyectos, líneas de acción y calendarización de actividades.

Con el propósito de articular el contenido del capítulo recién sintetizado, sirve el capítulo quinto denominado factibilidad financiera de la propuesta, para hacer evidente que la gestión municipal –como conjunto de actividades inscrito en un proceso administrativo integral-, se preocupa por garantizar una coordinación entre los planes y programas municipales, por su implementación a través de la ejecución de tareas –por conducto de las unidades administrativas involucradas- y, por las actividades de control y evaluación como mecanismo de verificación en torno a si lo realizado corresponde a lo planeado para que de lo contrario se identifiquen y corrijan las desviaciones.

Para dar expresión tecno-operativa al enunciado del párrafo anterior, el desarrollo de la estructura capitular descansa en dos apartados: la identificación de variables clave y la hoja de cálculo.

En el primero se enfatiza la vinculación de la dimensión administrativa con la *funcional para efecto de operacionalizar las estrategias adoptadas, vía presupuesto*

por programas, en virtud de que la gestión municipal implica reconocer a las actividades de planeación, programación, presupuestación y control como un proceso integrado. En este apartado se integran las dos principales funciones de la gestión municipal; la que se refiere a la concertación de los diversos intereses de la comunidad con el ánimo de garantizar su coherencia y desarrollo, a través de la prestación de servicios; y, la que está orientada a la administración de los recursos que posee el municipio –humanos, financieros, materiales y técnicos-.

En la segunda sección de este capítulo, se presentan dos propuestas para evaluar la gestión municipal: una está ligada con la incidencia del gasto público en el *ámbito municipal mediante el análisis de la política presupuestaria relacionando las categorías programáticas: año, clasificación del gasto, unidad responsable, función sub-función, sector, programa, proyecto, objeto del gasto y, fuente de financiamiento*. Con la otra propuesta, se intenta la aplicación de indicadores para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos –con base a los programas que le dan soporte-, *ubicados en el contexto de la función, la sub-función y el sector*.

## CAPITULO 1. EL CONTEXTO MUNICIPAL.

La gestión institucional como medio para apuntalar procesos de desarrollo económico y social es la premisa básica de investigación en el estudio que nos ocupa. Este capítulo constituye su marco de referencia en el ámbito municipal y en él se pretende dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas que prevalecen en el municipio?

¿Qué marco jurídico regula la gestión municipal?

¿La política pública debe cohesionar el interés social y erigirse en andamiaje técnico de la gerencia estatal?

Para acreditar el objetivo que vincula el planteamiento que precede con la estructura capitular, también se analiza la inversión municipal ejercida durante el periodo 1994-1996.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el municipio en el Estado de México puede ser descrito en función de tres referentes contextuales:

El primero comprende de 1940 a 1973 y los aspectos centrales que lo caracterizan pueden resumirse así: en el ámbito nacional, el país se perfila hacia un desarrollo industrial; la población eminentemente rural y agraria inicia un proceso de tránsito para aspirar a convertirse en urbana; se continúa fortaleciendo la centralización en torno a la figura del ejecutivo federal y de la capital de la República, situación que se reproduce en el ámbito de las entidades federativas, Con respecto a los municipios y a la sociedad civil, ésta tendencia de fortalecimiento del centro derivada del proceso industrialización-urbanización-polarización, repercute en razón inversa a la vida local; en consecuencia, el desarrollo del municipio es lento y relativamente poco significativo.

El segundo referente corresponde al periodo 1973-1989 y se inscribe en los siguientes acontecimientos: el inicio de la década de los setentas es portavoz de la crisis que ha afectado al sistema capitalista mundial en la época contemporánea, la cual cobra mayor virulencia en la siguiente década. En el ámbito nacional la estrategia de crecimiento y desarrollo conocida como el modelo de desarrollo estabilizador llegaba a su fin. Es a partir de 1982 que el Estado intenta apuntalar una nueva estrategia de desarrollo basada en el mercado por la vía del modelo neoliberal. A nivel municipal se impone el uso de la planeación económica y social, como una necesidad impostergable con el propósito de hacer frente a la crisis, ascender a nuevas etapas de desarrollo y proyectar la administración municipal hacia una mayor racionalidad, eficiencia y eficacia en sus actividades político-administrativas<sup>1</sup>.

El tercer referente se identifica con la década de fin de siglo, los elementos que lo matizan pueden ser enunciados de ésta manera: en el ámbito nacional se experimenta un proceso de transición democrática como respuesta a las crisis recurrentes vinculadas con el círculo vicioso recesión-inflación-devaluación y a los obstáculos que ello conlleva: salarios-bancos-deuda. En el quehacer municipal se exploran nuevas imágenes de la administración y gestión públicas a efecto de dar soporte efectivo a la política de modernización del Estado. Ahora la gestión pública, -acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas- connota una orientación más agresiva, encaminada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales; se trata de apoyar con enfoques modernos de administración la gestión, política pública y desarrollo social.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Moreno Espinosa Roberto (Coordinador), *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México Gobierno del Estado de México*, p.p 179-194.

<sup>2</sup> Ospina Bozzi, Sonia M. *Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública*, Artículo publicado en la revista del CIDE, *Gestión y Política Pública*, p.p 38-49

## 1.1. MARCO HISTORICO RECIENTE.

En el Estado de México, a partir del decreto publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado el 23 de junio de 1973, se crea el municipio de Cuautitlán Izcalli con el objetivo de regular asentamientos y reducir el congestionamiento del área metropolitana del Distrito Federal. Su creación fue producto de una rigurosa evaluación de alternativas y de estudios de potencial demográfico que proyectaban la *concepción de una ciudad modelo* para el país. Sobre la base de este antecedente se requería de un área con una ubicación estratégica preferentemente situada a lo largo del cordón de infraestructura formado por la Autopista México-Querétaro, la carretera Cuautitlán-Tepetzotlán y los *grandes conductores central y poniente* de la Ciudad de México; es por ello que, su localización implicó de la segregación territorial de los municipios de Tultitlán, Cuautitlán y Tepetzotlán para disponer de una extensión de 109.9 Kms.<sup>2</sup> susceptible de acoger hasta un millón seiscientos mil habitantes.

El proyecto original apuntaba el ordenamiento de la ciudad hacia un desarrollo urbano planificado cuyo escenario a largo plazo se sustentaría en una evolución basada en el impulso, fortalecimiento y consolidación de la zona industrial, la zona de servicios y comercios y la zona habitacional; la propuesta comprendía el desarrollo de *secciones completas ubicadas perpendicularmente a lo largo de una especie de columna vertebral* donde se situarían los servicios públicos principales y de uso más intenso.

El perfil monográfico se ajusta --en términos sucintos- a la siguiente descripción:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> H Ayuntamiento Constitucional. *Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 1997-2000*, p p 16-22



El territorio municipal de Cuautitlán Izcalli, se localiza en la zona norte del Estado de México entre los 19° 35'05" y 19° 43'44" de latitud norte y los 99° 10'31" y 99° 17'23" de longitud oeste con una altitud promedio de 2,320 msnm. ; ocupa una superficie de aproximadamente 110 Km<sup>2</sup> y su área urbana cubre el 47 % de su extensión.

Se encuentra limitado al norte por los municipios de Tepetzotlán, Cuautitlán de Romero Rubio y Teoloyucan; al sur por Tlalhepantla de Baz y Atizapán de Zaragoza; al este por Cuautitlán de Romero Rubio y Tultitlán y al oeste por Tepozotlán y Nicolás Romero.

Su estructura territorial está integrada por 17 fraccionamientos urbanos, 36 colonias urbanas, 8 fraccionamientos habitacionales urbanos, 28 unidades en condominio, 14 ejidos, 13 pueblos y 5 fraccionamientos industriales.

La superficie territorial está conformada por un área plana, que ocupa una extensión de 6,100 hectáreas formadas por aluvión, que se localiza en la parte centro y norte del municipio; y por zonas elevadas en el oeste y sur, destacando los cerros de la Quebrada y Barrientos. Estas zonas cubren una extensión de 4'700 hectáreas y en ellas se localizan lomeríos formados por areniscas y tobas volcánicas.

El clima es de tipo templado subhúmedo con lluvias en verano; la temperatura promedio anual asciende a los 16° C; El rango de precipitación oscila entre los 700 y 900 mm. ; y, los vientos predominantes proceden del noreste.

El aprovechamiento de los recursos hidrológicos provenientes de mantos subterráneos tiende a dificultarse dado el nivel de abatimiento del manto friático, ya que el caudal de agua que se extrae rebasa el 100 % de la capacidad de recarga.

Los escurrimientos se forman en el Río Cuautitlán y el Río Hondo de Tepozotlán y por los Arroyos San Agustín y San Pablo; por embalses como la Presa o Lago de Guadalupe, Presa Angulo y El Rosario.

Los cuerpos de agua se encuentran contaminados, para la agricultura se utiliza el agua del río Cuautitlán y sólo en época de crecimiento.

La distribución del uso del suelo consignada por el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 1994-1996 se expresaba de la siguiente manera:<sup>4</sup> de las aproximadamente 11 mil hectáreas de superficie municipal, 2,750 están destinadas a uso agrícola, el área vinculada con uso pecuario cubre una superficie de 1'029 hectáreas, la zona de bosque se asienta en 451. De la superficie total, 135 hectáreas presentan altos índices de erosión, 385 se encuentran ocupadas por cuerpos de agua, 5'197 son áreas urbanizadas y 1'043 están ocupadas por instalaciones industriales.

El enfoque sobre este aspecto que presenta el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 1997-2000 se consigna así: "Las áreas urbanas y urbanizables de Cuautitlán Izcalli están demarcadas en conjunto por el límite de crecimiento urbano, y ascienden a 8,288 hectáreas. De las cuales 5,197 hectáreas son áreas urbanas y 3,091 hectáreas conforman las áreas urbanizables; estas últimas a su vez se integran por baldíos, extensiones no urbanizadas y superficie ejidal que se incorporará al desarrollo urbano. El área de preservación ecológica, por su parte, está configurada por 2,705 hectáreas incluyendo los cuerpos de agua".<sup>5</sup>

Las condiciones ambientales de Cuautitlán Izcalli están determinadas por las características de un municipio eminentemente urbano; los recursos naturales son

---

<sup>4</sup> H Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli *Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 1994-1996*, pp. 4-5  
<sup>5</sup> *Op cit*, pág 20

escasos y ello impide su explotación en gran escala; las especies vegetales y animales son reducidas, incluso inexistentes en gran parte del municipio.

## **1.2. MARCO JURÍDICO.**

Leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas son las bases jurídicas que dan contexto a la gestión pública en el ámbito municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49 y 115 establece que la forma de gobierno se constituye a partir de la existencia de una República representativa, democrática, federal, con división de poderes y municipio libre como expresión de la voluntad del pueblo, del cual dimana todo poder público y se instituye para su beneficio por la vía del ejercicio de su soberanía.

El Sistema Federal Mexicano, tiene su antecedente en la concepción de Pacto Federal (convenio en función del cual en forma libre y voluntaria deciden sus miembros –estados independientes- integrarse en una Federación en forma permanente aceptando no contravenir las normas derivadas de un sistema político total).

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. El municipio es una institución de derecho público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las bases jurídicas que dan fundamento al municipio son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del artículo 115; las Constituciones locales; Las Leyes Orgánicas Municipales; las bases normativas de los congresos estatales y las disposiciones administrativas de los Ayuntamientos.

En el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, <sup>6</sup> el fundamento del funcionamiento municipal queda establecido mediante los artículos: 7; (base de división territorial y de organización) 8; (fundamento constitucional de la Ley Orgánica Municipal) 11; (bases de la prelación jerárquica entre los poderes del estado y del municipio) 15; (bases de la personalidad jurídica del municipio) 17; (bases de la representación jurídica del municipio por el estado, en los asuntos que se tratan y resuelven fuera del territorio) 59; (derecho de iniciativa de leyes y decretos: 59 IV) 70; (relativo a las facultades y obligaciones de la legislatura con respecto a los municipios: 70 V, VI, VII y XX) 89; (relativo a las obligaciones del gobernador: 89-VI, XXIII, XXX y XXXI) 135; 136; 142; 143; 144; 147; 149; 151 y 183 (constitución, atribuciones, derechos, obligaciones de los ayuntamientos y hacienda pública de los municipios).

Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El ayuntamiento es una corporación compuesta de un alcalde y varios concejales (presidente municipal, síndico(s) y regidores) para la administración de los intereses de un municipio. Esta corporación asume funciones colegiadas mediante reuniones deliberativas a través de sesiones (cabildo).

---

<sup>6</sup> Gobierno del Estado de México *Prontuario de Legislación Fiscal 1994*, pp 14-15, 22-26; 32-34; 42-44 y 49

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento están previstas por la Ley Orgánica Municipal. Por ejemplo el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>7</sup> establece entre otras las siguientes atribuciones:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; con relación a la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de *los servicios públicos*.

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

---

<sup>7</sup> Gobierno del Estado de México Op. cit pp 89-91

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.

XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.

Ahora bien, en materia de servicios públicos –"el servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural"<sup>8</sup> el marco jurídico aborda los órdenes federal, estatal y municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción III del artículo 115 atribuye a los municipios el desempeño de los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

---

<sup>8</sup> Montaño, Agustín. *Manual de Administración Municipal*, pág. 37.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México contempla –en forma indirecta: art. 143- algunas indicaciones en torno a los servicios públicos municipales; sin embargo, es en el ámbito municipal donde se abunda más al respecto, por la vía de los Bandos (bando en su acepción gramatical y jurídica significa anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente. El Bando Municipal es el conjunto de disposiciones que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción).

En los artículos 33 a 36 del Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli, vigente para el período 1997-2000<sup>9</sup>, se establece que el Ayuntamiento organizará la administración, funcionamiento, conservación y uso de los servicios públicos, los cuales deberán proporcionarse en forma general, permanente, eficiente y continua. Los servicios públicos son:

- I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia y disposición de desechos.
- IV. Mercados y centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastros.
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
- VIII. Seguridad pública, tránsito y bomberos.

La prestación de uno o varios servicios públicos podrá concesionarse a particulares, excepto seguridad pública, tránsito, alumbrado público y los que afecten la estructura y organización municipal. En la prestación de los servicios públicos el

---

<sup>9</sup> H Ayuntamiento Constitucional. *Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli 1997-2000 Gaceta Municipal 001-97*, pág.. 18.

Ayuntamiento podrá coordinarse o asociarse con la Federación, el Estado o con otros municipios.

En materia de finanzas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 115, fracción IV que el municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos, que las legislaturas establezcan a su favor.

La administración financiera municipal implica también de la observancia de ordenamientos diversos tales como:

- Constituciones Locales.
- Ley de Hacienda de los Estados.
- Leyes de Ingresos de los Estados.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Código Fiscal Municipal de las Entidades.
- Leyes de Ingresos de los Municipios etc.

En términos generales cabe mencionar que la Ley de Ingresos Municipales es el instrumento jurídico que confiere facultades a los ayuntamientos para cobrar los ingresos a que tienen derecho. "Ingreso público es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad. Toda recepción de numerario en las áreas del Estado debe considerarse como un ingreso, aunque no tenga el carácter definitivo".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, pág 33.



Los ingresos municipales provienen de dos fuentes, las directas u ordinarias y las indirectas o extraordinarias. Los ingresos ordinarios son los que se perciben en forma constante y regular, éstos se conforman por:

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Participaciones.

*Impuestos.-* Son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todos aquellos individuos que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Por ejemplo, el impuesto predial.

*Derechos.-* Son los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Por ejemplo, por servicios que preste el Registro Civil.

*Productos.-* Se componen de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales. Por ejemplo, la venta de bienes muebles e inmuebles.

*Aprovechamientos.-* Son todos los ingresos de la hacienda pública municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones. Por ejemplo, las multas.

*Participaciones.-* Son los porcentajes de la recaudación federal total, que las leyes estatales o federales conceden a los municipios.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> INAP. *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales Guía Técnica No. 3* INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal pp. 5-8

Los ingresos extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales. Los ingresos extraordinarios se integran por:

- Créditos.
- Contribuciones Especiales.

*Créditos.*- Son los ingresos que percibe el municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones. Pueden ser otorgados por la federación, el estado, cualquier institución crediticia o particulares.

*Contribuciones especiales.*- Son aquellos recursos que recibe el municipio eventualmente, por ejemplo, cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial para aportación de mejoras.<sup>12</sup>

La Ley Orgánica Municipal confiere al tesorero la responsabilidad de recaudar los ingresos y realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento; en consecuencia, una de sus atribuciones básicas será la formulación del presupuesto de egresos. "Por gasto público se entiende el conjunto de erogaciones que el municipio realiza en la prestación de servicios municipales, así como para cubrir las percepciones y requerimientos del aparato administrativo; dentro del proceso presupuestal el denominado ejercicio del presupuesto viene a ser un instrumento básico de política municipal, pues el impacto del mismo incide directamente en el municipio, por tanto tiene que ver éste con la orientación y dirección de los recursos; es el gasto público el que permite al estado y la federación el desarrollo económico y social."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> INAP Op cit pp 8-9.

<sup>13</sup> Dutilly Palmer, Ricardo *Las Finanzas Locales. Artículo publicado en la revista del IAPEM Gestión de Grandes Ciudades*

En materia de planeación municipal, "el proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo, permiten formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo."<sup>14</sup> el marco jurídico contempla los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los artículos 25, 26 y 115 establece que el estado está obligado a ejercer la rectoría del desarrollo económico sobre la base de los lineamientos del sistema nacional de planeación democrática; y, el municipio es el responsable de formular y ejecutar el plan de desarrollo municipal.

En el ámbito estatal, las bases legales que dan fundamento a las actividades de planeación están contenidas en:

- Constitución Política del Estado de México.
- Ley Estatal de Planeación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley de Asentamientos Humanos.

La Constitución Política del Estado de México en el artículo 77 fracción VI establece que el Estado es responsable de la organización de un sistema de planeación y, faculta al Ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema. También dispone que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en términos de una planeación democrática.

---

<sup>14</sup> INAP *La Planeación del Desarrollo Municipal Guía Técnica Núm 10* INAP Centro de Estudios de Administración Municipal, pág 20

La Ley de Planeación del Estado de México define a través del artículo 4º que sobre la base del plan de desarrollo estatal se elaborará el plan de desarrollo municipal y vía artículo 34 fracción III señala la que los ayuntamientos establecerán las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos correspondientes.

En el orden municipal, el artículo 53 del bando municipal de Cuautitlán Izcalli vigente para el periodo 1997-2000, se establece la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal como organismo auxiliar del ayuntamiento para la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.

Después de haber abordado de manera sucinta el contexto jurídico, se concluye que la administración pública en el ámbito municipal se orienta a eficientar el destino del gasto -- corriente y de inversión -- en función de los criterios de asignación presupuestal vinculados con la administración, funcionamiento, conservación y uso de los servicios públicos dentro de la prospectiva planteada por el plan de desarrollo municipal como expresión por un lado de las necesidades reales y sentidas de la población asentada en su territorio y por el otro de la política pública derivada del modelo de desarrollo económico y social adoptado por el Estado.

### **1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS.**

*El marco jurídico que da fundamento a la administración pública municipal* explicita las implicaciones del carácter político de las burocracias gubernamentales; y, la especificidad del desempeño administrativo en el orden municipal; de tal forma que connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el status quo; y, *el sistema político que da fisonomía a la relación estado – sociedad* hasta la década de los 80's matiza el hecho de que México es un estado que cuenta entre otras con las siguientes características:

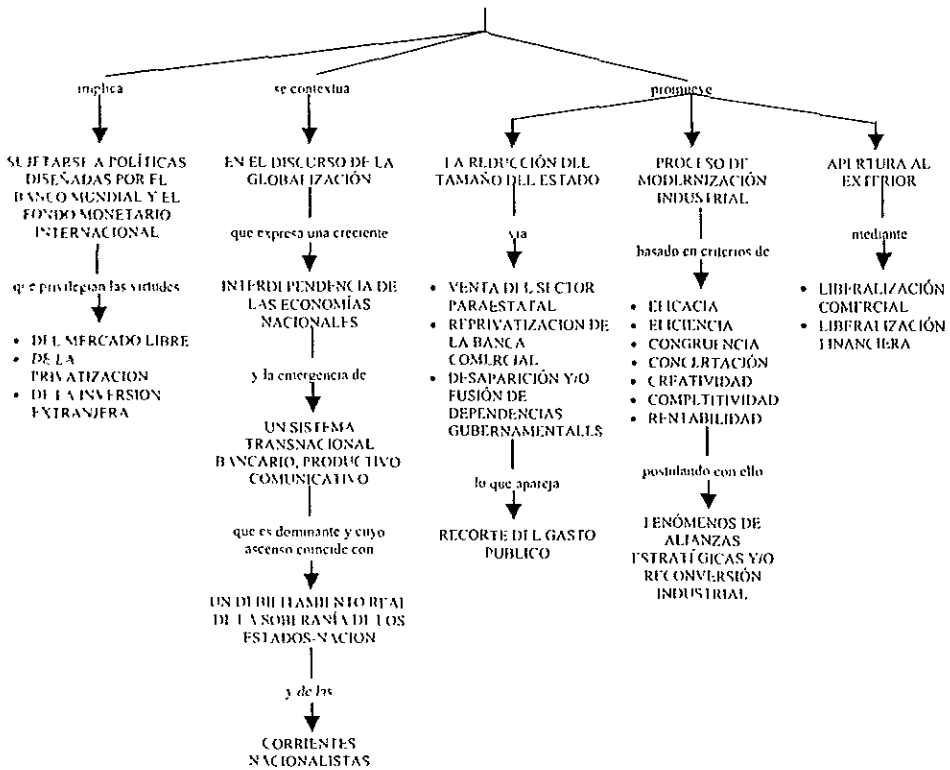
- a) Tutelario (art. 3°.)
- b) Patrimonialista (art. 27);
- c) Con una enorme discrecionalidad pública (art. 124);
- d) Centralista (art. 133);
- e) Proteccionista (subsidio permanente); y,
- f) Presidencialista (por la vía del partido de estado y del art. 69).

De acuerdo con este planteamiento, las organizaciones públicas nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular y generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia, particularmente en la actual coyuntura latinoamericana caracterizada por el desarrollo de una política de modernización del Estado.

En México, este proceso se inscribe en la adopción del modelo de desarrollo neoliberal; de tal forma que las características que dan perfil a la relación estado – sociedad empiezan a experimentar cambios, por ejemplo, el estado tutelar se pronuncia por la liberalización de las relaciones sociales; de patrimonialista pasa a ser promotor de la privatización, intenta sustituir la discrecionalidad por la desregulación, el centralismo ahora parece que se perfila hacia el federalismo, se pretende apuntalar la apertura para dejar atrás al proteccionismo, y se cuestiona al presidencialismo como resultado de la gestión política del partido de estado, ahora se trata de arribar a la democracia.

El entorno político se define en el marco de la crisis económica que a partir de 1982 se preconiza será superada con la implementación de la nueva estrategia de desarrollo que a continuación se sintetiza: (mapa conceptual 1.1)

MAPA CONCEPTUAL 1.1  
MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL



Fuente: Elaboración propia con base en información de González Casanova, Pablo. La crisis del Estado y la democracia en el Sur. Coloquio de invierno. Ponencia publicada en el periódico "La Jornada", Perfil de la Jornada, Méx. 14 de febrero de 1992 p.p. I-III

En este orden de acontecimientos se ubica la búsqueda de nuevas imágenes en torno a la naturaleza de la gestión pública, la propuesta teórica en boga identifica varias alternativas: hay quienes consideran que la innovación en los sistemas de gestión (en sus niveles funcional, estructural, comportamental y relacional) con el acopio de técnicas adecuadas y prácticas creativas desterraría la incapacidad técnica y administrativa de los gobiernos.<sup>15</sup> Otro grupo apoya la gestión jurisdiccional y administrativa de los territorios nacional, estatal y municipal.<sup>16</sup> En otro contexto varios autores enfatizan en la necesidad de replantear las relaciones sociales, políticas y administrativas del municipio con sus propias comunidades y representantes políticos ante otras esferas de gobierno.<sup>17</sup> Hay también quienes conciben a la gestión pública como parte del proceso de producción de políticas públicas donde el desarrollo social cobra un puesto central.<sup>18</sup>

Esta última propuesta contempla una conexión entre la acción administrativa (actualmente inserta en un entorno organizacional caracterizado por una tendencia mundial hacia la globalización de estructuras y procesos económicos) y el desarrollo social; (inmerso en un fuerte desequilibrio en la distribución del ingreso, un rápido crecimiento de la deuda externa y un lento crecimiento de la inversión y el empleo, una acumulación de problemas tales como la marginación, la pobreza, la inflación y el desempleo; etc.) además, en esta propuesta se considera a la organización pública como parte del proceso político basado en un sistema democrático.

Es en función de este antecedente que la toma de decisiones en las organizaciones públicas debe soportarse en un marco valorativo auspiciado por las políticas públicas, es decir, el puente conceptual entre la gestión y el desarrollo esta

---

<sup>15</sup> Cabrero Mendoza, Enrique *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, pp. 23-50

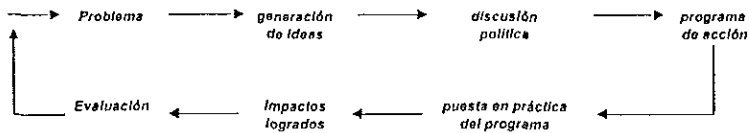
<sup>16</sup> Moreno Espinosa, Roberto *La administración territorial en México Antecedentes históricos*, pp. 3-11

<sup>17</sup> Ziccardi, Alicia (Coordinadora) *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*, pp. 109-124 y Merino, Mauricio. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México*

<sup>18</sup> Ospina Bozzi, Sonia M *Gestión, política pública y desarrollo social. hacia la profesionalización de la gestión pública. Artículo publicado en la revista del CIDE, Gestión y política pública*, pág. 38

sustentado por las políticas públicas ya que estas representan las acciones dentro de las cuales enmarca el quehacer administrativo para impulsar cambios que afecten otros aspectos de la sociedad. "La creación de políticas públicas en un contexto democrático se puede conceptualizar como proceso cíclico que incluye las siguientes etapas, según se observa en la gráfica 1".<sup>19</sup>

Gráfica 1.1. El ciclo de vida de la política pública



El proceso inicia con la generación de una idea para resolver un problema que afecta a la comunidad, continúa con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define un programa de acción para solucionar el problema; después se responsabiliza a organismos específicos para la implementación del programa, para inducir los efectos deseados, la etapa final consiste en la evaluación del grado y dirección de los impactos, la que se utilizará como fuente para refinar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo.

Esta visión asume que el administrador tiene que ser un profesional comprometido con la agenda de mejorar el gobierno, utilizando en la medida de lo posible, instrumentos racionales dado que los supuestos teóricos implícitos son:

- Compromiso fundamental con los valores profesionales de conocimiento experto.
- Énfasis en la fuerza de los imperativos tecnológicos y el deseo de entrelazar el cambio tecnológico con propósitos públicos.

<sup>19</sup> Ospina Bozzi, Sonia M. Op cit , pp 48-49



- Formulación de una misión clara.
- Acercamiento a la comunidad.
- Descentralización.
- Diversidad de ideas y doctrinas que afectan el quehacer político.
- Innovaciones organizacionales orientadas a crear nuevas y distintas formas de relación y vinculación entre sí y el contexto, ante situaciones turbulentas de cambio.

El municipio como el virtual factor de desarrollo social y económico del país no se puede quedar al margen de los procesos de modernización que lo conducirán al siglo XXI; los autores citados establecen que autonomía, democracia, gobierno de comunidad y gestión innovadora son las premisas que hacen del municipio un ente *con vasto potencial para tomar decisiones asumiendo responsabilidades gubernativas.*

#### **1.4 ANALISIS DE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN.**

La política recomienda para los ámbitos federal, estatal y municipal la práctica de la planificación democrática - el marco conceptual la define como un instrumento para racionalizar e integrar las decisiones que se adoptan con el propósito de dar cumplimiento a un orden previsto de acontecimientos y sostiene que su base de sustentación es la participación de la ciudadanía y la interacción de los sectores público y privado -.

Si el marco teórico ubica a la planificación como una actividad que pretende:

- Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social
- Determinar las acciones apropiadas para alcanzar tales objetivos.

- Asignar recursos para poner efectivamente en ejecución dichas acciones con vistas a la realización de los objetivos apuntados.
- Fincar en las demandas sociales y en el modelo de desarrollo el escenario que de vigencia al plan municipal.

A continuación se esboza a través de una apretada síntesis, la mecánica de trabajo que fue utilizada – captación de necesidades de la población y eventual planteamiento de estrategias de desarrollo por parte de los sectores público y privado – para apoyar el plan municipal para el período 1994-1996.

Sobre la base de cifras censales, el ayuntamiento estimó que para 1993 el municipio contaba con 513 mil habitantes y las proyecciones para 1996 arrojaban una población de casi 658 mil personas. No obstante el crecimiento demográfico estimado para finales del trienio, la ciudadanía evidenció un escaso interés por participar en este tipo de procesos, ya que solo se alcanzaron a recopilar 1020 peticiones para contextualizar la problemática municipal bajo la óptica de la población, lo cual hizo evidente la elaboración de un plan emergente al margen del consenso social.

En el plan se establece<sup>20</sup> que de las 1,020 peticiones registradas, las demandas sociales para el trienio 1994-1996 se expresaron así: educación 37.5%, seguridad pública y protección civil 6.1%, acciones de administración y gestión 6.1%, pavimentación 5.6%, alumbrado público 5.1%; (Estos cinco rubros representan el 60.4% del total) , un 22.2% adicional esta conformado de la siguiente manera: agua potable 5%, drenaje 4.8%, desechos sólidos 4.6%, deporte y recreación 4.2% y ecología 3.6%.

---

<sup>20</sup> H Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli *Plan Municipal de Desarrollo para el periodo 1994-1996 de Cuautitlán Izcalli*, pp 73-75

Atendiendo a otro tipo de clasificación de las demandas sociales, se apunta que el 69% de las peticiones apoyaron la realización de obras, el 24 % fueron dirigidas hacia actividades de gestión o eventos administrativos y en el 7 % restante se sugirió promover la adquisición de bienes muebles, inmuebles y/o equipo.

Las peticiones de la población registradas no confirieron importancia significativa a la creación de empleos, la diversificación e integración del aparato productivo y la consolidación del desarrollo urbano integral no obstante que el 98.7 % de la población se localiza en la mancha urbana y el 55% contaba con edades que fluctuaban entre los 20 y 55 años y el municipio fue creado para apuntalar el modelo industrialización-urbanización-polarización.

Las estrategias de desarrollo propuestas por el sector público fueron de corte enunciativo y discursivo, sus expresiones documentales para el caso objeto de estudio están consignadas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 y en el Plan Municipal de Desarrollo 1994-1996 de Cuautitlán Izcalli.

En el Plan de Desarrollo Estatal se apunta que los problemas del Estado de México pueden sintetizarse en tres aspectos: insuficiente crecimiento económico, acelerado crecimiento demográfico y, problemática social en aumento vinculada con urbanización acelerada y anárquica, agravamiento de la pobreza extrema y profundización de diferencias regionales.

En el citado plan se señala que la respuesta a éstos problemas requiere de la implementación de una estrategia orientada a combatir la pobreza extrema; modernizar y preservar la vida rural; dignificar la vida urbana; y, dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo.

Las acciones previstas –a nivel descriptivo pero al margen de compromisos específicos en los ámbitos regional y sectorial- para dar instrumentación a la estrategia, forman parte de programas diversos en los que el plan no contempla asignación presupuestal definida ni metas susceptibles de alcanzarse en el corto y en mediano plazo.

El plan contempla el combate a la pobreza extrema en 7 programas; el desarrollo rural en 5; la calidad de la vida urbana en 11 y la dinamización de la economía del Estado de México en 8. Sin embargo, el conjunto de acciones propuestas a través de 31 programas para apuntalar la estrategia, se inscribe en un lugar común caracterizado por la ausencia de considerandos que suscriban un marco de actuación que incorpore a la toma de decisiones la siguiente dinámica:

- a) Necesidades de la población – estrategia de desarrollo – criterios de asignación presupuestal- ejercicio del gasto programable.
- b) Acciones propuestas – gasto corriente – gasto de inversión – pago de deuda.
- c) Asignación presupuestal – sector central – organismos auxiliares – municipios.
- d) Ejercicio del gasto – sectores – regiones – programas – proyectos.

El Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, incorpora la directriz del Plan Estatal 1993-1999 en el sentido de que los retos político, económico y social son el escenario que justifica la formulación de programas y la gestión gubernamental; pero las acciones convocadas en el plan para Cuautillán Izcalli durante el trienio (integrado en 28 programas) no tienen como antecedente una estrategia de desarrollo propuesta para el ámbito municipal de tal manera que la gestión institucional se finca en un plan de desarrollo emergente integrado por programas no consensados socialmente, asignación presupuestal programática sin sentido

estratégico para perfilar un proceso de desarrollo económico, construcción de infraestructura por parte del sector privado no especificada y al margen de un acuerdo conjunto en el que se establezcan los mecanismos de coordinación que aseguren al menos en parte el cumplimiento de la estrategia estatal.

### **1.5. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.**

En este apartado se intenta evaluar la gestión desempeñada durante el trienio 1994-1996 a través de un análisis financiero que haga evidente la visión que tuvieron los funcionarios adscritos a la administración municipal y a otras entidades municipales sobre el uso y destino de los recursos; también se pretende conocer el impacto de la gestión en la población, mediante la respuesta que se dio a las necesidades sociales planteadas y los efectos del gasto público sobre los procesos de desarrollo socioeconómico municipal.

Sobre la base de la información obtenida, se pueden concretar las siguientes apreciaciones en función del gasto, la inversión y la deuda:

- El gasto total ejercido por la administración municipal y el Organismo Público Descentralizado Municipal (OPDM) OPERAGUA ascendió a 520 millones 175 mil pesos (consultar cuadro 1.1). Esta cifra no incluye los 123 millones 234 mil pesos que fueron invertidos merced a los convenios de participación federal y estatal.

CUADRO 1.1.

GASTO AUTORIZADO Y EJERCIDO EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, MEXICO DURANTE EL TRIENIO 1994 - 1996 (MILES DE PESOS)									
CONCEPTO	1994		1995		1996		ACUMULADO		% DE PARTICIPACION
	AUTORIZADO	EJERCIDO	AUTORIZADO	EJERCIDO	AUTORIZADO	EJERCIDO	AUTORIZADO	EJERCIDO	
GASTO TOTAL	123 957	130 140	129 627	155 915	192 373	234 120	445,957	520,175	100
ADMINISTRACION MUNICIPAL	88,957	91,794	87,627	110,353	143,778	165,895	320,362	387,842	70.7
OPDM OPERAGUA IZCALLI	35,000	38 346	42 000	45 562	48 595	68,425	125,595	152 333	29.3

Elaboración propia con información proporcionada por la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, Méx. 1996

- Correspondió erogar cerca del 71 % de los recursos al Ayuntamiento y el 29 % al OPDM. Cabe destacar que durante el trienio, por la vía de los ajustes presupuestales la administración municipal contó con la oportunidad de ejercer 367 millones 842 mil pesos que representaron un incremento del 14.8 % con respecto al gasto autorizado al municipio; mientras en OPERAGUA el ejercicio presupuestal se excedía en un 21.3 %. La primera decisión provocó que el endeudamiento neto contraído por el régimen, alcanzara los 39 millones 392 mil pesos<sup>21</sup> que sumados a los 8 millones 826 mil pesos heredados de administraciones anteriores ubicaron el monto de la deuda pública municipal al 1 de enero de 1997 en los 48 millones 118 mil pesos<sup>22</sup>. La segunda determinación accesó al OPDM OPERAGUA-Izcalli a un endeudamiento del orden de los 31 millones 371 mil pesos, cantidad que hereda la presente administración.
- Respecto a la distribución presupuestal del gobierno municipal, el 95.4 % del gasto ejercido (350 millones 742 mil pesos) se configuró a través del gasto programable, es decir aquel destinado al gasto corriente, las transferencias y el gasto de inversión. El 4.6 % restante (17 millones 110 mil pesos) se ejerció por la

<sup>21</sup> INEGI *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996*, p p 118, 142, 168 y 169.

