



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS: HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y LA MODERNIZACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

**ESTUDIO DE CASO: TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA**

**JULIO CESAR MAGOS BERNAL**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. JESÚS GARCÍA LÓPEZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 mis abuelos Albina, Margarita y Leonardo quienes son un ejemplo de esfuerzo, coraje y sabiduría.*

*A mis padres Rosa y Julio que han hecho todo en la vida para que pudiera lograr este sueño y meta; quienes con su amor y enseñanza han sembrado las virtudes que se necesitan para vivir con anhelo y felicidad, a ustedes por siempre mi corazón y gratitud.*

*Para mi hermano Christian con quien he disfrutado momentos inolvidables; porque me mostró el valor de imaginar y crear, y quien siempre e incondicionalmente ha estado a mi lado.*

*Para Vanessa por su paciencia, por sacrificar su tiempo para que pudiera culminar este sueño y meta; por su cariño y por todos los momentos que hemos vivido y compartido juntos.*

*A mi hermosa hija Daniela quien es mi mayor motivación en la vida para ser mejor persona cada día, ser un buen padre y ser un ejemplo para ella. A quien siempre cuidaré para verla hecha una mujer de bien y capaz de valerse por sí misma.*



## *AGRADECIMIENTOS*

*Especial agradecimiento al Dr. Jesús García López por las oportunidades, el apoyo y la confianza que me ha brindado para mi desarrollo profesional y personal; por su amistad, por ser mi mentor y por compartir su visión y conocimiento municipalista.*

*Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, institución que me abrió sus puertas y me ha permitido mi desarrollo profesional. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, hogar de quienes como yo, eligieron esta extraordinaria carrera; lugar donde he aprendido, compartido y disfrutado grandes momentos con amigos, compañeros y profesores.*

*Agradezco a mis sinodales Víctor Manuel Martínez Chávez, José Juan Sánchez Rueda, Gabriel Campuzano Paniagua y Rigoberto León Berber, quienes con sus valiosos y puntuales comentarios enriquecieron este trabajo.*

*Agradezco al Mtro. Pablo Basáñez García, Presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, por tener el profesionalismo, liderazgo y voluntad política que se necesita para impulsar y acelerar el desarrollo local y la modernización en la gestión pública, de la cual me honro en ser parte.*

*Agradezco al equipo y compañeros de la Secretaría Técnica de la Presidencia de Tlalnepantla de Baz, por su vocación, ética y profesionalismo. Sabedor de que mucho de lo que aquí se escribe es producto del trabajo realizado, de reflexiones y discusiones con ustedes.*



## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	13

### **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

1.1. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO.....	25
1.2. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	28
1.2.1. RÉGIMEN POLÍTICO.....	30
1.2.1.1. PODER COMPARTIDO DEL AYUNTAMIENTO.....	31
1.2.1.2. PODER Y ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.....	34
1.2.1.3. COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO.....	38
1.2.1.4. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.....	39
1.2.2. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO.....	45
1.2.2.1. DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	46
1.2.2.2. CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	51
1.3. RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	54
1.4. CONSIDERACIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	60
1.4.1. LIDERAZGO DEMOCRÁTICO.....	62
1.4.2. ENFOQUE ESTRATÉGICO.....	64
1.4.3. GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO.....	66

### **CAPÍTULO II. MARCO DE REFERENCIA DEL DESARROLLO LOCAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO.....	73
2.1.1. CONCEPCIÓN ECONOMICISTA, HOMOGÉNEA Y VERTICAL DEL DESARROLLO.....	74
2.1.2. NUEVAS TEORÍAS DEL DESARROLLO.....	84
2.1.2.1. DESARROLLO HUMANO.....	86
2.1.2.2. DESARROLLO SUSTENTABLE.....	87
2.1.2.3. DESARROLLO REGIONAL.....	89
2.1.2.4. DESARROLLO ENDÓGENO.....	90

2.1.2.5. DESARROLLO LOCAL.....	91
2.2. CONTEXTO GLOBAL DEL DESARROLLO LOCAL .....	94
2.3. DIMENSIÓN DEL DESARROLLO LOCAL.....	98
2.4. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL.....	101
2.4.1. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	103
2.4.2. PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	107
2.4.3. PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES.....	109

**CAPÍTULO III.  
INSTRUMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN  
ESTRATÉGICA MUNICIPAL**

3.1. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL .....	113
3.1.1. NIVELES DE LA PLANEACIÓN .....	120
3.1.2. TÉCNICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	122
3.2. CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL .....	126
3.2.1. MARCO JURÍDICO .....	126
3.2.2. MARCO DE PLANEACIÓN.....	134
3.2.3. MARCO INSTITUCIONAL.....	137
3.3. FINES Y ELEMENTOS DE UN PLAN ESTRATÉGICO .....	140
3.4. FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL .....	141
3.4.1. PRIMERA ETAPA: ORGANIZACIÓN.....	142
3.4.2. SEGUNDA ETAPA: DIAGNÓSTICO .....	144
3.4.3. TERCERA ETAPA: FORMULACIÓN.....	145
3.4.4. CUARTA ETAPA: DISCUSIÓN Y APROBACIÓN .....	146
3.5. BENEFICIOS Y RETOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	148

**CAPÍTULO IV.  
INSTRUMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO  
EN RESULTADOS MUNICIPAL**

4.1. EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS MUNICIPAL.....	153
4.1.1. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES.....	155
4.1.2. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO .....	158
4.1.2.1. PRESUPUESTO TRADICIONAL .....	158
4.1.2.2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS .....	160

4.1.2.3. PRESUPUESTO BASE CERO .....	161
4.1.2.4. PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS .....	163
4.1.3. TÉCNICAS DEL PBRM .....	165
4.2. ARTICULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO .....	177
4.3. PBRM Y EL CICLO DE GESTIÓN .....	180
4.3.1. PRIMERA ETAPA: PLANEACIÓN .....	180
4.3.2. SEGUNDA ETAPA: PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN .....	181
4.3.3. TERCERA ETAPA: EJECUCIÓN Y CONTROL .....	184
4.3.4. CUARTA ETAPA: SEGUIMIENTO.....	189
4.3.5. QUINTA ETAPA: EVALUACIÓN.....	190
4.3.6 SEXTA ETAPA: RENDICIÓN DE CUENTAS .....	191
4.4. BENEFICIOS Y RETOS DEL PBRM.....	193

## **CAPÍTULO V.**

### **GOBIERNO EN ACCIÓN: GESTIÓN PÚBLICA DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015**

5.1. CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICAS DEL MUNICIPIO .....	197
5.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 2013-2015 .....	202
5.3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS MUNICIPAL .....	207
5.3.1. IMPORTANCIA DEL PROCESO ELECTORAL DEL 2012.....	207
5.3.2. FORMULACIÓN DEL PDM 2013-2015.....	210
5.3.2.1. VISIÓN 2020 Y DIMENSIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LOCAL.....	215
5.3.3. PBRM DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2013.....	224
5.3.4. FORMULACIÓN DEL PBRM PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014 .....	231
5.4. DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 2013-2015 .....	233
CONCLUSIONES .....	235
BIBLIOGRAFÍA.....	245



## ABREVIATURAS

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

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

## **INTRODUCCIÓN**

### **JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

Hoy día existe una amplia literatura no solo en México sino en el mundo, en torno a la dinámica y el rol que desempeñan los gobiernos sub-nacionales, lo que refleja el interés del “*municipalismo*”<sup>1</sup> o del crecimiento de una doctrina encargada de estudiar la institución municipal no solo de forma abstracta, sino con estudios de caso. Sin embargo, han sido pocas las investigaciones que se han adentrado en el estudio y comprensión del ciclo de gestión como un modelo para direccionar los procesos de toma de decisiones y la hechura de políticas públicas en este ámbito de gobierno. En este sentido, este documento forma parte de uno de estos esfuerzos al proporcionar elementos, herramientas e instrumentos teóricos y prácticos que permitan a los servidores o funcionarios públicos municipales tomar mejores decisiones en beneficio del desarrollo local. Pero también, será de utilidad para investigadores e interesados en temas locales, en la medida en que se proporcionan datos e información que enriquecen el debate y aportan argumentos para comprender la dinámica, contexto y desafíos de los municipios y sus gobiernos.

Desde esta perspectiva, el propósito de esta investigación es examinar la necesidad que hay en los municipios por modernizar su gestión pública, con el objeto de que cuenten con las capacidades necesarias para instrumentar buenos proyectos de desarrollo local a futuro. Bajo esta premisa se analiza y describe el caso particular de la gestión pública de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, durante el periodo 2012-2014, haciendo hincapié en el proceso que ha significado la transición hacia un modelo gerencial fundado en una Gestión para Resultados en el Desarrollo.

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Desde finales del siglo XX se ha generado un proceso de transformación de los municipios en México, dejando de ser simples administradores, recaudadores de impuestos y prestadores de servicios públicos, para convertirse en

---

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

auténticos niveles de gobierno con mayores competencias y atribuciones legales, que los colocan como actores centrales en la construcción de las políticas públicas y del desarrollo local.

En este escenario, los municipios han tenido que enfrentar el reto de generar gobiernos que incorporen procesos de gestión modernos, eficaces y eficientes, con capacidad para responder a los problemas locales cada vez más complejos, que se transforman en un entorno dinámico y cambiante.

Cabe mencionar que la modernización de la gestión municipal no es una tarea sencilla, ni mucho menos que su realización es una cuestión homogénea que puede pensarse e instrumentarse de forma igual o similar que en los demás ámbitos de gobierno. En realidad la gestión pública en los municipios se organiza y funciona de manera distinta respecto de los gobiernos federal y estatales, e incluso a nivel local cada municipio tiene sus propias particularidades, que hacen de la gestión municipal un conjunto heterogéneo.

Dicha situación imposibilita la existencia de un prototipo universal de buen gobierno, que permita de manera homogénea impulsar el éxito de las diversas gestiones locales y sus procesos de toma de decisiones. Pensar la existencia de una fórmula o receta que logre la modernización de las gestiones públicas, independientemente de su contexto y propias características, no solo significa un error, sino puede incluso deteriorar la función pública.

Desde esta perspectiva los municipios deben de ser capaces de encontrar e instrumentar estrategias de modernización de su gestión, acordes a sus circunstancias, que les permitan fortalecer sus capacidades como buen gobierno y asumir el rol central que desempeñan en la construcción de las políticas públicas y del desarrollo local.

Los municipios en México cuentan con una serie de instrumentos como son el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto, los cuales representan un escenario de oportunidad para dirigir correctamente la gestión municipal y

conducir sus estrategias de modernización, acorde a las características que en el espacio y tiempo definen e identifican a cada localidad. No obstante, a pesar de la existencia de ambos instrumentos, es común observar vicios y deficiencias que limitan y merman su empleo y utilidad.

La inexistencia o ineficiencia de los sistemas de planeación municipales ocasionan que los Planes sean vistos como una obligación o un requisito legal, de tal forma que su formulación se piensa como un fin es sí mismo y se realiza con el simple objeto de contar con un documento que avale el cumplimiento de la norma. Cuando se minimiza o desconoce la utilidad de un Plan, ello se traduce en la inexistencia de una visión y proyecto de futuro del municipio y de una buena estrategia para conducir el desarrollo.

A pesar de que políticos y funcionarios públicos tengan buenas intenciones, si no conocen con certeza el rumbo y dirección de su gestión, pueden perderse en aquello que consideren más adecuado, mermar los resultados de sus decisiones y la calidad del gasto público, pero sobre todo, contribuirán a desarrollar gestiones fundadas en la improvisación, irracionalidad y sin una estrategia definida.

Al respecto José María Ramos García argumenta que:

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

---

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

A pesar de que la planeación democrática del desarrollo es un mandato jurídico establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que los municipios hacen solo lo necesario para cumplir con un requisito legal, y no han logrado hacer que su carácter de “gestión de proximidad” signifique un escenario de oportunidad para lograr una auténtica planeación democrática, donde la estrategia de desarrollo sea trazada a partir de un amplio consenso y sea la plataforma para articular la participación ciudadana en la construcción de un buen proyecto de futuro.

Hoy más que nunca los municipios necesitan instrumentar mecanismos que permitan revitalizar y dar vigencia a su carácter histórico como “gestión de proximidad”, donde la relación entre ciudadanos y gobierno no sea pasiva, sino que verdaderamente se articule la participación social en los procesos de toma de decisiones. La edificación del desarrollo local desde los municipios, es una tarea compleja, que será posible en la medida en que se incorpore la participación de los ciudadanos y de actores sustantivos con capacidad para incidir positivamente en las estrategias de desarrollo.

Aunado a lo anterior, la gestión pública municipal se enfrentan ante la escases de uno de los recursos más determinantes en la edificación de proyectos de futuro y de los procesos de toma de decisiones, el tiempo. Tal es el caso, que las organizaciones públicas afrontan continuamente el desafío de tomar decisiones en un entorno de incertidumbre y presión, donde no saber administrar racionalmente el tiempo, puede ocasionar decisiones o políticas determinadas por la inmediatez o improvisación.

La gestión del tiempo como un recurso escaso y limitado, afecta continuamente al ámbito municipal, ya que por una parte los decisores comúnmente cuentan con una cantidad de tiempo limitada para planear, analizar y seleccionar de entre una gama de alternativas posibles, la mejor solución a un problema determinado, sino lo contrario, se ven en la necesidad de tomar decisiones sin considerar o calcular posibles riesgos y consecuencias. Estos aspectos influyen en la conformación de un entorno de incertidumbre

donde no se conocen como pueden interactuar determinadas variables. Hoy más que nunca se requiere que los procesos de toma de decisiones se encaucen por instrumentos de decisión que impriman mayor certidumbre a la hechura de las políticas públicas.

Por otra parte, cabe destacar el hecho de que los gobiernos municipales en México tienen periodos de gestión relativamente cortos de 3 a 4 años, asociado a la continua presión que los ciudadanos ejercen hacia sus gobiernos para generar resultados tangibles en el corto plazo, lo cual produce que los políticos y funcionarios preocupados por mantener y ampliar sus cuotas de poder, realicen políticas populistas o con impactos mediáticos, que capten la simpatía de la ciudadanía, sin importar si en realidad dichas acciones atacan de raíz los problemas públicos y contribuyen a edificar un auténtico proyecto de desarrollo local, que transforme progresivamente la calidad de vida de las personas.

La corta temporalidad que existe en el ejercicio de gobierno a nivel municipal, limita la configuración y edificación de proyectos de desarrollo de largo plazo.

En este sentido, hoy día la gestión municipal requiere de sistemas de planeación modernos y eficaces que permitan a las organizaciones hacer del tiempo un factor estratégico, que genere valor agregado a las decisiones y maximice su empleo en la construcción de proyectos de desarrollo local a futuro.

Es relevante mencionar que el pasado 10 de Febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto a través del cual se introduce como parte integrante de una reforma político-electoral, la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual permite la reelección de los integrantes de los Ayuntamientos, siempre y cuando los estados de la República opten por dicho régimen.

Dicha reforma al artículo 115 constitucional refleja la importancia de reconfigurar la arquitectura política de los municipios en México, en razón de los problemas estructurales que en la práctica ha representado la corta temporalidad de gestión de los Ayuntamientos para impulsar procesos de Planeación Estratégica y políticas públicas de mediano y largo alcance y con alto impacto para el desarrollo local o el bienestar común de sus habitantes.

En otro orden de ideas, a pesar de que los municipios cuenten con un buen Plan de Desarrollo, ello no es garantía suficiente para avalar su ejecución; es decir que el Plan requiere de otros instrumentos como el Presupuesto, el cual permite su realización, para que éste no quede solo en un documento con buenas intenciones, sino por el contrario, que sea la plataforma y la primera etapa para direccionar la gestión pública municipal.

Desde esta perspectiva, Nelson Shack señala que:

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

Por simplificar las cosas, los presupuestólogos reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos; los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes; los gestores tratan de combinar durante la ejecución ambos planos en un escenario presupuestario en que el resto de sistemas administrativos reducen sustancialmente la eficacia de su acción; los políticos en las altas esferas del poder (casi esquizofrénicamente) aprueban siempre ambos instrumentos (plan y presupuesto) de gestión a nivel global y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos, pero generalmente no toman medidas concretas para hacer viable en la realidad

dicha articulación, en tanto que la sociedad civil de vez en cuando levanta su voz de protesta por semejante inconsistencia, aunque generalmente concentra su atención en otros temas urgentes y cercanos, como la satisfacción de sus necesidades esenciales, dejando de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades) está ligada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación.<sup>3</sup>

La ineficaz asignación y administración del gasto público en los gobiernos locales ha sido un problema permanente y una preocupación latente que ha originado la búsqueda de mecanismos que resuelvan dicha situación y logren un ejercicio racional del gasto público. En un contexto donde los recursos son escasos y la ciudadanía exige mejores resultados a sus gobiernos, se vuelve imperativo contar con herramientas y técnicas modernas que fortalezcan la hechura del Presupuesto y permitan a la postre mejorar la calidad del gasto público.

Finalmente, es importante mencionar que los problemas, situaciones y desafíos anteriores se hacen presentes en la actual gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015. El primer año de gobierno de ésta administración se caracterizó por ser un periodo difícil, ya que existían vacíos e inconsistencias jurídicas en la normatividad estatal que regula los procesos de planeación y presupuestación, ya que por un lado se establecía que los municipios tenían que integrar y aprobar su Plan de Desarrollo a más tardar en los primeros tres meses del 2013; y por otra parte establecía que tenían que integrar y aprobar su Presupuesto Definitivo a más tardar en el mes de Febrero. Estos aspectos muestran que existía un desfase temporal que mermaba la correcta formulación y articulación de ambos instrumentos, y que a la postre afectaría los procesos y resultados de la toma de decisiones y la hechura de políticas públicas durante el primer año de gobierno.

---

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

En este contexto la gestión pública de Tlalnepantla de Baz requería la adopción de técnicas modernas de planeación y presupuestación que permitan afrontar dicha realidad.

### **OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN**

El objetivo principal de esta investigación es analizar la importancia de modernizar las técnicas y herramientas para la hechura del Plan de Desarrollo y el Presupuesto, las cuales les permitan asumir el rol que desempeñan como auténticos instrumentos de gestión del desarrollo local.

Para lo cual se plantean los siguientes objetivos secundarios:

- Analizar la conceptualización del municipio en México, describir sus elementos y resaltar la importancia y estructura de su gobierno, en razón de su régimen político y administrativo, y a partir de los cuales se configuran los procesos de toma de decisiones.
- Analizar los retos que enfrenta actualmente la gestión pública municipal y el rol que debe asumir para promover un auténtico desarrollo local e incidir en la mejora progresiva de la calidad de vida de las personas.
- Examinar el concepto de desarrollo, su evolución, dimensión y contenido, y analizar la importancia que juega el espacio local en su construcción.
- Analizar la conceptualización de la Planeación Estratégica y del Presupuesto basado en Resultados Municipal, y de sus innovaciones metodológicas que introduce a favor de la gestión pública del desarrollo local.
- Identificar la importancia, utilidad y las etapas para la formulación del Plan de Desarrollo y el Presupuesto Municipal.
- Analizar la importancia del periodo electoral del 2012 para impulsar un proceso de Planeación Estratégica y de construcción de un buen proyecto de desarrollo local en Tlalnepantla de Baz.

- Analizar el proceso de transición hacia un Presupuesto basado en Resultados Municipal en la gestión pública de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, durante el ejercicio fiscal 2013 y la formulación del Presupuesto 2014.
- Identificar los actuales desafíos para la gestión pública municipal 2013-2015 en cada una de las etapas que integran el ciclo presupuestario.

## **HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

La hipótesis central de esta investigación es:

Si el Plan de Desarrollo Municipal y Presupuesto son la base y plataforma para conducir la gestión pública, luego entonces es necesario que políticos y funcionarios revaloren la importancia y utilidad de ambos instrumentos, y que se adopten herramientas modernas para su hechura como son la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados, las cuales permitan su fortalecimiento y articulación, y doten de capacidades a las autoridades para impulsar un buen gobierno que genera resultados a la sociedad en la construcción de un proyecto de desarrollo a futuro.

Un buen gobierno es aquel que logra resultados e impactos en la transformación progresiva de la calidad de vida de las personas; si ello sucede, entonces cuenta con mayores y mejores oportunidades para recuperar la confianza ciudadana y brindar legitimidad y gobernabilidad a su gestión pública.

Asimismo, las hipótesis secundarias son:

**PRIMERA.** Si los gobiernos municipales logran instrumentar auténticos sistemas de evaluación de su gestión, los cuales permitan determinar la falibilidad o el éxito o fracaso en la hechura de políticas y programas, podrán entonces contar con información de calidad que les permita adoptar procesos de mejora continua en la gestión de estrategias del desarrollo local.

Para la construcción de un buen proyecto de futuro, no bastan solo buenas intenciones, ni el hecho de contar con una dirección y rumbo definido es garantía suficiente para su arribo o llegada, se requieren de mecanismos de evaluación que permitan durante su proceso de edificación, dar certeza a su instrumentación o en su caso permitan detectar y corregir deficiencias que merman la obtención de resultados.

SEGUNDA. Si los políticos son capaces de adoptar desde los procesos electorales herramientas de Planeación Estratégica, es posible no solo diseñar plataformas que sean racionales, competitivas y atractivas para los electores, sino que a la postre, permita a los Ayuntamientos electos maximizar el uso del tiempo, como un recurso escaso en la planeación y construcción de un buen proyecto de desarrollo local, además de reducir la presión en los procesos de toma de decisiones durante los primeros meses de gestión, así como los costes que produce la curva de aprendizaje que se origina debido a la alternancia política y el cambio y/o rotación de autoridades municipales.

TERCERA. Si los gobiernos municipales logran dinamizar y detonar la participación social en los procesos de toma de decisiones, a través de sus instrumentos tradicionales de participación como son las Autoridades Auxiliares, los Consejos de Participación Ciudadana, las Organizaciones Representativas de las Comunidades y las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal, principalmente, podrán no solo revitalizar y dar vigencia a su carácter de “gestión de proximidad”, sino además fortalecer sus capacidades para lograr un buen gobierno que cuenta con legitimidad social.

## **ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN**

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

1. *Marco teórico conceptual de la gestión municipal:* En este se define el concepto del municipio, sus características como poder público y los elementos que lo integran, así como la estructura y dinámica de su

gobierno, a partir de un régimen político y administrativo, los cuales configuran los procesos de toma de decisiones en el espacio local. Además se describen los retos que enfrenta actualmente la gestión pública en este ámbito de gobierno, y el rol y atributos que debe asumir para orientar la vida municipal hacia un estadio de mayor y mejor desarrollo local y competitividad.

2. *Marco de referencia del desarrollo local en el ámbito municipal:* En este capítulo se examina la noción de desarrollo, su dimensión y su transformación conceptual a través de la historia. Se analiza la importancia del ámbito municipal como sujeto del desarrollo local y los diversos escenarios de acción e intervención a partir de los cuales se articulan y alinean los procesos de toma de decisiones. Asimismo, se identifican los retos y oportunidades que se producen en los municipios en el contexto de la globalización; y finalmente se analizan los principales instrumentos de decisión y dirección del desarrollo local, y la importancia de articularlos dentro de las etapas del ciclo presupuestario.
3. *Instrumentación de la Planeación Estratégica Municipal:* Se conforma por la definición y conceptualización de ésta técnica, su importancia, beneficios y retos para el ámbito municipal; también se examinan los distintos niveles de planeación, la importancia de su alineación y algunas de las técnicas metodológicas que pueden contribuir a su vinculación y armonización; igualmente se identifica su contexto en los municipios y se describe el proceso de integración de un Plan de Desarrollo Municipal.
4. *Instrumentación del Presupuesto basado en resultados Municipal:* En este capítulo se explica la evolución de la técnica presupuestal, los principios del Presupuesto, y se describe brevemente las innovaciones metodológicas que incorpora el Presupuesto basado en Resultados a cada una de las etapas del ciclo de gestión; por último se mencionan los beneficios y retos de dicha técnica.

5. *Gobierno en acción: Gestión Pública de Tlalnepantla de Baz 2013-2015:*  
En este capítulo se describe brevemente las características territoriales y socioeconómicas del municipio, se mencionan las consideraciones sobre la gestión pública municipal para dicho periodo, y se analizan las principales innovaciones que se introdujeron con la adopción de un enfoque de Planeación Estratégica y del Presupuesto basado en Resultados Municipal.

# **CAPÍTULO I.**

## **MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

### **1.1. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO**

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

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

En la actualidad existe una amplia literatura que aborda la conceptualización, génesis, evolución y problemática del municipio en México, dado su importancia como objeto de estudio y del conocimiento.<sup>4</sup> Hay expertos jurídicos, sociólogos, politólogos u otros, que han buscado definirlo desde sus diversos enfoques y que han aportado elementos para el debate sobre el municipalismo o la doctrina encargada de estudiar el deber ser y el ser de la institución municipal.

---

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

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

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

Para Eduardo López Sosa el municipio mexicano es:

...una escuela de la democracia, pues en ningún otro espacio son tan agudos y tan disputados los puestos de elección popular, esto permite una mayor cercanía de la población con el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.<sup>5</sup>

Por su parte Reynaldo Robles señala que:

El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.<sup>6</sup>

Por otro lado, es fundamental mencionar que el “municipio libre” es una institución reconocida por el Estado de Derecho a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en 1917; periodo desde el cual, se han generado diversas reformas que han tenido por objeto revitalizar jurídicamente al municipio; entre las más destacadas se

---

<sup>5</sup> EDUARDO LÓPEZ SOSA, *Derecho Municipal Mexicano*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2012, pág.6.

<sup>6</sup> REYNALDO ROBLES, *El Municipio*, novena edición, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 26.

encuentran las realizadas en 1983 cuando durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se fortalece su carácter libre, autónomo y descentralizado. Igualmente sobresale la reforma de 1999 cuando se le reconoce su carácter como nivel de gobierno, dejando de ser un simple administrador y prestador de servicios públicos, para así convertirse en un auténtico ámbito de gobierno con mayor poder para conducir el desarrollo y decidir sobre los asuntos públicos municipales, además de considerar una mayor descentralización de funciones. Luego entonces, dichas reformas han dotado al municipio de capacidades para que sean sus comunidades las responsables de decidir sobre su propio desarrollo y asumir la edificación de su futuro.

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

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

...Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa...<sup>7</sup>

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

1. *Población*: Es el conjunto de individuos que viven, habitan e interactúan cotidianamente en un determinado territorio, los cuales establecen lazos de vecindad e identidad. La población en el ámbito municipal es quien mejor conoce los asuntos públicos que le atañen más cercana y directamente, convirtiéndose en una fuente directa de información para impulsar procesos de toma de decisiones y políticas públicas con mayor consenso y certidumbre.

---

<sup>7</sup> Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, fecha de consulta: 11 de julio de 2013.

2. *Territorio*: Es la división geográfica o proporción de la superficie material que le pertenece y sobre la cual se realizan las actividades humanas. Es el espacio a partir del cual se establecen y delimitan sus localidades y división territorial.

El territorio como componente del Estado adquiere un carácter indudablemente municipal, ya que es en este ámbito de gobierno donde el territorio es “*real*” y no se construye a diferencia de las entidades federativas y la federación como una abstracción “*virtual*”, siempre dependiente de los municipios y su extensión geográfica.

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

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

## **1.2. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

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

El poder y la autoridad son componentes que influyen y determinan ampliamente los procesos de toma de decisiones. El poder entendido como la

capacidad de convencer y persuadir a los demás de realizar algo, se manifiesta a través de una autoridad que ejerce el mando, la cual en el ámbito municipal se representa a través del Ayuntamiento; quien es el órgano de gobierno que ejerce el poder en razón de la elección realizada por los ciudadanos, quienes lo eligen democráticamente mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; pero también por la administración pública municipal, quien se encarga de hacer tangibles las decisiones que el Ayuntamiento delibera democráticamente.

De esta forma que la gestión pública en los municipios no puede entenderse sin la sinergia que se establece entre el Ayuntamiento y la administración pública, como responsables de conducir y materializar el desarrollo municipal hacia un estadio de mejor bienestar y calidad de vida.

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

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

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

... es imposible entender el contenido de la política pública y la toma de decisiones públicas sin analizar la manera en que están organizados los sistemas político administrativo y sus modos de operación.<sup>8</sup>

Por tales motivos, resulta importante conocer la dinámica y operación del gobierno y administración pública municipal. El presente documento aborda en los capítulos siguientes algunos de los principales instrumentos de decisión que pueden hacer que los municipios impulsen y consoliden políticas públicas que permitan navegar y arribar hacia un modelo de futuro compartido, deseable y factible. No obstante antes de ello, es importante conocer la forma en que se organiza la gestión pública municipal, en función de su régimen político y administrativo, los cuales son fundamentales comprender dada la influencia que tienen en los procesos de toma de decisiones.

### **1.2.1. RÉGIMEN POLÍTICO**

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se conforma por un Presidente y el número de Síndicos y Regidores que la ley orgánica municipal de cada entidad federativa u ordenamiento legal aplicable determine. Pero además otorga el poder al Ayuntamiento para que de manera exclusiva sea quien ejerza la función de

---

<sup>8</sup> TOM CHRISTENSEN, PER LAEGREID, PAUL G. RONESSKJELL AREN ROVIK, *Teoría de la Organización para el Sector Público*, en ENRIQUE CABRERO (Compilador), *Administración Pública*, primera edición, Grupo Editorial Siglo XXI, México 2010, pág. 184.

gobierno,<sup>9</sup> siendo la máxima autoridad para decidir democráticamente el rumbo de los asuntos públicos e intereses municipales de su competencia.

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

#### **1.2.1.1. PODER COMPARTIDO DEL AYUNTAMIENTO**

El Ayuntamiento es un órgano eminentemente político y una fuente de poder compartido, que delibera de manera plural sobre los asuntos municipales y que funciona en relación de la capacidad de persuasión, negociación, convencimiento y acuerdo que tengan sus integrantes.

El poder del Ayuntamiento radica fundamentalmente en su facultad normativa y deliberativa sobre los principales instrumentos de decisión, dirección y gestión del desarrollo local. Aldemar Puentes identifica que las principales fuentes de poder del gobierno local, en este caso del Ayuntamiento, radican en los siguientes atributos que le son encomendados y que como cuerpo deliberante tienen la facultad de aprobar, influir o modificar:

- a) Las normas reglamentarias de obligatorio cumplimiento para los habitantes del territorio municipal.

---

<sup>9</sup> Cfr. Art. 115, CPEUM, pág. 85.

- b) Los principales instrumentos de decisión y gestión como son el Plan de Desarrollo Municipal, los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto.
- c) La reglamentación de las rentas o ingresos municipales.
- d) La adopción de la estructura administrativa municipal.
- e) La autorización del Presidente Municipal para determinadas actuaciones o de expedición de ciertos actos administrativos.<sup>10</sup>

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

- a) Expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- b) Acordar la división territorial municipal.
- c) Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública.
- d) Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento.
- e) Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana.
- f) Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del Presidente Municipal.
- g) Administrar su hacienda pública municipal y controlar a través del Presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos.
- h) Aprobar su Presupuesto de Egresos anualmente.
- i) Autorizar la contratación de empréstitos.
- j) Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.

---

<sup>10</sup> Cfr. ALDEMAR PUENTES, *Gerencia Pública y Gobierno Municipal*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GZT), Managua, 2008, pág. 69.

- k) Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.
- l) Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- m) Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.

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

- *Las sesiones solemnes:* se realizan en eventos como la instalación del Ayuntamiento, durante los informes de rendición de cuentas del Presidente Municipal, o bien, cuando se convocan para recibir a los titulares del poder ejecutivo estatal o federal o visitantes distinguidos
- *Las sesiones ordinarias:* son las que se definen de acuerdo al calendario y periodicidad que establecen los ordenamientos locales y los reglamentos de cabildo que aprueban cada Ayuntamiento para atender los asuntos comunes.
- *Las sesiones extraordinarias:* son todas aquellas que por su carácter de urgente resolución se convocan para resolver asuntos específicos.

Sería un grave error no considerar la importancia y rol que tiene el Ayuntamiento como órgano político deliberante que consensa, decide y aprueba los principales instrumentos rectores de la gestión del desarrollo local, ya que de éstos dependen el poder instrumentar las políticas públicas y que los funcionarios municipales puedan realizar actos jurídico-administrativos de autoridad.

### **1.2.1.2. PODER Y ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO**

El Presidente Municipal es de todos los integrantes del Ayuntamiento la máxima autoridad, con mayores atribuciones y responsabilidades. Es el encargado de ejecutar los acuerdos generados durante las sesiones de cabildo, ocupando un papel central al ser titular de la administración pública municipal.

A manera de ejemplo, la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México señala en su artículo 116 que:

Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales.<sup>11</sup>

Dada la responsabilidad del Presidente Municipal como titular de la administración pública, será en gran medida de su liderazgo y capacidad de negociación y consenso, de quien dependa ampliamente impulsar y generar los acuerdos necesarios con los demás integrantes del Ayuntamiento, para la edificación de un proyecto de desarrollo local. En contraparte, esta misma característica al mismo tiempo que puede representar un escenario de oportunidad, es también un riesgo, ya que el Presidente como titular de la administración pública y responsable de la ejecución de las políticas y la gestión de los recursos gubernamentales, concentra ante sí un poder amplio y complejo, que puede llegar a desviarse hacia actos fuera de la ley. Por lo cual es fundamental el rol que desempeñan los demás integrantes del Ayuntamiento como control y contrapeso sobre la actuación del titular y demás servidores de la administración pública.

---

<sup>11</sup> Artículo 116. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> fecha de consulta 11 de julio de 2013.

La principal fuente de poder del Presidente emana al igual que los demás integrantes del Ayuntamiento del voto popular, sin embargo, a diferencia de los otros, él es siempre la figura protagónica alrededor de la cual se estructuran los procesos electorales, otorgándole un liderazgo político superior.

Al respecto señala María Pizarro:

El político electo que encabeza el gobierno local, el máximo responsable político del municipio, por el mero hecho de haber ganado un proceso electoral, dispone de una buena dosis de legitimidad y cierta cantidad atribuida de liderazgo para dirigir la organización municipal y representarla en ese papel que ha de desempeñar como líder corporativo.<sup>12</sup>

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

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

Cada entidad federativa de acuerdo a su ley orgánica municipal u orden legal aplicable determina las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, de acuerdo a las especificidades de la región y del sistema político local. No obstante se identifican como constantes algunas atribuciones que en materia de conducción y configuración del desarrollo local son fundamentales. Al

---

<sup>12</sup> MARÍA GARCÍA PIZARRO, *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2007, pág. 140.

respecto el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) señala que el Presidente Municipal es responsable de:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del estado y la federación, así como con otros Ayuntamientos de la entidad.
- c) Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Informar a la población en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- e) Proponer al Ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los Regidores y Síndico(s) Municipal(es).
- f) Presentar a la consideración del Ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del Ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración del plan de desarrollo municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- j) Informar durante las sesiones ordinarias del Ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo, etc.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO (INAFED), *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008, págs. 17-19.

En el caso de los Síndicos y Regidores se pueden identificar algunas atribuciones que se observan comúnmente en los municipios de las diversas entidades federativas:

- a) Tienen a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio.
- b) Representar jurídicamente al Ayuntamiento.
- c) Presidir las comisiones edilicias en materia de hacienda pública municipal.
- d) Cuidar la correcta administración y ejercicio del gasto público conforme al presupuesto respectivo.
- e) Vigilar que la procuración de justicia sea conforme al Estado de Derecho.

Por otra parte Eduardo López identifica las siguientes atribuciones para los Regidores:

- a) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.
- b) Vigilar y atender el sector de la administración municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.
- c) Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el Presidente Municipal.
- d) Proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
- e) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento, etc.<sup>14</sup>

Cabe reiterar que, si bien el Presidente a través de la estructura administrativa es el encargado de realizar la ejecución de las decisiones que determina el Ayuntamiento, son los Síndicos y Regidores quienes en su carácter de integrantes del máximo órgano de gobierno y en apego a sus

---

<sup>14</sup> Cfr. EDUARDO LÓPEZ SOSA, *op., cit.*, págs. 113-114.

atribuciones legales, representan un control, contrapeso y restricción hacia el poder que tiene el presidente, el desempeño administrativo y del ejercicio del gasto público.

Asimismo, los Síndicos y Regidores en su condición de líderes y representantes sociales pueden influir en la opinión pública e incluso utilizar su capital político para ejercer presión y tratar de re-direccionar, reorientar o frenar decisiones o políticas, que por sí mismos no pueden determinar o controlar.

### **1.2.1.3. COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO**

Las Comisiones del Ayuntamiento se integran por los miembros del órgano de gobierno, quienes entre ellos mismos se eligen y organizan; éstos pueden ser de carácter permanente o transitorio,<sup>15</sup> y varían de acuerdo a las necesidades de cada municipio; su naturaleza es atender de manera particular y concreta los principales escenarios de acción o intervención sobre los cuales se organizan, diseñan e implementan las estrategias y políticas del desarrollo local.

Su finalidad es estrictamente la de analizar y proponer soluciones para ciertos puntos del orden del día o acuerdos durante las sesiones de cabildo, pero no pueden tomar decisiones *per se*, siendo indispensable la deliberación en pleno, además de que, no tienen facultades ejecutivas sobre los asuntos de su competencia. No obstante, las Comisiones del Ayuntamiento pueden vigilar y solicitar la rendición de cuentas o comparecencia de los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efectos de observar el estado que guardan los asuntos de la dependencia a su cargo.

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

---

<sup>15</sup> Las Comisiones Transitorias a diferencia de las Permanentes son aquellas que se designan e integran para la atención sobre un problema especial o situación emergente o eventual.

reiterar, que su creación e instalación está en función de las propias características y necesidades de cada municipio:

- a) De gobernación.
- b) De seguridad pública, tránsito y protección civil.
- c) De planeación para el desarrollo.
- d) De hacienda.
- e) De agua, drenaje y alcantarillado.
- f) De mercados, centrales de abasto y rastros.
- g) De alumbrado público.
- h) De obras públicas y desarrollo urbano.
- i) De fomento agropecuario y forestal.
- j) De parques, jardines y panteones.
- k) De cultura, educación pública, deporte y recreación.
- l) De turismo.
- m) De preservación y restauración del medio ambiente.
- n) De empleo.
- o) De salud pública.
- p) De población.
- q) De participación ciudadana.
- r) De asuntos indígenas.
- s) De revisión y actualización de la reglamentación municipal.
- t) De apoyo y atención al migrante.
- u) De asuntos metropolitanos, etc.<sup>16</sup>

#### **1.2.1.4. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN DEL AYUNTAMIENTO**

De acuerdo a la legislación y normatividad aplicable para los municipios de las diferentes entidades federativas, los Ayuntamientos para dinamizar y atender los asuntos colectivos de manera democrática, cuentan con instrumentos de participación ciudadana que contribuyen a generar procesos de toma de decisiones con mayores niveles de certidumbre y consenso entre los vecinos y

---

<sup>16</sup> Cfr. Artículo 69, *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, fecha de consulta 13 de julio de 2013.

habitantes de las localidades que integran el municipio, así como coadyuvar en la planeación y edificación del desarrollo local.

En este sentido y a manera de ejemplo se señalan y describen los principales instrumentos de participación que de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México contribuyen al mejor desempeño de los Ayuntamientos:

- a) Autoridades Auxiliares.
- b) Consejos de Participación Ciudadana.
- c) Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades.
- d) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

a) *Las Autoridades Auxiliares:*

Las Autoridades Auxiliares son los vecinos electos por los habitantes de acuerdo a la convocatoria y criterios que determine el Ayuntamiento para fungir como delegados y subdelegados; así como los jefes de sector o de sección y jefes de manzana, quienes son nombrados directamente por el Ayuntamiento, son los tipos de autoridades que representan a una porción de vecinos, de acuerdo a la división y representación territorial que el Ayuntamiento determina.

Las Autoridades Auxiliares desempeñan las atribuciones que el órgano de gobierno les delega para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos en apego al Estado de Derecho, además de que coadyuvan en la planeación del desarrollo. De igual forma, dado su cercanía con los vecinos, se convierten en una fuente directa de información, permitiendo focalizar eficazmente las acciones de gobierno de acuerdo a los problemas y necesidades de las localidades que representan, lo cual contribuye a una gestión territorial y comunitaria en el municipio. Por consiguiente, su rol es ser un vínculo y gestor activo con las comunidades y tienen la obligación de rendir cuentas sobre el desempeño que han tenido en los asuntos que se les encomendaron.

Las Autoridades Auxiliares no pueden cobrar contribuciones a los ciudadanos, por lo tanto no obtienen fuentes directas de ingresos que les permitan fondar determinadas acciones, así como estructuras administrativas formales a partir de las cuales puedan desplegar por sí mismos ciertas actividades. No obstante, su rol como líderes comunitarios los hace erigirse como la voz de quienes representan y en tal forma contribuir a generar estrategias de desarrollo compartidas y participativas; igualmente, deben aprovechar las oportunidades que tienen como actores estratégicos que en el marco de la democracia pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, fortalecer su liderazgo y competir por puestos de elección popular.

Al respecto Humberto Polo Martínez apunta que:

Por sorpréndete que parezca y a pesar de no contar con una percepción económica, ni tener presupuesto, ni estructura operativa, ser autoridad (auxiliar) representa ahora, además del prestigio al interior de la comunidad y ante actores públicos y sociales externos, la oportunidad de acceder a puestos en la administración municipal y, por supuesto, a cargos de elección popular dentro del municipio... y de ese modo hacer carrera política. Esta idea es un fuerte incentivo que llama la atención en estos tiempos de apertura democrática.<sup>17</sup>

*b) Los Consejos de Participación Ciudadana:*

Los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI's) se integran por un número determinado de vecinos electos por planilla en las diversas localidades, durante los primeros meses inmediatos a la elección del Ayuntamiento y de acuerdo a los términos y forma que establezca la convocatoria que el máximo órgano de gobierno municipal determine; éstos duran en el cargo el mismo periodo para el que fue electo el Ayuntamiento y su función sustantiva es

---

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

auxiliar al gobierno en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales.

Son un vínculo de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, y desempeñan un rol estratégico como promotores de la participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas; además de que, son un canal eficaz para incorporar las preocupaciones, necesidades, intereses y aspiraciones de los ciudadanos en la conducción del desarrollo y en la gestión territorial y comunitaria del municipio.

Cabe destacar la elección y designación de Autoridades Auxiliares y COPACI's está en función de la división territorial que determinan los Ayuntamientos, y en tal sentido responden a una estrategia de gestión territorial y comunitaria más eficaz, donde los gobiernos municipales encuentran un escenario de oportunidad para dar vigencia a su concepción como "*gobierno de proximidad*".<sup>18</sup>

Una Autoridad Auxiliar o COPACI que se asume como agente proactivo en la gestión y conducción del desarrollo, puede convertirse en una fuente directa de información que tiene el pulso directo del contexto social, económico y político de la comunidad que representa, y por consiguiente, dotar de más y mejores insumos para promover una auténtica planeación democrática del desarrollo local, que permita orientar con mayor certidumbre los procesos de toma de decisiones, y a la postre focalizar de mejor manera la instrumentación de las políticas públicas y el ejercicio del gasto, en un contexto donde las decisiones de gobierno deben basarse en el conocimiento; igualmente, su liderazgo y representación comunitaria son características que fortalecen el carácter democrático de los municipios, y la de sus gobiernos como instancias más próximas a la ciudadanía.

---

<sup>18</sup> Cfr. ENRIQUE CABRERO, *El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas del ámbito Local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?*, en JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ y SALVADOR MORA VELÁZQUEZ (Coordinadores), *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, UNAM, primera edición, México, 2006, pág. 274.

*c) Las Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades:*

Las Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades se integran por habitantes del municipio que participan en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de las comunidades, a las cuales, el Ayuntamiento puede destinar recursos y coordinarse para mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos y en la ejecución de obras públicas.

*d) La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal:*

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), juega un rol estratégico y de vital importancia en la edificación del modelo de futuro de los municipios y en la conducción del desarrollo local. La COPLADEMUN se integra durante los primeros meses inmediatos al arranque de gobierno de un Ayuntamiento; se conforma por ciudadanos distinguidos del municipio, representantes de los sectores público, privado y social, así como de organizaciones sociales e incluso por miembros de los COPACI`s.

