



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**ANÁLISIS ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA PÚBLICO MUNICIPAL  
DENOMINADO ALCALDE EN TU CALLE EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO,  
PARA LA ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE CREACIÓN DE PROGRAMAS  
PÚBLICOS MUNICIPALES PARA EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.**

**TESIS**

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL  
GRADO DE**

**MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**PRESENTA**

**VICTOR MANUEL TOVILLA RIVERA**

**DIRIGIDO POR**

**DR. ENRIQUE RABELL GARCÍA**

**CENTRO UNIVERSITARIO**

**QUERÉTARO, QRO.  
ENERO 2020.**



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal Y Municipal

Análisis administrativo del programa público municipal denominado alcalde en tu calle en el municipio de Querétaro, para la elaboración de un manual de creación de programas públicos municipales para el municipio de Querétaro.

Opción de titulación  
**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Diploma de Grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal.

**Presenta:**

Víctor Manuel Tovilla Rivera

Dirigido por:

Dr. Enrique Rabell García

Dr. Enrique Rabell García  
Presidente

Dr. Javier Rascado Pérez  
Secretario

Mtro. Manuel Hernández Rodríguez  
Vocal

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Suplente

Dra. Gabriela Nieto Castillo  
Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
ENERO 2020.

## RESUMEN

Los elementos metodológicos del proceso administrativo, y de las políticas públicas otorgan directrices específicas para lograr el cumplimiento de metas y objetivos, con los cuales, es posible realizar el análisis desde la teoría básica de la administración del programa público municipal denominado alcalde en tu calle en el Municipio de Querétaro. Utilizando esos elementos se ha observado de manera directa su creación y operación, generando a través de ese análisis lineamientos básicos que deberían cumplir los programas públicos municipales para lograr el cumplimiento de sus objetivos o metas. El presente trabajo tiene como objetivo específico la creación de un manual en el que se señalaran los elementos para operatividad de los programas públicos municipales. Como consideración final, del análisis realizado se generaron concepciones determinantes como base, para que estas en futuras ocasiones sirvan como elementos de guía en la generación de programas públicos municipales a la altura de los ciudadanos del municipio de Querétaro.

Palabras claves: ( Programa público municipal. Análisis. Lineamientos básicos.)

## **ABSTRACT**

The methodological elements of the administrative process, and of public policies grant specific guidelines to achieve the fulfillment of goals and objectives, with which, it is possible to perform the analysis from the basic theory of the administration of the municipal public program called mayor in your street in the Municipality of Querétaro. Using these elements, its creation and operation have been directly observed, generating through that analysis basic guidelines that municipal public programs should meet to achieve the fulfillment of their objectives or goals. The present work has as specific objective the creation of a document in which the elements for the operation of municipal public programs will be indicated. As a ultimately consideration, from the analysis carried out, determining concepts were generated as a basis, so that these on future occasions serve as guiding elements in the generation of municipal public programs at the height of the citizens of the municipality of Querétaro.

Keywords: (Municipal public program. Analysis. Basic guidelines.)

**DEDICATORIA**

[A mi esposa, Ana Gabriela Palomares,  
por su apoyo y comprensión

A mis Padres, Lourdes Rivera y Ramiro Tovilla, sin cuyo ejemplo de integridad y  
compromiso no hubiera sido posible el presente documento.

**A Luciana,**  
para que sirva de modelo para el camino que se ha trazado para ella.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecer a la Universidad Autónoma de Querétaro, por la enorme oportunidad que me ha dado la vida de cursar la Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, en tan distinguida institución.

A mis maestros, por compartir sus experiencias y conocimientos; A quienes generaron el Programa Titúlate de la Facultad de Derecho para lograr que diversos estudiantes logremos obtener el grado de Maestro.

A mi asesor el Dr. Enrique Rabell García, por la confianza y acompañamiento que siempre me dio, muchas gracias.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## EPÍGRAFE

“...Pensamos que en este momento no ha llegado todavía y esperamos que no llegue a presentarse en un futuro próximo, porque la crisis tan grave que afronta el país requiere de la unidad de todos los mexicanos, una unidad basada en la democracia, libertad, independencia de criterio y respeto de ideas...”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De la Vega, Iaso Jorge, La Corriente Democrática, hablan los protagonistas, Ed. Posada, México 1987, pg.38

## ÍNDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
<b>1.- CAPÍTULO PRIMERO. – COMPRENDIENDO EL OBJETO DE ESTUDIO</b>	
1.1.- Antecedentes del Programa público Municipal denominado Alcalde en Tu Calle en el Municipio de Querétaro.	11
1.2.- Justificación	14
1.3.- Objetivo Principal	15
1.4.- Objetivo Particulares	15
1.5.- Hipótesis	16
1.6.- Marco normativo municipal aplicable al Programa público Municipal denominado Alcalde en Tu Calle en el Municipio de Querétaro.	16
<b>2.- CAPÍTULO SEGUNDO. – MARCO CONTEXTUAL</b>	
2.1.- Espacio físico	17
2.2.- Límites políticos	17
2.3.- Localización	18
2.4.- Espacio Temporal	19
2.5.- Espacio Cultural	21
2.6.- Gobierno y Administración Municipal	22
2.7.- Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021	24
<b>3.- CAPÍTULO TERCERO. – MARCO TEÓRICO</b>	
3.1.- Concepto General de Administración	28
3.2.- Concepto y Teoría de la Administración pública	29
3.3.- Proceso Administrativo	32
3.3.1.- Planeación	32
3.3.2.- Organización	34
3.3.3.- Dirección	34
3.3.4.- Control	35
3.4.- Definición de las Políticas Públicas	35
3.5.- Etapas de las Políticas Públicas	38
3.5.1.- Definición del problema	40
3.5.2.- Establecimiento de la agenda	41
3.5.3.- Formulación de las Políticas Públicas.	42
3.5.4.- Proceso de tomas de decisiones	43
3.5.5.- Implementación	45
3.5.6.- Evaluación	46



**4.- CAPÍTULO CUARTO. – ANALISIS ADMINSTRATIVO DEL PROGRAMA PÚBLICO MUNICIPAL DENOMINADO ALCALDE EN TU CALLE EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.**

4.1.- Del proceso administrativo del Programa Público Municipal denominado Alcalde en tu Calle en el Municipio de Querétaro.	49
4.2.- De la concepción metodológica de las políticas públicas en el programa municipal.	55
4.3.- Del procedimiento Jurídico para su existencia del Programa Municipal denominado Alcalde en Tu Calle.	60
4.4. Cuáles son los requerimientos mínimos administrativos metodológicos y jurídicos para la operación del programa municipal.	62

**5.- CAPÍTULO QUINTO. – MANUAL PARA LA CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

5.1.- Presentación	66
5.2.- Índice	67
5.3.- Despedida	75

CONCLUSIONES 77

BIBLIOGRAFÍA 80

HEMEROGRAFÍA 80

LEYES 80

SITIOS EN RED 81

## INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los municipios del estado de Querétaro, la implementación de programas públicos municipales son elementos determinantes con los que se busca la legitimación gubernamental, pues su intención es cumplir sus objetivos principales de gobierno generados en sus planes de desarrollo municipales, con los cuales estructuran su agenda gubernamental o sistémica, sin embargo los programas públicos municipales, deberían generarse como documentos individuales naciendo a través de una agenda distinta, es decir, desde la base de los problemas municipales, con el objetivo de atacar de manera directa el tema de gobierno.

El objetivo de este trabajo, es analizar de manera general el programa público denominado alcalde en tu calle en el municipio de Querétaro, bajo los elementos básicos del proceso administrativo y la concepción de la creación de las políticas públicas con lo que conllevara a determinar los elementos básicos que todo programa público municipal debe contemplar para lograr la consecución de sus objetivos, cuidando siempre los ejes rectores en materia jurídica, contribuyendo, en la generación de un manual en el que establece los elementos necesarios para la elaboración, creación y operación de los programas públicos municipales en el municipio de Querétaro.

Lo anterior, ante la necesidad de lograr programas públicos municipales que atiendan problemas de región, y que los mismos no sean solo consecuencia de la agenda gubernamental del ejecutivo federal o estatal, sin que de manera directa otorguen un beneficio a la población que atiende el municipio en su concepción de límites territoriales, pues es necesario generar programas públicos municipales, a la altura de sus ciudadanos.

## **CAPÍTULO PRIMERO COMPRENDIENDO EL OBJETO DE ESTUDIO**

### **1.1.- Antecedentes del Programa Público Municipal denominado Alcalde en tu Calle en el Municipio de Querétaro.**

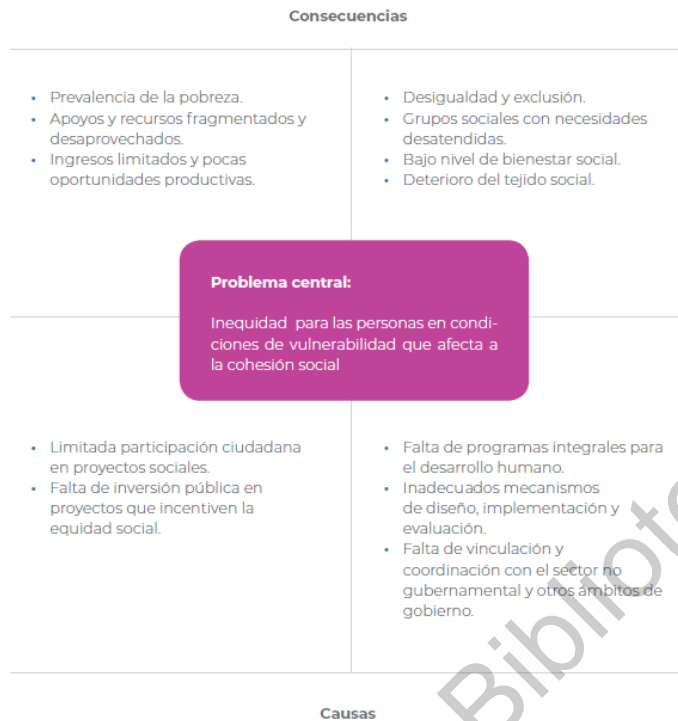
El programa mencionado nace de la continuidad de la administración que encabeza Luis Bernardo Nava Guerrero, Presidente Municipal de Querétaro para el periodo 2018-2021, en seguir retomando de la administración 2015-2018, el programa público denominado “Jalando Parejo en tu Colonia”, en el que el presidente municipal y los integrantes de su gabinete ofrecían atención integral en las colonias, la cual consistían en mejorar las localidades y colonias a través de las dependencias municipales de servicios públicos, obras públicas y demás dependencias que presten servicios públicos, con la finalidad de mejorar los espacios públicos del municipio de Querétaro.

Dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, del Municipio de Querétaro, se señala entre otros el Eje 3 denominado Municipio incluyente, en el que su objetivo de gobierno es “...Mejorar las condiciones de inclusión social del municipio de Querétaro hacia los grupos vulnerables, la familia y la juventud, mismas que garanticen la calidad de vida de su población a través de la construcción y operación de espacios con infraestructura y equipamiento adecuado para brindar opciones formativas y de cuidado de la salud física y psicológica...”(Sic)<sup>2</sup>., centrando que el problema nace de la inequidad para las personas en condiciones de vulnerabilidad esto tiene como resultado la cohesión social en la que existen consecuencias y causas, las que se pueden observar en la siguiente tabla.

---

<sup>2</sup> Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, p 83.

### Eje 3: Municipio Incluyente



Ahora bien, dentro del plan municipal señalado se establecen distintas líneas de acción, dentro de ellas el programa Municipal denominado “Alcalde en tu Calle”, en donde su tema principal es “...Construcción y mejoramiento de infraestructura y equipamiento de polígonos...” (Sic)<sup>4</sup>. De la que se generaron 15 líneas de acción, entre las principales podemos señalar las siguientes;

1. Realizar obras y acciones que sumen al programa Integral Alcalde en tu Calle.
2. Informar de manera clara y oportuna a los ciudadanos, sobre el avance en el cumplimiento de compromisos del programa Alcalde en tu Calle.
3. Implementar mecanismos de escucha de concertación política que garanticen la gobernanza del programa Alcalde en tu calle.

Sin dejar mencionar que el objetivo de dicho programa es generar la cercanía del Alcalde o Presidente Municipal con los habitantes, pues uno de los

<sup>3</sup> Ibídem, p 84.

<sup>4</sup> Ídem, p 86.

pilares fundamentales del anterior programa que sirve como base para la continuidad, esta es que el Presidente Municipal en compañía de los integrantes de su gabinete se reúnan en un espacio físico a atender a los ciudadanos, dinámica que se parafrasea en los diversos medios de comunicación para cuando se refieren al programa municipal Alcalde en tu Calle, para ejemplificar lo anterior se cita el Diario de Querétaro de fecha 26 de abril del 2019, “Los escuchamos para conocer cuáles son sus inquietudes y ponernos a trabajar con ustedes mismos para resolverles. Y aquí venimos con todo el equipo de trabajo del municipio porque debe ser una atención integral, dijo Luis Nava”<sup>5</sup>. O en el mismo diario de fecha 25 de junio del año 2019 en donde señalo “éste tiene el objetivo de acudir a las calles para escuchar a los ciudadanos y resolver sus problemáticas”<sup>6</sup>, con lo que deja ver en claro que una de las intenciones del programa es generar una cercanía del gobierno.

Señalar que mediante Sesión Extraordinaria de Cabildo celebrada el día 22 de noviembre de 2018, el Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, aprobó el Acuerdo por el que se Aprueba el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, del que se desprende en su considerando séptimo los programas a desarrollar, haciendo referencia al Eje 3, Municipio Incluyente en donde se establece como programa el denominado “Alcalde en tu Colonia”<sup>7</sup>, señalar que existe un error en la denominación del programa como en la publicación del Plan Municipal de Desarrollo a través de esta acta y hasta el momento no se ha corregido el error, por los medios señalados por el propio acuerdo, sin embargo en el archivo digital aparece con el nombre Alcalde en tu Calle<sup>8</sup>, Ahora bien, dentro del acta se señala como acuerdos: “...**PRIMERO.** Se aprueba el **Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021**, contenido en el documento digital anexo al presente que forma parte inherente del mismo. **SEGUNDO.** Los diversos programas, acciones y proyectos estipulados en el **Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021** o que se deriven de

---

<sup>5</sup> <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/alcalde-en-tu-calle-llega-a-carrillo-3374788.html>

<sup>6</sup> <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/avanza-alcalde-en-tu-calle-destaca-nava-3809824.html>

<sup>7</sup> <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/triforce.php?id=5223> (Gaceta No. 4 12/03/2018)

<sup>8</sup> <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/triforce.php?id=5150>

él, deberán ser ejecutados y actualizados durante el desarrollo de la gestión municipal y son de orden obligatorio para todas las Dependencias, Entidades, Organismos, Unidades y demás Áreas de la Administración Pública. Cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias, podrán ser reformados o adicionados a través del mismo procedimiento que se siguió para su aprobación.