<sup>22</sup> H Ayuntamiento Constitucional *Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 1997-2000*, pág. 65.

línea del gasto no programable –aquel que se canaliza al servicio de la deuda-. En este orden de ideas el OPDM destinó el 99.2 % al gasto programable y el 0.8% al gasto no programable (véase cuadro 1.2)

CUADRO 1.2

DISTRIBUCION DEL GASTO EJERCIDO EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, MEXICO DURANTE EL TRIENIO 1994-1996 (MILES DE PESOS)					
CONCEPTO	GASTO EJERCIDO				
	1994	1995	1996	ACUMULADO	% DE PARTICIPACION
GASTO EJERCIDO TOTAL	130,140	155,915	234,120	520,175	100
GASTO PROGRAMABLE	129,155	142,499	230,129	501,783	96.5
GASTO NO PROGRAMABLE	985	13,416	3,991	18,392	3.5
ADMINISTRACION MUNICIPAL	91,794	110,353	165,695	367,842	100.0
GASTO PROGRAMABLE	99,868	97,979	161,895	350,742	95.4
GASTO NO PROGRAMABLE	926	12,374	3,800	17,100	4.6
OPDM OPERAGUA IZCALLI	38,346	45,562	68,425	152,333	100.0
GASTO PROGRAMABLE	38,287	44,520	68,234	151,041	99.2
GASTO NO PROGRAMABLE	59	1,042	191	1,292	0.8

Elaboración propia con información proporcionada por la Contraloría General de Cuentas del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, Mx. r. 1998

- El gasto programable ejercido por el gobierno municipal durante el periodo de estudio ascendió a 350 millones 742 mil pesos de los cuales el 87.1 % se destinó al gasto corriente, el 4.6 % a transferencias y el 8.3 % al gasto de inversión. Por su parte OPERAGUA erogaba en el mismo periodo un gasto programable del orden de los 151 millones 41 mil pesos y el uso que confería a los recursos presentaba la siguiente distribución: gasto corriente 83.9 %, transferencias 7.6 % y gasto de inversión 8.5 %.
- La estructura del gasto ejercido (cuadro 1.3) refleja que el acuerdo político confirió mayor importancia relativa dentro del rubro gasto programable –en el que se empleo el 96.5 % de los recursos- a los servicios personales y generales o gasto corriente que a la formación bruta de capital fijo o gasto de inversión –la obra pública absorbió el 6.6% del gasto programable-; mientras en el terreno del

gasto no programable, -en el que se ocupó el 3.5% de recursos- la resolución institucional apoyó el pago de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

CUADRO 13

ESTRUCTURA DEL GASTO EJERCIDO EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, MEXICO DURANTE EL TRIENIO 1994-1996 (MILES DE PESOS)				
CONCEPTO	PRESUPUESTO EJERCIDO			ACUMULADO
	1994	1995	1996	
1 GASTO NETO PAGADO (2*3)	130,140	155,915	234,120	520,175
2 GASTO PROGRAMABLE EJERCIDO (A+B)	129,155	142,499	230,129	501,783
A AYTO. DE CUAUT. IZC. (a+b+c)	90,868	97,979	161,895	350,742
a CORRIENTE (a <sub>1</sub> +a <sub>2</sub> +a <sub>3</sub> +a <sub>4</sub> )	78,855	86,793	139,959	305,607
a <sub>1</sub> SERVICIOS PERSONALES	48,105	52,407	72,730	173,242
a <sub>2</sub> MATERIALES Y SUMINISTROS	8,668	9,113	16,490	34,271
a <sub>3</sub> SERVICIOS GENERALES	22,082	18,496	41,243	81,821
a <sub>4</sub> D I F		6,777	9,496	16,273
b TRANSFERENCIAS	5,738	3,025	7,192	15,956
c GASTOS DE INVERSION (c <sub>1</sub> +c <sub>2</sub> )	6,275	8,161	14,744	29,180
c <sub>1</sub> BIENES MUEBLES E INMUEBLES	2,848	737	2,477	6,063
c <sub>2</sub> OBRA PUBLICA	3,426	7,424	12,267	23,117
B O P D M OPERAGUA IZCALLI (a+b+c)	38,287	44,520	88,234	151,041
n CORRIENTE (n <sub>1</sub> +n <sub>2</sub> +n <sub>3</sub> )	32,859	34,826	58,960	126,654
n <sub>1</sub> SERVICIOS PERSONALES	9,838	10,418	15,976	36,228
n <sub>2</sub> MATERIALES Y SUMINISTROS	1,287	1,426	1,894	4,607
n <sub>3</sub> SERVICIOS GENERALES	21,736	22,984	41,090	85,819
b TRANSFERENCIAS	2,090	3,431	6,007	11,528
c GASTOS DE INVERSION (c <sub>1</sub> +c <sub>2</sub> )	3,338	8,263	3,258	12,859
c <sub>1</sub> BIENES MUEBLES E INMUEBLES	1,918	426	301	2,645
c <sub>2</sub> OBRA PUBLICA	1,420	5,837	2,957	10,214
3 GASTO NO PROGRAMABLE (C+D)	985	13,416	3,991	18,392
C AYTO. DE CUAUT. IZC. (C <sub>1</sub> +C <sub>2</sub> )	926	12,374	3,800	17,100
C <sub>1</sub> DEUDA PUBLICA CONSOLIDADA	666	7,485	1,033	9,184
C <sub>2</sub> ADEUDOS DE EJERC. FISC. ANTERIORES	260	4,889	2,767	7,916
D O P D M OPERAGUA IZCALLI (D <sub>1</sub> +D <sub>2</sub> )	59	1,042	191	1,292
D <sub>1</sub> DEUDA PUBLICA CONSOLIDADA				
D <sub>2</sub> ADEUDOS DE EJERC. FISC. ANTERIORES	59	1,042	191	1,292

Exposición 124 de México, Anuario Contable 2010, Colección General de Obras del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, Méx. 1999

Concluyendo, la estrategia de crecimiento adoptada hace referencia a la estructura de gasto del inciso "A" presentada a continuación:



### INTERPRETACION DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO

ESTRUCTURA DEL GASTO	LA POLITICA MUNICIPAL PRIVILEGIA	SITUACION QUE GUARDA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO
"A" GC > GI + PD	<ul style="list-style-type: none"> <li>El crecimiento de la burocracia sobre el desarrollo económico y social</li> </ul>	<b>ESTACIONARIA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rezago en el desarrollo del patrimonio municipal</li> </ul>
"B" PD > GC + GI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los pagos de compromisos financieros contraídos con anterioridad, impactan de manera negativa las propuestas institucionales</li> </ul>	<b>REGRESIVA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incapacidad financiera para impulsar nuevos proyectos de desarrollo</li> </ul>
"C" GI > GC + PD	<ul style="list-style-type: none"> <li>El impulso, fortalecimiento y consolidación de proyectos de inversión encaminados al cumplimiento de metas para el desarrollo socioeconómico</li> </ul>	<b>PROGRESIVA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Administración comprometida con el desarrollo económico y social</li> </ul>

GC Gasto Corriente  
 GI Gasto de Inversión  
 PD Pago de Deuda

- Durante el periodo de la gestión institucional sujeto a estudio, la inversión ejercida se ubicó en los 165 millones 273 mil pesos (cuadro 1.4)

CUADRO 1.4

INVERSION EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTTLAN IZCALLI, MEXICO DURANTE EL TRIENIO 1994-1996 (MILES DE PESOS)					
CONCEPTO	INVERSION EJERCIDA				
	1994	1995	1996	ACUMULADO	% DE PARTICIPACION
1 INVERSION EJERCIDA (2+3+4)	33,278	76,060	55,935	165,273	100
2 CONVENIOS (A+B+C)	23,665	61,636	37,933	123,234	74.6
A PROGRAMA DE INVERSION ESTATAL	18,535	54,950	20,689	94,174	
B CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL	2,110	3,178	4,983	10,271	
C CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL	3,020	3,508	12,261	18,789	
3 OPDM-OPERAGUA IZCALLI	3,338	6,263	3,258	12,859	7.8
4 AYUNTAMIENTO	6,275	8,161	14,744	29,180	17.6

Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México y por la Contaduría General de Gasto del Poder Legislativo del Estado de México. Toluca, Méx. 1998

- La cifra erogada a través de los convenios: Programa de Inversión Estatal, (PIE) Convenio de Desarrollo Municipal, (CODEM) y Convenio de Desarrollo Social (CDS) tuvo su origen en las participaciones estatales; representó el 74.6 % del total de la inversión, se orientó a impulsar la construcción de obra pública y los 123 millones 234 mil pesos ejercidos no formaron parte del gasto total sufragado por la administración municipal y el OPDM-OPERAGUA Izcalli que ascendió a 520 millones 175 mil pesos.
- A través del Programa de Inversión Estatal –el más importante de los convenios de participación- la decisión gubernamental privilegió el crecimiento de los sectores de apoyo (asentamientos humanos y comunicaciones y transportes) al asignarle a programas vinculados con la construcción de infraestructura socioeconómica el 53.9 % del total de los recursos ejercidos. Impulsó en menor proporción a los sectores sociales (ecología, educación y salud) ya que los programas destinados al bienestar social contaron con el 36.5 % de la inversión.

Los sectores productivos (industrial) resultaron los menos favorecidos; no obstante, ser los generadores de la actividad económica en el territorio municipal (cuadro 1.5) La decisión adoptada -con los recursos de este programa- apoya el criterio de fortalecer un municipio urbano mediante la dotación de infraestructura física, pero no contempla la creación de empleos permanentes para algún segmento de la población económicamente activa asentada en el territorio municipal.

CUADRO 1.5

ESTRUCTURA SECTORIAL Y PROGRAMÁTICA DE LA INVERSIÓN EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, MEXICO DURANTE EL TRIENIO 1994-1998 A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN ESTATAL (PIE)					
(MILES DE PESOS)					
CONCEPTO	INVERSIÓN EJERCIDA				% DE PARTICIPACIÓN
	1994	1995	1996	ACUMULADO	
1 PIE (A+B+C+D)	18,535	54,950	20,689	94,174	100
A SECTORES PRODUCTIVOS (A1+A2)		8,681		8,681	9.2
A1 AGROPECUARIO					
A2 INDUSTRIAL (a <sub>1</sub> ,...)		8,681		8,681	
B1 PARQUE INDUSTRIAL CUAMATLA		8,681		8,681	
B SECTORES DE APOYO (B1+B2)	12,579	32,846	5,190	50,715	53.9
B1 ASENTAMIENTO HUMANO (b <sub>11</sub> +...+b <sub>1j</sub> )	11,735	32,806	4,199	48,740	
b <sub>11</sub> AGUA POTABLE	310	20,620	810	21,740	
b <sub>12</sub> ALUMBRADO PÚBLICO	138	323		461	
b <sub>13</sub> DRENAJE	696	1,318	56	2,070	
b <sub>14</sub> ELECTRIFICACIÓN	191			191	
b <sub>15</sub> EQUIPAMIENTO URBANO	5,023	3,846	3,258	12,127	
b <sub>16</sub> ESTUDIOS Y PROYECTOS		443	15	458	
b <sub>17</sub> GUARNICIONES Y BANQUETAS	636	80		716	
b <sub>18</sub> PAVIMENTACIÓN	4,741	6,176	80	10,977	
B2 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (b <sub>21</sub> )	944	40	991	1,975	
b <sub>21</sub> CAMINOS	944	40	691	1,675	
C SECTORES SOCIALES (C1+C2+C3)	5,756	13,169	15,423	34,348	36.5
C1 ECOLOGÍA (c <sub>11</sub> +c <sub>12</sub> +c <sub>13</sub> +c <sub>14</sub> )	3,799	10,705	10,084	24,588	
c <sub>11</sub> CONTROL DE MALEZAS ACUÁTICAS (L.G.)	2,092	295	165	2,552	
c <sub>12</sub> CONTROL DE MALEZAS ACUÁTICAS (P.G.)		680		680	
c <sub>13</sub> REHAB. PARQUE ECOL. ESPEJO LIRIOS	255			255	
c <sub>14</sub> SANEAMIENTO PRESA DE GPE.	1,452	9,730	9,919	21,101	
C2 EDUCACIÓN (c <sub>21</sub> ,...)	1,190	2,134	5,339	8,663	
c <sub>21</sub> AULAS Y BECAS	1,190	2,134	5,339	8,663	
C3 SALUD (c <sub>31</sub> ,...)	767	330		1,097	
c <sub>31</sub> DEPORTE Y RECREACIÓN	767	330		1,097	
D SECTOR GOBIERNO (D1)	100	254	76	430	0.4
D1 ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN	100	254	76	430	

Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México. Toluca, Méx., 1993.

- Las acciones emprendidas vía recursos derivados del CODEM -el convenio de participación de menor importancia relativa- también se encaminaron a robustecer el crecimiento de los sectores de apoyo y sociales (cuadro 1.6). En el primer caso, asentamientos humanos obtuvo el 52.5 % de la inversión con la puesta en marcha de programas que fomentaron la polarización urbana; y en el segundo, educación y salud fueron los sectores en los que se ejerció el 46.3 % del gasto de inversión. Otra vez se observa que la decisión gubernamental alienta el crecimiento urbano y estimula el deporte y la construcción de escuelas pero la acción institucional se mantiene al margen de influir la creación de fuentes de trabajo permanentes particularmente en un periodo en el que la crisis económica alertaba el ahondamiento en el rezago social por conducto del desempleo.

CUADRO 1.6

ESTRUCTURA SECTORIAL Y PROGRAMÁTICA DE LA INVERSIÓN EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI, MÉXICO DURANTE EL TRIENIO 1984-1988 A TRAVÉS DEL CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL (CODEM)					
(MILES DE PESOS)					
CONCEPTO	INVERSIÓN EJERCIDA				
	1984	1985	1986	ACUMULADO	% DE PARTICIPACIÓN
I CODEM (A+B+C)	2,110	3,178	4,983	10,271	100
A SECTORES DE APOYO (A1)	2,030	2,124	1,188	5,392	52.5
A1 ASENTAMIENTOS HUMANOS (B <sub>11</sub> +B <sub>12</sub> +B <sub>13</sub> )	2,030	2,124	1,188	5,392	
A1.1 GUARNICIONES Y BANQUETAS	1,385	274		1,660	
A1.2 EQUIPAMIENTO URBANO			45	45	
A1.3 PAVIMENTACIÓN	694	1,850	1,143	3,687	
B SECTORES SOCIALES (B1+B2)		993	3,787	4,780	46.3
B1 EDUCACIÓN (B1.1)		993	1,985	2,978	
B1.1 AULAS Y BECAS		993	1,980	2,978	
B2 SALUD (B2.1)			1,781	1,781	
B2.1 DEPORTE Y RECREACIÓN			1,781	1,781	
C SECTOR GOBIERNO (C1)	10	61	28	119	1.2
C1 ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN	10	61	28	118	

Elaboración por el autor a partir de los datos de la Dirección de Planeación Municipal del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, México, D.F., 1989.

Los recursos financieros otorgados vía CDS fueron adjudicados a los sectores de apoyo en un 59.2 %, a los sectores sociales en un 23.3 % y al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en un 16.3 %. Es recurrente la preferencia institucional hacia el apalancamiento de los sectores de apoyo y de manera inédita asentamientos humanos con programas que impactan la

construcción y ampliación de obras de infraestructura física (cuadro 1.7). Lo que cabe destacar de este convenio, es el hecho de que posterior a los "errores de diciembre de 1994" (inflación-devaluación-recesión), las acciones gubernamentales todavía estuvieron ligadas a PRONASOL -que para 1995 ejercía el 86.7 % de la inversión total- no obstante el advenimiento de un nuevo escenario socioeconómico.

CUADRO 1.7

ESTRUCTURA SECTORIAL Y PROGRAMÁTICA DE LA INVERSIÓN EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI, MÉXICO DURANTE EL TRIENIO 1994-1996 A TRAVÉS DEL CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CDS)					
(MILES DE PÉSO)					
CONCEPTO	INVERSIÓN EJERCIDA				
	1994	1995	1996	ACUMULADO	% DE PARTICIPACIÓN
<b>1 CDS (A+B+C+D)</b>	<b>3,020</b>	<b>3,568</b>	<b>12,261</b>	<b>18,789</b>	<b>100</b>
<b>A SECTORES DE APOYO (A1)</b>	<b>1,782</b>		<b>9,348</b>	<b>11,130</b>	<b>59.2</b>
<b>A1 ASENTAMIENTOS HUMANOS (e<sub>11</sub>+e<sub>12</sub>+e<sub>13</sub>+e<sub>14</sub>+e<sub>15</sub>)</b>	<b>1,782</b>		<b>9,348</b>	<b>11,130</b>	
<b>e<sub>11</sub> OREKAJE</b>	<b>266</b>		<b>2,732</b>	<b>3,000</b>	
<b>e<sub>12</sub> ELECTRIFICACIÓN</b>			<b>1,918</b>	<b>1,918</b>	
<b>e<sub>13</sub> EQUIPAMIENTO URBANO</b>	<b>385</b>		<b>1,042</b>	<b>1,427</b>	
<b>e<sub>14</sub> GUARNICIONES Y BANQUETAS</b>	<b>436</b>		<b>184</b>	<b>620</b>	
<b>e<sub>15</sub> PAVIMENTACIÓN</b>	<b>695</b>		<b>3,410</b>	<b>4,105</b>	
<b>B SECTORES SOCIALES (B1+B2)</b>	<b>1,188</b>	<b>415</b>	<b>2,780</b>	<b>4,383</b>	<b>23.3</b>
<b>B1 EDUCACIÓN (b<sub>11</sub>)</b>	<b>1,044</b>		<b>2,092</b>	<b>3,136</b>	
<b>b<sub>11</sub> AULAS Y BECAS</b>	<b>1,044</b>		<b>2,092</b>	<b>3,136</b>	
<b>B2 TRABAJO (b<sub>21</sub>+b<sub>22</sub>)</b>	<b>144</b>	<b>415</b>	<b>688</b>	<b>1,247</b>	
<b>b<sub>21</sub> EMPLEO CAPACITACIÓN Y DESARROLLO</b>	<b>144</b>	<b>415</b>		<b>559</b>	
<b>b<sub>22</sub> PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>			<b>688</b>	<b>688</b>	
<b>C SECTOR GOBIERNO (C1)</b>		<b>50</b>	<b>133</b>	<b>233</b>	<b>1.2</b>
<b>C1 ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>133</b>	<b>233</b>	
<b>D PRONASOL (D1+D2)</b>		<b>3,043</b>		<b>3,043</b>	<b>16.3</b>
<b>D1 FONDOS SOLIDARIDAD</b>		<b>1,605</b>		<b>1,605</b>	
<b>D2 NIÑOS EN SOLIDARIDAD</b>		<b>1,438</b>		<b>1,438</b>	

Elaboración propia con base en el informe programático de la Dirección General de Proyectos Públicos de la Secretaría de Fomento y Participación del Gobierno del Estado de México, febrero de 1997.

- En base a la inversión sectorial ejercida en el municipio y patrocinada con el PIE, el CODEM y el CDS; (cuadro 1.8) las acciones consumadas por el ayuntamiento entre 1994 y 1996 orientan las siguientes reflexiones:
  - a) La jerarquización gubernamental connotó el crecimiento de los sectores de apoyo –aquellos en los que descansa la construcción de la infraestructura socio-económica- y de los sectores sociales –en lo que las acciones emprendidas aluden al desarrollo del bienestar social- en detrimento del

fortalecimiento de los sectores productivos –los generadores de la actividad económica-.

- b) Con respecto a los sectores de apoyo la categorización oficial favoreció de manera casi exclusiva el crecimiento de asentamientos humanos con los programas de agua potable, equipamiento urbano y pavimentación fundamentalmente. Considerando la estructura y composición de las necesidades sociales ( consultar pág. 10) con los 65 millones 262 mil pesos consumidos por este sector se atendió al 10.6 % de las peticiones registradas en el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.
- c) Los sectores sociales más significativos para los funcionarios del régimen en estudio fueron ecología y educación con los programas de saneamiento de la presa de Guadalupe, el control de malezas acuático en el Lago de Guadalupe y, la construcción de aulas. Las acciones ejecutadas en estos rubros concretaron una inversión de 39 millones 366 mil pesos, que sirvieron para dar una eventual atención al 8.2 % de las peticiones registradas en los foros de consulta popular.

CUADRO 1.8

INVERSION SECTORIAL EJERCIDA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, MEXICO DURANTE EL TRIENIO 1994-1996 A TRAVES DE CONVENIOS DE PARTICIPACION (PIE, CODEM, CDS) (MILES DE PESOS)					
IMPACTO DE LA GESTION	INVERSION EJERCIDA				% DE PARTICIPACION
	1994	1995	1996	ACUMULADO	
PIE CODEM Y CDS	23,665	61,636	37,933	123,234	100
SECTORES PRODUCTIVOS		8,681		8,681	7.0
INDUSTRIAL		8,681		8,681	
SECTORES DE APOYO	16,541	34,970	15,728	67,237	54.6
ASENTAMIENTOS HUMANOS	15,597	34,930	14,735	65,262	
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	944	40	991	1,975	
SECTORES SOCIALES	6,944	14,577	21,970	43,491	35.3
ECOLOGIA	3,799	10,705	10,084	24,588	
EDUCACION	2,234	3,127	9,417	14,778	
SALUD	787	330	1,781	2,878	
TRABAJO	144	415	688	1,247	
SECTOR GOBIERNO	180	365	237	782	0.6
ADMINISTRACION Y GOBIERNO	180	365	237	782	
PRONASOL		3,043		3,043	2.5

Elaboración propia con información proporcionada por la DGIP de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Edo. de Méx. Toluca Méx. 1998

## CAPITULO 2. EL PROGRAMA DE ACCION MUNICIPAL A TRAVES DE UN ENFOQUE DE PLANEACION ESTRATEGICA.

Con relación a las situaciones genéricas descritas en el capítulo que antecede, considera quien esto escribe que la Planeación Estratégica es la alternativa que viabiliza la toma de decisiones en el Municipio; es por ello que, en este capítulo se intenta dar respuesta a preguntas tales como:

¿Cuáles son las propuestas teóricas más importantes del pensamiento estratégico contemporáneo?

¿Cómo se formula el diagnóstico estratégico municipal?

¿Qué paradigma asegura que las acciones institucionales den respuesta a las demandas sociales?

La construcción del marco teórico conceptual de la planeación estratégica y la propuesta de un modelo de dirección estratégica que garantice programas de acción municipal sustentables son los objetivos planteados para soportar los cuestionamientos formulados líneas arriba.

El antecedente que da origen a los enfoques teóricos contemporáneos de planeación estratégica descansa en:

- 1) La crisis de los paradigmas, caracterizada por:
  - 1.1 El agotamiento de los modelos de desarrollo hacia adentro,
  - 1.2 La internacionalización del capital productivo,
  - 1.3 El impacto de la III Revolución Tecnológica,
  - 1.4 El agotamiento de la estrategia política a largo plazo; y.
- 2) El impacto de la globalización, definido por la emergencia de un modelo de validez internacional (el neoliberalismo).

## 2.1. MARCO TEORICO.

Los enfoques teóricos se inscriben en modelos producidos para formular un plan estratégico y los argumentos que les dan sustento se apoyan en propuestas ofertadas por diferentes autores. A continuación se estudian algunos de ellos:

Silvano Barba considera que la planeación estratégica se realiza mediante un proceso de análisis que permite identificar en forma objetiva la selección de estrategias que den fundamento a soluciones creativas para facilitar el cabal cumplimiento de la misión de una organización<sup>23</sup>.

El modelo propuesto contempla el desarrollo de cuatro pasos: 1) el análisis estratégico, 2) la misión y la visión, 3) el enfoque estratégico y, 4) la propuesta.

La aplicación del modelo parte del análisis estratégico de la organización en función de dos aspectos:

a) El análisis de su desempeño actual y, b) el análisis de sus fuerzas y debilidades, así como de las amenazas y oportunidades del entorno. Los incisos que contempla el diagnóstico estratégico del proyecto en estudio pretenden dar respuesta a preguntas tales como ¿qué se produce? ¿qué se vende? ¿a quién (es)? ¿dónde? ¿en que proporciones y con que propósito? para identificar las principales estrategias que la organización está siguiendo para el cumplimiento de su misión y así poder evaluar la efectividad de aquellas en relación a resultados obtenidos. Este primer paso, también permite el análisis de factores externos clave –tales como el crecimiento de la población, las actividades de la competencia, el mercado, etc.- que afectan de manera decisiva en forma favorable o desfavorable a la organización; finalmente, este apartado sirve para determinar la capacidad de respuesta al

---

<sup>23</sup> Barba Barhens, Silvano *Planeación Estratégica. Guía Técnica Secretaría de Gobernación*, p.p. 2-43



cumplimiento de la misión que la organización posee, analizando las condiciones que facilitan, dificultan, se desaprovechan o suponen riesgo a la gestión.

El segundo paso consiste en clarificar la misión –razón de ser de la organización hacia la que deben orientar todas sus actividades- y plantear la visión –representación de un escenario futuro deseado-. Por medio de la misión: se integran los esfuerzos hacia un objetivo común, se define el campo de especialidad y, se genera cohesión, motivación y compromiso con la institución.

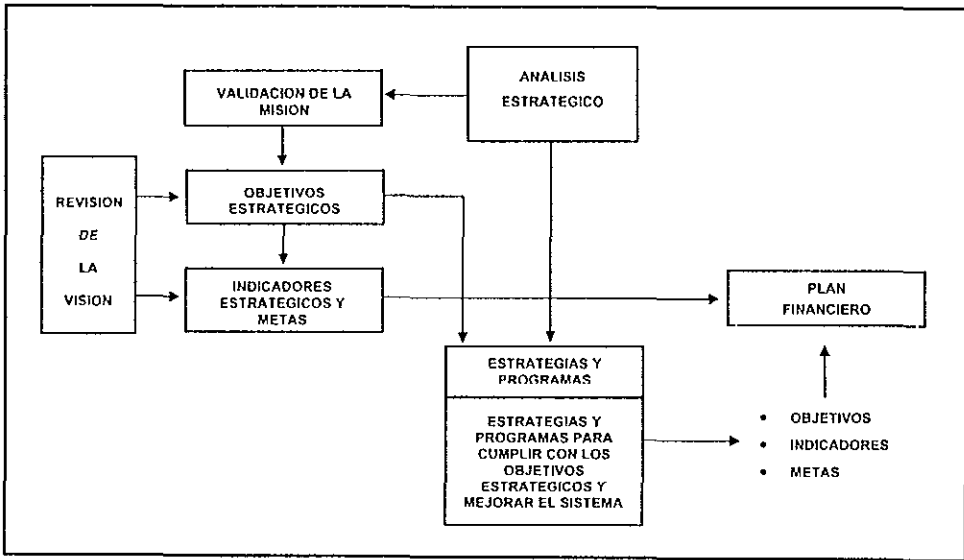
La visión sirve para comunicar la idea de lo que la unidad responsable debe llegar a ser y, describe como va a operar y que resultados debe obtener.

En el siguiente paso se da estructura al enfoque estratégico a través de la definición de objetivos estratégicos y del diseño de indicadores de resultados susceptibles de expresión cuantitativa. Los objetivos estratégicos son propósitos indispensable para el cumplimiento de la misión y expresan en forma concreta lo que se pretende alcanzar. Los indicadores sirven para fijar el rumbo de la empresa y alinear todos los esfuerzos para el logro de las metas, se orientan a medir los resultados generados por la realización de tareas o actividades; como parámetros de medición se definen en las siguientes dimensiones: impacto, cobertura, eficiencia, calidad y alineación de recursos.

Finalmente, derivado del diagnóstico de la organización y de la definición de objetivos estratégicos, se plantea la propuesta; para ello, se identifican las estrategias clave a seguir y los proyectos específicos para implementarlas. Los proyectos debidamente documentados y costeados servirán de base para la asignación de recursos.

El modelo descrito, se abrevia en la siguiente figura:

Figura 2.1  
Modelo de Planeación Estratégica



Robert G. Cope plantea que la organización es una cultura compuesta de necesidades, valores, historia y dirección futura y, acota: el cambio continuo, el conocimiento experto, la complejidad y las respuestas creativas generan liderazgo; por ello, el aprendizaje innovador se dirige a enfrentar el cambio, la renovación, la reestructuración y la reformulación de problemas. Es en este marco de referencia que la planificación estratégica es exploración en busca de dirección, es expresión de liderazgo que modela el futuro de la empresa en relación con el ecosistema.

De ahí que a través de su obra, el autor <sup>24</sup> explore tres campos conceptuales y de teoría gerencial: 1) el ecosistema o ambiente proveedor de recursos como contexto; 2) la gente que utiliza información para decisiones; 3) el modelo de proceso para tomar decisiones estratégicas.

<sup>24</sup> Cope Robert G *El Plan Estratégico Haga que la gente participe*, p p. 1-12

La planificación estratégica o contextual se sustenta en el marco de referencia que apretadamente se sintetiza a continuación:

Las organizaciones están estrechamente ligadas a los vaivenes del ambiente. El ambiente es el ecosistema, es el contexto. Ambiente y ecosistema son términos que dan expresión lo externo. Si las decisiones dependen de los contextos, será el análisis de las tendencias económicas, en tecnología, en cambios de valores personales, en gobierno y en las leyes las que den soporte a la formulación de directrices.

El autor recurre a Fernand Braudel para anotar que lo cotidiano, los cambios estructurales y las opiniones, actitudes, creencias y valores individuales representan tres niveles de la historia que pueden servir como medio para predecir el futuro y sostiene que las predicciones que dan cauce a lo cotidiano se basan en cambios superficiales por ejemplo las tasas de inflación, las variaciones en el nivel de empleo, la venta de autos etc. El segundo nivel de investigación consiste en buscar las implicaciones de cambios estructurales e institucionales. El tercer nivel es el proceso de explorar los cambios de valores que ocurren a través del tiempo.

Finca el antecedente descrito para sostener que las interpretaciones, no los hechos son los que se convierten en el conocimiento práctico o aplicable. La información de datos y el conocimiento son el fundamento del proceso de toma de decisiones. *La información de control es para administrar y guiar la organización; la información para usos estratégicos tiene el propósito de ajustarse al desarrollo de nuevas situaciones contextuales.*

Apoyándose en Kingston –quién afirma que es el inventor, el innovador y el emprendedor quienes poseen la visión y la imaginación suficientes para ver el cambio, el impulso y las destrezas sociales que permiten realizar cosas- Cope entiende la instrumentación de la planificación estratégica como un ejercicio de

liderazgo; por ello considera con el modelo: encuentros de participantes organizados contextualmente, que una estrategia basada en los puntos de vista del staff puede explicar las realidades de la organización en sus contextos interno y externo y plantear en mejor forma los sistemas de valores que los portadores de riesgo aportan a la firma.

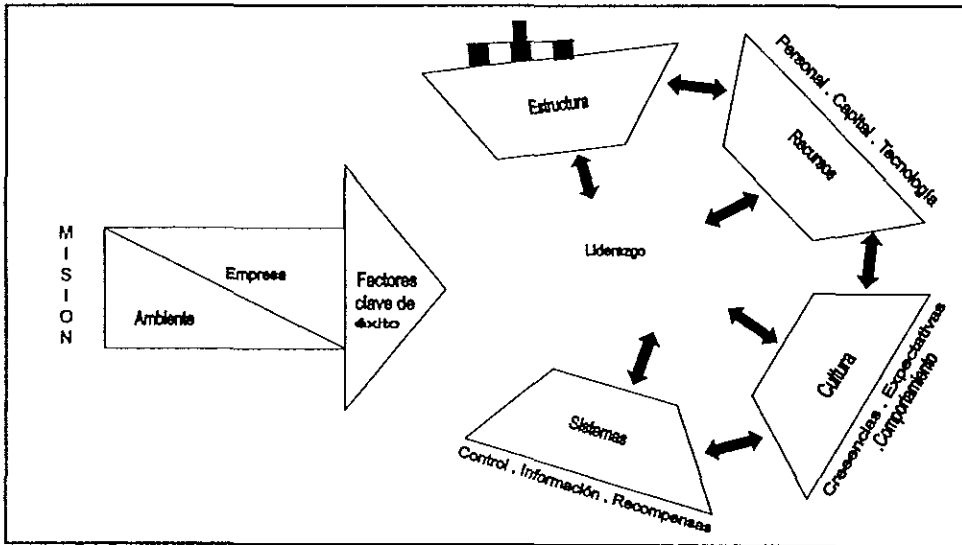
Ahora bien, el modelo de encuentros de participantes organizados contextualmente consta de seis pasos: 1) Reanálisis de la misión, las metas y los propósitos; 2) Decidir sobre las fortalezas esenciales; 3) Evaluar los efectos de los cambios en el ambiente externo sobre cada una de las fortalezas clave, una por una; 4) Re-evaluar la forma como cada una de las fortalezas se despliega actualmente, una a la vez; 5) Determinar los factores clave de éxito apropiados (estrategia para el futuro), relacionando todas las fortalezas con todas las oportunidades; 6) Determinar los planes adecuados de ejecución de acuerdo con estructura, recursos, sistemas y estructura organizacional.

La misión y el propósito dan inicio al proceso de planificación, cuestionando el rol que desempeña la empresa y los resultados obtenidos por quienes son atendidos por esta; acto seguido se discute en torno a las fortalezas de mayor importancia relativa estudiando una por una en un análisis situacional donde se valoran la competencia y la evolución del mercado; posteriormente, derivado del análisis situacional se increpa en torno a la ventaja actual y potencial de fortalezas en particular para formular la estrategia que incluye la identificación de los factores clave de éxito dado que estos conforman los rumbos de viaje. Es aconsejable a partir de este movimiento rectificar la misión y el propósito para determinar los objetivos y las metas de ejecución porque ahora la planificación se dirige a las líneas de responsabilidad, cronológicas y de presupuesto.

El modelo presenta un proceso que va de lo que actualmente es la firma hacia lo que será en un futuro (visión y estrategia).

La consulta de la figura 2.2 permite interpretar a la gerencia estratégica como la gerencia de la visión a través del despliegue de recursos, cambios de estructura, la aplicación de sistemas de control y el desarrollo a la altura de la firma.

Figura 2.2  
Modelo de Diseño y Ejecución de Estrategia



Mediante el modelo se hace hincapié en la misión, el ambiente, las fortalezas de la empresa y los factores clave de éxito. La ejecución de la estrategia se logra realizando cambios en los factores situados en la parte derecha, este costado está relacionado con el punto 6.

En la parte izquierda, los factores clave de éxito apuntan hacia la dirección en que se dirige la firma ¿hacia dónde va? la planificación operativa y las tácticas (parte derecha del modelo) muestra la forma de llegar a las metas y los objetivos previstos. Los primeros 5 pasos del modelo encuentro de participantes organizados contextualmente ponen en práctica el lado izquierdo de la figura 2.2.

Rafael Corona por su parte, sostiene que un sistema de planeación estratégica, proporciona a la alta dirección un orden en lo referente a la toma de decisiones y acciones, mediante la generación y desarrollo de un proceso de pensamiento estratégico orientado hacia una mejor posición competitiva en el mercado.<sup>25</sup>

El enfoque articula cuatro etapas: 1) la definición de la razón de ser y rumbo organizacional, 2) la elaboración del diagnóstico externo e interno, 3) el planteamiento de estrategias y, 4) la aplicación de acciones para promover el cambio planeado.

La primera etapa integra a la misión, la visión y los objetivos estratégicos. La misión es considerada como un enunciado que sintetiza los principales propósitos estratégicos, tales como los valores, las políticas y normas y la estrategia de la empresa, los cuales deberán ser compartidos por todos los integrantes de la organización. La visión está conformada por las ideas que se tienen de la organización a futuro, es el andamiaje que da sentido estratégico al quehacer empresarial. Los objetivos estratégicos constituyen el marco de referencia con base en el cual se orientan todas las estrategias, planes, programas y proyectos específicos de la organización. Su concepción es de largo plazo y su planteamiento integral, sirven para evaluar el desempeño general de la organización.

La segunda etapa está estructurada por el análisis de los entornos externo e interno de la empresa. El autor cuando alude al entorno externo, enfatiza en el estudio de las oportunidades y de las amenazas. A las primeras las caracteriza como aquellas circunstancias generadas en los ámbitos del mercado, la competencia y los entornos macroeconómicos nacional e internacional que favorecen significativamente el desarrollo de la organización a corto, mediano y largo plazos; a las amenazas las expresa como aquellas circunstancias generadas en las diferentes dimensiones del

---

<sup>25</sup> Corona Funes, Rafael *Estrategia El cambio en la proyección del pensamiento empresarial*, p p. 1-63.

entorno que afectan negativamente el desarrollo de la organización a corto, mediano y largo plazos por ejemplo, las fortalezas de la competencia, cambios inesperados en las necesidades de los consumidores, la recesión económica etc.

Sobre el entorno interno Corona se pronuncia a favor del estudio de las fortalezas, argumentando que son aquellos elementos organizacionales que generan una ventaja competitiva, por ejemplo: la organización, los recursos humanos, el proceso productivo, la comercialización, las finanzas, la tecnología, los sistemas de información, y los productos y servicios. Los elementos organizacionales mencionados, se erigen en debilidades cuando impiden elevar significativamente la capacidad competitiva de la organización.

El eje fundamental de la tercera etapa está configurado por la estrategia de *negocios y las estrategias operativas*. Tanto la de *negocios* como las *operativas* están dadas por el conjunto de acciones orientadas a consolidar la fortalezas, eliminar las debilidades, aprovechar las oportunidades, minimizar el impacto de las amenazas y alcanzar los objetivos estratégicos.

La estrategia de *negocios* se diseña con el fin de mejorar la posición estratégico-competitiva de los productos y servicios de la empresa y su análisis deriva de la construcción de ventanas de posicionamiento estratégico.

Las *estrategias operativas*, están dirigidas hacia el mejoramiento de las áreas críticas de la organización (recursos humanos, tecnología, etc.) Su diseño implica de la construcción de redes de actividades que ligen áreas críticas con objetivos estratégicos y prioridades.

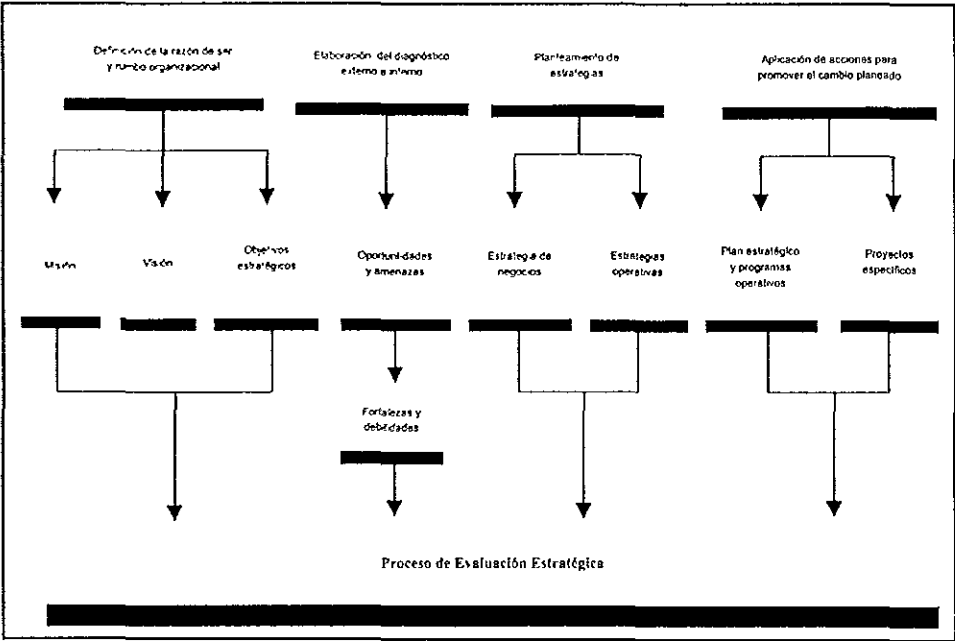
La etapa denominada aplicación de acciones para promover el cambio deseado requiere de la articulación de dos aspectos: el plan estratégico y los programas operativos y los proyectos específicos.

El plan estratégico permite definir los principales programas y proyectos de trabajo. Su elaboración tiene como punto de partida el llenado de cédulas de registro en las que se indican: actividades clave, prioridades, responsables, fechas de cumplimiento, metas, presupuestos y coordinación con terceros. A partir del plan estratégico se integran los programas de trabajo a cuando menos en dos sentidos: la integración por responsable y la integración a partir de la fecha límite de cumplimiento. Cada programa debe traducirse en un presupuesto institucional definiendo que parte se orientará a la incorporación de recursos humanos, materiales o financieros.

Los proyectos específicos se diseñan para implantar el programa estratégico y los programas de trabajo

La figura 2.3, da cuenta de la síntesis del modelo del autor.

Figura 2.3  
Sistema de Planeación Estratégica





Fabián Martínez establece:<sup>26</sup> ante un futuro incierto y en un medio turbulento, la planeación estratégica orienta la transición ordenada, entre lo que ahora es una organización y lo que pretende y debe ser a largo plazo; en consecuencia, la esencia de la planeación a largo plazo consiste en orientar y evaluar los resultados futuros de una decisión tomada en el presente. Es por ello que la mecánica operativa de éste instrumento gerencial se finca en una cuidadosa y significativa creación de escenarios futuros para tomar decisiones estratégicas.

En el planteamiento propuesto, la planeación estratégica es un proceso articulado por tres etapas encaminadas a cuestionar a la organización desde varias perspectivas en el tiempo, con el propósito de buscar respuesta a lo que se ha *hecho, hace y deberá hacer en el futuro*.

A cada etapa le corresponde una pregunta, y el objeto de interrogar es con la finalidad de estimular a la mente para llegar a un análisis profundo de causa a efecto y para provocar la producción deliberada de ideas de manera que la alta dirección logre determinar el camino óptimo entre la organización de hoy con la que debe ser en el futuro.

La pregunta inherente a la primera etapa del proceso es *¿dónde estamos?*. Su réplica implica: 1) definir el posicionamiento estratégico actual de una organización que sirva de base para derivar sus potencialidades a partir de escudriñar el futuro y perfilar lo que debe hacerse; 2) identificar lo que es y hace como unidad para responder y reaccionar a una serie de receptores que son componentes de un medio turbulento, cambiante y aún hostil; 3) evaluar los factores estratégicos clave que han llevado a la organización a la posición actual –misión y objetivos, competencia, mercado, producto y medio-.

---

<sup>26</sup> Martínez Villegas, Fabián *Planeación Estratégica Creativa*, p p 102-112.

La pregunta toral de la segunda etapa es ¿a dónde vamos?

En esta fase es preciso formular un pronóstico de las tendencias que condicionan el derrotero de una organización, para describir su posicionamiento.

Se trata de escudriñar el futuro para identificar indicios y pistas de lo probable y de lo posible.