La integración plural y democrática de la COPLADEMUN obedece a que la planeación del desarrollo municipal al ser integral, democrática e interdisciplinaria, necesita recoger los diferentes intereses, aspiraciones, problemas y/o necesidades de los diversos sectores de la población, que permita edificar objetivos y estrategias de desarrollo compartidas; luego entonces, dicha Comisión es un instrumento de participación y de conducción del desarrollo, dado que juega un papel fundamental en la Planeación Estratégica local.

A manera de ejemplo y para ilustrar los puntos anteriores se describen las atribuciones que le confiere el artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a la COPLADEMUN:

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

- II.- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales.
- III.- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.
- IV.- Realizar estudios y captar información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores.
- V.- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal.
- VI.- Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente.
- VII.- Proponer previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma.
- VII bis.- Proponer a las autoridades municipales la ejecución de acciones encaminadas a mejorar los programas y subprogramas de protección civil.
- VIII.- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el Ayuntamiento.
- IX.- Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados.
- X.- Proponer al cabildo su reglamento interior.<sup>19</sup>

A partir de lo anterior, es posible observar la responsabilidad que tiene la COPLADEMUN en el proceso de planeación y conducción del desarrollo local, por lo que dependerá ampliamente de la capacidad de sus integrantes el poder impulsar un auténtico sistema de planeación democrática; no obstante, cabe resaltar que a pesar de su rol protagónico que desempeña, no tiene la atribución para dar instrucciones directas a los funcionarios responsables de ejecutar las políticas y el gasto público, ni tampoco de aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y ordenar al Presidente Municipal su ejecución. Son instancias políticas de planeación supeditadas al máximo órgano de gobierno,

---

<sup>19</sup> *Ibíd.* Art. 83. *LOMEM.*

pero que en el ámbito de sus atribuciones juega un rol protagónico en la edificación de un proyecto de desarrollo local plural.

Finalmente, puede observarse que los municipios cuentan con instrumentos participativos legales y legítimamente reconocidos, los cuales representan un escenario de oportunidad que pueden permitir a los Ayuntamientos mejorar su desempeño y generar procesos de toma de decisiones con mayores niveles de certidumbre, confianza y consenso, y en tal sentido hacer vigente la característica de los gobiernos como ámbitos de proximidad.

### **1.2.2. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO**

Tal como se asentó anteriormente, el Presidente tiene la cualidad de ser el ejecutivo municipal, dado que es el responsable de instrumentar los acuerdos que el máximo órgano de gobierno delibere y apruebe, lo cual lo convierte en el titular de la administración pública, misma que se entiende como el régimen administrativo.

El régimen administrativo es un aspecto fundamental para comprender la dinámica de la gestión pública municipal. Cuando se habla de políticas públicas en este ámbito de gobierno, debe considerarse el rol que desempeñan los integrantes del Ayuntamiento como órgano que decide y aprueba el rumbo y dirección de las políticas, pero también de la estructura y comportamiento de quienes forman parte la administración pública, ya que ellos son los responsables de su ejecución, y en consecuencia, del ejercicio de los recursos públicos.

Los procesos de toma de decisiones en los municipios están determinados por la interacción y/o sinergia entre el Ayuntamiento y la administración pública, aspectos que influyen ampliamente en la promoción e instrumentación de estrategias efectivas de desarrollo que permitan a los municipios transformar progresivamente la calidad de vida de sus habitantes y ser más competitivos.

El régimen administrativo encabezado por el Presidente Municipal, implica un amplio poder, por lo que es indispensable que el ejecutivo establezca mecanismos que permitan delegar autoridad a funcionarios capaces de cumplir las atribuciones que les son conferidas y de obtener un desempeño eficiente y eficaz. El hecho de conferir y delegar autoridad no desliga al Presidente de sus responsabilidades, razones por las cuales la delegación debe fundamentarse en diversos principios y virtudes. Una buena delegación es aquella que se deposita en el recurso humano idóneo y con el mejor perfil.

En este sentido, puede decirse que el desempeño sea positivo o negativo que obtenga cada dependencia que integra la administración municipal, es responsabilidad del presidente, quien tendrá que rendir cuentas al Ayuntamiento, a los órganos de control y fiscalización, pero sobre todo a la ciudadanía.

Bajo estas premisas, se presentan a continuación la dimensión de la administración pública municipal.

#### **1.2.2.1. DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

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

*...el sistema dinámico (integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y materiales) a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada.<sup>20</sup>*

Enrique Cabrero señala que la administración pública es un entramado de organizaciones cuya dinámica es fundamental para la comprensión de los problemas públicos y de la interacción de la sociedad con su gobierno. Es “la

---

<sup>20</sup> ALEJANDRO CARRILLO CASTRO, *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública*, primera edición, Ed. Miguel ángel Porrúa, México, 1988, pág. 27

*plataforma de la acción gubernamental*”.<sup>21</sup> En tal sentido, puede decirse que la administración pública municipal es la organización dirigida por el gobierno, la cual instrumenta las decisiones que toma el Ayuntamiento como órgano deliberante y bajo las órdenes del Presidente Municipal, como responsable de la ejecución de dichas decisiones.

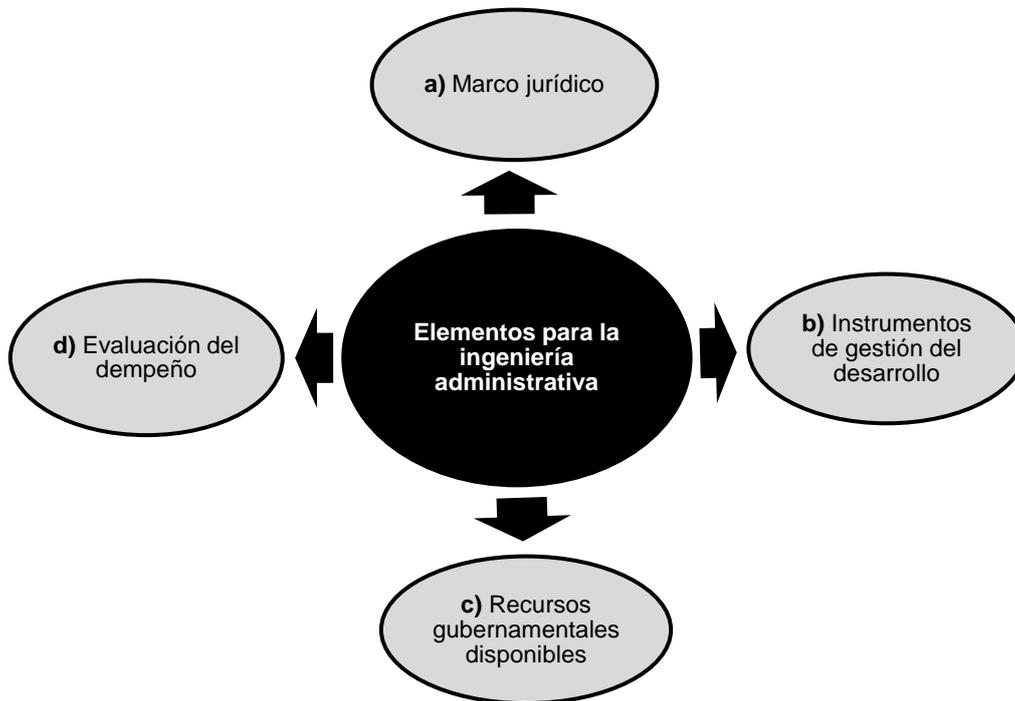
Al hablar de administración pública municipal no se puede hablar de un único modelo o prototipo, sino lo contrario, las organizaciones públicas en este espacio se caracterizan por sus relaciones dinámicas y su heterogeneidad, donde cada municipio define y establece la dimensión de su propia organización administrativa de acuerdo a su contexto. Una de las características fundamentales de los gobiernos municipales, es precisamente su autonomía para determinarse su régimen administrativo.

En este sentido, la configuración administrativa de un municipio debe considerar al menos los siguientes elementos, con el objeto de que su estructura y funcionamiento se oriente y direcciona racionalmente:

---

<sup>21</sup> Cfr. ENRIQUE CABRERO (Compilador), *Administración Pública*, primera edición, Editorial Siglo XXI, México, 2010, pág. 18.

**Diagrama 1.** Elementos para la configuración de una organización pública.



**FUENTE:** Elaboración propia.

*a) El marco jurídico:*

El marco jurídico se refiere a aquellas disposiciones legales y normativas que regulan y delimitan el marco de actuación de la administración pública municipal. No debe olvidarse que las autoridades locales solamente pueden realizar aquello que la normatividad les permite, por lo que la configuración o ingeniería administrativa en este ámbito de gobierno debe fundamentarse estrictamente en el marco jurídico aplicable.

Al respecto la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato señala en su artículo 4 que *“la autoridad municipal únicamente puede hacer lo que la Ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe”*.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Art. 4 *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*, dirección en internet: <http://portal.pgjuanajuato.gob.mx/WebPGJEG/pdf/ley-org-mpal-gto.pdf>, fecha de consulta 05 de marzo de 2014.

*b) Los instrumentos de gestión del desarrollo:*

Los instrumentos de gestión del desarrollo como son el Plan de Desarrollo Municipal y los Programas Operativos Anuales, son fundamentales para estructurar y organizar la administración pública municipal, ya que establecen el rumbo de hacia dónde dirigir la acción de gobierno, dado que delimitan los objetivos, estrategias, acciones y metas que deben realizarse para arribar hacia el modelo de futuro que se persigue.

Considerar los instrumentos de gestión del desarrollo en la configuración de la administración pública resulta esencial, ya que son un insumo para definir y delimitar las funciones, atribuciones y actividades que tiene que realizar cada unidad administrativa, pero sobre todo, permiten que la dimensión administrativa de un gobierno municipal sea congruente y este alineada con el proyecto a futuro que se desea alcanzar, y que a la postre, los servidores públicos actúen en apego a lo establecido en los planes y programas de gobierno.

*c) Los recursos gubernamentales:*

La disponibilidad de los recursos gubernamentales sean humanos, materiales, financieros y tecnológicos, es imprescindible en la configuración y definición del tamaño y dimensión administrativa de un municipio, ya que son la materia prima para poder realizar y materializar las políticas públicas.

En este sentido, dependerá de su organización y administración racional, el que sea factible el poder cumplir eficaz y eficientemente con los objetivos y estrategias de gobierno, pero también, con las atribuciones y facultades legales de los funcionarios o servidores públicos.

d) *La evaluación del desempeño:*

La evaluación del desempeño es un elemento novedoso que debe incorporarse en la configuración administrativa municipal, ya que, hoy más que nunca las organizaciones públicas necesitan transformarse, ser dinámicas y adaptarse a un contexto cada vez más complejo y cambiante. La administración pública no es estática, y a pesar de que tenga éxito en un determinado momento, ello no es garantía de poder obtenerlo permanentemente. De tal manera, se vuelve vigente el axioma que señala que *“todo aquello que no se mide, no se controla y no se puede mejorar”*.

En este sentido, la evaluación sobre los resultados de la administración pública es fundamental, ya que permite medir el éxito o fracaso de su desempeño, y ser a la postre el factor estratégico para retroalimentar continuamente su actuación, impulsar una administración y gestión municipal en base a resultados, y de ser el caso redimensionar o reconfigurar la estructura administrativa de un gobierno local.

Los cuatro elementos anteriores son aspectos básicos que deben considerarse en la configuración y dimensión de la administración pública municipal. No debe perderse de vista que el principal propósito de cada uno de ellos es precisamente su orientación a la creación de valor público, es decir a mejorar la calidad de vida de las personas e impulsar el desarrollo local.

Cabe reiterar, que todos los elementos ya mencionados tienen patrones y comportamientos distintos, dependiendo del espacio y tiempo al que se haga referencia, de tal manera que la dimensión y características de las administraciones públicas municipales en México, son tan variadas, diversas y complejas. Por ejemplo, evidentemente la estructura administrativa de un municipio rural es distinta que la de un municipio urbano o metropolitano, donde por su propia dinámica se requieren de organizaciones más amplias y especializadas; o bien entre un municipio con una vocación económica industrial, hacia otro con una vocación turística, donde los objetivos y

estrategias que persiguen son opuestos y requieren cada uno, de administraciones con orientaciones distintas.

Bajo estos argumentos puede decirse que, si bien los gobiernos municipales tienen autonomía para determinarse la dimensión y organización de su propia administración pública, deben tener en cuenta los cuatro elementos anteriores, los cuales sientan las bases para orientar una administración pública racional y eficiente, y evitar así estructuras burocráticas obesas, rígidas, lentas e ineficientes.

### **1.2.2.2. CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Una vez expuesto los principales elementos que deben considerarse en la definición de la configuración y dimensión administrativa de un municipio, es importante conocer de qué forma puede estructurarse la administración pública en este ámbito de gobierno. De tal forma, a continuación se describe brevemente la clasificación administrativa a partir de la cual se puede ordenar a las distintas dependencias y unidades de la administración municipal:

- a) Administración pública directa.
- b) Administración pública paramunicipal.
- c) Órganos Autónomos

#### *a) La administración pública directa:*

La administración pública directa se refiere a aquellas dependencias que están subordinadas directamente y jerárquicamente al Presidente Municipal, las cuales comúnmente son conocidas como administración pública centralizada y desconcentrada, respectivamente.

En lo que se refiere a la administración pública centralizada, es aquella que se integra por las dependencias y entidades que están subordinadas directamente al Presidente Municipal, y en las cuales los titulares son

propuestos por el ejecutivo al Ayuntamiento, quien mediante sesión de cabildo aprueba su nombramiento, por mayoría calificada.

En razón del contexto de cada municipio, la administración pública centralizada puede integrarse por todas aquellas dependencias que el Ayuntamiento decida tener. No obstante, las leyes municipales de cada entidad federativa señalan cuáles son las dependencias mínimas que al respecto debe tener la administración central; las más comunes son:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Contraloría Municipal.
- Dirección General de Obras Públicas.
- Dirección General de Servicios Públicos.
- Dirección General de Seguridad Pública.
- Dirección General de Desarrollo Económico.

Por otra parte, en lo que respecta a la administración pública desconcentrada, es aquella que se integra por las unidades administrativas que jerárquicamente están subordinadas a las dependencias de la administración pública central y sus facultades son específicas sobre el área de su competencia; no poseen patrimonio propio, ni personalidad jurídica y pueden actuar ante otras instancias locales o federales representando al municipio en el área de que se trate.

*b) La administración pública paramunicipal:*

La administración pública paramunicipal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos municipales.

Al respecto el artículo 107 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, señala que los organismos descentralizados son las entidades públicas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio que tienen por objeto la prestación de un servicio público, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social o para la realización de actividades prioritarias.<sup>23</sup> Algunos ejemplos pueden ser los organismos públicos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como de asistencia social para el desarrollo integral de la familia o para la prestación de servicios de cultura física y deporte.

Cada entidad federativa conforme a su ley orgánica municipal u ordenamiento legal aplicable establece los mecanismos para la creación de organismos descentralizados. Por ejemplo, en el caso del Estado de México los Ayuntamientos tienen la facultad para constituir organismos públicos descentralizados, siempre y cuando exista la aprobación por parte del poder legislativo local.<sup>24</sup>

Por otra parte, las empresas de participación municipal mayoritaria son aquellas donde los Ayuntamientos en base a los recursos de su propiedad, aportan el cincuenta y uno por ciento del capital social, y son creadas con el objeto de producir bienes y servicios con una amplia demanda social e incluso comercial. Existen municipios como Guadalajara, donde se utilizó este tipo de figura para crear una empresa de participación mayoritaria en materia de seguridad privada, la cual tiene por objeto la prestación del servicio de seguridad y protección personal, traslado de valores, custodios, etc., a cambio de percibir una utilidad, la cual se utiliza a favor del municipio, en específico para la mejora de la seguridad pública de Guadalajara.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Cfr Art. 107, *Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora*, dirección en internet: <http://www.moctezuma.gob.mx/transparencia/LEY%20DE%20GOBIERNO%20Y%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20ART.14.-%20I.pdf>, fecha de consulta 06 de marzo de 2014.

<sup>24</sup> Cfr. Art. 123, LOMEM.

<sup>25</sup> Cfr. H. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA 2010-2012, "*Decreto que aprueba la creación de una empresa de participación mayoritaria de seguridad privada*", en Gaceta Municipal, Tomo I, Ejemplar 7, Estado de Jalisco, Guadalajara, Año94. 28 de enero de 2011, dirección en internet:

Por último, el fideicomiso público municipal es aquel donde el Ayuntamiento participa como fideicomitente y con fondos propios del municipio y que tiene por objeto el beneficio público, en el marco de las atribuciones que regulan la acción del gobierno municipal.

*c) Los órganos autónomos:*

Los órganos autónomos son aquellos donde no existe una línea jerárquica y de subordinación directa hacia el Presidente Municipal; la selección de sus titulares se realiza a través de convocatoria pública emitida mediante acuerdo de cabildo, y su designación o nombramiento se realiza a través de la aprobación por mayoría calificada del Ayuntamiento, durante sesión de cabildo y en apego a los resultados de la convocatoria; de esta forma, no dependen, ni están subordinados al mando del ejecutivo y su presupuesto es aquel que le asigne el Ayuntamiento, a quien tiene la obligación de rendirle cuentas.

Un ejemplo de lo anterior son las Defensorías Municipales de los Derechos Humanos, las cuales no dependen del Presidente Municipal y se coordinan con la Comisión de Derechos Humanos de cada entidad para realizar sus programas de trabajo.

### **1.3. RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

Una vez expuesto el rol de los Ayuntamientos, sus integrantes y de la administración pública en el ámbito municipal, queda claro que los procesos de toma de decisiones en el espacio local, son complejos. En este sentido puede decirse que la gestión pública municipal entendida como el manejo de los asuntos públicos locales, adquiere su propia dinámica, la cual se aleja y diferencia de la forma en que se realiza en los demás niveles de gobierno y que en otros municipios. La gestión municipal se caracteriza por su heterogeneidad, dado que no es posible hablar de un solo arquetipo o modelo gerencial, aunado al hecho de que la forma institucional y el comportamiento de las

---

<http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomolEjemplar7Enero28.pdf>, fecha de consulta 06 de marzo de 2014.

organizaciones públicas, influyen en el contenido de las políticas, lo cual genera que no exista una receta única para orientar universalmente la acción de gobierno local.

La gestión pública municipal no puede entenderse sin el papel dual que implican las relaciones entre el Ayuntamiento y la administración pública, por una parte de correspondencia, reciprocidad y acuerdo para impulsar las políticas públicas necesarias para el desarrollo local, y por otro, del antagonismo, contrapeso y disenso necesario para evitar los abusos de poder, la ingenuidad y posibles errores. Una sana democracia no es aquella donde todos están de acuerdo sobre una u otra decisión colectiva, sino donde el disenso razonado permite construir acuerdos o desechar malas decisiones.

Asimismo, la gestión pública municipal enfrenta retos y desafíos diversos que demandan una transformación necesaria en el manejo de los asuntos colectivos. A continuación se describen brevemente algunos de ellos:

a) El proceso de descentralización que se ha venido generando en México desde finales del siglo XX, ha cambiado el contexto y rol de los gobiernos locales, dejando de ser simples administradores, recaudadores de impuestos y prestadores de servicios públicos, para convertirse en un auténtico nivel de gobierno con mayores competencias y atribuciones legales, que los coloca como actores centrales en la construcción de las políticas públicas y del desarrollo local.

b) Los procesos de desarrollo local son complejos y demandan una gestión pública municipal moderna, eficaz y eficiente, capaz de promover la hechura de proyectos a futuro compartidos, coherentes, viables, integrales y multidimensionales, contruidos a partir de la identidad colectiva y las potencialidades endógenas, que promuevan el uso racional de los recursos disponibles y que su realización sea en base al consenso, organización y/o articulación con distintos actores locales, conforme a un espacio determinado.

c) En el marco del proceso de globalización, se presentan nuevos retos y oportunidades para los gobiernos municipales, donde es necesario que se asuman con un mayor protagonismo y liderazgo. La globalización actúa a partir de la competencia y el intercambio que se articula entre los distintos territorios, donde lo local resulta ser determinante para generar procesos de integración global, toda vez que es en este espacio donde los actores locales deben ser capaces de diseñar e impulsar estrategias de desarrollo, que les permitan aprovechar y potencializar las ventajas comparativas del municipio, generando los insumos que se requieren para atraer capitales y un ambiente propicio para insertarse competitivamente en los procesos de integración globales.

d) Los gobiernos municipales tienen una tradición histórica como instancias más próximas o cercanas al ciudadano, en razón de que el diálogo e interacción entre sociedad y gobierno es permanente. Sin embargo, hoy día los retos que implican la dimensión y complejidad del desarrollo local, exigen procesos de toma de decisiones con un amplio consenso, así como de la articulación y participación de la sociedad en los asuntos públicos. En tal sentido, se vuelve imprescindible que los gobiernos implementen estrategias participativas y democráticas en la hechura de las políticas públicas, las cuales den vigencia a su carácter como gestión de proximidad.

e) La ineficaz asignación y administración del gasto público en los gobiernos locales ha sido un problema permanente y una preocupación latente que ha originado la búsqueda de mecanismos que resuelvan dicha situación y logren un ejercicio racional del gasto público.

f) Aunado a lo anterior, la gestión pública municipal se enfrentan ante la escases de uno de los recursos más determinantes dentro de los procesos de toma de decisiones, el tiempo. Tal es el caso, que las organizaciones públicas afrontan continuamente el desafío de tomar decisiones en un entorno de incertidumbre y presión, donde no saber administrar racionalmente el tiempo, puede ocasionar decisiones o políticas determinadas por la inmediatez o improvisación. En este sentido, hoy día la gestión municipal requiere de

sistemas de planeación eficaces que permitan a las organizaciones hacer del tiempo un factor estratégico, que genere valor agregado a las decisiones.

La gestión del tiempo como un recurso escaso y limitado, afecta continuamente al ámbito municipal. Dos de las razones que explican lo anterior son las siguientes:

1. Por una parte los decisores comúnmente cuentan con una cantidad de tiempo limitada para planear, analizar y seleccionar de entre una gama de alternativas posibles, la mejor solución a un problema determinado, sino lo contrario, se ven en la necesidad de tomar decisiones sin considerar o calcular posibles riesgos y consecuencias. Estos aspectos influyen en la conformación de un entorno de incertidumbre donde no se conocen como pueden interactuar determinadas variables. Hoy más que nunca se requiere que los procesos de toma de decisiones se encaucen por instrumentos de decisión que impriman mayor certidumbre a la hechura de las políticas públicas.

Es verdad tal como afirma el Doctor Jesús García López, que los municipios son el escenario donde es posible impulsar acciones novedosas e innovadoras, donde por su gran capacidad adaptativa se pueden realizar muchas cosas como en un buen laboratorio.<sup>26</sup> Sin embargo, estos cambios y acciones no deben estar determinados fundamentalmente por el método científico de prueba y error, caracterizados por la falta de certeza y el grado de incertidumbre con el que opera, ya que los gobiernos locales no pueden darse el lujo de tomar decisiones equivocadas. En un escenario donde los problemas son crecientes y los recursos escasos, se requiere de una actuación basada en un mayor nivel de certidumbre, con una visión preventiva y estratégica, con información precisa y confiable, y que tenga resultados e impactos positivos.

---

<sup>26</sup> Cfr. JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*, Facultad de Filosofía y Letras, División de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pág. 281.

2. Por otra parte, cabe destacar el hecho de que los gobiernos municipales tienen periodos de gestión relativamente cortos de 3 a 4 años, asociado a la continua presión que los ciudadanos ejercen hacia sus autoridades para generar resultados tangibles en el corto plazo, lo cual produce que los políticos y funcionarios preocupados por mantener y ampliar sus cuotas de poder, realicen políticas populistas o con impactos mediáticos, que capten la simpatía de la ciudadanía, sin importar si en realidad dichas acciones atacan de raíz los problemas públicos y contribuyen a edificar un auténtico proyecto de desarrollo local, que transforme progresivamente la calidad de vida de las personas.

La corta temporalidad que existe en el ejercicio de gobierno a nivel municipal, limita la configuración y edificación de proyectos, objetivos, estrategias y políticas de largo plazo. Aunado al hecho de la urgencia de generar políticas con resultados e impactos tangibles en el corto plazo, dada la proximidad y cercanía del gobierno con la sociedad.

No obstante, el pasado 10 de Febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto en el cual se introduce como parte integrante de una reforma político-electoral, la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual permite la reelección de los integrantes de los Ayuntamientos, siempre y cuando los estados de la República opten por dicho régimen.

Dicha reforma al artículo 115, generó las siguientes modificaciones al texto constitucional:

**Tabla 1.** Reforma Política al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto anterior	Texto reformado
<p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p>	<p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p>
<p>I. ...</p>	<p>I. ...</p>
<p>Los presidentes municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, Regidores y Síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del Diario Oficial de la Federación, publicado el 10 de Febrero de 2014, dirección en internet: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014), fecha de consulta 07 de Marzo de 2014

Dicha reforma al artículo 115 constitucional, refleja la importancia de reconfigurar la arquitectura política de los municipios en México, en razón de los problemas estructurales que en la práctica ha representado la corta temporalidad de gestión de los Ayuntamientos para impulsar procesos de Planeación Estratégica y políticas públicas de mediano y largo alcance, con alto impacto para el desarrollo local o el bienestar común de sus habitantes.

A partir de esta reforma que permite la reelección de los miembros de los Ayuntamientos, se fortalece la vida municipal en México y se amplían los escenarios de oportunidad para que las gestiones públicas municipales fortalezcan su capacidad de acción por los siguientes aspectos:

- Se generan incentivos para que los gobiernos municipales adopten auténticos sistemas de Planeación Estratégica del desarrollo, y de modelos de gestión orientados a resultados, que acojan esquemas competitivos de buen gobierno y brinden legitimidad y gobernabilidad, como la mejor plataforma para buscar la reelección.
- Los procesos electorales permitirán a los ciudadanos premiar o castigar con su voto, a los gobiernos que compitan para su reelección, en función de la satisfacción ciudadana que hayan generado con su desempeño.
- La continuidad de gobiernos y autoridades municipales que hayan sido reelectos, reducirá los costes de la curva de aprendizaje que implican los procesos de alternancia política.

#### **1.4. CONSIDERACIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL**

En razón de los retos y desafíos que enfrenta actualmente la gestión pública municipal, se hace necesaria e imprescindible su transformación y modernización, para que adopte un rol más protagónico en la hechura del desarrollo local y abandone esquemas de actuación tradicionales por otros innovadores.

Al respecto Jesús García López señala que:

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

Podemos decir que en la región no hay municipios chicos o grandes, sino que los hay bien gobernados y bien administrados, o mal gobernados y mal administrados. El factor determinante para estar de uno u otro lado, es que los gobiernos municipales y sus respectivas administraciones públicas operan en un medio de cambio e incertidumbre...

El entorno político, económico, social, cultural y ecológico del gobierno local manifiesta de distintas maneras, obligando a los gobiernos municipales a crear las condiciones que les permitan adaptarse al cambio. Los procesos de adaptación se dan de forma desigual y gradualmente; por lo regular se atiende con mayor sensibilidad sólo algunos aspectos, configurándose administraciones modernas en algunos campos y con grandes retrasos en otros.<sup>27</sup>

En este sentido, la gestión pública municipal no puede ser ajena de procesos de modernización, sino lo contrario, es en este espacio donde deben generarse procesos y propuestas de gestión innovadoras, que den la pauta para su instrumentación en otras esferas de gobierno.

De tal forma, a continuación se sistematizan algunas consideraciones que deben formar parte de las agendas locales en materia de modernización en la gestión pública:

- a) Un mayor y mejor liderazgo democrático.
- b) Un enfoque estratégico.
- c) Una Gestión para Resultados en el Desarrollo.

---

<sup>27</sup> JESÚS GARCÍA LÓPEZ, *Consideraciones y Lineamientos para la Administración de las Obras Públicas Municipales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pág. 103

### **1.4.1. LIDERAZGO DEMOCRÁTICO**

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

El liderazgo democrático que requiere adoptar la gestión pública municipal, parte de la idea de que, ante la dimensión y complejidad que implica el desarrollo local, aunado al hecho de que el gasto público es escaso o limitado, y en consecuencia tiene la necesidad de ser selectivo, para evitar su pulverización y mal empleo, se vuelve fundamental adoptar iniciativas de participación ciudadana que generen procesos de planeación democrática, con objetivos y estrategias cimentadas en un amplio diálogo y consenso, que involucre activamente a los diversos actores locales con capacidad y/o recursos para incidir en los procesos de toma de decisiones, y generar políticas públicas focalizadas, donde el gasto público se oriente con certidumbre y precisión, hacia las necesidades que la sociedad demanda.

En este sentido y tal como se expuso en páginas anteriores, los gobiernos municipales cuentan con diversos instrumentos legítimos y legales de participación ciudadana, los cuales representan un escenario de oportunidad para detonar un mayor y mejor liderazgo democrático en la gestión pública municipal, que a la postre reafirme su vigencia como ámbito más próximo y cercano a la ciudadanía.

Por lo tanto las Autoridades Auxiliares, los Consejos de Participación Ciudadana, las Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades y las Comisiones de Planeación del Desarrollo Municipal, pueden ser instrumentos que contribuyan a construir proximidad, es decir, que detonen una mayor interacción entre gobierno y sociedad. Dependerá de la voluntad y

creatividad de cada gobierno el poder generar e impulsar otro tipo de medios e instrumentos que articulen la integración y participación de los sectores sociales y privados en los procesos de toma de decisiones.

Los gobiernos deben aprovechar la legitimidad y el liderazgo que les otorga la ciudadanía al elegirlos y ser capaces de dialogar, persuadir, negociar, consensar y organizar a los actores locales en la edificación de un proyecto de desarrollo compartido.

El grado de liderazgo democrático que asuma o no la gestión pública municipal, es fundamental para determinar el desarrollo local. Al respecto José Vargas Castro identifica y caracteriza los tres tipos de escenarios posibles que pueden desarrollarse en torno al desarrollo local, en función del nivel de articulación que exista entre los distintos actores locales:

1) El desarrollo local articulado se caracteriza por:

- La existencia de una forma de organización de los actores en torno a un proyecto común y explícito.
- Articular efectivamente las posiciones y armonizar intereses de los diversos actores locales.
- Aglutinar iniciativas, recursos y habilidades de los actores locales.
- La existencia de instrumentos de concertación y gestión.
- La instrumentación de estrategias de comunicación social para la difusión de los logros alcanzados.
- La retroalimentación en torno al proyecto de desarrollo local.

2) El desarrollo local polarizado se caracteriza por:

- Los actores tienden a organizarse en torno a dos o más posiciones divergentes o contrarias.

- Cada posición aglutina a un determinado número de iniciativas e intereses de los actores locales.
- La confrontación constante de intereses y de actores locales.
- La obstaculización permanente de las iniciativas contrarias y la búsqueda de diferentes medios para la imposición de las propias.

3) El desarrollo local fragmentado se caracteriza por:

- La existencia de diferentes iniciativas locales e inexistencia de un proyecto común de desarrollo.
- La falta de una organización que aglutine a los diversos actores.
- La desarticulación de iniciativas, recursos y habilidades entre los actores.
- La falta de cohesión y orientación hacia un objetivo compartido.<sup>28</sup>

#### 1.4.2. ENFOQUE ESTRATÉGICO

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

**Tabla 2.** Diferencias entre el enfoque pasivo y estratégico

<b>Enfoque Pasivo</b>	<b>Enfoque Estratégico</b>
Visión a corto plazo.	Visión a mediano y largo plazo.
Perspectiva limitada del desarrollo.	Perspectiva integral del desarrollo.
Ausencia o debilidad de los sistemas de planeación.	Sistemas de Planeación Estratégica.
Piensen y actúan localmente.	Piensen globalmente y actúan localmente.
Minimizan el tiempo.	Maximizan el tiempo.

<sup>28</sup> Cfr. JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, *El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización*, primera edición, Editorial Nuevo Pensamiento, México, 2006, págs. 172-174

<b>Enfoque Pasivo</b>	<b>Enfoque Estratégico</b>
Desaprovechan los recursos.	Gestionan recursos.
Administran el statu quo.	Transforman progresivamente la calidad de vida de las personas.
Son reactivos.	Son proactivos.
Organizaciones conformistas y con bajos rendimientos	Organizaciones orientadas a resultados.
Sistemas administrativos obsoletos y estáticos.	Sistemas administrativos modernos, dinámicos y adaptables.
Insensibilidad social.	Sensibilidad social.

**FUENTE:** Elaboración propia

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

- Nuevas demandas no deben verse como un problema, sino como una oportunidad.
- Re-posicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades.
- No garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratar de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen.
- Cuestionar continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece la tendencia a ser proactivos y creativos.<sup>29</sup>

Tal como se mencionó anteriormente, la gestión pública municipal enfrenta desafíos diversos, derivados de la escases de uno de los recursos más valiosos en los procesos de toma de decisiones, el tiempo. En tal sentido, adoptar un enfoque estratégico en la gestión municipal, implica abandonar ideas pesimistas y derrotistas sobre los costes que representa la escases del tiempo para la hechura de las políticas públicas y para el buen desempeño de

<sup>29</sup> JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA, *op.*, cit., pág. 45

la gestión, requiere adoptar habilidades que permitan hacer del tiempo un factor estratégico, que genere valor agregado a las decisiones y maximice su empleo.

En este escenario, es fundamental que los aspirantes a ser parte de un gobierno vean desde los procesos electorales la oportunidad idónea para comenzar a construir un auténtico sistema de Planeación Estratégica, el cual permita diseñar una oferta o plataforma electoral competitiva y fundamentada en un buen proyecto de desarrollo local, que sea la base no solo para buscar la victoria electoral, sino también, para ir tejiendo el consenso que se requiere; además, permite reducir los costes y riesgos que produce la curva de aprendizaje que implican los procesos de alternancia política al arranque o inicio de nuevos gobiernos municipales.

Adoptar un enfoque de Planeación Estratégica desde los procesos electorales no solo genera valor agregado a las gestiones públicas que inician un periodo de gobierno, sino que además, les permite maximizar el uso del tiempo, lo cual se traduce en mayores y mejores oportunidades para la edificación de un proyecto de desarrollo local que sea integral y compartido, así como un contexto de mayor certidumbre en los procesos de toma de decisiones, principalmente al arranque o inicio de un gobierno, que comúnmente se caracteriza por ser un periodo crítico para la gestión pública municipal, dadas las implicaciones, costes y riesgos que conlleva el cambio de autoridades o de la alternancia política.

En suma, adoptar un enfoque de Planeación Estratégica desde los procesos electorales puede hacer la diferencia entre una gestión pública municipal exitosa y otra que no lo es.

#### **1.4.3. GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO**

La Gestión para Resultados (GpR) es un enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP), la cual es la doctrina a nivel mundial alrededor de la cual se han

estructurado las distintas agendas y reformas modernizadoras del sector público.

Al respecto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que:

La nueva gestión pública es una corriente gestada en la década de los setenta por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca la eficiencia y eficacia.<sup>30</sup>

Esta racionalidad económica que impulsa la modernización en la gestión, implica la introducción al sector público de técnicas, herramientas e instrumentos derivados del sector privado, las cuales encontraron un terreno fértil para su instrumentación ante el éxito obtenido por las empresas y el fracaso mostrado por los gobiernos.

No obstante, tal como afirman David Osborne y Ted Gaebler, las organizaciones públicas no pueden administrarse como la iniciativa privada, aunque si pueden volverse más empresariales. Algunas de las principales diferencias que identifican y que hacen imposible que el sector público actúe al igual que la iniciativa privada son:

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

---

<sup>30</sup> ROBERTO GARCÍA LÓPEZ y MAURICIO GARCÍA MORENO, *Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2011, pág. 14.

- Los gobiernos generan procesos de toma de decisiones democráticos, las empresas toman decisiones a puertas cerradas.
- Las empresas calculan sus beneficios en términos monetarios, en los gobiernos se convierten en absolutos morales donde medir los resultados de su acción es más difícil.
- Las empresas sirven a quien tiene la capacidad de pago para adquirir sus productos, en los gobiernos deben servir a todos por igual.<sup>31</sup>

Estas y otras diferencias hacen que la gestión pública sea diferente que la del sector privado. Por tales razones la adopción de reformas de la NGP, implica reconocer que no existen modelos de gestión privada que sean aplicables al gobierno, sin considerar y valorar previamente las diferencias entre ambos sectores.

Pero además, la adopción de estrategias con un enfoque de NGP, también implica reconocer que el contexto de cada organización pública influye en su aplicación operativa, ya que la heterogeneidad y condiciones específicas sobre el espacio y tiempo en que se desenvuelve el sector público, determinan las condiciones y características de su instrumentación. Luego entonces, no es lo mismo la NGP de un país a otro, de una entidad a otra y de una localidad a otra. Pensar la existencia de un solo modelo de NGP, que sea universal y homogéneo, significaría no solo un error, sino un riesgo y/o deterioro para la función pública.

La modernización del sector público responde a diversos escenarios. Tal como se mencionó en el apartado anterior, a nivel local los retos y desafíos que enfrenta la gestión pública municipal son más tangibles, dado su carácter como gobierno de proximidad y contacto directo con la ciudadana, aspecto que genera mayores tensiones que motivan más que en otro lugar, una modernización de las organizaciones públicas.

---

<sup>31</sup> Cfr. DAVID OSBORNE y TED GAEBLER, *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, primera edición, Editorial Gernika, México, 1994, págs. 48 y 49.

En este sentido, el presente documento plantea la adopción a nivel municipal del enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), mismo que el BID propone, en razón de que la GpR *per se*, nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y poder mantener el nivel de bienestar ya alcanzado; sin embargo en los países en desarrollo, el contexto es diferente, y en realidad la GpR no puede orientarse hacia la generación de resultados que mantengan el *statu quo*, sino más bien, su objetivo es transformar progresivamente la calidad de vida de las personas para alcanzar mayores y mejores niveles de desarrollo, por tal razón, resulta más conveniente hablar de Gestión para Resultados en el Desarrollo, en un país como México y sus municipios.

La GpRD como su nombre lo indica, busca que la acción de gobierno se oriente hacia los “resultados” o “impactos” de las políticas, considerando que la naturaleza de estos, varían en función de los objetivos que en lo particular persigue cada política. Es decir, que el entendimiento de las reformas a la gestión que la GpRD introduce, no tienen una definición o interpretación específica y límites o fronteras establecidas, y que más bien su ámbito de aplicación o instrumentación puede extenderse hacia cualquier tipo de política pública, ya sea en materia de desarrollo social, económico, de seguridad pública, de reglamentación, etc. Esta flexibilidad que caracteriza a la GpRD, produce que no exista una receta única u homogénea para su aplicación operativa.

Entender la filosofía de la GpRD y la naturaleza de su concepto en torno a los “resultados”, puede ser complejo y diverso; sin embargo, esto nos indica que la modernización en la gestión pública municipal va más allá de reformas hacia adentro del gobierno, y que más bien, su ámbito de aplicación debe incidir de manera integral en cada una de las fases y etapas que configuran el ciclo de gestión, y a través del cual es posible generar valor público o los cambios sociales que persiguen particularmente las distintas agendas públicas de gobierno.

De esta manera, la GpRD pone énfasis sobre la importancia de tener una articulación armónica y una concatenación lógica entre cada una de las etapas que conforman el ciclo de gestión, las cuales son indivisibles y forman parte de un proceso continuo (tal como se ilustra en el Diagrama 2). La separación o debilidad en la ejecución de alguna de estas etapas no solo limita y merma la realización de las siguientes fases, sino que pone en riesgo los resultados a obtener y por consiguiente la creación de valor público. El BID señala que *“éstas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no compartimentos estancos, como sucede la mayoría de las veces”*.<sup>32</sup>

**Diagrama 2.** Ciclo de gestión para la creación de valor público



**FUENTE:** Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto Ciudadano 2013, México, 2013, pág.7.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, pág. 21.

La dirección efectiva del ciclo de gestión, tal como lo señala la GpRD implica asumir los siguientes 5 principios fundamentales:

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

Cabe señalar que, el BID ha sido uno de los principales promotores de la GpRD en América Latina y el Caribe, y en ese carácter señala que:

...el objetivo último de la GpR es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La noción de resultado en la GpR está asociada al cambio social producido... y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

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

instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población...<sup>33</sup>

En razón de lo anterior, es que el objetivo de la GpRD lo constituye la incorporación de innovaciones metodológicas como lo son la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados en la hechura de los principales instrumentos de gestión, como son el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto, respectivamente, los cuales son piezas que combinadas y articuladas adecuadamente pueden lograr la dirección efectiva del ciclo de gestión.

Es así que la adopción de los métodos y técnicas de Planeación Estratégica y de Presupuesto basado en Resultados constituyen dos pilares centrales para la modernización de la gestión pública municipal a través del enfoque de GpRD.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que:

*Así pues, el objeto de trabajo de la GpR no se halla en ninguno de los componentes, de las interacciones, de los factores o de los agentes que forman parte del proceso de creación de valor público, sino en todos ellos en su conjunto.*

*Son relevantes tanto el plan (definición de los objetivos de gobierno) como el presupuesto (asignación de recursos al proceso de creación de valor), los costos de producción y los bienes que se realicen; sin embargo, no es posible obtener resultados sin el concurso de todos estos factores y otros relacionados como la administración pública.<sup>34</sup>*

---

<sup>33</sup> ROBERTO GARCÍA LÓPEZ y MAURICIO GARCÍA MORENO, *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2010, págs. 5-8.

<sup>34</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Módulo 4. Presupuesto basado en Resultados*, en Diplomado “Presupuesto basado en Resultados” impartido por la SHCP y la UNAM del 24 de junio al 13 de diciembre de 2013, pág. 54.

## **CAPÍTULO II.**

### **MARCO DE REFERENCIA DEL DESARROLLO LOCAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

#### **2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO**

Para hablar del desarrollo local, primero es necesario comprender el término de desarrollo, su evolución e interpretación a través del tiempo. La discusión acerca del concepto de desarrollo y su transformación, no solo ha forjado corrientes del pensamiento, enriquecidos enfoques, propuestas y prácticas en la gestión pública, sino que además, ha permitido formar visiones más amplias, diversas y complejas sobre el bienestar común, dejando atrás inercias y miopías que en el pasado limitaron y frenaron la capacidad para poder generar mayores y mejores niveles en la calidad de vida de las personas.

El término de desarrollo, puede ser entendido como el proceso de transformación progresiva hacia un mejor bienestar del ser humano, lo cual deja ver, que explícitamente no asume ninguna connotación que refiera aquellos caracteres que debe poseer el hombre para procurar vivir bien. No obstante, esta ambigüedad en el concepto, ha admitido a través de la historia distintos modos e interpretaciones sobre los mecanismos, procesos y formas para generar desarrollo.

Al respecto José Alejandro Vargas Castro en su libro *“El desarrollo local en el contexto de la globalización”* señala que:

La definición del desarrollo y de manera particular, la definición del desarrollo local implica una revisión obligada de los antecedentes de su conformación histórica. Le es inherente también, el discernimiento de las posiciones ideológicas que sobre él se han sustentado en diferentes momentos y que han dado lugar a acciones realizadas por organismos internacionales y gobiernos nacionales como resultado de una concepción particular de dicho término.

Asimismo, para entender la connotación que asume en la actualidad, resulta fundamental la revisión de una gama de nuevas tendencias, que buscan redefinir y adecuar su acepción a cuestiones cada vez más particulares, incluyentes y flexibles, en las que las macrovisiones de antaño son cuestionadas y el énfasis en el análisis de las particularidades, de las especificidades de cada ámbito local, constituye la base de las propuestas para promover los nuevos conceptos de desarrollo, entre los que destaca el desarrollo local.<sup>35</sup>

Bajo estas premisas, a continuación se presenta un esbozo sobre las principales corrientes del pensamiento, ideologías y teorías del desarrollo a partir de las cuales se ha caracterizado la acción de gobierno en el mundo, pero principalmente en América Latina, y que permiten observar la transformación del concepto de desarrollo. En este sentido, pueden clasificarse de la siguiente manera las diversas teorías del desarrollo que a través de la historia y hasta nuestros días se han forjado:

- Concepción economicista, homogénea y vertical del desarrollo.
- Nuevas teorías del desarrollo.