**TERCERO.** De conformidad a lo que establece el artículo 29 de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, se instruye al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal del Municipio de Querétaro, llevar a cabo la evaluación y el seguimiento del **Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021** y sus programas, a través de sesiones periódicas efectuadas por el mismo Comité...<sup>9</sup>.

### 1.2.- **Justificación**

En el Municipio de Querétaro el programa público municipal Alcalde en tu Calle carece de los elementos mínimos metodológicos y jurídicos para su existencia y operación, pues su existencia solo se limita a través del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021, en generar un nombre de Programa, sin que exista un documento individual metodológico en el que se incluya la planeación, ejecución, inversión de recursos y evaluación del programa municipal a ejecutar, si bien es cierto los Consejos de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM) que es la encargada de levantar propuestas directas de los ciudadanos para que las mismas se incorporen en los Planes de Desarrollo Municipales, al inicio de cada gobierno municipal y estas habrán de traducirse en políticas públicas o programas públicos que sean de beneficio a la ciudadana, también lo es, que muchas veces esas políticas y programas carecen de una planeación, pues se tratan comentarios subjetivos sin que exista un propósito a alcanzar.

Ahora bien hay que señalar que el programa público que se estudia, nace de la continuidad de otro, sin que se haya observado resultados, evaluación y resultados, para como consecuencia determinar una continuidad o en su defecto una modificación de la actualización en la gestión del programa, sin embargo se

---

<sup>9</sup> Ibídem

podría creer por la forma en la que nace jurídicamente el programa que se trata de uno nuevo, pero estaríamos consecuentemente en la primera premisa señalada, dicho programa carecería de un documento individual metodológico para su operación, lo anterior es reflejo de que existe un problema en la implementación de programas municipales y en consecuencia es la base para la realización del presente trabajo.

Con el problema existente y fijado el objetivo para determinar que dicho programa público carece de los elementos mínimos administrativos metodológicos para su existencia, operación y evaluación, se considera “el análisis de políticas públicas como proceso cíclico que comprende la definición del problema, la elección de políticas, el monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y la redefinición del problema”<sup>10</sup>.

### **1.3.- Objetivo Principal**

El análisis administrativo programa público Municipal denominado alcalde en tu calle en el Municipio de Querétaro.

### **1.4.- Objetivos Particulares**

1. Señalar los lineamientos mínimos metodológicos y jurídicos para la operación del programa público Municipal denominado alcalde en tu calle en el Municipio de Querétaro.
2. La elaboración de un manual de operación de programas municipales en el municipio de Querétaro.

---

<sup>10</sup> Salazar Vargas, Carlos, La evaluación y el análisis de políticas públicas. Revista Opera [en línea] 2009, (Sin mes) : [Fecha de consulta: 24 de julio de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>> ISSN 1657-8651

### **1.5.- Hipótesis**

Aplicando el análisis administrativo desde la teoría de la administración al programa público Municipal denominado alcalde en tu calle en el Municipio de Querétaro, se lograra señalar los lineamientos mínimos para la operación del programa público y generar la elaboración de un manual para la operación de programas municipales en el municipio de Querétaro y con ello generar documentos individuales metodológicos de los programas públicos municipales, para lograr la consecución de sus objetivos y su correcta evaluación.

### **1.6.- Marco normativo aplicable al programa publico Municipal denominado alcalde en tu calle en el Municipio de Querétaro.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Querétaro.
3. Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
4. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
5. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
6. Reglamento Interior del Ayuntamiento de Querétaro.
7. Acuerdo de Cabildo de fecha 22 de Noviembre del año 2018



## CAPÍTULO SEGUNDO MARCO CONTEXTUAL

### 2.1.- Espacio físico

El Municipio de Querétaro<sup>11</sup>, es uno de los 18 municipios del Estado de Querétaro, en donde se encuentra la cabecera del estado, es considerado el núcleo más importante de crecimiento urbano, económico y empresarial de la zona metropolitana instaurada, encontrándose el municipio de Querétaro a 238 kilómetros de la capital del país, por lo que tiene una ubicación privilegiada.