La interrelación de tendencias fundamenta la creación de escenarios –secuencias hipotéticas de eventos futuros- de los que se derivan las alternativas que dan cimiento para que una organización alcance sus objetivos y la posición estratégica deseada.

Una vez determinado el posicionamiento actual de una organización y elaborados los pronósticos de las tendencias que configuran su medio, ya se cuenta con criterios objetivos para decidir si el perfil estratégico actual es el adecuado para acceder al futuro ambicionado; de no ser el caso, la organización se ve comprometida a modificar en mayor o menor grado algún aspecto de sus factores estratégicos clave para poder garantizar la conquista de posiciones competitivas. La toma de decisiones bajo riesgo e incertidumbre que esto implica, obliga a replantear la misión, a fijar nuevos objetivos a largo plazo e inclusive, responder al cuestionamiento primordial de la tercera etapa del proceso de planeación estratégica...

...¿a dónde debemos ir?

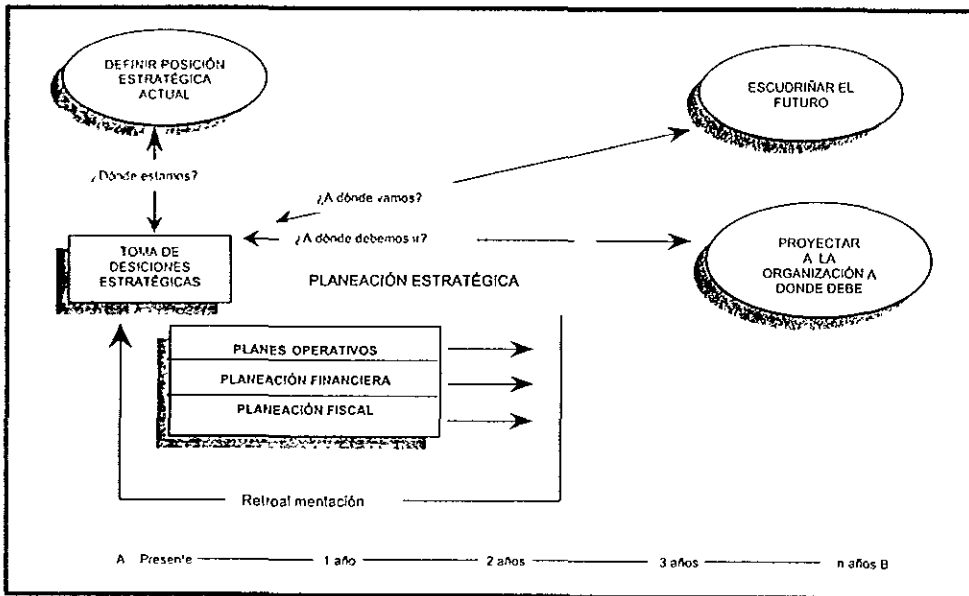
Esta fase sirve para definir el posicionamiento normativo de la organización. La columna vertebral del proceso diseñado para cerrar la brecha entre lo que

actualmente es la organización y lo que pretende llegar a ser en el futuro es la estructura de los planes estratégicos.

El elemento impulsor del proceso es la estrategia que se establezca; de su claridad, precisión y objetividad dependerá la efectividad de los planes y resultados alcanzados en el futuro; dado que, su propuesta consigna una declaración formal de la alta dirección, que guía a una organización a cumplir con su misión y objetivos en un medio turbulento, a partir de precisar su mercado, su competencia, sus productos y sus elementos de lucha, para aprovechar oportunidades y evitar amenazas.

La figura 2.4 compendia el modelo presentado por Martínez.

Figura 2.4  
Esquema de la Planeación Estratégica Creativa



Para George L. Morrisey, el continuo del proceso de planeación lo constituyen tres fases: el pensamiento estratégico; la planeación a largo plazo y, la planeación táctica<sup>27</sup>.

El pensamiento estratégico –estima el consultor- funciona como enlace entre el pensamiento intuitivo y el analítico; crea la perspectiva futura de la institución o empresa; ayuda a determinar sus principios, valores y dirección estratégica e, incorpora la misión y la visión como elementos de arranque del proceso.

La planeación a largo plazo combina el pensamiento intuitivo con el analítico para dar lugar a las proyecciones de las posiciones futuras que desea lograr la empresa en áreas vinculadas con mercados futuros, productos y servicios futuros, tecnología y desarrollo humano y previsiones financieras; activa la misión, visión y estrategia creadas durante la primera fase; visualiza el horizonte anexando a su examen cuatro elementos: áreas estratégicas críticas, análisis de aspectos críticos, objetivos a largo plazo y planes estratégicos de acción.

Las áreas estratégicas críticas representan las principales categorías en las cuales debe enfocarse la atención para un futuro previsible; están diseñadas para ayudar a determinar dónde se quiere estar como institución más que los resultados específicos que pretendan lograrse.

El análisis de aspectos críticos alude al proceso que identifica, ordena, analiza y resume aspectos relacionados con oportunidades y amenazas externas a la empresa así como a fuerzas y limitaciones internas que tendrán marcado efecto en el cumplimiento de la misión y la estrategia, y que requerirán más de un año para resolverse por completo.

---

<sup>27</sup> Morrisey, George L. *Planeando con Morrisey. Planeación a largo plazo. Creando su propia estrategia*, p.p. 1-10

Los objetivos a largo plazo, definen las posiciones estratégicas que se desean alcanzar en algún momento del futuro.

Los planes estratégicos de acción se orientan a identificar los diferentes eventos, puntos de referencia o actividades que deben realizarse para avanzar hacia las posiciones futuras que se han proyectado.

La planeación táctica se basa principalmente en el análisis, con la intuición como medio de control y equilibrio; accesa a las acciones específicas que afectan el rendimiento; su diseño se orienta a obtener resultados notables a corto plazo para llevar a cabo la misión y alcanzar las posiciones futuras que fueron proyectadas; su metodología contempla: *áreas de resultados críticos; análisis de aspectos críticos; indicadores clave de rendimiento; objetivos; planes de acción y revisión de planes.*

Con la figura 2.5 el autor da expresión gráfica al proceso de planeación reseñado.

La planeación a largo plazo cohesiona las fases de pensamiento estratégico y planeación táctica, ello justifica una breve descripción de su mecánica operativa.

Las áreas estratégicas críticas son similares a las áreas de resultados críticos previstos por la planeación táctica pero a diferencia de estas, aquellas se centrarán en el futuro. Los lineamientos que las caracterizan son: 1) identificar las categorías dentro de las que la institución debe establecer posiciones futuras por alcanzar; 2) incluir áreas financieras y no financieras; 3) enfocar posiciones futuras que requieran trabajo de varios años; 4) apoyar la misión, la visión y la estrategia de la institución; 5) requerir del trabajo interdisciplinario; y, 6) abarcar factores que lleven a logros futuros.

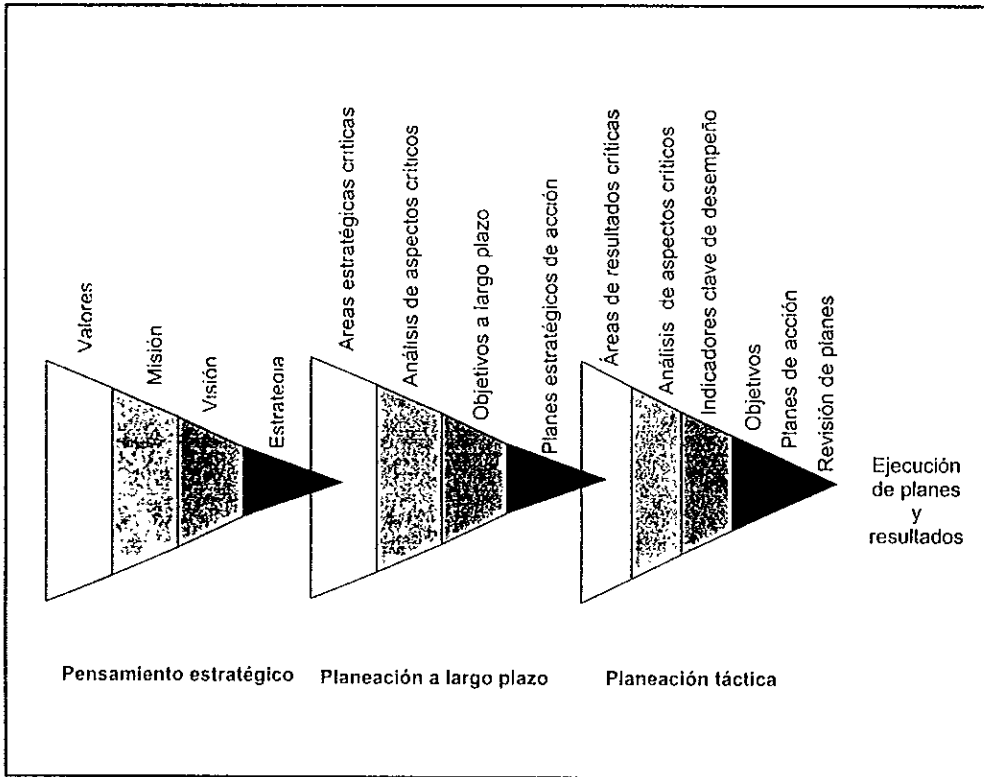
El análisis de asuntos críticos: 1) es una evaluación de los factores principales que se espera influyan en el cumplimiento de la misión, la visión y la estrategia de la institución; 2) proporciona los datos para fijar prioridades estratégicas; 3) define los objetivos a largo plazo; y, 4) prepara los planes estratégicos de acción. Una evaluación de fuerzas, limitaciones, oportunidades y amenazas ayuda a conocer las ventajas y los retos que deben analizarse conforme se preparen los planes a largo plazo.

Los objetivos a largo plazo: 1) son declaraciones amplias de intención que producirán varios resultados específicos; 2) pueden establecerse sin necesidad de saber como van a ser alcanzados; 3) se derivan directamente de las áreas estratégicas críticas identificando al interior de cada una de ellas la posición potencial y futura que acercará a la institución al cumplimiento de la misión, la visión y la estrategia; y, 4) incluyen proyecciones financieras.

Los planes estratégicos de acción se formulan con el propósito de alcanzar los objetivos de largo plazo. Incluyen: 1) eventos, fases y logros principales; 2) responsabilidades y apoyo; 3) calendarización; 4) recursos; y, 5) mecanismos de retroalimentación.

Los planes a largo plazo deben combinarse solo después de que, mediante una cuidadosa deliberación, se determine que tales modificaciones serán justificadas por el impacto potencial de otros planes y otras partes de la institución.

Figura 2.5  
El Proceso de Planeación



Hasta aquí, se han abordado de manera sucinta propuestas teóricas que enfatizan sobre una nueva forma de entender el manejo de la empresa. Se ha partido de la consideración de que la gerencia contemporánea inscribe su planteamiento estratégico en el contexto de la globalización y de una clara orientación al futuro de la empresa que se conduce. Ahora se hace necesario introducir el pensamiento estratégico como proceso de actitud mental creativo e intuitivo para llevar a la planeación estratégica a su más alto nivel de rendimiento. En este sentido, podría decirse que la estrategia es el modelo de decisión que define los objetivos de la empresa y las políticas y acciones para lograrlos.

Bajo esta perspectiva, se justifica analizar las aportaciones de algunos de los estrategias contemporáneos más connotados:

Henry Mintzberg<sup>28</sup> admite que la estrategia puede ser usada en función de cinco direcciones:

Como plan, la estrategia es un curso de acción conscientemente determinado, para abordar una situación específica. Las estrategias se elaboran antes de las acciones en las que se aplicará y se desarrollan de manera juiciosa y con un propósito determinado. En este planteamiento, la estrategia tiene un sentido general dado que hace referencia a un plan unificado, comprensible e integral diseñado para asegurar que los objetivos básicos de la empresa sean alcanzados.

Como pauta de acción, alude a una maniobra para ganar la partida al contrincante o competidor. El estratega se vale de ella para ocultar una intención real y así, apropiarse de antemano de la ventaja competitiva que es su verdadero propósito. En este enfoque, la estrategia tiene un sentido específico en virtud de que su objetivo plantea artificios y maniobras diversas para obtener ventajas de la competencia.

Como patrón, es un modelo, un prototipo en un flujo de acciones. La pauta para identificarla bajo esta denominación es entendiendo que la consistencia en el comportamiento adoptado por una organización puede ser intencional o no. Si se etiqueta a la primera aclaración como estrategia intencional y a la segunda como estrategia elaborada; entonces se estará en condiciones de distinguir porqué la estrategia elaborada, puede dar la impresión de surgir sin advertirlo, independientemente de que la estrategia deliberada se sustente en intenciones

---

<sup>28</sup> Mintzberg Henry, Quinn James B Y Voger John *El Proceso Estratégico Conceptos, Contextos y Casos. "Las Cinco P de la Estrategia"*, p p 15-22.



conscientemente asumidas a partir de estrategias emergentes las cuales en ausencia de intencionalidad se desarrollaron como patrones o prototipos. Cabe mencionar que las estrategias, -al margen de ser catalogadas con la denominación de planes o la designación de patrones- se relacionan con productos y procesos; clientes y ciudadanos; responsabilidades sociales e intereses personales, etc.

Como posición, es la fuerza mediadora o acoplamiento entre el contexto interno y el externo. La actitud asumida por el estratega con la adopción de esta variante, se orienta a contrarrestar las fuerzas legítimas de la competencia con los recursos disponibles; es decir, el propósito es mirar hacia afuera buscando ubicar a la organización en posiciones concretas para sobrevivir en un entorno caracterizado por hostilidades, incertidumbres y simbiosis.

Como perspectiva, plantea cuestionamientos en relación con las intenciones y el comportamiento en un contexto colectivo. Si una organización es acción colectiva en busca de una misión común; entonces la estrategia perspectiva consiste en postular la temática de cómo se difunden las intenciones en un grupo de personas - para que estas sean compartidas como normas y valores sociales- y, cómo inculcan y aprenden los patrones de comportamiento al interior de ese grupo.

La aportación del autor es significativa, porque acepta que la estrategia, ya sea como posición o como perspectiva, resulta compatible con la estrategia como plan o como patrón. La posición se puede modificar con facilidad porque se puede compaginar con la perspectiva existente.

Se debe reservar el término estrategia, -según Kenichi Ohmae- para aquellas acciones que tienen como fin directo alterar la fortaleza de la compañía en relación con la de sus competidores. Si una buena estrategia es aquella que permite a una compañía obtener con la mayor eficacia posible una ventaja sostenible por medio de

medidas que a los competidores les sea difícil seguir o copiar, a cambio de un costo aceptable; luego la interrogante a formular es ¿cómo enfrenta el estratega ésta tarea?

El autor acepta<sup>29</sup> la existencia de cuatro caminos para fortalecer la posición de una compañía frente a la de sus competidores:

1.- Identificación de los factores claves de éxito (FCE) de la industria o negocio en cuestión. Una vez identificados, concentrar los recursos en el sector en que la organización descubra mayor oportunidad de ganar una ventaja estratégica significativa sobre sus competidores.

2.- Identificación de la superioridad relativa. Aun cuando hay casos en los cuales a pesar de que una organización, no cuenta con ninguna ventaja inicial sobre sus competidores y la lucha por los FCE la libran con igual vigor todos los participantes, aún es posible lograr una ventaja relativa al obtener provecho de cualquier diferencia que exista en las condiciones competitivas de la organización y la de sus rivales.

Aquí la tarea del estratega consistirá en: a) Utilizar la tecnología, la rentabilidad de la fuerza de ventas y la de sus productos, que no compitan directamente con los objetivos de los competidores; y, b) Utilizar cualquier otra diferencia en la composición de los activos entre la organización y sus competidores.

3.- Iniciativas agresivas. Algunas veces la única respuesta es una estrategia poco convencional, dirigida a desquiciar los FCE sobre los que el competidor ha fincado su estrategia. El punto de partida debe ser el desafiar o cuestionar los

---

<sup>29</sup> Ohmae, Kenichi *La mente del Estratega*, p.p 37-42

supuestos aceptados que gobiernan la forma de hacer negocios en la industria o en los mercados en cuestión con miras a cambiar, si es posible, las reglas del juego o el estatus tradicional para ganar una nueva ventaja competitiva.

4.- Estrategia de negocios basada en los grados de libertad estratégica. Aún en casos de intensa competencia dentro del mismo ramo o sector, es posible lograr éxito en la lucha competitiva mediante el despliegue de innovaciones. Estas innovaciones pueden implicar la apertura de nuevos mercados o el desarrollo y lanzamiento de nuevos productos. Es la explotación de mercados potenciales no cubiertos por los competidores.

Para Michael Porter,<sup>30</sup> la esencia de la formulación de la estrategia es adecuarse a la competencia.

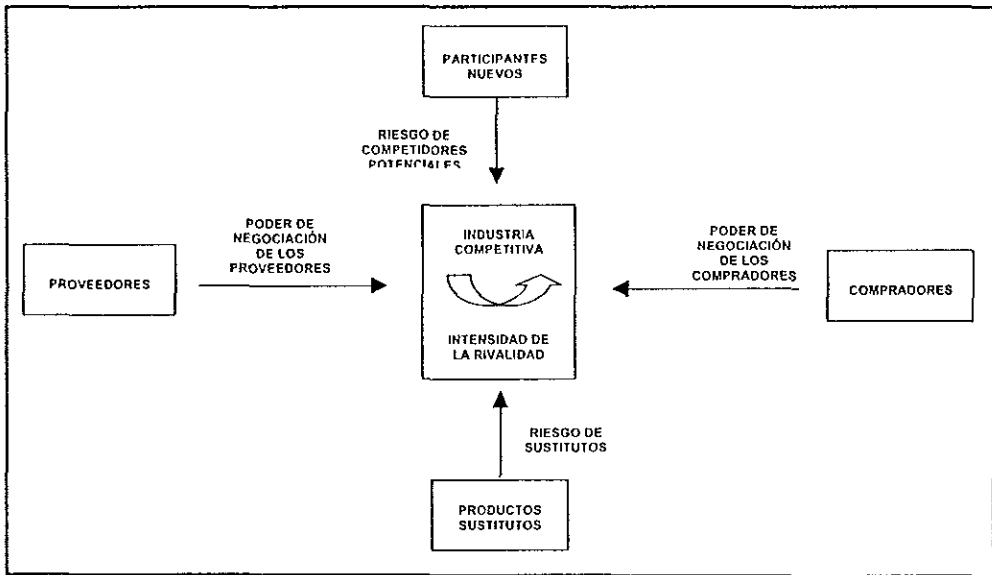
La competencia se manifiesta por la concurrencia de los rivales, -combatientes establecidos en una industria particular- y, por la existencia de fuerzas competitivas tales como: compradores, proveedores, competidores potenciales y productos sustitutos. La figura 2.6, sintetiza la propuesta.

---

<sup>30</sup> Porter, Michael E. *Cómo las fuerzas competitivas le dan forma a la estrategia*.

Figura 2.6

Las cinco fuerzas competitivas que determinan la utilidad del Sector Industrial



La fuerza colectiva de estos factores –asienta el autor- determina la utilidad potencial de una industria; por ello, la meta del estrategia corporativo consiste en encontrar una posición en la industria donde su empresa pueda defenderse mejor contra esa fuerza conjunta, o pueda ejercer influencia en ella para que le favorezca.

La formulación de la estrategia implica conocer aquellos componentes que hacen a la industria vulnerable ante un ambiente sensible, de ahí que resulte importante identificar las barreras que enfatizan el grado de riesgo de la competencia. A continuación se relacionan las principales:

1.- Economías de escala. Estas economías evitan la competencia obligando al aspirante, a competir a gran escala o aceptar una desventaja en costos.

2.- Diferenciación del producto. La identificación de la marca crea una barrera al obligar a los nuevos participantes a gastar mucho para superar la lealtad de los clientes.

3.- Requerimientos de capital. La necesidad de invertir importantes recursos financieros para poder competir crea una barrera, particularmente si el capital se necesita para gastos en publicidad directa o menudeo y distribución que no se recuperarán.

4.- Desventajas en costos independientemente del tamaño. Las empresas atrincheradas pueden tener ventajas en costos de las que no disponen los competidores potenciales, sin importar cual sea su tamaño y sus economías de escala factibles.

5.- Acceso a los canales de distribución. En ocasiones, esta barrera es tan alta que, para remontarla, un competidor nuevo debe crear sus propios canales de distribución.

6.- Política gubernamental. El gobierno es capaz de limitar o aún evitar la competencia en industrias con controles como requerimientos de licencias y acceso limitado a la materia prima.

7.- El vencimiento de patentes reduce barreras absolutas para la competencia sustentada en los derechos de propiedad tecnológica.

8.- La disminución de costos por la vía de la integración vertical.

Ahora conviene revisar brevemente las fuerzas competitivas restantes que influyen la formulación de la estrategia.

## Proveedores y compradores poderosos.

Los proveedores pueden ejercer su poder de negociación con los participantes en una industria, aumentando los precios o restando calidad a los bienes y servicios ofrecidos; es decir, pueden disminuir la rentabilidad de industrias incapaces de recuperar el incremento de costos en sus propios precios.

Un grupo proveedor es importante si cuenta entre otras con estas características:

- 1.- Está dominado por pocas compañías y está más concentrado que la industria a la que vende.
- 2.- Su producto es único o al menos diferenciado o ha establecido costos fluctuantes.
- 3.- Si la industria no es un cliente importante del grupo proveedor.

Los compradores pueden ejercer su poder de negociación con los participantes en una industria, disminuyendo la demanda o comprando productos no diferenciados; es decir, pueden abatir el volumen de ventas de industrias incapaces de avizorar cambios en el ambiente.

Un grupo comprador es importante si cuenta entre otras con estas características:

- 1.- Esta concentrado en compras de gran volumen
- 2.- Los productos que compra a la industria son estandar o no diferenciados.
- 3.- El producto no es importante para la calidad de los productos o servicios del comprador.

Una empresa puede mejorar su acción estratégica encontrando proveedores o compradores que tengan el menor poder posible para ejercer una influencia adversa sobre *aquella*.

Productos sustitutos.

La rivalidad entre los competidores existentes con frecuencia toma la forma de un juego por las posiciones, utilizando tácticas como:

- a) Competencia en precios, -al fijar un máximo en los precios que se pueden cobrar, los productos o servicios limitan el potencial de una industria-
- b) La introducción de productos, -no estimula el crecimiento de una industria, a menos que se pueda mejorar la calidad del producto existente o diferenciarlo de alguna manera- y,
- c) El golpeteo de la publicidad, -salvo que productos diferenciados sean promovidos a través de un proceso mercadológico-

El juego de posiciones -de no ser visualizado- traerá como consecuencia que la industria experimente tendencias bajistas en utilidades y tal vez limitaciones en su crecimiento.

Formulación de la estrategia.

El estratega corporativo después de haber evaluado las causas fundamentales de las fuerzas que afectan la competencia en el sector industrial, e identificado las fortalezas y debilidades de su empresa, puede discurrir un plan de acción cuya implementación contemple la formulación de estrategias para discernir una

posición que sea menos vulnerable al ataque directo de los competidores rivales –establecidos o potenciales- y menos proclive a la erosión del rumbo de los compradores, proveedores y bienes sustitutos. En este sentido, las ventajas competitivas -denominadas costos bajos o diferenciación de productos- que puede poseer una empresa, combinadas con el panorama de competencia que guarda la industria, conduce a tres estrategias genéricas susceptibles de ser adoptadas por la empresa para lograr un desempeño sobre el promedio de un sector industrial.

Con una estrategia de liderazgo de costos, una empresa se propone ser el productor de menor costo en su sector industrial.

Con una estrategia de diferenciación, una empresa busca ser única en su sector industrial junto con algunas dimensiones que son ampliamente valoradas por los compradores.

Con una estrategia de enfoque, una empresa elige un panorama de competencia estrecho dentro de un sector industrial.

En suma, cada estrategia genérica es una propuesta diferente para crear y mantener una ventaja competitiva; ello es factible combinando el tipo de ventaja competitiva que busca una empresa y el panorama de su blanco estratégico.

Para Cuno Pümpin y Santiago García, la idea directriz que refleja los contenidos y las capacidades reales de la empresa constituirá el hilo conductor que coordinará la acción humana hacia la creación de valor agregado para desarrollar e implementar esa idea directriz. Es por ello que, su aportación fundamental consiste en determinar el diseño de la institución empresarial y la forma de implementar la orientación de futuro para adaptarse a los entornos cambiantes en función de un



conjunto de principios que deben considerarse para poder determinar e implementar la estrategia básica de la empresa.

Desarrollar un concepto de estrategia implica de algunas consideraciones en cuanto a la evolución que se espera :

1.- La creciente discontinuidad derivada de los desarrollos sociales, políticos, económicos, tecnológicos y ecológicos producirá un incremento de turbulencias en el entorno, las consecuencias acortarán los ciclos de vida del producto, del mercado, del aprovisionamiento y de otros potenciales de utilidad; 2.- Muchos mercados alcanzarán su saturación; en consecuencia, las estrategias futuras deberán contemplar la obtención de utilidad en áreas que no sean precisamente las de producto/mercado; 3.- Las organizaciones también disponen de un ciclo de vida que puede dividirse en: fase pionera, fase de crecimiento, fase de maduración y fase de cambio. Es conveniente al desarrollar una estrategia considerar la fase en la que se encuentra la empresa, para que la dirección estratégica se construya sobre una serie de conocimientos relevantes.

En este orden de ideas, Pümpin<sup>31</sup> formula 10 principios en función de los cuales se puede construir una estrategia básica:

1.- Las estrategias dinámicas están orientadas al descubrimiento de potenciales de utilidad atractivos.

Este principio sirve para formular los enunciados básicos sobre aquellas fuentes de valor agregado que configuran una realidad para los grupos de referencia de una empresa, - se encuentran de manera latente en el entorno, el mercado o en la

---

<sup>31</sup> Pumpin, Cuno y García, Santiago. *Estrategia Empresarial Cómo implementar la Estrategia en la Empresa Seno Management*, p p 1-61

misma empresa - y se les denomina potenciales de utilidad externos o internos. Las acciones emprendidas por el estratega, deben contemplar la exposición de los mecanismos que den soporte a los potenciales de utilidad -- en función de la reducción de los ciclos de vida - dado que son la base para asegurar el futuro deseado para la empresa.

2.- La estrategia dinámica está orientada a conseguir posiciones estratégicas de resultados a través de los potenciales de utilidad.

Las posiciones estratégicas de resultados (PER) son las capacidades desarrolladas por la empresa para lograr implementar estrategias con éxito; es decir, las PER definen las líneas directrices de una organización. Así, empresas que obtienen potenciales de utilidad --en el ámbito del valor agregado- consiguen de manera tendencial una mayor rentabilidad. Se recomienda diseñar el PER sobre cualquier potencial de utilidad (potencial de mercado, potencial tecnológico, potencial financiero, etc.) para fijar el espacio donde debe realizarse el desarrollo empresarial.

3.- Las estrategias dinámicas deben estar orientadas a multiplicar aquellas actividades atractivas.

Esta estrategia enfatiza el concepto de multiplicación y lo relaciona con el hecho de que una determinada actividad orientada al desarrollo de un potencial de utilidad atractivo se emplee de manera repetitiva y sistemática. Los procesos (de producción, de venta, de investigación y desarrollo, de adquisición y reestructuración de empresas, etc.) y los sistemas (centros de producción, centros de distribución, etc.) deben multiplicarse de manera consciente para alcanzar notables incrementos en la eficiencia. La multiplicación de actividades atractivas, se significa por el adecuado diseño de algún PER.

4.- La estrategia dinámica tiene como objetivo incrementar rápida y eficazmente la utilidad.

El propósito de este principio es aumentar la utilidad de la empresa para los grupos de referencia. Este objetivo se concreta, multiplicando racionalmente las actividades que tienen éxito y que persiguen la realización de los potenciales de utilidad atractivos. Con la multiplicación de actividades económicas se obtiene una utilidad, en virtud de que la repetición de actividades similares implica concentración de esfuerzos que conducen a la simplificación. Además, la utilidad es consecuencia de la reducción de costos relacionados con las actividades relevantes y, cuando la empresa al disponer de capacidad para multiplicar más rápidamente las actividades relevantes cuenta con tiempo suficiente para enfrentar los cambios del entorno.

5.- Las estrategias dinámicas son realizadas por empresarios promotores.

A fin de cuentas, no aflorarán la idea directriz, los potenciales de utilidad, la multiplicación, las posiciones estratégicas de resultados y las prioridades de productos y mercados para la configuración de las estrategias si no se dispone de las personas capaces para promoverlas e implantarlas. El acortamiento en los ciclos de vida de los potenciales de utilidad está amarrado al cambio del entorno; luego, la búsqueda de nuevos potenciales de utilidad será la función empresarial principal.

6.- Las estrategias dinámicas influyen en gran medida sobre la motivación.

Para dar expresión a la regla "sólo cuando la estrategia es aceptada por todos los miembros de la empresa, cabe esperar se tenga éxito" es necesario, clarificar el mensaje de la misma, integrando elementos tales como sentido, función, éxito, para que el personal, en su búsqueda de reconocimiento se identifique con ella por la vía de una amplia participación.

7.- Las estrategias dinámicas se diseñan sobre los puntos fuertes existentes y se utilizan las sinergias de manera armónica.

El planteamiento de la estrategia basado en un PER requiere que la empresa que lo diseñe, considere los puntos fuertes existentes y evite los puntos débiles para asegurar en base a sus condiciones y a sus capacidades más relevantes, que está mejor posicionada que sus competidores. Si carece de ésta posibilidad, puede considerarse como potencial de utilidad atractivo aquel en el que el competidor no tenga una posición dominante. Si se descubre un nuevo potencial de utilidad -y no ha sido descubierto por la competencia- pero la empresa no dispone de las capacidades necesarias, ni de los puntos fuertes cabe la posibilidad de desarrollar las capacidades necesarias antes que sus competidores. El diseño de la estrategia sobre los puntos fuertes debe contemplar la colaboración conjunta de actividades – sinergia- para arribar a resultados mas ventajosos a través de la combinación de dos potenciales de utilidad atractivos (potencial de mercado y potencial humano).

8.- Las estrategias dinámicas conceden al factor tiempo una gran importancia.

El factor tiempo, es determinante cuando acontecimientos turbulentos en el entorno, ocasionan que aquellos potenciales de utilidad que eran atractivos se conviertan en inadecuados y, aun cuando la utilidad de un PER es más duradera, al igual que un potencial de utilidad, están sometidos a un ciclo de vida. Este principio privilegia el concepto de "ventana estratégica" cuya utilidad se traduce en evidenciar las condiciones óptimas para descubrir potenciales de utilidad y diseñar el PER cuya vigencia se inscriba en un período de tiempo determinado. Por tanto, un "timing" correcto (resultado de una elaboración intensiva de la información) posee una gran importancia para orientar decisiones. Los incesantes cambios en el entorno exigen a la empresa de un rápido desarrollo de los PER para concentrar fuerzas, multiplicar procesos y sistemas globales para ahorrar tiempo, introducir una nueva tecnología

de información, utilizar todos los medios para crear un nuevo know-how e introducir la cultura empresarial y la motivación del trabajador.

9.- Las estrategias dinámicas se caracterizan por una política de riesgo bien ponderada.

*El espíritu de este principio establece: a mayor discrepancia entre objetivos y medios disponibles mayor riesgo; y, categóricamente consigna: la falta de consistencia entre objetivos y medios disponibles conduce al fracaso. Enfatizando la primera parte de la oración se puede considerar que la implementación de las estrategias puede ocasionar que las empresas confronten peligros latentes tales como: riesgo de innovación (las nuevas prestaciones que realiza la empresa no se acomodan a los potenciales de utilidad previstos); riesgo de ventas (el potencial del mercado posee una menor eficiencia que la esperada); riesgo de competencia (un potencial de utilidad atractivo es descubierto al mismo tiempo por varios competidores); riesgo de costos (innovaciones que originan costos superiores a los previstos); riesgos organizativos (adquisición de empresas que llevan aparejadas fuertes turbulencias que provocan menores ventajas que las previstas).*

Al definir la política de riesgos para una empresa, el estratega debe apreciar una serie de principios que han caracterizado a las empresas con éxito a largo plazo, por ejemplo: expansión equilibrada (el crecimiento no debe ser el objetivo prioritario, se requiere una expansión equilibrada y duradera); potenciales de utilidad generadores del cash (garantizar una capitalización aceptable del capital utilizado); fijación de puntos fuertes (la concentración en un número relativamente reducido de actividades significaría menor riesgo que cuando los programas se diversifican); expansión rítmica (que se planifique para que se concrete el proceso impulso – expansión – consolidación); limitación del riesgo (no crear compromisos mas allá de la capacidad de respuesta); reservas adecuadas (creación de reservas con los

recursos apropiados); política de riesgo consciente (adopción de medidas de adaptación innovadora a nuevos desarrollos) etc.

10.- Diferenciación, eficiencia y tiempo constituyen las dimensiones claves de las estrategias dinámicas.

La estructura tridimensional, diferenciación, eficiencia y tiempo, configuran el concepto global de una dirección estratégica y dinámica. Para apuntalarla es necesario desarrollar aquellos potenciales de utilidad atractivos y diseñar los PER correspondientes. Es bajo este escenario como se irán desarrollando las distintas propuestas que darán soporte al análisis de la información; a la fijación, la implementación y la supervisión de la estrategia.

Los diversos enfoques sobre planeación estratégica examinados, la identifican como una propuesta teleológica por el evidente proceso de adecuación eficiente de medios a fines que involucra su planteamiento teórico; además consideran sus exponentes que es objeto del discurso de la construcción del futuro, *en virtud de que su esencia metodológica establece que atisbar el horizonte es el mecanismo factible para construir el futuro deseado.*

Bajo este dimensionamiento, el tránsito ordenado entre la posición actual de una organización y la que se desea para el futuro, implica del conocimiento que racionalice la intervención del estratega en la realidad para aumentar la eficiencia de la gestión de acuerdo a las circunstancias, por ello, se justifica abordar el estudio de *algunas propuestas teóricas para visualizar el futuro.*

Tomás Miklos y Ma. Elena Tello<sup>32</sup>, proponen la incorporación de la prospectiva como una alternativa a la planeación en tiempos de crisis e incertidumbre al acotar: el futuro no es simplemente lo que viene después del presente, es también aquello que es diferente a éste y que se encuentra aún abierto a que se le diseñe y construya.

Para dar antecedente a su pensamiento los prospectivistas advierten en su obra que, en los estudios del futuro se encuentran involucrados diferentes conceptos.

Para Decouflé –apuntan los autores- la representación del futuro descansa en las acepciones: destino, porvenir y devenir y se expresa de seis formas diferentes.

Si el futuro se concibe como destino, la adivinación y la profecía serán sus formas de expresión. Bajo este molde el futuro es objeto del discurso del descubrimiento. Como porvenir, el futuro es objeto del discurso de la descripción imaginaria siendo sus manifestaciones la utopía y la ciencia-ficción. Con la acepción devenir, la explicación del futuro se hará por el camino de la futurología y de la prospectiva, y pasa a ser objeto del discurso de la acción. Cabe aclarar, que el producto de la futurología es la predicción, mientras que en la prospectiva se trabaja con conjeturas. En síntesis para Decouflé las representaciones del futuro y sus formas de expresión forman parte de lo que se considera genéricamente previsión.

Por otra parte, Miklos y Tello hacen notar que los conceptos: preferencia, prospectiva, predicción, previsión, proyección y pronóstico como vías de aproximación al futuro no tienen el mismo significado y para demostrarlo citan a los autores más destacados en el tema.

---

<sup>32</sup> Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, p p 31, 39-53.

La preferencia se fundamenta en el pasado para construir el futuro y es Agustín Morello quien agrupa bajo esta denominación un conjunto de técnicas basadas en la experiencia.

La prospectiva tiene uno de sus representantes en Francisco Ramírez que sostiene: el cambio se relaciona con la reproducción de escenarios alternativos susceptibles de seleccionar para apuntalar futuros deseados. Se trata de atraer y concentrar la atención sobre el futuro construyéndolo a partir de éste y no del presente.

La predicción según Schwarz, Svedin y Wittrock descansa en teorías determinísticas y presenta enunciados que intentan ser exactos respecto a lo que *sucedirá en el futuro*. *Su aplicación requiere de una hipótesis y del informe de las condiciones iniciales para explicar las causas o razones del comportamiento de un evento determinado*. Para Charles Francois existen tres sistemas de predicción: mágicos, intuitivos y racionales; los últimos derivan de construcciones mentales vinculadas con la búsqueda consciente por la eliminación de contradicciones.

La previsión sostiene Adip Sabag, intenta descubrir un futuro probable. Conduce decisiones ejecutables, ya que será preciso adaptarse a cambios derivados de sucesos probables.

La proyección ofrece información sobre la tendencia de un evento, asumiendo la continuidad del patrón histórico. Sachs precisa que la proyección al amplificar las contradicciones que existen ahora –al suministrar una serie de alternativas a considerar- ayuda para la crítica del presente.

El pronóstico –atendiendo a un carácter exploratorio- hace referencia a un resultado condicionado al desarrollo de eventos futuros generalmente probables.



Johnston se pronuncia por el punto de vista normativo al plantear que el pronóstico representa juicios razonados sobre algún resultado, que se considera el adecuado para fundamentar un programa de acción.

En función de este razonamiento, un pronóstico de carácter normativo puede ser considerado como prospectiva; sin embargo, para disipar eventuales dudas sobre  *rutas factibles en el tránsito del presente al futuro por la vía de la prospectiva*, los autores acuden a la tabla de Michel Godet que se presenta a continuación.

**Tabla 2.1**  
**Pronóstico y Prospectiva**  
**Diferencia en su aproximación al futuro**

	Pronóstico Clásico	Prospectiva
Visión	Parcial.	Aproximación Holística.
Variables	Cuantitativas, objetivas y conocidas.	Cualitativas, no necesariamente cuantitativas, subjetivas, conocidas u ocultas.
Relaciones	Estáticas y estructuras fijas.	Dinámicas y estructuras evolutivas.
Explicación	El pasado explica el futuro	El futuro explica el pasado
Futuro	Simple y cierto.	Múltiple e incierto.
Método	Modelos determinísticos y cuantitativos (econométricos, matemáticos).	Análisis intencional. Modelos cualitativos y estocásticos.
Actitud hacia el futuro	Pasiva y adaptiva	Activa y recreativa

Una vez conocidas las particularidades de las vías de acceso al futuro, se requiere vincular su objetivo con la construcción de un futuro deseable, posible o probable.

El futuro deseable expresa un estado de cosas digno de concretar porque refleja aspiraciones y valores apetecibles. Este futuro ofrece una guía de elección que permite el manejo implícito o explícito de los valores.

El futuro posible involucra la acción y el esfuerzo, es un dictamen de viabilidad que avala la expectativa de llevar a cabo lo que se ambiciona; la imagen propuesta se logra porque está al alcance de los medios disponibles.

El futuro probable implica procesos de sistematización y evaluación, denota acontecimientos que pueden suceder; se nutre de razones basadas en el pasado y en el presente para suponer que ciertos eventos se presentarán en el futuro.

Con las premisas que anteceden, las vías de aproximación al futuro pueden situarse como se presenta en la tabla 2.2.

Tabla 2.2  
Ubicación de las Vías de Aproximación al Futuro.

Vía de aproximación	FUTUROS		
	Deseable	Posible	Probable
Prospectiva	X	X	
Preferencia			X
Pronóstico:			
Exploratorio			X
Normativo	X		
Predicción			X
Previsión			X
Proyección			X

De la observación de la tabla, se destaca que la prospectiva al ofrecer futuros alternativos intenta responder a las preguntas: ¿Cómo podría ser el futuro? y ¿Cómo

se pudiera lograr que determinado futuro fuera?, a diferencia de las otras vías que intentan dar respuesta al ¿Cómo será el futuro?