### **2.1.1. CONCEPCIÓN ECONOMICISTA, HOMOGÉNEA Y VERTICAL DEL DESARROLLO**

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

Sergio Boisier al respecto señala que:

La economía clásica, para estos efectos representada por nombres como Smith, Ricardo y Marx, hizo del crecimiento económico su tema central, en tanto que la economía neo-clásica, asociada principalmente a nombres tales

---

<sup>35</sup> JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, op., cit., pág. 83.

como Marshall, Walras, Pareto, Pigou y otros, hizo de la distribución su tema central.<sup>36</sup>

En este sentido es que, los orígenes del concepto de desarrollo pueden encontrarse a partir de los postulados de la economía clásica, que en el centro de su pensamiento planteaba una serie de razonamientos para explicar e impulsar el crecimiento económico, la expansión del capitalismo, de procesos de industrialización y del libre mercado.

Adam Smith, quien es considerado el padre de la economía política y uno de los ideólogos centrales para el desarrollo del mundo capitalista, planteó en 1776 en su tratado sobre “Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, que:

Todo individuo trata de emplear su capital de tal forma que su producto tenga el mayor valor posible. Generalmente no pretende promover el interés público, ni sabe cuánto lo está fomentando. Lo único que busca es su propia seguridad, sólo su propio beneficio. Y al hacerlo, una mano invisible lo lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Cuando busca su propio interés, a menudo promueve el de la sociedad más eficientemente que si realmente pretendiera promoverlo.<sup>37</sup>

Bajo esta premisa, lo que Smith implícitamente concebía como desarrollo, sería la idea de que las personas podrían mejorar su calidad de vida y bienestar social a partir de la riqueza que pudieran producir con su trabajo individual, y la cual podrían intercambiar para satisfacer sus necesidades e intereses particulares, y que luego entonces, el bienestar y progreso de una sociedad y nación dependía de la capacidad de los individuos para buscar su propio interés, lo cual de manera indirecta promovía el desarrollo de los demás.

---

<sup>36</sup> SERGIO BOISIER, *Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando?*, en ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO y OSCAR MADOERY, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001, pág. 48.

<sup>37</sup> PAUL A. SAMUELSON, WILLIAM D. NORDHAUS, *Economía*, Ed. Mc. Graw Hill, México, 2006, pág. 24.

Para Alejandro Vargas Castro los orígenes del concepto de desarrollo pueden encontrarse a partir de los economistas clásicos, e identifica algunos de los principales argumentos que permitieron moldear una concepción predominantemente economicista sobre el desarrollo, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 3:** Principales aportaciones de los economistas clásicos para la conceptualización del desarrollo.

Economista clásico	Principales Argumentos
Adam Smith	Los satisfactores que se necesitan para la vida de una nación, provienen fundamentalmente del producto inmediato del trabajo de sus habitantes, o bien, de lo que se compra a otras naciones con el producto de dicho trabajo. La provisión de dichos satisfactores a la nación dependerá de la proporción que exista entre el número de personas y el producto del trabajo existente.
David Ricardo	Señalaba que había una tendencia decreciente de la tasa de ganancia, que podía compensarse si se aprovechaban los beneficios del comercio exterior, por lo cual, a un país le era más conveniente especializarse en aquello que le resultaba más fácil producir, e intercambiar su excedente de producción por aquello que otros países producían según su especialización. De esta forma, el libre comercio con el exterior permitiría mantener los salarios de los trabajadores en un nivel que les permitiera adquirir lo necesario para reproducirse y a los capitalistas, acumular las ganancias necesarias para impulsar el crecimiento económico y por lo tanto, la producción.
Thomas Malthus	Señalaba la correspondencia que debe existir entre la población y los recursos, partiendo del supuesto de que aquella crece de manera exponencial, mientras que la segunda lo hace de manera aritmética, por lo que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor. De esta forma, resultaba poco factible abatir totalmente la miseria resultante del crecimiento desmedido de la población, sin embargo, el promover la transferencia de los trabajadores hacia sectores de la economía que fueran más productivos, podría ser una opción para reducir paulatinamente el crecimiento de la pobreza.
Karl Marx	Planteaba la evolución de las relaciones de producción, caracterizadas por la tendencia a la acumulación progresiva de la plusvalía por parte de los dueños del capital y a la progresiva depauperización de los trabajadores.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de José Alejandro Vargas Castro, El desarrollo local en el contexto de la globalización, primera edición, Editorial Nuevo Pensamiento, México, 2006, págs.85-87.

En este sentido, la concepción que de forma implícita se refería a una visión del desarrollo en la economía clásica, centraba su preocupación por mejorar los estándares en la calidad de vida de las personas, a través de diversas estrategias orientadas a impulsar el crecimiento económico, tal como Sergio Boisier lo señalaba.

Por otra parte, los economistas neoclásicos centraron su interés y análisis en torno a la distribución de la riqueza:

...la distribución de la riqueza, es retomado con mayor profundidad por los economistas neoclásicos, entre los que destacan Alfred Marshall, con su obra Principios de Economía; León Walras, con su tratado sobre Elementos de Economía Política Pura; y su sucesor Vilfredo Pareto con sus obras Curso de Economía Política y Tratado de Sociología General, quienes de manera más precisa abordaron la distribución de la riqueza y su incidencia en la reproducción y expansión del sistema capitalista, como elemento central de su análisis, y cuyos planteamientos adquirieron mayor trascendencia en las décadas finales del Siglo XX...<sup>38</sup>

En suma, los orígenes y evolución del concepto de desarrollo a través del pensamiento de la economía clásica y neoclásica, se caracterizaron por una visión del desarrollo predominantemente economicista y cuantitativa, aspectos que generaron miopías en torno a su verdadera naturaleza.

Una vez identificados los orígenes del desarrollo, resulta importante mencionar las diferentes teorías que se han formulado desde el pasado siglo y que han buscado desde diversos enfoques orientar el progreso, principalmente el de los países subdesarrollados. Al respecto pueden identificarse las siguientes teorías:

- a) Teoría de la modernización.
- b) Teoría de la dependencia.

---

<sup>38</sup> JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, op., cit., pág. 88.

c) Teoría neoclásica.

a) *Teoría de la modernización:*

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

Al respecto Eric Hobsbawm señala que:

No es de sorprender que los estados poscoloniales que surgieron por docenas después de la segunda guerra mundial, junto con la mayor parte de América Latina, que era también una de las regiones dependientes del viejo mundo imperial e industrializado, se vieran agrupados con el nombre de “Tercer Mundo” para distinguirlos del “Primer Mundo” de los países capitalistas desarrollados y del “Segundo Mundo” de los países comunistas. Pese a lo absurdo...era relativamente plausible, en la medida en que todos ellos eran sociedades pobres en comparación con el mundo “desarrollado”, todos eran dependientes, todos tenían gobiernos que querían “desarrollo”, y ninguno creía, después de la Gran Depresión y la segunda guerra mundial, que el mercado mundial del capitalismo o la libre iniciativa de la empresa privada doméstica se lo iba a proporcionar.<sup>39</sup>

El liderazgo e influencia política y económica de los Estados Unidos de Norteamérica en el sistema internacional durante la posguerra, su preocupación por el riesgo de una propagación del socialismo hacia América Latina, aunada a la necesidad que manifestaban los países en vías de

---

<sup>39</sup> ERIC HOBSBAWM, *Historia del Siglo XX*, Editorial Crítica, primera edición, Barcelona, 1995, págs. 358-359.

desarrollo por impulsar y acelerar su prosperidad, la búsqueda de formas de organización sobre sus fuerzas de trabajo y factores de producción, así como la dependencia que tenían sobre los países desarrollados, fueron factores que generaron un campo fértil para que los modelos de desarrollo de los países tercermundistas de América Latina y el Caribe, estuvieran ampliamente determinados por el paradigma norteamericano e incluso por la intervención de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes condicionaban el otorgamiento de apoyos económicos a cambio de que los gobiernos implementaran determinadas políticas, las cuales se orientaban en base a modelos o prototipos de desarrollo preestablecidos y que estaban diseñados en razón de los intereses de los países desarrollados.

Tal como apunta José Alejandro Vargas Castro, al señalar que:

... el tránsito hacia un estadio de desarrollo implicaba una evolución gradual de las formas de producción, hasta lograr que en los países subdesarrollados se consiguiera el avance tecnológico necesario para transformar su planta productiva y como consecuencia lógica, según este esquema, alcanzar el desarrollo.

...si el problema para el desarrollo de los países tercermundistas era la falta de recursos y tecnología, podían instrumentarse acciones que permitieran la transferencia de los mismos, de modo que se siguieran los pasos que llevaron al desarrollo a los países dominantes.

Lo anterior implicaba que de manera determinista, se concibiera al desarrollo como resultado de una serie de etapas de secuencia lineal, por la cual deberían transitar, indefectiblemente, los países subdesarrollados para lograr mediante la industrialización la satisfacción de las necesidades de su población y por ende, los niveles de vida que sus antecesores obtuvieron durante el recorrido señalado.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, op., cit., pág. 90.

Esta concepción del desarrollo como un proceso de modernización de las formas de producción, se caracterizó por tener una visión homogénea del desarrollo, es decir que, se pensaba que los países latinoamericanos en la medida que adoptaran las políticas de modernización ya instrumentadas por los países más poderosos, lograrían parecerse más a estos. Sin embargo, la concepción de este tipo de políticas como prototipos o recetas uniformizantes, no solo limitó un auténtico desarrollo de los países tercermundistas, sino que además, fue la principal razón del fracaso de esta teoría:

...los principales errores de las políticas derivadas de esta teoría consistieron en soslayar las particularidades territoriales, sociales, culturales y políticas, de los países subdesarrollados, que hacían difícil, cuando no improbable, la aplicación sin cortapisas de un modelo de desarrollo elaborado para realidades y contextos históricos diferentes a aquellos en los cuales se pretendían implantar...

Si bien las políticas de apoyo internacional basadas en los postulados de la Escuela de la Modernización tuvieron su auge entre los años 40 y 70 del Siglo XX, los resultados obtenidos por los países que basaron sus políticas de desarrollo nacional en sus postulados no obtuvieron los resultados deseados: la instalación de grandes industrias y la concentración de recursos en sitios específicos de los territorios nacionales no generaron la expansión de sus beneficios y, por el contrario, se acentuaron desequilibrios regionales ya existentes.

Los postulados de la Escuela de la Modernización y las políticas derivadas de sus interpretaciones, no sólo fueron insuficientes para dilucidar los problemas generados por la distribución desequilibrada de los recursos, sino que además, las políticas económicas que adoptaron algunos países siguiendo sus lineamientos, fueron rotundos fracasos que, a mediados de la década de los 70 se evidenciaron en la gran crisis derivada del incremento en los precios del petróleo.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, op., cit., págs. 93-94.

*b) Teoría de la dependencia:*

Como respuesta al fracaso obtenido por la concepción homogénea del desarrollo como un mero proceso lineal de modernización, y del agotamiento de estrategias uniformizantes que concebían el progreso de los países subdesarrollados de América Latina y el Caribe, entre otros, como un proceso replicable, fundado en la experiencia de los países del primer mundo, generó no solo cuestionamientos y críticas a los postulados de la teoría de la modernización, sino que, permitió el surgimiento de la teoría de la dependencia.

Dicha teoría planteaba en el centro de su discusión, que los países subdesarrollados no contaban con las características y capacidades para instrumentar un modelo de desarrollo igual al que realizaron los países más poderosos, sino que más bien, el desarrollo de ambos, es producto de una relación entre “centro-periferia” o de países desarrollados y subdesarrollados.

El auge de la teoría de la dependencia puede situarse entre los años 60 y 70 del siglo XX, y plantea que el progreso de los países subdesarrollados es posible en la medida en que estos logren asumir una articulación efectiva con el centro, de tal forma, que como su nombre lo indica, aprovechen la dependencia y subordinación existente hacia las economías que son potencia, para impulsar la productividad de aquellos sectores económicos los cuales el centro requiere para impulsar su propio desarrollo.

Desde esta perspectiva, la teoría de la dependencia a través de la dualidad que plantea con el esquema de centro-periferia, promueve un modelo que muestra como la economía mundial es un sistema desigual, donde existe una división internacional del trabajo, con roles establecidos, ya que los países del centro se caracterizan por ser aquellos donde se generan las industrias con mayores utilidades y beneficios, mientras que en los de la periferia, se ubican aquellas industrias que tienen un menor valor agregado o que proveen materia prima para la realización de las actividades de los países centrales.

Al respecto señala Mario González Arencibia que:

La “teoría de la dependencia” debate como elemento fundamental la contradicción desarrollo-subdesarrollo. Sus representantes han resaltado distintos momentos de esta contradicción, en ello es destacado el postulado de Paul Baran (1962) quien es contrario a la tesis de que el desarrollo es transportado del centro a la periferia, destaca que el subdesarrollo de la periferia, es el resultado del desarrollo del centro, por lo que se podría plantear que el subdesarrollo forma parte de la naturaleza expansiva de las naciones subdesarrolladas, consolidándose particularmente en condiciones de subordinación a las potencias imperialistas.<sup>42</sup>

c) *Teoría neoclásica:*

Alejandro Vargas Castro en su libro sobre “El desarrollo local en el contexto de la globalización” apunta que en razón de la insuficiencia presentada por las teorías de la modernización y de la dependencia, las cuales carecían de elementos para explicar los cambios sociales, políticos, culturales e institucionales que prevalecían en muchos de los países subdesarrollados, es que se da lugar al resurgimiento de la teoría neoclásica del desarrollo, la cual pretende que los países tercermundistas asuman el libre mercado como el mecanismo para organizar sus economías en el contexto internacional, y que en contraparte, exista un achicamiento o retraimiento de los Estados, para que los gobiernos reduzcan su intervención en áreas sociales, y en su lugar, se oriente a la generación de las condiciones necesarias para el desarrollo del capital.<sup>43</sup>

La concepción del desarrollo basado en los postulados neoclásicos implica también una forma específica de entender al Estado y, de manera particular, la acción de los gobiernos nacionales. En este modelo de desarrollo, los gobiernos son los responsables de generar las condiciones que garanticen la

---

<sup>42</sup> MARIO GONZÁLEZ ARENCIBIA, *Una gráfica de la teoría del desarrollo: del crecimiento al desarrollo humano sostenible*, La Habana, 2006, pág. 62

<sup>43</sup> JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, op., cit., págs. 101-105.

seguridad jurídica de quienes promueven el desarrollo económico; de garantizar reglas claras e instituciones fuertes; de mantener un gobierno y administración pública reducidos y eficientes, orientados a proteger e incentivar la inversión, retirándose del desempeño de funciones de tipo social, dejando paso franco a las fuerzas del mercado, como mecanismo de distribución y asignación de recursos.<sup>44</sup>

La teoría neoclásica del desarrollo se vio materializada a través de la instrumentación del Consenso de Washington, el cual se firmó en 1989 y reflejaba el acuerdo entre los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el gobierno y reserva norteamericana, para impulsar un programa hacia los países latinoamericanos, los cuales adoptarían el siguiente listado de políticas económicas, con el objeto de alcanzar mejores niveles de prosperidad:

1. Disciplina fiscal.
2. Reorientación del gasto público.
3. Reformas tributarias.
4. Liberalización financiera.
5. Tipos de cambio competitivos.
6. Liberalización de las importaciones.
7. Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas.
8. Privatización de empresas estatales.
9. Desregulaciones que promuevan la inversión.
10. Garantía de los derechos de propiedad.<sup>45</sup>

De esta manera puede decirse que la teoría neoclásica del desarrollo que tuvo su mayor auge entre la década de los 80 y 90 del siglo pasado, reafirmó la hegemonía de los Estados Unidos y el poder de los organismos financieros internacionales, quienes fueron actores centrales en la configuración de las visiones y políticas de desarrollo que adoptaron los países latinoamericanos.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, op., cit. pág. 105.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, op., cit., pág. 103.

En suma, las teorías de la modernización, de la dependencia y neoclásica que orientaron la concepción y transformación del concepto de desarrollo en los países subdesarrollados durante el siglo XX, presentaron una serie de limitantes y miopías que motivaron su fracaso y la emergencia de nuevas teorías del desarrollo.

Entre las principales causas que limitaron la capacidad de estas teorías para explicar y orientar las acciones de gobierno en contextos cada vez más complejos se encuentran las siguientes:

- Se caracterizaron por tener un enfoque predominantemente economicista y cuantitativo del desarrollo.
- Además su perspectiva de desarrollo se orientaba desde una visión homogénea y uniformizante, que aparte de que no consideraban las particularidades y especificidades de cada país, concebían a cada nación como un ente de composición y estructura homogénea.
- Lo anterior generó visiones de desarrollo verticales, es decir desde arriba, ya que no consideraban la importancia y rol que desempeñan los espacios locales, y en consecuencia, otorgaban a los gobiernos centrales o federales un amplio poder de decisión y acción.

### **2.1.2. NUEVAS TEORÍAS DEL DESARROLLO**

Dadas las limitaciones y fracaso de las teorías con enfoques economicistas, homogéneos y verticales del desarrollo, es que comienzan a surgir nuevas teorías al respecto, las cuales abordan aspectos que anteriormente no eran concebidos, que estaban al margen de la discusión o que no ocupaban un lugar preponderante en la hechura de políticas orientadas hacia la transformación progresiva en la calidad de vida de las personas.

Las teorías de la modernización, de la dependencia y neoclásica, así como las nuevas formas alternas de pensar el desarrollo, hoy día dejan ver que la conceptualización del desarrollo no es una cuestión sencilla, sino compleja, y

que su dimensión es tan diversa y heterogénea, que en realidad, no existe una ruta o receta universal para que los países subdesarrollados logren acelerar el ritmo de la prosperidad.

La emergencia de nuevas teorías del desarrollo ha logrado enriquecer el debate en torno a este concepto, y ha permitido incorporar nuevos temas a la agenda de las políticas públicas a nivel mundial, hacia los países, regiones y/o localidades, los cuales dan la pauta para que los procesos de edificación del desarrollo sean más eficaces y eficientes.

Las nuevas teorías del desarrollo que desde finales del siglo XX han originado el replanteamiento de modelos de desarrollo a nivel mundial son las siguientes:

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

Para Sergio Boisier quien es uno de los especialistas latinoamericanos en temas de desarrollo, el debate en torno a estas nuevas teorías es muestra de las tautologías o la repetición de un mismo pensamiento expresado de diversas maneras, que sobre el desarrollo se han originado, ya que desde su perspectiva, argumenta el hecho de que, se trate de la orientación que sea, aún así, el término de desarrollo no puede dejar de ser local, ya que la prosperidad no se genera en todas partes, al mismo ritmo y en igual proporción. Son en las comunidades o en el espacio local donde se manifiestan los puntos o polos del desarrollo, ya que éste es sin duda un fenómeno local. E incluso, al hablarse de países desarrollados, debe entenderse que éstos no lo son en toda su expresión, ni en la misma proporción, ya que éste carácter lo

asumen, siempre que una mayor parte de su población cuenta con elevados estándares de calidad de vida.<sup>46</sup>

Bajo estas premisas, a continuación se presenta un esbozo sobre los principales razonamientos que caracterizan a estas nuevas teorías, así como los argumentos que permiten coincidir con Sergio Boisier para que el presente documento asuma un enfoque del desarrollo local.

### **2.1.2.1. DESARROLLO HUMANO**

A partir de la década de los 90 del siglo XX el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas), plantea una manera distinta de pensar el desarrollo, dando inicio a la concepción del desarrollo humano. Este enfoque plantea en esencia que los recursos económicos no son un fin en sí mismo, sino un medio que posibilita al individuo a ser libre; y que la calidad de vida de las personas está determinada por la remoción de aquellas restricciones que limitan sus capacidades para decidir y escoger dentro un abanico de oportunidades, sobre las libertades que definen su bienestar.

Este enfoque toma forma a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual mide el desarrollo a través de tres dimensiones:

1. La posibilidad de tener una vida larga y saludable (índice de salud).
2. La adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad (índice de educación).
3. La oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno (índice de ingreso).<sup>47</sup>

La integración del IDH está sustentado ampliamente en las ideas del premio nobel Amartya Sen, quien con su pensamiento revolucionó la manera

---

<sup>46</sup> Cfr. SERGIO BOISIER, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en Revista de la CEPAL, número 86, Santiago de Chile, Agosto de 2005, pág. 51.

<sup>47</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2011*, PNUD, México 2011, págs.33-39.

de entender el progreso, al criticar los postulados económicos y las consecuencias que han generado en las condiciones de vida, principalmente en los sectores más vulnerables; por consiguiente, propone que el desarrollo social sea parte fundamental para lograr mejorar la calidad de vida de las personas.

Al respecto Bernardo Kliksberg apunta que:

En la concepción de Sen, lograr progreso económico sostenido tiene que ver con criterios que superan las visiones convencionales. El desarrollo social es clave para el crecimiento económico. Las condiciones de nutrición, salud y educación de la población de un país van a influir fuertemente en el desarrollo. El capital humano es fundamental, como hoy ya se admite. Pero Sen va más lejos. Rechaza la idea de considerar a los seres humanos “como instrumentos del desarrollo económico”. Ellos son el fin del desarrollo, y el fin de éste es: “la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas”. Asimismo considera a la equidad económico-social fundamental para lograr desarrollo. Muestra en sus trabajos como países modestos en recursos pero con alta equidad... han logrado para su gente altos niveles de esperanza de vida, educación y libertad real. En cambio, la desigualdad traba seriamente el crecimiento y el desarrollo.<sup>48</sup>

### **2.1.2.2. DESARROLLO SUSTENTABLE**

El desarrollo sustentable parte de la idea de que las actividades económicas deben generarse de tal forma que la movilización de los recursos sea de manera racional y garantice en el tiempo las condiciones necesarias para seguir realizándolas; es decir, que debe existir una integración y armonía entre los intereses económicos con los ambientales, lo cual no debe confundirse con políticas estáticas, ya que promueve cambios dinámicos, donde lo fundamental es evitar la destrucción de las fuentes de renovación, de tal manera que, permita al sistema recuperarse y reproducirse en un futuro.

---

<sup>48</sup> BERNARDO KLIKSBERG, *Hacia una Economía con Rostro Humano*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, pág.124

Dicho término es producto de una preocupación que a finales de la década de 1980 se manifiesta ampliamente, a partir de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declara que dicho periodo puede entenderse como la “década perdida”, donde muchas economías del mundo, entre ellas México, perdieron crecimiento, empleos, se acentuaron los niveles de pobreza y además se observó un amplio deterioro ambiental y de los recursos naturales, por lo cual, se generan críticas y cuestionamientos a los resultados de las estrategias del desarrollo, y surge la preocupación por el cuidado del entorno y medio ambiente, y de políticas que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo de las futuras generaciones.

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

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente del estado actual de la tecnología y de la organización social, la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, ONU, Nairobi Kenia, 1987, pág. 23.

### 2.1.2.3. DESARROLLO REGIONAL

El desarrollo regional surge como respuesta a las disparidades y desigualdades regionales generadas por las limitaciones de las teorías del desarrollo con enfoques economicistas, homogéneos y verticales del desarrollo.

Al respecto señala José Luis Calva que:

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

...En consecuencia, nuestro país requiere una geoestrategia interna con visión de largo plazo, que planifique el desarrollo espacial y articule las políticas de desarrollo general (especialmente las de educación, nutrición, salud, vivienda e infraestructura), así como las políticas de fomento económico sectorial (industrial, agrícola, energético, turísticos, etc.), en un sistema integrado que incluya la participación de las regiones en el diseño y supervisión de las políticas y no sólo en su ejecución.<sup>50</sup>

Por esta razón, se plantea básicamente la idea de generar un “equilibrio regional”, en el entendido de que al interior de cada nación existe una diversidad y pluralidad de contextos, que dan origen a una composición regional heterogénea, las cuales exigen de un tratamiento diferenciado, en razón de sus especificidades territoriales, sociales, económicas, culturales, etc.

El desarrollo regional, asume que los procesos de desarrollo del todo, es decir de un país o nación, se dan de manera diferente, dadas las desigualdades y disparidades regionales, que por su propia naturaleza no pueden ser tratadas con políticas homogéneas y verticales, sino heterogéneas y desde sus partes.

---

<sup>50</sup> JOSÉ LUIS CALVA (Coordinador), *Desarrollo Regional y Urbano*, Juan Pablo Editor, primera edición, México, 2012, págs. 9 y 11.

Desde este enfoque, cada región debe tener la libertad para determinar su propio desarrollo, lo cual origina al mismo tiempo críticas hacia sus postulados teóricos, que van desde cuestionamientos sobre, qué tipos de criterios y elementos deben emplearse en la práctica para delimitar una región y su extensión, aunado al hecho de que la composición interna de una región, esta al mismo tiempo integrada por varias comunidades, territorios, sectores y actores locales, lo cual supone una mayor complejidad en la hechura de las políticas que requieren del consenso, acuerdo y participación de las partes integrantes.

En este sentido, el mayor desafío que enfrenta el desarrollo regional es la edificación de proyectos colectivos, que transformen la fragmentación, segmentación y existencia de diversos intereses sectoriales y/o particulares, en consenso, organización, cohesión y visiones compartidas.

#### **2.1.2.4. DESARROLLO ENDÓGENO**

De acuerdo a la Real Academia Española el término endógeno significa “*que se origina o nace en el interior, como la célula que se forma dentro de otra*”<sup>51</sup>, por lo tanto, implica una concepción del desarrollo “desde dentro”, el cual se produce a partir del aprovechamiento del potencial autóctono de los territorios y comunidades, resaltando la importancia de promover economías sociales que se funden en la participación, confianza y cooperación de los habitantes.

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

- a) Incorporar innovaciones tecnológicas y organizacionales a los procesos productivos.
- b) Encadenar el sistema productivo dentro de la misma localidad y hacerlo más competitivo hacia el exterior.

---

<sup>51</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, dirección en Internet: <http://www.rae.es/rae.html>, fecha de consulta: 10 de julio de 2013

- c) Promover el desarrollo de infraestructura urbana que incentive la realización de las actividades económicas.
- d) Construir y fortalecer el tejido social, para detonar y potenciar la articulación entre los habitantes.<sup>52</sup>

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

#### **2.1.2.5. DESARROLLO LOCAL**

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

- a) a partir de un proyecto a futuro que sea compartido, coherente, viable, integral y multidimensional,
- b) construido a partir de la identidad colectiva y las potencialidades endógenas,
- c) que promueva el uso racional de los recursos disponibles
- d) y su hechura se realice a partir del consenso, organización y/o articulación de los actores,
- e) conforme a un espacio local determinado.

---

<sup>52</sup> Cfr. ALEJANDRO VÁZQUEZ B. y OSCAR MADORY (Compiladores), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2001, pág.83.

A partir de los elementos anteriores es posible observar como la teoría del desarrollo local ante el fracaso mostrado por las teorías economicistas, homogéneas y verticales del desarrollo, las cuales tenían tendencias hacia la promoción de las actividades económicas de gran escala, hacia proyectos de desarrollo uniformizantes y sistemas de gestión centralizados y jerárquicos; es que asume una revalorización del espacio local, como el sujeto idóneo para promover políticas de desarrollo diferenciadas y multidimensionales, acordes a la amplia diversidad y heterogeneidad que caracterizan al todo, o bien, a un país o nación.

Para Nersa Cárdenas la identidad colectiva es el elemento que permite definir y orientar la heterogeneidad de proyectos de desarrollo locales. Al respecto señala que:

No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebralice el potencial de iniciativas. Por tanto, una de las claves fundamentales para explicar el desarrollo local, es analizar las formas en las que se ha ido constituyendo la identidad local o ese reconocerse en una historia colectiva en un territorio determinado, intentando definir aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo. Para que la “identidad colectiva” se convierta en palanca de desarrollo...<sup>53</sup>

Desde esta perspectiva se reconoce que los procesos de desarrollo nacional se construyen de manera plural y democrática, donde cada ámbito de gobierno en el marco de sus competencias debe generar una intervención fundada en la cooperación y respeto.

En la actualidad, tal como se demostró en el capítulo anterior, los municipios juegan un rol protagónico en la hechura de las políticas públicas. A diferencia de los demás ámbitos de gobierno, el municipio cuenta con una serie

---

<sup>53</sup> NERSA CÁRDENAS, *El desarrollo local su conceptualización y procesos*, en *Provincia*, no. 8, enero-junio, Venezuela, 2002, pág. 62, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/555/55500804.pdf>, fecha de consulta 21 de marzo de 2014.

de fortalezas y oportunidades que le dotan de un liderazgo y protagonismo fundamental en la generación del bienestar común, de creación de valor público y para la promoción del desarrollo local.

Al respecto Enrique Cabrero Mendoza señala que:

Diversos estudios ubican el espacio municipal como aquel en que se debe analizar, promover y generar el desarrollo local. Desde esta perspectiva, en el espacio municipal se pueden dar las condiciones propicias para generar un “motor endógeno” de desarrollo local, dado que el nivel de proximidad entre sociedad y gobierno en ocasiones permite construir una acción pública cohesiva y un proyecto compartido, además la escala de conexión de redes de grupos sociales y ciudadanía pueden propiciar más naturalmente la cooperación y los vínculos para consolidar el capital social. En este sentido, la asociación entre desarrollo y bienestar colectivo puede ser buscada de manera más directa por los actores locales...

En México dada una fuerte tradición centralista los municipios no habían jugado un papel importante en el desarrollo, sin embargo... crecientemente la agenda del desarrollo y bienestar se implantan como un asunto emergente que ocupa a gobiernos y actores municipales.<sup>54</sup>

En este sentido, la concepción del desarrollo local responde a la necesidad por revalorizar el papel del municipio como un actor central en la transformación social. El espacio local se constituye en México a partir del municipio, dado que los elementos que lo integran y sus cualidades le dotan de un valor intrínseco y un rol estratégico para asumirse proactivamente en la ruta del desarrollo, en razón de que:

---

<sup>54</sup> ENRIQUE CABRERO MENDOZA, *Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?*, en Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano, no. 2005-18 , PNUD, México, 2005, dirección en internet: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/serie/images/Cabrero%20final%202005.pdf>, fecha de consulta 13 de marzo de 2014.

- Los gobiernos deben asumir procesos de modernización en la gestión pública a través de un mayor liderazgo democrático, un enfoque estratégico y una Gestión para Resultados en el Desarrollo.
- El territorio adquiere un carácter indudablemente municipal, ya que es en este ámbito de gobierno donde el territorio es “real” y no se construye a diferencia de las entidades federativas y la federación como una abstracción “virtual”, siempre dependiente de los municipios y su delimitación geográfica.
- La población tiene el pulso y conoce mejor que nadie su contexto, sus problemas y necesidades, convirtiéndose en una fuente directa de información para direccionar los procesos de toma de decisiones, con mayor certidumbre y de manera democrática, además de que la cercanía entre sociedad y gobierno, genera más y mejores oportunidades para promover el acuerdo, consenso y participación democrática en la hechura de las políticas públicas.

Bajo estas premisas puede decirse que el municipio es un sujeto protagónico para los procesos de edificación del desarrollo local, razón por la cual el presente documento asume el enfoque del desarrollo local, donde el municipio es eminentemente la institución más destacada para promover proyectos de desarrollo local articulados, compartidos e integrales, toda vez que el desarrollo es sin duda un fenómeno local.

## **2.2. CONTEXTO GLOBAL DEL DESARROLLO LOCAL**

Hoy día el fenómeno que ha significado la globalización es un factor que no es ajeno a los procesos de desarrollo local. Lo local y lo global a pesar de que son esferas diferentes, se complementan mutuamente, ya que la globalización actúa a partir de la competencia y el intercambio que se articula entre distintos territorios, ciudades, regiones, etc., donde lo local resulta ser determinante para generar procesos de integración global a partir de su capacidad para diseñar e impulsar estrategias de desarrollo que le permitan insertarse competitivamente al mundo global, de lo contrario, deberá asumirse con una posición de clara

desventaja, al margen de los beneficios de la integración económica, social y cultural internacional, que puede incluso llegar a ocasionar resultados adversos o contraproducentes.

De esta forma, la globalización implica que los procesos de intercambio en el mundo se articulen a través de redes y nodos espaciales, focalizados y ubicados específicamente en regiones o localidades, los cuales borran los límites geográficos y las fronteras entre los territorios, y trazan una geografía asimétrica.

Al respecto señalan Jordi Borja y Manuel Castells que:

En suma, la globalización de la economía... no conduce a la dispersión espacial de funciones, ni tampoco a la concentración exclusiva de las funciones direccionales en unas pocas áreas metropolitanas... La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante respecto a esa red determina, en buena medida, la suerte de ciudades y ciudadanos.<sup>55</sup>

La globalización es un fenómeno complejo, que forma parte del contexto en el cual hoy día el desarrollo local debe producirse, ya que al mismo tiempo que puede representar un escenario de oportunidades, puede generar también retos y desafíos, o bien puede conllevar resultados positivos o negativos para el desarrollo.

---

<sup>55</sup> *Ibíd*, op., cit., págs. 42 y 43.

Al respecto José Vargas Castro señala que:

En la producción teórica sobre el desarrollo local se hace referencia de manera constante a las implicaciones del proceso de globalización desde diferentes perspectivas...

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

Por otra parte, algunos autores enfatizan los aspectos de ese proceso que desarticulan y avasallan a las sociedades y economías locales, planteando que ante el incremento de la competencia en los mercados internacionales, los requerimientos de mayor apertura de las fronteras nacionales y eliminación gradual de restricciones a los flujos de mercancías y dinero entre países, la capacidad de respuesta de algunas comunidades es limitada, lo que origina fuertes cambios en la organización social y económicas de las mismas.

Los planteamientos anteriores no indican que los autores referidos se ubiquen necesariamente a favor de una u otra postura; generalmente reconocen que el proceso de globalización representa para las sociedades locales retos y oportunidades, sin embargo, según su enfoque, enfatizan algunas de las posibilidades.<sup>56</sup>

Es importante mencionar, que tal como se mencionó en el apartado anterior, uno de los principales elementos que resalta la teoría del desarrollo local, es que la identidad colectiva sea una palanca del desarrollo; no obstante, en el contexto de la globalización, uno de los retos y desafíos más importantes a los que se enfrenta, es precisamente el mantener y reforzar la integración

---

<sup>56</sup> JOSÉ ALEJANDRO VARGAS CASTRO, *op.*, cit., pág. 74.

cultural, la cual ante la apertura de los diversos procesos de intercambio que puedan generarse, corre el riesgo de fragmentarse o debilitarse, y a la postre mermar o frenar el desarrollo local.

No obstante, depende de los gobiernos locales quienes a diferencia de los demás, cuentan con mejores oportunidades para impulsar la identidad colectiva y fomentar la cohesión social, en base a las oportunidades que tienen como gobierno de proximidad.

Al respecto Jordi Borja y Manuel Castells señalan que:

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

...los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> JORDI BORJA y MANUEL CASTELLS, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, primera edición, Editorial Taurus, México, 2006, págs. 18 y 19.

En suma los procesos de desarrollo local sobre un mundo global, implica que la gestión pública municipal asuma un mayor liderazgo democrático, un enfoque estratégico y una Gestión para Resultados en el Desarrollo que le permitan a los municipios integrarse competitivamente en la arena global. Es así que la expresión “Piensa globalmente y actúa localmente” adquiere vigencia y sentido para direccionar los procesos de desarrollo en el ámbito municipal, teniendo en cuenta los retos y oportunidades que representa la globalización.

### **2.3. DIMENSIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

El desarrollo local es un enfoque que asume que la transformación progresiva hacia una mejor calidad de vida de las personas, es una tarea multidimensional, donde no bastan solo políticas económicas, sociales o ambientales (por mencionar solo algunas), para promover el progreso y prosperidad de la localidad. En realidad, el fracaso y limitaciones de las otras teorías economicistas, homogéneas y verticales, así como los enfoques parciales de las nuevas teorías del desarrollo, han mostrado que su dimensión es integral.

Asimismo, la heterogeneidad que caracteriza los proyectos de desarrollo local, aunado al hecho de la autonomía que poseen los municipios para determinarse su propio desarrollo, y por consiguiente su dimensión y alcance, hace imposible establecer sus fronteras de manera general y hacia todos los municipios, ya que esto depende de su propio contexto.

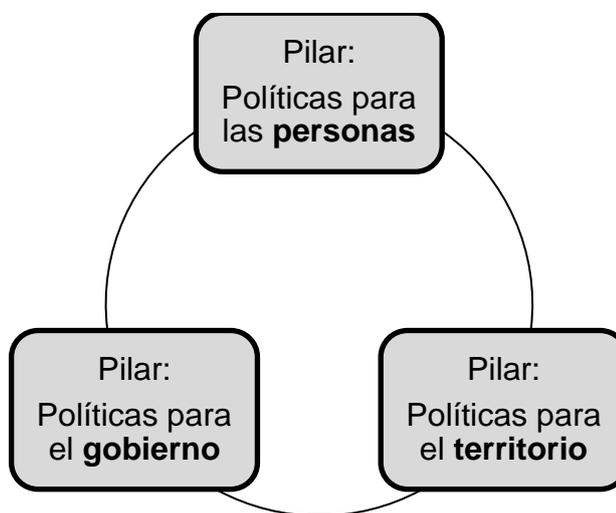
De esta forma puede decirse que la dimensión del desarrollo local es integral, multidimensional y heterogénea; su composición suele integrarse por un mosaico y abanico de temáticas que direccionan la agenda pública de gobierno y definen las áreas de intervención sobre las cuales se realiza la hechura de las políticas públicas.

La deficiencia de visiones del desarrollo local que no consideran áreas de intervención estratégicas y necesarias para el progreso de una localidad, no

solo puede llegar a limitar la gestión pública municipal, sino también puede generar políticas del desarrollo parciales, fragmentadas o dispersas, o en el peor de los casos, no tener estrategia alguna. Es por ello que la estrategia de desarrollo que asuman los municipios, debe tener una visión integral y multidimensional, capaz de integrar aquellas áreas de intervención que son prioritarias y/o necesarias para el progreso de la localidad, pero siempre, considerando los criterios de factibilidad que son fundamentales para poder materializar las políticas.

Los elementos que configuran a los municipios son el punto de partida para definir la dimensión del desarrollo y planear aquellas áreas o escenarios de intervención de la acción pública, lo cual los constituye como pilares rectores de las agendas de políticas locales. Es por ello que los procesos de planeación, deben recoger las diversas temáticas que sobre cada uno de los tres elementos que integran al municipio, permiten orientar el modelo de futuro y sus proyectos clave para hacerlo posible, tal como se muestra a continuación:

**Diagrama 3.-** Pilares rectores del desarrollo local.



**FUENTE:** Elaboración propia.

En lo que respecta al pilar de políticas para las personas, puede decirse que son aquellas acciones que se dirigen y focalizan a sectores de la población conforme a una política social. Por otra parte, el pilar de políticas para el

territorio son aquellas que tienen por objeto el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos, de fomento económico, etc. Por último, las políticas para el gobierno, son aquellas que se dirigen de manera interna hacia la consolidación y modernización de la gestión pública municipal.

Los pilares rectores son una herramienta de utilidad para orientar de manera integral y multidimensional la dimensión del desarrollo local, acorde al contexto de cada municipio. Adoptar su empleo en los procesos de planeación permite ordenar, agrupar, dar congruencia y articular las diversas áreas de intervención de la gestión y sus políticas públicas, conforme a objetivos compartidos.

Cuando un municipio tiene deficiencias en la concepción sobre el modelo de futuro que persigue, significa que no tiene claridad sobre la dimensión del desarrollo local, lo cual se traduce en estrategias de desarrollo fragmentadas, limitadas y dispersas, o en el peor de los casos, en la inexistencia de éstas sobre determinadas áreas de intervención prioritarias.

Las áreas de intervención constituyen las directrices estratégicas del desarrollo local o los ramos sobre los cuales se orienta la gestión pública municipal. Cabe destacar que para su definición debe considerarse el marco jurídico que regula la actuación de los gobiernos locales, así como aquellas materias concurrentes donde demás ámbitos de gobierno intervienen, dado que existen áreas de intervención que deben generarse en un marco de cooperación y de relaciones intergubernamentales. Es importante que el alcance de la dimensión del desarrollo local, tenga en cuenta los límites o fronteras legales que establecen y delimitan las competencias de los gobiernos municipales.

Cabe destacar que los pilares rectores del desarrollo local que han sido mencionados, se adaptan y moldean conforme al contexto de cada municipio, de tal manera que hay municipios que dadas sus prioridades deciden tener

otros pilares, cimientos o ejes rectores, los cuales pueden orientarse sobre una demanda o necesidad prioritaria.

Bajo estas premisas puede decirse que los municipios que pretendan impulsar auténticos proyectos de desarrollo local efectivos, deberán tener un modelo o proyecto de futuro compartido, coherente, viable, integral y multidimensional, trazado a partir de pilares rectores y sus directrices o áreas estratégicas de intervención, las cuales se construyan y direccionen conforme a la identidad colectiva y potencialidades endógenas del municipio.

#### **2.4. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

Pensar el desarrollo local implica asumir que es un proceso de gestión complejo. No obstante, existen instrumentos que pueden permitir a los municipios su dirección efectiva y los cuales son las bases para la hechura de proyectos de desarrollo local que establezcan un modelo a futuro que sea compartido, coherente, viable, integral y multidimensional, construido a partir de la identidad colectiva y las potencialidades endógenas, que promueva el uso racional de los recursos disponibles y su hechura se realice a partir del consenso, organización y/o articulación de los actores, conforme a un espacio local determinado.

Por tal motivo, el presente documento plantea que a través del empleo de diversos instrumentos de gestión sea posible direccionar un auténtico desarrollo local en el ámbito municipal, y los cuales son:

- a) El Plan de Desarrollo Municipal.
- b) El Presupuesto Municipal.
- c) Los Programas Operativos Anuales.

El Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto y sus Programas Operativos Anuales son instrumentos jurídicos que permiten realizar actos administrativos y de autoridad, es por ello, que la importancia que tienen para

el desarrollo local y para la dirección efectiva de la gestión pública municipal no es menor, y mucho menos pueden pasar por desapercibidos, ya que es a través de ellos como la gestión pública puede orientarse hacia su modernización y un modelo de futuro sustentado en un proyecto de desarrollo.

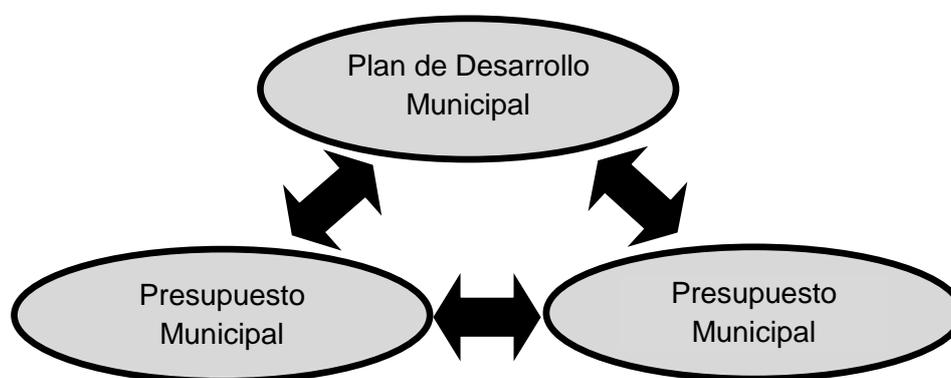
Dichos instrumentos están presentes en la normatividad y marco jurídico referente a los municipios, por lo cual es común encontrarlos al revisar los procesos de gobierno en este ámbito; sin embargo, su empleo se ha visto mermado dado que son vistos como una obligación legal y normativa, por lo cual resulta necesario promover su revaloración como instrumentos de dirección y gestión que permitan conducir un desarrollo local eficaz y eficiente, a través de su modernización e incorporando innovaciones metodológicas en su hechura, como son la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados.

Cabe reiterar, que todos los instrumentos de gestión tienen en común el mismo proyecto de desarrollo local, la misma visión a futuro del municipio y por consiguiente, los mismos propósitos; sus diferencias radican en que el Plan de Desarrollo establece las estrategias a largo y mediano plazo, mientras que el Presupuesto y los Programas las determinan a corto plazo y para poder alcanzar las primeras, además de que ambos son los instrumentos a partir de los cuales es posible la instrumentación del Plan.

Sin la sinergia y armonía entre los instrumentos de gestión como son el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto y sus Programas Operativos Anuales, es difícil potenciar un auténtico desarrollo local en los municipios; su desproporción, incongruencia y fragmentación puede incluso llegar a generar deficiencias en la dirección efectiva de la gestión pública municipal, incapacidad para el buen manejo de los asuntos públicos, procesos de desarrollo local fragmentados o polarizados, e incluso desconfianza, pérdida de legitimidad y gobernabilidad en los gobiernos.