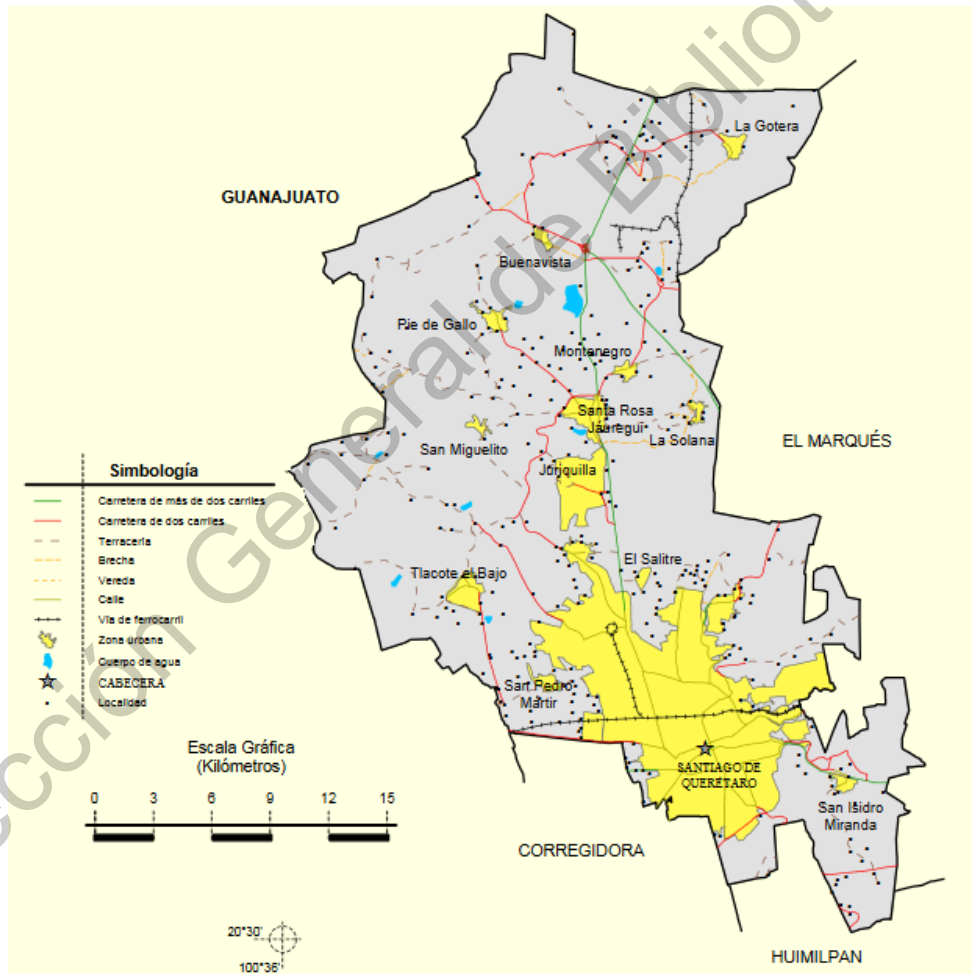
Entidad	Municipio de Querétaro
Región	Centro del País
Latitud Norte	20° 30' y 20° 56'
Latitud Oeste	100° 17' y 100° 36'
Altitud	1700 y 2800 m
Superficie	690 km <sup>2</sup>
Población	878,931 habitantes

### 2.2.- Límites políticos

Colinda al norte con el estado de Guanajuato y el municipio de El Marqués; al este con el municipio de El Marqués; al sur con los municipios de Huimilpan, Corregidora y el estado de Guanajuato; al oeste con el estado de Guanajuato. Ocupa el 6.3% de la superficie del estado.

<sup>11</sup> [https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/QRO\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/QRO_ANUARIO_PDF.pdf)

### 2.3.- Localización



<sup>12</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/22/2014.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/22/2014.pdf)

## 2.4.- Espacio Temporal

Con la caída de México-Tenochtitlán en 1521, surgieron migraciones al territorio, la más importante fue la encabezada por el famoso personaje denominado Conín proveniente de jilotepec. Este indígena, de principios del siglo XVI comerciaba entre tierras chichimecas y el Imperio Azteca, cambiando sal y mantas de Tenochtitlan por flechas y pieles que vendían muy bien en el imperio.

En 1522 Adamaxei fue fundado por Conín como un pequeño asentamiento en la cañada, donde hoy se encuentra el municipio de El Marqués, muy cerca de la ciudad de Querétaro, en años posteriores se convierte cacique, por haber sido convencido en inclinarse al catolicismo, fue bautizado y recibió el nombre de Fernando de Tapia.

Se inicia una batalla en la loma del sangremal, una lucha con diversas teorías de lo sucedido, en la que después de esto la ciudad conocida como créttaro, fue fundada con el nombre de Santiago de Querétaro.<sup>13</sup>

Se dice que los habitantes de la región que relatan la batalla, señalan que se apareció la imagen de Santiago Apóstol, por lo cual se le llamo Santiago de Querétaro, sin olvidar a que a Fernando de Tapia mejor conocido como Conín, es a quien se le aparece directamente, por lo que el 25 de julio de 1531 es la fundación de Querétaro.

A Querétaro le nombraron de varias formas Xico, Ada Maxei, Tlacheco, significándose todos ellos juego de pelota, sin embargo hay un nombre Querendaro que significa lugar de peñas, este último fue el que prevaleció, y al ser pronunciado por los españoles se transformó en Querétaro<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> <https://www.mexicodesconocido.com/queretaro-queretaro1.html>

<sup>14</sup> <https://web.archive.org/web/20110518075028/http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/hist.htm>

Se determinó que la ciudad recuperara el nombre que llevó durante los orígenes del siglo XVI siendo Santiago de Querétaro, y en el año 1655, se elevó a rango de ciudad y consecuentemente se estableció un cabildo que consagraron su nombre oficial.

En el año 1824 en un congreso constituyente se defiende la región de Querétaro, logrando que se constituya el Estado de Querétaro, y Santiago de Querétaro como su capital.