La prospectiva está basada en el principio de que el futuro depende solamente de la acción del hombre -en alusión al mensaje de Gaston Berger y Bertrand de Jouvenel-; por ello, su finalidad es impulsar el diseño del futuro, adoptándolo como objetivo deseable y posible en función de un amplio horizonte temporal. La prospectiva aporta elementos al proceso de planeación y a la toma anticipada de decisiones al. reproducir enfoques alternativos de futuros deseados; configurar información relevante de largo alcance; apoyar estímulos para la acción; construir escenarios alternativos de futuros posibles estableciendo valores y reglas de decisión. Es en este sentido que la prospectiva se ha situado como la mejor aliada de la planeación estratégica.

La toma de decisiones en el marco de la planeación exige –para Ackoff- las siguientes condiciones:

a) La planeación se justifica cuando el futuro deseado implica de un conjunto de decisiones interdependientes;

b) La planeación es un proceso que se realiza antes de emprender una acción;

c) La planeación se dirige hacia la construcción de uno o más futuros deseados utilizando la prospectiva y la acción. En consecuencia, se orienta a obtener o impedir un determinado estado futuro de cosas.

Francisco Mojica sostiene: la prospectiva es la identificación de un futuro probable y de un futuro deseable, diferente de la fatalidad y que depende únicamente del conocimiento que se tiene sobre las acciones que el hombre quiera emprender.<sup>33</sup>

Bertrand de Jouvenel aclara que el futuro se comprende de dos formas:

- a) Como una realidad única y,
- b) Como una realidad múltiple.

Quienes consideran la existencia de un destino inmodificable que decide y marca los hechos de la vida, lo entienden de la primera manera. En cambio, quienes lo conciben como una realidad múltiple, pregonan que un hecho del presente puede evolucionar de múltiples maneras y expresarse de formas diversas. Estas formas son los futuros posibles denominados futuribles.

De la variada posibilidad de futuros, los probables son los que tienen mayor opción de suceder pueden acontecer con mayor certeza que los futuribles, porque así lo determina el hombre –único protagonista de los hechos-. Para la determinación de los futuros probables, la prospectiva cuenta con:

- a) Los Expertos. Personas que conocen profundamente los problemas en estudio.
- b) Los Actores. Personas que deciden con respecto al problema en estudio.
- c) Leyes Matemáticas de la Probabilidad. Herramienta con la que se ordena y maneja la opinión de los expertos.

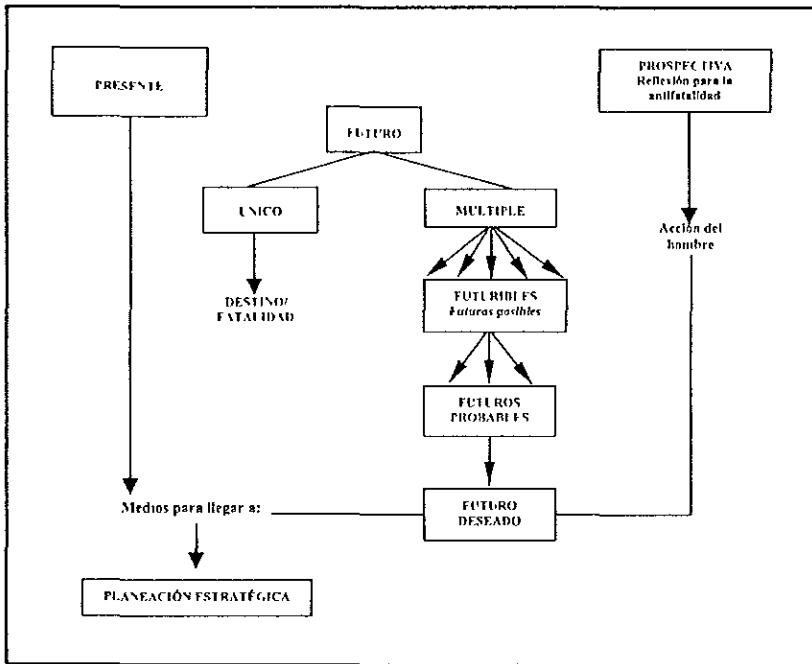
---

<sup>33</sup> Mojica Sastoque, Francisco. *La Prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*, p p 1-3.

El futuro deseable, es decir, el que va a servir de referencia para emprender hacia él acciones y proyectos que permitan lograr metas significativas, se construye a partir de escenarios, cuando el futuro probable no aporta una visión que haga variar significativamente lo que podrá acontecer.

La prospectiva descansa en el principio de que el futuro es múltiple, y si tiene este carácter Godet, plantea: con la reflexión para la acción y la antifatalidad, se puede reducir la incertidumbre. (Consultar la siguiente figura).

Figura 2.7  
Maneras de percibir el futuro.



El futuro deseable se diseña, las técnicas prospectivas utilizadas son el Juego de Actores y la Construcción de Escenarios.

El principio que da sustento al juego de actores, establece que es el hombre el protagonista de su suerte y en consecuencia el actor principal de su desarrollo. En atención a este planteamiento se considera que se tiende hacia un futuro deseable cuando suceden cambios significativos en la acción de cuatro actores:

- 1) El poder conformado por las diferentes entidades del Estado.
- 2) El saber, integrado por el conocimiento.
- 3) La producción, articulada por los gremios que agrupan los medios de producción.
- 4) La comunidad, representada por usuarios organizados en forma diversa.

Cada uno de los actores es portador de un discurso específico respecto a la realidad; en consecuencia, desempeña un rol característico en la búsqueda del desarrollo porque tiene sus propios intereses.

Por tanto, las alianzas y los conflictos serán las posibles posiciones que se adopten entre estos actores con respecto a situaciones y problemas que estén en juego.

En lo referente a la teoría de los escenarios, cabe destacar que a partir de los años 50, se inicia su aplicación como una técnica de planeación. Algunas características de su estructura metodológica son:

- 1) Los escenarios se construyen para un tiempo determinado, se requiere delimitar su periodo para incrementar la eficiencia.
- 2) En función de dos polos –uno negativo y otro positivo- se intenta encuadrar la realidad para buscar que el escenario deseable sea objetivo, convincente y coherente.

- 3) Se acepta la presentación de tres escenarios alternativos: el deseable, el indeseable y el aceptable.
- 4) Un amplio número de variables cualitativas dificulta la expectativa, por ello, los escenarios cuentan con una serie de elementos que permitan comprender la dinámica de los acontecimientos.
- 5) Los elementos en cuestión son: los desenlaces –terminaciónn alternativa de pautas, no necesariamente vinculadas a las de los escenarios-; resoluciones –que al ser alternativas, son utilizadas para enlazar escenarios sucesivos-; y, el reposicionamiento –articular el desenlace de un escenario con el inicio de otro reposicionamiento el rol de los actores.

La construcción de imágenes del futuro por la vía de la integración del análisis individual de tendencias, y la articulación de posibles eventos y situaciones deseables dentro de una visión global, perfilan el objetivo fundamental de los escenarios.

El desarrollo de escenarios ofrece una perspectiva sobre aquellas posibilidades susceptibles de ser consideradas en un análisis del futuro. La combinación de eventos presentes en un escenario, permiten contar con imágenes en las que se enfatizan valores y variables cualitativas.

En un intento de síntesis, se puede apreciar:

- 1) El futuro deseable –bajo la óptica de la prospectiva- es objeto del discurso del constructivismo. El constructivismo se entiende como la acción de conocer lo que se hace para propiciar que los otros actores se sumen a la dirección del líder.

- 2) Se le da un valor positivo al actor, quien se expresa a través de la voluntad –como declaración de acciones conscientes-.
- 3) El conocimiento sistémico de roles-actores es el elemento que media entre la realidad y la voluntad. El futuro deseable es la voluntad puesta en acto mediante el conocimiento a partir de aquella racionalidad que permita ampliar el margen de control sobre los hechos.
- 4) Revelación de la capacidad de maniobra por parte de los actores al explicitar sus posiciones.
- 5) La prospectiva plantea que la construcción de escenarios, se hace desde el futuro y está en función de la racionalidad del actor.
- 6) El escenario, los actores y la estrategia son elementos básicos de la teoría de escenarios.
- 7) El tema del futuro se inserta en la concepción de racionalidad occidental que resulta ser hegemónica en función de cinco elementos: a) el mercado capitalista; b) la globalización; c) el conocimiento contemporáneo materializado en la ciencia y la tecnología; d) los derechos humanos; y, e) la teleología como soporte decisonal.

## 2.2. LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA.

El análisis de escenarios que da sustento a la Planeación Estratégica aplicada al ámbito gubernamental –según Carlos Matus <sup>34</sup>- parte del siguiente enfoque analítico: a) El diseño del futuro; b) Las tendencias; c) Los momentos situacionales; d) Los actores; y, e) La decisión.

- a) El diseño del futuro como escenario factible de alcanzarse contempla tres posibilidades:

---

<sup>34</sup> Matus, Carlos *Sr Presidente*



- a.1. El futuro a partir del futuro. Como camino para instrumentar planes estratégicos resulta inviable dada la imposibilidad de adecuar el presente al futuro imaginado.
  - a.2. El futuro a partir del presente. La construcción del futuro basada en análisis diversos del presente –expresado éste en términos de interpretación de la realidad compleja- dificulta el diseño de escenarios.
  - a.3. El futuro a partir de las tendencias del presente. Con esta propuesta se trabaja el soporte técnico que permite elaborar proyectos viables económicamente y posibles políticamente porque la construcción del futuro descansa en las tendencias que configuran el presente.
- b) Las tendencias como herramientas de diagnóstico, aportan un conjunto de elementos para dar soporte a la toma de decisiones. Algunas de sus características se listan a continuación:
- b.1. Son calculables. La previsión con cierto margen de error apoya futuras decisiones debido a que fenómenos económicos, sociales, políticos, tecnológicos y culturales son pronosticables.
  - b.2. Permiten visualizar posibilidades desde puntos de vista de lo probable y de lo potencial.
  - b.3. Permiten visualizar sorpresas e incertidumbres susceptibles de objetivarse en amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades.
  - b.4. Orientan en la definición de los problemas a enfrentar al identificar y clarificar conflictos, retos, obstáculos y peligros potenciales.
  - b.5. Orientan en la definición de los tiempos administrativo y político al esclarecer que el tiempo administrativo –espacio temporal destinado al cumplimiento de planes, programas o proyectos institucionales- no necesariamente tiene expresión operativa en el tiempo político –espacio temporal destinado a dirimir desacuerdos entre actores- y viceversa.

- b.6. Orientan en la definición de la posición futura de los actores vía análisis de los momentos situacionales.
- c) Los momentos situacionales como procesos de tránsito al futuro permiten decidir como administrar el desorden en función de la siguiente óptica:
- c.1. En diferentes momentos situacionales –espacios temporales limitados- cobran presencia determinados actores desempeñando roles relevantes relacionados con sus intereses, sus necesidades y sus diferentes demandas, lo que se traduce en la emergencia del desorden. Matus aconseja graficar estos momentos situacionales en un diagrama de referencia para dar seguimiento a los acontecimientos.
  - c.2. En cada momento situacional, el "factor de perturbación", se manifiesta a través del riesgo y del conflicto generado por actores externos e internos, reales o inexistentes que inmovilizan el estado de cosas existente mediante roles que cubren o simulan cubrir.
  - c.3. Cuando los factores de perturbación identificados en un momento situacional específico se multiplican y rebasan la propuesta institucional, la relación que se establece entre los actores se empantana aflorando así el "factor de estrangulamiento".
  - c.4. La agudización del factor de estrangulamiento en un momento situacional específico –a partir del cual la situación vigente deja de ser coyuntural-, determina el advenimiento del "nudo crítico" que por su naturaleza enfrenta dos consecuencias: el riesgo de la desintegración y el acortamiento del tiempo político para decidir.
  - c.5. El achicamiento del momento situacional específico –en términos de tiempo político para decidir- conduce al "umbral del dolor" que se define como el límite entre lo estable (umbral delgado) y lo inestable (umbral de choque)

posiciones que obligan la adopción de planes estratégicos caracterizados por especificidades acotadas.

c.6. La planeación estratégica bajo el enfoque descrito, cobra vigencia en función de tres momentos situacionales:

c.6.1. El caracterizado por un entorno de gobernabilidad, favorece la elaboración de planes estratégicos estructurados y fundamentados en variables conocidas y controlables.

c.6.2. El configurado por un tiempo administrativo que deberá sujetarse a un tiempo político, apoya la formulación de planes semi-estructurados basados en el uso de variables conocidas pero no controlables, e incluso, en variables categóricamente desconocidas.

c.6.3. El definido por un tiempo administrativo que desaparece, avala el trazo de planes inestructurados con variables y tendencias desconocidas, situación que conlleva a la formulación de un plan de reconstrucción total pero visualizado por nuevos actores.

d) Los actores como personajes que influyen la transición al futuro –impulsando o precipitando la toma de decisiones- tienen tres posibilidades de participación en cada momento situacional: a) Respetando reglas de otro actor; b) Adoptando estrategias propias en el momento situacional específico; y, c) Enfrentando otros actores.

Participan en cada momento situacional:

d.1. A través de un campo político en el que ocupan un espacio estratégico específico que define el alcance de su intervención.

d.2. En función de la movilización de recursos de manera pertinente. No obstante, habrá actores que: simulen su participación; no enfrenten la situación; desplacen los problemas a otro ámbito; no tengan los mismos

horizontes temporales; no cuenten con las mismas posibilidades en el horizonte temporal; no tengan la misma capacidad; además, deben saber como diferenciar y priorizar problemas; como enfrentarlos y, como actuar en atención a tiempos.

d.3. Adoptando un comportamiento determinado, por ejemplo: contando con una red de influencia; alterando sus condiciones de existencia por la vía del enfrentamiento; utilizando instrumentos de presión; conquistando objetivos; usando recursos; eliminando cargas negativas de sus críticos; distorsionando problemas por la ruta discursiva.

d.4. Influyendo las reacciones de otros actores, ya sea: maximizando lo no representativo y minimizando lo representativo; simulando amenazas para crear un clima de amedrentamiento psicológico; modificando y creando tipos de violencia; creando límites entre lo prohibido y lo permitido; desencadenando acciones en la oscuridad; precipitando decisiones con acciones discursivas.

e) La decisión como estrategia del cambio descansa en el paradigma de visualizar la utilidad política frente al precio social en cada momento situacional.

En la construcción de escenarios se plantea otra propuesta teórica –desarrollada por Frederick Debuyst- que matiza la racionalidad del actor estatal en función del siguiente cartabón metodológico: a) La decisión; b) La promoción de acciones; c) El ámbito; d) El estado de situación o momento de coyuntura; e) La contradicción principal; f) Los sujetos sociales; g) Los elementos del conocimiento; y, h) Los escenarios alternativos.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Jiménez Cabrera, Edgar. *Diplomado en Estrategia y Análisis Político. Notas de Clase*

- a) La decisión. Deriva de un proceso interno de dirección estratégica como expresión lógica de la racionalidad estatal para visualizar un orden del estado nacional cuya instrumentación requiere de la promoción de acciones y del conocimiento del ámbito.
- b) La promoción de acciones. Es la fase del proceso racional del actor estatal en la que se contempla apuntalar los objetivos del desarrollo de la sociedad –para orientar, regular y organizar su futuro- y la del sistema político –para mantener, modificar, ampliar, fortalecer, modernizar y legitimar su estructura-, a través de acciones políticas, económicas y sociales.
- c) El ámbito. En esta fase se incluye el análisis de los entornos externo e interno, a base de interpretaciones de la realidad a nivel nacional e internacional a efecto de dar contexto programático a un estado de situación.
- d) El estado de situación o momento de coyuntura. Fase relacionada con la construcción de escenarios restringidos o ampliados para detectar estados de pre-crisis, de crisis o de pos-crisis, que identifiquen en el campo dominante correspondiente –económico, político, ideológico o militar-, la contradicción principal que les es inherente y los sujetos sociales que influyan en su ámbito.
  - d.1. El diseño de escenarios comprende dos tipos: el restringido y el ampliado. En el escenario restringido participan sujetos, fuerzas sociales y fuerzas políticas que generan conflictos intergubernamentales, interburocráticos e interpartidistas. En el escenario ampliado son estudiados los depositarios o fuerzas plurales y sus roles y los adversarios o fuerzas antagónicas y sus proyectos.
  - d.2. El estado de pre-crisis se identifica con la preparación pasada y detonante; el de crisis comprende la coyuntura y el enfrentamiento y, el estado de pos-crisis enfatiza el desenlace.

- e) La contradicción principal. Puede ser inducida y no inducida, se caracteriza por un tipo de orientación y experimenta cambios en el campo dominante.
- e.1. Cuando se trata de una contradicción inducida, se detecta que los actores influyentes o influidos; las clases y fuerzas que ganan o pierden poder; y, los límites modificables, utilizables o infranqueables juegan un papel determinante.
  - e.2. Si la contradicción principal, es de carácter no inducido, el campo dominante está siendo impactado por factores externos e internos que habrán de ponderarse en el momento de coyuntura estudiado.
  - e.3. La orientación adoptada por la contradicción principal acota tres aspectos: la agudización, la mediatización o la cancelación.
  - e.4. Los cambios que experimenta el campo dominante producto de la contradicción principal son de dos tipos: autorregulados o estructurales.
- f) Los sujetos sociales. Fase en la que se observa la participación de los personajes que influyen en el tránsito al futuro según sus objetivos, estrategia, tácticas y disposición de elementos de conocimiento.
- f.1. Los objetivos de los sujetos sociales pueden ser mediatos o inmediatos, dependiendo de la estrategia adoptada para influir en los estados de pre-crisis, crisis o pos-crisis.
  - f.2. La estrategia como conjunto de acciones, aceptadas por los sujetos sociales para dar cumplimiento a sus objetivos puede ser mediata, inmediata, general, sectorial o regional.
  - f.3. Las tácticas utilizadas incluyen: el análisis de los aliados y adversarios; de sus medios de acción; comportamiento político; capacidad de maniobra; liderazgo; y, discurso.

Los aliados y adversarios, se identifican en los aparatos económicos, políticos, sociales, ideológicos o militares.

Los medios de acción utilizados pueden ser legales, ilegales, materiales, financieros, humanos, logísticos, formales o informales.

El comportamiento político adopta perfiles de tipo constructivo, destructivo, articulado o desarticulado.

La capacidad de maniobra, incluye tres niveles de intensidad: alta, media o baja.

El liderazgo se ejerce de manera movilizante o paralizante.

El discurso se contempla como expresión incluyente, excluyente, convocante, contestataria o contrahegemónica.

g) Los elementos del conocimiento. Es la fase metodológica que permite: conocerse a sí mismo; conocer al adversario; conocer cómo el adversario nos ve y clasifica; conocer medios de defensa del adversario contra nosotros; y, conocer recursos disponibles para contrarrestar los medios de defensa del adversario.

g.1. Conocerse a sí mismo, supone acumular fuerzas con el conocimiento de los entornos interno y externo.

En el primero, revisando el origen, los objetivos y metas, las formas de organización, la estructura, los recursos con que se cuenta, las formas de acción, los procedimientos de dirección, el discurso, la propaganda política y los vínculos económicos sociales y políticos.

En el entorno externo, conociendo de los aliados y adversarios: su psicología colectiva e identidad cultural, comportamiento político, presencia en medios, capacidad de maniobra, carencias y puntos vulnerables.

g.2. Conocer al adversario implica reconocer al oponente, mediante el conocimiento de su identidad; ello se concreta en función de aspectos y vínculos cualicuantitativos.

Aspectos tales como ¿Quiénes son? ¿Qué quieren? ¿Qué piensan obtener? ¿Cómo piensan lograrlo? ¿Cómo se organizan? ¿Con qué recursos cuentan? ¿Cómo actúan?

Los vínculos de referencia pueden ser: ¿Con qué aliados cuentan y con qué adversarios? ¿Cuál es su comportamiento político? ¿Qué presencia tienen en medios masivos? ¿Cuáles posiciones en cada fase de coyuntura? ¿Cuál es su capacidad de maniobra? ¿Qué debilidades y problemas enfrentan? ¿Cuál es su situación con respecto a la estructura?

g.3. Conocer cómo el adversario nos ve y clasifica, supone un trabajo de análisis que considera la existencia de puntos neuralgicos a los que se asigna una valoración determinada. A continuación, se describen los elementos de referencia y los componentes de los elementos susceptibles de calificación:

Seguimiento desde el pasado. Este elemento lo estudia el adversario valorando nuestras debilidades, discursos, intereses, puntos vulnerables, relaciones políticas y, relaciones económicas.

Capacidad de maniobra. Elemento que califica con los componentes: débil, mediana, alta o nula.

Comportamiento político. A través de éste elemento avisa la actitud, la postura y el comportamiento adoptados y los evalúa considerando sus



componentes. La actitud se puede tornar favorable o desfavorable; la postura, distensiva o tensiva y el comportamiento se expresa de forma funcional o disfuncional.

Instrumentos de desestabilización. El análisis de este elemento se lleva a cabo estudiando los recursos humanos, financieros y materiales en los que se sustentan los proyectos.

- g.4. Conocer medios de defensa del adversario contra nosotros. El elemento de conocimiento enunciado, requiere por parte del oponente, el manejo de técnicas defensivas como la neutralización, la infiltración y la anulación para enfrentar acciones emprendidas por actores ofensivos.
- g.5. Conocer recursos disponibles para contrarrestar los medios de defensa del adversario.

Se clasifican por tipo, -al considerar recursos políticos, ideológicos, intelectuales, económicos, materiales o logísticos- por naturaleza, -si su origen es formal, informal, legal o ilegal- y por su alcance -si su cobertura es local, estatal, nacional, regional o sectorial-.

#### h) Los escenarios alternativos.

La última fase metodológica, articula toda la propuesta teórica de Debuyst ya que, aún cuando su antecedente más inmediato, descansa en la influencia desempeñada por los sujetos sociales, estos son los encargados de conferirle concatenación, integración, retroalimentación y soporte a la dirección estratégica de manera sistemática, a través del uso de la herramienta analítica presentada.

La contribución del autor a la racionalidad del actor estatal en esta fase, consiste en que el análisis de los horizontes de planeación catastrófico, pesimista,

realista, optimista e ideal conducen a construir escenarios excluyentes o sucesivos. Los escenarios excluyentes apuntan perfiles de fracaso o de éxito y los sucesivos, integran escenarios enlace para construir los futuros posibles de la totalidad social.

Intentar plantear una propuesta para apoyar la gestión municipal en Cuautitlán Izcalli, México, con un enfoque de Planeación Estratégica, a partir de los esquemas analíticos esbozados; hace necesario:

- a) En primer lugar, articular un conjunto de esqueletos integradores del proceso de Planeación Estratégica y de la Construcción de Escenarios para dar estructura metodológica a la propuesta de apoyo a la gestión municipal.
- b) En segundo término, destacar el conjunto de principios que confieren contexto a la Planeación Estratégica como marco de actuación del paradigma denominado la Nueva Gerencia Pública.

Ahora bien, con respecto al primer inciso, se acude a la elaboración de mapas conceptuales, como expresión sintética de explicaciones que resultaría repetitivo detallar en este espacio capitular.

Con relación a los principios que avalan la óptica de la nueva gestión institucional, se apuntan los siguientes:

- 1) La dirección estratégica –gestión municipal-, se basa en una dinámica de actuación con visión empresarial orientada a la satisfacción del cliente-ciudadano.
- 2) Las acciones municipales soporte de los programas estables, descansarán en equipos de trabajo dirigidos bajo la perspectiva del mediano y largo plazo.

- 3) Los programas establecidos, serán expresión del reposicionamiento de la organización municipal –producto de decisiones consensadas entre actores-.
- 4) Las decisiones consensadas entre actores –aplicación de recursos presupuestales a programas estratégicos-, derivarán de acuerdos entre los representantes de los ciudadanos y los equipos de trabajo.
- 5) La búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos como condición imperativa de la nueva gestión y de la eficacia en la presentación de los servicios a través de la incorporación de recursos técnico-administrativos de decisión aportados por los especialistas en Planeación Estratégica.

La descripción de la propuesta que se desarrolla en este apartado capitular, alterna dos instrumentos sostén:

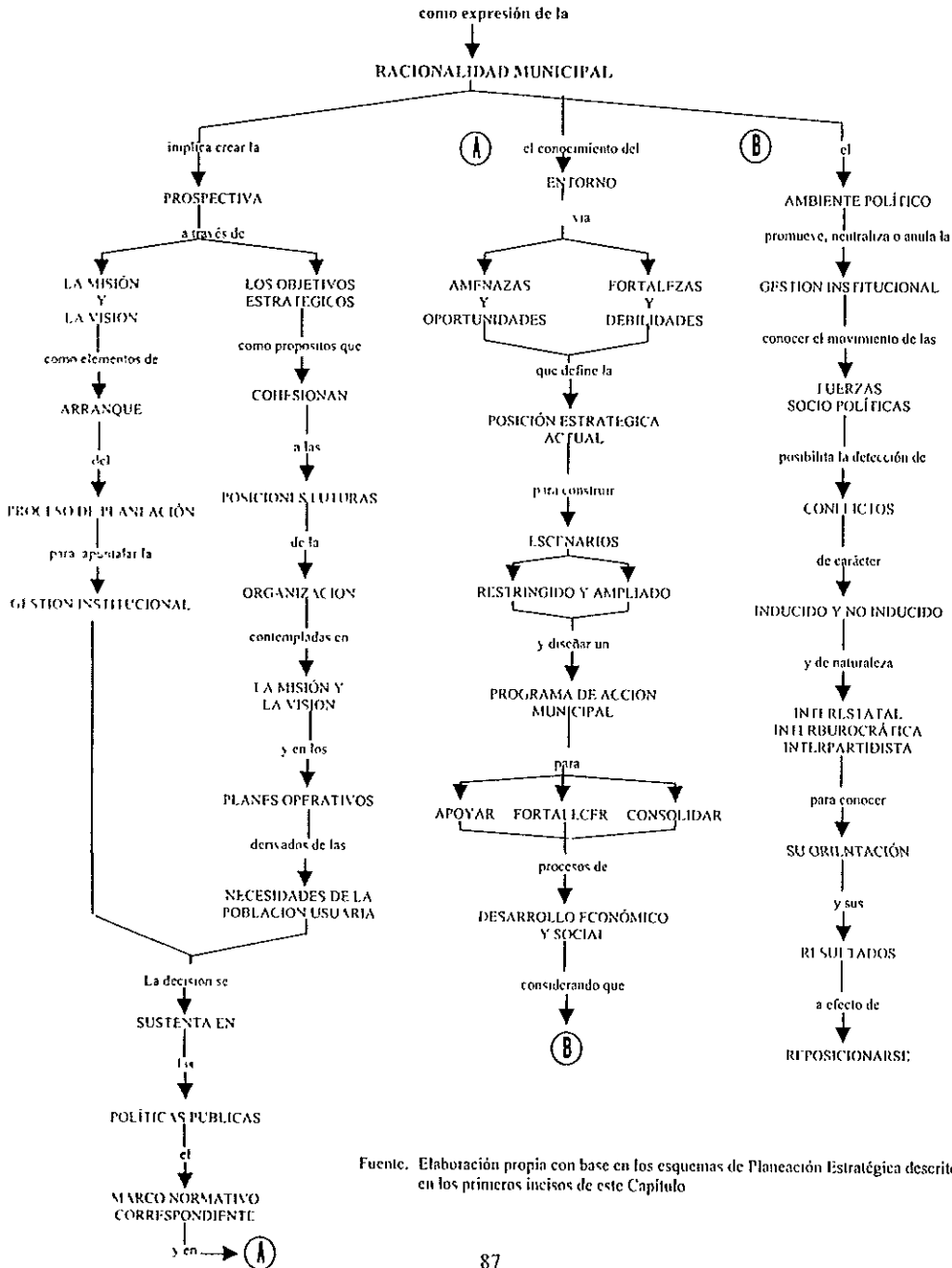
- a) La elaboración de mapas conceptuales, con los que se pretende resumir el procedimiento técnico de apoyo a la instrumentación del Modelo de Planeación Estratégica Municipal.
- b) La explicación genérica de la nueva gestión –a continuación cada mapa-, inspirada en parte, en el ámbito de una experiencia innovadora en México.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Cabrero Mendoza, Enrique *La Nueva Gestión Municipal en México Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* CIDE, p p. 53-120

## MAPA CONCEPTUAL 2.1

### LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS



Fuente. Elaboración propia con base en los esquemas de Planeación Estratégica descritos en los primeros incisos de este Capítulo

La racionalidad municipal se construye a partir de la interacción del trinomio: gobernabilidad-democracia-mercado.

La gobernabilidad entendida como la categoría que define el futuro orden político, económico y social en el Siglo XXI. La democracia comprendida en una doble dimensión: a) Como forma de autodeterminación a nivel municipal; y b) Como mecanismo de conducción política para la construcción del orden futuro. Y, el mercado que no constituye por sí mismo un orden autorregulado, dado que requiere de instancias sociales –el derecho, la política, etc.- que no dependen de él. Luego la tensión y el riesgo, no son problemas imputables al mercado.

La construcción de escenarios, como expresión de la racionalidad municipal – con base al referente que antecede- debe contemplar los efectos derivados de la ingobernabilidad, a saber: 1. Incapacidad de respuesta a la agenda social; 2. Crisis de las expectativas sociales en el marco neoliberal; 3. Dificultad para institucionalizar las nuevas o crecientes demandas sociales; 4. Demandas sociales heterogéneas dada la pérdida de correspondencia entre los espacios social, político y económico; 5. Crecimiento macroeconómico, no reflejado en bienestar social; 6. Estabilidad política gubernamental que conlleva a la inestabilidad social; 7. Incompatibilidad entre necesidades municipales y necesidades sociales en términos de intereses.

Es decir, la falta de correspondencia entre gobernabilidad, democracia y mercado, conducen –según el autor citado-, a una sociedad de equilibrio inestable. Ante tal expectativa, resulta complicado arriesgar una propuesta en función de la cual se dimensione la magnitud operativa del principio de racionalidad municipal.

Sin embargo, la propuesta que a continuación se plantea para apoyar la gestión municipal en Cuautitlán Izcalli, México, a partir del año 2000, descansa en un Modelo Estratégico y Sistémico que intenta darle cauce al principio de racionalidad.

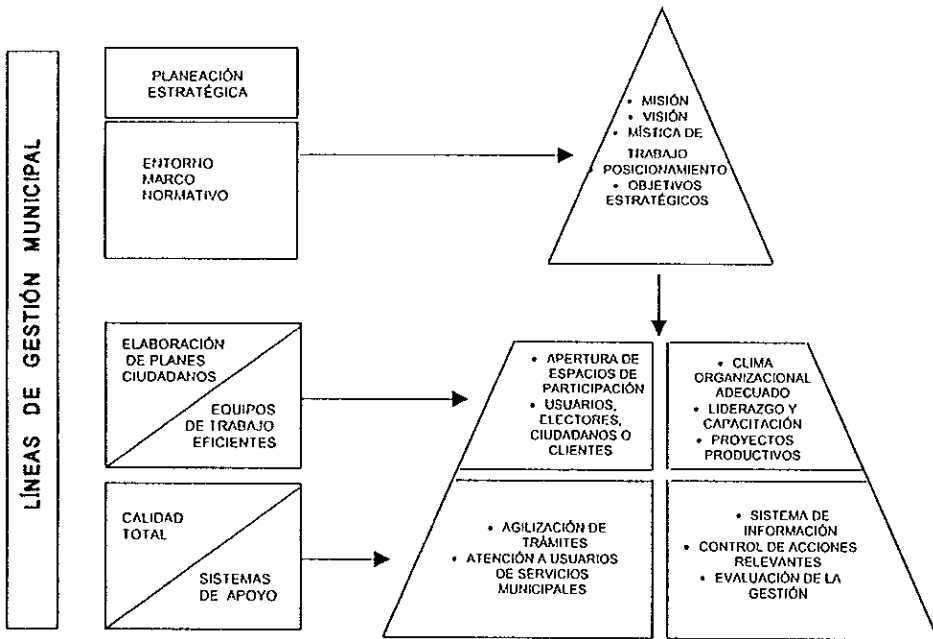
El "modelo" se explica como una vía de actuación sobre la realidad, el concepto "estratégico" se designa para considerar prioridades jerárquizadas y con el término "sistémico" se alude al municipio como totalidad territorial.

El proceso de racionalidad municipal que otorga fisonomía a las líneas de gestión *–definición de la razón de ser y rumbo organizacional–*, se sostiene en:

- a) La acuñación del paradigma "Propósitos de Buen Gobierno", como elemento materializador del quehacer institucional a través de la Planeación Estratégica en función de cinco aspectos claves: 1. Misión Municipal; 2. Visión compartida; 3. Mística de trabajo; 4. Posicionamiento; y, 5. Objetivos Estratégicos.
- b) La elaboración de planes ciudadanos derivados de: 1. La apertura de espacios de participación y opinión de la población izcallense; y, 2. La identificación de la población como: usuarios, electores, ciudadanos o clientes.
- c) La calidad total en la prestación de servicios: 1. Buscando la agilización de trámites; y, 2. Fomentando una mayor participación ciudadana.
- d) La articulación de equipos de trabajo eficientes: 1. Creando el clima organizacional adecuado; 2. Consolidando un liderazgo; 3. Apoyando la capacitación sistemática; 4. Impulsando el desarrollo de proyectos prioritarios; y, 5. Eficientando el uso de recursos.
- e) Los sistemas de apoyo al quehacer municipal se encaminarán a consolidar el cambio organizacional con la puesta en marcha de: 1. Sistema de información; 2. Control de acciones relevantes; 3. Administración de procesos; 4. Evaluación de la gestión; y, 5. Reconocimientos y recompensas.

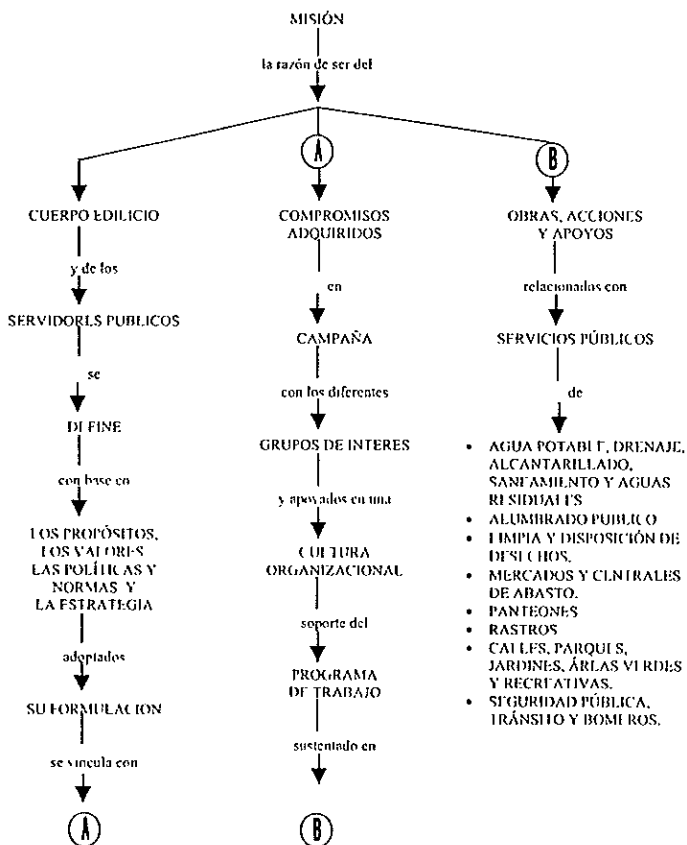
Con este modelo se pretende dar sustento a la dirección estratégica; a efecto de garantizar un liderazgo que genere resultados para una nueva cultura de participación ciudadana (observar la siguiente figura).

Figura 2.8  
**MODELO ESTRATÉGICO Y SISTÉMICO PARA  
 CUAUHTLÁN IZCALLI, MÉXICO**



El proceso de racionalidad municipal que confiere expresión operativa al diagnóstico estratégico, y al planteamiento de estrategias, se aborda en los apartados 3, 4 y 5 de este Capítulo; ahora se procede a describir –después de cada mapa conceptual–, en forma genérica los soportes de las líneas de gestión.

### MAPA CONCEPTUAL 2.2



Fuente: Elaboración propia

Definir la misión, implica considerar el conjunto de elementos que dan contexto a la razón de ser del cuerpo edilicio y de los funcionarios adscritos a la organización municipal.

Los elementos determinantes para tal propósito son: a) El marco normativo; b) El entorno; y, c) La mística del trabajo.



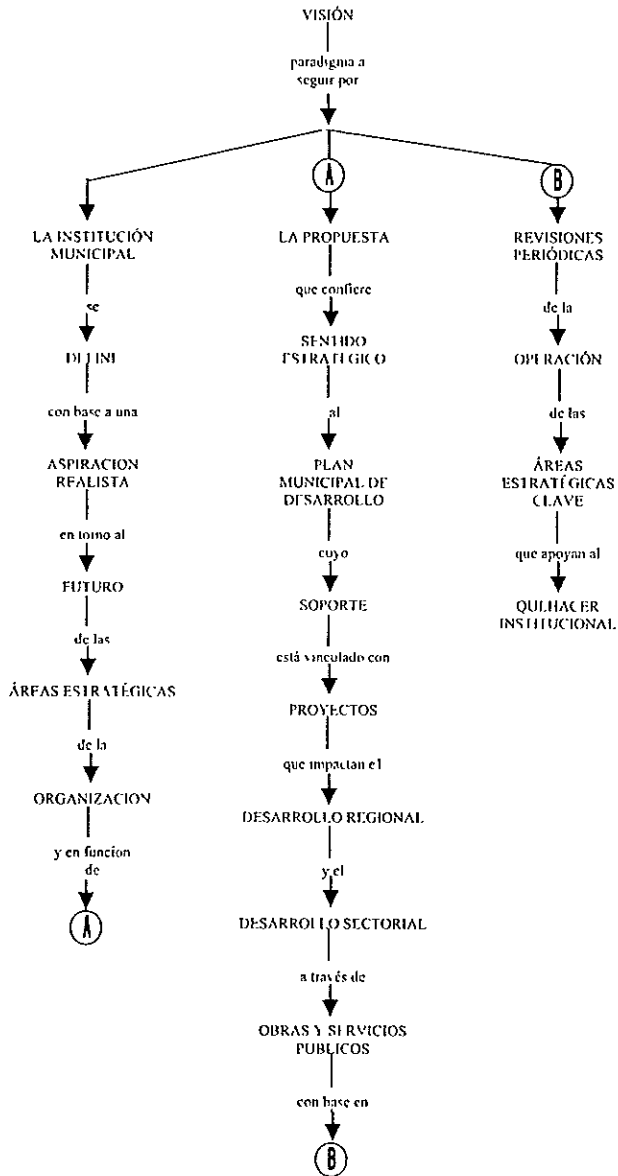
- a) El marco normativo a considerar de manera particular, se sustenta en el artículo 34 del Banco Municipal de Cuautitlán Izcalli; en él se define cuales son los servicios públicos (consultar mapa conceptual 2.2), obviamente sin que ello suponga que es la única norma que regula la gestión municipal.
  