En suma, la edificación del desarrollo local no puede realizarse y entenderse sin la articulación efectiva entre los instrumentos de gestión; dicha relación es una condición necesaria para promover el progreso y prosperidad de un municipio. La vinculación entre el Plan-Presupuesto-Programas, es una relación jerárquica y dependiente, ya que el primero es el eje central a partir del cual los demás se integran, pero también, la deficiencia de cualquiera de ellos merma la eficacia de los demás, de tal forma que el éxito o fracaso de uno, influye en el de los otros.

**Diagrama 4.** Relación jerárquica y dependiente entre los instrumentos de gestión del desarrollo local.



**FUENTE:** Elaboración propia.

Bajo estas premisas a continuación se describe brevemente la importancia de cada uno de los instrumentos de gestión.

#### **2.4.1. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es el documento en el cual se define el proyecto rector de desarrollo local y el modelo de futuro que se persigue, es producto de un proceso de planeación democrática en el cual se sintetizan los anhelos y necesidades del municipio; en él se traza la estrategia de desarrollo y su dimensión, por lo que es el eje que articula las políticas públicas a partir de

las áreas de intervención que son definidas para direccionar la gestión municipal.

Al respecto Nersa Cárdenas señala la importancia de contar con un Plan de Desarrollo Municipal:

Para el éxito del proceso de desarrollo local es imprescindible la existencia de una estrategia de desarrollo explícito con carácter integral, cuya expresión sea el Plan de Desarrollo Local... Que tenga como actores-sujeto al sector privado empresarial, el Estado y el sector voluntario o privado sin fines de lucro, es decir la articulación orgánica entre el Estado, Mercado y Sociedad.<sup>58</sup>

De esta forma el Plan cumple diversas funciones centrales y sustantivas, porque:

- Identifica el diagnóstico actual del municipio para cada una de las áreas de intervención del desarrollo;
- A partir de los cuales establece la prospectiva, visión rectora del desarrollo y la misión de gobierno;
- Así como los objetivos, estrategias y líneas de acción que deberán cumplirse para llegar hacia el modelo de futuro;
- También determina los criterios de programación y presupuestación que habrán de realizarse para la formulación del Presupuesto y sus Programas Operativos Anuales para cada ejercicio fiscal; y
- Es el referente obligado para evaluar el desempeño gubernamental.

El PDM es un documento técnico-político, dado que su integración debe realizarse con criterios metodológicos técnicos e innovadores, pero también, debe ser producto del consenso entre los diversos actores de gobierno y la sociedad. En el ámbito municipal los gobiernos adquieren una mayor cercanía y proximidad con los habitantes, por lo que dentro de un ejercicio democrático deben ser capaces de potenciar las oportunidades que tienen para interactuar y

---

<sup>58</sup> NERSA CÁRDENAS, op., cit., pág. 64.

articular a los sectores de la sociedad en la hechura de un proyecto rector de desarrollo. Existen diversos instrumentos y canales de participación con los que cuentan los Ayuntamientos, los cuales deben ocupar un lugar preponderante en la construcción del desarrollo local. Aunado al hecho de que, es a través del PDM como la ciudadanía sabe qué es lo que debe esperar de sus representantes y servidores públicos, siendo en tal forma, el punto de partida para la transparencia y rendición de cuentas.

Ante los retos que enfrentan el desarrollo local y la gestión pública municipal, es necesario revalorizar la importancia del Plan de Desarrollo Municipal, como un instrumento eficaz para la gestión del desarrollo, para lo cual es importante que adopte las siguientes innovaciones metodológicas en su hechura:

- a) Un mayor liderazgo democrático de los gobiernos para consensar la estrategia de desarrollo, que genere mejores condiciones y oportunidades para impulsar la articulación, organización y cooperación de los actores locales en la hechura de las políticas públicas que definen el modelo de futuro establecido.
- b) La adopción de un enfoque de Planeación Estratégica que abandone esquemas de actuación tradicionales y pasivos, por otros innovadores y proactivos.

Cabe destacar que la eficacia del PDM radica en el nivel de articulación que tenga con el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales. De nada sirve un Plan con buenas intenciones, si no es un instrumento que permita direccionar la gestión pública. Aunque el PDM es un documento normativo y de estricto cumplimiento para la administración pública municipal, la realidad es que en ocasiones los municipios cuentan con un Plan solo para cumplir con un mero requisito legal, lo cual no garantiza que sea la carta de navegación para orientar la hechura de las políticas e incluso del gasto público.

Para que un Plan sea un verdadero documento rector y carta de navegación de la gestión municipal, es fundamental que los municipios fortalezcan sus sistemas de planeación, donde exista una adecuada vinculación entre el Plan-Presupuesto-Programas, de tal forma que el Plan establezca los alcances de la estrategia de mediano y largo plazo, y sea referencia obligada para orientar las estrategias de corto plazo contenidas a través del Presupuesto y los Programas Operativos Anuales.

La hechura del Plan de Desarrollo, del Presupuesto y los Programas, son procesos distintos que convergen y se articulan en el ciclo de gestión. El proceso de formulación del PDM se refiere únicamente a la integración del documento rector que da la pauta para la hechura del Presupuesto y los POA's, y se divide en las siguientes etapas:

1. Organización de la metodología y proceso para su integración.
2. Realización de los diagnósticos sobre pilares rectores y áreas de intervención estratégicas para el desarrollo local.
3. Formulación de:
  - Prospectiva.
  - Visión y misión.
  - Objetivos, estrategias, líneas de acción.
  - Mecanismos de programación-presupuestación.
  - Mecanismos de evaluación.
4. Discusión y aprobación por la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal y el H. Ayuntamiento.

Como puede observarse la hechura del PDM se enfoca solamente hacia su proceso de formulación, ya que el Plan no se instrumenta *per se*, sino que al ser un documento rector y normativo permite dirigir eficazmente el ciclo de gestión, mediante el cual es posible materializar su contenido. La naturaleza del Plan es ser una carta de navegación, por lo que es incorrecto pensar que basta con tener el PDM para arrancar la instrumentación de políticas y del

ejercicio del gasto público, para ello es necesaria y obligatoria considerar la hechura del Presupuesto y sus Programas.

#### **2.4.2. PRESUPUESTO MUNICIPAL**

El Presupuesto Municipal es un instrumento de gestión el cual ordena y clasifica los ingresos y egresos de la hacienda pública municipal en el periodo de un año o de un ejercicio fiscal, conforme a las estrategias rectoras del desarrollo local.

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

...el presupuesto puede definirse como “la expresión contable de gastos de un determinado periodo, obteniendo los límites de autorización por parte del Cabildo para cumplir con los fines políticos, económicos y sociales y dar cumplimiento al mandato legal”.

... el presupuesto es la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesario para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

El presupuesto público involucra los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del municipio, como medio efectivo de control del gasto público y en ellos se fundamentan las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones.<sup>59</sup>

Sin embargo, la hechura del Presupuesto Municipal en ocasiones es una práctica deficiente, donde se minimiza su capacidad estratégica para conducir una gestión pública moderna, competitiva y ser la base para detonar procesos de desarrollo local exitosos. Es común observar que la elaboración del

---

<sup>59</sup> SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la planeación, programación y presupuestación municipal para el ejercicio fiscal 2014*, en Gaceta del Gobierno del Estado de México, no. 72, Toluca de Lerdo, México, 16 de octubre de 2013, pág.13.

Presupuesto en los municipios es una práctica tradicional, que se limita hacia enfoques contables, cuantitativos y su concepción como un producto aislado y ajeno a la hechura de las políticas y la conducción del desarrollo local.

Si los gobiernos municipales no comprenden las oportunidades y potencialidades del presupuesto como un instrumento eficaz para direccionar el ejercicio del gasto público conforme a las prioridades del desarrollo local, es muy probable que en la práctica existan deficiencias en el manejo de los recursos públicos y que en consecuencia mermen el desempeño de la acción pública local.

Una de las principales razones que explican la ineficiencia en la administración del gasto público, es el hecho de que la asignación de recursos no es congruente con las prioridades de gobierno establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, de tal forma que la distribución y organización del gasto no responde al conjunto de prioridades; así como el hecho de que la falta de enfoques estratégicos y de planeación en la gestión pública, puede generar el desperdicio, la pulverización e incluso improvisación en el ejercicio de los recursos.

Desde esta perspectiva, es importante revalorizar la función sustantiva que representa el Presupuesto, como instrumento de gestión que permita direccionar eficaz y eficientemente el desarrollo local, para lo cual es indispensable que abandone técnicas tradicionales, vicios e inercias que merman y atentan contra la calidad del gasto y los resultados de la gestión pública; y que en su lugar adopte técnicas innovadoras como lo es el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el cual prioriza la articulación entre el Plan y el Presupuesto.

Hoy día no basta con Planes que tengan buenas intenciones, ni tampoco de Presupuestos que estén alineados adecuadamente a los objetivos y estrategias del desarrollo local, sino que también se requiere que la gestión pública garantice el cumplimiento del proyecto rector, y que los resultados

consignados en los planes y programas de gobierno se logren de manera eficaz, eficiente, con calidad, economía, honradez y transparencia. De esta forma, el Presupuesto basado en Resultados constituye la respuesta para impulsar una Gestión para Resultados en el Desarrollo, la cual centre el diálogo en los resultados e impactos.

El Presupuesto basado en Resultados genera valor agregado a los proyectos de edificación del desarrollo local, ya que incorpora mecanismos de evaluación que permiten determinar el éxito o fracaso de las directrices o políticas del desarrollo, para centrar el diálogo en los resultados e impactos, y en razón de éstos generar información de calidad que sistemáticamente se incorpora a los procesos de toma de decisiones y de asignación del gasto, en un marco de mejora continua de la gestión pública municipal.

### **2.4.3. PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES**

Los Programas Operativos Anuales (POA's) son los programas de acción a corto plazo; son un componente del Presupuesto Municipal y en ellos se define de manera cualitativa y cuantitativa los objetivos del gasto, conforme a las grandes prioridades del desarrollo.

El Gobierno del Estado de México señala que los POA's son un conjunto organizado de actividades que satisfacen uno o más objetivos específicos, conforme a las áreas de intervención del desarrollo y sus directrices de política pública. Además son la base para medir y evaluar el grado de avance de los objetivos planteados.<sup>60</sup>

Para Jesús García López los POA's son:

El instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación (nacional, estatal y municipal) del desarrollo económico y social

---

<sup>60</sup> Cfr. SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la planeación, programación y presupuestación municipal para el ejercicio fiscal 2014*, en Gaceta del Gobierno del Estado de México, no. 72, Toluca de Lerdo, México, 16 de octubre de 2013, pág.18.

del país, estado o municipio, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.<sup>61</sup>

La importancia de los POA's como un componente del Presupuesto no es menor, y en realidad ha significado aportes sustantivos en las formas y técnicas de presupuestación, ya que ha permitido que su hechura deje de ser solo un mero ejercicio financiero y cuantitativo, donde lo importante era saber cuánto, en qué y quién gasta, para dar paso a una nueva forma que enriquece las técnicas presupuestales, donde es fundamental conocer para qué se gasta, es decir, que de manera cualitativa se determinan los bienes y servicios que deberán producirse conforme a la asignación y organización de los recursos públicos.

Los POA's son una herramienta que pueden permitir articular eficazmente el Plan de Desarrollo Municipal con el Presupuesto, ya que son una plataforma en la cual es posible alinear expresamente las prioridades de política en el corto plazo con la estrategia de desarrollo local a largo y mediano plazo.

Sin embargo, a pesar de la importancia sustantiva de los POA's con respecto al Presupuesto y el PDM, no siempre los municipios reconocen el rol estratégico que desempeñan para impulsar la dirección efectiva de la gestión pública del desarrollo local. Cuando la integración de los POA's se minimiza como componente central en la hechura del Presupuesto que permite la asignación racional de los recursos financieros, existen riesgos de hacer que la asignación del gasto público no responda a un sistema de prioridades, lo cual se traduce en deficiencias en la gestión municipal.

Por estas razones es importante que los municipios revaloricen el rol que juegan los POA's como instrumento de gestión del desarrollo local, para lo cual

---

<sup>61</sup> JESÚS GARCÍA LÓPEZ, op., cit., 134.

resulta de utilidad que incorporen innovaciones metodológicas en su hechura como son el Presupuesto basado en Resultados, el cual enfoca sus técnicas hacia la hechura de los POA's como componente central del Presupuesto y permite incorporar un sistema de indicadores que permitan medir el éxito o fracaso de los impactos o resultados producidos por el Programa.

De esta forma los POA's son instrumentos de gestión del desarrollo, los cuales son un eslabón fundamental para lograr la modernización de la gestión pública en el marco de la Gestión para Resultados, ya que es a través de estos cómo es posible instrumentar un auténtico Presupuesto basado en Resultados, ya que mediante la medición de su éxito o fracaso es posible mejorar continuamente la calidad del gasto público y la hechura de las directrices de política pública, así como para garantizar que la asignación de los recursos se oriente hacia el cumplimiento de los objetivos y estrategias del desarrollo local.

Por último, es importante recalcar la relación jerárquica y dependiente de los POA's con el Plan de Desarrollo, ya que si no existe un buen proyecto rector de desarrollo, la integración de los POA's no tendrá elementos estructurantes a partir de los cuales orientar su contenido, y por consiguiente, muy probablemente su diseño estará desarticulado y sin una dirección o rumbo claro, repercutiendo en la organización y administración del gasto público. El diseño de los Programas está ampliamente determinado por el éxito en la formulación del Plan de Desarrollo, y a su vez, el Plan no puede garantizar el cumplimiento de sus objetivos y estrategias sino se materializa a través de los POA's.



**CAPÍTULO III.**  
**INSTRUMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN**  
**ESTRATÉGICA MUNICIPAL**

**3.1. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL**

Existen un sin número de definiciones sobre planeación; no obstante, la Ley de Planeación la define como la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad.<sup>62</sup> La acción de planear en el sector público significa trazar un modelo de actuación para encauzar y dirigir la gestión; implica definir la carta de navegación que conducirá a determinadas sociedades hacia su desarrollo, dentro de un periodo de tiempo o futuro establecido; es decir que muestra el camino a seguir, en función de dónde se quiere llegar, para lo cual es indispensable realizar dos ejercicios fundamentales, primero, es necesario identificar la situación actual, y segundo, en función de ésta se debe trazar un modelo de futuro deseable y factible, de tal manera que el presente se convierta en el punto de partida o arranque, y el futuro en el punto de arribo o llegada.

Al hablar de planeación se hace referencia a la “racionalidad”, es decir, a la capacidad de elegir inteligentemente dentro de una serie de posibilidades, aquellos fines y medios que resultan mejores para su cumplimiento. Luego entonces, planear significa abandonar esquemas de actuación fundados en la improvisación o ensayo, donde la incertidumbre es un riesgo latente.

Desde esta perspectiva la planeación es por excelencia la plataforma idónea para dirigir los procesos de toma de decisiones en el sector público o privado. No planear o hacerlo mal, genera deficiencias en la acción de gobierno y costos en el ejercicio del gasto público, porque provoca elevados niveles de incertidumbre, improvisación, imprevisibilidad o espontaneidad en la acción, por

---

<sup>62</sup> Cfr. Artículo 3, *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, fecha de consulta: 2 de agosto de 2013.

mencionar solo algunos aspectos, que a la postre se traducen en resultados menores o negativos para la edificación de proyectos de desarrollo local.

Bajo estas premisas, se propone que la planeación adquiriera el adjetivo de “estratégica”, término que deriva del latín “*strategia*”, que a su vez procede de las palabras griegas “*stratos*” y “*agein*”, que significan ejército y conductor o guía (respectivamente), y las cuales hacen referencia al arte de dirigir las operaciones militares. Dentro de esta concepción militar, la estrategia implica trazar metas específicas, las cuales son necesarias para cumplir con un objetivo determinado; es por ello que los orígenes del enfoque de Planeación Estratégica (PE) pueden encontrarse en las operaciones militares, donde la planeación es sin duda un aspecto fundamental y determinante.

La Planeación Estratégica es para Víctor Manuel Martínez Chávez:

...un proceso dinámico de reflexión y análisis para que las organizaciones realicen una introspección en una organización bajo una propuesta, con el fin de determinar el rumbo que se quiere, así como los elementos clave del quehacer institucional, los cuales son la misión, los valores, la visión y los objetivos estratégicos, que serán la razón de ser de la organización, evaluando permanentemente su desempeño, en función de las oportunidades y amenazas; además de las fortalezas y debilidades que le ofrece su entorno.<sup>63</sup>

La PE es un enfoque que pone especial énfasis en la alta dirección que integra a una organización sea pública o privada, porque es ésta quien guía a los demás. En una expresión metafórica, la alta dirección es quien toma el “timón” del barco y gobierna su dirección. Por ende, la PE en el sector público resalta el rol que juega el gobierno como cuerpo encargado de ejercer el poder legal y/o legítimo otorgado por la sociedad, quien tiene la dirección y

---

<sup>63</sup> VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ, *Diagnóstico Administrativo: procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*, tercera edición, Editorial Trillas, México, 2002, pág. 299.

conducción de los asuntos públicos de su competencia, en un espacio y tiempo determinados, y quien es responsable de dirigir a la administración pública.

En razón de las premisas anteriores, algunas de las características clave de la PE son:

1. *Es guiada por un sentido general de dirección:* la Planeación Estratégica no supone una herramienta fría que promueve objetivos que son impuestos por los superiores, sino que implica objetivos compartidos que involucran a todos sus miembros.
2. *Es sensible con el entorno:* para ser eficaces, las organizaciones deben ser sensibles y adaptarse al entorno, el cual cambia y se transforma continuamente.
3. *Se orienta a los resultados:* no busca vigilar que los insumos y actividades se realicen conforme a lo programado, sino que, enfatiza que se cumplan los resultados esperados.
4. *Es un instrumento de movilización:* la Planeación Estratégica no puede tener éxito sin el compromiso de los ejecutores del plan y las diferentes partes interesadas. El éxito sólo puede obtenerse a través de un proceso inclusivo donde la gente se identifique con el plan y si se siente motivada para producir los resultados esperados. Debe existir un espíritu de pensamiento estratégico en toda la organización.
5. *Es flexible en su aplicación:* un plan estratégico no es rígido, es susceptible de cambios o variaciones según las circunstancias o necesidades.<sup>64</sup>

Aunado a lo anterior, para comprender los procesos de PE es también importante conocer los principios que la rigen:

---

<sup>64</sup> Cfr. Ibíd, op., cit., págs. 10-13.

- *Racionalidad*: implica seleccionar inteligentemente dentro de un abanico de posibilidades aquellos fines y medios necesarios para su cumplimiento.
- *Previsión*: tiene por objeto guiar la acción a futuro con base en el análisis de la situación pasada y presente, de tal forma que sea posible disponer lo conveniente para atender las necesidades y minimizar contingencias, tensiones o errores previsibles.
- *Precisión*: significa que al planear es fundamental utilizar información de calidad y confiable, que permita realizar razonamientos precisos y exactos, y no especulaciones.
- *Factibilidad*: quiere decir que todo aquello que se planea debe ser realizable, que no queden como buenas intenciones que no pueden cumplirse porque no existen las condiciones y capacidades necesarias para su realización.
- *Flexibilidad*: dado que el entorno y las circunstancias políticas, sociales, económicas, etc., son complejas, dinámicas y cambiantes, la planeación debe tener capacidad de holgura y adaptación, que le permitan afrontar situaciones imprevistas y ajustar el curso de acción.
- *Unidad*: significa que todos los planes y programas de gobierno deben estar correctamente articulados, estrechamente ligados y ser compatibles.
- *Continuidad*: este principio asume que, dado que la planeación al ser una tarea permanente, donde la alternancia entre gobiernos implica la formulación de planes, es necesario tener una secuencia inteligente y no el abandono irracional de planes y programas de gobierno.
- *Inherencia*: significa que la planeación es una tarea necesaria en cualquier organización, que debe realizarse en todas las gestiones públicas para orientar sus políticas de manera racional.
- *Universalidad*: quiere decir que la planeación no puede ser sesgada o parcial, sino que debe ser integral y abarcar las diferentes actividades de la gestión pública.

Aunados a los principios anteriores y dado que la PE en el sector público es una tarea plural y participativa, es que se vuelve necesario que adopte además el siguiente principio:

- *Democracia*: significa que la planeación es una tarea que no es exclusiva del gobierno, dado que la hechura de proyectos de desarrollo y sus políticas corresponde también a otros actores sociales y privados, por lo que es fundamental incluir la participación de éstos en los procesos de planeación.

Por otro lado, tal como se analizó en los capítulos anteriores la gestión pública municipal enfrenta grandes desafíos, que exigen la inminente necesidad de su modernización, en el marco de la complejidad que implican los procesos de desarrollo local. Hoy día, gobernar un municipio requiere de instrumentos de gestión modernos, que permitan direccionar dicha complejidad:

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

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

reconocimiento y la atención a los intereses individuales, a una visión de futuro y a las necesidades de la ciudadanía.<sup>65</sup>

La hechura de las políticas públicas en el ámbito municipal no es una tarea sencilla, ya que enfrenta una serie de limitantes y desafíos diversos producidos por ambientes y entornos con incertidumbre, por contar con información deficiente para la toma de decisiones, o la falta de control sobre situaciones determinadas en las que no se tiene la oportunidad de prever escenarios futuros, lo cual merma la capacidad para seleccionar de entre un abanico de posibilidades la mejor alternativa, y poder tomar entonces, una decisión racional.

La ausencia o ineficiencia de los sistemas de planeación en el ámbito local, no solo pueden generar la falta de un proyecto de desarrollo local compartido, sino la carencia o deficiencia en la definición de la estrategia de futuro repercute de manera directa en los resultados de las políticas y merma la calidad del gasto público.

Al respecto José María Ramos García dice que:

La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazos al desarrollo local. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país. En efecto, la ausencia de sistemas de planeación eficaces y con visión de impacto social ha provocado que el desarrollo local presente limitaciones en la mayor parte de los municipios mexicanos.<sup>66</sup>

Aunado a lo anterior, los municipios no pueden darse el lujo de tomar decisiones equivocadas en un contexto donde los problemas son complejos y crecientes, el tiempo y los recursos escasos, y la presión social que como

---

<sup>65</sup> MARÍA GARCÍA PIZARRO, *op.*, cit., págs. 20 y 28.

<sup>66</sup> JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA, *op.*, cit., pág.18.

gobierno de proximidad tienen para generar resultados palpables y tangibles de forma inmediata, puede resultar un tanto agobiante.

En este contexto los municipios requieren de instrumentos y herramientas que permitan dirigir con certidumbre, con información confiable y precisa su gestión pública. Todo municipio que se plantee seriamente su posicionamiento en un horizonte temporal determinado, debe adoptar un sistema de Planeación Estratégica durante los procesos de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, el cual es el instrumento central para diseñar el modelo de actuación que encauce y dirija la gestión, el cual define la carta de navegación para conducir a las sociedades hacia su desarrollo futuro.

Los municipios en México tienen la oportunidad de definir su estrategia de desarrollo local y proyecto de futuro a través del Plan de Desarrollo Municipal. Al respecto el marco jurídico en materia de planeación, establece la obligatoriedad de que los municipios cuenten con un PDM, no obstante, es evidente que el éxito o fracaso de una estrategia no depende de si existe o no un Plan, sino de que sea realmente un instrumento que permita la dirección efectiva de la gestión pública municipal. Tal como lo apuntó Pascual Maragall cuando fue alcalde de Barcelona, quien señaló acertadamente que, *“el Plan Estratégico no ha tenido nunca el síndrome del gallo que creía que al cantar por la mañana haría salir el sol”*.<sup>67</sup>

Al respecto Jesús García López argumenta que el PDM:

Es el instrumento que tiene la administración municipal para fijarse objetivos, estrategias, programas de trabajo y sus propias acciones de gobierno. Exige un desempeño eficiente, capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos, pues de nada sirve un plan sino se tiene la capacidad para ejecutarlo. A través de la planeación municipal se hace participar a la comunidad, a los distintos sectores y segmentos del municipio, en la

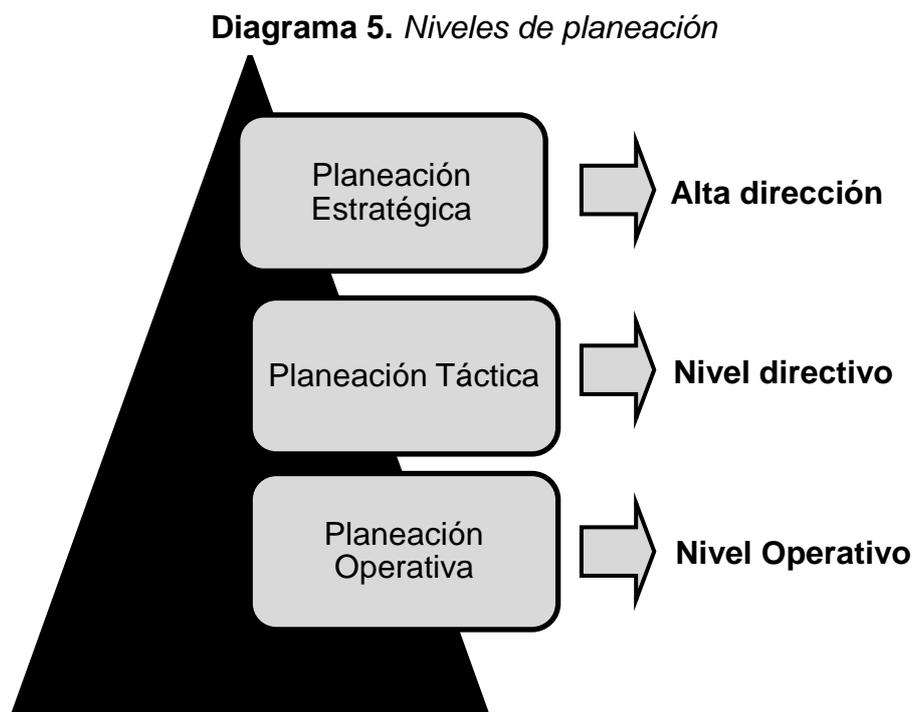
---

<sup>67</sup> JOSEP MARIA PASCUAL ESTEVE, *La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*, CIDEU, Barcelona, 1999, pág. 9.

definición de metas, en la integración de programas, en su ejecución, en su control y vigilancia continua.<sup>68</sup>

### 3.1.1. NIVELES DE LA PLANEACIÓN

Al hablar de planeación en las organizaciones públicas debe considerarse que su realización se realiza en diferentes niveles, de acuerdo a su estructura jerárquica, tal como se ilustra en la siguiente pirámide:



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

Las principales diferencias entre estos tres tipos de planeación son:

- La Planeación Estratégica se orienta hacia la alta dirección que integra a una organización pública, porque es ésta quien guía a los demás, es quién toma el “timón” y gobierna su dirección. A nivel municipal la máxima autoridad son el Presidente Municipal y los integrantes del

<sup>68</sup> JESÚS GARCÍA LÓPEZ, op., cit., pág. 248.

Ayuntamiento, quienes tienen la autoridad para establecer la estrategia de desarrollo y las directrices de políticas públicas.

La PE es una herramienta que permite que los miembros de una organización orienten sus esfuerzos y niveles de planeación hacia los mismos objetivos; es por ello que hay quienes resaltan su importancia sustantiva como:

Una herramienta de gestión para ayudar a una organización a mejorar su desempeño, asegurando que sus miembros trabajen con los mismos objetivos y ajustar de forma continúa la dirección de la organización, ante los cambios del entorno con base en los resultados obtenidos.<sup>69</sup>

- La Planeación Táctica corresponde básicamente a los Directores o Titulares de las dependencias generales que integran a la administración pública municipal, quienes toman como base las estrategias y directrices delimitadas en el nivel superior, para organizar, administrar y maximizar el empleo de los recursos públicos para su concreción. Este nivel se caracteriza por:
  - a) La asignación de responsabilidades y de la organización del trabajo para concretar las estrategias del nivel superior de planeación.
  - b) Su objeto no es definir la razón de ser de la gestión pública, lo cual fue realizado en la PE, sino la adecuada articulación que debe existir entre los recursos gubernamentales para su materialización.
  - c) La definición de bienes y servicios necesarios que deben producirse para concretar la estrategia superior.
  
- La Planeación Operativa corresponde principalmente a los servidores públicos a cargo de las distintas unidades o jefaturas administrativas. En este nivel se definen los aspectos más concretos e inmediatos que en el día a día se deben realizar para garantizar el cumplimiento de las

---

<sup>69</sup> INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATION PLANNING, *Strategic Planning: Concept and Rationale, en Education Sector Planning Working Papers*, Document of Work, No. 1, UNESCO, París, 2010, pág. 10, traducción propia.

estrategias de largo o mediano plazo; se centra en los procesos y actividades que deben generarse para producir los bienes y servicios que son prioritarios y necesarios.

Comprender la relación jerárquica que existe entre los niveles de planeación es fundamental, porque muestra que es una tarea que corresponde realizar a toda la organización, sin excepción alguna, pero siempre conforme a las responsabilidades y funciones que desempeña cada una de sus partes. Cabe resaltar que la articulación entre los distintos niveles de planeación es también una relación dependiente, porque del éxito de uno depende el de los demás.

Desde esta perspectiva el presente documento pretende resaltar la importancia que juegan la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados Municipal, como herramientas que al adoptarse en la hechura de los principales instrumentos de gestión como lo son el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales, permiten articular los distintos niveles de planeación.

### **3.1.2. TÉCNICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

La Planeación Estratégica incorpora una serie de innovaciones metodológicas que logran hacer de ésta un pilar de la Gestión para Resultados en el Desarrollo.

A continuación se presentan algunas de las principales técnicas que permiten hacer de la PE una auténtica herramienta para el desarrollo local, pero también para la modernización de la gestión pública municipal:

- a) Matriz FODA.
- b) Matriz de Gestión del Tiempo.

Cabe mencionar, que dada la multi-dimensión y complejidad que puede significar un proyecto de desarrollo local, las técnicas anteriores, son ejercicios que deben realizarse de manera particular hacia cada una de las áreas de intervención de la gestión pública.

a) *Matriz FODA:*

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

- *Fortalezas:* son las capacidades internas con que cuenta la organización pública, las cuales se pueden controlar y emplear para realizar actividades de manera eficaz; además constituyen aquellos elementos que le dotan de una posición privilegiada y que pueden favorecer el posicionamiento del municipio sobre un determinado periodo de tiempo y frente a otros territorios.
- *Oportunidades:* son aquellos factores externos y favorables que se manifiestan en el entorno, los cuales no se controlan porque dependen de fuerzas que rebasan la capacidad de una organización, pero que sí pueden emplearse y explotarse para realizar ciertas actividades; además otorgan ventajas comparativas a los municipios.
- *Debilidades:* son aquellos factores internos que constituyen una situación desfavorable o deficiente, así como una carencia que debe superarse para poder cumplir con determinados objetivos.
- *Amenazas:* son aquellas situaciones externas que provienen del entorno, que no pueden controlarse y que afectan el cumplimiento de los objetivos.

El análisis de cada uno de los elementos anteriores no se limita solo a un enlistado, sino como su nombre lo indica debe realizarse en base a una matriz, donde exista el cruce de información de manera lógica, a partir de la cual sea

posible diseñar adecuadamente estrategias de desarrollo, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 4. Matriz FODA.**

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

**FUENTE:** Elaboración propia

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

A partir del diagnóstico y análisis de las variables de estos cuatro elementos es posible contar con información confiable que permita orientar con certidumbre las estrategias de desarrollo. Cabe desatar que dado que la PE es flexible, resulta importante actualizar continuamente los diagnósticos FODA, con el objeto de valorar la pertinencia de una estrategia, y en todo caso poder realizar posibles adaptaciones o modificaciones en un contexto cambiante.

Al respecto Víctor Manuel M. Chávez apunta que:

El sistema de Planeación Estratégica debe tomarse como un proceso continuo de cambio mediante el cual se realiza la formulación de planes en el

corto, mediano y largo plazos; se analizan las fortalezas y las oportunidades contra las debilidades y amenazas para contrarrestar los efectos, creando un equilibrio que permita mejorar los procesos y estructuras orgánicas; mejorar la calidad de los productos y servicios de acuerdo con las necesidades y las expectativas de los clientes internos y externos; y por último, se busca la mejora continua de los sistemas de evaluación del desempeño, para la medición de resultados en forma periódica lo que permitirá que haya una retroalimentación de medidas tanto preventivas como correctivas necesarias, para su óptimo funcionamiento<sup>70</sup>.

*b) Matriz de Gestión del Tiempo:*

La Matriz de Gestión del Tiempo (MGT) permitir definir la agenda pública de gobierno, en base a la identificación y selección de aquellas acciones que son más urgentes e importantes respecto de otras:

**Tabla 5.** Matriz de Gestión del Tiempo.

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

**FUENTE:** Elaboración propia.

Los cuadrantes de la MGT permiten determinar dentro de un rango de prioridades aquellas acciones que de acuerdo a su papel estratégico deben estar o no integradas en la agenda pública de gobierno, por ejemplo:

<sup>70</sup> VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ, op., cit., pág. 299.

- a) El cuadrante 1 engloba aquellas acciones que deben realizarse de manera inmediata, que pueden representar problemas apremiantes, crisis o actividades con plazos a vencer, por lo que ocupan una alta prioridad.
- b) El cuadrante 2 son aquellas acciones preventivas y prioritarias, que deben realizarse antes de que adquieran el carácter de urgente o conlleven a la atención de un problema mayor, dado que no fue atendido en tiempo y forma; en estos casos se cuenta con una holgura de tiempo para decidir cuándo debe realizarse.
- c) El cuadrante 3 se refiere a aquellas acciones que a pesar de no ser prioritarias, representan ciertas urgencias que deben atenderse y formar parte de la agenda pública de gobierno.
- d) El cuadrante 4 son acciones que en un determinado periodo de tiempo se justifica su no ejecución, dado que no representan una prioridad y urgencia, y que por consiguiente, no forman parte de la agenda pública de gobierno.

### **3.2. CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL**

Aunque la PE es una herramienta que puede ser utilizada en el sector privado y público, cabe destacar que su implementación a nivel local debe considerar las particularidades de la gestión pública municipal en cuestión. Tal como se puede observar en el primer capítulo, la gestión municipal evidentemente no actúa, se organiza y estructura de igual manera que en los demás ámbitos de gobierno y que en otros municipios, por lo que es importante que la implementación de enfoques de Planeación Estratégica consideren las particularidades que caracterizan a los procesos de planeación en cada municipio, para lo cual resulta de utilidad conocer su contexto jurídico, de planeación e institucional.

#### **3.2.1. MARCO JURÍDICO**

La planeación es una función y obligación legal de los gobiernos municipales. El marco jurídico que regula la planeación a nivel local responde a una serie de disposiciones normativas que cada entidad y municipio establece conforme a

su propio contexto, por lo que varía dependiendo de la localidad a que se hace referencia.

Cabe destacar que a pesar de la diversidad jurídica que caracteriza los procesos de planeación a nivel municipal, existe un marco común de referencia, en el que es frecuente observar la obligatoriedad de que los municipios realicen ejercicios de planeación democrática y cuenten con Planes de Desarrollo. Sin embargo, esa obligación legal no siempre es vista como una oportunidad para definir la carta de navegación de la gestión pública municipal, sino más bien, suele minimizarse su importancia y en ocasiones la formulación de los Planes es realizada con el mero objeto de cumplir con un requisito legal.

En este sentido, es importante revalorizar el rol que juega la planeación para la dirección efectiva de la gestión pública municipal, y de observar que su obligación legal representa un escenario de oportunidad, por lo cual resulta elemental conocerlo. Desde esta perspectiva a continuación se mencionan las distintas disposiciones legales que regulan la planeación municipal:

**Diagrama 6.** Marco jurídico de la planeación.



**FUENTE:** Elaboración propia.

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

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

El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo cual debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general. Asimismo, establece en el artículo 26 que el sistema de planeación del desarrollo debe ser democrático e imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación.<sup>71</sup>

A partir de dichos preceptos constitucionales se determina la importancia de que la planeación del desarrollo sea democrática y se genere a través de políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas.

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

---

<sup>71</sup> Cfr. Art. 25 y 26, CPEUM.

*b) Ley de Planeación (LP):*

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

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.<sup>72</sup>

A pesar de que la LP versa sobre la planeación nacional del desarrollo, es importante destacar que, la planeación en los estados y municipios responde a un alineamiento estratégico que debe generarse entre los tres ámbitos de gobierno, razón por lo que, es relevante conocer cuáles son los mecanismos que permiten establecer los medios de coordinación entre éstos. Bajo esta premisa la LP es de importante observancia ya que señala entre otras cosas:

- Las disposiciones generales sobre la planeación nacional del desarrollo.
- Sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Sobre la congruencia de los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales con el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>72</sup> Art. 3, LP.

- La obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo.
- Sobre la coordinación entre la federación y las entidades federativas para el cumplimiento del Plan, etc.

*c) Constitución Política estatal:*

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

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

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

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

I. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva, los indicadores de desarrollo social y humano, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los Ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos, en su caso.<sup>73</sup>

*d) Ley Orgánica Municipal de la entidad:*

De igual forma, cada entidad federativa cuenta con una Ley Orgánica Municipal o disposición jurídica aplicable, en la que se regula el Poder Municipal y se determinan los criterios generales para que los municipios patenten su autonomía a través de la planeación de sus proyectos de desarrollo, siempre con apego a las atribuciones que les competen.

*e) Ley de Planeación estatal:*

La Ley de Planeación de cada entidad federativa establece el proceso de planeación del desarrollo estatal y municipal. Su existencia refleja la necesidad de contar con un marco jurídico sobre planeación y de ubicarla en su propia dimensión jurídica, en función de la importancia que tiene para la dirección efectiva de la gestión pública del desarrollo local.

La Ley de Planeación de cada entidad federativa u ordenamiento legal aplicable, reconoce los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política estatal correspondiente. La LP es un instrumento que sienta las bases legales para la articulación entre los distintos sistemas de planeación, sea nacional, estatal y municipales.

A manera de ejemplo, el Estado de México es una de las entidades a nivel nacional que ha logrado consolidar un marco jurídico moderno en materia de planeación, porque actualmente cuenta no solo con una Ley de Planeación Estatal y Municipal, sino con su Reglamento, además de que al inicio de gestión de los Ayuntamientos electos de la entidad, se publica el “Manual para

---

<sup>73</sup> Art. 139, *CPELySM*.

la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal”, el cual regula específicamente la formulación de dicho instrumento, incorporando las siguientes innovaciones:

- Establecen a la Planeación Estratégica como metodología para la elaboración del PDM.
- Determinan los elementos y componentes mínimos de un PDM.
- Regulan los mecanismos de planeación democrática.
- Establecen la importancia de que exista la alineación entre los distintos sistemas de planeación.
- Reconocen la flexibilidad de la PE y dota de mecanismos para realizar su reconducción y actualización, cuando las circunstancias así lo requieran.
- Establecen la necesidad de generar consenso y articular la participación de los distintos actores locales en la hechura de las políticas públicas.
- Reconocen las oportunidades de los municipios como gobiernos de proximidad.
- Promueven la edificación de proyectos de desarrollo local con base a la identidad colectiva y potencialidades endógenas de cada municipio.
- Reconocen que la edificación del desarrollo nacional nace desde los municipios, no obstante, resalta la importancia de que las estrategias de desarrollo entre los distintos niveles de gobierno sean una expresión de congruencia.
- Establecen los mecanismos para articular la Planeación con el Presupuesto como marco de la Gestión para Resultados.
- Promueven que el ejercicio del gasto sea aplicado para el cumplimiento de las estrategias de desarrollo.
- Establecen la necesidad de contar con Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación encargadas de vigilar y garantizar la aplicación de los procesos de Planeación Estratégica y de su articulación con los sistemas de Presupuesto basado en Resultados.
- Regulan la participación de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal.

f) *Reglamentos Municipales:*

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

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>74</sup>

Bajo esta premisa constitucional los municipios tienen la facultad para emitir disposiciones reglamentarias y normativas que regulen los diferentes aspectos de la vida municipal; de tal forma que, la planeación del desarrollo y hechura de las políticas públicas deben observar y cumplir con un conjunto de disposiciones que son aprobadas por el cabildo.

Dado el escenario de oportunidad que tienen los municipios en razón de su facultad reglamentaria, existe un universo de posibilidades para que los municipios determinen sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, por lo cual es imposible establecer un marco común de referencia sobre aquellos reglamentos que deban observarse y cumplirse para la planeación del desarrollo local. En consecuencia, todo ejercicio de planeación en el ámbito municipal no solo debe cumplir con el marco jurídico a nivel federal y estatal que al respecto corresponde, sino también, con lo que a nivel municipal le atañe.

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

---

<sup>74</sup> Art. 115, CPEUM.

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

Sin embargo cabe destacar la importancia sustantiva de que los municipios en general cuenten con reglamentos de planeación, donde no solo se revalorice la importancia de la planeación y se ubique en su justa dimensión con respecto a los procesos de gestión pública y del desarrollo local, sino que también permita consolidar un marco jurídico municipal que sea una plataforma para institucionalizar sistemas de planeación exitosos y que contribuyan a la modernización de la gestión pública municipal.

### **3.2.2. MARCO DE PLANEACIÓN**

El marco de planeación se refiere a la articulación necesaria que debe existir entre los sistemas de planeación nacional, estatales y municipales; dicho marco está estrechamente ligado a la evolución histórica y debate teórico sobre el desarrollo, ya que es a través de este como se da la relación entre los distintos ámbitos de gobierno para la edificación de los proyectos de desarrollo.

El desarrollo local es un enfoque que desecha la idea de que la edificación del desarrollo nacional es meramente una cuestión que depende de la federación o de estrategias homogéneas y verticales que no consideran las especificidades de cada localidad, por el contrario, promueve un enfoque donde se revalorice a los municipios como agentes centrales para promover su propio progreso conforme a su contexto e identidad, donde el desarrollo nacional se construye de manera plural y democrática, con la suma de la heterogeneidad de proyectos de desarrollo local, los cuales permiten potenciar el desarrollo nacional, y donde cada ámbito de gobierno en el marco de sus competencias debe generar una intervención fundada en la cooperación y respeto.

Bajo estas premisas el marco de planeación permite comprender como la planeación del desarrollo local en el ámbito municipal, se inscribe en el Pacto Federal, como parte de un Sistema Nacional y Estatal de Planeación Democrática, los cuales sientan las bases para impulsar la coordinación de los tres ámbitos de gobierno, sobre objetivos y estrategias comunes o que en esencia comparten.

**Diagrama 7.** Marco de la planeación municipal.



**FUENTE:** Elaboración propia.

Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 establece que:

Nuestra Constitución establece el Pacto Federal como la forma de organización política más adecuada para promover el desarrollo equilibrado de las partes que integran la nación. Sin embargo, una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios.

Por tanto es imperativo avanzar hacia un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales. En la construcción de un federalismo articulado es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios. A través de

mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental podremos alcanzar las grandes Metas Nacionales.<sup>75</sup>

Los distintos sistemas de planeación democrática se integran por el conjunto de planes y programas que cada ámbito de gobierno establece, los cuales son los principales instrumentos que permiten detonar los procesos de relaciones intergubernamentales, pero también de articulación entre sociedad y gobierno.

Luego entonces, no deben confundirse los principales planteamientos teóricos que promueve el enfoque del desarrollo local, los cuales aunque desechan la idea de que el desarrollo no es un proceso homogéneo y jerárquico, sino heterogéneo y “desde abajo”, ello no implica que los municipios se desliguen y minimicen la participación de la federación y los estados en la edificación de un auténtico desarrollo, por el contrario, es indispensable pensar en las virtudes que representa la cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno, lo cual puede permitir potenciar recursos, estrategias y obtener mejores resultados. En suma, la articulación entre los distintos sistemas de planeación democrática representa una oportunidad para fortalecer las relaciones intergubernamentales y para definir estrategias compartidas que sean una expresión de corresponsabilidad.

No obstante, la alineación entre los distintos sistemas de planeación no suele ser una tarea sencilla, en realidad la situación es más compleja, ya que existen diversas amenazas que propician deficiencias en su vinculación, como pueden ser la falta de voluntad política de los gobiernos o partidos políticos, aunado al hecho de que existen desfases sobre los periodos de gestión entre los distintos gobiernos, es decir que en ocasiones los procesos de alternancia política que se generan en los distintos ámbitos de gobierno y en tiempos diferentes, produce que gobiernos comiencen sus periodos de gestión y planeación, cuando otros están por terminar o se encuentran a la mitad de su

---

<sup>75</sup> GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pág. 30, dirección en internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta 27 de marzo de 2014.

periodo. Dichos aspectos merman una adecuada vinculación entre los sistemas de planeación democrática.