En 1996, la zona de Monumentos históricos de la Ciudad de Santiago de Querétaro es declarada patrimonio cultural de la Humanidad por la Unesco, convirtiéndolo así en la séptima ciudad y en el 13 sitio de obtener el título en México.<sup>15</sup>

En el año 1917, se promulga la Constitución de 1917<sup>16</sup> ; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige hasta la actualidad, en la que a través del tiempo se ha estipulado la rectoría del desarrollo nacional, en la que en su artículo 25 señala que es necesario, planear, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y fomentar las actividades que demande el interés general, en su artículo 26 menciona que el estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en la que se imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, y con el objetivo de lograr esta planeación democrática, el Estado se coordina mediante convenios con las entidades federativas y con los municipios.

Así también la Constitución en su artículo 115 relativo a los municipios señala la organización política administrativa y la base de su división territorial, sus competencias y libertades, por lo que, el artículo 26 constitucional en relación con el 115 conforma la base de la existencia de las planeaciones municipales.

---

<sup>15</sup> <http://whc.unesco.org/es/list/792>

<sup>16</sup> <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/4/constitucion-de-1917-escrita-por-campesinos-mineros-y-artesanos>

Así es que, los Ayuntamientos observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales, como la ley de planeación, Constituciones políticas locales, leyes orgánicas municipales, leyes de participación ciudadana a nivel local y leyes de planeación locales.

Por lo que, la planeación municipal debe entenderse como el fortalecimiento de la soberanía y la preservación, y el perfeccionamiento del régimen democrático, para lograr la factibilidad en la creación de la políticas públicas que desencadenaran en el desarrollo de acciones que fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, basados en estudios de factibilidad, al que se le asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, en el cuál se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

## **2.5.- Espacio Cultural**

En el Municipio de Querétaro en este año 2019, se cumple el 488 Aniversario de su fundación, donde las costumbres son aun el pilar fundamental de su comunidad; sus tradiciones han enriquecido la esencia natural de nuestra ciudad, el crecimiento demográfico tan acelerado que sufre, han aprendido a convivir con todas ellas pues prácticamente todos los días en alguna localidad se está celebrando alguna fiesta religiosa, cívica y/o culturales, la planeación y la aplicación de las políticas públicas municipales deben ser acorde con el nivel de calidad que tienen sus habitantes, pues la ciudad de Santiago de Querétaro es considerada una ciudad próspera, limpia y con bajos índices de delincuencia, de gran crecimiento; pues como dice María Guadalupe Morales, líder de proyectos urbanos de la Oficina de Enlace de ONU- Hábitat, afirmo que “El municipio de Querétaro todavía necesita fortalecer políticas públicas para mejorar su índice y acabar de ser una ciudad próspera. Deberá mejorar la dimensión de sostenibilidad ambiental y gobernanza y legislación”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> <https://www.elfinanciero.com.mx/bajio/que-tan-prospera-es-la-ciudad-de-queretaro>

## 2.6.- Gobierno y Administración Municipal

El Municipio como ente de gobierno, es el más cercano a los habitantes pues es donde el ciudadano vive, se desarrolla, convive y asume de manera directa sus derechos y obligaciones con los diversos órganos de gobierno del ámbito federal, estatal y municipal e incluso con otros organismos autónomos.

Cada municipio tiene características que lo diferencian de otros, esto se debe a la relación con su población, pues esta tiene un impacto en la manera de ejercer el gobierno, pues las costumbres, actividades culturales o religiosas, económicas y sociales, son parte determinante para la toma de decisiones, pues es un requisito fundamental que se plasmen orígenes, evolución histórica para ejercer una función primordial en generar políticas públicas y programas públicos municipales acorde a los tiempos actuales que exigen los ciudadanos otorgando la transparencia y rendición de cuentas, como medida de evaluación de esta toma de decisiones.

Concretamente al referirnos a las políticas públicas y programas públicos municipales acorde a los tiempos actuales, área del presente estudio, es para conocer cuáles son los elementos mínimos que deberían contener estas, y con ello que los municipios ejerzan sus atribuciones de gobierno a las exigencias de sus habitantes o de factores externos que generen tema de gobernabilidad municipal.

Pues los municipios muchas veces como el principio general de derecho que señala “La autoridades solo puede hacer lo que la ley le permite”<sup>18</sup> o como afirma Martínez (2009) “requiere que la ley lo defina, le establezca sus características, que le señale cuáles son sus elementos constitutivos y los requisitos que esos elementos deban satisfacer, que le regule su organización y funcionamiento”, muestran el panorama existente del tema de estudio, pues requieren del establecimiento de un documento base para su dirección.

---

<sup>18</sup> <https://sif.scjn.gob.mx/sifsis/Documentos/Tesis/2005/2005766.pdf>.

La forma de gobierno más compleja es la municipal pues es una forma de organización política, territorial y administrativa, que requieren normas jurídicas adecuadas y precisas, para regular sus relaciones, su integración, sus características, sus fines, sus atribuciones y su funcionamiento, misma que determinan la prestación de sus servicios públicos, la forma de como allegarse de recursos públicos, como autogobernarse y reglamentar el funcionamiento interno y la convivencia con sus ciudadanos.