- b) El entorno influye de manera decisiva los programas a impulsar. Son tres las fuentes de información a consultar para decidir sobre los programas a ejecutar:
  - b.1. Los compromisos de campaña que pueden surgir de la línea gubernamental –Planes Nacional y Estatal de Desarrollo- o de la percepción política del Candidato o Presidente Municipal en funciones -Programa Partidista-.
  - b.2. Las necesidades reales o sentidas de la población, manifiestas en foros de consulta popular, o en actividades de participación ciudadana promovidas por el Ayuntamiento. Las necesidades se pueden clasificar en función de dos aspectos: por tipo de asentamiento y por tipo de actividad a realizar. En la primera se agrupan necesidades por: fraccionamientos urbanos; colonias urbanas; fraccionamientos habitacionales urbanos; condominios; ejidos; pueblos; y fraccionamientos industriales. La segunda clasificación integra necesidades relacionadas con obras, acciones y servicios.
  - b.3. El presupuesto por ejercer vía gasto corriente y gasto de inversión para un período determinado.
  
- c) La mística de trabajo permite dar configuración al perfil de los equipos de trabajo, dado que su mensaje enfatiza sobre propósitos valores y estrategia. Cabe mencionar que las irregularidades administrativas –en las que pueden incurrir los servidores públicos- impactan negativamente la mística de trabajo y están sujetas a la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El marco de referencia presentado facilita la definición de la misión, la propuesta para el municipio es:

"Asignación de personal competente y comprometido para servir a la comunidad asentada en el municipio de Cuautitlán Izcalli, México, mediante actividades derivadas de un Plan de Desarrollo consensado, en función de un perfil que integre características del profesionalismo, autoridad, imagen y liderazgo para garantizar: responsabilidad en el desempeño de sus actividades como servidor público; eficiencia en el desempeño de los objetivos institucionales; productividad laboral y, compromiso social bajo premisas de calidad en la prestación de servicios; y, racionalidad y transparencia en la aplicación de los recursos asignados al desarrollo económico y social".

Pese a la existencia de una misión genérica, la dinámica de actuación y el constante reposicionamiento, influirá la labor de los equipos de trabajo por lo cual transitarán de un rol mecánico –inmerso en actividades previstas en un programa de trabajo definido–; a un papel activo caracterizado por impulsos generadores de soluciones en asuntos relevantes. Este tránsito creará la necesidad de articular misiones específicas dada la eventual emergencia de equipos de trabajo para garantizar la puesta en marcha de acciones surgidas del reposicionamiento institucional.

MAPA CONCEPTUAL 2.3



Fuente: Elaboración propia.

Esquematizar la visión del gobierno municipal en Cuautitlán Izcalli para apuntalar el paradigma a seguir durante los próximos 20 años, exige que la imagen-objetivo contemple dos vertientes de sustentación: la primera vinculada con las áreas estratégicas de la organización y la segunda con el futuro deseado para el municipio.

La primera vertiente, está estrechamente relacionada con la participación ciudadana, a través de la definición de demandas emanadas de las necesidades sociales. Privilegiando esta línea orientada al "cliente", las áreas estratégicas de la organización experimentarán cambios en función de los cuales, las acciones municipales impactarán procesos institucionales de tipo funcional, estructural comportamental y relacional. Los cambios que darán estructura al futuro quehacer municipal, están inscritos en una dinámica de actuación que promueve el tránsito al futuro, por dos caminos: 1) El fortalecimiento de la administración financiera; y 2) La organización de la participación ciudadana como elemento impulsor de la innovación en la gestión municipal.

1) La metamorfosis de la administración financiera estará direccionada a posicionarse en un contexto de reestructuración y saneamiento general de las finanzas públicas. Su proceso se caracterizará por la búsqueda de bases para apoyar la actuación autónoma del municipio, efectivizando el contenido del artículo 115 constitucional. La transición obligará a modificar la distribución de la estructura presupuestal de acuerdo con la tabla 2.3.

**Tabla 2.3**  
Composición de la estructura presupuestal en Cuautitlán Izcalli, México

Período	Estructura Presupuestal
Actual	$P : GC > GI + PD$
Tránsito	$P : PD \leq GC + GI$ , $P : GI = GC + PD$
Futuro	$P : GI > GC + PD$

P: Presupuesto  
 GI: Gasto de Inversión  
 GC: Gasto Corriente  
 PD: Pago de la Deuda

2) El rol que desempeñará la participación ciudadana como elemento impulsor de la innovación en la gestión municipal, se contempla de dos formas: como mecanismo de retroalimentación de la gestión institucional y como medio para legitimar la actuación del gobierno municipal.

Ello reviste vital importancia porque durante el período de transición, las autoridades municipales comprometerán su dinámica de actuación a estructurar el modelo de participación ciudadana que eventualmente puede visualizarse atendiendo a dos niveles: a) El de los grupos y sectores de trabajo; y b) El de los promotores urbanos y rurales.

El primer nivel estará constituido por aquellos grupos sociales cuyo grado de organización sectorial, facilitará la catalización de procesos para solucionar problemas bajo marcos de concertación; tal puede ser el caso de organizaciones privadas, asociaciones civiles, colegios y grupos de profesionistas, Universidades, partidos políticos, medios de comunicación, obreros, campesinos y organizaciones no gubernamentales. El mecanismo operativo de trabajo con este nivel, puede efectuarse a través de la integración de Consejos de Participación –representantes de los grupos sociales-, que tendrán que coordinar con funcionarios municipales para garantizar la acción en las distintas políticas públicas que se implementarán.

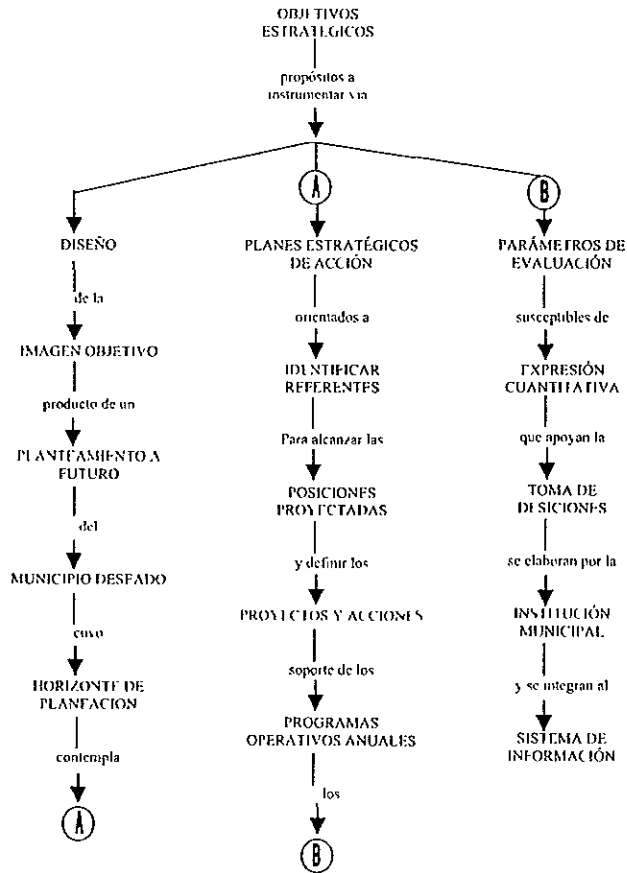
En el segundo nivel, los promotores urbanos y rurales organizarán la participación ciudadana y comunitaria, de un modo más directo e inmediato en áreas de interés común, a efecto de apoyar acciones de participación orientadas a solucionar problemas en colonias y comunidades. Las organizaciones sociales con las que trabajarán los promotores, serán de tres tipos: a) Comités de Organización Ciudadana; b) Comités de Colonos; y c) Asociaciones Civiles.

La segunda vertiente, hace referencia al conjunto de intenciones que darán perfil al futuro deseado para el municipio. Quienes controlan el proceso de toma de decisiones, construirán el futuro deseado garantizando la secuencia –con sentido estratégico- de los planes de desarrollo que conduzcan a un municipio industrial, urbanizado, no contaminado, libre de deuda, con seguridad, legitimado por la comunidad, que preserve el poder político para orientar el desarrollo económico y social y, que impulse la innovación de la gestión institucional para descartar la puesta en marcha de proyectos inviables.

Sobre la base del esquema visualizado, el paradigma a seguir por la organización municipal será:

“Búsqueda de la eficacia, calidad y oportunidad en la construcción de obras y dotación de servicios municipales vinculados con planes de desarrollo económico y social concertados y secuenciados estratégicamente. Para ello, será necesario desarrollar y consolidar una estructura administrativa-institucional vanguardista y sólida, en la que servidores públicos altamente calificados y avalados por la participación permanente y sistemática de la ciudadanía en encaminen sus esfuerzos a edificar el municipio del futuro”.

MAPA CONCEPTUAL 2.4



Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos estratégicos para la gestión municipal --susceptibles de acotarse en función de períodos de gobierno-, son los propósitos fundamentales hacia los que se dirige todo el esfuerzo de la administración municipal. Su diseño estará íntimamente ligado a las demandas sociales jerarquizadas y concertadas entre los Consejos de Participación, Comités de Organización Ciudadana, Comités de

Colonos y Asociaciones Civiles –formas que adoptará la organización de la participación ciudadana- y los equipos de trabajo emergentes –surgidos de la dinámica de actuación y del constante reposicionamiento institucional-.

En la intención de acreditar el rumbo organizacional vía objetivos estratégicos, se recurre –en forma previa al diseño definitivo- a la identificación de algunas prioridades detectadas bajo la óptica de un incipiente desarrollo del mecanismo de participación ciudadana. La organización de la participación en la etapa inicial, contempla que la detección de necesidades en el área urbana, puede llevarse a cabo, dividiéndola en sectores convencionales que sirvan para relacionar estratos poblacionales según niveles de ingreso, con problemas de servicios públicos como carencias, rezagos y deficiencias. Por ejemplo:

Sector I: Agrupa un estrato poblacional de bajos ingresos, rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación de colonias populares; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; y mejoramiento de la vivienda.

Sector II: Integra a la población de ingresos medios, ubicada en áreas que cuentan con la cobertura mínima indispensable de servicios públicos pero con necesidades de empleo; seguridad pública; educación media superior; limpia y disposición de desechos; mercados; parques y jardines; y, sistema de transporte público y vialidad.

Sector III: Ubica al estrato poblacional de altos ingresos, que al contar prácticamente con todos los servicios, sus necesidades se satisfacen con actividades culturales y recreativas; y, calidad del medio ambiente y ecología.



En las áreas rurales, el mecanismo de participación ciudadana sigue los mismos esquemas de funcionamiento desarrollados en el área urbana, pero a diferencia de ésta, en la etapa inicial además de llevar a cabo la detección de necesidades propias de comunidades con rezago social, se requiere impulsar la producción agropecuaria y forestal.

Una vez ubicadas las necesidades prioritarias de los medios urbano y rural, se procede a la identificación de los objetivos estratégicos. La dinámica de actuación –gestión municipal- que garantiza las acciones para obtener resultados, evoluciona al interior de un proceso de reposicionamiento institucional que justifica cambios funcionales, estructurales, relacionales y comportamentales en la administración municipal.

### **2.3. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO.**

Para Steiner, la esencia de la Planeación Estratégica, consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros<sup>37</sup>.

El proceso de racionalidad municipal que conduce a la formulación de estrategias, está inmerso en aquel ejercicio público de carácter emprendedor que incluye la aceptación de riesgos, la aventura, la creatividad y una visión para detectar nuevas oportunidades que permitan servir a la ciudadanía a través del logro de resultados previstos en un plan de acción estratégico.

---

<sup>37</sup> Steiner, George A. *Planeación Estratégica. Lo que todo Director debe saber*, pág. 20.

Una de las herramientas utilizadas en la adopción de estrategias es la matriz DAFO –debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades-, ya que su empleo demanda analizar los aspectos internos de la organización y su medio externo, como condición previa al planteamiento del cómo alcanzar los resultados planificados con relación a la situación y las expectativas de la organización. El análisis interno se realiza mediante un estudio de las fortalezas y debilidades de la organización municipal; el de su ambiente externo implica el estudio de sus amenazas y oportunidades. Por lo tanto, el examen de estos cuatro aspectos apoya la elaboración de estrategias globales que suponen el compromiso de adoptar un conjunto de acciones en lugar de otro. Ver tabla 2.4.

Tabla 2.4  
Matriz DAFO

DAFO ESTRA- TÉGICA		MEDIO EXTERNO	
		AMENAZAS	OPORTUNIDADES
E N T O R N O	F O R T A L E Z A S	ESTRATEGIA  DEFENSIVA	ESTRATEGIA  OFENSIVA
	D E B I L I D A D E S	ESTRATEGIA  DE  SOBREVIVENCIA	ESTRATEGIA  ADAPTATIVA

La identificación de las estrategias<sup>38</sup>: defensiva, ofensiva, de sobrevivencia y adaptativa (DOSA), es resultado de la interacción que se establece entre las circunstancias generadas en las diferentes dimensiones del entorno externo – amenazas y oportunidades- y, los elementos organizacionales –fortalezas y debilidades- que generan o impiden el adecuado manejo de la capacidad competitiva de la organización. Por ejemplo:

- a) El apuntalamiento de una estrategia defensiva, deriva de la relación amenazas-fortalezas (primer cuadrante). La supremacía ejercida por el entorno externo, dada la posición de la organización, supone una actitud de blindaje por parte de esta.
- b) En el segundo cuadrante, se articulan las fortalezas con las oportunidades. En este caso, la ventaja susceptible de ser aprovechada por la organización se traduce en la adopción de una estrategia ofensiva, a efecto de explotar su actual posicionamiento.
- c) Aspectos desfavorables inherentes a la interacción amenazas-debilidades (tercer cuadrante), conducen a la organización a una situación de agravamiento que eventualmente puede sortear con la formulación de una estrategia de sobrevivencia.
- d) El amedrentamiento experimentado en el entorno interno por el impacto de la combinación debilidades-oportunidades (representado en el cuarto cuadrante), obliga a la organización a plantear una estrategia adaptativa para transitar la desventaja intimidatoria propinada por el medio externo.

La aplicación de la matriz DAFO al municipio de Cuatitlán Izcalli, Méx., acredita la siguiente secuencia:

---

<sup>38</sup> Buendía Servín de la Mora, Neil Spar *Planeación Estratégica en PEMEX-GAS. Facultad de Ingeniería UNAM.* Capítulos 1 y 5

A) Identificación de los principales aspectos del entorno externo para comprender el escenario en el que se aplicarán las decisiones a tomar dentro de la organización y, para afinar la elección de las mejores alternativas y estrategias soporte de las líneas de acción para un horizonte de planeación que comprende el mediano plazo. Las necesidades de la población, la nueva relación estado-sociedad, el análisis de la situación que guarda el compromiso municipal en los ámbitos sectorial y regional, el entorno macroeconómico y político nacional y, el impacto de la economía global, son las dimensiones fundamentales que se contemplan en el entorno externo y en las que se inscriben los elementos a destacar. Para cada elemento se antepuso una clave:  $A_1...A_n$ , para las amenazas y  $O_1...O_n$ , para las oportunidades. El orden en que están dispuestos no representa una jerarquización. Véase las tablas 2.5 y 2.6

Tabla 2.5  
Análisis Externo de Cuauhtlán Izcalli, Méx.

Clave	Amenazas (Ayto. de CFM)
$A_1$	Servicios Municipales insuficientes.
$A_2$	Gestión institucional condicionada al cumplimiento de un marco normativo excesivo.
$A_3$	Restricción presupuestal
$A_4$	Cambios en la economía global que impactan el desarrollo municipal vía efectos financieros adversos.

A continuación se explican los elementos que dan estructura al análisis externo.

### Amenazas.

Servicios Municipales insuficientes.( $A_1$ )

La ruptura con el proyecto de desarrollo municipal original, el recorte presupuestal a la inversión pública, la falta de continuidad en las acciones gubernamentales, el crecimiento de la población, la insuficiente inversión económica privada y la proliferación de asentamientos irregulares en las fronteras del municipio, han traído como consecuencia: largos períodos de escasez de agua potable, abatimiento de recursos acuíferos propios, restricción en la dotación del suministro de agua por fuentes externas, obras públicas diversas pendientes de concluir, escaso equipamiento y mantenimiento a obras, desempleo e inseguridad pública. En suma, la evolución de la gestión institucional ha favorecido la imagen de un municipio cuya función es dar alojamiento nocturno a sus habitantes.

Las necesidades más apremiantes se identifican -en algunos pueblos y en los asentamientos irregulares localizados en áreas frontera con los municipios de Cuautitlán de Romero de Rubio y Tepotzotlán-, con la falta de servicios públicos básicos como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, calles, parques y jardines; en materia de servicios públicos básicos complementarios como limpia, mercados, rastros y panteones, las carencias son importantes.

Gestión Institucional condicionada al cumplimiento de un marco normativo excesivo (A<sub>2</sub>)

El marco jurídico vigente de carácter federal, estatal y municipal, sujeta a través de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, convenios, circulares, etc. a los responsables de la administración pública a observar una serie de disposiciones legales durante su gestión; el desapego a lo estipulado por las normas, puede conducir a quienes toman decisiones institucionales a incurrir en probables responsabilidades administrativas y/o resarcitorias.

El marco jurídico aplicable a los servidores públicos está integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y ordenamientos diversos, tales como: Ley Orgánica Municipal, Reglamentos Internos Municipales, Ley de Obras Públicas del Estado de México y su Reglamento, Código Financiero del Estado de México y Municipios, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México y todas las demás disposiciones legales aplicables.

El incumplimiento de algún ordenamiento al marco normativo enunciado, inhibe en cierta forma el ejercicio de la toma de decisiones, debido a que los servidores públicos se hacen acreedores a la aplicación de procedimientos legales de tipo administrativo, disciplinario y/o resarcitorio con imposición de sanciones que se inscriben en la siguiente gama: amonestación, sanción económica, inhabilitación y destitución del empleo, cargo o comisión.

#### Restricción Presupuestal (A<sub>3</sub>).

El entorno macroeconómico nacional, se ha caracterizado a partir de la adopción del modelo de desarrollo neoliberal, por crisis sexenales inscritas en el círculo perverso: recesión-inflación-devaluación.

La política financiera asumida por el gobierno ha trastocado compromisos relacionados con el bienestar social dado que la política monetaria y crediticia, se ha orientado a conferirle un perfil restrictivo al uso del dinero; la política fiscal se ha diseñado con criterios de reducción en la recaudación tributaria en términos del PIB y de desgravación arancelaria; y la política de gasto público se ha identificado por acciones encaminadas a la restricción presupuestal sistemática que particularmente ha favorecido la caída del gasto de inversión.

La reducción en el tamaño del Estado –como resultado del proceso de desincorporación de empresas públicas-; los altibajos que experimentan los precios del petróleo; el calendario de vencimientos de la deuda; el financiamiento a programas carreteros, el rescate bancario, las campañas políticas; la menor recaudación tributaria, etc.; son factores que han incidido de manera categórica en la adopción de criterios inequitativos en la asignación de recursos presupuestales a los gobiernos municipales, descuidando con ello la posibilidad de impulsar programas de desarrollo sectorial y regional que se traduzcan en mayores índices de bienestar para la población. La fragilidad financiera inherente al entorno macroeconómico nacional, amenaza los próximos años con un deterioro creciente a las condiciones de vida de la población y como resultado de esta expectativa, el eventual fortalecimiento de las tendencias antineoliberales.

Cambios en la economía global que impactan el desarrollo municipal vía efectos financieros adversos (A<sub>4</sub>).

El entorno macroeconómico internacional se ha caracterizado a partir de la segunda mitad de la década de los 90's, por la exportación de crisis financieras a los países emergentes –crisis derivadas de efectos financieros como el Tequila, el Samba, el Dragón, el Vodka, etc.-, que han venido impactando negativamente el desarrollo de sus economías.

El impacto experimentado, ha erosionado sistemáticamente a las economías emergentes en función del agotamiento del marco financiero funcional, predecible, constante, consistente y confiable que antaño operaba. Sin embargo, ante la volatilidad internacional; los estragos causados por la caída en los precios internacionales del petróleo; y, la dificultad para obtener recursos externos, dada la escasez de los mismos en los mercados internacionales, México está obligado a

conciliar su reforma económica y su apertura democrática con el desarrollo social, lo que significa remontar los escenarios económicos recesivos vinculados con la desaceleración de la economía mundial.

El marco de referencia brevemente matizado, conflictúa la gestión del gobierno municipal; no obstante, éste tiene que enfrentar el desafío de evitar el crecimiento de la pobreza, la inseguridad, la concentración de la riqueza, los recortes presupuestales, el endeudamiento público y las metas de gestión institucional poco realistas. En suma, los resultados deben garantizar al partido político al que pertenece el Presidente Municipal en turno, la preservación del poder político.

**Tabla 2.6**  
**Análisis Externo de Cuautitlán Izcalli, Méx.**

Clave	Oportunidades (Ayto. de CIM)
O <sub>1</sub>	Gestión institucional comprometida con demandas sociales.
O <sub>2</sub>	Impulso gubernamental a la Gerencia Pública como detonante en la relación Estado-Sociedad.
O <sub>3</sub>	Realización y contratación de obras y servicios con proveedores no amañados.
O <sub>4</sub>	Apertura democrática

### **Oportunidades.**

Gestión institucional comprometida con demandas sociales (O<sub>1</sub>).

Frente a la complejidad de problemas tales como: servicios municipales insuficientes; dotación inconclusa de infraestructura, equipamiento y operación de obras; desempleo; inseguridad; etc., resulta imperativo retomar la participación de la comunidad izcallense a efecto de articular como soporte a las acciones municipales los planteamientos por ella expresados para disminuir el rezago social.



Para asegurar este propósito –y así conferir a la autoridad municipal un rol de gestión institucional comprometida con demandas sociales-, se debe formalizar un proceso de vinculación con las organizaciones sociales existentes en el Municipio.

Para lo cual, el gobierno local necesita agendar reuniones de trabajo con organizaciones de diverso tipo. La mecánica de gestión institucional implica proponer a cada una de ellas –en función del sector o región que representa- los apoyos con los que puede participar y, paralelamente ofrecerle el respaldo institucional para garantizar el cumplimiento eficaz de tareas compartidas, por ejemplo: el grupo empresarial es un importante sector generador de ingresos, empleos, bienes y servicios, al cual se puede plantear que dentro de sus actividades, considere la posibilidad de apoyar a las organizaciones involucradas en el desarrollo social a cambio de que el Ayuntamiento invierta por ejemplo, en reencarpetado de calles en el Fraccionamiento Industrial. Los Colegios de Profesionistas pueden coadyuvar en la profesionalización, orientación, y asistencia técnica de las organizaciones sociales para incentivar la autogestión de sus demandas, con base a cobrar honorarios por impartir cursos de capacitación y/o actualización a servidores públicos adscritos a la Dependencia –por ejemplo-. Al sector de organizaciones vecinales, se le puede proponer que fomente vínculos entre diversos actores sociales del Municipio, para fortalecer la participación ciudadana en la definición de acciones de interés común a cambio del compromiso institucional de programar las acciones conducentes.

Impulso gubernamental a la Gerencia Pública como detonante en la relación Estado-Sociedad (O<sub>2</sub>).

En el discurso político contemporáneo la evolución de la relación gobierno-sociedad, se inscribe en el escenario globalizador que apuesta a favor de la incorporación de la gerencia pública y el impulso a la innovación de la gestión institucional como sus detonantes.

El discurso político que campea en nuestro País, alude a dos propuestas: la primera ligada con la instrumentación de procesos de privatización de “empresas públicas ineficientes” y la segunda, orientada a enfatizar las bondades de la gerencia y política pública –como clave estratégica de gobiernos federal, estatal y municipal-; la descentralización, participación ciudadana y fortalecimiento del municipio –como formas de la redistribución del poder económico, político y cultural hoy altamente concentrado en territorios y grupos de población restringidos-.

En este contexto, la movilidad política y la generación de nuevas reglas del juego político accesan a diferentes actores para generar nuevas formas de acción.

Algunos de estos actores, conforman la “nueva élite de dirigentes”, con un comportamiento de verdaderos “estrategas” que con una actitud diferente aceptan las crisis, pero no en su mente, sino formando parte de las fuerzas y tendencias de un entorno ambiental turbulento, competido, de cambio discontinuo y de innovación acelerada. Esos “estrategas” consideran que es un ambiente que ofrece oportunidades a quienes tienen los conocimientos, la sabiduría y la actitud mental para aprovecharlas, o bien, presenta riesgos y amenazas para quienes con su actitud mental negativa, sólo actúan por reacción ante las crisis.

Cabe destacar que los actores aludidos en el párrafo anterior, ya acreditan innovaciones en la gestión municipal a través del uso de la Planeación Estratégica como nuevo marco de actuación; y con la integración de participación ciudadana, como medio para legitimar la actuación del gobierno por la vía de la retroalimentación del funcionamiento de procesos diversos.

Realización y contratación de obras y servicios con proveedores no amañados (O<sub>3</sub>).

El conjunto de obras de ingeniería que constituye los principales soportes de funcionamiento de los asentamientos humanos y que hacen factible su accesibilidad o su transporte –caminos y vialidades-, el saneamiento –agua potable-, el abastecimiento de energéticos –energía eléctrica-, el desalojo de desechos –drenaje y alcantarillado-, y otras actividades de tipo productivo, se pueden realizar por administración, por contrato o por licitación pública.

Un número importante de obras que dan perfil a la infraestructura del desarrollo municipal se construye por contrato celebrado con proveedores que de alguna forma incurren en este círculo vicioso: documentos incompletos de la empresa que representan –integración inadecuada de expedientes técnicos-presupuestos que hacen referencia a materiales con precios unitarios mayores a los vigentes en el mercado-reportes de avances físicos que no guardan relación con los trabajos efectuados-falta de cumplimiento en la entrega de las obras.

La oportunidad de capitalizar se asocia con el cambio de proveedores mediante el uso de la licitación pública.

Los servicios prestados por particulares –para satisfacer necesidades públicas- mediante concesión, arriendo o reglamentación legal, se han caracterizado por la dificultad que implica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo local, solventar los gastos que efectúa el Ayuntamiento por conceptos diversos, en virtud de que un gran número de proveedores de servicios expiden recibos, facturas, etc. indebidamente requisitados y que al ser aceptados por el Ayuntamiento se infringe la normatividad vigente.

La oportunidad consiste en seleccionar aquellos prestadores de servicios que acrediten los requisitos legales contenidos en el marco normativo.

#### Apertura democrática (O<sub>4</sub>)

A raíz del inédito mapa político-electoral de los últimos años, parecen estar dadas las condiciones para el resurgimiento del impulso democrático a la sociedad civil; aunque su manifestación no será en el corto plazo, pues el avance del proceso de transición democrática –que involucra cada vez más actores- ha estado caracterizado por sobresaltos derivados de la recomposición de fuerzas del sistema político.

Los enfrentamientos entre la mayoría opositora del Congreso y el Poder Ejecutivo, son eventos que evidencian un presidencialismo acotado; en consecuencia, una modificación sustancial en la relación política entre ellos. Este antecedente aunado a un corporativismo que ya no opera con eficiencia –uno de los ejemplos más contundentes es una CTM en franco declive-; a partidos mayoritarios en etapa de crisis por pugnas internas; y a instituciones incapaces de procesar y dar respuestas a las demandas de la población, generan condiciones de ingobernabilidad al profundizarse la marginación social, el desempleo, la inseguridad, la aparición de grupos armados, etc.

Ante tal expectativa, la oportunidad se avizora en función de un escenario en el que se contemple la efectivización de la alternancia en el poder, o en una victoria electoral amplia que permita recobrar a las organizaciones sociales, su papel protagónico en la construcción de un acuerdo nacional que posibilite a través de consensos viables arribar a una presidencia democrática que dé certidumbre a la gobernabilidad del sistema.

B) En esta parte se aborda la identificación de los aspectos internos más relevantes de la organización, para contar con un marco de referencia claro y preciso de la situación actual en la que se encuentra; y para apoyar dentro de un horizonte de planeación de mediano plazo, las estrategias que se adopten, articulando equipos de trabajo eficientes y apuntalando los sistemas de apoyo al quehacer municipal que favorezcan el cambio organizacional. El análisis de la normatividad y la organización, las finanzas municipales, las obras y servicios públicos, los recursos humanos y, la planeación y programación del desarrollo urbano y rural, son los factores de gestión municipal que se contemplan en el entorno interno. Los elementos a destacar forman parte de los factores enunciados. Cada elemento cuenta con una clave: F1...Fn para las fortalezas y D1...Dn para las debilidades. El orden en que están dispuestos no supone una jerarquización. Obsérvese las tablas 2.7 y 2.8.

Tabla 2.7  
Análisis Interno de Cuautitlán Izcalli, Méx.

Clave	Fortalezas (Ayto. de CIM)
F <sub>1</sub>	Normatividad proclive a la formalización del compromiso gubernamental
F <sub>2</sub>	Voluntad institucional promotora de cambios.
F <sub>3</sub>	Aprovechamiento de los programas de inversión federales y estatales para la construcción de infraestructura municipal.

Normatividad proclive a la formalización del compromiso gubernamental. (F<sub>1</sub>)

El marco jurídico que confiere obligatoriedad a la formulación de un Plan de Desarrollo Municipal, tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que a través del artículo 26, se establece como criterio para garantizar el desarrollo económico-social del país, la organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Carta Magna también dispone en su

artículo 115 fracción V que los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de sus territorios y sus planes de desarrollo.

El compromiso gubernamental en Cuautitlán Izcalli, proviene no sólo de bases legales de cobertura nacional, también se inscribe en leyes vinculadas con el marco jurídico estatal y municipal como son: el Código Financiero del Estado de México y Municipios, aprobado por el Congreso del Estado el 24 de febrero de 1999 y la Ley Orgánica Municipal.

En el Código Financiero se contemplan: los principios y lineamientos generales de la planeación del desarrollo y del sistema de planeación democrática; el plan de desarrollo; las instancias de coordinación; y, los programas –a través de los artículos 284 al 306-.

En la Ley Orgánica Municipal, se establece en su Capítulo Quinto, artículo 117 que el Plan de Desarrollo Municipal tendrá los siguientes objetivos:

- Atender las demandas prioritarias de la población;
- Propiciar el desarrollo armónico del Municipio;
- Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal;
- Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los Planes de Desarrollo Federal y Estatal;
- Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.

Voluntad institucional promotora de cambios (F<sub>2</sub>).

En el proceso de apertura democrática se inscribe la gestión de una administración municipal avalada por el voto popular. Es en función de este antecedente que los intereses compartidos entre gobernantes y gobernados tienen un denominador común: la revaloración de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social y de logros de bienestar pero inmersa en una visión metropolitana más que territorial.

Abatir el desorden del equilibrio inestable impuesto por la incompatibilidad entre necesidades municipales y necesidades sociales en términos de intereses, implica promover cambios entre los órganos de dirección y operación municipales para otorgar servicios públicos eficientes a los ciudadanos a través de la articulación de equipos de trabajo con acciones institucionales consensadas para crecer ordenadamente impulsando el desarrollo de proyectos prioritarios, decantando reglas de operación que confieran consistencia a procesos técnicos, normativos y administrativos para fortalecer el aprovechamiento y la aplicación de los recursos actualmente asignados.

Las participaciones federales y estatales no se ven reflejadas en bienestar social debido a que la autonomía municipal en materia hacendaria se ve afectada por la inequitativa distribución de los recursos fiscales. Como resultado de los efectos negativos de esta práctica de reparto desigual, la fortaleza se contempla a través de la generación de mecanismos que permitan vigorizar las finanzas actualizando el padrón de contribuyentes, depurando la deuda municipal y disminuyendo progresivamente la evasión fiscal.

Aprovechamiento de los programas de inversión federales y estatales para la construcción de infraestructura Municipal (F<sub>3</sub>)

El impacto de las acciones municipales en los ámbitos sectorial y regional está sujeto en gran medida a las políticas del Pacto Federal, una de las cuales, consiste en la asignación de recursos para programas de inversión de origen federal y estatal.

La asignación de estos recursos al municipio, tiene como contexto la escasa capacidad presupuestaria que le caracteriza para enfrentar las demandas de infraestructura socioeconómica e inversión en obras públicas, es por ello que a través de la Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, se han venido operando programas como el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), el Convenio de Desarrollo Social (CDS), el Programa de Inversión Estatal (PIE), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el RAMO 33, etc.

Los Programas de referencia tendrán que ser instrumentados bajo una óptica institucional que contemple: un criterio eficiente en la asignación y aplicación de recursos; un adecuado conocimiento del marco normativo por parte de quienes toman decisiones, para hacer uso de los recursos; un proyecto de capacitación sobre la operación de los programas entre quienes serán los responsables de ponerlos en práctica; una eficiente coordinación interinstitucional que garantice acciones concertadas entre las Dependencias involucradas; una supervisión, evaluación y control efectivos sobre los avances físicos de obra y financieros de inversión para asegurar el funcionamiento de la infraestructura socioeconómica en las comunidades susceptibles de beneficiarse.



El "modus operandi" de los programas de inversión, apuntalará la toma de decisiones y las acciones municipales en materia de desarrollo urbano y rural dado el carácter consensado de los objetivos que se persiguen con su puesta en marcha.

**Tabla 2.8**  
Análisis Interno de Cuautitlán Izcalli, Méx.

Clave	Debilidades (Ayto. de CIM)
D <sub>1</sub>	Limitaciones en el proceso de formulación, instrumentación y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
D <sub>2</sub>	Estructura presupuestal inadecuada.
D <sub>3</sub>	Obras públicas municipales inconclusas.
D <sub>4</sub>	Ruptura con el proyecto de desarrollo municipal original

Limitaciones en el proceso de formulación, instrumentación y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. (D<sub>1</sub>).

El Plan de Desarrollo Municipal contempla parte de las necesidades de la población –situación que impide legitimar la gestión institucional-; además, el conjunto de programas que lo integran no se apoya en una propuesta de acciones preferenciales, ni contiene una definición de actividades a emprender en los ámbitos regional y sectorial en función de unidades temporales; de tal manera que, el compromiso gubernamental se diluye ante un orden de prioridades inexistente.

Los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal, no comprenden como propósitos estratégicos aquellas actividades encaminadas a cumplir los objetivos contenidos en el Plan; tampoco integran el costo total del programa; el tiempo estimado para su realización; las unidades administrativas responsables de su ejecución y control; los subprogramas y proyectos soporte.

En el terreno operativo, la puesta en marcha de los programas se lleva al cabo con criterios laxos de eficiencia técnica y de utilidad social y con controles cortoplacistas en el uso de los recursos. La carencia de un orden de prioridades en las acciones, inhibe los principios de racionalidad, previsión, unidad y continuidad que dan sustento a la instrumentación de los programas.

La aplicación de los recursos presupuestales a programas, subprogramas y proyectos municipales, se registra vía naturaleza del gasto, condición que imposibilita el análisis de la actividad gubernativa a través de relaciones tales como: Programa/Dependencia; Programa/Región; Programa/Sector; Programa/Subprograma y Programa/Proyecto.

· Estructura presupuestal inadecuada (D<sub>2</sub>).

El manejo de ingresos y gastos restringidos, debilita el cumplimiento de las responsabilidades institucionales en tiempo y forma, favoreciendo el rezago de compromisos y el endeudamiento públicos.

Los ingresos propios –impuestos, derechos, productos y aprovechamientos-, se perciben en forma constante, pero la recaudación es insuficiente para cubrir el presupuesto municipal. Los recursos humanos y materiales con que cuenta el municipio son menores en número que los requeridos y pese a que operan con eficiencia, no se puede hacer frente en forma satisfactoria a la evasión fiscal, a la determinación de la carga impositiva y a la detección de núcleos sociales no involucrados con las obligaciones fiscales.

Como resultado del asfixiante centralismo tributario –generador de dependencia- aparecen los subsidios y las transferencias –ingresos extraordinarios-,

que complementan los recursos municipales; estos se obtienen en función de criterios de política de asignación vinculados con el tamaño de la población asentada –según cifras oficiales- y con el tipo de municipio. Con estos recursos, se evita la penuria financiera, pero no se enfrenta la demanda ciudadana de obras y servicios públicos.

En lo que a gasto se refiere, cabe mencionar que en función de su estructura (gasto corriente + gastos de inversión + deuda pública), se privilegia el ejercicio del gasto corriente sobre el gasto de inversión y pago de deuda. Es decir, su aplicación tiende a vulnerar los principios que lo rigen como son: minimizar el déficit fiscal, beneficiar al mayor número de habitantes, crear fuentes de empleo para reactivar la economía y minimizar la interferencia con el sector privado.

El ejercicio del gasto corriente está enfáticamente asociado con el conjunto de acciones administrativas –servicios personales- que dan soporte a las acciones municipales.

El gasto de inversión –destinado a la construcción de obras de infraestructura y a programas productivos-, tradicionalmente guarda una escasa relación con los programas y proyectos que dan sustento a los Planes de Desarrollo Municipal.

La deuda contraída por anteriores administraciones pendiente de cubrir es poco significativa con respecto al presupuesto autorizado a la actual administración durante su período; sin embargo, hacerle frente compromete recursos no necesariamente destinados para su pago.

### Obras públicas municipales inconclusas (D<sub>3</sub>).

El fomento y la promoción del desarrollo municipal vía realización de obras públicas, que se llevan al cabo con carácter de nuevas o rehabilitadas, no tienen como antecedente un programa de construcción y rehabilitación de obras a ejecutar en plazos previstos. En los Planes de Desarrollo Municipal, se consignan propuestas en las que no se contempla el crecimiento del área urbana como resultado de nuevos asentamientos, ni la ejecución de obras que satisfagan necesidades actuales legitimadas por el consenso ciudadano.

La consecuencia de este evento, se ve reflejada en limitaciones diversas por ejemplo: la red de distribución domiciliaria de agua es abastecida de manera irregular, la escasez se hace evidente durante la época de estiaje y no se tiene contemplado aumentar el abastecimiento; el ineficiente funcionamiento de la red de drenaje y alcantarillado impone severas restricciones a la conducción del agua de lluvia en algunas áreas urbanas, creándose condiciones adversas para la salud, pues las inundaciones se multiplican en época de lluvias y no se tiene previsto ampliar la red.

La insuficiencia de proyectos vinculados con programas de equipamiento y operación, se suman a la falta de previsión y el resultado se manifiesta por ejemplo: en un equipamiento para el sector educativo relativamente insuficiente en número para satisfacer las necesidades de la población; el equipamiento en proceso de construcción registra un avance por debajo del estimado y los criterios relacionados con costos y especificaciones técnicas de proyecto no son del todo considerados por quienes están al frente de su ejecución; el equipamiento para la administración pública y servicios urbanos, es relativamente suficiente para satisfacer las necesidades de la población, los edificios e instalaciones disponibles permiten a la comunidad realizar con relativa facilidad trámites, gestiones administrativas, etc. En

materia de mantenimiento, se realizan en número relativamente insuficiente obras que permiten modernizar, actualizar o corregir el funcionamiento de todo aquello que impide el ofrecimiento de un servicio público.

La situación descrita es resultado de medidas gubernamentales menguadas por aplicaciones discrecionales de los recursos, un marco jurídico inadecuado y falta de transparencia en las acciones, medidas que retrasan la gestión institucional porque no son compatibles el rezago – obras pendientes de concluir heredadas de administraciones anteriores- con el compromiso que adquiere la nueva administración a través de un Plan de Desarrollo Municipal.

Ruptura con el proyecto de desarrollo municipal original (D<sub>4</sub>).