Sal respecto Fernando Juárez señala que:

Si bien, el Sistema Nacional de Planeación Democrática insta a los estados y municipios a participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como coadyuvar a la coordinación para ejecutar las acciones, es claro que no todos los gobernantes de los estados y municipios participan. Esto debido a las diferencias en los periodos y temporalidades que prevalecen entre los tres ámbitos de gobierno. Es decir, no todos los gobiernos estatales coinciden en el mismo periodo sexenal de gobierno y a su vez no todos los municipios coinciden con sus gubernaturas, lo que implica que hay estados que comienzan uno o dos años antes que el gobierno federal y acorde con sus leyes de planeación, sólo tienen de 4 a 6 meses para establecer su Plan Estatal de Desarrollo, el cual está coordinado con el Plan Nacional de Desarrollo saliente, y que quedará sin vigencia, interrumpiendo los procesos de alineación de la planeación.

Por el contrario, si son estados que entraron un o dos años después, si bien se pueden alinear con el Plan Nacional de Desarrollo, éstos no participaron en la elaboración del mismo, por lo que sus acciones ya están acotadas por lo que dicta el PND. En la esfera municipal se replica la misma situación respecto el gobierno estatal, pero además se agudiza la alineación con respecto al Plan Nacional de Desarrollo, sobre todo porque su temporalidad es incluso menor.<sup>76</sup>

### **3.2.3. MARCO INSTITUCIONAL**

El marco institucional se refiere al conjunto de autoridades de gobierno y de la sociedad que intervienen en los procesos de Planeación Estratégica, y de quienes dependen el éxito o fracaso de su realización. La PE es un proceso interactivo, donde es fundamental y vital la interacción entre diversos actores.

---

<sup>76</sup> FERNANDO E. GUERRERO, *Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal: Base para Impulsar la Competitividad Local*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, págs. 117-118.

De esta forma, a manera de ejemplo a continuación se identifican los principales actores de gobierno que de acuerdo a sus atribuciones participan decisivamente en los procesos de Planeación Estratégica municipal en el Estado de México, conforme lo establece la normatividad aplicable:

- *Ayuntamientos*: Son la instancia política encargada de analizar, discutir y aprobar el PDM que el Presidente Municipal somete a su consideración, y cuando es el caso, también de las reconducciones al PDM. Además de que es la instancia ante la cual el Presidente debe rendir cuentas sobre los resultados de su ejecución.
- *Presidente Municipal*: Es el responsable de dirigir el proceso de Planeación Estratégica y de rendir cuentas ante la sociedad, el Ayuntamiento, los organismos de planeación, control y fiscalización municipales y estatales sobre los resultados de la ejecución del PDM.
- *Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación*: Es la estructura técnico y administrativa de apoyo para la integración del Plan. Además de ser la encargada de vigilar y verificar que la asignación y ejecución del gasto público sea destinado para el cumplimiento de los objetivos y estrategias del desarrollo; asimismo tiene la función de realizar las evaluaciones del PDM.
- *Contraloría Municipal*: Es la encargada de controlar y fiscalizar el adecuado cumplimiento de los objetivos y estrategias del desarrollo, y que el ejercicio de los recursos sea destinado para su cumplimiento.
- *Tesorería Municipal*: Conjuntamente con las Unidades de Planeación, son las responsables de garantizar la adecuada articulación entre el Plan-Presupuesto-Programas. Adicionalmente es responsable de la administración de la Hacienda Pública Municipal.
- *Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal*: Es el organismo público municipal que tiene por objeto definir e instrumentar los mecanismos de concertación y participación ciudadana dentro de los procesos de planeación. También es la encargada de dictaminar la formulación del PDM para que sea presentado ante el Ayuntamiento

para su aprobación, y de igual forma para presentar los informes de ejecución del Plan o sus reconducciones. Además de ser el instrumento de coordinación para articular la planeación municipal al Sistema Estatal de Planeación Democrática.

- *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México*: es la instancia coordinadora del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.
- *Órgano Superior del Estado de México*: Es el órgano técnico del Poder Legislativo del Estado de México, encargado de revisar y fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos, y que éstos sean destinados para la concreción de sus objetivos y estrategias del desarrollo.

Dado que el enfoque de Planeación Estratégica es guiado por un sentido general de dirección y es un instrumento de movilización, no puede dejar de considerarse la intervención de actores y líderes locales que juegan un rol fundamental en el diseño de la estrategia de desarrollo, el proyecto de futuro y en la hechura de las políticas públicas. La PE es una herramienta que permite establecer puntos de encuentro y una coordinación sostenida entre aquellos actores que tienen las capacidades y/o recursos para intervenir e incidir positivamente en el desarrollo local.

Desde esta perspectiva la Planeación Estratégica para que sea guiada por un sentido general de dirección y sea un auténtico instrumento de movilización y articulación social, debe incluir la participación de los siguientes líderes sociales y actores locales:

- a) Autoridades Auxiliares.
- b) Consejos de Participación Ciudadana.
- c) Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades.
- d) Otros actores locales con capacidad y/o recursos para influir en los resultados de las estrategias de desarrollo local e intervenir en la hechura de las políticas públicas.

### 3.3. FINES Y ELEMENTOS DE UN PLAN ESTRATÉGICO

Un Plan Estratégico no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento para la dirección efectiva de la gestión pública. En este sentido, las finalidades de un Plan no es el cumplir con un requisito legal o tener un documento para su archivo, como suele suceder en ocasiones; en realidad los fines de un Plan son el contar con una estrategia de gestión para el desarrollo local, el trazar un proyecto de futuro integral y compartido, que sea la plataforma para impulsar la articulación de los distintos actores locales en la hechura de las políticas públicas, así como la administración racional de los recursos públicos.

Para María García Pizarro las finalidades de un Plan son el definir una estrategia e identificar sus proyectos clave, así como la creación de conciencia sobre la importancia de reconocer, construir y gestionar interdependencias entre los distintos actores locales.<sup>77</sup>

Tal como se ha mencionado anteriormente, los municipios tienen la oportunidad de hacer de sus Planes de Desarrollo Municipal verdaderos Planes Estratégicos, que sean instrumentos para la dirección efectiva de la gestión pública municipal, para lo cual es importante que en su proceso de formulación incorporen los siguientes elementos o componentes mínimos y necesarios:

- a) Para identificar y analizar la situación presente se requiere:
  - Diagnóstico.
- b) Para establecer y trazar el modelo de futuro y su estrategia de gestión del desarrollo local se requiere:
  - Visión.
  - Misión.
  - Objetivos.
  - Estrategias.
  - Líneas de acción.
  - Metas.

---

<sup>77</sup> Cfr. MARÍA GARCÍA PIZARRO, op., cit., pág. 47.

- Indicadores.
- c) Para la vinculación del PDM con los sistemas de planeación estatal y nacional se requiere:
  - Estrategia de vinculación entre los sistemas de planeación democrática.
- d) Para la articulación del Plan con el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales se requiere:
  - Estrategia de gestión o instrumentación del Plan.
- e) Para el esquema de evaluación del Plan y los Programas se requiere:
  - Estrategia de evaluación de la gestión pública municipal.

### **3.4. FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

El proceso de Planeación Estratégica para la hechura del Plan de Desarrollo Municipal se integra por las siguientes cuatro etapas:

- Primera etapa: Organización.
- Segunda etapa: Diagnóstico.
- Tercera etapa: Formulación.
- Cuarta etapa: Discusión y aprobación.

Es importante mencionar que el proceso de hechura de un PDM se refiere únicamente a las etapas para la formulación del documento rector y no hace referencia a las etapas necesarias para su gestión, en razón de que la instrumentación del PDM se realiza a través de otros instrumentos como son el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales. No debe confundirse el rol que juega el Plan y la Planeación Estratégica, los cuales son instrumentos y herramientas que permiten la dirección efectiva de la gestión pública municipal, y los cuales deben articularse con otros para materializar los resultados de las políticas públicas.

Cabe destacar que el proceso que se describe a continuación, establece aquellos criterios que orientan fundamentalmente el proceso de Planeación

Estratégica, no obstante su propia instrumentación y contenido depende de la creatividad y contexto de cada municipio; de tal forma que pueden identificarse un sin número de experiencias distintas y con características específicas que muestran que la Planeación Estratégica a pesar de ser una función sustantiva en la gestión pública municipal, se realiza de manera particular y heterogénea, donde cada municipio la adapta y desarrolla de acuerdo a sus propias circunstancias y contexto.

### **3.4.1. PRIMERA ETAPA: ORGANIZACIÓN**

La etapa de organización es fundamental porque permite disponer de los insumos necesarios y establecer los tiempos críticos para que las etapas posteriores se lleven de la mejor manera; para lo cual es importante considerar al menos los siguientes aspectos:

- a) Integración de la COPLADEMUN.
- b) Organización interna y definición de la ruta crítica a seguir.
- c) Definición de la metodología y estructura del Plan.
- d) Definición y aprobación de los mecanismos de participación.

#### *a) Integración del COPLADEMUN:*

La integración de la COPLADEMUN debe ser el punto de partida para la hechura del PDM, dado su rol sustantivo y protagónico que desempeña como parte integrante del proceso de formulación del Plan y sus etapas posteriores. Uno de sus funciones sustantivas, es la de definir los mecanismos de participación ciudadana que son necesarios para que la Planeación Estratégica logre transformar la apatía, dispersión y disenso, en un proyecto de desarrollo local que sea compartido.

*b) Organización interna y definición de la ruta crítica a seguir:*

En este aspecto es necesario que los responsables de la Planeación Estratégica municipal se organicen internamente y definan sus roles y tareas específicas, con el objeto de establecer una estructura que permita la realización de la PE; adicionalmente es importante contar con una ruta crítica que sea el esquema a partir del cual se definan de manera concreta las tareas sustantivas, los tiempos y los responsables de su realización.

*c) Definición de la metodología y estructura del Plan:*

La organización externa del Plan significa identificar la metodología a emplear y la estructura del mismo, para ello es necesario que se empiecen a visualizar y definir aquellas áreas de intervención o directrices de la acción pública local, que no solo permitirán trazar la estrategia de desarrollo, sino también orientar los mecanismos de participación ciudadana.

Cabe destacar que la organización de la estructura del Plan no arranca de cero, ya que la plataforma electoral es un fuerte insumo para definir la orientación del contenido del PDM y las directrices a partir de las cuales se organizara la participación ciudadana.

*d) Definición y aprobación de los mecanismos de participación:*

Como parte de la etapa de la organización no solo debe considerarse la organización interna y la definición de la estructura que dirigirá el proceso de Planeación Estratégica, así como la metodología y estructura del PDM, sino también deben sentarse las bases para organizar la participación ciudadana y de los distintos actores locales, quienes serán centrales para consensar un modelo de desarrollo compartido.

Al respecto es necesario que la COPLADEMUN analice, discuta y apruebe los mecanismos de participación ciudadana para conducir una planeación

democrática. Adicionalmente, en mucho depende el contar con un plan de comunicación y de poder de convocatoria, para que el proceso de participación tenga un alto impacto y se logre cumplir adecuadamente con los fines del Plan.

### **3.4.2. SEGUNDA ETAPA: DIAGNÓSTICO**

La metodología de la Planeación Estratégica promueve la realización de diagnósticos donde la identificación y análisis de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que caracterizan la situación presente en cada una de las áreas de intervención de la gestión del desarrollo local, den la pauta para diseñar buenas estrategias, las cuales permitan orientar un proyecto a futuro.

Desde esta perspectiva la etapa de diagnóstico es crucial, ya que de mucho depende la calidad de los diagnósticos para poder generar una dirección efectiva de la gestión pública. Cuando no se conoce la naturaleza y la situación presente en que se encuentra el municipio, es probable que la acción de gobierno sea deficiente e ineficaz.

Para Martínez Chávez la importancia de realizar diagnósticos en las organizaciones públicas es fundamental, y considera que, una deficiente metodología en su integración, así como el desinterés y la malinterpretación de su acción y aplicación, puede mermar su valor e impacto dentro de los procesos de toma de decisiones. En tal sentido define al diagnóstico como un instrumento de decisión, un instrumento de la estrategia de supervivencia o reproducción de la organización y como un documento, que puede o no llevar a tomar medidas prácticas a partir del contenido, en el que puede distinguirse lo que se busca, lo que se encuentra y lo que se presenta en la realidad.<sup>78</sup>

En este sentido es importante que los diagnósticos que se realicen cumplan al menos con los siguientes elementos:

---

<sup>78</sup> Cfr. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ, op., cit., pág. 14.

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

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

Para evitar caer en el estudio enciclopédico, antes de iniciar el análisis de la ciudad y de su entorno, es necesario comenzar a determinar los temas críticos alrededor de los cuales se estructura el diagnóstico. Se tratará de un proceso selectivo: preselección de hipótesis y comprobación de su validez en el campo. Esta técnica diferencia el plan estratégico de la mayoría de planes y estudios que se desarrollan extensivamente (en el que se analiza la realidad en toda su amplitud y se deducen conclusiones).<sup>79</sup>

Es importante mencionar que dado el carácter de gestión de proximidad que caracteriza a los municipios, resulta determinante que en la elaboración de los diagnósticos se logre potenciar el acceso a información directa sobre el pulso del municipio que tienen los habitantes, quienes conocen mejor que nadie la situación presente en que se encuentra su localidad.

### **3.4.3. TERCERA ETAPA: FORMULACIÓN**

Durante la etapa de formulación es donde una vez que se tiene identificado el diagnóstico actual del municipio y de las áreas de intervención de la gestión del desarrollo local, se logra definir el proyecto y modelo de futuro, y seleccionar aquellas estrategias que resultan en la mejor alternativa de solución para un problema público determinado.

---

<sup>79</sup> JOSEP MARÍA PASCUAL ESTEVE, op., cit., pág. 111.

La etapa de formulación es donde los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel determinante para promover un proyecto de desarrollo que sea compartido, donde exista diálogo y consenso sobre aquellas estrategias de gestión que habrán de direccionar la acción pública local y que darán la pauta para orientar los esfuerzos públicos, privados y sociales.

Con estas premisas puede decirse que los objetivos de la etapa de formulación del Plan de Desarrollo Municipal son los siguientes:

- Generar consenso sobre aquellos elementos del Plan que establecen y trazan el modelo de futuro y su estrategia de gestión del desarrollo local.
- Definir la estrategia de vinculación entre los sistemas de planeación democrática.
- Definir la estrategia de gestión o instrumentación del Plan.
- Definir la estrategia de evaluación de la gestión pública municipal.

#### **3.4.4. CUARTA ETAPA: DISCUSIÓN Y APROBACIÓN**

Una vez que se ha integrado el documento del PDM, la siguiente etapa consiste en su discusión y aprobación, la cual debe realizarse sobre tres vertientes:

##### *I. Discusión y aprobación por la COPLADEMUN:*

Previo a someter para su discusión y aprobación del PDM ante el máximo órgano de gobierno, que es el Ayuntamiento, la COPLADEMUN debe discutir, aprobar y emitir su dictamen sobre el Plan, vigilando que cumpla con el proceso de formulación democrática y con las disposiciones normativas que regulan el proceso de Planeación Estratégica. Posteriormente el Presidente Municipal presenta el PDM para su análisis, discusión y aprobación ante el Ayuntamiento.

## *II. Discusión y aprobación por el Ayuntamiento:*

El Ayuntamiento es un cuerpo eminentemente político, con intereses e ideologías partidistas y sociales, de tal forma que la negociación y consenso final del PDM suele generarse con los Síndicos y Regidores municipales, quienes como Cabildo, tienen la última palabra para decidir sobre el proyecto rector de la gestión del desarrollo local.

El análisis, discusión y aprobación del PDM es uno de los actos políticos y jurídicos más importantes que realiza el Ayuntamiento, al ser el documento rector y central que direcciona los procesos de gobierno municipal durante un tiempo determinado, por lo cual es fundamental que los integrantes del cuerpo edilicio asuman el liderazgo y protagonismo político y social que los caracteriza para impulsar un proceso de Planeación Estratégica, que sienta las bases para que la administración pública municipal realice una gestión eficaz, eficiente, con calidad, honradez y transparencia.

La Planeación Estratégica municipal es una tarea de la alta dirección, quien es representada por los miembros del Ayuntamiento, de aquí la importancia de que los ediles valoren su rol como órgano de gobierno responsable de dirigir la administración pública y de hacer del Plan de Desarrollo Municipal el principal instrumento de gestión del progreso y bienestar social. Cuando los ediles restan importancia al uso y hechura del Plan, están al mismo tiempo evidenciando su falta de compromiso con el desarrollo local, es por ello que desde el enfoque de la Planeación Estratégica se promueve activamente la participación de los Síndicos y Regidores municipales.

Por otra parte, una vez que ha sido aprobado por el Ayuntamiento el PDM, éste adquiere un carácter obligatorio para todas las dependencias que integran la administración pública municipal, las cuales se encargarán de su ejecución y de observar su articulación y congruencia con el Presupuesto y sus Programas Operativos Anuales; además de que se ordena su publicación en el periódico oficial del Ayuntamiento para su conocimiento y divulgación pública.

### *III. Vinculación del PDM al Sistema Estatal de Planeación:*

En razón de que el PDM se enmarca dentro de un contexto de planeación más amplio, donde debe existir una vinculación entre los sistemas de planeación municipal, estatal y nacional, es que una vez que ha sido aprobado debe ser enviado ante las autoridades estatales en materia de planeación, quienes deben verificar la adecuada vinculación entre los sistemas de planeación, en su carácter como instancias encargadas de la coordinación entre los sistemas de planeación.

Cabe destacar que durante la formulación del PDM se debe garantizar el adecuado cumplimiento del marco jurídico y de planeación que regula su integración, ya que de no hacerlo existe siempre la posibilidad de que las instancias de planeación, así como de control y fiscalización estatales, soliciten las modificaciones pertinentes al PDM, lo cual implica que dichos cambios sean sometidos a la deliberación de la COPLADEMUN y del Ayuntamiento.

### **3.5. BENEFICIOS Y RETOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

La Planeación Estratégica municipal es una herramienta que puede generar beneficios y oportunidades para la gestión efectiva del desarrollo local, pero también implica asumir retos y desafíos diversos que se presentan como amenazas para su correcta realización, que pueden incluso llevar a su fracaso.

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

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

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

También implica, identificar aquellos escenarios de acción e intervención en los cuales se debe incidir para promover un desarrollo local que sea integral y multidimensional, que permitan no solo dar forma y sentido a la edificación del modelo de futuro, sino articular las diversas políticas públicas, que ante la complejidad y amplia dimensión del desarrollo deben conducirse sobre una misma dirección.

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

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

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

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

4. Refuerza el liderazgo político de las principales autoridades de gobierno, al asumir un mayor protagonismo y la captación de habilidades para que el Plan sea una plataforma para impulsar la participación, organización y articulación de los actores locales.

5. Disponer de un Plan Estratégico que cuenta con un amplio consenso y de semejante envergadura es una garantía para las inversiones o para atraer una mayor captación de fondos; asimismo, contar con gobiernos con capacidad de articular intereses y captar recursos, promueve el reconocimiento institucional y es aval de una buena gestión.

En cuanto a los retos que enfrenta la Planeación Estratégica se ubican los siguientes:

1. Identificar correctamente a los actores con capacidad para intervenir decisivamente en los resultados de las estrategias de desarrollo local y conseguir su participación e implicación, resulta ser una tarea compleja, porque requiere tener claridad de lo que se pretende conseguir, para saber con quién se debe contar.

2. Debe existir voluntad y compromiso político para la formulación del Plan, pero también para instrumentar su estrategia de gestión.

Uno de los riesgos más comunes de un Plan es su no ejecución, por lo que resulta fundamental lograr la correcta articulación del Plan con el Presupuesto y los Programas Operativos Anuales.

La falta de voluntad política y la deficiencia de las estrategias de gestión que permitan la instrumentación del Plan, han provocado desconfianza sobre su utilidad. No entender que los Planes son instrumentos orientados a la acción, y que su instrumentación está en función de su articulación con el Presupuesto y sus Programas, merma el entendimiento de los beneficios de la PE como función sustantiva de la gestión pública municipal.

3. La formulación de proyectos de desarrollo local a futuro implica que su diseño sea congruente con los límites que implican los recursos disponibles. Crear expectativas que no pueden cumplirse genera insatisfacción e incluso puede llegar a generar conflictos, por lo cual es importante que la estrategia de gestión considere los criterios de factibilidad y viabilidad, para que no se asuman compromisos que posteriormente no podrán cumplirse.

Si bien es cierto que la planeación es flexible y adaptable a las circunstancias de un entorno cambiante, no significa que ésta se sustente en suposiciones sin fundamento.

4. La comunicación del plan debe generar confianza y sensibilidad hacia los ciudadanos y diversos actores locales, con el objeto de potenciar su participación en la hechura de las políticas públicas.

5. Se debe contar con una organización y estructura administrativa que garantice la instrumentación y gestión del Plan.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. MARÍA GARCÍA PIZARRO, *op. cit.*, págs. 29-39.



## **CAPÍTULO IV.**

### **INSTRUMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS MUNICIPAL**

#### **4.1. EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS MUNICIPAL**

El Presupuesto Municipal es un instrumento que permite observar las transacciones que genera el gobierno para realizar determinadas acciones o políticas. La concepción moderna del Presupuesto basado en Resultados Municipal (PbRM) asume que el ciclo de gestión o presupuestario es un sistema integral, donde lo más importante no son las transacciones, los insumos o procedimientos que se realizan, sino los resultados, impacto o el desempeño obtenido. Este cambio en la filosofía y naturaleza del Presupuesto es un aspecto central para transitar hacia la modernización de la gestión pública, ya que implica abandonar esquemas de actuación donde lo contable, económico y cuantitativo habían dominado el enfoque presupuestario en el ámbito municipal, para dar paso a un enfoque más cualitativo, donde se reconozca y asuma la importancia de contar con una visión multidisciplinaria durante su hechura.

La riqueza del PbRM radica en las oportunidades que representa para la modernización de la gestión pública, ya que la técnica presupuestal que asume permite fortalecer las capacidades de un buen gobierno para mejorar la calidad del gasto público e impulsar políticas exitosas. Un buen gobierno es aquel que cuenta con las capacidades suficientes para hacer una gestión eficaz, eficiente, honrada y transparente, por lo que el PbRM es una herramienta que puede contribuir al éxito de una gestión.

Desde esta perspectiva, el PbRM que se enmarca como parte de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, es una herramienta que permite la modernización de la gestión pública local al incorporar innovaciones metodológicas que fortalecen las capacidades para dirigir efectivamente el ciclo

de gestión y los procesos de toma de decisiones, y que además coadyuva a cumplir con los principios de la GpRD:

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

En este sentido, el PbRM es una herramienta que logra orientar los procesos de toma de decisiones con base en información que sistemáticamente incorpora los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas y del ejercicio del gasto público, lo cual implica que la gestión municipal direcciona sus esfuerzos a cumplirlos y se inserte dentro de un proceso de mejora continua; asimismo, pone énfasis sobre la importancia de tener una articulación armónica y una concatenación lógica entre cada una de las etapas que conforman el ciclo de gestión,<sup>81</sup> las cuales son indivisibles y forman parte de un proceso continuo. Las etapas del ciclo de gestión o presupuestario se retoman con mayor solides y dinamismo con la técnica del PbRM, ya que promueve la incorporación de innovaciones metodológicas en cada una de éstas, de tal forma, que su eje articulador sea su orientación hacia los resultados.

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

El Presupuesto basado en Resultados: es un conjunto de elementos de planeación, programación, presupuestación y evaluación mediante los cuales se programan las actividades alineadas a la asignación del presupuesto, soportadas por herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, incorporen sistemáticamente consideraciones

---

<sup>81</sup> *Ibíd, op., cit.,* pág. 66

sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

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

El PbR pretende que la definición de los programas presupuestarios se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación, estableciendo los objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados y la manera en que las dependencias y entidades públicas ejercen los recursos públicos.<sup>82</sup>

#### **4.1.1. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES**

Con la introducción del PbRM prevalecen los principios presupuestarios clásicos, los cuales se han ido conformando a través de la evolución de la técnica presupuestal en el mundo; no obstante, dadas las innovaciones metodológicas que incorpora el PbRM, es necesaria la adopción de otras. Por tales razones a continuación se mencionan y describen los principios clásicos y modernos que deben considerarse al hablar del PbRM.

Los principios clásicos son los siguientes:

- *Competencia:* quiere decir que la participación dentro del ciclo de gestión o presupuestario, corresponde a diversas dependencias de la administración pública, donde se reconozca el rol del Ayuntamiento, como actor que aprueba y delibera sobre su contenido.
- *Universalidad:* se refiere a que todos los ingresos y egresos del ente público deben estar contenidos en un mismo documento.

---

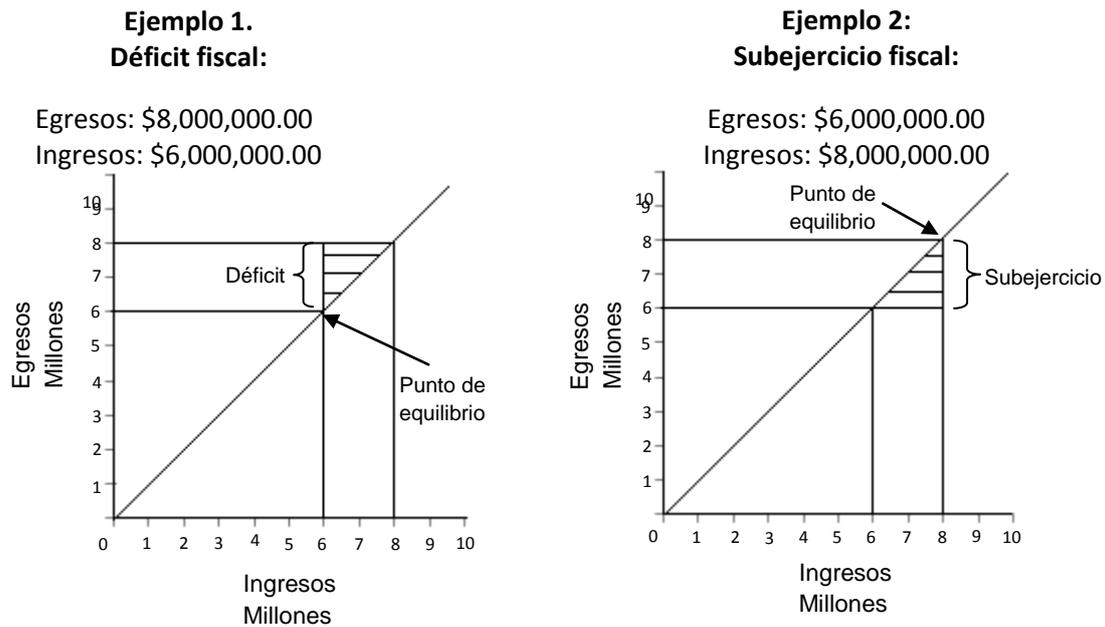
<sup>82</sup> *Ibíd, op., cit., págs. 10 y 11.*

- *Claridad:* establece la importancia de que el presupuesto presente una estructura metódica con criterios uniformes, que permita identificar conforme a la clasificación de ingresos y de egresos su procedencia y destino, respectivamente; lo cual permite el desarrollo eficaz de cada una de las etapas.
- *Unidad:* significa que todos los ingresos y egresos municipales de todas las entidades se integren dentro de un mismo presupuesto y bajo el mismo método.
- *Flexibilidad:* se refiere a la característica de elasticidad de la cual deben estar investidos los presupuestos, dadas las condiciones y entornos cambiantes a las cuales deben adaptarse. Además, se refiere al hecho de que ante las variaciones en ingresos y egresos que puedan generarse, se sustente una mayor movilidad presupuestaria.
- *Especialidad:* se refiere a que cada monto o importe presupuestal previsto, debe ser gastado o invertido para la finalidad contraída y señalada dentro del periodo temporal para el que fue autorizado.
- *Publicidad:* hace referencia a que el presupuesto debe estar al alcance del público.
- *Equilibrio:* se refiere al hecho de promover que los egresos totales sean iguales a los ingresos y que exista estabilidad entre éstos, por lo que el ejercicio del gasto no debe superar, ni ser menor que los ingresos, de tal manera que no exista déficit<sup>83</sup> o subejercicio presupuestal (respectivamente), tal como se ilustra en los siguientes ejemplos:

---

<sup>83</sup> Existen instrumentos de política fiscal como la deuda pública, que puede ser utilizada cuando existen desequilibrios fiscales como el déficit público. No obstante, para que sea un instrumento de política fiscal eficaz, debe considerar que existan siempre las posibilidades de pago.

## Gráfico 1. Déficit y Subejercicio fiscal



**FUENTE:** Elaboración propia.

- *Anualidad:* debe ser aprobado para un determinado periodo de tiempo, cuya aplicación corresponde a un año natural o ejercicio fiscal, dada su orientación a corto plazo.

Con la introducción de la técnica del PbRM es importante identificar y reconocer la adherencia de otro principio moderno e innovador que es fundamental para su éxito, y el cual es el siguiente:

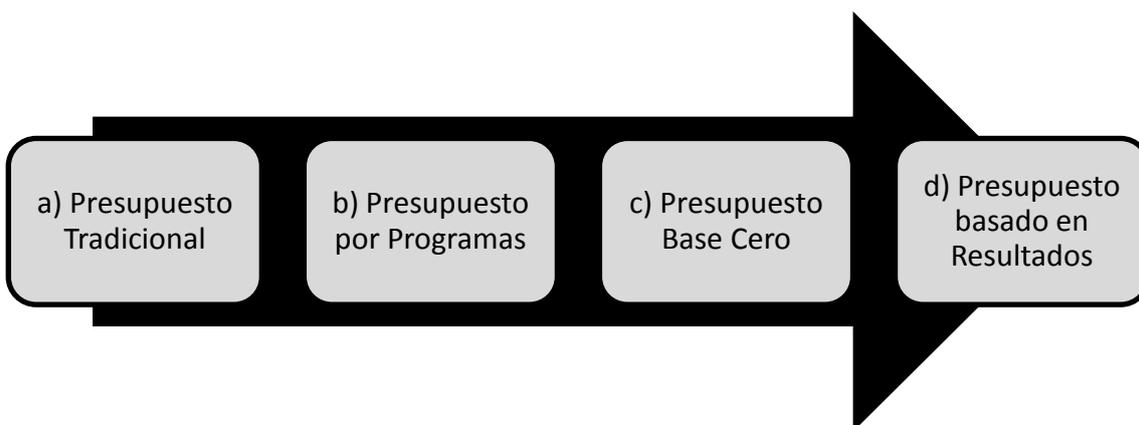
- *Falibilidad:* dicho principio parte del supuesto de que existe el riesgo o posibilidad de fallar o errar, por lo que es importante establecer mecanismos que permitan medir el éxito o fracaso del ejercicio del gasto público, a partir de los cuales sea posible incorporar sistemáticamente información sobre los resultados obtenidos a los procesos de toma de decisiones o del ciclo de gestión.

#### 4.1.2. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ineficaz asignación y administración del gasto público en los gobiernos ha sido un problema permanente y una preocupación latente que ha originado la búsqueda de mecanismos que resuelvan dicha situación y logren un ejercicio racional del gasto público. En este sentido, debe entenderse que la evolución de la técnica presupuestal es reflejo de esta búsqueda continua por encontrar aquellos métodos que permitan encauzar y direccionar eficazmente los procesos presupuestarios y de toma de decisiones.

Desde esta perspectiva la evolución del presupuesto puede entenderse a través de cuatro grandes tendencias que han orientado la hechura del Presupuesto en el sector público y en diversas partes del mundo, y las cuales se muestran en el siguiente diagrama:

**Diagrama 8.** Evolución de la Técnica Presupuestal.



**FUENTE:** Elaboración propia.

##### 4.1.2.1. PRESUPUESTO TRADICIONAL

El Presupuesto Tradicional se enmarca en un contexto donde se planteaba la intervención mínima del Estado en la economía, y en su lugar, se pensaba que el mercado era el mecanismo más eficaz para generar el desarrollo y bienestar de los individuos. Dada la escasa participación del Estado en los asuntos públicos, el proceso presupuestario se circunscribía a proporcionar los elementos básicos para asignar y controlar los recursos financieros, a través de

una programación y clasificación presupuestaria que únicamente planteaba la identificación institucional y por objeto del gasto, es decir, conocer quién y qué gasta.

Esta técnica concebía al Presupuesto con un enfoque netamente cuantitativo, economicista y contable, donde lo importante era administrar las transacciones financieras de la hacienda pública; dicho enfoque mermaba la utilidad del Presupuesto como un instrumento de gestión del desarrollo, aunado al hecho de que generó deficiencias en su articulación con los sistemas de planeación, los cuales guiarían de manera racional las políticas presupuestarias de los gobiernos.

Al respecto señala Fabricio Paredes que:

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

...Las limitaciones se podrían sintetizar como sigue:

- La técnica no se vincula con un proceso consciente y racional de planificación.
- No permite la gerencia por objetivos o resultados, por tanto, diluye la responsabilidad por el logro de las políticas y objetivos institucionales.
- Al no contemplar aspectos físicos de metas y de recursos reales, se dificulta la conformación de indicadores de gestión.
- En consecuencia con lo anterior, dificulta la proyección de presupuestos para ejercicios futuros.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> FABRICIO PAREDES, *Presupuesto Público. Aspectos Teóricos y Prácticos*, primera edición, Publicaciones Vicerrectorado Académico, Venezuela, 2006, pág. 42.

#### 4.1.2.2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Gonzalo Martner señaló a finales de la década de 1960, que debido a las delicadas situaciones fiscales que enfrentaban los países de América Latina durante esa época, muchos de los gobiernos de la región se encontraron ante el imperativo de tener una mejor asignación y administración de los recursos públicos con el objeto de acelerar su desarrollo y mejorar la calidad de vida de las personas. Éste aspecto generó el descubrimiento del Presupuesto como un instrumento estratégico de propósitos múltiples para dirigir la gestión pública y el desarrollo. De tal forma que los países latinoamericanos comenzaron a reformar sus sistemas presupuestarios e introdujeron una técnica donde los recursos no sólo debían administrarse por dependencia y por su clasificación por objeto del gasto, sino también por los distintos programas de propósitos múltiples que realizaba el gobierno, y sus acciones y metas que debían de alcanzarse, lo cual motivó el surgimiento del Presupuesto por Programas.<sup>85</sup>

El Presupuesto por Programas promovía la adopción de un enfoque del Presupuesto como un sistema integral, donde no solo se reflejan las transacciones que realiza el gobierno, sino que además, dichas transacciones deben ser producto de una planeación que logre direccionar el ejercicio del gasto público de manera racional y permita conocer con mayor certeza cómo y para qué se gasta.

Desde esta perspectiva, el Presupuesto se convertía en un instrumento de planeación y gestión del desarrollo, el cual debía transitar hacia un enfoque más cualitativo, que hiciera de la administración del gasto público una tarea donde no solo importan las transacciones económicas que se realizan, sino los bienes y servicios que se producen con éstas, de tal forma que se introducen los POA's como un componente central del Presupuesto.

La mayor aportación del Presupuesto por Programas fue la introducción y desarrollo de los POA's, los cuales son el instrumento que logra clasificar,

---

<sup>85</sup> Cfr. GONZALO MARTNER, *Planificación y Presupuesto por Programas*, novena edición, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1977, págs. 1 y 2.

ordenar, direccionar y articular las acciones de propósitos múltiples con el gasto público, o bien, que logra identificar la información cualitativa o lo que se pretende lograr con los recursos financieros y definir o delimitar el universo de la acción pública local.<sup>86</sup>

En suma el Presupuesto por Programas incorpora en su metodología la relación técnica de “insumo-producto”, la cual vincula y alinea de manera coherente el conjunto de aquellos recursos económicos que serán empleados para la producción de bienes y servicios públicos.

#### **4.1.2.3. PRESUPUESTO BASE CERO**

El Presupuesto Base Cero es una técnica presupuestal que proviene de la iniciativa privada, y la cual ha sido adoptada en el sector público en razón de los problemas que ha significado la asignación de recursos de manera racional y eficaz.

Como bien señala Peter Pyhrr, es común que los funcionarios públicos responsables de ciertos programas, proyectos o políticas se preocupen por justificar únicamente los aumentos en los recursos o créditos económicos que desean obtener, con respecto a los gastos realizados en el año anterior. Dicho aspecto merma la calidad del gasto público, ya que el solo hecho de asumir un enfoque incrementalista en la asignación de los recursos económicos, implica caer en el simplismo de que dichos gastos son necesarios, sin un análisis previo. En este sentido, se lograría tener ahorros y gastos innecesarios si los funcionarios públicos elaboraran su Presupuesto Anual, como si los programas, proyectos o políticas a su cargo fueran totalmente nuevos.<sup>87</sup>

Desde esta perspectiva el Presupuesto Base Cero adopta como premisa central que cada que se integra un Presupuesto debe realizarse como si fuera la primera vez o partir de cero, como su nombre lo indica; de tal manera que las

---

<sup>86</sup> Cfr. SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág.5.

<sup>87</sup> PETER A. PYHRR, *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*, primera edición, Editorial Limusa, México, 1978, pág. 1.

diferentes unidades administrativas responsables de ciertos programas, proyectos o políticas, deben justificar a detalle todos y cada uno de los gastos que realizarán para el ejercicio fiscal en cuestión, con lo cual se pretende abandonar un enfoque meramente incrementalista en la administración del gasto, evitando así que sigan asignándose créditos o fondos en la misma o mayor proporción hacia acciones que no generan buenos resultados o que son innecesarias e incluso obsoletas, y que por consiguiente logran generar ahorros que pueden emplearse sobre acciones prioritarias o necesarias.

El Presupuesto Base Cero, incorpora en su metodología la relación “coste-beneficio”, a partir de la cual es posible adoptar un sistema presupuestario racional que prioriza el gasto hacia aquellas acciones que generan un mayor resultado o que lo justifican plenamente. Esta técnica presupuestal promueve un método que privilegia la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos.

Al respecto Fabricio Paredes señala que:

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

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

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

alternativas y costos necesarios que permitan la materialización de los planes.<sup>88</sup>

El Presupuesto Base Cero al promover que año con año la formulación de los programas, proyectos o políticas se realice como si fuera la primera vez, y que la asignación de los recursos sea mediante la valorización de prioridades a partir de su coste-beneficio, puede contribuir a mitigar lo que Julio Franco Orozco identifica como “*elefantes blancos*” o aquellas acciones que generan poca o nula utilidad, que no resuelven un problema público y que producen gastos onerosos e innecesarios.<sup>89</sup>

Partir de cero en la integración del Presupuesto significa una oportunidad para analizar la viabilidad y pertinencia de la acción pública local, y así evitar que sigan creciendo programas que no resuelven con eficacia y eficiencia los problemas públicos, y que en consecuencia no contribuyen al desarrollo local.

No obstante, a pesar de los beneficios que puede representar la técnica del Presupuesto Base Cero, en México no logró tener una amplia penetración en el sector público, y más cuando se hace referencia al ámbito municipal, dada la complejidad que encierra la metodología y condiciones necesarias que se requieren para poder instrumentarse en las organizaciones públicas.

#### **4.1.2.4. PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

La técnica de presupuestación del PbR se centra específicamente sobre las políticas de egresos, dado que uno de los desafíos más apremiantes de los municipios es hacer más eficaz el gasto público, toda vez que se hayan deficiencias en la forma en que gastan y emplean los egresos de la hacienda pública municipal.

---

<sup>88</sup> FABRICIO PAREDES, *op., cit.*, págs. 42 y 43.

<sup>89</sup> Cfr. JULIO FRANCO OROZCO, *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía Práctica para Transformar Ideas en proyectos Viables*, primera edición, Editorial IEXE, México, 2012, págs. 43, 44, 57 y 58.

De esta forma el PbR retoma como antecedente el Presupuesto por Programas, ya que al igual que éste son los Programas Operativos Anuales el instrumento central alrededor del cual se orienta su metodología, no obstante realiza aportaciones e innovaciones sustantivas en su hechura, ya que promueve que los POA's incorporen sistemáticamente los resultados obtenidos en su ejecución, a través de sistemas de evaluación que permitan observar la falibilidad de su ejecución.

En suma, a diferencia del Presupuesto por Programas que direcciona el gasto público hacia la producción de bienes y servicios, el PbR va más allá, ya que además de lo anterior, plantea que es necesario conocer los resultados o impactos finales que producen estos bienes y servicios. Por ejemplo, ya no basta solo con direccionar el gasto público hacia la entrega de becas escolares, despensas alimenticias o el equipamiento policiaco, sino que además es necesario conocer los resultados que éstos generan, es decir, si en realidad contribuyen a mejorar la calidad de la educación, la pobreza alimenticia o la inseguridad pública. En este sentido el PbR a través de la implementación de sistemas de evaluación, logra generar información de calidad que sistemáticamente se incorpore al ciclo de gestión o los procesos de toma de decisiones, y se traduzca a la postre en una mejor calidad del gasto público.

Con el PbR se consolida el enfoque del Presupuesto como un sistema integral, donde lo más importante no son las transacciones económicas que realiza el gobierno, o los procedimientos o insumos que se utilizan para la producción de bienes y servicios, sino los resultados e impactos sociales que con ello se generan. Lo anterior implica transitar de un enfoque netamente contable, cuantitativo y economicista del Presupuesto, hacia otro que adopte una orientación más cualitativa, y que haga de éste un auténtico instrumento de gestión del desarrollo, con fines y propósitos múltiples.

### 4.1.3. TÉCNICAS DEL PBRM

El Presupuesto basado en Resultados Municipal incorpora una serie de innovaciones metodológicas que logran hacer de éste un pilar de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, así como una técnica moderna e innovadora de presupuestación.

En razón de lo anterior la Metodología de Marco Lógico (MML), se presenta como una técnica del PbRM que logra cumplir con dichos argumentos, ya que es el método a través del cual la hechura de los POA`s permite:

- Articular el Plan-Presupuesto y los distintos niveles de planeación.
- Orientar las etapas del ciclo de gestión hacia resultados.
- Direccionar eficazmente la administración del gasto público.
- Hacer del Presupuesto un instrumento de planeación.
- Establecer los indicadores que conforman el sistema de evaluación.

La MML es una técnica que logra alinear racionalmente los objetivos de la planeación del desarrollo con los objetivos presupuestarios o de asignación del gasto público; es decir que permite orientar los recursos económicos sobre la dirección a donde se quiere arribar, para que el presupuesto no se pulverice en políticas o acciones sin un rumbo claro o se oriente sobre caminos distintos u opuestos. De tal manera que la MML para poder implementarse adecuadamente, necesita previamente la definición correcta del modelo y proyecto de futuro del desarrollo local que se establece en el Plan de Desarrollo Municipal. La MML es la metodología que articula la Planeación Estratégica con el Presupuesto basado en Resultados Municipal, los cuales son los pilares de la GpRD.

Al respecto señala la Secretaría de Finanzas del Estado de México que: La MML permite que al interior de los municipios se desarrollen importantes mejoras para generar resultados, mucho más satisfactorios, pues en vez de definir una sola manera de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en cuanto a la forma de lograr

los resultados y objetivos. Como parte distintiva de éste instrumento, los resultados a alcanzar son determinados con gran detalle, mediante objetivos e indicadores verificables que son precisados de manera coordinada entre los involucrados en la gestión del programa presupuestario.<sup>90</sup>

La MML pretende evitar cuatro problemas frecuentes en la hechura de los Programas de corto plazo:

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

Cabe mencionar, tal como señala Julio Franco Orozco, que la razón por la que año con año los presupuestos de los distintos ámbitos de gobierno aumentan sin mejorar los resultados en las áreas estratégicas de la vida nacional, se debe a que se han creado y se siguen creando programas públicos que no atacan las causas de los problemas; que son hechos a partir de ocurrencias y la carencia de un método que dote de información confiable.<sup>91</sup> Desde esta premisa, la Metodología de Marco Lógico permite que las políticas, programas y proyectos se diseñen y orienten inteligentemente a la consecución de objetivos y estrategias del desarrollo y a la solución eficaz y eficiente de problemas públicos, pero además dota de indicadores que permiten medir y evaluar su éxito o fracaso, y que dichos resultados se incorporen sistemáticamente para la dirección efectiva de la gestión, ya sea para corregir deficiencias, frenar o cancelar acciones innecesarias o para mejorar su desempeño.

---

<sup>90</sup> SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 200.