Por lo que se requiere en este ámbito de gobierno, que se tomen las mejores decisiones y acciones en favor de la ciudadanía, que se apliquen metodologías acorde a las exigencias de gobierno o de quien detente su titularidad.

Lo importante es resaltar que el municipio en su ámbito de gobierno dentro del marco jurídico lo regula primeramente como se ha mencionado en líneas anteriores la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones locales, es la constitución federal donde se establecen las bases y fundamentos de organización, su base de la división territorial y organización política y administrativa confirmando lo anterior los estados a través de su regulación en la normas estatales, deben respetar siempre la libertad municipal y su competencia.

Del gobierno municipal hay que resaltar su autogobierno desde la base histórica, es decir, desde sus habitantes, pues mediante un Ayuntamiento, órgano de gobierno colegiado quien toma las decisiones de deliberación por mayoría de votos, cuyos integrantes son electos por el sufragio popular, libre y secreto, directo por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

Había prevalecido el principio de no reelección, donde se prohibía la continuidad de gobierno en el sentido de la reelección de sus integrantes, sin

embargo con las reformas electorales realizadas en el año 2015, se abrió la posibilidad para que los ciudadanos mediante el voto confirmen la continuidad del proyecto de gobierno y en consecuencia aquellas políticas públicas o programas públicos municipales en ejercicio de sus funciones.

El ayuntamiento a través de sesiones de cabildo es donde sus miembros toman decisiones por mayoría de votos, estas pueden ser ordinarias o extraordinarias, dando su diferencia a la exigencia del asunto a someter, su importancia, en ejercicio de su propia autonomía municipal, resalta la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, con la definición de una serie de objetivos, metas, políticas y programas por implementar a corto, mediano y largo plazo.

Dentro de sus miembros el Presidente Municipal como titular del Ejecutivo Municipal, es la figura que representa políticamente al municipio, su administración pública, y ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento, es además quien preside las sesiones señaladas.

Por lo aquí señalado, puede apreciarse que en el municipio se encuentran delimitadas las funciones de gobierno y administración, destacando las primeras como, una de las atribuciones fundamentales para la operatividad sin dejar pasar que para cumplirlas debe llevarse las funciones administrativas o procedimientos administrativos para poder generar los mecanismos públicos de solución integrales.

## **2.7.- Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021**

En Sesión Extraordinaria de Cabildo celebrada el día 22 de noviembre de 2018, el Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, aprobó el Acuerdo por el que se Aprueba el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35 de La Constitución Política Del Estado De Querétaro; 2, 3, 8, 15, 28, 29 fracción IV, 45, 46, 47 y 50 de la Ley De Planeación Del Estado De



Querétaro; 18, 19, 20, 21, 22, 99, 100 fracción II, 101 fracción II y 102 fracción VII del Reglamento De La Ley De Planeación Del Estado De Querétaro; 2, 31 fracción XIII, 38 fracción I, 116, 117, 118 y 119 de la Ley Orgánica Municipal Del Estado De Querétaro; 14 y 34 del Reglamento Interior Del Ayuntamiento De Querétaro; y considerando que la planeación estratégica del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, se plasmaron los diagnósticos, objetivos, líneas estratégicas, Misión y Visión de la administración 2018-2021 del Municipio de Querétaro, con los que se encargará de mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Son los siguientes:

**Misión:** Construir un nuevo modelo de gestión que dignifique el trabajo del servidor público, recupere la confianza de la ciudadanía y garantice una mejor calidad de vida para todos.

**Visión:** Querétaro es la mejor capital del país para vivir.

**Ejes Rectores:** El gobierno municipal tiene como Eje Transversal la Perspectiva de familia con equidad social. Se parte de la base de que toda acción recae en las personas, de ahí que las políticas públicas deban diseñarse a partir de la cabal comprensión de la dinámica y contexto en que viven las familias con especial atención en la no discriminación de ninguno de sus miembros.

Es así que, el bien común promovido por la autoridad municipal ha de tener en cuenta tanto la necesidad de construir un entorno de oportunidades, equidad y respeto en el que los derechos de todos puedan ejercerse, así como el fortalecimiento del tejido social de cada espacio de convivencia a fin de generar una cultura de comunidad, solidaridad y apoyo recíproco.

1. Eje Municipio Seguro
2. Eje Municipio Próspero
3. Eje Municipio Incluyente
4. Eje Municipio con Calidad de Vida y Futuro
5. Eje Gobierno Abierto y de Resultados ...”

**PROGRAMAS A DESARROLLAR:**

<b>EJES</b>	<b>PROGRAMAS</b>	
Eje 1 Municipio Seguro	Seguros Todos	Cultura de la Paz
Eje 2 Municipio Próspero	Ciudad Ordenada	Desarrollo Económico
<b>Eje 3 Municipio Incluyente</b>	<b>Querétaro Amigable</b>	<b>Alcalde en tu Colonia</b>
Eje 4 Municipio con Calidad de Vida y Futuro	Tierra de Bienestar	Infraestructura para el Futuro
Eje 5 Gobierno Abierto y de Resultados	Cero Impunidad	Administración Óptima y Finanzas Sanas

ESTRUCTURA GENERAL DEL PMD 2018-2021.