Las autoridades municipales no cuentan de manera significativa con el consenso de las organizaciones sociales para apuntalar procesos de desarrollo económico-social en el medio urbano, en virtud de que las acciones institucionales emprendidas hacen evidente la ruptura con el proyecto de desarrollo urbano planificado propuesto al inicio de la década de los 70's que se sustentaba en la concepción de un municipio moderno con zonas industrial, habitacional y de servicios bien delimitadas.

Las medidas gubernamentales a lo largo de 25 años han propiciado que los asentamientos regulares se encuentren un tanto limitados por el medio físico, pues el proceso de planeación urbana no asimila cabalmente la secuencia: infraestructura-estructura-asentamiento-equipamiento-servicios públicos; este antecedente influye al medio social y en ocasiones se producen movimientos sociales para presionar la gestión municipal a efecto de abatir rezagos.

Para regularizar asentamientos irregulares, el Ayuntamiento ha emprendido acciones insuficientes, se observa que la gestión institucional en ese tipo de asentamientos se inscribe en un proceso de planeación urbana que se identifica con esta secuencia: asentamiento-estructura rudimentaria-infraestructura escasa-equipamiento raquítico-carencia de servicios públicos; en consecuencia, el medio físico limita al medio social en la reproducción de los medios de producción y la fuerza de trabajo. El asentamiento irregular es concebido por el Ayuntamiento como el parteaguas entre la toma de decisiones con enfoque a corto plazo y la toma de decisiones con enfoque a mediano plazo.

Los aún incipientes movimientos sociales urbanos están determinados porque los miembros de los núcleos marginados y populares al detectar la desarticulación entre el medio físico y el medio social, asumen posiciones reivindicativas. La capacidad de respuesta del Ayuntamiento no contrarresta del todo el conflicto; en consecuencia, el proyecto de gestión municipal paulatinamente experimenta cambios –debido a que la aparente identificación de intereses entre gobernantes y gobernados, tiende a separarse por la incompatibilidad entre demandas populares de acciones inadecuadas de la administración municipal-, para transitar a otro modelo en el que el servicio municipal –determinado por la acción conjunta de los órganos de dirección y los órganos de operación- encuentre su expresión de excelencia en la posición ventajosa para el ciudadano.

C) Ya identificados y analizados los elementos de los entornos externo e interno que pueden influir el desarrollo de la organización municipal, se procede a la construcción de la matriz DASO –en ella se hace referencia a las estrategias: (D) defensiva, (A) adaptativa, (S) de sobrevivencia y (O) ofensiva-, empleando las claves de cada elemento obtenido como se muestra en la tabla 2.9.

Tabla 2.9  
Matriz DASO

MATRIZ DASO		MEDIO EXTERNO							
		A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>3</sub>	A <sub>4</sub>	O <sub>1</sub>	O <sub>2</sub>	O <sub>3</sub>	O <sub>4</sub>
E N T O R N O	F <sub>1</sub>	ED <sub>1</sub>							EO <sub>1</sub>
	F <sub>2</sub>		ED <sub>2</sub>					EO <sub>2</sub>	
	F <sub>3</sub>			ED <sub>3</sub>			EO <sub>3</sub>		
I N T E R N O	D <sub>1</sub>				ES <sub>1</sub>	EA <sub>1</sub>			
	D <sub>2</sub>			ES <sub>2</sub>			EA <sub>2</sub>		
	D <sub>3</sub>		ES <sub>3</sub>					EA <sub>3</sub>	
	D <sub>4</sub>	ES <sub>4</sub>							EA <sub>4</sub>

D) Una vez construida la Matriz DASO, se comparan todas y cada una de las amenazas y oportunidades con las fortalezas y debilidades a efecto de adoptar la estrategia a impulsar para articular el conjunto de acciones que avale la construcción del futuro deseado y garantice el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

#### 2.4. EL PROGRAMA DE ACCIÓN SECTORIAL.

A raíz de la implementación del Modelo de Desarrollo Neoliberal en México, se hace necesario en Cuautitlán Izcalli, la construcción de un paradigma de gestión municipal, capaz de promover la innovación organizacional como estructura soporte de la toma de decisiones para garantizar que las acciones institucionales den respuesta a las demandas sociales. Se trata de instaurar el paradigma: usuario satisfecho con servicios públicos de calidad; para tal efecto, se propone la organización de un esquema de participación ciudadana que, por una parte, a través

de Comités consense demandas populares comunes y por la otra, avale las decisiones gubernamentales conducentes.

Retomar el reto derivado del paradigma de referencia, impone para el ámbito sectorial la formulación de un programa de acción que descansa en la adopción de aquellas estrategias que paralelamente garanticen dar cumplimiento a la misión, los objetivos estratégicos y la concepción de largo plazo previstos para el municipio.

Es por ello, que la construcción del futuro del municipio se asocia con el examen de tres cuadrantes de la Matriz DASO; ellos son: el de amedrentamiento, el de aprovechamiento y el de apuntalamiento. Los diagramas analíticos que le son inherentes, facilitan la adopción de tres tipos de estrategia: la primera de estructura adaptativa, la segunda de naturaleza ofensiva y la tercera de prototipo defensiva.

La estrategia adaptativa a promover sirve para apoyar un escenario caracterizado por el desarrollo de procesos de innovación organizacional de tipo orgánico, a efecto de desplazar los de conformación mecánica y/o administrativo-burocrática y, deriva de la intersección  $D_4$  con  $O_4$ , localizada en el cuadrante de amedrentamiento. En la intersección propuesta, se relacionan la debilidad 4: "ruptura con el proyecto de desarrollo municipal original", con la oportunidad 4: "apertura democrática".

La intersección de referencia satisface el objetivo estratégico de transitar a un modelo de gestión institucional en el que los servicios municipales encuentran su expresión de excelencia en la satisfacción de los usuarios. La reestructuración del área operativa de obras públicas, será una de las acciones a considerar.



La estrategia ofensiva a impulsar surge de la vinculación  $F_2$  con  $O_1$ , a efecto de relacionar la fortaleza: "voluntad institucional promotora de cambios" con la oportunidad: "gestión comprometida con demandas sociales".

El escenario contemplado para el amarre de esta estrategia está identificado con la revaloración de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia bajo una óptica de visión territorial y el objetivo estratégico a rescatar es el de construir el consenso ciudadano a las acciones municipales expresado en los Comités Promotores de Participación Ciudadana.

La adopción de estrategias defensivas que favorezcan un escenario proyectado para la búsqueda de un marco de atribuciones más afin al compromiso institucional en el ámbito municipal, obliga a relacionar la intersección del cuadrante de apuntalamiento  $F_1$  con  $A_2$  que refiere a la fortaleza: "normatividad proclive a la formalización del compromiso gubernamental"; y a la amenaza: "gestión institucional condicionada al cumplimiento de un marco normativo excesivo" y en el acatar la normatividad existente y atender las demandas de la población plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal, encuentra su objetivo estratégico la intersección de referencia.

El detalle de los diagramas de amedrentamiento, aprovechamiento y apuntalamiento, los programas, los proyectos, los sectores y los asentamientos impactados por las estrategias descritas de manera sucinta en este apartado, puede consultarse en el Capítulo 4 Incisos 2, 3 y 4.

## **2.5. EL PROGRAMA DE ACCIÓN REGIONAL.**

El proceso de desarrollo económico-social en Cuautitlán Izcalli, México, en el ámbito regional, reclama la instauración de programas que apoyen el abatimiento de

la inseguridad pública; el incremento del empleo; la terminación de obras públicas municipales pendientes; la construcción de obras de infraestructura física y equipamiento en las áreas en las que se localizan los asentamientos irregulares; y, la dotación de servicios públicos. Tal planteamiento obliga la instrumentación de acciones diversas vinculadas con estrategias que a través de reposicionamientos sistemáticos conduzcan al cumplimiento de la misión, los objetivos estratégicos y la visión propuestos.

La construcción del Municipio futuro –susceptible de afinarse periódicamente– se apoya en la adopción de los tres tipos de estrategia propuestos para el Programa de Acción Sectorial, pero en función de nuevas combinaciones de intersecciones por cuadrante. De esta manera, a continuación se delinea el contexto estratégico previsto para el ámbito regional.

Con respecto a la estrategia adaptativa, el enlace D<sub>3</sub> con O<sub>2</sub>, relaciona la debilidad: “obras públicas municipales inconclusas” con la oportunidad: “impulso gubernamental a la gerencia pública como detonante en la relación estado-sociedad”. La estrategia derivada de esta combinación, se orienta a impulsar cambios organizacionales asociados con enfoques estructurales, funcionales, relacionales y comportamentales encaminados a facilitar la terminación de obras pendientes de concluir en las áreas urbanas y rurales.

El enlace D<sub>3</sub> con O<sub>2</sub>, se inscribe en el escenario previsto para compatibilizar intereses entre ciudadanos y gobierno, dada la ruptura de esta relación por el antecedente fincado en el primer párrafo de este inciso. Los objetivos susceptibles de acreditarse con esta estrategia, refieren a la necesidad de orientar las acciones hacia la articulación entre medio físico y medio social para dar expresión a las posiciones sociales reivindicativas.

La estrategia ofensiva está identificada con el enlace  $F_3$  con  $O_3$ , que relaciona la fortaleza: "aprovechamiento de los programas de inversión federales y estatales para la construcción de infraestructura municipal", con la oportunidad: "realización y contratación de obras y servicios con proveedores no amañados".

El escenario contemplado para la asimilación del cruce de  $F_3$  con  $O_3$  está vinculado con el apuntalamiento del modelo industrialización-urbanización-polarización (IND-U-POL). El objetivo estratégico a privilegiar con la adopción de la estrategia es asegurar el funcionamiento de la infraestructura socioeconómica en las comunidades susceptibles de beneficiarse con la construcción y rehabilitación de las obras, y con los servicios públicos, evitando la participación de proveedores amañados con los procesos de trabajo que conlleven al incumplimiento de contratos. Una de las acciones a impulsar para satisfacer este objetivo estará relacionada con la gestión de un incremento presupuestal a los programas de inversión: Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), Convenio de Desarrollo Social (CDS), Programa de Inversión Estatal (PIE), Ramo 33 y otros de menor importancia relativa.

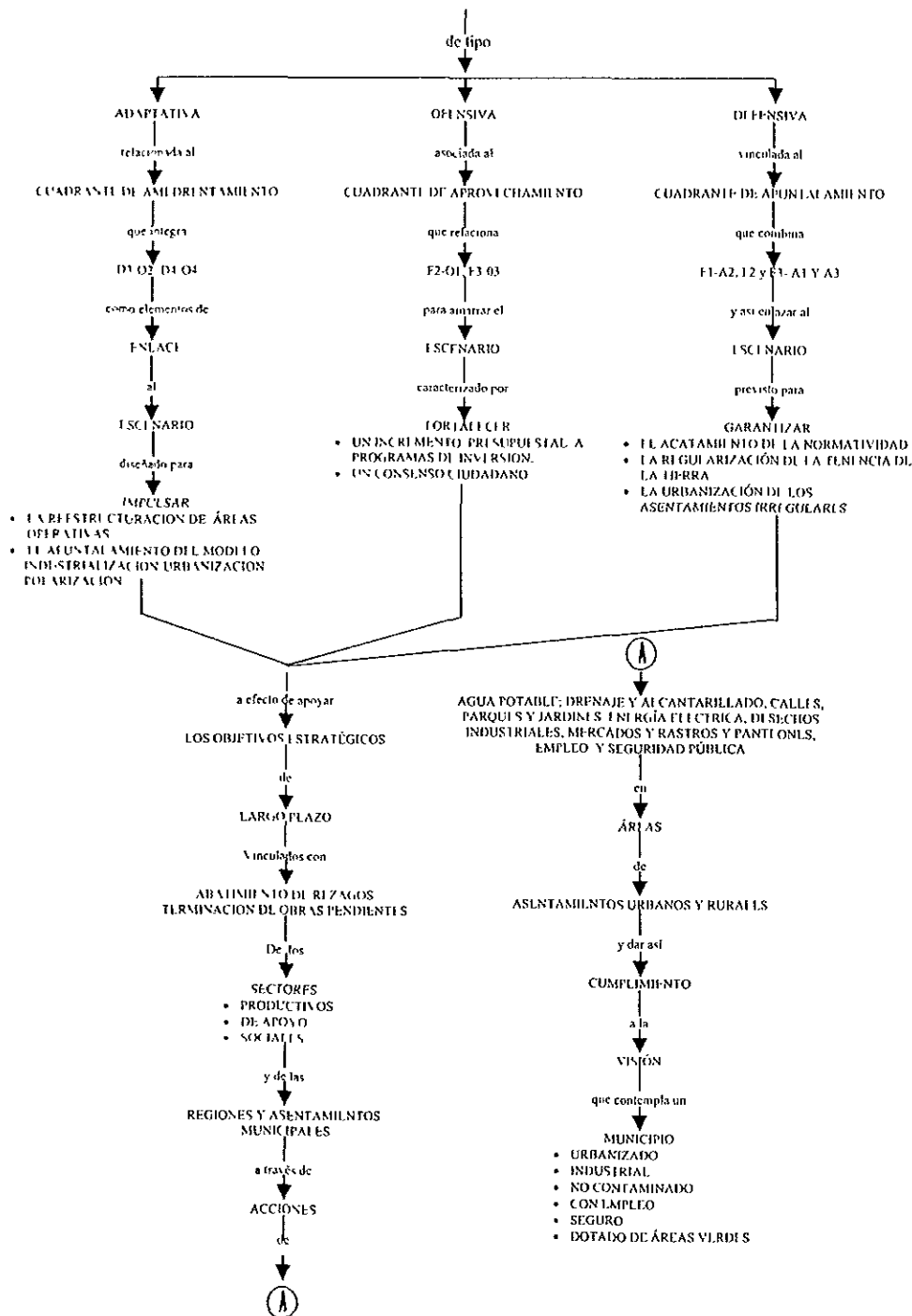
Por otra parte, la estrategia defensiva que se propone para habilitar las acciones a ejecutar en el ámbito regional, corresponde a un escenario previsto para atender las demandas de la población. El objetivo estratégico contemplado es urbanizar los asentamientos irregulares. Las acciones a emprender son el abatimiento de la inseguridad, el crecimiento del empleo, la regularización de la tenencia de la tierra y la negociación del suministro de agua proveniente de mantos acuíferos localizados fuera del territorio municipal.

La estrategia propuesta abrevará del cruce  $F_2$ - $F_3$  con  $A_1$ - $A_3$ , relacionando las fortalezas: "voluntad institucional promotora de cambios" y "aprovechamiento de los programas de inversión federales y estatales para la construcción de infraestructura

municipal”, con las amenazas “servicio municipales insuficientes” y “restricción presupuestal”.

Las acciones a emprender con las estrategias propuestas, impactarán a los sectores productivos, de apoyo y sociales y, a las regiones y tipos de asentamiento en ellas localizados, a través de los programas de: agua potable; drenaje y alcantarillado, energía eléctrica; desechos industriales; calles, parques y jardines; mercados, rastros y panteones; empleo y seguridad. El detalle de los diagramas que dan sustento a las líneas estratégicas y los programas y proyectos derivados, pueden consultarse en el Capítulo 4, Incisos 2, 3 y 4.

MAPA CONCEPTUAL 2.6  
 ESTRATEGIAS SECTORIALES Y REGIONALES



### CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL.

La reducción presupuestal, el insuficiente impulso a las actividades productivas, y el deterioro en los niveles de bienestar de la población son expresiones de socavamiento a las que ha sido sometida la gestión financiera municipal. Ante esta problemática, es opinión del autor de esta tesis contar con un capítulo de referencia para analizar las técnicas de ajuste presupuestal que permitan mejorar o redirigir la gestión institucional a través del manejo de recursos financieros.

En este capítulo se da respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

¿El análisis de los ingresos y egresos municipales posibilita evaluar la gestión institucional?

¿Existen técnicas para ajustar el déficit presupuestal?

¿Cómo se evalúa la inversión pública ejercida?

El análisis del origen y aplicación de los recursos financieros municipales y la selección de algunos indicadores financieros para evaluar la gestión municipal son los objetivos que dan contenido a este capítulo.

Para ubicar la gestión institucional en Cuautitlán Izcalli, Méx., bajo la óptica del análisis de la estructura de las finanzas municipales, en este capítulo se intenta la revisión de dos periodos de gobierno: 1994-1996 y 1997-2000 –este último aún sin concluir- a través de indicadores financieros específicos. También se pretende abordar de manera sintética el estudio del desequilibrio presupuestal señalando algunas técnicas de ajuste de equilibrio presupuestal ingreso/gasto para apoyar la planeación financiera de futuras administraciones a efecto de dar estructura al

anteproyecto de gasto público municipal por objeto del gasto, por programas y por dependencias.

### 3.1. EL ANÁLISIS ECONÓMICO FINANCIERO.

La metodología utilizada en este primer inciso, surge con un proyecto de investigación auspiciado por la Fundación Ford y desarrollado en México por un grupo de especialistas coordinados desde el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) por Enrique Cabrero.<sup>39</sup>

En términos generales, el enfoque metodológico contempla el análisis de la evolución de los ingresos y egresos municipales en función de cuatro momentos:

- a) El ingreso/gasto ejercido durante un período determinado a pesos corrientes;
- b) Su transformación a pesos constantes tomando como base un año para dar más objetividad al análisis;
- c) El manejo de la información deflactada por rubros de composición y participación per/cápita; y,
- d) La interpretación de resultados con base a indicadores financieros que den expresión significativa a la gestión gubernamental.

En el caso de Cuautillán Izcalli, Méx., la construcción del cuadro: Ingreso/Gasto a precios corrientes, tiene como propósito fundamental, sentar las bases del análisis a los períodos de gestión enunciados en la introducción de este capítulo; es por ello, que su elaboración, parte de la clasificación establecida en términos del ingreso y gasto público.

---

<sup>39</sup> Cabrero Mendoza, Enrique *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, pp 17-153

La composición de los ingresos y gastos –cuadro 3.1- permite conocer los rubros de mayor peso específico, paralelamente, advierte sobre el origen y la aplicación de los recursos financieros, lo cual conlleva a definir los márgenes de la actividad institucional.

Cabe mencionar que para destacar la importancia relativa de la información que aparece en cuadro de referencia, se considera:

- a) Para el rubro de ingresos, las subdivisiones: ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. Con los del primer tipo, se alude a los ingresos directos –impuestos, derechos, productos y aprovechamientos- y, a los ingresos indirectos –participaciones-. En los ingresos extraordinarios se consignan aquellos recursos cuyo ingreso al erario municipal es menos frecuente –aportaciones de mejoras, créditos, y otros ingresos-.
- b) Para el rubro del gasto, las subdivisiones: gasto corriente, gasto de inversión, gasto de deuda y otros gastos. El gasto corriente engloba cuatro capítulos presupuestales –servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y transferencias-. El gasto de inversión integra dos capítulos –bienes muebles e inmuebles y obra pública y construcción-. El gasto de deuda incluye los pagos hechos por concepto de amortización del capital, intereses de la deuda y adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Con otros gastos se hace referencia a los egresos del DIF municipal.



Cuadro 3.1

Ingreso/Gasto ejercido durante el período 1994-1999 en Cuautitlán Izcalli, México  
(Miles de pesos corrientes)

Concepto	Año					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
<b>Ingresos</b>	90,128	104,242	162,079	163,641	239,358	216,531
Ingresos ordinarios	74,438	98,748	138,159	157,759	206,220	201,925
Ingresos directos	50,949	73,207	96,683	102,343	100,828	91,796
Impuestos	34,466	50,844	58,296	70,881	59,011	57,309
Derechos	5,243	5,015	10,883	10,110	15,455	12,261
Productos	808	5,542	7,586	5,758	5,135	4,717
Aprovechamientos	10,432	11,806	19,918	15,594	21,227	17,509
Ingresos indirectos	23,489	25,541	41,476	55,416	105,392	110,129
Participaciones	23,489	25,541	41,476	55,416	105,392	110,129
Ingresos extraordinarios	15,690	5,494	23,920	5,882	33,138	14,606
Aportaciones de mejoras	2,785	2,814	2,081	2,597	7,308	6,186
Créditos	10,000	0	18,000	0	19,800	0
Otros ingresos	2,905	2,680	3,839	3,285	6,030	8,420
<b>Gasto</b>	91,794	110,353	165,695	170,779	226,181	184,154
Gasto corriente	84,593	83,041	137,655	121,759	159,243	119,289
Gasto de inversión	6,275	8,161	14,744	24,085	36,915	25,324
Gasto de deuda	926	12,374	3,800	12,342	13,338	27,541
Otros gastos	0	6,777	9,496	12,593	16,685	12,000

\* Datos al 31 de agosto

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México Toluca, Mex 2000.

Utilizar el precio de mercado en el cálculo del valor de los pesos corrientes –cuadro 3.1- para analizar el comportamiento de la evolución del ingreso/gasto municipal, conlleva el riesgo de sobreestimar la trayectoria del ejercicio presupuestal durante un período inflacionario. De ahí la conveniencia de distinguir entre los ingresos y egresos a pesos corrientes y los ingresos y egresos a pesos reales. Para obtener el valor de estos últimos –a pesos constantes-, es necesario dividir los diferentes rubros componentes de los ingresos y del gasto a precios corrientes, entre el índice general de precios del año que se estudia –tomando como base un año determinado- y multiplicar el resultado por 100.

Para la elaboración del cuadro 3.3 que aparece posteriormente, se definió 1994 como el año base, en función de que es el año que antecede a la devaluación en México; el índice nacional de precios se calculó con base en los índices inflacionarios anuales publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

A continuación se inserta el cuadro 3.2 en el que se hace referencia –para cada uno de los años que comprenden las gestiones municipales en estudio-, a los índices inflacionarios anuales, y al índice nacional de precios al consumidor (INPC).

**Cuadro 3.2**  
**Inflación e Índice Nacional de Precios al Consumidor**  
**durante el período 1994-1999**

Año	Inflación	INPC
1994	7	100
1995	35	135
1996	34.4	181.4
1997	20.6	218.8
1998	15.9	253.6
1999	12.3	284.8

Fuente INEGI Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos Edición 1999. Aguascalientes, Méx. México 1999 p. 95.

**Cuadro 3.3**  
**Ingreso/gasto ejercido durante el período 1994-1999**  
**en Cuautitlán Izcalli, México.**  
**(Miles de pesos constantes 1994=100)**

Concepto	Año					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Ingresos</b>	90,198	77,216	89,348	74,790	94,384	76,029
Ingresos ordinarios	74,438	73,147	76,162	72,102	81,316	70,900
Ingresos directos	50,949	54,227	53,298	46,775	39,758	32,231
Impuestos	34,466	37,662	32,137	32,395	23,269	20,123
Derechos	5,243	3,715	5,999	4,621	6,094	4,305
Productos	808	4,105	4,182	2,632	2,025	1,656
Aprovechamientos	10,432	8,745	10,980	7,127	8,370	6,147
Ingresos indirectos	23,489	18,920	22,864	25,327	41,558	38,669
Participaciones	23,489	18,920	22,864	25,327	41,558	38,669
Ingresos extraordinarios	15,690	4,069	13,186	2,688	13,068	5,129
Aportaciones de mejoras.	2,785	2,084	1,147	1,187	2,882	2,172
Creditos	10,000	0	9,923	0	7,808	0
Otros ingresos	2,905	1,985	2,116	1,501	2,378	2,957
<b>Gasto</b>	91,794	81,743	91,342	78,053	89,187	64,661
Gasto corriente	84,593	61,512	75,884	55,649	62,793	41,885
Gasto de inversión	6,275	6,045	8,128	11,008	14,556	8,892
Gasto de deuda	926	9,166	2,095	5,641	5,259	9,670
Otros gastos	0	5,020	5,235	5,755	6,579	4,214

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 3.1 y 3.2

Una vez deflactados los pesos nominales de los diferentes renglones que integran la composición del ingreso/gasto municipal –cuadro 3.3- se procede a seleccionar los indicadores de gestión financiera que dan contexto a la evaluación correspondiente. En la siguiente tabla se apuntan algunos con su fórmula e interpretación respectiva.

Tabla 3.1  
Indicadores de gestión financiera.

Indicador	Fórmula	Interpretación
Balance Relativo	$\left( \frac{\text{Ingresos ordinarios}}{\text{Gasto total}} - 1 \right) * 100$	Permite apreciar el peso porcentual que posee el resultado del balance y expresarlo como un porcentaje. Si se está en equilibrio el resultado será "0", a medida que el déficit es mayor el número porcentual negativo se agranda. En caso de superávit se obtienen porcentajes mayores a medida que este aumenta
Capacidad Financiera Administrativa	$\frac{\text{Ingresos ordinarios} - \text{Ingresos indirectos}}{\text{Gasto corriente}}$	Si el resultado se encuentra debajo de la unidad, significa que los ingresos directos no alcanzan a cubrir el gasto corriente; si el resultado está por encima de la unidad, la capacidad financiera será mayor, lo que eventualmente se traduce en destinar mayores recursos al gasto de inversión.
Dependencia Financiera	$\left( \frac{\text{Ingresos indirectos}}{\text{Gasto total}} \right) * 100$	Mientras más cercano esté el resultado al 100% se infiere una mayor dependencia de los recursos provenientes de las participaciones para cubrir la totalidad de los gastos del municipio
Inversión Municipal Potencial	$\left( \frac{\text{Gasto de inversión}}{\text{Ingresos ordinarios} - \text{Ingresos indirectos}} \right) * 100$	Permite destacar las posibilidades para cubrir los gastos de inversión con recursos generados en el municipio. Si la relación es menor a la unidad, potencialmente es factible que el municipio afronte su gasto de inversión

Seleccionados los indicadores financieros con los que se va a evaluar la gestión municipal, se estructuran dos cuadros: el que conjunta la información básica en la que se les da expresión cuantitativa –ver el cuadro 3.4- y, el que complementa el análisis -cuadro 3.5-, vía estadísticas sobre la evolución de la población asentada en el municipio durante los años que cubre el período de estudio, con el propósito de acceder los datos del ingreso y del gasto per/cápita.

Cuadro 3.4  
Indicadores de gestión financiera 1994-1999 en Cuantitlán Izealli, México

Concepto	Año					
	1994.	1995	1996	1997	1998	1999
Balance relativo	- 18.90	- 10.52	- 16.62	- 7.62	- 8.82	9.65
Capacidad financiera	0.60	0.88	0.70	0.84	0.63	0.77
Dependencia financiera	25.59	23.14	25.03	32.45	46.59	59.80
Inversión municipal potencial	12.31	11.15	15.25	23.53	36.61	27.59

Fuente: Elaboración propia con base en la información del cuadro 3.3 y la tabla 3.1

**Cuadro 3.5**  
**Ingreso total por rubros y gasto per/cápita durante el período 1994-1999 en Cuautitlán Izcalli, México**

Concepto	Año					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población	400,862	417,489	434,150	450,889	467,583	484,163
Ingreso per/cápita	0.22	0.18	0.21	0.16	0.20	0.16
Ordinario per/cápita	0.18	0.17	0.18	0.16	0.17	0.15
Extraordinario per/cápita	0.04	0.01	0.03	0	0.03	0.01
Gasto per/cápita	0.23	0.19	0.21	0.17	0.19	0.13

Fuente: Elaboración propia con base en la información:

- a) Del cuadro 3.3; b) Censo de Población y Vivienda 1995 Resultados definitivos. Tabulados básicos. INEGI 1996;  
 c) Proyecciones Demográficas del Consejo Estatal de Población (COESPO) Toluca, México 2000.

Considerando los indicadores derivados de la composición ingreso/gasto en Cuautitlán Izcalli –cuadro 3.4-, se presentan las siguientes consideraciones en torno a la gestión financiera para el período 1994-1999:

- a) Un criterio importante a evaluar en las finanzas municipales es la posibilidad que tiene el H. Ayuntamiento de cubrir su gasto. Ello supone de un balance relativo para conocer si existe un equilibrio entre los ingresos ordinarios y el gasto total.

Se observa que durante la gestión municipal 1994-1996 se presentan déficit importantes aunque sin llegar al rango que excede el -25.0 considerado como fuertemente deficitario en el Proyecto de Innovación de la Gestión Financiera Local del CIDE<sup>40</sup>. Pese a que esta propuesta constituye un referente general, lo deseable es mantener un equilibrio presupuestal en términos de este indicador. Variaciones negativas pueden justificarse por inversiones adicionales en obra pública; no obstante, durante este trienio, los déficit son atribuibles a la caída real de los ingresos municipales directos –cuadro 3.3- como resultado de una menor participación de los sectores social y privado. La contribución promedio fue de 18 centavos per/cápita, no obstante el crecimiento de la población asentada en el municipio –cuadro 3.5-. La disminución en la relación de ingresos ordinarios

<sup>40</sup> Cabrero Mendoza, Enrique Op cit , pág 146

per/cápita que se presentó en 1995 se expresa en una disminución del gasto para ese año.

Durante el período de gobierno 1997-1999 disminuyen significativamente los déficit presupuestales cuadro 3.4- pero ocurre lo mismo con los ingresos municipales directos y con los ingresos ordinarios per/cápita pese a que sigue creciendo la población asentada en el municipio –cuadro 3.5-. En suma, durante este lapso aún no se alcanza el equilibrio entre ingresos propios y gasto total.

- b) Otro criterio llamado a ser evaluado es aquél que evidencia la expectativa que tiene el H. Ayuntamiento de cubrir sus gastos con sus propios recursos. Es la capacidad financiera administrativa, el indicador que acredita esta posibilidad.

Durante el trienio 1994-1996, se observa la incapacidad de cobertura del gasto corriente con los ingresos directos –cuadro 3.4-. Los ingresos directos sólo cubrieron entre el 60 y 70 por ciento del gasto corriente. La situación más favorable de este indicador se da en 1995, año en que la relación alcanzó el 88 por ciento del gasto corriente, pero sobre la base de que éste disminuyó sensiblemente con respecto a 1994 -cuadro 3.3-. Es importante señalar que el incremento sustancial que experimenta el gasto corriente durante el último año de gestión –1996-, no guarda ninguna relación con la disminución de los ingresos directos obtenidos en ese año.

En el período de gestión 1997-1999, se mantiene la tendencia negativa en términos de incapacidad financiera para afrontar los gastos más inmediatos de la organización municipal -ya que los ingresos directos se encontraron por debajo de la unidad-; pero, la expresión de este indicador en 1998, se torna particularmente más delicada en virtud de que para ese año, los ingresos directos no sólo no alcanzaron a cubrir el gasto corriente sino que este creció muy rápidamente con

respecto al año anterior, debido a la incorporación de más personal y a una disminución drástica en los impuestos –pérdida de ingresos incompatible con relación al número creciente de habitantes asentados en el municipio-.

- c) Otro criterio propuesto para evaluar las finanzas, es la dependencia financiera que relaciona el porcentaje en que las participaciones cubren el gasto municipal.

Para los años que van de 1994 a 1996 –cuadro 3.4.- este indicador muestra una dependencia financiera baja (alrededor del 24.6 por ciento en promedio); además se puede apreciar –cuadro 3.3- que durante 1995 el monto de las participaciones registró un descenso de 4 millones 600 mil pesos con respecto a 1994, esta decisión en parte se explica por la fundación del municipio Valle de Chalco Solidaridad.

La gestión 1997-1999 refleja una mayor dependencia de los recursos provenientes de las participaciones para cubrir los gastos totales del municipio. La relación puede considerarse moderada, aunque a futuro debería apoyarse más la capacidad financiera propia sin dejar de reconocer que las participaciones han experimentado cierto nivel de rezago, no obstante el incensante incremento demográfico –cuadro 3.5-.

- d) El indicador inversión municipal potencial, muestra para el trienio 1994-1996, cómo los gastos de inversión representan en promedio el 12.9 por ciento de los ingresos directos –cuadro 3.4-. La consulta del cuadro 3.3 evidencia para esos años la supremacía del gasto corriente sobre el gasto de inversión, hecho que se tradujo en una sensible disminución de posibilidades reales de inversión en el municipio durante ese período.

La gestión gubernamental 1997-1999 fue más afortunada, en virtud de que para los dos primeros años, los gastos de inversión promediaron el 30 por ciento de los ingresos directos; sin embargo, este fenómeno no se manifestó en una mayor posibilidad de inversión, dado el ritmo de crecimiento del municipio.

Para cerrar este apartado cabe mencionar que es factible a través de la aplicación de otros indicadores, ampliar el análisis de la situación financiera municipal –ver tabla 3.2-.

**Tabla 3.2**  
**Análisis de la situación financiera municipal**

Indicador	Fórmula	Interpretación
Balance financiero	$\frac{\text{Ingreso anual total}}{\text{Gasto anual total}}$	Evalúa la capacidad que tiene el gobierno municipal para hacer frente a sus compromisos de gasto, ya que analiza la relación existente entre ingreso y gasto para detectar la existencia de equilibrio, superávit o déficit presupuestal.
Autonomía financiera	$\frac{\text{Ingreso anual propio}}{\text{Ingreso anual total}}$	Mide el grado de autonomía que tiene el gobierno municipal por el porcentaje que representan los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos con respecto a los ingresos totales que provienen de otras fuentes de financiamiento - recursos suministrados por otros niveles de gobierno o por créditos-.
Autonomía tributaria	$\frac{\text{Ingreso anual derivado de impuestos}}{\text{Ingreso anual propio}}$	Muestra el grado de presencia fiscal del gobierno municipal al incluir sólo los ingresos derivados de los impuestos –porcentaje de recursos que se obtienen de la ciudadanía-.
Ingreso per/cápita por impuestos	$\frac{\text{Ingreso anual derivado de impuestos}}{\text{Población total asentada en el municipio}}$	Detecta el porcentaje de ingresos que provienen de cada ciudadano por la vía de los impuestos.
Ingreso per/cápita por derechos	$\frac{\text{Ingreso anual derivado de derechos}}{\text{Población total asentada en el municipio}}$	Indica el grado de autofinanciamiento del gobierno municipal a través de los recursos obtenidos por servicios prestados como agua potable, recolección de basura, seguridad pública, etc.
Capacidad de inversión	$\frac{\text{Inversión anual total}}{\text{Gasto anual total}}$	Señala el porcentaje del gasto total destinado a la inversión pública municipal, durante un período de tiempo determinado.
Gasto de inversión per/cápita	$\frac{\text{Inversión anual total}}{\text{Población total asentada en el municipio}}$	Exhibe el monto de inversión que el gobierno municipal destina por habitante.
Gasto corriente	$\frac{\text{Gasto corriente anual total}}{\text{Gasto anual total}}$	Representa el peso del gasto corriente –nómina, operación y mantenimiento- en la estructura financiera municipal.
Apalancamiento financiero	$\frac{\text{Endudamiento anual total}}{\text{Gasto anual total}}$	Analiza el papel que juega la deuda en la estrategia y estructura financiera municipal



### 3.2. LA PLANEACIÓN FINANCIERA.

Ampliar el análisis descrito en el inciso anterior con arreglo a criterios difundidos por INDETEC<sup>41</sup>, implica del señalamiento de algunas técnicas para ajustar el déficit presupuestal que se registró a lo largo del periodo 1994-1998 en la estructura de las finanzas municipales en Cuautitlán Izcalli, Méx.

El examen del cuadro 3.1 parece indicar que el ejercicio del gasto se efectuó sin considerar el monto del ingreso disponible; de ahí que el resultado durante el lapso de referencia, hizo evidente la ruptura con el principio presupuestal que establecía –ahora en desuso- que los ingresos debían ser iguales a los gastos.

Este principio presupuestal, actualmente se sustenta en la siguiente propuesta: la diferencia que existe entre la suma del gasto corriente y la deuda pública e ingresos ordinarios, es igual al monto que se prevé para la inversión física –bienes muebles e inmuebles y obras a realizar-, es decir:

**Remanente disponible para inversión = Ingresos ordinarios – (Gasto corriente + Deuda pública)**

**Resultado Pptal. (déficit o superávit) = Remanente disponible para inv.– Gtos. de Inv. previstos**

En función de este esquema se considera:

- a) Si el remanente para inversión es igual a los gastos de inversión previstos, hay equilibrio presupuestal.
- b) Si el remanente para inversión es menor a los gastos de inversión previstos, hay déficit presupuestal.
- c) Si el remanente para inversión es mayor a los gastos de inversión previstos, hay superávit presupuestal.

---

<sup>41</sup> Instituto Técnico de la Hacienda Pública Municipal *La formulación del presupuesto de egresos municipal*, pp 97-105.

En el caso de Cuautitlán Izcalli, Méx., -cuadro 3.6- se observa para el ciclo 1994-1996, un déficit presupuestal muy superior al de los niveles alcanzados durante la primera mitad de la gestión gubernamental 1997-2000. Estos resultados presupuestales resultan inapropiados, pues en la formulación del presupuesto municipal, los déficit deben eliminarse en virtud de que constitucionalmente el gobierno municipal no está facultado para operar con un presupuesto deficitario –Artículo 115 constitucional, fracción IV-.

**Cuadro 3.6**  
**Resultado presupuestal durante el período 1994-1996 en Cuautitlán Izcalli, Méx.\***  
(Miles de pesos corrientes)

Concepto	Año					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999**
<b>Ingresos ordinarios</b>	74,438	98,748	138,159	157,759	206,220	201,925
Impuestos	34,466	50,844	58,296	70,881	59,011	57,309
Derechos	5,243	5,015	10,883	10,110	15,455	12,261
Productos	808	5,542	7,586	5,758	5,135	4,717
Aprovechamientos	10,432	11,806	19,918	15,594	21,227	17,509
Participaciones	23,489	25,541	41,476	55,416	105,392	110,129
<b>- Gasto corriente y deuda pública</b>	85,519	95,415	141,455	134,101	172,581	146,830
Servicios personales	48,105	52,407	72,730	80,974	100,957	76,354
Materiales y suministros	8,668	9,113	16,490	11,858	17,747	13,806
Servicios generales	22,082	18,496	41,243	21,034	29,958	20,689
Transferencias	5,738	3,025	7,192	7,893	10,581	8,440
Deuda pública	926	12,374	3,800	12,342	13,338	27,541
<b>=Remanente disponible para inversión</b>	-11,081	3,333	-3,296	23,658	33,639	55,095
<b>- Gastos de inversión previstos</b>	6,275	8,161	14,744	24,085	36,915	25,324
Bienes muebles e inmuebles	2,849	737	2,477	15,038	15,588	8,421
Obras públicas	3,426	7,424	12,267	9,047	21,327	16,903
<b>= Resultado presupuestal (déficit)</b>	<b>-17,356</b>	<b>-4,828</b>	<b>-18,040</b>	<b>-427</b>	<b>-3,276</b>	<b>-29,771</b>

\* No incluye el gasto del DIF.

\*\*Datos al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México. Toluca, Méx. 2000.

Se recomienda que durante la fase de planeación financiera, se tenga previsto la aplicación de técnicas para efectuar ajustes al déficit presupuestal. Las opciones más utilizadas son:

- a) Reducción o eliminación de partidas de gasto;
- b) Colaboración ciudadana.
- c) Plan estatal de desarrollo;
- d) Financiamiento crediticio;
- e) Supresión de programa(s); y,
- f) Nuevos tributos o modificaciones a los mismos.

a) La aplicación de la primera opción descansa en la magnitud del déficit:

- a.1. Si se tiene un déficit de poca cuantía se sugiere la reducción de las partidas destinadas a bienes muebles e inmuebles.
- a.2. Si la magnitud del déficit asciende a una cuantía considerable puede optarse por la reducción de partidas –por ejemplo la destinada a obras públicas- o por la eliminación de aquéllas que no impacten significativamente a los ciudadanos.

b) Bajo la alternativa denominada: colaboración ciudadana, debe procurarse que la población participe en las decisiones de gobierno vinculadas con obras públicas, a través del exhorto a la ciudadanía para que coopere voluntariamente con una determinada cantidad, sobre la base de que entre la población beneficiada se prorrateara la cifra acordada y bajo el compromiso de que el Ayuntamiento financiara el resto de la inversión a ejercer.

c) Impulsar las metas de desarrollo previstas para el ámbito municipal, supone entre otras cosas, apoyar el compromiso estatal de gobierno vertido en el Plan Estatal de Desarrollo. Los instrumentos financieros que dan sustento a tal propósito como son el CODEM, el PIE, el Ramo 33, etc., pueden servir para ajustar el déficit presupuestal. Luego la realización de gestiones para obtener recursos provenientes de estos instrumentos –vía inversión directa o financiamiento

bipartita o tripartita- es el mecanismo a utilizar a través del Comité Municipal de Planeación.