<sup>91</sup> Cfr. JULIO FRANCO OROZCO, op., cit., pág. 57.

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

- a) Identificación del problema y alternativas de solución.
- b) Matriz de Indicadores para Resultados.
- a) *Identificación del problema y alternativas de solución:*

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

1. Análisis de involucrados.
2. Análisis del problema.
3. Análisis de objetivos.
4. Análisis de alternativas de solución.
5. Estructura Analítica del Proyecto.

*1. Análisis de involucrados:*

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

- Identificar aquellos actores involucrados dentro de una política pública o proyecto.
- Definir sus intereses y enfoque sobre problemas específicos.
- Identificar los recursos con que disponen los actores para intervenir sobre un problema.
- Delimitar sus responsabilidades de acuerdo a los roles que desempeñan.

- Reconocer el interés que cada actor tiene y su posición de cooperación frente a la política o proyecto.
- Identificar los conflictos que cada actor puede tener con respecto a la política o proyecto.
- Identificar la dimensión del consenso que debe promoverse.
- Concluir sobre la viabilidad de una política o proyecto.

El análisis de involucrados debe observar las siguientes posiciones mínimas para conducir una política o proyecto:

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

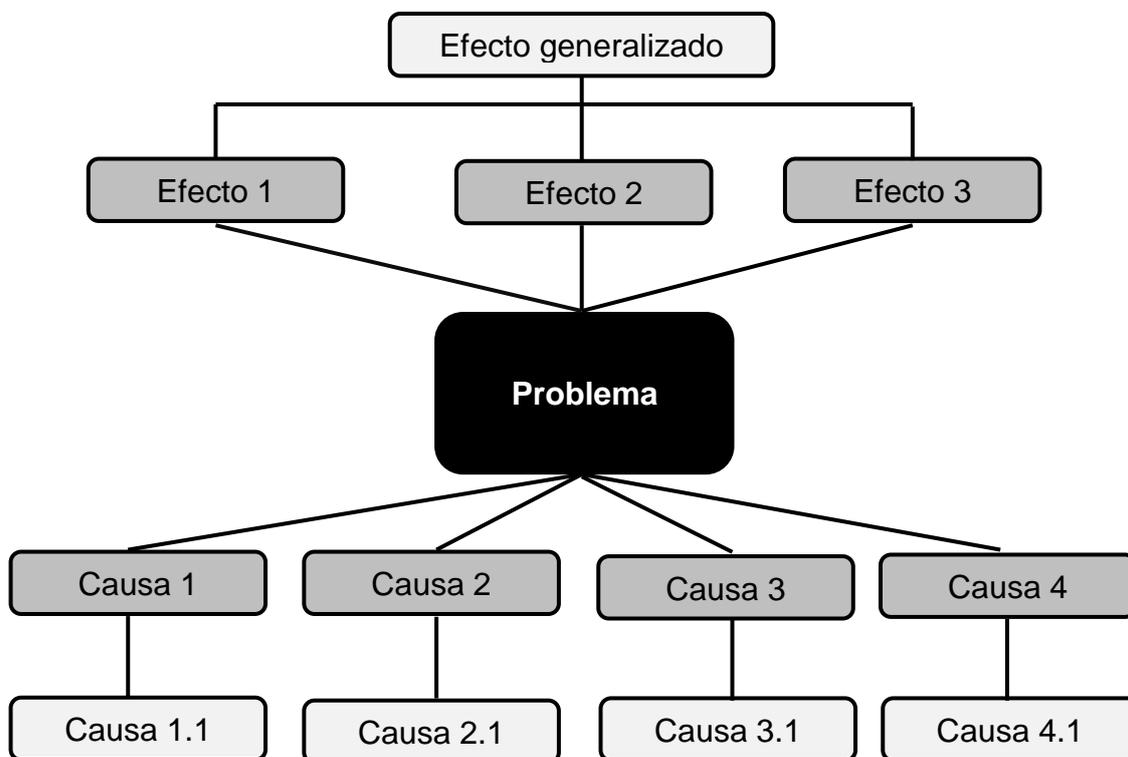
## *2. Análisis del problema:*

Dentro de este elemento se debe ubicar la situación negativa que es necesario revertir y la que se intenta diagnosticar a partir de un árbol de problemas, en el cual se identifican el problema central y las causas y efectos que genera.

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

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

**Esquema 1. Árbol de problemas.**



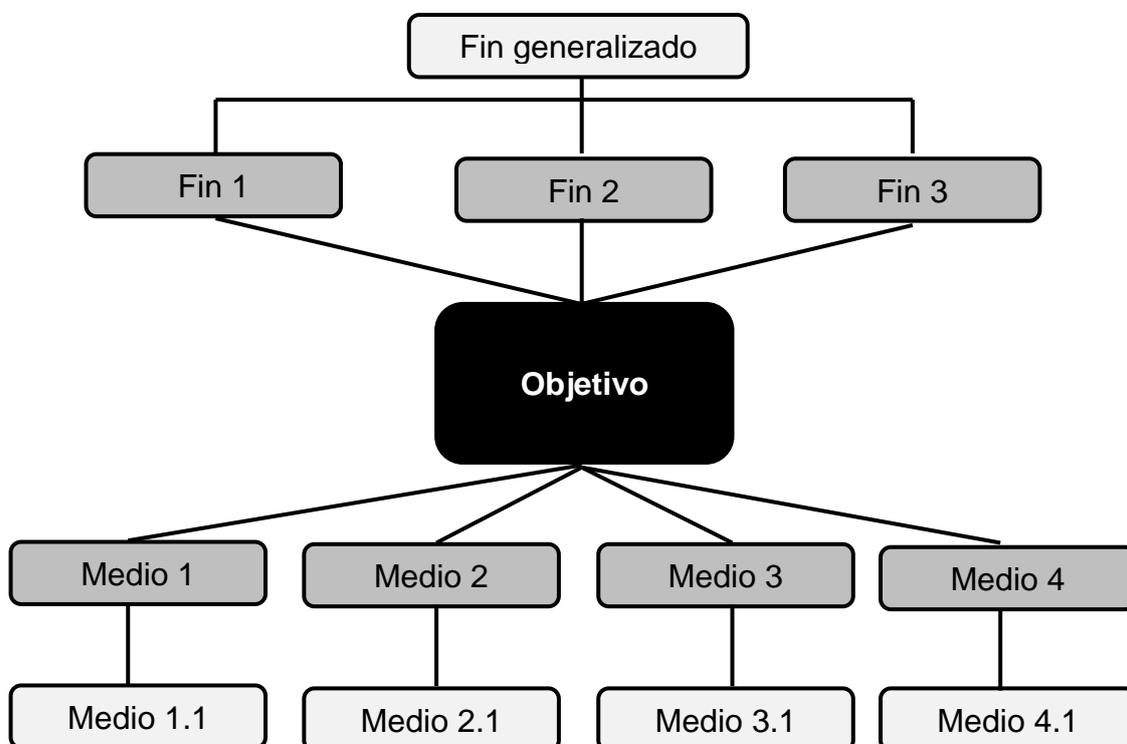
**FUENTE:** Elaboración propia.

### *3. Análisis de objetivos:*

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

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

**Esquema 2. Árbol de objetivos.**



**FUENTE:** Elaboración propia.

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

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

- Ser realistas: deben ser alcanzables con los recursos disponibles, bajo la situación externa en la que se desarrolla el PP.

- Deben tener una temporalidad específica (corto, mediano o largo plazo).
- Deben ser coherentes y garantizar que el logro de cada uno de ellos contribuye al logro de un objetivo de mayor jerarquía o de diferente temporalidad.
- Deben ser medibles, es decir podrán asociársele variables que permitan establecer una comparación del avance.<sup>92</sup>

#### *4. Análisis de alternativas de solución:*

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

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

#### *5. Estructura Analítica del Proyecto:*

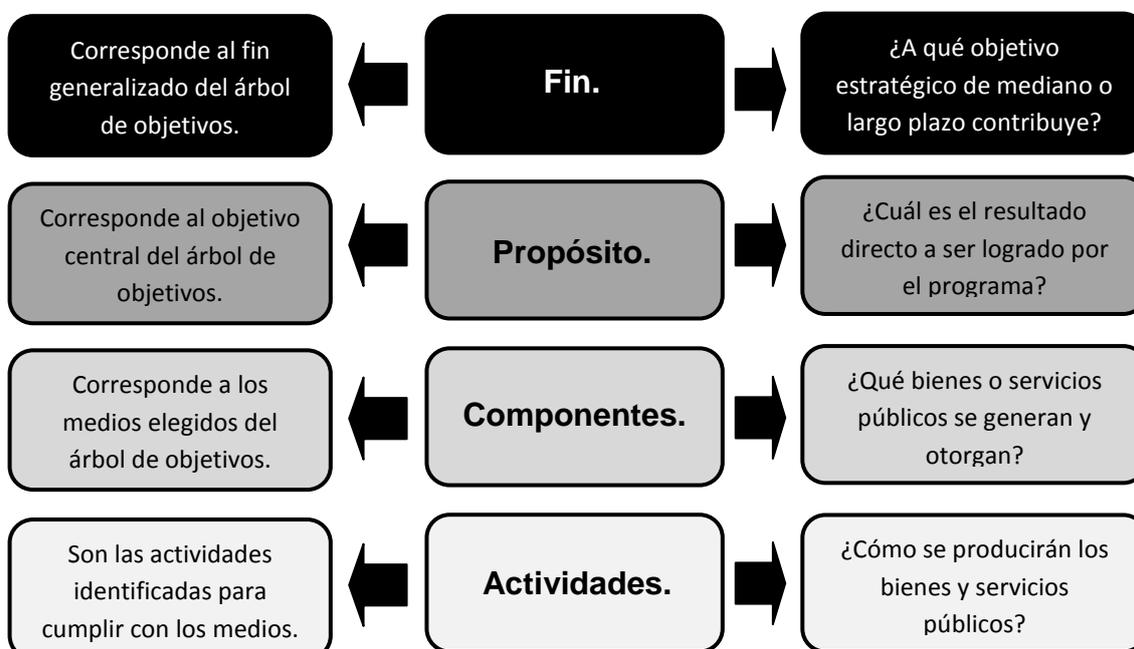
Una vez que se selecciona los medios y se identifican aquellas acciones sustantivas que deben realizarse para cumplirse, se cuentan con todos los elementos para construir la Estructura Analítica del Proyecto (EAP), la cual se traduce en la primera columna de resumen narrativo que integra la Matriz de Indicadores de Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades). De esta forma la EAP esquematiza los niveles jerárquicos de intervención sobre los cuales se realiza una determinada política, programa o proyecto, y su contenido retoma aquellos elementos que forman parte del árbol de objetivos y la selección de alternativas.

---

<sup>92</sup> SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 203.

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

**Diagrama 9.** *Composición de la estructura analítica del problema*



**FUENTE:** Elaboración propia.

*b) Matriz de Indicadores por Resultados:*

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) es la parte de la MML donde recae la esencia de la técnica del Presupuesto basado en Resultados y que da la pauta para direccionar la hechura de los POA's, tal como se ha mencionado en párrafos anteriores.

La MIR se integra por las siguientes columnas y filas, en las cuales se resumen los aspectos más relevantes de una política, programa o proyecto y en razón de los cuales es posible construir el PbRM:

**Tabla 6.** Matriz de Indicadores de Resultados.

	<b>Resumen narrativo</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Fin</b>				
<b>Propósito</b>				
<b>Componentes</b>				
<b>Actividades</b>				

**FUENTE:** Elaboración propia.

*1. Resumen narrativo:*

Es la Estructura Analítica del Proyecto descrita en párrafos anteriores, y en la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades. Dicho resumen asume una lógica vertical para su análisis y entendimiento, es decir que si se realizan satisfactoriamente las actividades, es posible generar los componentes o bienes y servicios públicos; si se entregan los componentes, se logra el propósito; y si se cumple el propósito, se contribuye al cumplimiento del fin establecido.

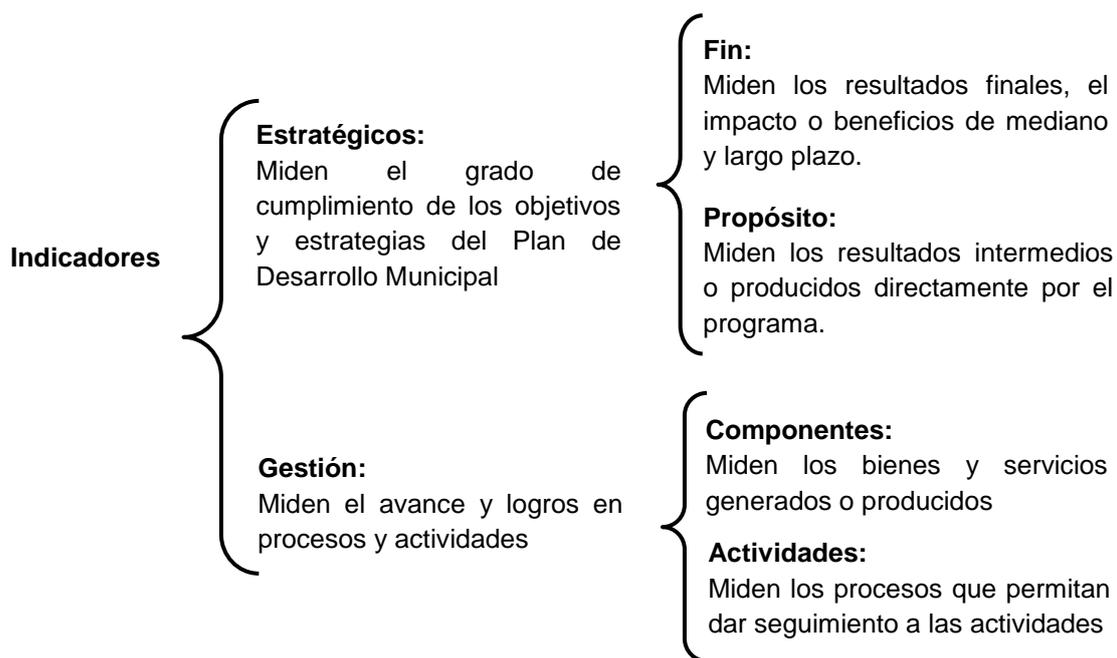
*2. Indicadores:*

Son una herramienta de gran utilidad para determinar la eficacia, eficiencia, calidad y economía de un programa, proyecto o política pública; además permiten determinar su falibilidad o medir y evaluar su éxito o fracaso.

Es precisamente la construcción de los indicadores lo que permite integrar el sistema de evaluación de la gestión municipal, sobre el cual el PbRM hace especial énfasis, dado que su implementación permite contar con información de calidad sobre el desempeño obtenido e incorporar sistemáticamente sus resultados a los procesos de toma de decisiones y al ciclo presupuestario.

Los indicadores en la MIR se construyen para cada uno de los niveles del resumen narrativo, lo cual permite medir y evaluar los resultados en cada uno de ellos. Bajo este argumento es importante identificar y clasificar el tipo de indicador de acuerdo a cada una de las columnas del resumen narrativo, con el objeto de facilitar su enfoque y diseño, y los cuales se muestran en el siguiente cuadro sinóptico:

### Cuadro Sinóptico 1. Clasificación de los indicadores



**FUENTE:** Elaboración propia.

Un buen indicador debe ser factible en su medición y los costes de producirlo no deben ser mayores que el beneficio que produce; su utilidad radica en la información confiable y de calidad que pueda producir. No obstante, no existe un modelo matemático o fórmula universal que permita construir los indicadores en el sector público, ya que el diseño de cada indicador está en función de lo que se quiere medir, y dado que el Presupuesto Municipal es un instrumento de gestión del desarrollo con propósitos múltiples, hace que los sistemas de evaluación de la gestión municipal se integren por una heterogeneidad de indicadores.

Medir y evaluar el desempeño de la gestión pública municipal, no es igual a medir la capacidad productiva o la rentabilidad de una empresa, la cual puede realizarse en términos cuantitativos. Los programas, políticas o proyectos del sector público municipal en ocasiones persiguen fines y objetivos sociales que difícilmente pueden medirse en términos cuantitativos, lo cual dificulta la definición de la estructura y variables de un indicador. Además de que los parámetros de medición y evaluación en el sector público, no pueden estandarizarse, dado que cada programa persigue objetivos, estrategias y lógicas diferentes.

### *3. Medios de Verificación:*

En virtud de que la integración de los indicadores de la gestión pública municipal no es una tarea sencilla, los medios de verificación se refieren a aquellas fuentes de información a partir de las cuales se pueden alimentar las variables de los indicadores, y que a la postre hacen viable y facilitan su implementación. Tener claridad desde un inicio sobre los medios de verificación de los indicadores, permite prever aquella información que debe recolectarse u obtenerse para poder determinar su medición y evaluación.

A nivel municipal los gobiernos presentan deficiencias e incluso la inexistencia de datos estadísticos o fuentes de información confiables que den la pauta para integrar sistemas de evaluación eficaces, lo cual merma y dificulta la capacidad de poder instrumentar un auténtico PbRM.

### *4. Supuestos:*

Se refieren a aquellos factores externos o riesgos que están fuera del control de los responsables de la ejecución de los programas, proyectos o políticas; y los cuales establecen aquellas condiciones que inciden en el éxito o fracaso de cada uno de los niveles o columnas del resumen narrativo.

Para comprender su importancia, es importante analizar su contenido de manera horizontal:

*El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las Actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. Si producimos los Componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin. Los supuestos representan un juicio de probabilidad de éxito del proyecto...*<sup>93</sup>

En resumen pueden observarse los siguientes beneficios al emplear la MIR:

- Establece con claridad los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.
- Incorpora indicadores de gestión y estratégicos que permiten medir, dar seguimiento y evaluar el desempeño.
- Identifica los medios para verificar la información de los indicadores.
- Describe los bienes y servicios que deben otorgarse, así como las actividades que deben realizarse para producirlos.
- Incluye supuestos o aquellos riesgos que pueden afectar el cumplimiento de un programa.
- La MIR organiza y articula los elementos y categorías programáticas con el Presupuesto basado en Resultados.
- Permite focalizar la atención y esfuerzos de los Ayuntamientos hacia un proyecto de futuro concreto.
- Permite retroalimentar el ciclo presupuestario.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> EDGAR ORTEGÓN, JUAN FRANCISCO PACHECO y ADRIANA PRIETO, Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Serie Manuales, No. 42, Instituto Latinoamericano y el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), Chile, 2005, pág. 27.

<sup>94</sup> Cfr. *Ibíd.*, op., cit., pág. 205.

## 4.2. ARTICULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO

La articulación entre el Plan-Presupuesto es una tarea sustantiva en la gestión pública. A pesar de su relevancia, comúnmente suele minimizarse o ignorarse la trascendencia que ocupa frente a los procesos de gobierno y del desarrollo. No obstante, ante los retos y desafíos que enfrenta la gestión pública municipal los cuales demandan una transformación y modernización de los gobiernos para tener una eficaz y eficiente capacidad de respuesta en la solución de problemas públicos, se vuelve fundamental fortalecer la articulación entre los sistemas de planeación y presupuestación local.

Al respecto Nelson Shack refiere que el Presupuesto debe ser el reflejo financiero del Plan, sin embargo, apunta que en la práctica a pesar de tener claro cuál es el Presupuesto, es difuso saber con exactitud a qué Plan responde, e incluso puede observarse cómo en ocasiones aunque en los Planes se manifiestan explícitamente aquellos proyectos o acciones prioritarias que deben ser financiadas, muchas veces no se asignan los recursos económicos o créditos presupuestarios que son necesarios para su concreción; ambos aspectos, señala, reflejan la deficiencia y ruptura entre el Plan-Presupuesto, lo cual se debe a una multiplicidad de aspectos políticos y técnicos que provocan su desarticulación y los cuales deben corregirse mediante:

- Un arreglo político-institucional que vaya más allá de establecer reglas formales y tenga en cuenta la modificación de las relaciones informales y mecánica de trabajo con las cuales opera la gestión municipal durante la negociación que en torno al Presupuesto suele ocurrir.
- La existencia de un mínimo de capacidades técnicas y metodológicas que orienten y garanticen su articulación.<sup>95</sup>

Desde esta perspectiva la Gestión para Resultados en el Desarrollo asume como pilares la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados

---

<sup>95</sup> Cfr. NELSON SHACK, op., cit.,, pág. 6.

Municipal, los cuales son herramientas que incorporan no solo innovaciones metodológicas a los procesos de planeación y presupuestación, sino que destacan la importancia de incorporar técnicas que faciliten su efectiva articulación.

De tal forma que la Planeación Estratégica en sí misma reconoce que no es suficiente para materializar o instrumentar el proyecto de desarrollo que ésta plantea, y que por su parte, el Presupuesto basado en Resultados Municipal es una herramienta de utilidad para mejorar la calidad del gasto público, sin embargo, *per se* no permite definir el proyecto de futuro que se desea alcanzar, solo contribuye a administrar con eficacia los recursos públicos y hacer que éstos sean empleados para arribar hacia el modelo de desarrollo local que ha sido trazado. Es por ello que la GpRD resalta la importancia de que exista un adecuado desenvolvimiento de la PE y del PbRM, y que en base a sus enfoques metodológicos sea posible su correcta articulación, la cual permita dirigir eficaz y eficientemente la gestión pública municipal hacia un estadio de mayor y mejor desarrollo local.

Al respecto Enrique Abedrop señala que:

El PbR en sí mismo no nos va a ayudar a definir a dónde deseamos llegar, nos va a ayudar a llegar a ese punto una vez que lo tengamos definido. Es por esto que la planeación es trascendental para el PbR. En este sentido el PbR es neutro, es sólo una herramienta para optimizar los recursos. El definir nuestro punto de destino es importante para saber a dónde queremos llegar, para que no nos pase lo que a Alicia –en el país de las maravillas- , cuando le pregunta al gato de Cheshire qué camino tomar y el gato le contesta que todo depende de dónde quiera ir. Alicia le dice que a donde sea, y el gato le responde que para llegar a donde sea da igual qué camino tome.

Si como sociedad no queremos ir a la deriva, si no queremos parecernos a Alicia dejando que el destino nos traslade a donde se le antoje, debemos

como sociedad escoger un destino que maximice nuestro bienestar y empezar a caminar hacia allá.<sup>96</sup>

Cabe destacar que una vez formulado el PDM los criterios para su instrumentación se sustentan a través del ciclo de gestión o presupuestario, donde los Programas Operativos Anuales se convierten en el instrumento de gestión de la planeación del desarrollo. Los POA's permiten hacer tangible la articulación del Plan-Presupuesto, dado que en su hechura logran relacionar los objetivos y estrategias del desarrollo con la asignación y ejercicio del gasto público o los objetivos presupuestarios; es decir que consiguen alinear lo cualitativo con lo cuantitativo.

Al respecto Selene Reynoso y Miguel Villafuerte señalan que:

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

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

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

El Programa Operativo Anual debe ser entendido, además, como un ejercicio completo, en el que se complementen todos los aspectos de la programación-presupuestación.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> ENRIQUE ABEDROP, *Presupuesto basado en Resultados. ¿Por qué en México gastamos sin obtener resultados?*, Ed. IEXE, México, 2010, pág. 29-30.

<sup>97</sup> SELENE ROSA MARÍA REYNOSO y MIGUEL ÁNGEL VILLAFUERTE Y EUDAVE, *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, quinta edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009, pág. 72.

### **4.3. PBRM Y EL CICLO DE GESTIÓN**

Cabe destacar que una de las razones que ha limitado y frenado el desarrollo local, lo ha sido el hecho de que existen deficiencias en la realización de las etapas del ciclo de gestión. Aunque existan Planes de Desarrollo Municipal que hayan sido formulados correctamente y tengan buenas intenciones, sino se logra dirigir efectivamente la gestión pública en cada una de las etapas que conforman su ciclo, es muy probable que dichas intenciones no logren tener los resultados deseados.

De aquí la importancia de contar con herramientas que permitan dirigir eficaz y eficientemente el ciclo de gestión, donde el PbRM puede proporcionar los elementos fundamentales para generar un buen gobierno.

Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, el PbRM centra su atención en la hechura de los Programas Operativos Anuales, los cuales son los instrumentos que permiten dirigir y encauzar eficazmente el ejercicio del gasto público con base a los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo local. Desde esta perspectiva, a continuación se describen las etapas del ciclo de gestión o presupuestario que desde un enfoque del PbRM permiten la hechura de los POA's.

#### **4.3.1. PRIMERA ETAPA: PLANEACIÓN**

En la etapa de planeación es donde se debe formular la Metodología de Marco Lógico conforme a lo señalado en apartados anteriores, donde resulta indispensable la identificación del problema y la selección de alternativas de solución, así como la integración de la MIR.

La primera etapa del ciclo de gestión implica la identificación y definición de aquellos programas, proyectos o políticas que se ejecutarán durante un ejercicio fiscal, conforme a las prioridades que traza el Plan de Desarrollo Municipal.

Cabe reiterar que la planeación de los POA's toma como base los planteamientos del PDM, de tal forma que los Programas se fundamentan en un fin de mediano o largo plazo para definir su objetivo y contenido a corto plazo. De esta manera los POA's deben guardar total congruencia, coherencia y estar alineados al PDM, evitando en todo momento que exista una desviación sobre los grandes objetivos que soportan el modelo de futuro del municipio. Un Plan bien diseñado pero mal gestionado, es sinónimo de una mala planeación de los Programas Presupuestarios.

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

#### **4.3.2. SEGUNDA ETAPA: PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN**

La segunda etapa del ciclo de gestión hace referencia a la programación y presupuestación, las cuales se refieren a la ordenación inteligente de la política de ingresos y egresos, conforme aquellas alternativas de solución que han sido seleccionadas para la ejecución de un Programa, es decir, significa la organización, clasificación y codificación de todas aquellas transacciones económicas, y de los bienes o servicios, así como de los resultados que deben producirse con éstas, o bien de los componentes cualitativos y cuantitativos que integran el Presupuesto.

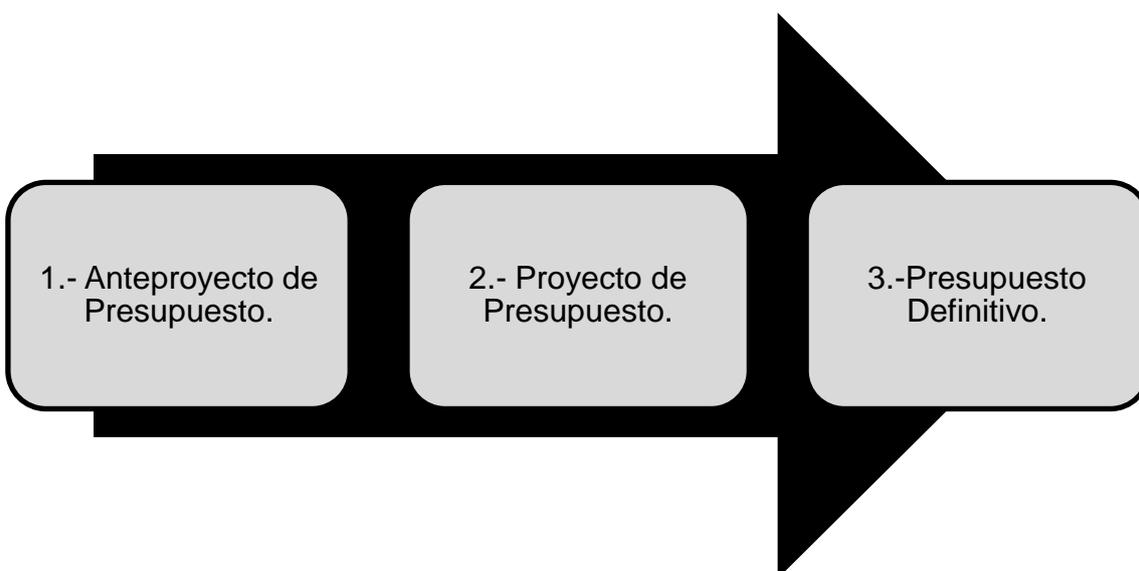
Durante esta etapa debe asegurarse que todas las acciones sustantivas seleccionadas (siempre que cumplan con los criterios de factibilidad técnica, presupuestal y operativa) sean programadas y presupuestadas, dado que todo

aquello que no está debidamente integrado y contenido dentro de los POA's, no es sujeto de asignación y ejercicio del gasto público.

No hay duda de que pueden existir diversos métodos para la hechura de las políticas públicas, no obstante, cualquiera que sea, debe tener siempre presente la importancia de la etapa de la programación y presupuestación.

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

**Diagrama 10.** Fases de programación y presupuestación.



**FUENTE:** Elaboración propia.

Las fases de la programación y presupuestación concluyen cuando el máximo órgano de gobierno discute, analiza y aprueba el Presupuesto Municipal, para que posteriormente sea enviado al Órgano Superior de Fiscalización de la Entidad, quien supervisa y vigila que cumpla con la normatividad al respecto, y en lo subsecuente pueda darle seguimiento y control.

El Presupuesto Definitivo se integra al menos por los siguientes componentes:

I. Presupuesto de Egresos:

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

II. Presupuesto de Ingresos:

- a) Publicación de Ley de Ingresos.
- b) Publicación de Montos de las Participaciones Federales.
- c) Publicación de Montos de Programas Federales y Estatales.
- d) Presupuesto de Ingresos Detallado.
- e) Carátula de Presupuesto de Ingresos.<sup>98</sup>

En este sentido el resultado del proceso de programación y presupuestación, es un documento que debe guardar los principios presupuestarios, y el cual desde el momento de su aprobación se convierte en un instrumento a partir del cual la administración pública puede realizar actos jurídico-administrativos de autoridad.

El PbRM a partir de las innovaciones metodológicas que incorpora durante la etapa de programación y presupuestación, permite contar con herramientas técnicas que pueden convertirse en un factor determinante durante los

---

<sup>98</sup> Cfr. SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 29

procesos políticos de negociación del Presupuesto Municipal. La política entendida como el arte de convencer a los demás, requiere de argumentos sólidos que permitan persuadir a otros sobre un comportamiento determinado. Bajo esta premisa, la técnica del PbRM logra generar argumentos racionales que pueden incidir en el consenso político.

Al respecto Isidro Valenzuela señala que:

...lo cierto es que la formación del presupuesto engloba un proceso complejo, más allá del literal de la normativa, que pudiéramos denominar como “la negociación presupuestaria” y que, además de un proceso político de pactos, elecciones y opciones entre medios y fines, necesita de un desarrollo eminentemente técnico que garantice la legalidad y viabilidad de los estados que finalmente se presentan como proyecto de presupuesto general para su consideración por el Pleno corporativo.

Y es que el proceso de negociación presupuestaria presenta en la actualidad un fuerte componente de competitividad. En las negociaciones previas al presupuesto se produce una fuerte tensión entre los representantes del área financiera (defensores de la contención del gasto) y los responsables de los programas de gasto (reivindicadores de mayores recursos con los que financiar sus propias políticas públicas), en lo que, en principio, aparece como un conflicto de intereses contrapuestos. Al mismo tiempo, esta competitividad se genera, dentro de cada área o delegación responsable del gasto, en la que cada unidad persigue alcanzar mayores recursos dentro de su sección presupuestaria, reproduciendo el comportamiento dominante intramuros. En cierto modo, la negociación presupuestaria se muestra como una “lucha de poder” por alcanzar mayores niveles de recursos públicos.<sup>99</sup>

### **4.3.3. TERCERA ETAPA: EJECUCIÓN Y CONTROL**

Una vez que ha sido aprobado el Presupuesto Definitivo, corresponde a las dependencias de la administración pública municipal ejercer el gasto público

---

<sup>99</sup> ISIDRO VALENZUELA VILLARUBIA, *El Presupuesto Local como Instrumento de Gestión y Planificación Pública*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2008, págs. 77-79.

que les fue asignado, y cumplir con lo establecido en sus POA's, los cuales permitirán al municipio arribar hacia el estadio de desarrollo local y competitividad que trazaron.

La técnica del PbRM permite identificar de manera concreta cuáles son las acciones, componentes, propósitos y fines para los que es destinado el presupuesto, lo cual evita posibles desviaciones en el ejercicio del gasto, y en consecuencia facilita su control:

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

Con esto en mente, el control se refiere a no ejercer el gasto de manera arbitraria, así como a promover un gasto eficiente. Es decir, se busca cumplir con las funciones que le corresponden al Gobierno, minimizando los gastos de operación.<sup>100</sup>

De esta forma, los egresos municipales deben ejercerse estrictamente conforme a lo programado y presupuestado, es decir, que el gasto puede efectuarse siempre y cuando exista partida específica de gasto en el presupuesto aprobado, y que además cuente con suficiencia económica para cubrirlo. En suma, los egresos no pueden ser destinados a cubrir acciones o gastos fuera de lo establecido en el Presupuesto y sus Programas.

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

---

<sup>100</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), *Presupuesto Ciudadano de la Federación 2013*, SHCP, México, 2013, pág. 25, disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/pc2013/index.html> fecha de consulta: 14 de agosto de 2013.

- La *ampliación o disminución presupuestal*: es cuando derivado del comportamiento de los ingresos es necesario incrementar o disminuir los montos sobre determinados programas, proyectos y partidas específicas. O también, en los casos en que se realizan transferencias entre dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada.
- La *recalendarización presupuestal*: es cuando un gasto que se programó en un determinado periodo de tiempo del ejercicio fiscal, se va a realizar en otro periodo durante el mismo año, sin afectar los montos totales y aprobados de los capítulos, conceptos y partidas específicas.
- Los *traspasos internos*: son aquellos que se realizan dentro de un mismo Programa y capítulo de gasto, sin que esto afecte el cumplimiento de las metas comprometidas dentro de los proyectos, a menos de que se modifiquen las prioridades de gobierno.
- Los *traspasos externos*: son aquellos que se realizan entre Programas o capítulos de gasto y los cuales no afectan el cumplimiento de las metas comprometidas dentro de los proyectos, a menos de que se modifiquen las prioridades de gobierno. Cabe destacar que no pueden realizarse traspasos presupuestarios del gasto de inversión en obras y acciones a los capítulos de gasto corriente.
- La *modificación de metas*: es cuando se realiza una cancelación o reducción de metas, siempre que se haya cumplido con el objetivo del proyecto, o bien, porque ha dejado de ser prioridad su cumplimiento. También puede realizarse ampliación o creación de metas, siempre que sean acordes y congruentes con los proyectos, programas y planes. La modificación de metas comúnmente se acompaña de alguno(s) de los procedimientos mencionados anteriormente.

Cabe mencionar que cada entidad federativa y municipios cuentan con su propia normatividad que regula los procedimientos anteriores. Se entiende que el Presupuesto es flexible y requiere de este tipo de mecanismos que permitan su adaptación a circunstancias y el entorno cambiante, sin embargo, es

imperativo que dicha normatividad establezca límites razonables para evitar su exceso y a la postre resultados negativos en el ejercicio del gasto público y desempeño de la gestión municipal.

Es importante mencionar que con las innovaciones metodológicas que introduce la técnica del PbRM, es posible transitar de un enfoque de control meramente contable y cuantitativo, donde lo más importante es observar que los procedimientos, insumos y transacciones económicas cumplan con la normatividad aplicable y que su empleo se haya realizado correctamente, a un enfoque de control donde lo más importante son los resultados e impactos generados, que los entes públicos cumplan con sus objetivos y metas, y que el ejercicio del gasto sea destinado para los fines hacia los cuales fue asignado.

No obstante esta transición hacia un enfoque de control basado en resultados, no es una tarea sencilla, ya que implica que los organismos responsables de dirigir las políticas de control y fiscalización modernicen sus esquemas de actuación.

Cabe mencionar que el ámbito municipal es el más controlado de entre todos los niveles de gobierno, ya que a nivel local se ejerce un control desde un plano jurídico-administrativo, político y social, aunado al hecho del control que desde los ámbitos de gobierno federal y estatal se realiza. Al respecto señala Dolores Beatriz Chapoy, que el control se da de manera multidimensional, en el que desde diversos enfoques se observa el cumplimiento de la normatividad, el avance del gasto público, el cumplimiento de metas y los impactos generados por la gestión pública municipal.<sup>101</sup>

Desde esta perspectiva a continuación se menciona la forma multidimensional que adquiere el control a nivel municipal:

---

<sup>101</sup> Cfr. DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ, *Planeación, Programación y Presupuestación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. págs. 31-32.

A nivel local:

a) En el plano jurídico-administrativo:

- La Contraloría Municipal es la autoridad responsable de coordinar los sistemas de control, así como de fiscalizar el ingreso y ejercicio del presupuesto.
- La Tesorería Municipal ejerce un control sobre las transacciones económicas que realiza el gobierno, dado su rol como administradora de la hacienda pública.
- La Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación es responsable de vigilar que el ejercicio del gasto público sea destinado para el cumplimiento de los fines para los cuales fue asignado.

b) En el plano político:

- El Ayuntamiento ocupa un rol como control y contrapeso sobre las acciones de la administración pública municipal.

c) En el plano social:

- Existen Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia quienes son encargados de controlar y supervisar los proyectos de obra pública.
- Los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil son capaces de ejercer control y contrapeso sobre los procesos de toma de decisiones municipales. Por ejemplo, los observatorios ciudadanos en materia de seguridad pública que se encargan de supervisar y vigilar la actuación y resultados del gobierno en esta materia.

A nivel estatal:

- a) El Órgano Superior de Fiscalización quienes son los responsables de controlar y fiscalizar el ejercicio del gasto público y el desempeño de los gobiernos municipales.

A nivel federal:

- a) La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública controlan y fiscalizan a los municipios en aquellos programas, proyectos o políticas que emplean recursos federales como fuente de financiamiento.

#### **4.3.4. CUARTA ETAPA: SEGUIMIENTO**

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

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

El monitoreo es una actividad constante y de amplio alcance. Es esencial un buen monitoreo para una administración eficaz, y a menudo implica dar seguimiento a los indicadores relativos a los objetivos.<sup>102</sup>

El PbRM incorpora innovaciones metodológicas en los mecanismos de seguimiento, al establecer métodos que logran la construcción e

---

<sup>102</sup> SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, op., cit., pág. 196.

implementación de indicadores de gestión y estratégicos que permiten monitorear continuamente el desempeño de la gestión pública municipal.

#### **4.3.5. QUINTA ETAPA: EVALUACIÓN**

El seguimiento y la evaluación son dos etapas estrechamente relacionadas, no obstante, no deben confundirse, ya que mientras la primera se encarga de generar información sobre el monitoreo permanente respecto del avance de los Programas y de vigilar que su ejercicio no se desvíe de la dirección establecida, la segunda se encarga de sistematizar dicha información y determinar la falibilidad del Presupuesto y sus Programas en un intervalo de tiempo, comparando los resultados e impactos generados respecto de lo programado, con el objeto de que dicha información sobre el desempeño obtenido se incorpore sistemáticamente en el ciclo de gestión y contribuya a mejorar la calidad del gasto público.

La principal innovación técnica que promueve el PbRM radica en la introducción de sistemas de evaluación de la gestión municipal, mediante los cuales sea posible establecer indicadores estratégicos y de gestión que permitan evaluar el éxito o fracaso de la acción pública local. Es ya conocido el dicho que señala que “todo lo que no se mide, no se controla y no se puede mejorar”, por lo que hoy más que nunca se necesita de mecanismos de seguimiento y evaluación que contribuyan a la dirección eficaz y eficiente de la gestión pública, de lo contrario será más probable observar malos gobiernos, que a pesar de que tengan buenas intenciones, consiguen perderse en aquello que piensan es un “buen gobierno”. Evaluar que tan bien o mal es el desempeño de una gestión, es parte de la solución para corregir males y vicios que se generan en el sector público.

El éxito de un sistema de evaluación de la gestión municipal radica en su capacidad para generar información de calidad que contribuya al ejercicio eficaz y eficiente del gasto público y favorezca la hechura racional e inteligente del ciclo de gestión.

El Gobierno del Estado de México señala que:

La evaluación es la valoración sistemática y objetiva de la política pública que aterriza específicamente de los programas presupuestarios y sus proyectos, en los cuales se establecen objetivos, y metas de actividad; todo ello será evaluado en sus etapas de desarrollo y proceso y/o cuando estén concluidos, dicha evaluación se llevará a cabo a través de indicadores que permitan con su diseño e implementación la valoración de resultados. Su propósito es determinar el cumplimiento de los objetivos que les dieron origen, la eficiencia del desarrollo, la eficacia, el impacto y/o la sustentabilidad.<sup>103</sup>

#### **4.3.6 SEXTA ETAPA: RENDICIÓN DE CUENTAS**

La rendición de cuentas no es la última etapa del ciclo de gestión, ya que como su nombre lo indica, el ciclo se integra por una serie de etapas que se realizan ordenadamente y se repiten continuamente, de tal forma que la rendición de cuentas se convierte en aquel componente que cierra e inicia otro ciclo.

Andreas Schedler argumenta que la rendición de cuentas expresa la preocupación continua por establecer mecanismos de control y contrapeso, de supervisión y restricción del poder, que acote, moldee y domestique su discrecionalidad, dado que en política, primero, viene el poder y la necesidad de capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados, y después, se hace necesario controlarlo y regularlo a sí mismo. Bajo este razonamiento el autor afirma que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas:

1. La obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Significa que el poder tiene que abrirse a la inspección pública, lo cual implica el derecho de los ciudadanos a recibir información y una explicación, y la obligación del gobierno para divulgar los datos necesarios y de justificar el ejercicio de su poder. Desde esta óptica se rinde cuentas y cuentos; cuentas en el sentido de transparentar la documentación que sea necesaria, y

---

<sup>103</sup> *Ibíd*, op., cit., pág. 195.

cuentos, haciendo elución a la capacidad discursiva, argumentativa, de diálogo y debate público.

2. Incluye la capacidad de fiscalizar y sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Supedita a las autoridades a la amenaza de posibles sanciones. Dentro de esta dimensión la rendición de cuentas adquiere un enfoque punitivo, de coacción y castigo. Busca hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza, donde los servidores públicos asuman las consecuencias de sus actos.<sup>104</sup>

Desde esta perspectiva la técnica del PbRM incorpora innovaciones metodológicas hacia la primera dimensión mencionada anteriormente, ya que permite contar con información de calidad para que la rendición de cuentas y cuentos tome como argumentos los resultados e impactos sociales obtenidos por la gestión pública municipal y a partir de éstos se oriente la comunicación, diálogo y debate entre gobierno y sociedad.

Cabe mencionar que si la gestión pública logra tener un desempeño eficaz y eficiente, tendrá entonces mejores elementos para construir y enriquecer un buen discurso, una estrategia de marketing institucional y de transparencia de la información. Por el contrario, si su desempeño muestra resultados ineficaces, ineficientes o no cumple con las expectativas, deberá en el mejor de los casos asumir responsablemente sus consecuencias y rendir cuentas y cuentos sobre los malos o pobres resultados obtenidos, y en el peor escenario, puede incluso llevar a la opacidad o mentira de políticos y funcionarios públicos preocupados por su mala gestión.

Es importante mencionar que la técnica del PbRM no promueve un enfoque de fiscalización punitivo, que sancione y castigue a políticos y funcionarios públicos municipales que no fueron capaces de gestionar y alcanzar los resultados programados, sino lo contrario, su enfoque promueve transformar e

---

<sup>104</sup> Cfr. ANDREAS SCHEDLER, "¿Qué es la rendición de cuentas?", en Cuadernos de Transparencia, no. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2008, págs. 5-19.

incentivar un cambio en la cultura de las organizaciones públicas para que orienten permanentemente sus esfuerzos a cumplir con los resultados programados y se inserten dentro de un proceso de mejora continua, de tal manera que no se castiga a quien no logra gestionar los resultados esperados, sino que únicamente dichos resultados se incorporan sistemáticamente en el los procesos de toma de decisiones, como experiencia y aprendizaje que permite mejorar su gestión.

#### **4.4. BENEFICIOS Y RETOS DEL PBRM**

Tal como puede observarse el PbRM significa una evolución de la técnica presupuestal, que representa una herramienta para la modernización de la gestión pública, ya que incorpora innovaciones metodológicas al ciclo de gestión y las cuales pueden resumirse en los siguientes beneficios:

1. Fortalece las capacidades de la gestión pública para hacer más eficaz y eficiente la asignación y ejercicio de los recursos públicos, permitiendo mejorar la calidad del gasto. El PbRM implica la transición del Presupuesto Municipal de un enfoque netamente contable, cuantitativo y economicista donde lo más importante son las transacciones económicas, los insumos o procedimientos que realiza la gestión, hacia un enfoque más cualitativo e integral donde lo más relevante son los resultados o impactos que se producen.