- d) La cuarta opción –financiamiento crediticio- debe analizarse con mucho detalle porque si se decide por obtener el crédito, habrá una repercusión en los futuros presupuestos, además la decisión requiere aval del Gobierno del Estado y aprobación del Congreso Local. Por otro lado, quienes otorgan financiamiento a municipios como es el caso de BANOBRAS, exigen que el destino de los recursos crediticios sean canalizados a inversiones en obra que puedan ser recuperables; y, la población beneficiada otorgue su consentimiento para aportar una parte del costo total de la obra, o bien que el Ayuntamiento cuente con la autorización de la Legislatura Local para establecer una contribución especial para la obra.
- e) La supresión de programas es otra opción que permite corregir el déficit presupuestal. Lo recomendable en este caso es analizar minuciosamente cada uno de los programas de trabajo –obras, servicios, administración en general- para evaluar las posibles consecuencias derivadas de un eventual recorte o postergación. Se sugiere que cuando el déficit presupuestal sea significativo se postergue el programa de menor importancia relativa o se supriman sólo algunas partidas presupuestales.
- f) La creación de nuevos elementos tributarios o la modificación de algunos otros, repercute en la obtención de mayores ingresos y con ello se genera una atractiva opción para contrarrestar el déficit presupuestal; no obstante, hay que evaluar la factibilidad de convertir esta opción en una fuente permanente de recursos revalidando anualmente la Ley de Ingresos correspondiente. Es por ello que conviene considerar: si se justifica plenamente la creación del impuesto; que la materia objeto del impuesto sea de competencia municipal; que sea viable su implementación jurídica; que la determinación del impuesto se fundamente en la

capacidad de pago del contribuyente; que no afecte el desarrollo de las diversas actividades económicas que se llevan al cabo en el municipio, etc.

En suma, la planeación financiera en el ámbito municipal, se realiza a través del análisis del ingreso/gasto utilizando técnicas de ajuste al déficit o superávit presupuestal.

Con el propósito de ubicar el rol de la planeación financiera municipal en otro contexto de actividad, a continuación se hace referencia a la formulación del Anteproyecto de Gasto Público. En este anteproyecto se contemplan las estimaciones de gasto para un ejercicio fiscal determinado en función de una estructura básica que integra una presentación financiera por objeto del gasto, por programas y por dependencias<sup>42</sup>.

La presentación por objeto del gasto alude aquella estructura presupuestal en la que se muestran las erogaciones que el gobierno municipal llevará al cabo para adquirir aquellos bienes y servicios que garanticen el cumplimiento de los programas a ejecutar. La presentación de esta estructura se ilustra con el siguiente formato:

---

<sup>42</sup> INDETEC Op cit , pp. 85-96

**Formato 3.1**  
**Clasificación Presupuestal por Objeto del Gasto**

<b>H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Méx.</b>			
<b>Anteproyecto de Gasto Público para el ejercicio fiscal _____</b>			
<b>Clasificación Presupuestal por Objeto del Gasto</b>			
<b>Capítulo Presupuestal</b>		<b>Asignación Presupuestal</b>	<b>%</b>
<b>Clave</b>	<b>Nombre</b>		
1000	Servicios Personales		
2000	Materiales y Suministros		
3000	Servicios Generales		
4000	Transferencias		
5000	Bienes Muebles e Inmuebles		
6000	Obras Públicas		
7000	Deuda Pública		
	<b>Total</b>		

Fuente: Elaboración propia con base al formato presentado por INDI-ECC.

La estructura presupuestal por programas presta más atención a lo que se realiza que a lo que se adquiere. Esta presentación financiera permite identificar los programas que el gobierno emprende durante un período determinado para dar cumplimiento a las acciones que conforman el compromiso institucional contraído con la población. Consultar el formato inserto a continuación:

**Formato 3.2**  
**Clasificación del Gasto por Programas**

<b>H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Méx.</b>			
<b>Anteproyecto de Gasto Público para el ejercicio fiscal _____</b>			
<b>Clasificación del Gasto por Programas</b>			
<b>Programa</b>		<b>Asignación Presupuestal</b>	<b>%</b>
<b>Clave</b>	<b>Nombre</b>		
AC	Atención Ciudadana		
DA	Desarrollo Administrativo		
Em	Empleo		
FM	Finanzas Municipales		
OP	Obras Públicas		
PC	Participación Ciudadana		
PJ	Procuración de Justicia		
SP	Salud Pública		
SeP	Seguridad Pública		
SPu	Servicios Públicos		
Vi	Vivienda		
	<b>Total</b>		

Fuente: Elaboración propia

La presentación del anteproyecto de gasto público por dependencia, sirve para ubicar el órgano administrativo responsable de la ejecución de los programas y de los recursos asignados a cada uno de ellos. El contenido de esta estructura se presenta en el siguiente formato:

**Formato 3.3**  
**Clasificación Presupuestal por Dependencias**

<b>H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Méx.</b>			
<b>Anteproyecto de Gasto Público para el ejercicio fiscal _____</b>			
<b>Clasificación Presupuestal por Dependencias</b>			
<b>Dependencias de la Administración</b>		<b>Asignación Presupuestal</b>	<b>%</b>
<b>Clave</b>	<b>Nombre</b>		
I	Secretaría del Ayuntamiento		
II	Tesorería		
III	Contraloría Interna		
IV	Direcciones		
V	Coordinaciones		
VI	Organismos Descentralizados		
	<b>Total</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada en la Gaceta Municipal 001-97.

Cabe destacar que los formatos presentados en este inciso sirven para registrar información ejecutiva; no obstante, es recomendable el diseño de otros formatos cuyo contenido accese datos a mayor nivel de desagregación.

### **3.3. LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN.**

De acuerdo a lo establecido en diversas bases legales la planeación municipal reviste vital importancia en México, dado que se erige a través del Plan de Desarrollo Municipal en el instrumento de respuesta gubernamental a las demandas sociales de carácter participativo y democrático. El Plan de Desarrollo Municipal traduce las demandas sociales jerarquizadas en propuestas de acción, y asegura la utilización óptima de recursos escasos mediante el proceso: planeación-programación-presupuestación.

En función de esta premisa, la instrumentación del Plan de Desarrollo Municipal y los Programas Anuales de Inversión que de él derivan se puede realizar aplicando la técnica del Presupuesto por Programas, debido a que su enfoque cuenta con una estructura metodológica denominada niveles de programación en la que se alude a conceptos tales como categoría, función, subfunción y programa, con los que se da cobertura a la elaboración, expresión, aprobación, coordinación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales.

Sin embargo, el planteamiento que antecede no ha cobrado carta de naturalización en el municipio mexicano; el Plan de Desarrollo Municipal es un documento que sirve para formalizar la obligación legal prevista en el marco jurídico vigente, no para dar apertura al proceso: planeación-programación-presupuestación; esta inconsistencia, inhibe la adopción de mecanismos de seguimiento y control a programas municipales. La carencia de mecanismos de este tipo limita la evaluación de la inversión ejercida por el gobierno municipal vía proyectos de desarrollo social, porque estos no fueron programados y presupuestados a través del Plan de Desarrollo Municipal, sino que son derivaciones de Programas de Inversión surgidos de las aportaciones estatales y federales y en consecuencia, sujetos a una normatividad que privilegia con base a criterios unilaterales la aplicación de los recursos hacia ciertos sectores.

Con base a la referencia que antecede, a continuación se aborda el análisis de la inversión ejercida en Cuautitlán Izcalli, Méx., durante el período 1997-1999 –consultar cuadro 3.7- aplicando criterios de otra naturaleza y paralelamente, se plantea en el Capítulo 5 una propuesta de soporte a la Planeación Estratégica en materia de control de gestión utilizando la técnica del Presupuesto por Programas.



Cuadro 3.7

Inversión Ejercida en Cuautlán Izcalli, Méx. durante el Ejercicio 1997-1999 a través de Aportaciones Federales y Estatales (Miles de Pesos)					
Programas de Inversión	Inversión Ejercida				
	1997	1998	1999	Acumulado	%
Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM)	2,455			2,455	2.3
Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM)	15,712			15,712	15.0
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM)		31,632	43,457	75,089	71.6
Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)		6,272	4,627	10,899	10.4
Programa de Inversión Estatal (PIE)		354	354	708	0.7
<b>Total</b>	<b>18,167</b>	<b>38,258</b>	<b>48,438</b>	<b>104,863</b>	<b>100.0</b>

Fuente. Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx. 2000

Como se puede observar los programas de inversión puestos en marcha derivan del uso de recursos provenientes de aportaciones estatales y federales. Las aportaciones federales representadas por los Fondos Municipales del Ramo XXXIII: Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), contribuyeron durante el periodo en estudio con el 97% de la inversión ejercida total y, las aportaciones estatales vía Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) y Programa de Inversión Estatal (PIE) con el 3%. Cabe destacar –para el lapso 1998-1999- la importancia del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM), en términos de su 76.1% de incidencia en la inversión municipal total y, enfatizar el hecho de que este Fondo define el nivel de dependencia del H. Ayuntamiento con la Federación en materia de construcción de infraestructura socioeconómica municipal.

Continuar con la evaluación de la inversión ejercida en el Municipio durante el período de referencia, implica conocer la composición de las estructuras sectorial y programática impactadas –cuadros 3.8 y 3.9- por los Fondos Municipales del Ramo XXXIII de mayor importancia relativa.

Cuadro 3.8

Estructura Sectorial de la Inversión Ejercida en Cuautitlán Izcalli, Méx. durante el Ejercicio 1997-1999 a través de Aportaciones Federales y Estatales (Miles de Pesos)					
Programas de Inversión y Sectores Impactados	Inversión Ejercida				
	1997	1998	1999	Acumulado	%
• Programa de Inversión Estatal		354	354	708	0.7
- Comunicaciones y Transportes		354	354		
• Fondo para la Infraestructura Social Municipal		6,272	4,627	10,899	10.4
- Asentamientos Humanos		972	1,725		
- Educación		4,944	2,902		
- Salud		356			
• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios		31,632	43,457	75,089	71.6
- Asentamientos Humanos		21,135	17,131		
- Educación		1,042	290		
- Salud		235			
- Administración y Defensa		9,220	26,036		
• Fondo de Desarrollo Social Municipal	15,712			15,712	15.0
• Convenio de Desarrollo Municipal	2,455			2,455	2.3
<b>Total</b>	<b>18,167</b>	<b>38,258</b>	<b>48,438</b>	<b>104,863</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México-Toluca, Méx. 2000.

Cuadro 3.9

Estructura Sectorial y Programática de la Inversión Pública Ejercida en Cuautitlán Izcalli, Méx. durante el Ejercicio 1997-1999 a través del Ramo 33 (FISM y FAFM) (Miles de Pesos)						
RAMO 33	Inversión Pública Ejercida					
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
• Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)					6,272	4,627
- Asentamientos Humanos			972	1,725		
◊ Alcantarillado		193				
◊ Bardas perimetrales		375				
◊ Vivienda	972	1,157				
- Educación			4,944	2,902		
◊ Construcciones educativas	2,591	1,043				
◊ Estímulos a la educación básica	2,353	1,859				
- Salud			356			
◊ Rehabilitación de clínicas	356					
• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM)					31,632	43,457
- Asentamientos Humanos			21,135	17,131		
◊ Construc. de Guarnic. y banquetas	904					
◊ Construc. urbanas diversas	830	1,528				
◊ Equipamiento urbano	2,280	3,594				
◊ Maquinaria y equipo	10,297	3,796				
◊ Pavimentación de Conc. Asphalt.	6,824	8,213				
- Educación			1,042	290		
◊ Construcciones educativas.	1,042					
◊ Estímulos a la educación básica		290				
- Salud			235			
◊ Equipo médico	235					
- Administración y defensa			9,220	26,036		
◊ Deuda pública	5,811	21,570				
◊ Seguridad pública	3,409	4,466				
<b>Total</b>					<b>37,904</b>	<b>48,084</b>

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México. Toluca, Méx. 2000

Con los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios –cuadro 3.8- fue privilegiado el desarrollo de los sectores: Asentamientos Humanos y Administración y Defensa.

Respecto al primero de ellos, el rezago urbano en las áreas de asentamientos irregulares fue el detonante para impulsar en 1998 –cuadro 3.9- los programas: Construcción de guarniciones y banquetas; Construcciones urbanas diversas; Equipamiento urbano y, Pavimentación de concreto asfáltico, con una inversión de 10'838 mil pesos; es necesario resaltar que el H. Ayuntamiento ejerció recursos del Fondo por 10'297 mil pesos en la adquisición de maquinaria y equipo para apoyar la ejecución de los programas mencionados. En 1999 continuaron las acciones gubernamentales en los programas de referencia excepto Construcción de guarniciones y banquetas pero con un menor ejercicio de recursos. La inversión aplicada al sector en el bienio 1998-1999 incide en la problemática urbana municipal, pero salvo que los avances registrados hubieran formado parte de una estrategia regional-temporal prevista en el Plan de Desarrollo Municipal, los recursos ejercidos distan de aportar resultados significativos en términos del rezago producido por el *continuo aumento de los asentamientos irregulares*.

En lo referente al sector Administración y Defensa –cuadro 3.9-, una de las decisiones del gobierno municipal favoreció el saneamiento de pasivos con el pago de la deuda pública heredada; por ello, durante 1998-1999 el H. Ayuntamiento ejerció 27,381 mil pesos. La otra decisión incidió en la adquisición de equipo para fortalecer a los cuerpos policiacos responsables de la seguridad pública. La inversión ejercida ascendió a 7,875 mil pesos. Es decir, la decisión gubernamental se inclinó a favor de finiquitar la deuda contraída por administraciones que le antecedieron para apoyar programas de inversión que eventualmente serán puestos en marcha a partir de la próxima administración; de manera similar, la decisión tomada sobre seguridad

pública, propició la actualización del equipamiento de los cuerpos policíacos al habilitarlos con armamento, instalaciones, patrullas, radios y uniformes.

Con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, los sectores Educación y Asentamientos Humanos, fueron los que cobraron mayor importancia relativa –cuadro 3.8-.

En el cuadro 3.9 se aprecia que los programas de inversión integrantes del sector Educación, asimilaron una mayor cantidad de recursos que los programas inherentes al sector Asentamientos Humanos en el período de estudio; de tal manera que la inversión ejercida en aquél, alcanzó los 7'846 mil pesos. Las acciones adoptadas por el H. Ayuntamiento se ubicaron en el contexto de apoyo al gasto social, por ello, durante 1998-1999 cerca del 54% de la inversión ejercida vía: Estímulos a la educación básica se orientó a becas y a despensas de la canasta básica. El 46% restante se aplicó mediante el programa: Construcciones educativas, a la edificación de aulas, bardas perimetrales, módulos sanitarios y salones de usos múltiples

## CAPITULO 4. EL PLAN ESTRATÉGICO.

La formulación del plan estratégico propuesto para Cuautitlán Izcalli, deriva del planteamiento del problema objeto de esta investigación. El problema identifica: incumplimiento de programas, obras públicas inconclusas, deficiente equipamiento urbano y acciones dispersas a los asentamientos irregulares.

Con base a este antecedente y al modelo de dirección estratégica planteado en el capítulo dos, las preguntas de investigación cuya respuesta se aspira a ubicar son:

¿La planeación estratégica define la formulación del plan estratégico?

¿La construcción de escenarios promueve una visión hacia el futuro para apoyar la toma de decisiones?

¿Cuál es el plan estratégico propuesto para Cuautitlán Izcalli?

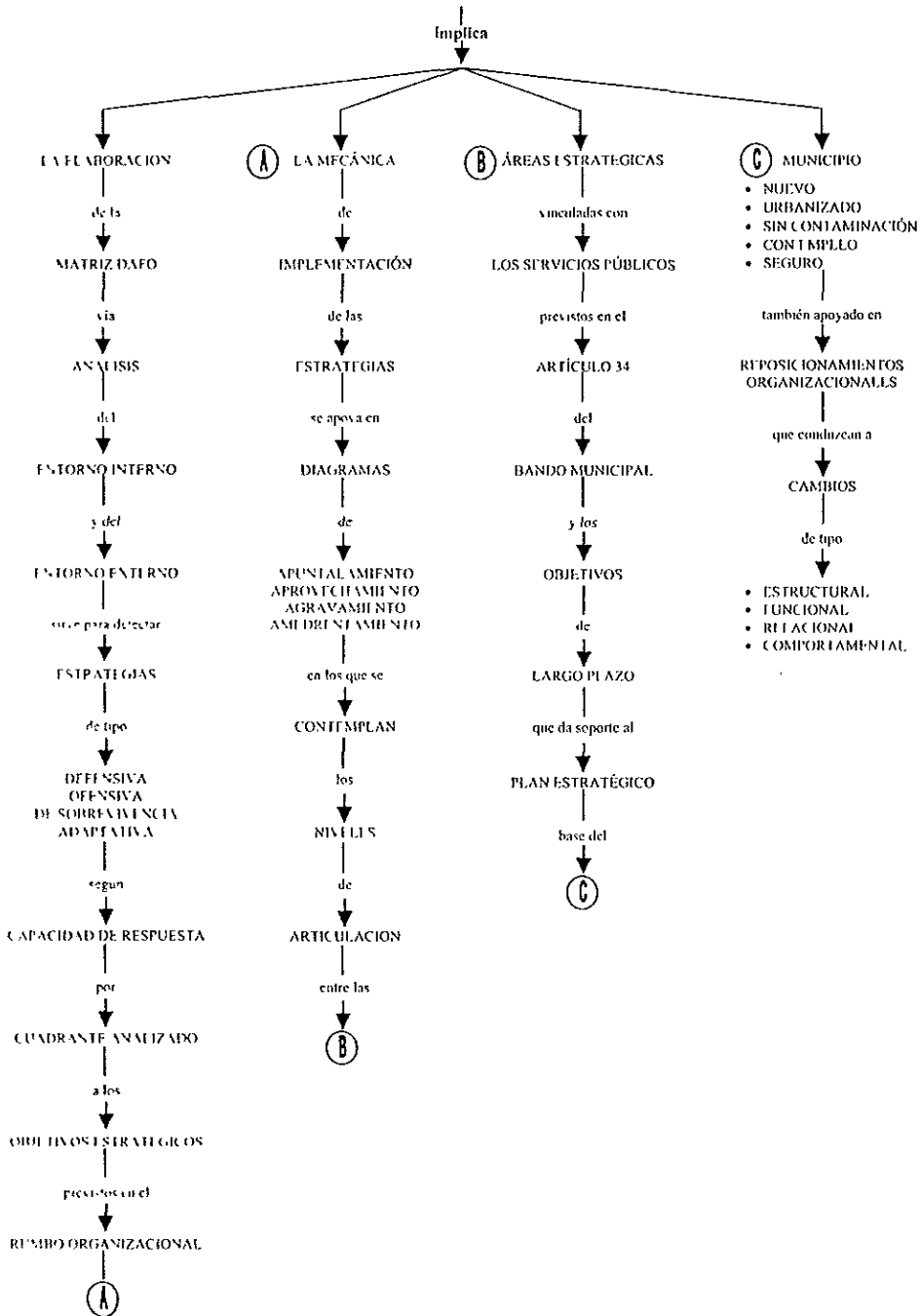
La consideración de escenarios para la adopción de estrategias que avalen la toma de decisiones es el objetivo que da sustento a este capítulo.

El Plan Estratégico constituye el proyecto de adaptación de las variables internas de la organización municipal a las necesidades cambiantes del entorno externo. Es la formulación integrada y coherente de las políticas y acciones definidas por el gobierno municipal para tratar de alcanzar los objetivos a largo plazo.

Es conveniente aclarar que las políticas y acciones definidas por el H. Ayuntamiento para su período de gestión, deberán encaminarse en sentido estricto a garantizar la continuidad de los programas que dan directriz a los objetivos estratégicos.

Dada la cambiante situación del entorno, la formulación del Plan requiere de la elaboración sistemática del diagnóstico y de la adecuación de los programas estratégicos para dar soporte al futuro deseado. Consultar el mapa conceptual No. 1, que se anexa en la siguiente hoja:

MAPA CONCEPTUAL 4.1  
PLAN ESTRATÉGICO





#### 4.1. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ACTUAL.

Identificar la secuencia en la que se inscribe la estrategia actual y caracterizar el reto al que se enfrentará por la vía de la Planeación Estratégica la gestión institucional del futuro en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Méx., implica sintetizar los hechos que se han venido ensamblando durante los años en los que ha operado el nuevo modelo de desarrollo impulsado por el Estado, a efecto de observar cómo la articulación de estos hechos, está generando acontecimientos inéditos que de ensamblarse harían factible la aparición de la coyuntura como expresión de un parteaguas en el presente, desde el punto de vista de que la correlación de fuerzas favoreciera intereses hegemónicos de nuevos actores.

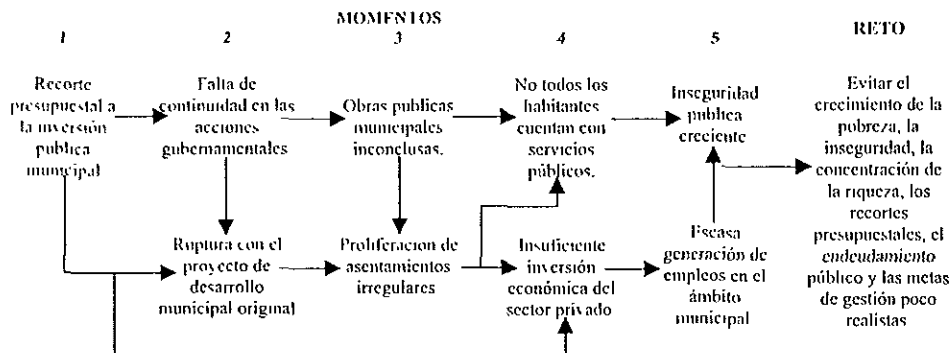
Cabe mencionar que los acontecimientos observados expresan pugnas pero no necesariamente provocan una coyuntura que logre crear una crisis, lo que si pueden generar son transformaciones pero no necesariamente por medio de cambios en la correlación de fuerzas.

Ahora bien, en términos de diagnóstico estratégico -Matriz DASO-, la esquematización de la síntesis de los hechos que se han venido ensamblando en el ámbito municipal, se puede elaborar con la construcción de un diagrama de agravamiento. La herramienta de referencia sirve para analizar los aspectos desfavorables de los entornos externo e interno –que influyen en la organización– inherentes a la intersección amenazas-debilidades. El estudio de estas interacciones identifica a los hechos susceptibles de diagramarse por momentos de aparición y/o como resultados consecuentes entre ellos, que conducen a un reto o acontecimiento en términos de análisis de coyuntura.

En el cuadro 4.1, la secuencia es producto de la intersección de  $A_1$ - $A_3$  con  $D_3$ - $D_4$ , es decir, de las amenazas: "servicios municipales insuficientes" y "restricción

presupuestal” con las debilidades: “obras públicas municipales inconclusas” y “ruptura con el proyecto de desarrollo municipal original”.

Cuadro 4.1  
Evolución de la gestión municipal en Cuautitlán Izcalli  
Diagrama de Agravamiento  
(A<sub>1</sub>-A<sub>3</sub> con D<sub>1</sub>-D<sub>4</sub>)



Como se puede apreciar, la estrategia de sobrevivencia –asociada al diagrama de agravamiento–, se inscribe en un escenario turbulento, en el que si los acontecimientos registrados –reto–, se articularan con otros igualmente inéditos y se definiera una tendencia que favoreciera una correlación de fuerzas a favor de nuevos actores, podría emerger un proceso de ingobernabilidad en función del cual se concretaría la coyuntura proveedora de ajustes y/o cambios sucesivos en las acciones de los actores participantes.

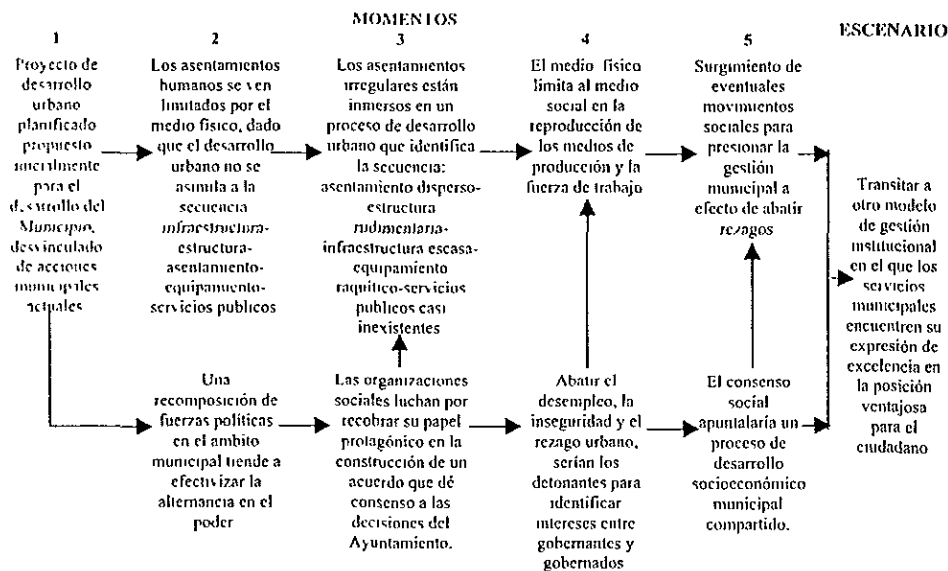
#### 4.2. ANÁLISIS DEL ENTORNO.

El proceso de elaboración de los programas de acción sectorial y regional, contempla la diagramación de los hechos que en diferentes momentos han venido ocurriendo en el ámbito municipal a través de la interrelación entre los entornos externo e interno para configurar un desempeño institucional susceptible de modificarse mediante la adopción de estrategias.

Es en función de este antecedente que la construcción de escenarios –en los que descansarán objetivos estratégicos y acciones municipales-, parte de la diagramación de los hechos que dan expresión a la secuencia que apoyará el diseño de estrategias adaptativas, ofensivas y defensivas. De ahí que la diagramación de hechos, en términos de diagnóstico estratégico –Matriz DASO-, se elabora examinando los cuadrantes de amedrentamiento, aprovechamiento y apuntalamiento en los que inciden las intersecciones: debilidades-oportunidades; fortalezas-oportunidades; y, fortalezas-amenazas, respectivamente.

El análisis del entorno que da fisonomía al programa de acción sectorial se presenta en los cuadros 4.2, 4.3 y 4.4 que se insertan a continuación:

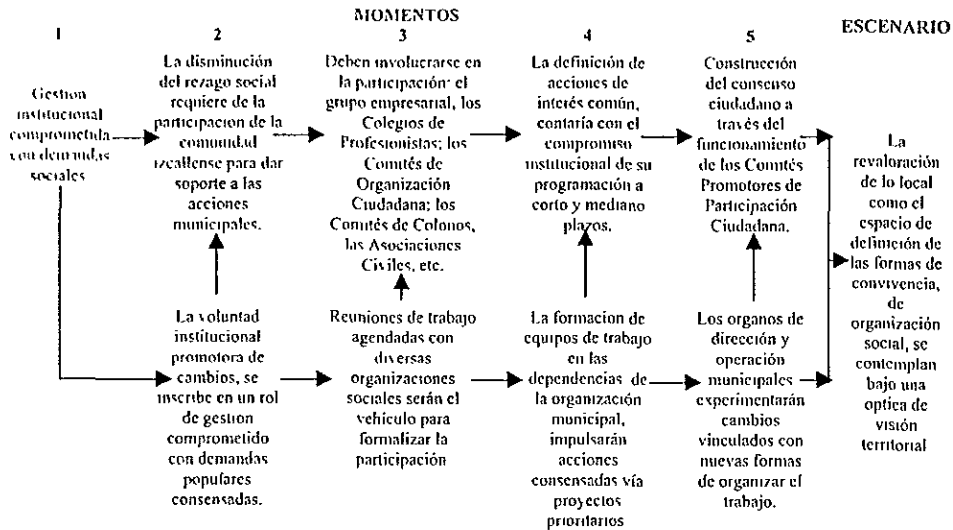
**Cuadro 4.2**  
**Secuencia de hechos que dan expresión a la Estrategia Adaptativa**  
**Diagrama de Amedrentamiento**  
**(D<sub>i</sub> con O<sub>i</sub>)**



Como se puede observar la estrategia adaptativa orientada a transitar la desventaja intimidatoria, tiene su origen en una secuencia de hechos, derivados de la debilidad: "ruptura con el proyecto de desarrollo municipal original" –parte superior del diagrama –que se pretende sean corregidos en el mediano y largo plazos con acciones cuyo antecedente tiene como contexto la oportunidad: "apertura democrática" –parte inferior del esquema-.

La puesta en marcha del programa de acción sectorial bajo esta estrategia, implica considerar un escenario en el que el modelo de gestión institucional por adoptarse, se inscriba en un proceso de racionalidad municipal que articulando equipos de trabajo eficientes y consolidando el cambio organizacional apunte al paradigma: usuario satisfecho con servicios públicos de calidad.

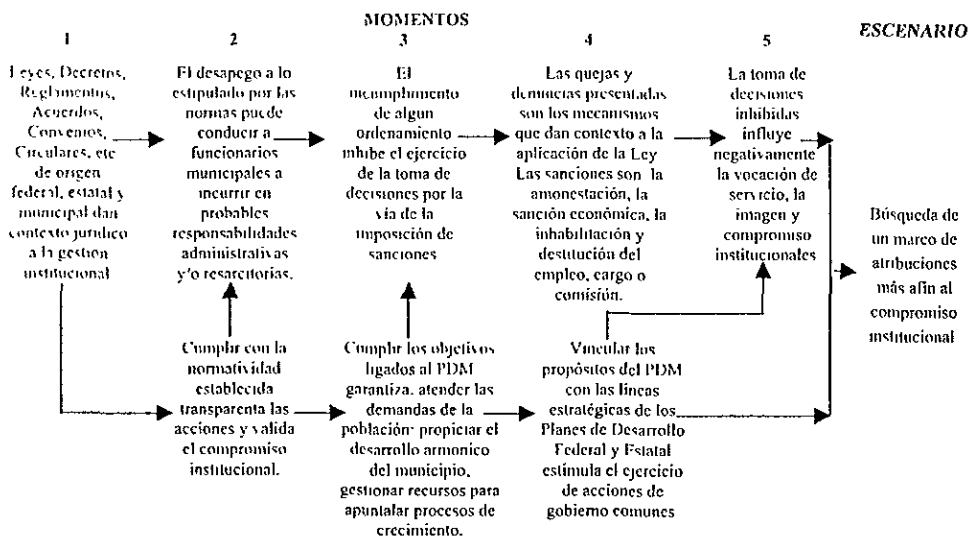
**Cuadro 4.3**  
**Secuencia de hechos que dan expresión a la Estrategia Ofensiva**  
**Diagrama de Aprovechamiento**  
**(F<sub>1</sub> con O<sub>1</sub>)**



De la observación del cuadro se puede apreciar que, la estrategia ofensiva prevista para el programa de acción sectorial tiene como contexto la oportunidad: "gestión institucional comprometida con demandas sociales" –parte superior del esquema- que se quiere aprovechar explotando el posicionamiento que confiere la fortaleza: "voluntad institucional promotora de cambios" –parte inferior del cuadro-.

Las acciones a emprender se identifican con el escenario en función del cual, se revalora el ámbito territorial como espacio de definición de formas de organización y convivencia sociales y, se inscriben en el liderazgo que genera resultados para una nueva cultura de participación ciudadana.

**Cuadro 4.4**  
**Secuencia de hechos que dan expresión a la Estrategia Defensiva**  
**Diagrama de Apuntalamiento**  
**(F<sub>1</sub> con A<sub>2</sub>)**



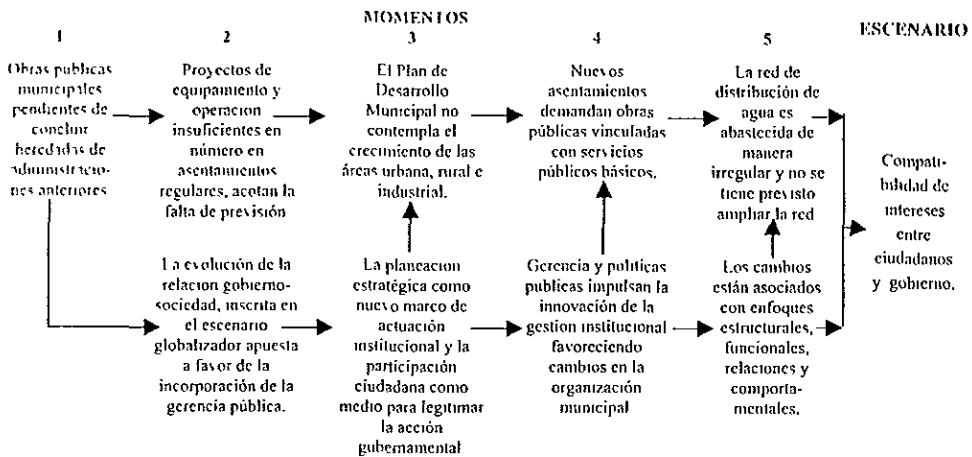
Como se puede advertir, la estrategia defensiva seleccionada para apuntalar una actitud de blindaje ante la supremacía de la amenaza: "gestión institucional condicionada al cumplimiento de un marco normativo excesivo" –parte superior del

diagrama-, se sustenta en la fortaleza: "normatividad proclive a la formalización del compromiso gubernamental" –parte inferior del esquema-.

Las acciones que darán respaldo a la estrategia, se deberán ubicar en el escenario de búsqueda de un marco de atribuciones más congruente con el compromiso institucional, a efecto de superar la toma de decisiones inhibida y favorecer la gestión pactada con los grupos sociales a través de los programas ligados al Plan de Desarrollo Municipal.

El análisis del entorno que da fisonomía al Programa de Acción Regional, se presenta en los cuadros 4.5, 4.6 y 4.7 que aparecen a continuación.

**Cuadro 4.5**  
**Secuencia de hechos que dan expresión a la Estrategia Adaptativa**  
**Diagrama de Adecuamiento**  
**(D<sub>1</sub> con O<sub>2</sub>)**

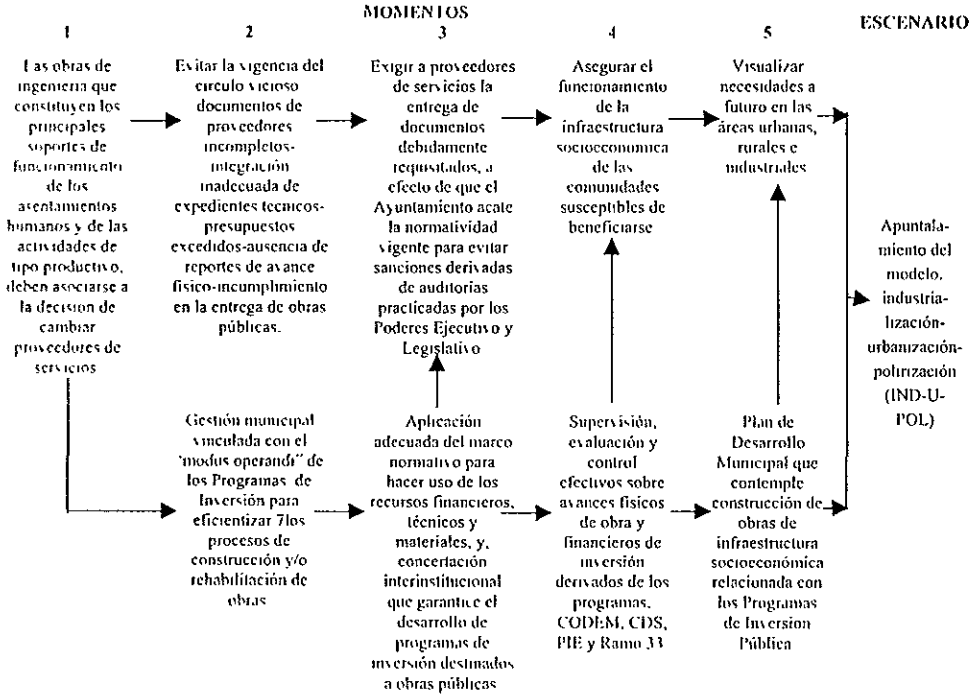


La desventaja intimidatoria se asocia con la secuencia de hechos vinculados con la debilidad: "obras públicas municipales inconclusas" –parte superior del esquema-; se pretende rebasar la desventaja con acciones de mediano y largo

plazos que se apoyarán en la oportunidad: “impulso gubernamental a la gerencia pública” –parte inferior del cuadro-.

El programa de acción regional a impulsar a través de la estrategia adaptativa seleccionada, supone un escenario creado para compatibilizar intereses entre ciudadanos y gobierno, dando expresión a las posiciones sociales reivindicativas en función de políticas públicas que avalen cambios estructurales, funcionales, relacionales y comportamentales en la organización municipal.

**Cuadro 4.6**  
**Secuencia de hechos que dan expresión a la Estrategia Ofensiva**  
**Diagrama de Aprovechamiento**  
**(F<sub>2</sub> con O<sub>1</sub>)**



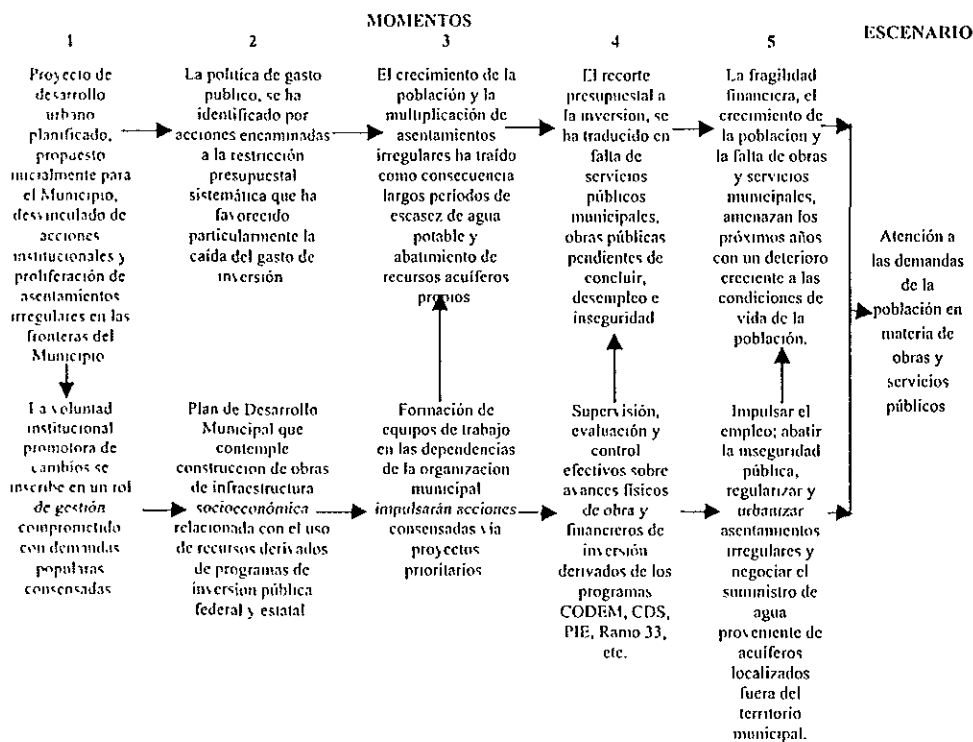
Utilizar el posicionamiento que otorga a la organización municipal la fortaleza: "aprovechamiento de los programas de inversión federal y estatal para la construcción de infraestructura municipal" –parte inferior del cuadro- con relación a la oportunidad: "realización y contratación de obras y servicios con proveedores no amañados" –parte superior del diagrama- supone la adopción de una estrategia ofensiva.

Las acciones a desarrollar inherentes al programa regional se sustentarán en el escenario preparado para proyectar el modelo: industrialización-urbanización-



polarización por la vía del ejercicio de recursos financieros provenientes de los programas: CODEM, CDS, PIE, RAMO 33 y otros de menor importancia relativa.

**Cuadro 4.7**  
**Secuencia de hechos que dan expresión a la Estrategia Defensiva**  
**Diagrama de Apuntalamiento**  
**(F<sub>1</sub> y F<sub>3</sub> con A<sub>1</sub> y A<sub>2</sub>)**



La supremacía de las amenazas: "servicios municipales insuficientes" y "restricción presupuestal" –parte superior del esquema-, obligan a asumir por parte del Ayuntamiento, la defensa correspondiente con una decisión-blindaje sustentadas en las fortalezas: "voluntad institucional promotora de cambios" y "aprovechamiento de los programas de inversión federal y estatal para la construcción de infraestructura municipal" –parte inferior del cuadro-.

El programa de acción regional a construir con la estrategia defensiva seleccionada requiere de un escenario diseñado para brindar atención a las demandas sociales en materia de obras y servicios públicos y de esta manera apoyar el abatimiento de la inseguridad, el crecimiento del empleo y la regularización de la tenencia de la tierra y del suministro de agua potable.

#### 4.3. FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS.

El avance registrado hasta el inciso que antecede en materia de estrategias a impulsar a partir del año 2001 en el municipio de Cuautitlán Izcalli, México, se pone de manifiesto en el cuadro 4.8 inserto a continuación:

Cuadro 4.8  
Estrategias a impulsar en Cuautitlán Izcalli, Méx., a partir del año 2001

No.	Intersección	Tipo	Vertiente	Escenario	Objetivo Estratégico
1	D <sub>1</sub> -O <sub>1</sub>	Adaptativa	Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transitar a un modelo de gestión institucional que apunte el paradigma usuario satisfecho con servicios públicos de calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar el cambio organizacional</li> </ul>
2	F <sub>2</sub> -O <sub>1</sub>	Ofensiva	Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revalorar el ámbito territorial, como el espacio de definición de formas de organización y convivencia sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir el consenso ciudadano.</li> </ul>
3	F <sub>1</sub> -A <sub>2</sub>	Defensiva	Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buscar la autorización de un marco de atribuciones más congruente con el compromiso institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrar al PDM los programas que den expresión a las demandas sociales consensadas.</li> </ul>
4	D <sub>1</sub> -O <sub>2</sub>	Adaptativa	Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compatibilizar intereses entre ciudadanos y gobierno municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articular el medio físico con el medio social</li> </ul>
5	F <sub>1</sub> -O <sub>1</sub>	Ofensiva	Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apuntalar el modelo industrialización-urbanización-polarización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar el funcionamiento de la infraestructura socioeconómica.</li> </ul>
6	F <sub>2</sub> , J-A <sub>1</sub> , J	Defensiva	Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atender las demandas sociales en materia de obras y servicios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abatir la inseguridad, apoyando el crecimiento del empleo.</li> </ul>

Los escenarios son el antecedente en función del cual, giran los ejes estratégicos que darán soporte a la gestión municipal a partir del año 2001 y, la fijación de objetivos estratégicos o generales, son la traducción concreta de las decisiones por adoptar.

Los ejes estratégicos derivan del análisis de los diagramas de *amedrentamiento*, *de aprovechamiento* y *de apuntalamiento* y contemplan a los ámbitos sectorial y regional como vertientes de la acción municipal.

La vertiente de acción municipal en el ámbito sectorial, tiene como contexto de actividad a los sectores productivos (agropecuario e industrial); de apoyo (asentamientos humanos y comunicaciones y transportes); y, sociales (educación, salud y ecología).

La vertiente de acción municipal en el ámbito regional, tiene como contexto de actividad a las áreas urbana y rural en las que se localizan los asentamientos humanos.

La fijación de los objetivos operativos que deben seguirse para la elaboración de los planes de acción y de los programas de las distintas áreas operativas de la organización municipal, incluyendo las directrices generales para el desarrollo de la organización y la implementación de la función control se abordan en el siguiente inciso.

#### **4.4. DESARROLLO DE PLANES Y PROGRAMAS.**

Las estrategias de tránsito a nuevas formas de actuación institucional, de aprovechamiento de oportunidades y, de apuntalamiento de acciones gubernamentales, que deberán implementarse para apoyar el desarrollo de la organización municipal a partir del año 2001 en Cuautillán Izcalli, Méx, se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4.9**  
**El proyecto estratégico para Cuautitlán Izcalli, Méx., a partir del año 2001.**

Objetivo Estratégico	Directriz	Objetivo Operativo	Programa	Proyecto
Consolidar el cambio organizacional	Reestructuración y/o creación de áreas municipales directivas y operativas	Atentar el cambio organizacional impulsando una cultura de trabajo basada en calidad total	Desarrollo de procesos de innovación organizacional.	a) Rediseño de áreas estratégicas b) Integración de equipos de trabajo eficientes c) Diseño de sistemas de apoyo al quehacer municipal d) Atención a usuarios de servicios municipales
Construir el consenso ciudadano	Constitución de los comités promotores de participación ciudadana	Integrar comités que avalen las acciones gubernamentales a través del consenso ciudadano	Comités de participación ciudadana	e) Equipos y sectores de trabajo f) Promotores urbanos y rurales
Integrar al PDM los programas que den contenido a las demandas sociales consensadas	Elaboración del PDM con programas consensados	Ejecutar los programas sectoriales consensados durante la presente administración	Desarrollo urbano sustentable	g) Obras publicas pendientes de terminación en áreas de asentamientos regulares
Articular el medio físico con el medio social	Impulso al desarrollo regional y al crecimiento del empleo	Promover la urbanización de áreas identificadas con asentamientos irregulares y abatir la inseguridad	Desarrollo Social	h) Legalización de la tenencia y uso del suelo i) Construcción de vivienda de interés social j) Introducción de servicios públicos básicos k) Capacitación y profesionalización del servidor público l) Proyectos productivos
Asegurar el funcionamiento de la infraestructura socioeconómica municipal	Cumplimiento responsable del compromiso gubernamental	Ejecutar los programas regionales consensados relacionados con obra pública municipal	Construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de obras públicas municipales	m) Construcción de obras nuevas n) Rehabilitación de obras o) Equipamiento y mantenimiento urbano.

Son cinco las directrices que dan marco de referencia al proyecto estratégico municipal en los ámbitos sectorial y regional.

La directriz: Reestructuración y/o creación de áreas municipales operativas y directivas, identifica para su implementación la puesta en marcha del programa denominado: Desarrollo de procesos de innovación organizacional que articula 4

proyectos cuyas líneas de acción se relacionan en el cuadro que se inserta a continuación.

Cuadro 4.10  
Líneas de acción soporte a los proyectos propuestos.

Proyecto	Línea de acción	Período de gestión			
		2000	2001	2002	2003
a) Rediseño de áreas estratégicas	a.1 Dirección de Obras Públicas		X		
	a.2 Dirección de Planeación y Finanzas.		X		
	a.3. Dirección de Administración		X		
	a.4 Área de Seguridad Pública.		X		
	a.5. Coordinación de Asesores.		X		
	a.6 Acuerdos de Cabildo.		X		
	a.7 Organismo Descentralizado de Agua Potable y Saneamiento		X		
b) Integración de equipos de trabajo eficientes	b.1 Programas de Capacitación.		X	X	X
	b.2 Programa de Reconocimientos y Recompensas		X	X	X
c) Diseño de sistemas de apoyo al quehacer municipal	c.1. Administración de procesos		X	X	X
	c.2 Eficiencia en el uso de recursos.		X	X	X
	c.3 Proyectos prioritarios.		X	X	X
	c.4 Diseño del sistema de información		X		
	c.5 Evaluación de la Gestión Municipal		X	X	X
d) Atención a usuarios de servicios municipales.	d.1 Simplificación administrativa.		X	X	
	d.2 Seguimiento de acciones concertadas		X	X	X

El eje rector: Constitución de los comités promotores de participación ciudadana, implica de la instrumentación de dos proyectos que se apoyan en las siguientes líneas de acción:

Cuadro 4.11  
Líneas de acción soporte a los proyectos propuestos.

Proyecto	Línea de acción	Período de gestión			
		2000	2001	2002	2003
e) Equipos y sectores de trabajo.	e.1. Organizaciones privadas.	X	X	X	X
	e.2. Asociaciones civiles.	X	X	X	X
	e.3. Colegios y grupos de profesionistas	X	X	X	X
	e.4. Universidades.	X	X	X	X
	e.5. Partidos políticos	X	X	X	X
	e.6 Medios de comunicación	X	X	X	X
	e.7. Obreros, campesinos y organizaciones no gubernamentales.	X	X	X	X
f) Promotores urbanos y rurales	f.1. Comités de organización ciudadana.	X	X	X	X
	f.2. Comités de colonos.	X	X	X	X
	f.3. Asociaciones civiles	X	X	X	X

La directriz: Elaboración del PDM, con programas consensados, descansa en el proyecto: Obras públicas pendientes de terminación en áreas de asentamientos regulares, este supone siete líneas de acción, para apuntalar el programa: Desarrollo sustentable.

Cuadro 4.12  
Líneas de acción soporte al proyecto propuesto.

Proyecto	Línea de acción	Período de gestión			
		2000	2001	2002	2003
g) Obras públicas pendientes de terminación en áreas de asentamientos regulares	g 1. Fraccionamientos urbanos.		X	X	X
	g 2. Colonias urbanas .		X	X	X
	g 3. Fraccionamientos habitacionales urbanos.		X	X	X
	g 4. Condominios		X	X	X
	g 5. Ejidos.		X	X	X
	g 6. Pueblos.		X	X	X
	g 7. Fraccionamientos industriales.		X	X	X

La vertiente de acción municipal en el ámbito regional identifica dos ejes rectores. El impulso al desarrollo regional y al crecimiento del empleo, constituyen el primer eje, su base de sustentación es el programa: Desarrollo Social y son cinco las líneas de acción que configuran los proyectos respectivos.

Cuadro 4.13  
Líneas de acción que dan soporte a los proyectos propuestos.

Proyecto	Línea de acción	Período de gestión			
		2000	2001	2002	2003
h) Legalización de la tenencia y uso del suelo.	h 1. Regularizar la tenencia de la tierra de acuerdo al plan estratégico de crecimiento		X	X	X
i) Construcción de vivienda de interés social.	i 1. Convenios con diversas instituciones para la promoción de la vivienda		X	X	X
j) Introducción de servicios públicos básicos.	j.1. Áreas de asentamientos irregulares.		X	X	X
k) Capacitación y profesionalización del servidor público	k 1. Servicio civil de carrera.		X	X	X
l) Proyectos productivos.	l.1. Desarrollo de la micro y pequeña empresa, e industria artesanal.		X	X	X

El segundo eje rector: Cumplimiento responsable del compromiso gubernamental se objetiva en el programa: Construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de obras públicas municipales, que contempla 3 proyectos, cuyas líneas de acción se enuncian en el cuadro 4.14.

Cuadro 4.14  
Líneas de acción soporte al proyecto propuesto.

Proyecto	Línea de acción	Período de gestión			
		2000	2001	2002	2003
m) Construcción de obras nuevas	m 1. Agua potable.		X	X	X
	m 2. Alumbrado público.		X	X	X
	m 3. Calles, parques y jardines		X	X	X
	m.4 Desechos industriales.		X	X	X
	m.5 Drenaje y Alcantarillado.		X	X	X
	m.6 Mercados, rastros y panteones		X	X	X
	m.7. Preservación y mejoramiento del medio ambiente.		X	X	X
n) Rehabilitación de obras.	n 1. Calles, parques y jardines		X	X	X
	n 2. Mercados, centrales de abasto, rastros y panteones		X	X	X
o) Equipamiento y mantenimiento urbano	o 1 Agua potable.		X	X	X
	o 2 Alumbrado público.		X	X	X
	o.3. Aulas.		X	X	X
	o.4 Deporte y recreación		X	X	X
	o.5 Drenaje y alcantarillado.		X	X	X
	o.6. Guarniciones y banquetas.		X	X	X
	o.7. Pavimentación		X	X	X

## CAPITULO 5. FACTIBILIDAD FINANCIERA DE LA PROPUESTA.

Con base a la propuesta aportada en esta tesis, el desafío municipal se ve inmerso en los cambios encaminados a la modernización de la relación: estado-sociedad, bajo la óptica de la gestión institucional como expresión de la planeación estratégica.

Para operacionalizar las estrategias municipales que se adoptan, es necesario dar respuesta a las preguntas que se relacionan a continuación:

¿El enlace entre la planeación estratégica y el control de gestión está dado por elementos programáticos?

¿Qué técnica permite agrupar los gastos según los programas a realizar con los resultados que se esperan lograr?

¿Es factible analizar la política presupuestaria y su incidencia en el ámbito municipal?

¿El uso de indicadores facilita la evaluación sistemática de resultados?

La planeación estratégica, nace en un espacio teórico dominado por los estudios pragmáticos y subyace en ella la intención de racionalizar, diseccionar y posteriormente impulsar las acciones empresariales bajo escenarios turbulentos y en función de cuadros analíticos operacionalizables.

Interpretar de esta manera la ejecución de acciones en el ámbito municipal, obliga entender al ayuntamiento como la organización que desempeña tareas gubernamentales mediante la interrelación e integración de recursos humanos, financieros y materiales, apoyados en una estructura administrativa y realizando funciones legal y orgánicamente definidas.



En el contexto brevemente descrito se inscribe la gestión municipal, la cual presupone el conocimiento mínimo de la estructura y funciones básicas del municipio, esto es por ejemplo, saber cuántas y de qué características son las unidades administrativas –Tesorería municipal; Dirección de servicios públicos, de obras públicas, del deporte, de salud, de planeación; Secretaría del ayuntamiento, etc., de acuerdo al tipo de municipio-, así como sus bases jurídicas –Legislación federal, estatal y municipal-, bases programáticas –Plan nacional, estatal y municipal de desarrollo- así como de las bases de coordinación –Convenios únicos de desarrollo y convenios específicos- que norman su funcionamiento. Pero también, y tal vez de manera más importante, conocer aquellos aspectos cotidianos que se presentan y ocurren al margen del andamiaje jurídico, programático y de coordinación y que son los que muchas veces definen la ejecución exitosa de tareas o su fracaso.

*De esta forma, la gestión municipal es el conjunto de actividades que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver diversas peticiones y demandas, pues a través de éstas se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatal y municipal; es decir, la gestión municipal implica transitar por procesos administrativos integrales, dentro de los cuales el control es la fase final y la que inicia los nuevos ciclos de planeación al registrar resultados, desviaciones y causas y variables de las mismas.*

El corolario de esta presentación identifica al control de gestión como un proceso que se lleva al cabo dentro de los lineamientos definidos por la planeación estratégica con actividades de seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos resultado de la misión, la visión y los objetivos estratégicos; de ahí, la necesidad de contar con una herramienta cuya aplicación preste particular atención

a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere para dar cumplimiento a sus funciones.

### 5.1. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES CLAVE.

El presupuesto por programas es la herramienta que acredita las exigencias planteadas en el párrafo anterior, pues es el elemento de la programación presupuestaria que permite agrupar los gastos según los programas a realizar con los resultados que se esperan lograr expresados en unidades físicas, vía registro de actividades específicas soporte de los programas.<sup>43</sup>

En la tabla 5.1 se pueden apreciar las características que dan fisonomía a esta técnica.

---

<sup>43</sup> Arnaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México* Edil SEP/IPN 1991. Edic. actualizada en prensa IPN/FCE Capítulo II

**Tabla 5.1**  
**Características del Presupuesto por Programas**

Referencia	Cualidad
Forma de presentación	Relaciona variables diversas con amplia información sobre el gasto
Propósito	Enfatiza lo que se realizará con los recursos disponibles.
Planeación estratégica	Transforma los objetivos generales de los programas y proyectos en presupuestos operativos anuales.
Misión y visión	Establece las metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de largo y mediano plazos
Forma de programación	Asigna recursos para el cumplimiento de las metas de los programas y demás categorías programáticas
Control de ejecución	Posibilita el seguimiento físico-financiero de la obra pública
Naturaleza del proceso presupuestario	Identifica las atribuciones duplicadas y precisa responsabilidades al determinar las metas que deben alcanzarse.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en Finanzas Públicas de México de Arriaga Conchas Enrique

Para operacionalizar las estrategias municipales a impulsar es necesario vincular la dimensión administrativa con la dimensión funcional delimitando para cada unidad responsable las acciones gubernamentales que le corresponde desarrollar. La dimensión funcional se expresa a través de una estructura programática que está conformada por un conjunto de categorías y de elementos programáticos.

La categoría programática es la clasificación que agrupa de manera ordenada el universo de la acción gubernamental y tiene como propósito primordial identificar y direccionar el gasto público. Para los fines de este trabajo se establece una estructura programática configurada por seis categorías programáticas: función, subfunción, sectores, programas, proyectos de inversión y proyectos prioritarios –consultar tabla 5.2 -. A cada uno de estos conceptos se asocian recursos presupuestarios, ya que todas las categorías programáticas son cuantificables en términos monetarios.

Tabla 5.2  
Estructura Programática

Categoría	Desagregación funcional-institucional
Función	Corresponde a la máxima agregación de la clasificación del gasto público, representa el ámbito de competencia y muestra la dirección estratégica que se da a los recursos públicos
Sub-función	Corresponde a un desglose de la función; se establecen campos más específicos de acción de la administración municipal
Sectores	Refiere al desarrollo de la actividad económica (sectores productivos), de la infraestructura socioeconómica (sectores de apoyo) y de los servicios públicos (sectores sociales) planteados por la población; también comprende el soporte logístico institucional (sectores estratégicos)
Programas	Representa el conjunto de operaciones, tareas y proyectos que llevan al cabo las unidades administrativas municipales para dar cumplimiento a la construcción de obras públicas o a la prestación de un servicio
Proyectos de inversión	Alude a todo lo que emprende el sector público con el objetivo de incrementar sus activos fijos, con lo cual se aumenta y mejora el flujo de productos y servicios
Proyectos prioritarios	Es la expresión detallada del conjunto de estrategias para acreditar los objetivos estratégicos

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la SHCP y la SECODAM en: Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 1998

El contenido de una probable estructura programática municipal se ejemplifica –a nivel enunciativo- en la tabla inserta a continuación.

Tabla 5.3  
Estructura Programática Municipal

Contenido de las Categorías Programáticas					
Función	Sub-función	Sector	Programa	Proyecto	
				De inversión	Prioritario
Gobierno Municipal	Administración general	Administración y defensa	Bandos, Reglamentos, Acuerdos y Resoluciones		
	Gobierno		Gestión política Acción cívica Comunicación social	Adquisición de mobiliario y equipo	
	Participación ciudadana		Consulta popular Comités de participación Concejos de colaboración		Promotores urbanos
	Administración		Desarrollo de procesos de innovación organizacional Planeación y programación		Rediseño de áreas estratégicas
Hacienda Pública Municipal	Política tributaria	Financiero	Recaudación Ejecución fiscal Marco jurídico		Actualización del Padrón de Contribuyentes
	Ejercicio del gasto		Presupuesto y contabilidad Deuda pública municipal	Liquidación de la deuda	Administraciones anteriores
	Control y evaluación		Cuenta pública municipal Control interno		
Servicios Públicos	Seguridad pública	Administración y defensa	Policía Bomberos	Adquisición de equipo de seguridad	Profesionalización de los cuerpos de seguridad
	Servicios básicos	De apoyo -Asentamientos humanos-	Desarrollo urbano sustentable Agua potable Limpia y recolección de basura Alumbrado y electrificación Drenaje y alcantarillado Mercados, parques y jardines	Construcción Rehabilitación Equipamiento Mantenimiento de obras públicas	Obras pendientes en áreas de asentamientos regulares
	Bienestar social	Sociales Educación, salud y ecología-	Cultura y educación Salud y deporte Mejoramiento del ambiente	Construcciones educativas	Optimizar los servicios educativos y de salud
Asentamientos Urbanos y Equipamiento Urbano	Desarrollo urbano	De apoyo -Asentamientos humanos y comunicaciones y transportes-	Ordenamiento territorial Usos del suelo Transportes	Asentamientos irregulares	Regularización de la tenencia de la tierra
	Obras públicas	Productivos, de apoyo y sociales	Vialidades, caminos y puentes Edificios públicos Conservación poblados		Rutas y vialidades para ordenar la fluidez
Desarrollo Económico	Promoción económica	Productivos -Agropecuario y forestal industrial-	Fomento agropecuario Fomento industrial Fomento artesanal Desarrollo social Fomento al turismo	Infraestructura de apoyo a la producción Empleo.	Especialización productiva

Fuente: Elaboración adaptada con base en la información publicada por el Poder Legislativo del Estado de México en: *Presupuesto por Programas Municipal 1984*.

El enlace entre la planeación estratégica y el control de gestión --en función de las categorías programáticas-, está dado por los elementos programáticos. Los elementos programáticos establecen las características y atributos del destino del gasto; definen en primera instancia, la información cualitativa y/o física de lo que se pretende lograr con los recursos públicos; en una segunda etapa, la información derivada de estos elementos sirve para evaluar los logros alcanzados. Los elementos programáticos – tabla 5.4 – son: objetivo estratégico, programa de trabajo, indicador y, meta del indicador.

**Tabla 5.4**  
**Elementos Programáticos**

<b>Elemento</b>	<b>Descripción</b>
Objetivo estratégico	Identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para acreditar la misión. Se caracteriza por una descripción cualitativa expresada de manera precisa
Programa de trabajo	Actividades concretas de alcance anual que permiten avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos al generar los satisfactores que dan respuesta a las necesidades específicas de los usuarios
Indicador	Define cuales son los aspectos relevantes de los programas y proyectos que serán utilizados para tomar decisiones en materia de asignación presupuestaria. Se le fijan metas o parámetros que permiten evaluar el desempeño con mayor objetividad
Meta del indicador	Refiere al valor numérico de un indicador, cuya medición se ha establecido con especificaciones precisas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la SHCP y la SECODAM en Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 1998

## 5.2. HOJA DE CÁLCULO.

El planteamiento de este inciso, se formula bajo el enfoque de dos vertientes; la primera, hace referencia a la factibilidad de analizar la política presupuestaria y su incidencia en el ámbito municipal introduciendo una clave a cada uno de los componentes del gasto público; la segunda, alude a la facilitación de un proceso sistemático de evaluación de resultados a través del uso de mecanismos que

permitan la observación y corrección en su caso, de los avances o desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto mediante el uso de indicadores.

La primera vertiente implica asignar una clave presupuestaria a los diferentes componentes que articulan la estructura que posibilita dar seguimiento al gasto; de tal forma que, el análisis de la política presupuestaria, conlleve a relacionar categorías programáticas. En la propuesta que se presenta líneas abajo, la clave presupuestaria está integrada por 10 componentes y 24 dígitos.

**Tabla 5.5**  
Componentes y Longitud de Registro de la Clave Presupuestaria Municipal.

Abreviatura	A	CG	UR	F	SF	S	PR	PYI	OG	FF	10 componentes
Longitud de registro	1	2	3	2	2	2	3	4	4	1	24 dígitos
Componente	Descripción										
A	Año	Identifica el año calendario de vigencia del presupuesto. Se registra el último dígito del ejercicio fiscal al que corresponda la asignación presupuestaria.									
CG	Clasificación del gasto	Registra el gasto en el que se autoriza y/o ejerce el presupuesto (gasto corriente, gasto de inversión, gasto de deuda)									
UR	Unidad responsable	Establece la unidad administrativa perteneciente a la estructura orgánica básica de una dependencia responsable de ejercer la asignación presupuestaria correspondiente									
F	Función	Identifica el campo de acción del sector público municipal para el cual se aplica la asignación presupuestaria correspondiente.									
SF	Sub función	Define un mayor detalle del campo de acción que se especifica en la función.									
S	Sector	Relaciona la asignación presupuestaria con la política sectorial prevista en el Plan de Desarrollo Municipal									
PR	Programa	Vincula la asignación presupuestaria con la sub-función correspondiente.									
PYI	Proyecto de inversión	Especifica las acciones de las unidades responsables que para aumentar y/o mejorar el flujo de productos y/o servicios incrementan el activo fijo del sector público municipal									
OG	Objeto del gasto	Registra en los distintos niveles de agrupación (capítulo, concepto, partida), los insumos que adquieren las unidades responsables para cumplir con la misión que tienen encomendada.									
FF	Fuente de financiamiento	Identifica el origen de los recursos con que se cubre la asignación presupuestaria respectiva									

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en Finanzas Públicas de México de Arriaga Conchas Enrique.

Con respecto a la segunda vertiente, el procedimiento de evaluación de la gestión institucional en términos de indicadores tiene como antecedente a los programas de trabajo que dan base de sustentación a los objetivos estratégicos. Los

indicadores como parámetros utilizados para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos de los programas y/o proyectos deben ser confiables, representativos, cimientos de las acciones de mejora y, deben apegarse al alcance que tiene el quehacer de la organización municipal a efecto de apoyar la toma de decisiones y la reorientación de políticas, programas gubernamentales y asignación de recursos económicos.

Los siguientes cuadros ilustran en torno a la evaluación de algunos objetivos estratégicos atendiendo a las categorías programáticas función, sub-función y sector.

**Cuadro 5.1**  
**Programa de Trabajo e Indicadores de Gestión para el logro de los Objetivos Estratégicos.**

Objetivo Estratégico: Fortalecer la Situación Financiera Municipal				F:02SF:22S:10				
Programa de trabajo	Objetivo de Programa	Indicador de Gestión	Fórmula de medición	Metas 2000				
				Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4	Anual
Finanzas varias	Operar con una estructura financiera en equilibrio	Balance relativo	$\left( \left( \frac{\text{Ingresos ordinarios anuales}}{\text{Gasto total anual}} - 1 \right) * 100 \right)$	0	0	0	0	0
	Ampliar los servicios prestados a la comunidad	Ingreso per cápita por derechos	$\frac{\text{Ingreso anual derivado de derechos}}{\text{Ingresos directos anuales}}$	30	30	30	30	30
	Disminuir el gasto destinado a nómina, operación y mantenimiento	Gasto corriente	$\frac{\text{Gasto corriente anual}}{\text{Gasto total anual}}$	0.52	0.52	0.52	0.51	0.50
	Destinar un pago superior al de los vencimientos en los créditos comerciales.	Deuda pública	$\frac{\text{Gasto de deuda comercial anual}}{\text{Gasto total anual}}$	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20
	Racionalizar el uso de los recursos	Alcanzar con los recursos financieros autorizados las metas programáticas fijadas para el ejercicio	$\frac{\text{Metas ejercidas}}{\text{Metas programadas}}$	100%	100%	100%	100%	100%

F 02 Hacienda Pública Municipal.  
SF.22 Ejercicio del Gasto.  
S 10 Administración y Defensa

Fuente: Elaboración propia



**Cuadro 5.2**  
**Programa de Trabajo e Indicadores de Gestión para el logro de los Objetivos Estratégicos.**

Objetivo Estratégico: Construir el Consenso Ciudadano				F:01SF:13S:10				
Programa de trabajo	Objetivo de Programa	Indicador de Gestión	Fórmula de medición	Metas 2000				
				Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4	Annual
Comités de Participación Ciudadana	Detectar el nivel de organización social en el municipio	Determinar el tipo de organizaciones cívicas, políticas, educativas, de servicio, deportivas, gremiales, etc	$\frac{\text{Número de organizaciones sociales}}{\text{Población total}}$ $\frac{\text{Número de organizaciones existentes por tipo}}{\text{Total de organizaciones}}$	Información disponible al				
				100%				100%
				100%				100%
	Identificar la participación potencial por comunidad	Definir el índice de organización por comunidad	$\frac{\text{Número de organizaciones por comunidad}}{\text{Total de organizaciones en el municipio}}$	Información disponible al				
				100%				100%
	Establecer la participación de la comunidad en actividades específicas	Determinar el índice de participación comunitaria en la construcción de obras materiales (conservación ecológica, alumbrado público, etc.)	$\frac{\text{Número de obras realizadas con participación ciudadana}}{\text{Total de obras en el municipio}}$ $\frac{\text{Mano de obra prestada por la comunidad para la ejecución de obras}}{\text{Número total de horas de mano de obra requerida}}$	Información disponible al				
				100%				100%
	Ubicar actores políticos	Identificar la presencia de partidos políticos	$\frac{\text{Número de partidos que conforman el Congreso Estatal}}{\text{Total de partidos registrados}}$	Información disponible al				
				100%				100%
	Integrar Comités de Participación Ciudadana	A alcanzar el número de comités que garanticen el consenso ciudadano.	$\frac{\text{Metas alcanzadas}}{\text{Metas programadas}}$ $\frac{\text{Número de promotores urbanos y rurales constituido}}{\text{Número programado}}$	Información disponible al				
				50%	100%			100%

F 01 Gobierno Municipal  
SF 13 Participación Ciudadana  
S 10 Administración y Defensa

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 5.3**  
**Programa de Trabajo e Indicadores de Gestión para el logro de los Objetivos Estratégicos.**

Objetivo Estratégico: Asegurar el funcionamiento de la Infraestructura socioeconómica municipal				F:03SF:32S:04				
Programa de trabajo	Objetivo de Programa	Indicador de Gestión	Fórmula de medición	Metas 2000				
				Trim. 1	Trim. 2	Trim. 3	Trim. 4	Actual
Construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de obras públicas municipales	Construir obras nuevas consensadas en materia de agua potable	Alcanzar el número de redes hidráulicas de abastecimiento domiciliario en áreas de asentamientos regulares	$\frac{\text{Metas alcanzadas}}{\text{Metas programadas}}$ $\frac{\text{Num. de redes hidráulicas de abastecimiento domiciliario}}{\text{Numero programado}}$ $\frac{\text{Población atendida}}{\text{Población demandante}}$					100%
								20%
	Equipar obras pendientes de inaugurar	Determinar el número de medidores de agua a instalar en áreas de asentamientos regulares	$\frac{\text{Numero de medidores de agua instalados}}{\text{Numero programado}}$ $\frac{\text{Poblacion atendida}}{\text{Poblacion demandante}}$					100%
								15%
	Dar mantenimiento a la pavimentación de colonias urbanas con déficit en cobertura y/o atención a quejas	Identificar el número de colonias que experimentan deterioro en materia de pavimentación, guarniciones y banquetas	$\frac{\text{Colonias urbanas pavimentadas}}{\text{Total de colonias pendientes de pavimentación}}$ $\frac{\text{Colonias urbanas con guarniciones y banquetas}}{\text{Total de colonias pendientes de guarniciones y banquetas}}$					100%
								15%
	Asegurar la operación del servicio de limpia municipal en las áreas urbanas	Obtener el nivel de recolección dadas las rutas de recorrido existentes	$\frac{\text{Toneladas de basura recolectadas por mes}}{\text{Total de toneladas}}$ $\frac{\text{Rutas cubiertas}}{\text{Total de rutas}}$					100%
								60%

F 03    Servicios Públicos  
SI 32    Servicios Básicos.  
S 04    Asentamientos Humanos

Fuente: Elaboración propia

## REFLEXIONES FINALES

Bajo el escenario globalizador y la anuencia de los Organismos Financieros Internacionales, se modula la transición en la relación gobierno-sociedad. Gobiernos tradicionalmente apoyados en administraciones burocráticas, tratan de orientar su quehacer institucional en función del paradigma denominado Nueva Gerencia Pública. La visión de esta propuesta, alude a gobiernos capaces de medir sus resultados; por lo tanto, el impulso a la innovación de la gestión es condición obligada. Es decir, el actor gubernamental en su rol de nuevo gerente, debe tener capacidad para reestructurar, innovar e implementar procesos de actuación que den sustento a los indicadores de gestión, a efecto de que los ciudadanos al conocer los resultados acrediten la toma de decisiones y cohesionen procesos de gobernabilidad.

*Por lo que respecta a la tesis que sustenta quien esto escribe, considera que el perfil característico que definirá la dinámica innovadora en el futuro se identificará con una visión empresarial del espacio municipal.*

La acción gubernamental se sustentará en el paradigma, usuario satisfecho con servicios públicos de calidad y serán cinco los factores que le darán fundamento:

- a) La formulación de planes de desarrollo económico y social consensados y secuenciados estratégicamente;
- b) La participación permanente de la ciudadanía como aval en la edificación del municipio del futuro;
- c) La eficacia, calidad y oportunidad en la construcción de obras y dotación de servicios municipales;
- d) La eficiencia en el manejo de los recursos; y,

- e) La adecuación sistemática de una estructura administrativa vanguardista y sólida a la que se integren servidores públicos altamente calificados.

En el contenido de este documento, se propone para el municipio de Cuautitlán Izcalli, Méx., una dinámica innovadora –cimentada en la secuencia del proceso de planeación estratégica-, que apoye el ejercicio de una nueva gestión a los Ayuntamientos del futuro.

La gestión institucional propuesta, se finca en el reposicionamiento del ámbito gubernamental y está amarrada a los cambios experimentados en los entornos externo e interno. El proceso de participación ciudadana se puede regular bajo la perspectiva administrativa, de tal manera que al integrar el factor cohesionador o mecanismo de consenso con la acción municipal –procesos de trabajo vinculados con la organización y el funcionamiento de obras y servicios públicos, en función de un presupuesto- se da sentido a los avances en la resolución de problemas sociales, así como al enfoque sistémico del pensamiento estratégico: valores, misión, visión y estrategia.

A continuación se plantean las reflexiones de mayor importancia relativa que el autor considera comentar como conclusiones de la investigación realizada:

- La innovación, la eficacia, la eficiencia, la congruencia, la concertación, la productividad y la rentabilidad son factores clave del modelo de gerencia pública delineado en este trabajo; y el liderazgo en este contexto, juega un papel fundamental.
- La planeación estratégica es la alternativa que confiere viabilidad a la toma de decisiones en el ámbito municipal, ya que su instrumentación garantiza una gestión

innovadora que involucra formas de pensar y actuar vinculadas con el análisis estratégico, la misión y la visión, el enfoque estratégico y la propuesta que dan sentido al quehacer institucional ante el impacto del proceso de globalización. Es en este dimensionamiento que:

- Normas, programas, comportamientos, compromisos políticos y acciones gubernamentales confeccionadas con base al enfoque estratégico resultan compatibles con la innovación llevada al cabo como una cruzada modernizadora emprendida por un líder.
- Los esquemas de participación ciudadana se basan en la lógica de la negociación y del consenso, y están orientados a la acreditación de un proceso que asegure soluciones viables a problemas específicos de manera rápida, eficaz e inmediata por parte del gobierno.
- La organización municipal transforma comportamientos humanos para factibilizar un cambio de actitudes que comprometa la acción gubernamental con la solución de *problemas sociales*.
- La política de asignación de recursos está relacionada con la ejecución de programas que dan configuración a las tareas gubernamentales de corto, mediano y largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*. Edit. SEP/IPN. Edic. Actualizada en Prensa IPN/PCE. 1991.

Barba Barhens, Silvano. *Planeación Estratégica. Guía Técnica*. Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de México, México. 1997.

Buendía Servín de la Mora, Neil Spar. *Planeación Estratégica en PEMEX-GAS*. Facultad de Ingeniería UNAM. Tesis de Maestría. México, UNAM, 1996.

Cabrero Mendoza, Enrique. *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

Cope, Robert G. *El Plan Estratégico. Haga que la gente participe*, Edit. Legis, Colombia, 1991.

Corona Funes, Rafael. *Estrategia. El cambio en la proyección del pensamiento empresarial*, Edit. SICCO, México, 1998.

Dulilly Palmer, Ricardo. *Las Finanzas Locales*. Artículo publicado en la revista del IAPEM. *Gestión de Grandes Ciudades*. IAPEM, Méx. No. 12 oct.-dic. 1991.

Gobierno del Estado de México. *Prontuario de Legislación Fiscal 1994*. Graficarte, S.A. Toluca, Méx 1994.

H. Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli. *Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 1994-1996*. Tomo I Toluca 1994.

H. Ayuntamiento Constitucional. *Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli. 1997-2000*. Gaceta Municipal 001-97.

H. Ayuntamiento Constitucional. *Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 1997-2000*.

H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, *Plan Municipal de Desarrollo para el periodo 1994-1996 de Cuautitlán Izcalli*. Tomo I, Toluca, Méx. 1994.

INAP *Centro de Estudios de Administración Municipal*. México, 1985.

INAP *La Planeación del Desarrollo Municipal Guía Técnica* Núm. 10

INAP. *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Guía Técnica* No. 3.

INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996*. México 1998.

Jiménez Cabrera, Edgar. *Diplomado en Estrategia y Análisis Político*. Jun-Nov 1999, Toluca, Méx. Notas de Clase

Martínez Villegas, Fabián. *Planeación Estratégica Creativa*. Edit. PAC, México, 1994.

Matus, Carlos. *Sr. Presidente*. Edit. Fundación Altadid, Caracas, 1998.

Merino, Mauricio. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México. El Colegio de México, 1994

Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. Ed. Limusa, México, 1994.

Mintzberg, Henry; Quinn James B. Y Voger John. *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos y Casos. "Las Cinco P de la Estrategia"*, Edit. Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1997.

Mojica Sastoque, Francisco. *La Prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*. Edit. Legis, Colombia, 1992.

Montaño, Agustín. *Manual de Administración Municipal*, Editorial Trillas, México 1978

Moreno Espinosa Roberto (Coordinador); *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*. Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx. 1992.

Moreno Espinosa Roberto. *La administración territorial en México. Antecedentes históricos*, Toluca, México, IAPEM, 1995.

Morrissey, George L. Planeando con Morrissey. *Planeación a largo plazo. Creando su propia estrategia*, Edit. Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1996.

Ohmae, Kenichi *La mente del Estratega*, Edit. Mc. Graw Hill, México, 1994.

Ospina Bozzi, Sonia M. *Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública*. Artículo publicado en la revista del CIDE, Gestión y política pública. CIDE, México. Vol. II Núm. 1, México, enero-junio 1993.

Porter, Michael E. *Cómo las fuerzas competitivas le dan forma a la estrategia*. Ensayo publicado en Harvard Business Review (marzo-abril) 1979.

Pümpin, Cuno y García, Santiago. *Estrategia Empresarial. Cómo implementar la Estrategia en la Empresa*. Serie Management, Edit. Días de Santos, España, 1993.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Tomo II. Editorial Porrúa, México 1985.

Steiner, George A. *Planeación Estratégica. Lo que todo Director debe saber*. Edit. CECSA, México, 1996.

Ziccardi, Alicia (Coordinadora). *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*, México, Miguel Angel Porrúa, 1991.