2. Permite observar la falibilidad de los programas, proyectos y políticas, e incorpora dicha información y aprendizaje a los procesos de toma de decisiones, con el objeto de promover una mejora continua en la gestión municipal, que a la postre permita no solo maximizar su desempeño y resultados, sino también corregir, minimizar o eliminar males y vicios que aquejan al sector público.

3. En un escenario donde los recursos son escasos, la gestión municipal no puede darse el lujo de realizar Programas que tienen poca o nula utilidad, que no resuelven los problemas y que en consecuencia significan un

desperdicio del gasto, ya que desde su raíz o durante su planeación presentan deficiencias, por lo que la técnica del PbRM hace del Presupuesto Municipal un instrumento de planeación, donde el diseño de los Programas Operativos Anuales debe realizarse de manera racional y orientarse a la solución de problemas, para que durante su ejecución el gasto público se focalice y direcciona eficaz y eficientemente.

4. Impulsa la transición de las organizaciones públicas hacia una cultura de los resultados.

5. Fortalece la articulación entre los objetivos de la planeación del desarrollo local con los objetivos presupuestarios, o bien, la sinergia entre los principales instrumentos de gestión como son el Plan-Presupuesto.

6. Permite generar información de calidad para enriquecer los mecanismos de rendición de cuentas y cuentos.

7. En la actualidad las sociedades demanda gobiernos que generen buenos resultados y que tengan la capacidad para acelerar los procesos de desarrollo local, por lo que el PbRM es una herramienta que sí logra impulsar y consolidar una Gestión para Resultados en el Desarrollo puede contribuir a recuperar la confianza, fortalecer la legitimidad y gobernabilidad de la gestión pública municipal.

Por otra parte, existen retos y desafíos diversos que debe afrontar el PbRM y los cuales permiten comprender sus debilidades y amenazas, las cuales deberá superar para su adecuada instrumentación en la gestión municipal, y los cuales son los siguientes:

a) Tal como se puede observar, el PbRM sustenta la generación de información de calidad sobre el desempeño obtenido y su empleo para mejorar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto público. No obstante, el PbRM como técnica de presupuestación no significa la fórmula directa o receta para la

asignación del presupuesto hacia los programas, proyectos o políticas donde aquellas que tengan mejores resultados reciben de manera automática mayores recursos, y viceversa.

La asignación del gasto público es una tarea más compleja, ya que pueden existir programas, proyectos o políticas que a pesar de que no generan buenos resultados o impactos, no pueden castigarse con una reducción del presupuesto, ya que política y socialmente son necesarios, e incluso en ocasiones los débiles o malos resultados suelen justificar un incremento presupuestal, que permita potenciar y detonar su desempeño.

Al respecto Nick Manning y Pedro Arizti apuntan que:

Se entiende el presupuesto basado en información del desempeño como el uso adecuado de la información por parte de los actores más importantes en cada fase del ciclo presupuestario, a fin de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos de manera informada y mejorar la eficiencia en el uso de los insumos. “Basado en la información del desempeño” implica que se institucionaliza el uso de ésta información, y que la vinculación con la toma de decisiones es indirecta y flexible. El objetivo general del presupuesto basado en la información del desempeño es mejorar la calidad del gasto público, congruente con los objetivos políticos y sociales, y mejorar la eficiencia en su uso. El objetivo intermedio es poner la información del desempeño a disposición de los encargados de tomar las decisiones a fin de que puedan utilizarla (junto con otras fuentes de información como la experiencia, la información cualitativa, y las prioridades políticas) en las acciones tanto de planeación como gerenciales.<sup>105</sup>

b) Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, la principal innovación metodológica que promueve el PbRM es la construcción de

---

<sup>105</sup> NICK MANNING y PEDRO ARIZTI, *Institucionalización de la Cultura del Desempeño en el Sector Público. Desarrollo del marco para el presupuesto basado en información de desempeño*, en BANCO MUNDIAL y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Mejorando la Calidad del Gasto Público a Través del Uso de Información del Desempeño en México*, primera edición, Banco Mundial, Washington, DC., 2010, pág. 12.

sistemas de evaluación de la gestión municipal, sin embargo, la medición y evaluación del desempeño en el sector público es una tarea compleja, en razón de que los programas, proyectos o políticas en ocasiones persiguen fines y objetivos que no son fácilmente medibles y mesurables, que a diferencia del sector privado, no pueden calcularse en términos cuantitativos. Aunado a ello, los parámetros de medición y evaluación en el sector público no pueden estandarizarse, dado que cada Programa persigue fines, objetivos y lógicas diferentes, en razón de que son instrumentos con objetivos múltiples que atienden el carácter multidimensional del desarrollo local.

Por si fuera poco, parte de la factibilidad de un sistema de evaluación de la gestión municipal recae en la existencia de medios de verificación que garanticen el hecho de poder medir periódicamente los distintos parámetros de medición o indicadores que integran el sistema, lo cual implica que los municipios asuman la importancia y tengan la capacidad para integrar bases de datos e información estadística confiable.

c) El PbRM promueve la transición de las organizaciones públicas hacia una cultura de los resultados. Dicha transición significa que políticos y funcionarios públicos tendrán que abandonar el *statu quo* e incluso a aquellos márgenes de acción que les han permitido al abuso del poder y la discrecionalidad, por lo cual no puede hablarse de una transición sencilla y corta, sino lo contrario, será un proceso complejo que podrá lograrse en un periodo relativamente largo y si existe voluntad política.

**CAPÍTULO V**  
**GOBIERNO EN ACCIÓN: GESTIÓN PÚBLICA**  
**DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015**

**5.1. CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICAS DEL MUNICIPIO**

Antes de hablar del proceso de Planeación Estratégica y de Presupuesto basado en Resultados Municipal en Tlalnepantla de Baz para el periodo de gestión 2013-2015, es importante conocer las principales características territoriales y socioeconómicas del municipio, que permitan dar una idea general sobre el contexto actual de la localidad.

De esta forma a continuación se muestra la ubicación del municipio de Tlalnepantla de Baz:

**Imagen 1.** Ubicación de Tlalnepantla de Baz.



**FUENTE:** Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz, pág. 39.

Tlalnepantla de Baz significa “Tierra de en medio”, y tal como se puede observar en la imagen anterior, es uno de los 125 municipios que conforman al Estado de México y se sitúa geográficamente al noroeste de la entidad; posee un territorio de 87.7 km<sup>2</sup> que se encuentra dividido en dos porciones territoriales: la Zona Oriente que cuenta con 21.4 km<sup>2</sup> colinda con los municipios de Ecatepec y la Delegación Gustavo Madero y; la Zona Poniente con 62.3 km<sup>2</sup> limita con Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, la Delegación Gustavo Madero y Azcapotzalco.

Cabe mencionar que la fragmentación del territorio influye en los procesos de integración y cohesión social, por lo que se requiere de políticas eficaces que fortalezcan los lazos de identidad entre ambos.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), durante ese año se tenía registrada una población total de 664,225 habitantes, cifra menor a la registrada en 2000 y 2005, lo que demuestra que el municipio ha sufrido un despoblamiento de aproximadamente un 8% durante la primera década del presente siglo.

Algunas de las razones que justifican el despoblamiento del municipio, es el retraimiento que ha sufrido la economía en los últimos años, es decir que la expulsión de industrias y empresas hacia otros territorios más competitivos, ha generado no solo una menor oferta laboral, sino también la emigración de los habitantes en busca de mejores oportunidades laborales hacia otras localidades

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento, distribución y tendencia poblacional del municipio desde 1990 y su proyección al 2015.

**Tabla 7.** Características de la población de Tlalnepantla de Baz 1990-2015.

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

**FUENTE:** INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

\*Proyección realizada por el Consejo Estatal de Población (COESPO), con base al Censo de Población y Vivienda 2010.

(N/D No disponible).

La distribución por sexo y grupos de edad de la población no solo permiten observar la transformación demográfica, sino también, son un referente para la hechura y el análisis de políticas públicas focalizadas hacia cada segmento de los habitantes.

A pesar de la condición y tendencia de despoblamiento que vive Tlalnepantla, hoy día el territorio se caracteriza por un elevado nivel de concentración poblacional, con alrededor de 7,935 habitantes por km<sup>2</sup>. Aunado a lo anterior, en la actualidad no se cuenta con espacio que permita la expansión y crecimiento de la población de forma horizontal, de tal forma que una estrategia de re-poblamiento debe considerar acciones que impulsen el crecimiento de manera vertical.

Cabe destacar que Tlalnepantla de Baz es un municipio metropolitano que tiene una fuerte interdependencia política, social y económica con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), misma que se caracteriza por ser el mercado más grande de consumo de América Latina, albergando a más de 20 millones de consumidores que se convierten en un fuerte incentivo para el mercado. En este contexto, el municipio ocupa una posición geográfica

estratégica al ser una de las principales puertas de entrada a la ZMVM dada la conexión que establece con los demás territorios que la integran, de tal forma que Tlalnepantla requiere aprovechar las ventajas comparativas que posee frente a las demás localidades de la región, para insertarse competitivamente en el desarrollo local.

Por otra parte, el municipio se caracteriza a nivel regional, estatal y nacional, por ser uno de los lugares con menores niveles de marginación, y además, por presentar elevados estándares de calidad de vida y bienestar social. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de México 2011 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tlalnepantla se encuentra dentro de las primeras diez posiciones a nivel estatal con el mejor Índice de Desarrollo Humano (IDH), lo cual implica que sus habitantes cuentan con más y mejores oportunidades de desarrollo.<sup>106</sup>

Asimismo, Tlalnepantla de Baz presenta reducidos niveles de pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó que en el año 2010 del total de su población, el 30% poseía algún grado de pobreza, de los cuales el 4% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Además, señaló que un 2.55% de las personas era analfabeta y 3.33% no asistía al escuela. Igualmente, situó al municipio dentro de las primeras 100 localidades a nivel nacional, dentro de un universo de 2,456, en presentar menor grado de rezago social.<sup>107</sup>

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

---

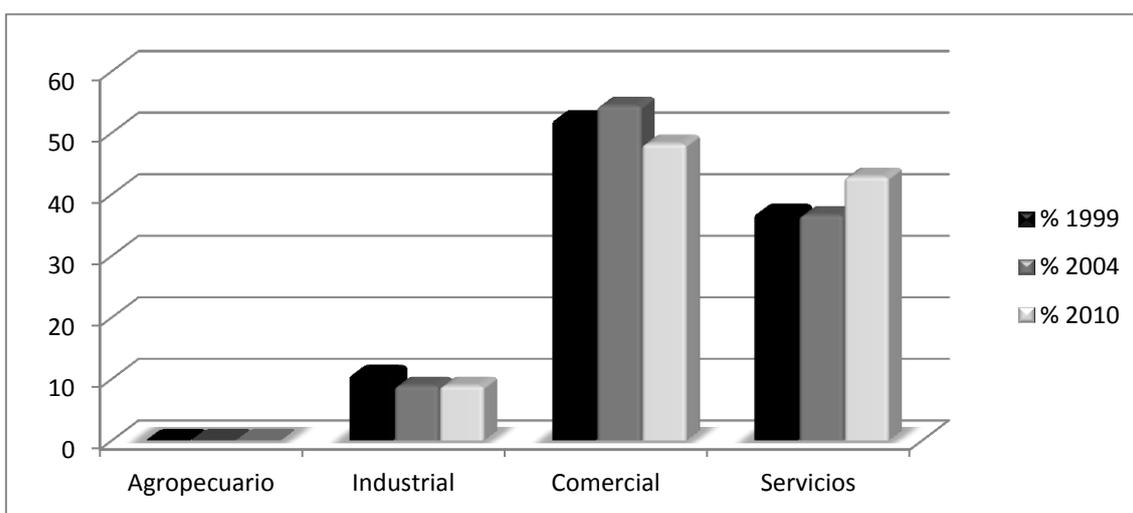
<sup>106</sup> Cfr. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, op., cit., pág. 62.

<sup>107</sup> Cfr. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, *Excel para estados y municipios 2000-2005-2010*, dirección en internet: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>, fecha de consulta 21 de agosto de 2013.

mantener y mejorar los niveles de bienestar social que han alcanzado los habitantes.

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

**Gráfico 2.** Unidades económicas por sector económico



**FUENTE:** Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz, pág.78.

A pesar de que el municipio atraviesa por un proceso de reconversión económica, aún sigue siendo uno de los municipios que mayor riqueza y Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) produce, lo cual lo ubica en una posición competitiva dentro de la entidad:

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

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

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

Los ingresos por cuestión de hotelería son muy escasos, ya que a nivel estatal solo refleja el 4% y es casi nulo a nivel federal, esto es entendido si se ve que el municipio está en proceso de ser polo de atracción turística y cultural como otras ciudades del país o de la propia entidad.<sup>108</sup>

## **5.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 2013-2015**

Tal como se pudo observar en el primer capítulo del presente documento, a nivel municipal la gestión pública se diferencia diametralmente de la forma en que se realiza y organiza en los demás ámbitos de gobierno, sea federal y estatal, y a nivel municipal cada gestión asume sus propias especificidades y características de acuerdo a sus circunstancias. En los municipios la concepción clásica de división de poderes, entendida como órgano legislativo, judicial y ejecutivo, no existe. El único poder público existente es el municipal el cual se organiza a través de un régimen político donde el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno, y por un régimen administrativo compuesto por la organización y estructura de la administración pública que cada gobierno libremente se determina.

Dichos aspectos sin duda influyen en la configuración y entendimiento de la gestión pública municipal, y hacen necesario entender el rol que desempeñan los distintos actores gubernamentales en los procesos de toma de decisiones municipales.

Desde esta perspectiva la gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz correspondiente al periodo 2013-2015 asume sus propias especificidades y

---

<sup>108</sup> H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, *“Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015”*, en Gaceta Municipal, número siete, Estado de México, Tlalnepantla de Baz, 23 de marzo de 2013, pág. 37.

características, las cuales influyen en los procesos de toma de decisiones y en el contenido de las políticas públicas. Por lo cual es importante conocer la forma política que asume el actual Ayuntamiento, así como la dimensión, estructura y organización que adopta su administración pública.

El Ayuntamiento es un órgano eminentemente político que delibera mediante Cabildo sobre el rumbo y dirección de los asuntos colectivos de su competencia, entre algunas de las funciones sustantivas que realiza se encuentran el analizar, discutir y en su caso aprobar los principales instrumentos de gestión del desarrollo local, como son el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto. La función deliberativa del máximo órgano de gobierno significa un proceso político de negociación, debate y consenso donde cada uno de sus integrantes representa intereses, ideologías y partidos diferentes; pero también significa disenso, ya que el Ayuntamiento juega un rol como control y contrapeso hacia los actos administrativos y de autoridad que realiza la administración pública.

Bajo estas premisas la conformación del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, tal como se muestra en la siguiente tabla, significa un juego político que como en toda democracia, el origen partidista de sus integrantes es fundamental para comprender los procesos de deliberación. En Tlalnepantla el Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, 3 Síndicos y 16 Regidores los cuales pertenecen a los siguientes partidos políticos:

**Tabla 8.** *Conformación política del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.*

Partido Político al que pertenecen	Presidente Municipal	No. de Síndicos	No. de Regidores	Total
Partido Revolucionario Institucional	1	2	7	10
Partido de la Revolución Democrática		1	3	4
Partido Acción Nacional			3	3
Partido Nueva Alianza			1	2
Partido Verde Ecologista			1	1
Partido del Trabajo			1	1

**FUENTE:** Elaboración propia.

En la integración del Ayuntamiento tal como puede observarse, el Partido Revolucionario Institucional ocupa una mayoría calificada, lo cual es un factor que influye durante los procesos de deliberación que se realizan, sin embargo, esto *per se* no garantiza el acuerdo entre dichos actores, ya que aunque representan a un mismo partido, tienen intereses y liderazgos propios.

Por su parte las minorías partidistas representan a la oposición política, las cuales dentro de los procesos democráticos de deliberación del Cabildo, juegan un rol protagónico al generar controversia, disenso o contrapeso hacia las decisiones del grupo político dominante.

Cabe mencionar que los procesos políticos de deliberación del Ayuntamiento son más complejos, y para su entendimiento deben considerar otros elementos, los cuales incluso son motivo de otro estudio.

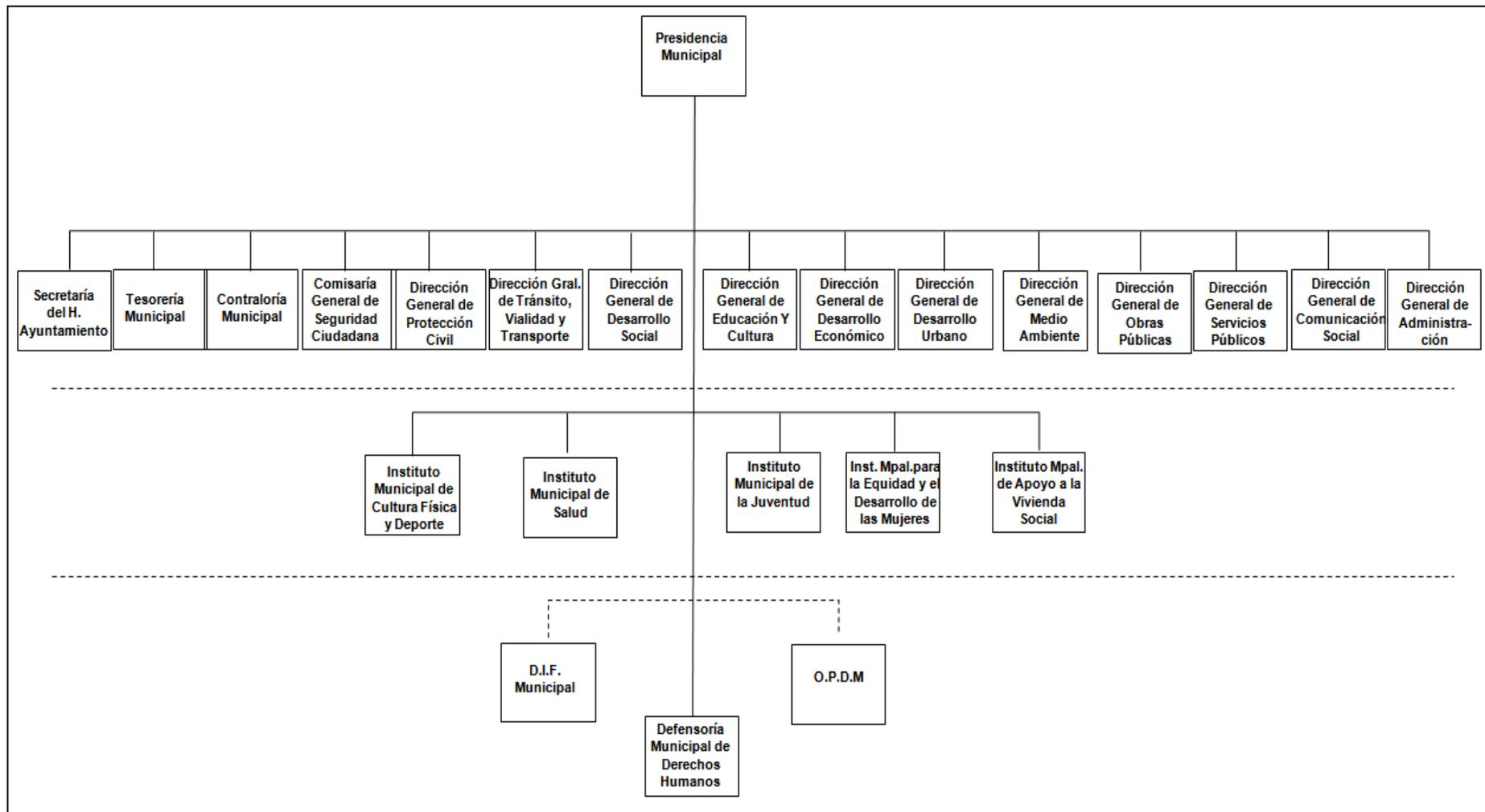
Por otro lado, cada municipio es libre de determinarse la dimensión, estructura y organización de su administración pública. La gestión municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015 optó por implementar un proceso de reingeniería administrativa que tuviera la capacidad para realizar con eficacia y eficiencia la hechura de las políticas públicas. Dicho proceso de configuración de la nueva estructura de la administración pública tomó como elementos el marco jurídico, los resultados de la evaluación del desempeño de la anterior gestión municipal, la disponibilidad de los recursos gubernamentales y las directrices y prioridades de política que marcaban los instrumentos de gestión del desarrollo local.

Consientes de que el tiempo es uno de los recursos más escasos y de que el proceso de reingeniería sería complejo, es que la planeación de dicho proceso comenzó desde antes de que arrancara el periodo de gobierno, es decir, durante la etapa post-electoral, que ofrecía la oportunidad a la nueva gestión de utilizar dicho periodo para comenzar con los procesos de planeación y reducir así la tensión y presión generada por las limitaciones que implica la temporalidad en el ejercicio legal del poder.

Aunque la planeación de la reingeniería administrativa se realizó de forma paralela a la planeación del Plan de Desarrollo Municipal, dicho aspecto no mermó la estrategia de configuración de la nueva estructura de la administración, ya que tal como se podrá observar más adelante, la propia planeación del modelo de futuro y proyecto rector del municipio sentó sus bases más solidas y logró trazar gran parte de su contenido durante el proceso electoral, de tal manera que la estrategia de reingeniería administrativa aprovechó dicha información para trazar y configurar la dimensión de la administración pública.

De esta manera se logró que desde el primer día de gobierno durante la primera sesión solemne del Cabildo se aprobara en lo general la nueva estructura de la administración pública municipal, con el objeto de que las distintas dependencias generales tuvieran la oportunidad de arrancar sus procesos de planeación y gestión. Luego entonces la configuración y dimensión administrativa que adoptó el gobierno para el periodo 2013-2015 fue la siguiente:

**Esquema 3:** Organigrama de la administración pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.



**FUENTE:** Secretaría Técnica de la Presidencia de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

### **5.3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS MUNICIPAL**

A continuación se presenta y describe brevemente el empleo de la Planeación Estratégica y del Presupuesto basado en Resultados en la gestión pública municipal 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz, como herramientas que han permitido transitar hacia la modernización de la gestión, y que sin duda son de utilidad para impulsar el desarrollo local.

Cabe destacar que para dicho análisis se retoma la importancia del proceso electoral del 2012, periodo que tal como se verá más adelante, fue determinante para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 y del Presupuesto 2013, desde un enfoque de la PE y del PbRM. Dicho análisis se extiende hasta el primer trimestre del año 2014, periodo en el cual se formuló el Presupuesto 2014, de tal forma que el estudio de caso se delimita e integra a partir de los siguientes componentes:

- a) Importancia del proceso electoral del 2012.
- b) Formulación del PDM 2013-2015
- c) PbRM durante el ejercicio fiscal 2013
- d) Formulación del PbRM para el ejercicio fiscal 2014.

#### **5.3.1. IMPORTANCIA DEL PROCESO ELECTORAL DEL 2012**

Tal como se pudo observar en el primer capítulo, la gestión pública municipal se enfrenta ante la escases de uno de los recursos más determinantes dentro de los procesos de toma de decisiones, el tiempo. Tal es el caso que las organizaciones públicas afrontan continuamente el desafío de tomar decisiones en un entorno de incertidumbre y presión, donde no saber administrar racionalmente el tiempo, puede ocasionar decisiones o políticas determinadas por la inmediatez o la improvisación. En este sentido, hoy día la gestión municipal requiere de sistemas de planeación eficaces que permitan a las organizaciones hacer del tiempo un factor estratégico, que genere valor agregado a las decisiones.

En razón de lo anterior puede decirse que, sí la plataforma electoral de los candidatos a Presidentes Municipales se logra direccionar a partir de un proceso de Planeación Estratégica, es posible maximizar el uso del tiempo durante los periodos de gestión de un Ayuntamiento electo, reducir los costes de la curva de aprendizaje que implican los procesos de alternancia política y favorecer la edificación de un auténtico proyecto rector del desarrollo local.

En este contexto, la gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015 aprovechó la oportunidad que significó el proceso electoral y post-electoral del 2012, para comenzar a construir un sistema eficaz de Planeación Estratégica, el cual consideró al menos los siguientes elementos:

a) Durante la etapa electoral del 2012 se logró diseñar una plataforma electoral fundada en un proceso de Planeación Estratégica y una visión del desarrollo local.

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

1. La realización de diagnósticos FODA que permitieron identificar la situación presente en que se encontraba el desarrollo local y la gestión pública municipal y a partir de los cuales se logró integrar y posicionar una visión de futuro del municipio.
2. El diseño de una oferta electoral integral, diversificada, racional, atractiva, rentable, competitiva, factible, diferenciada y fundada en problemas, necesidades y aspiraciones reales y factibles de los habitantes del municipio.
3. El fortalecimiento y posicionamiento del liderazgo político y electoral del candidato a Presidente Municipal.
4. La victoria en el proceso electoral, que se tradujo en un amplio consenso sobre el proyecto de desarrollo local que se promovió mediante la plataforma electoral.

b) Cabe destacar que el periodo de alternancia en el poder entre el Ayuntamiento saliente y entrante fue relativamente amplio, ya que una vez que concluyó el proceso electoral en julio de 2012, fue hasta el 1° de enero de 2013 cuando los Ayuntamientos electos tomaron posesión del cargo. Este lapso post-electoral fue un escenario de oportunidad para que el nuevo Ayuntamiento pudiera desarrollar un proceso de Planeación Estratégica eficaz.

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

- La integración de un Programa de Gobierno para los primeros 100 días de gestión, el cual permitiría direccionar los esfuerzos de la administración pública mientras se tenían y aprobaban los principales instrumentos de gestión del desarrollo local como son el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto.
- El diseño de una estrategia para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.
- Cabildeo de fondos económicos para proyectos detonantes del desarrollo ante el Congreso Federal y Local.
- La integración de un equipo de trabajo encargado de influir en la integración del Presupuesto Municipal 2013, que permitiera direccionar la asignación del gasto hacia la instrumentación del proyecto político y de desarrollo local que inició durante el proceso electoral.
- La planeación de un proyecto de reingeniería y modernización de la administración pública municipal.
- La elaboración de un diagnóstico más amplio sobre la situación actual del municipio en los diversos escenarios de acción del desarrollo local.
- La realización de cursos de profesionalización para autoridades que formarían parte de la administración pública municipal.
- La identificación, análisis y articulación de distintos actores locales que participarían en la hechura de las políticas públicas.

- La definición de la imagen corporativa y estrategia de comunicación de la nueva gestión pública municipal.
- La definición de una estrategia y actividades para el proceso de entrega-recepción.
- Análisis de perfiles y selección de los funcionarios y servidores públicos que integrarían la administración municipal.
- Definición y cabildeo de comisiones edilicias y sus integrantes.
- Organización de la Primera Sesión Solemne de Cabildo.
- Avanzar en el consenso sobre aquellos proyectos estructurantes y motores del desarrollo local.
- Analizar e integrar una estrategia de articulación entre las distintas agendas de gobierno municipal, estatal y federal.
- Definición de la agenda pública del Presidente Municipal.

Estos aspectos permitieron generar los siguientes beneficios:

1. Logró mitigar los costes que genera la curva de aprendizaje durante el proceso de alternancia política. A la vez que se logró aminorar la presión, tensión e incertidumbre que caracteriza los primeros meses de gestión de los Ayuntamientos.
2. Se tuvo un arranque de gobierno intenso, a tal grado que durante la primera sesión solemne de Cabildo el orden del día se integró por 14 puntos que fueron sometidos a deliberación, y entre los cuales se encontraba la discusión y análisis de aspectos sustantivos y prioritarios para la gestión pública municipal 2013-2015.

### **5.3.2. FORMULACIÓN DEL PDM 2013-2015**

El proceso de formulación del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz, al incorporar un enfoque de Planeación Estratégica durante la etapa electoral y post-electoral, fortaleció ampliamente la construcción del modelo de futuro

actualmente vigente en el municipio. Ambos componentes fueron necesarios para impulsar y consolidar un sistema de planeación municipal eficaz.

Uno de los productos o insumos más importantes y sustantivos que se construyó durante el proceso electoral del 2012 y que dio la pauta para trazar el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, fueron los compromisos de campaña que definieron la plataforma y oferta política, y que a la postre se insertaron propiamente como líneas de acción del PDM. Cabe reiterar que dichos compromisos fueron resultado de un proceso de PE, a partir del cual se procuró que su diseño fuera racional, de tal forma que no se generarán expectativas falsas, que a la postre pudiera mermar la legitimidad y gobernabilidad de la gestión pública.

En este sentido se formularon alrededor de 440 compromisos, los cuales se planearon, ordenaron y clasificaron a partir de cuatro grandes grupos:

1. Compromisos comunitarios: se integran aquellos que se focalizan específicamente sobre una comunidad específica.
2. Compromisos sectoriales: son acciones que se focalizan sobre un determinado sector o grupo de la población.
3. Compromisos municipales: son acciones que dada su amplitud, benefician a un amplio sector o a todo el municipio.
4. Grandes compromisos: son aquellos que se caracterizan por ser los proyectos estructurantes y motores que permitirán detonar y potenciar el desarrollo local en el mediano y largo plazo.

Cabe destacar que la adopción de la herramienta de la PE desde el proceso electoral y durante la formulación del PDM, significó revalorar su importancia que reviste dentro de los procesos de gestión municipal, de tal forma que la hechura del Plan se acompañó por la voluntad política del Presidente Municipal de hacer de éste un verdadero instrumento de gestión, de consulta cotidiana y de cumplimiento obligatorio, que fuera la carta de navegación y el “timón” a partir del cual se trazara la dirección y rumbo de las

políticas y el ejercicio del gasto público, que además sentará las bases para la realización de actos jurídico-administrativos o de autoridad. La formulación del PDM en Tlalnepantla no significó un fin en sí mismo, sino el punto de partida para desarrollar un buen gobierno.

Bajo estas premisas, el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, fue realizado con la convicción de poder integrar un proyecto rector del desarrollo local compartido, integral, claro, concreto y viable, que fuera la oportunidad para impulsar el consenso y detonar la participación de aquellos actores locales que tuvieran la capacidad para incidir positivamente en la hechura de las políticas públicas. De tal forma que se impulsó una estrategia eficaz que permitiera promover un proceso de planeación democrática, mediante el uso de medios tradicionales y modernos de diálogo, participación y consenso como son los foros y asambleas de consulta, la realización de mesas de discusión, el uso del internet y de las redes sociales, así como de la interacción vía escrita entre sociedad y gobierno. Estos aspectos permitieron el diseño, legitimación y consenso de la estrategia de desarrollo y del proyecto de futuro del municipio.

Es importante mencionar que para la realización de los foros y asambleas de consulta, así como para la realización de las mesas de trabajo, se identificó y convocó principalmente a líderes políticos, sociales y comunitarios, empresarios, académicos, especialistas, y otros actores estratégicos de los que era fundamental su participación, ya que a la postre intervendrían activamente en la acción pública local y en la gestión municipal. E incluso, dentro de dichos mecanismos de participación se promovió la participación de los miembros del Ayuntamiento, lo cuales participaron y ratificaron la correcta integración del Plan, lo cual a la postre se tradujo en una sesión de Cabildo en la que se aprobó por mayoría absoluta el PDM 2013-2015.

Por otra parte, tal como se mencionó en el tercer capítulo la PE municipal cuenta con un marco jurídico, institucional y de planeación que regula y orienta su proceso. Al respecto puede decirse que el Estado de México es una de las

entidades a nivel nacional, que cuenta con uno de los Sistemas de Planeación Democrática Estatal más consolidados, así como con un marco jurídico moderno que incentiva la adopción e introducción de la Planeación Estratégica a nivel municipal.

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios se caracteriza por ser un sistema institucionalizado, que cuenta con mecanismos fuertes y sólidos para vincular a la sociedad y gobierno, así como de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y de concertación para armonizar, articular y dar congruencia a los planes y programas estatales y municipales. Prueba de lo anterior, es el hecho de que el gobierno de la entidad a través de la Secretaría de Finanzas establece políticas de apoyo a los municipios en materia de planeación, para facilitar metodologías, herramientas y capacitación al respecto. Algunos de los principales aportes que ha realizado al respecto, es la publicación trianual y al inicio de cada gestión local del “*Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal*” el cual es una guía que promueve y facilita a los Ayuntamientos la implementación del método de PE para la formulación de sus Planes de Desarrollo, y que muestra el valor e importancia que tiene la PE en los procesos de toma de decisiones a nivel estatal y municipal.

Al respecto señala la Secretaría que:

Fortalecer las prácticas de la planeación es una de las estrategias claves para lograr la eficiencia de los gobiernos, en este caso los locales, para enfrentar con éxito la complejidad del desarrollo territorial y el cumplimiento de objetivos comunes, en este sentido el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Finanzas... formula el presente “Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015”.

Este documento apoya la definición de programas planteados por el Ayuntamiento en su plan de Gobierno y la estrategia de ejecución de los mismos para responder a las necesidades de los habitantes de su Municipio, optimizando el presupuesto existente con la visión de dar cumplimiento a las

políticas y objetivos en él vertidas, lo que permitirá una gestión gubernamental eficaz y eficiente, donde los logros o resultados sean los que la población espera.

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

En el Plan de Desarrollo, se deberán definir los propósitos y estrategias para el desarrollo del Municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal tomará en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales.<sup>109</sup>

El Manual además de promover el método de la PE, regula el contenido mínimo que deben contener los Planes de los municipios del Estado de México, con el objeto de que integren los elementos necesarios para construir su proyecto de desarrollo local, y los cuales se orientan de la siguiente forma:

- a) Definición de la estrategia de gestión del desarrollo local.
- b) Definición de la estrategia de vinculación entre los sistemas de planeación democrática.
- c) Definición de la estrategia de gestión o instrumentación del Plan.
- d) Definición de la estrategia de evaluación de la gestión pública municipal

No obstante, a pesar de que el objetivo del Manual es coadyuvar en la integración de proyectos de desarrollo local que sean eficaces y eficientes, lo cierto es que para algunos municipios de la entidad la formulación de sus Planes sigue significando un mero requisito legal.

---

<sup>109</sup> SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015*, Gobierno Estado de México, México, 2013, págs. 5 y 6.

Sin embargo, en el caso de Tlalnepantla de Baz dicho Manual permitió ser una plataforma para orientar metodológicamente el PDM, a tal grado que el municipio logró ser el primero a nivel estatal en aprobar y publicar su Plan, y posteriormente fue de los pocos municipios que a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México no recibió ninguna observación, así como recomendación alguna por parte de la Contraloría del Poder Legislativo, quienes calificaron como “Adecuado” el Plan, que es la más alta calificación que asignan.

### **5.3.2.1. VISIÓN 2020 Y DIMENSIÓN DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LOCAL**

Tal como se mencionó en el segundo capítulo cada municipio tiene la oportunidad de determinarse libremente su propio desarrollo y su proyecto de futuro. Aunado al hecho de que hoy día la visión de desarrollo local implica asumir que es un proceso integral, heterogéneo y multidimensional o con objetivos múltiples, que suele integrarse por un mosaico y abanico de temáticas que direccionan la agenda pública de gobierno y delimitan las áreas de intervención y directrices de política pública.

Desde este enfoque es indispensable que la gestión pública municipal a partir de la capacidad y recursos disponibles con que cuenta, logré construir un proyecto de desarrollo local deseable y factible, capaz de integrar aquellas áreas de intervención que son prioritarias y/o necesarias para el progreso y bienestar de la localidad.

En razón de lo anterior la gestión pública municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, durante el proceso de Planeación Estratégica formuló un proyecto de desarrollo local compartido, coherente, viable, integral y multidimensional, el cual fue trazado a partir de tres Pilares Temáticos y un Eje Transversal, los cuales organizan, ordenan y articulan las áreas de intervención que integran y delimitan la dimensión de la estrategia de desarrollo y sus directrices de política, tal como se muestra a continuación:

**Cuadro sinóptico 2:** Dimensión de la estrategia de desarrollo local de Tlalnepantla de Baz.



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

Tal como se puede observar en el cuadro sinóptico anterior, los Pilares Temáticos y el Eje Transversal ordenan aquellas áreas de intervención que se en sus objetivos comparten ciertos componentes, ya sea porque agrupan, ordenan y clasifican aquellas políticas dirigidas a la personas, al territorio, al gobierno o de manera especial a la seguridad ciudadana.

Al respecto el Bando Municipal establece en su artículo 2 que:

Los pilares de gobernanza y buen gobierno, que sustentará la organización política y administrativa en el municipio, se integran de la siguiente manera:

1. Tlalnepantla Solidaria, es el pilar que favorecerá los valores de una ciudad inclusiva, digna, educadora y equitativa.
2. Tlalnepantla Progresista, es el pilar que favorecerá los valores de una ciudad verde, con identidad social, metropolitana y tecnológica.
3. Tlalnepantla Protegida, es el pilar destinado a consolidar una ciudad segura, protegida y con una cultura vial, respetuosa de las libertades y los derechos de las personas en el orden municipal.<sup>110</sup>

Por su parte el Eje Transversal de Gestión Gubernamental Distintiva agrupa a todas aquellas acciones y políticas se dirigen hacia dentro del gobierno y su modernización.

Cabe destacar que la identificación de dichos Pilares y Eje Transversal dan la pauta para alinear la planeación y coordinación de las estrategias del desarrollo entre la entidad y el municipio, lo cual favorece las relaciones intergubernamentales y la cooperación sobre objetivos compartidos entre ambos ámbitos de gobierno.

En la siguiente tabla se muestra la lógica de alineación que se instrumentó para vincular los principales instrumentos de gestión del estado y el municipio

---

<sup>110</sup> H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, “Bando Municipal”, en Gaceta Municipal, número dos, Estado de México, Tlalnepantla de Baz 5 de febrero de 2013, pág. 3.

como son el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Municipal, respectivamente:

**Tabla 9.** Alineación entre el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y del municipio de Tlalnepantla de Baz.

Pilares PED 2011-2017/ Pilares PDM Tlalnepantla 2013-2015		Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Ejes Transversales
		<i>Tlalnepantla Solidario</i>	<i>Tlalnepantla Progresista</i>	<i>Tlalnepantla Protegida</i>	<i>Gestión Gubernamental Distintiva</i>
Pilar 1	<i>Gobierno Solidario</i>				
Pilar 2	<i>Estado Progresista</i>				
Pilar 3	<i>Sociedad Protegida</i>				
Ejes transversales: Hacia un Gestión Gubernamental Distintiva	<i>Impulso Municipal: Gobierno Municipalista</i>				
	<i>Administración Pública Eficiente: Gobierno de Resultados</i>				
	<i>Finanzas Públicas Sanas: Financiamiento para el Desarrollo</i>				

**FUENTE:** Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

Por otra parte, la dimensión de la estrategia del desarrollo local de Tlalnepantla de Baz, tal como se puede observar delimita las directrices de política pública y establece sus objetivos, estrategias y líneas de acción, así como indicadores estratégicos que permiten medir y evaluar su falibilidad, pero también dan la pauta para alinear los objetivos de la planeación con los objetivos presupuestarios, ya que el diseño y delimitación de las áreas de intervención fue trazado considerando la lógica programática-presupuestal y la estrategia de gestión del PDM, de tal forma que las áreas de intervención del Plan se transforman en los Programas del Presupuesto, lo cual garantiza la correcta articulación del Plan-Presupuesto.

En este sentido a continuación se ilustra el resumen cuantitativo de los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que se formularon por cada uno de los Pilares Temáticos y Eje Transversal que integran el proyecto de desarrollo local del municipio, así como los Programas Presupuestarios que dieron origen y mediante los cuales se articulan eficazmente los principales instrumentos de gestión del desarrollo local:

**Tabla 10.** Resumen cuantitativo de los objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y programas presupuestarios contenidos en el PDM 2013-2015.

Pilares / Eje Transversal	Objetivos	Estrategias	Líneas de Acción	Indicadores	Programas Presupuestarios
<b>Tlalnepantla Solidaria</b>	13	15	108	22	13
<b>Tlalnepantla Progresista</b>	9	20	121	18	9
<b>Tlalnepantla Protegido</b>	5	14	83	15	5
<b>Gestión Gubernamental Distintiva</b>	8	12	63	19	9
<b>TOTAL</b>	35	61	375	74	36

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

El contenido de la dimensión de la estrategia de desarrollo local de Tlalnepantla de Baz, permite observar el planteamiento de un proyecto de desarrollo a mediano plazo, que trasciende el periodo de gestión del actual Ayuntamiento. De tal forma que la visión del desarrollo se plantea un horizonte hacia 2020, en el cual serán tangibles muchos de los resultados e impactos principales que dicho proyecto persigue, tal como se muestra a continuación:

#### Visión (Horizonte 2020)

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

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

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

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

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

La vocación ambiental del municipio, de ciudadanos y autoridades, se hace evidente en techos verdes, en la reforestación de la Sierra Guadalupe que brinda en sus parques posibilidades de recreo cercano, en programas de alumbrado público ahorrador de energía, en empleo de vehículos híbridos por parte del Ayuntamiento y en el perfeccionamiento en el servicio de recolección de basura, con clasificación y reutilización de los residuos sólidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La implementación del presupuesto participativo ha fomentado la participación ciudadana y creado un ambiente de confianza mutua entre ciudadanos y autoridades.<sup>111</sup>

Tal como se puede observar, el hecho de plantear un horizonte hacia 2020 ha permitido que la gestión municipal adopte un enfoque estratégico, que promueve la hechura de políticas públicas y proyectos estructurantes y motores del desarrollo local que trascienden el corto periodo de gestión, y que significan un rompimiento con anteriores visiones de gobierno que se habían caracterizado por un enfoque predominantemente cortoplacista. La actual gestión municipal de Tlalnepantla de Baz se ha planteado responsablemente iniciar y arrancar con dichas políticas y proyectos, así como generar las condiciones necesarias para garantizar que aquellas administraciones que están por venir, continúen con su realización.

A continuación se muestran aquellos 10 grandes proyectos a partir de los cuales se ha planteado detonar el desarrollo local de Tlalnepantla de Baz hacia el 2020:

---

<sup>111</sup> H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, op., cit., págs. 26 y 27.

**Tabla 11.** Los diez grandes proyectos del desarrollo local de Tlalnepantla de Baz.

NO.	Grandes compromisos
1	Creación del “Centro integral de Seguridad Ciudadana con Subestaciones Regionales” para contar con una policía profesional, honesta y mejor capacitada en la atención de emergencias. Sujeta además, a los sistemas de control y confianza y la gente podrá, mediante evaluación ciudadana, reconocer el desempeño de los cuerpos policiales y de protección civil.
2	Hechura del “Programa Municipal de Inclusión Social y Desarrollo de Capacidades” para las madres solteras, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.
3	Creación del Instituto Municipal de Apoyo a la Vivienda Social para orientar la política pública con eficacia y eficiencia la política pública en esta materia.
4	Realización del “Programa Municipal de Salud” dirigido a las personas más vulnerables y sin seguridad social.
5	Otorgamiento de “Créditos de Confianza y a la Palabra” como muestra de apoyo a los emprendedores, especialmente jóvenes y mujeres jefas de familia de Tlalnepantla.
6	Instrumentación del “Programa de Bibliotecas Digitales”, mismas que tendrán acceso al Sistema de Educación a Distancia de la Universidad Digital del Estado de México
7	Realización de “Clases de Inglés” desde cuarto año de primaria y “Becas” a estudiantes de bajos ingresos y con buenas calificaciones, para contribuir en la formación de talento especializado; porque conocer es innovar, competir y ganar.
8	Revitalización del Centro Histórico de Tlalnepantla de Baz por medio de un fideicomiso para la restauración de su imagen urbana y el fomento a las actividades culturales, con una policía turística y corredores peatonales que favorezcan a prestadores de servicios, hoteles, comercio y restaurantes.
9	Impulso de un Centro Metropolitano de Negocios que sea atractivo a las industrias de punta y que permita incubar empresas innovadoras en alianza estratégica con universidades y tecnológicos.
10	Instrumentación del “Programa Metropolitano de Obras de Infraestructura y Servicios Públicos”, e implementación de un “Presupuesto Participativo” para que las personas decidan juntas una obra de beneficio colectivo que impacte en la formación de capital social

**FUENTE:** Coordinación de Asesores de la Presidencia Municipal 2013-2015.

A partir de lo anterior se puede observar de manera concreta, cuál es el modelo de futuro a 2020 a que aspira el municipio, y cuáles son los aspectos que configuran los proyectos estructurantes y motores del desarrollo local. Asimismo, se puede identificar el posicionamiento del municipio como una

“Ciudad Referente” dadas las características que lo determinan y las potencialidades que pueden detonar su desarrollo y competitividad, aunado al hecho de que dicha conceptualización ha sido forjada retomando el paradigma de aquellas ciudades exitosas que han logrado serlo a partir del empoderamiento ciudadano, en el que juntos gobierno y sociedad construyen la ciudad que imaginan y acuerdan, ya que el desarrollo local es una tarea de todos; significa construir ciudadanía y dar la oportunidad de que sus habitantes decidan cómo quieren vivir, convivir, compartir y competir.

A partir de esta visión de futuro que se plantea, es que ha sido diseñada la estrategia de marketing institucional, la cual no pretende el posicionamiento corporativo de la gestión municipal, sino la de Tlalnepantla de Baz como una “Ciudad Confiable”:

**Imagen 2.-** Imagen Institucional de la gestión pública municipal  
2013-2015.



**FUENTE:** Dirección General de Comunicación Social de Tlalnepantla de Baz.

En suma, puede observarse que la Planeación Estratégica del desarrollo local de Tlalnepantla de Baz ha logrado generar un proyecto de futuro claro, compartido, racional, concreto, integral, viable, de mediano plazo y con una estrategia de gestión que garantiza su ejecución y realización.

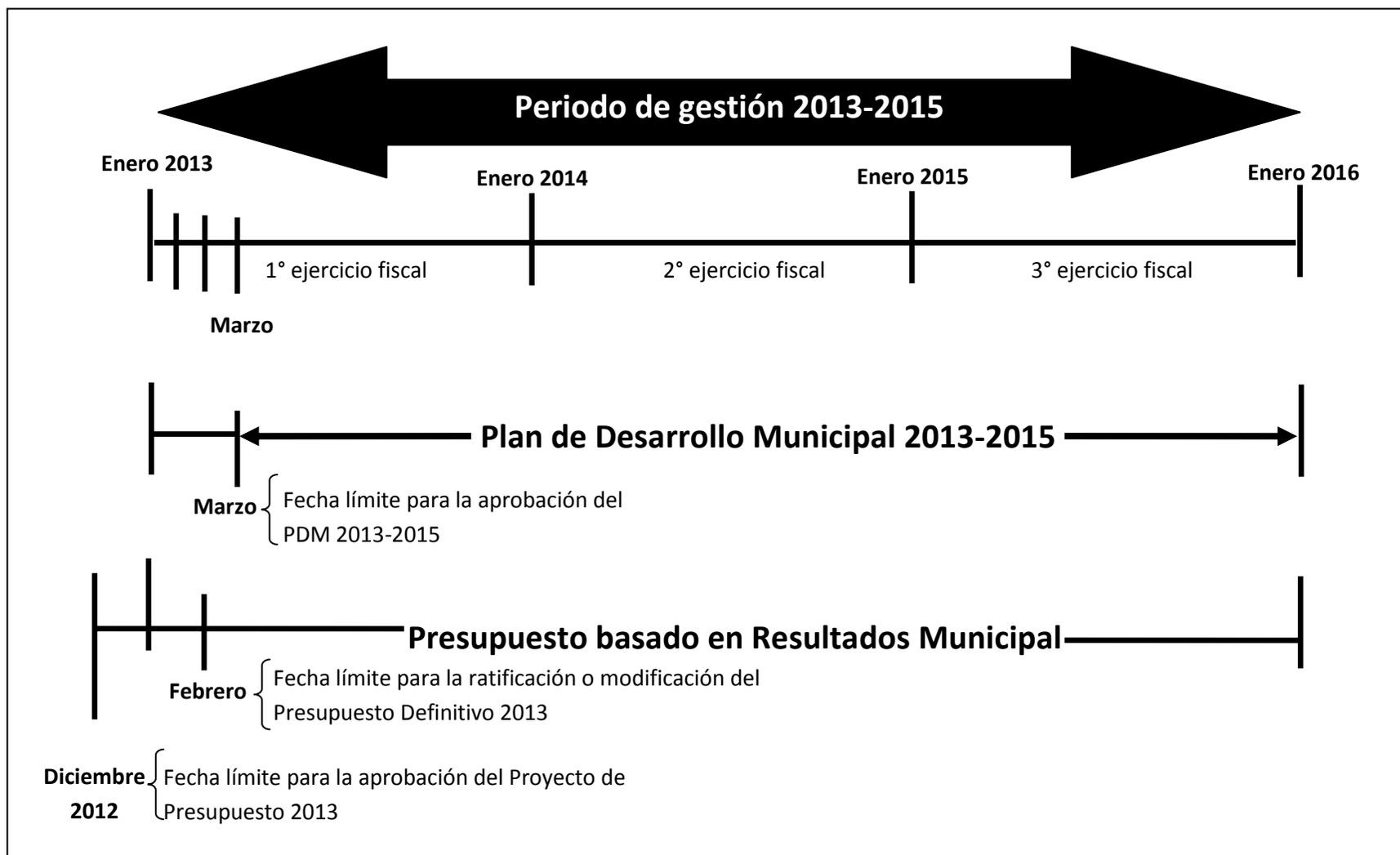
### **5.3.3. PBRM DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2013**

La articulación y gestión del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz durante el ejercicio fiscal 2013 representó una tarea compleja. Por una parte, la

normatividad en materia de planeación establece que el municipio debe formular y aprobar su PDM durante los primeros tres meses inmediatos al inicio del periodo de gobierno del Ayuntamiento, y por otro lado, establece que el municipio debe aprobar su proyecto de Presupuesto a más tardar en diciembre del año inmediato anterior al ejercicio fiscal en cuestión, y ratificarlo o modificarlo a más tardar en el mes de febrero. Dicho escenario refleja el problema que representan las disparidades en los tiempos legales que regulan la Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados Municipal en el Estado de México.

En la siguiente imagen se ilustra el problema que representan dichas disparidades temporales en la hechura de los principales instrumentos de gestión del desarrollo local como son el Plan y el Presupuesto, y a partir del cual la gestión de Tlalnepantla de Baz 2013-2015 tomó decisiones al respecto para su solución:

**Esquema 4.** Cronograma de la planeación municipal 2012-2015.



**FUENTE:** Secretaría Técnica de Presidencia 2013-2015.

En este escenario, los primeros tres meses de gobierno fueron un periodo complejo para los Ayuntamientos del Estado de México que iniciaron su gestión, ya que la dinámica municipal exigía de manera paralela realizar un buen ejercicio de planeación y presupuestación, además, la euforia y expectativas de los ciudadanos que se formaron durante la campaña electoral, demandaban un buen desempeño y resultados del gobierno.

Dado el problema que significaban las disparidades en los tiempos legales de la planeación y presupuestación municipal, la gestión 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz optó por buscar soluciones que permitieran mitigar y solucionar dicho conflicto, de tal forma que se realizó lo siguiente:

1. Por una parte fue indispensable que durante el periodo post-electoral se conformara un equipo de transición, que fuera un vínculo directo con los funcionarios de la administración pública municipal 2009-2012, y que se encargara exclusivamente de hacer los preparativos para el proceso de alternancia, de entrega-recepción y de intervenir en la planeación, programación y presupuestación del proyecto de presupuesto 2013.

2. Durante los primeros tres meses de gobierno, se instrumentó un “Programa de 100 de Gobierno” el cual planteaba una serie de acciones prioritarias para normalizar y dinamizar la gestión pública municipal, el cual estaba trazado en razón del contenido del proyecto político y de desarrollo local que había sido fundado durante el proceso electoral.

Dicho Programa se orientaba a sentar las bases y cimientos necesarios para posteriormente direccionar con eficacia y eficiencia la gestión, de iniciar con aquellos proyectos estructurantes y motores del desarrollo local, así como una serie de estrategias orientadas a la contención del gasto, a efectos de que no se ejercieran recursos de manera irracional.

3. El mayor reto de la configuración del Presupuesto Municipal durante el ejercicio fiscal 2013, fue alinear los objetivos de la planeación del desarrollo

local con los objetivos presupuestarios, dado que durante la integración del Presupuesto no existía como tal el Plan de Desarrollo, mismo que de forma paralela se encontraba en su proceso de formulación.

No obstante, dicho contexto no impidió la adopción del método de Presupuesto basado en Resultados Municipal para la hechura del ciclo de gestión 2013, el cual para poder realizarse retomó otros insumos que lograron alinear los objetivos de la planeación con el Presupuesto y que permitieron asignar con eficacia y eficiencia el gasto público.

Dichos insumos consistieron en lo siguiente:

a) Se retomó el contenido del proyecto político y de desarrollo local que había sido fundado durante el proceso electoral y post-electoral del 2012, y el cual ya marcaba objetivos, compromisos, prioridades y directrices de política pública.

El proyecto político consistió en una oferta electoral que se integró por alrededor de 440 compromisos gubernamentales, los cuales, tal como se mencionó en apartados anteriores surgieron de un proceso de Planeación Estratégica del desarrollo local.

Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2013, se tenía claro que no todos los compromisos serían ejecutados y cumplidos durante ese año, ya que algunos se realizarían en el periodo restante de la gestión municipal, de tal forma que la programación y presupuestación de los compromisos para el 2013, se orientó a realizar aquellos que por su complejidad o prioridad así lo requerían.

b) Se utilizaron los antecedentes y resultados de la evaluación del Presupuesto por Programas que había orientado el ejercicio del gasto público durante 2012. Dicho insumo fue fundamental ya que permitió a distintas

dependencias generales dotar de información para la planeación, programación y presupuestación de sus Programas Operativos Anuales 2013.

Cabe destacar que con el proyecto de reingeniería administrativa se transformó la administración pública municipal, de tal forma que había dependencias de nueva creación que no contaban con antecedentes programáticos y presupuestales. No obstante, su creación estaba supeditada a directrices del proyecto político electoral, por lo que tenían el deber más que otras dependencias, de proponer innovaciones de política pública que permitieran orientar su gestión.

Como puede observarse la Planeación Estratégica en Tlalnepantla de Baz para el periodo de gestión 2013-2015, inició durante el proceso electoral de 2012, lo cual permitió ir trazando, perfilando y diseñando un proyecto de desarrollo local integral, compartido y de largo alcance, que a la postre generó insumos efectivos para mitigar la presión generada por los tiempos legales establecidos para realizar los procesos de planeación, programación y presupuestación durante los primeros meses de gobierno, lo cual se presentaba como una amenaza latente que pudiera ocasionar la fragmentación e ineficacia de los principales instrumentos de gestión, llámese Plan de Desarrollo y Presupuesto Municipal. Dichos insumos fueron de relevancia sustantiva, porque permitieron:

- I. Alinear y articular los objetivos de la planeación con los objetivos presupuestarios, y administrar con eficacia y eficiencia el gasto público para el ejercicio fiscal 2013.
- II. Que a nivel nacional se haya reconocido la correcta integración del proyecto rector de "*Tlalnepantla Ciudad Confiable*", contenido en el PDM 2013-2015, y el cual es producto de un proceso de Planeación Estratégica innovador, razón por la que se le otorgó al actual Ayuntamiento 2013-2015, el "Premio al Buen Gobierno Municipal", otorgado por la Federación

Nacional de Municipios de México (FENAMM), en la categoría de proyectos innovadores, por la planeación de un modelo de futuro de desarrollo local integral, compartido y de largo alcance. Dicha distinción fue otorgada en el marco de la Conferencia Anual de Municipios de México, efectuada en la Ciudad de León los días 15, 16, 17 y 18 de mayo de 2013. Éste premio es muestra del trabajo continuo por convertir a Tlalnepantla de Baz en una ciudad referente, con un mayor nivel de desarrollo local y competitividad.

Por otra parte, tal como se mencionó en el cuarto capítulo, el PbRM es una técnica de presupuestación que asume la introducción de sistemas de evaluación de la gestión municipal como su principal innovación metodológica para mejorar la calidad del gasto público. En este sentido, es importante mencionar que durante el ciclo de gestión de 2013, Tlalnepantla de Baz inició la transición de un Presupuesto por Programas hacia un Presupuesto basado en Resultados Municipal en el cual se logró avanzar hacia la construcción de un auténtico Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), que abandona la simulación, y que permite medir la falibilidad del Presupuesto y sus Programas a partir de las siguientes evaluaciones que se realizaron periódicamente durante el ejercicio fiscal 2013:

- Evaluación de metas físicas: se refiere al seguimiento y evaluación respecto de la ejecución y producción de bienes y servicios públicos, donde se compara el nivel de cumplimiento entre lo programado y lo realizado.
- Evaluación del gasto público: se refiere al seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto público con respecto a su programación.
- Evaluación físico-financiera: se refiere al seguimiento y evaluación comparada entre el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de metas físicas; permitiendo observar el grado de eficacia del gasto público para la producción de bienes y servicios públicos.

- Evaluación de indicadores estratégicos y de gestión: se refiere al seguimiento y evaluación de los indicadores que integran el SEGEMUN.

Entre los beneficios que lograron obtenerse con la introducción del PbRM pueden resumirse los siguientes:

- Se ha logrado iniciar con la transición hacia la modernización de la gestión pública municipal bajo un enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo.
- Ha permitido generar información de calidad que sistemáticamente se ha incorporado a los procesos de toma de decisiones, con lo cual se ha logrado maximizar la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público.
- Ha sido posible alinear los objetivos de la planeación del desarrollo local con los objetivos presupuestarios.
- Es un insumo que contribuye a recuperar la confianza en el gobierno y a potenciar los niveles de legitimidad y gobernabilidad.
- La administración pública municipal ha iniciado con la transición hacia una cultura de los resultados.
- Se han instrumentado mecanismos de evaluación que miden y evalúan la falibilidad del Presupuesto y sus Programas, y dicha información ha permitido su mejora continua.
- Se están fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas y cuentos.

#### **5.3.4. FORMULACIÓN DEL PBRM PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014**

El proceso de formulación del Presupuesto Municipal para el ejercicio fiscal 2014, a diferencia del anterior, se encuadra en un contexto diferente y más sólido, ya que durante este año, se cuenta ya con la definición y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, las dependencias generales y los funcionarios municipales cuentan ya con una ruta de aprendizaje y experiencia más consolidada sobre el ciclo de gestión y se cuenta con información de calidad

sobre los resultados de la evaluación del Plan, el Presupuesto y sus Programas realizados durante 2013. Dichos aspectos favorecieron el proceso de planeación, programación y presupuestación 2014.

Desde esta perspectiva fue posible que la formulación del Presupuesto Municipal 2014 incorporara la información sobre el desempeño obtenido por la gestión municipal, para impulsar una asignación eficaz y eficiente del gasto público. Aunado al hecho de que el Presupuesto asumió su rol como instrumento de planeación, de tal forma que se logró avanzar en la consolidación de la Metodología de Marco Lógico como el método del PbRM utilizado para la hechura de los POA's 2014, y el cual permite un diseño racional de los Programas, para que éstos se orienten a la solución de problemas y la focalización de los recursos escasos.

Con el empleo de esta metodología del PbRM se pudieron identificar y corregir vicios y deficiencias que desde la raíz o desde la planeación de los Programas, habían mermado la calidad del gasto o significado un desperdicio de recursos públicos.

No obstante, la realización de la Metodología de Marco Lógico significó un desafío para la administración municipal, ya que se identificó que había una escasa cultura de la planeación en los funcionarios y servidores públicos, lo cual dificultó la elaboración de la MML. Ante esta problemática, el área responsable de coordinar los procesos de planeación municipal tomó la decisión de impulsar la realización de una serie de talleres de capacitación y de asesoría especializada en materia de MML, para que los responsables directos de integrar el Presupuesto y los Programas de cada una de las dependencias generales tuvieran un mayor conocimiento y capacidades para planear eficazmente sus POA's.

Derivado de esta acción se logró hacer que todos los Programas Presupuestarios contarán con su propia Matriz de Indicadores de Resultados, las

cuales serian la herramienta para integrar el SEGEMUN y contar con los mecanismos suficientes para que durante todo el ejercicio fiscal sea posible medir y evaluar la falibilidad o el éxito o fracaso en la ejecución de los Programas y del ejercicio del gasto público. Y luego entonces poder avanzar en la implementación de la técnica del PbRM en el municipio de Tlalnepantla de Baz.

#### **5.4. DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 2013-2015**

La Planeación Estratégica y el Presupuesto basado en Resultados Municipal en Tlalnepantla de Baz han permitido a la actual gestión pública acelerar su proceso de modernización, y han logrado ser herramientas de utilidad para dirigir con eficacia, eficiencia, honradez y transparencia el ciclo de gestión. No obstante, aún queda camino por recorrer y desafíos que enfrentar respecto de ambas materias.

De esta manera, a continuación se describen los principales desafíos que en el corto plazo debe resolver la gestión 2013-2015 para consolidar su proceso de modernización y dejar un buen legado a las gestiones municipales que estén por venir:

- a) Es necesario institucionalizar la PE y el PbRM, mediante la creación de mecanismos jurídicos que permitan regular la hechura de los Planes, Programas y Presupuestos municipales.
- b) Dada la escasa cultura de planeación que prevalece en la administración pública municipal es fundamental capacitar y profesionalizar a los funcionarios públicos en materia de PE y PbRM.
- c) Se necesita desarrollar un sistema eficaz de información estadística y de bases de datos, que doten de insumos y certidumbre a los procesos de toma de decisiones.
- d) Dado que la hechura del desarrollo local es una tarea de todos, es fundamental seguir fortaleciendo las capacidades ciudadanas en la construcción de ciudad.

- e) Se requiere impulsar un sistema de incentivos a los servidores públicos que por su buen desempeño así lo ameriten, con el objeto de inducir la transición hacia una cultura de resultados en la administración municipal.
- f) Se requiere fortalecer la articulación entre los distintos niveles de planeación municipal y de coordinación con los sistemas de planeación estatal y nacional.
- g) Es fundamental fortalecer, consolidar e institucionalizar el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal, que permita medir y evaluar la falibilidad del Presupuesto y sus Programas. Además se requiere su automatización con el objeto de modernizar, mejorar y agilizar su funcionamiento.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Entender la gestión pública municipal implica de antemano considerar que la concepción clásica de división de poderes, entendida como poder ejecutivo, legislativo y judicial, no existe. El único poder público existente es el municipal donde su máximo órgano de gobierno es el Ayuntamiento, quien es una instancia netamente política, responsable de deliberar y dirigir los asuntos locales de su competencia, así como de ser el control y contrapeso sobre las decisiones y acciones que realiza el Presidente Municipal y su administración pública.

La gestión municipal no puede entenderse sin el papel dual que implican las relaciones del Ayuntamiento y la administración pública, por una parte de correspondencia, reciprocidad y acuerdo para impulsar las políticas públicas necesarias para el desarrollo local, y por otro, del antagonismo, contrapeso y disenso necesario para evitar abusos de poder, la ingenuidad y posibles errores. Una sana democracia no es aquella donde todos están de acuerdo sobre una u otra decisión colectiva, sino donde el disenso razonado permite construir acuerdos o desechar malas decisiones.

Estas y otras circunstancias hacen que los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal sean diferentes de la forma en que se realizan en los gobiernos estatales y federal. Aunado a ello, la heterogeneidad que distingue la ingeniería, características y comportamiento de las organizaciones públicas entre los municipios, influye en el contenido y hechura de las políticas, además de que cada gestión cuenta con su propia agenda pública de gobierno, la cual es diferente o contiene características particulares.

En este contexto, no es posible la existencia de una receta o fórmula universal u homogénea para orientar la modernización de la gestión municipal, por lo cual es imperativo que la adopción de estrategias desde la Nueva Gerencia Pública reconozcan que el contexto de cada gestión influye en las condiciones y características de su instrumentación.

En razón de lo anterior, la Gestión para Resultados en el Desarrollo es un enfoque y modelo dentro de la Nueva Gerencia Pública que destaca por su filosofía y métodos flexibles, ya que reconoce que el éxito de su instrumentación radica en su capacidad de adaptación a las circunstancias propias y al conjunto heterogéneo que distingue y caracteriza a cada gestión pública, así como a los objetivos, estrategias y acciones que en lo particular persiguen sus agendas de gobierno.

La GpRD asume que a pesar de la heterogeneidad que prevalece en las gestiones locales, el ciclo de gestión es un modelo que permite direccionar efectivamente los procesos de toma de decisiones, que puede instrumentarse en cualquier ámbito de gobierno (en este caso en el municipal), y que es la plataforma idónea para dirigir de manera racional la hechura de las políticas públicas y programas. De tal manera la GpRD retoma la utilidad y promueve el fortalecimiento y modernización del ciclo de gestión.

**SEGUNDA.** Las Autoridades Auxiliares, los Consejos de Participación Ciudadana, las Organizaciones Representativas de las Comunidades y las Comisiones de Planeación del Desarrollo Municipal son instrumentos de participación de los Ayuntamientos que representan un escenario de oportunidad para fortalecer el carácter democrático de los municipios y para dar vigencia a sus gobiernos como instancias más próximas a la ciudadanía. Su capacidad para ser gestores comunitarios, territoriales y sectoriales, y de ser los principales canales de comunicación e interacción entre la comunidad y las autoridades de gobierno, son características que deben aprovecharse y potenciarse para el consenso y la articulación de la participación ciudadana en la edificación de proyectos de desarrollo local.

Adicionalmente, éstos actores y líderes sociales se convierten en fuentes directas de información, que tienen el pulso inmediato del contexto de las comunidades, grupos o sectores de la población que representan, lo cual

representa una oportunidad para detonar procesos de toma de decisiones con mayor certeza, racionalidad e incluso, legitimidad.

**TERCERA.** La transformación y evolución de la concepción del desarrollo en el mundo y en los países tercermundistas, ha reflejado el agotamiento, las miopías y limitaciones de visiones de progreso y bienestar con enfoques netamente economicistas, homogéneos, uniformizantes, centralistas y verticales; razones que motivaron su fracaso y el surgimiento de nuevas teorías del pensamiento que han enriquecido las visiones del desarrollo, donde la teoría del desarrollo local se presenta como un enfoque moderno que promueve la revalorización y fortalecimiento del espacio local, donde el municipio es por excelencia el sujeto idóneo para promover políticas de desarrollo diferenciadas, multidimensionales, acordes a la amplia diversidad y heterogeneidad que caracteriza al todo, o bien, a un país o nación.

Desde esta perspectiva la teoría del desarrollo local reconoce por una parte que los procesos del desarrollo nacional se construyen de manera plural y democrática, donde cada ámbito de gobierno debe generar una intervención fundada en el cumplimiento de sus competencias, en relaciones de cooperación y respeto.

Pero además ésta teoría asume que el desarrollo municipal no es ajeno a lo que sucede en otros territorios, municipios, localidades o regiones que comparten problemas, necesidades e intereses, de tal forma que se vuelve necesario que los municipios asuman una visión del desarrollo local, la cual tenga una perspectiva más amplia e integral del desarrollo, más allá de sus límites territoriales, que sea la base para articular la cooperación y coordinación con otras localidades y actores gubernamentales y no gubernamentales.

Pensar el desarrollo local implica de antemano asumir que es un proceso de gestión complejo. No obstante, existen instrumentos que pueden permitir a los municipios su gestión efectiva como son el Plan de Desarrollo y el

Presupuesto Municipal. Ambos instrumentos están presentes en la normatividad y marco jurídico, por lo cual es común encontrarlos al revisar los procesos de gobierno en este ámbito; sin embargo, a pesar de su existencia, ello no ha sido garantía de gestiones exitosas y municipios con mejores niveles de calidad de vida, lo cual deja ver que existen deficiencias en la hechura de ambos instrumentos.

Los municipios en México tienen la oportunidad de definir su estrategia de desarrollo local y proyecto de futuro a través del Plan de Desarrollo. Al respecto el marco jurídico en materia de planeación, establece la obligatoriedad de que los municipios cuenten con su Plan, lo cual ha generado que en ocasiones la formulación de un Plan sea visto con el simple objeto de cumplir con un mero requisito legal.

Un Plan no es un fin en sí mismo, sino un medio o un instrumento para la dirección efectiva de la gestión pública del desarrollo local. Adoptar un enfoque de la Planeación Estratégica en la integración del PDM, significa contar con una estrategia de gestión del desarrollo, el trazar un proyecto de futuro integral y compartido, que sea la plataforma para impulsar la articulación con los distintos actores locales en la hechura de las políticas públicas y permita la administración racional de los recursos públicos.

Es claro que el éxito de una estrategia de desarrollo no solo depende de si existe o no un Plan, sino de que sea realmente un instrumento que permita la dirección efectiva de la gestión pública del desarrollo local, de tal forma que se vuelve necesaria su articulación con el Presupuesto. En ocasiones el Plan y Presupuesto son vistos como dos instrumentos diferentes, cuando en realidad el éxito de ambos depende de su nivel de articulación. Sin la correcta sinergia que debe existir entre ellos, es difícil potenciar y acelerar un auténtico proyecto de desarrollo local, ya que su fragmentación genera deficiencias en la dirección de la gestión pública municipal.

Aunado a lo anterior, la ineficaz asignación y administración del gasto público, así como la constante presión y demanda ciudadana por tener gobiernos que logren resultados, hacen imperativo que hoy día la gestión pública municipal, transforme sus mecanismos de presupuestación.

En este contexto los municipios requieren adoptar técnicas de presupuestación modernas que hagan del Presupuesto un instrumento de gestión del desarrollo local, para lo cual el método de Presupuesto basado en Resultados Municipal significa un escenario de oportunidad para mejorar la calidad del gasto público, ya que el PbRM implica la transición de un Presupuesto Municipal con un enfoque netamente contable, cuantitativo y economicista, donde lo más importante son las transacciones económicas que realiza el gobierno y los procedimientos e insumos que utiliza para la producción de bienes y servicios, hacia un enfoque más cualitativo e integral, donde lo más relevante son los resultados o impactos sociales producidos.

En un escenario donde los recursos son escasos, la gestión municipal no puede darse el lujo de realizar Políticas o Programas que tienen poca o nula utilidad, que no resuelven los problemas y que en consecuencia merman la calidad del gasto, ya que desde su raíz o durante su planeación presentan deficiencias, las cuales se evidencian en un bajo o mal rendimiento o resultados durante su ejecución. Desde esta perspectiva la técnica del PbRM hace del Presupuesto Municipal un instrumento de planeación, donde el diseño de los Programas Operativos Anuales puede realizarse de manera racional y orientarse a la solución de problemas, para que durante su ejecución el gasto público se focalice y direcciona eficaz y eficientemente.

Además permite que los POA's sean la columna vertebral para articular racionalmente los objetivos de la planeación del desarrollo de largo y/o mediano plazo, con los objetivos presupuestarios en el corto plazo, con lo cual se fortalece la articulación entre el Plan-Presupuesto, para que la dirección del gasto público sea en función de las prioridades o directrices del desarrollo local.

En suma, es imperativo revalorar el empleo del Plan de Desarrollo y el Presupuesto Municipal, y de incorporar en su hechura las herramientas de la Planeación Estratégica y del Presupuesto basado en Resultados, respectivamente, las cuales a través de la introducción de innovaciones técnicas fortalecen las capacidades de un buen gobierno para dirigir con eficacia, eficiencia y honradez la hechura de políticas públicas exitosas, las cuales logren generar y/o acelerar los procesos de desarrollo local. Un buen gobierno que genera resultados para la sociedad, cuenta con mayores y mejores oportunidades para recuperar la confianza ciudadana, brindar legitimidad y gobernabilidad a la gestión pública municipal.

**CUARTA.** El análisis, discusión y aprobación del Plan de Desarrollo y Presupuesto Municipal son dos de los actos políticos y jurídicos más importantes que realiza el Ayuntamiento, al ser los instrumentos rectores de la gestión pública local, que direccionan y orientan los procesos de toma de decisiones y que son las plataformas para que la administración pública realice actos administrativos o de autoridad, durante un tiempo establecido; por lo que es fundamental que los integrantes del cuerpo edilicio asuman el liderazgo y protagonismo político y social que los caracteriza para impulsar un proceso de Planeación Estratégica y de Presupuesto basado en Resultados, que sienten las bases para que la organización administrativa se oriente conforme una Gestión para Resultados en el Desarrollo.

La Planeación Estratégica es una tarea de la alta dirección, de la cual los integrantes del Ayuntamiento forman parte, de aquí la importancia de que los ediles valoren su rol como órgano de gobierno responsable de dirigir y conducir el rumbo de la administración pública, y de hacer del Plan de Desarrollo y del Presupuesto los principales instrumentos de gestión del progreso y bienestar social. Cuando los ediles restan importancia al uso y hechura de éstos instrumentos, evidencian su deficiente profesionalismo y la falta de compromiso con el desarrollo local.

**QUINTA.** El tiempo es el recurso más escaso en la gestión pública municipal, tal es el caso que las organizaciones públicas afrontan continuamente el desafío de tomar decisiones en un entorno de incertidumbre y presión, donde no saber administrar racionalmente el tiempo, puede ocasionar decisiones o políticas determinadas por la inmediatez, incertidumbre o la improvisación. En este contexto, hoy día la gestión municipal requiere de sistemas de planeación eficaces que permitan a las organizaciones hacer del tiempo un factor estratégico, que genere valor agregado a las decisiones.

Desde esta perspectiva la adopción de un enfoque de Planeación Estratégica del desarrollo local desde los procesos democráticos de elección popular de autoridades municipales, además de permitir el diseño de una plataforma y oferta electoral que sea racional, competitiva y atractiva para los electores, puede a la postre maximizar el uso del tiempo durante las etapas de planeación y de gestión al arranque o inicio de una administración, reducir los costes de la curva de aprendizaje que implican los procesos de alternancia política, de cambio y/o rotación de funcionarios y servidores públicos y favorecer la edificación de un auténtico proyecto rector del desarrollo local.

**SEXTA.** El Presupuesto basado en Resultados Municipal implica la adopción de un principio innovador como lo es la “falibilidad”, el cual asume la importancia de poder medir y evaluar el éxito o fracaso en la ejecución de la políticas y del gasto público.

Es ya conocido el dicho que señala que “todo lo que no se mide, no se controla y no se puede mejorar”, por lo que hoy más que nunca el PbRM asume la importancia de construir Sistemas de Evaluación de la Gestión Municipal, mediante los cuales sea posible contar con indicadores estratégicos y de gestión que permitan observar y conocer con certeza la falibilidad del Presupuesto y sus Programas, y a partir de ello generar información sobre los resultados obtenidos, que sistemáticamente se incorporen a los procesos de

toma de decisiones, con el objeto de mejorar su hechura y la calidad del gasto público.

Medir y evaluar que tan bien o mal es el desempeño de la gestión municipal es fundamental para generar un buen gobierno, de lo contrario será más probable observar malas gestiones, que a pesar de que tengan buenas intenciones, no logran consolidar un desempeño eficaz y eficiente. Conocer la falibilidad de una gestión, representa una oportunidad para mejorar su actuar, corregir, minimizar o eliminar males y vicios que aquejan al sector público en los municipios.

El éxito de un Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal radica en su capacidad para generar información de calidad que contribuya a la asignación y ejercicio eficaz y eficiente del gasto público y favorezca la hechura racional e inteligente del ciclo de gestión. No obstante, cabe mencionar que la medición y evaluación del desempeño en el sector público es una tarea compleja, en razón de que los Programas en ocasiones persiguen fines y objetivos que no son fácilmente medibles y mesurables, que a diferencia del sector privado, no pueden calcularse simplemente en términos cuantitativos o de rentabilidad económica. Aunado a ello, los parámetros de medición y evaluación en el gobierno no pueden estandarizarse y homologarse, dado que cada Programa persigue fines, objetivos y lógicas diferentes, en razón de que son instrumentos con objetivos múltiples que atienden el carácter multidimensional e integral del desarrollo local.

Cabe destacar que el PbRM sustenta la asignación y administración del presupuesto de manera informada, donde los resultados sobre el desempeño obtenido son un insumo central para mejorar la calidad del gasto público. No obstante, no debe confundirse como una técnica de presupuestación que representa la fórmula directa o receta para la asignación del presupuesto hacia los Programas donde aquellos que tengan mejores resultados reciben de manera automática mayores recursos, y viceversa.

La asignación del gasto público es una tarea más compleja, ya que pueden existir Programas que a pesar de que no generan buenos resultados o impactos, no pueden castigarse con una reducción del presupuesto, ya que política y socialmente son necesarios, e incluso en ocasiones los débiles o malos resultados suelen justificar un incremento presupuestal, que permita potenciar y detonar su desempeño.

**SÉPTIMA.** La modernización de la gestión pública municipal desde un enfoque de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, implica un proceso de transición de mediano y largo alcance, que será posible en la medida en que exista voluntad política para transformar la cultura y dinámica de las organizaciones gubernamentales. Dicha transición significa abandonar vicios que aquejan al sector público, donde políticos y funcionarios tendrán que renunciar al *statu quo y/o confort*, y tendrán que erigirse como parte de organizaciones modernas, innovadoras y competitivas.

En este sentido es que dicha transición significa un proceso complejo, que podrá lograrse siempre que exista su continuidad y consolidación, a pesar de los procesos de alternancia política que puedan producirse en las gestiones municipales. De esta manera resulta indispensable que los gobiernos municipales avancen en la institucionalización de esta materia y dejen un buen legado a las futuras gestiones públicas.

**OCTAVA.** La correcta adopción e instrumentación de una Gestión para Resultados en el Desarrollo, requiere de la formación y especialización de servidores públicos en esta materia, que tengan el perfil adecuado para empujar y provocar su aplicación. De nada sirve la existencia de un marco jurídico e institucional moderno que regula los mecanismos para su instrumentación en los municipios, si éstos no cuentan con servidores públicos profesionales y especializados.

Por tal razón es importante que los gobiernos municipales comprendan, que si no se invierte y trabaja en el factor humano, es decir, en los servidores públicos, por lograr que se profesionalicen y especialicen en esta materia, cualquier esfuerzo por modernizar la administración pública y adoptar una Gestión para Resultados en el Desarrollo puede verse mermado.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. Legislación Consultada

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

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> fecha de consulta 11 de julio de 2013.

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

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

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

Reglamento a la Ley *Planeación del Estado de México y Municipios*, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, dirección en internet <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig044.pdf> fecha de consulta: 19 de julio de 2013.

### II. Obras consultadas

ABEDROP RODRÍGUEZ, Enrique, *Presupuesto basado en Resultados*, IEXE Editorial, México, 2010, págs. 353.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Política y Racionalidad Administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982. págs. 151.

- ARENDDT, Hannah, *La Promesa de la Política*, Editorial Paidós, Barcelona España, 2005. págs. 241.
- ARIZTI, Pedro, BRUMBY, Jim, MANNING, Nick, SENDEROWITSCH, Roby y THOMAS, Teo, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, The World Bank, Washington, D.C. 2010, págs. 256.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO y CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, BID, Washington D.C., 2007, págs. 74.
- BANCO MUNDIAL y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Mejorando la Calidad del Gasto Público a Través del Uso de Información del Desempeño en México*, primera edición, Banco Mundial, Washington, D.C., 2010, págs. 63.
- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SEVICIOS PÚBLICOS, *La Planeación del Desarrollo Municipal*, Manuales para la Gerencia Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, págs. 74.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, primera edición, Editorial Taurus, México, 2006, págs. 418.
- CABRERO, Enrique (Compilador), *Administración Pública*, primera edición, Grupo Editorial Siglo XXI, México 2010, págs. 220.
- CALVA, José Luis (Coordinador), *Desarrollo Regional y Urbano*, primera edición, Juan Pablos Editor, México, 2012, págs. 338.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública*, primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, págs. 229.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, ONU, Nairobi Kenia, 1987, págs. 416.
- CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Federalismo y Descentralización*, Editado por Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., México, 2008, págs. 262.

- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, págs. 273.
- FRANCO OROZCO, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía Práctica para Transformar Ideas en proyectos Viables*, primera edición, Editorial IEXE, México, 2012, págs. 274.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora, *Manual para la Elaboración de Tesis y Otros Trabajos de Investigación Jurídica. Normas Básicas de Estilo y Redacción para Investigadores del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2009, págs. 181
- GARCÍA LÓPEZ, Jesús, *Consideraciones y Lineamientos para la Administración de las Obras Publicas Municipales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 199, págs. 252.
- GARCÍA LÓPEZ, Jesús, *Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*, Faculta de Filosofía y Letras, División de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, págs. 305.
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y GARCÍA MORENO, Mauricio, *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.,2010, págs. 225.
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y GARCÍA MORENO, *Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2011, págs.. 79.
- GARCÍA PIZARRO, María, *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada España, 2007. págs. 164.
- GONZÁLEZ ARENCIBIA, Mario, *Una gráfica de la teoría del desarrollo: del crecimiento al desarrollo humano sostenible*, La Habana, 2006, págs. 154.
- GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro (Coordinador), *¿Gobernar por Resultados? Implicaciones de la Política de Evaluación del Desempeño del Gobierno Mexicano*, Editado por Gestión Social y Cooperación A.C., México, 2008, págs. 270.

- GUERRERO JUÁREZ, Fernando Ernesto, *Proceso de Planeación en el Ámbito Municipal: Base para Impulsar la Competitividad Local*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, págs. 184
- GUTIERREZ CHAPARRO, Juan José, *Planeación Estratégica en Ciudades: Un Modelo Emergente para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2000, págs. 200.
- HELMING, Stefan y GOBEL, Michael, *Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP)*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GZT), Eschborn Alemania, 1998, págs. 32. Traducido por Inés Ahumada,
- HOBBSAWM, Eric, *Historia del Siglo XX*, primera edición, Editorial Crítica, Barcelona, 1995, págs. 614.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *El Municipio una Institución Diseñada para el Fracaso. Propuestas para la Gestión Profesional de las Ciudades*, IMCO, México, 2012, págs. 172.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *La Caja Negra del Gasto Público*, IMCO, México, 2010, págs. 203.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008, págs. 151.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, *Los Municipios en México. Facultad Reglamentaria*, Secretaría de Gobernación, México, 2012, págs. 45.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATION PLANNING, *Strategic Planning: Concept and Rationale*, en *Education Sector Planning Working Papers*, document of work, No. 1, UNESCO, París, 2010, págs. 21.
- KLIKSBERG, Bernardo, *Hacia una Economía con Rostro Humano*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, págs. 184.
- LEÓN y RAMÍREZ, Juan Carlos y MORA VELÁZQUEZ, Salvador (Coordinadores), *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, primera edición, UNAM, , México, 2006, págs. 354

- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2012, págs. 259.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997, págs. 240.
- MARÍA REYNOSO, Selene Rosa y VILLAFUERTE, Miguel Ángel, *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, quinta edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2009, págs. 277.
- MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel, *Diagnóstico Administrativo: procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*, tercera edición, Editorial Trillas, México 2002 (reimpresión 2007), págs. 368.
- MATÍAS, Domingo, *Planificación Estratégica para la Gestión Local. Participación Ciudadana*, República Dominicana, 2001, págs. 102.
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*, novena edición, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1977, págs. 511.
- OCHMAN, Marta y RODRÍGUEZ OREGGIA, Eduardo (Coordinadores), *Análisis e Incidencia de las Políticas Públicas en México. En Busca de un Gobierno Eficiente*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, págs. 415.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio y su evolución institucional*, BANOBRAS, México, 1981, págs. 260.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*, OCDE, Washington D.C., págs. 184
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*, Editorial Gernika, México, 1994, págs. 502.
- OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter, *La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona, 1998, págs. 446. Traducido por Daniel Aguirre Oteiza.
- PAREDES, Fabricio, *Presupuesto Público. Aspectos Teóricos y Prácticos*, primera edición, Universidad de los Andes, Comisión de Desarrollo del Pregrado, Venezuela, 2006, págs. 198.

- PASCUAL ESTEVE, Josep Maria y PASCUAL GUITERAS, Júlia, *Cohesión Social y Gobernanza Democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, edita Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Andalucía España, 2009, págs. 382.
- PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, *La Estrategia de las Ciudades. Los Planes Estratégicos como Instrumentos: Métodos, Técnicas y Buenas Prácticas*, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, Madrid, 1999, págs. 331.
- PINÓN ANTILLÓN, Rosa María (Coordinadora), *La Economía Global: Márgenes de Maniobra para México y América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, págs. 420.
- POLO MARTÍNEZ, Filogonio Humberto, *Administración Pública Comunitaria*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, págs. 253.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2011*, PNUD, México 2011, págs. 234.
- PUENTES, Aldemar, *Gerencia Pública y Gobierno Municipal*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GZT), Managua, 2008, págs. 241.
- PYHRR, Peter, *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*, primera edición, Editorial Limusa, México, 1978, págs. 277.
- RAMOS GARCÍA, José María, *Gobiernos Locales en México. Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, Editorial Porrúa, México, 2007, págs. 201.
- RAMOS GARCÍA, José María, SOSA, José y ACOSTA, Félix (Coordinadores), *La Evaluación de Políticas Públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, págs. 162.

- ROBLES, Reynaldo, *El Municipio*, novena edición, Editorial Porrúa, México, 2009, págs. 407.
- SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William, *Economía*, Ed. Mc. Graw Hill, México, 2006, págs. 753.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Escenarios de Gestión del Espacio Urbano y Regional en México*, Editado por el Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, Estado de México ,2008, págs. 209.
- SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015*, Gobierno del Estado de México, México, 2013, págs. 63.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases Jurídicas del Municipio Mexicano*, SEGOB, México, 1994, págs. 254.
- SHACK, Nelson, *Intentando Caracterizar la Articulación entre el Plan y el Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2008, págs. 54.
- SILVA LIRA, Iván, *Metodología para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 2003, págs. 64.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, págs. 184.
- VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, *El Presupuesto Local como Instrumento de Gestión y Planificación Pública*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, España, 2008, págs. 177
- VARGAS CASTRO, José Alejandro, *El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, Editorial Nuevo Pensamiento, México, 2008, págs. 362.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Alejandro y MADOERY, Oscar (Compiladores), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2001, págs. 286

### III. Publicaciones periódicas consultadas

- BOISIER, Sergio, “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, en Revista de la CEPAL, número 86, Santiago de Chile, Agosto de 2005, págs. 47-62
- CABRERO, Enrique, “Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?”, en Serie de Estudios sobre Desarrollo Humano, no. 2005-18, PNUD, México, 2005.
- CÁRDENAS, Nersa, “El desarrollo local su conceptualización y procesos”, en Provincia, no. 8, enero-junio, Venezuela, 2002, pág. 53-76, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/555/55500804.pdf>, fecha de consulta 21 de marzo de 2014.
- H. AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA 2010-2012, “Decreto que aprueba la creación de una empresa de participación mayoritaria de seguridad privada”, en Gaceta Municipal, Tomo I, Ejemplar 7, Estado de Jalisco, Guadalajara, Año94. 28 de enero de 2011, dirección en internet: <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIEjemplar7Enero28.pdf>, fecha de consulta 06 de marzo de 2014.
- H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, “Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015”, en Gaceta Municipal, número siete, Estado de México, Tlalnepantla de Baz, 23 de marzo de 2013, págs. 179.
- H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, “Bando Municipal”, en Gaceta Municipal, número dos, Estado de México, Tlalnepantla de Baz 5 de febrero de 2013, págs. 30.
- JONES, Lawrence y THOMPSON, Fred. “Un Nuevo Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Público y Privado”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 15, Caracas, Octubre de 1999, págs. 26.
- ORTEGON, Edgar, PACHECO, Juan Francisco y PRIETO, Adriana, “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, en Serie Manuales, No. 42, Instituto

Latinoamericano y el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), Chile, 2005, págs. 124.

SCHEDLER, Andreas, "*¿Qué es la rendición de cuentas?*", en *Cuadernos de Transparencia*, no. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2008, págs. 39.

SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, "*Manual para la Planeación, Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal 2013*", en *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, no. 85, Toluca de Lerdo, México, 31 de octubre de 2012, págs. 232.

SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Manual para la planeación, programación y presupuestación municipal para el ejercicio fiscal 2014*, en *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, no. 72, Toluca de Lerdo, México, 16 de octubre de 2013, págs. 240.

VALERO FLORES, Carlos Norbert, "*El Municipio Libre en el Marco del Federalismo Mexicano. Derechos y Obligaciones*", en *Serie Verde, Temas Económicos*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Marzo de 2007, págs. 112.

#### **IV. Otras fuentes consultadas**

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

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 30, dirección en internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta 27 de marzo de 2014.

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

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diplomado "Presupuesto basado en Resultados" impartido del 24 de junio al 13 de diciembre de 2013.