19

<sup>19</sup> Ibídem (Gaceta No. 4 12/03/2018)

Por lo anterior, se determinó por el Ayuntamiento del Municipio de Querétaro los siguientes acuerdos, “...**ACUERDO.- PRIMERO.** Se aprueba el **Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021**, contenido en el documento digital anexo al presente que forma parte inherente del mismo. **SEGUNDO.** Los diversos programas, acciones y proyectos estipulados en el **Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021** o que se deriven de él, deberán ser ejecutados y actualizados durante el desarrollo de la gestión municipal y son de orden obligatorio para todas las Dependencias, Entidades, Organismos, Unidades y demás Áreas de la Administración Pública. Cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias, podrán ser reformados o adicionados a través del mismo procedimiento que se siguió para su aprobación. **TERCERO.** De conformidad a lo que establece el artículo 29 de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, se instruye al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal del Municipio de Querétaro, llevar a cabo la evaluación y el seguimiento del **Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021** y sus programas, a través de sesiones periódicas efectuadas por el mismo Comité...”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> ídem

## CAPÍTULO TERCERO MARCO TEÓRICO

### 3.1.- Concepto General de Administración

Las organizaciones y las doctrinas especializadas en la manera de dirigir se conocen desde la historia de la humanidad. Hay documentos de la antigua China y Grecia donde se puede observar el interés por la buena coordinación y dirección de las empresas públicas. Sin esto no hubiera sido posible construir monumentos majestuosos en sus territorios, dicho en otras palabras, sin planeación, organización, dirección y control no hubiesen sido posible. Los romanos también lograron con estas primicias dirigir adecuadamente muchas actividades, como las militares, obras públicas, incluso la justicia.

La revolución industrial en Inglaterra en siglo XVIII ofrece un testimonio histórico sobre el ejercicio de la administración, con un proceso de transformación económica, social y tecnológica, lograron por diversos medios la estandarización y la mejora en la productividad en las operaciones del trabajo.

En los años XX, la administración adquiere una gran importancia, florecen varias teorías administrativas, buscando generar la eficiencia en las organizaciones, la palabra “administrar” trae en su concepción etimológica implícitamente la cooperación para el logro de objetivos. Para Henry Fayol, la administración es “un conjunto de funciones que en especial incluyen planear, organizar, ordenar, coordinar y controlar”.

Según Wilburg Jiménez Castro en su libro “Introducción a la teoría administrativa” define: “la administración como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo”, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> <http://administracionenteoria.blogspot.com/2009/07/definicion-de-administracion.html>

Brook Adams, señala “la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales, con frecuencia colectivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad”.

Para Harold Koontz y Odennell, consideran a la administración como “la dirección de un organismo social y su forma efectiva en alcanzar sus objetivos fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes”.

Como se puede observar, al hablar de la administración nos referimos al proceso de llevar a cabo ciertas actividades las cuales son clasificadas por Henry Fayol principalmente en “planeación, organización, mando, coordinación y control”, con lo que se buscaría llevarlas a cabo de la mejor manera posible, con el menor costo y mayor eficiencia y eficacia. Una vez identificado el término de administración adquiere un valor primario, el constituirse como un proceso necesario que puede variar su objeto y forma, pero no el resultado que se busca, pues se puede lograr hacer cosas, como se quiere que se hagan.

La Administración, como otras disciplinas es considerada como una ciencia, pues se trata de conocimientos prácticos, que tienen un objetivo primordial en hacer las cosas de acuerdo al contexto de una situación, en el que a través de técnicas de administrativas se pueden mejorar este conocimiento o resultado es lo anterior constituye una ciencia

### **3.2.- Concepto y Teoría de la Administración pública**

En nuestro país, la administración pública ha estado vinculada tradicionalmente, con valores como; la justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico entre otros pilares o discursos de gobierno, la teoría pública de administración, como ciencia ha reflejado su concepción en la evolución que las instituciones políticas y administrativas han tenido en los diferentes contextos nacionales como el interés académico enfocado a la especialización de la función pública sobre sus procesos y acciones gubernamentales.

La orientación científica de la administración pública revela que antes de atacar una realidad, debe estudiar su efecto con el rigor de un método. A este momento podríamos llamarle Obra Creativa pues es donde el conocimiento, la creatividad y la intuición se unen en una sinergia para establecer mecanismos para resolver situaciones únicas, en la práctica administrar comprende una serie de actos para solucionar escenarios también. La ciencia crea leyes o principios generales para aplicarlos a una situación determinada.

Para definir la administración pública, me gustaría ejemplificar previamente que la Administración Pública no tiene solo como objeto lo público, sino también la obligación de la coordinación con organizaciones privadas, en cuya concepción comparten aspectos administrativos, ocupan al derecho administrativo que funciona como un marco legal y establece las libertades públicas, por lo que, la administración pública deberá entenderse desde los aspectos como estructura, función y disciplina científica, ahora bien la Real Academia Española considera a la administración pública como “La Acción y efecto de administrar a cargo del gobierno en el que dictan y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes”.<sup>22</sup>

Otra definición de administración pública, es la propuesta por Marshall Dimock, al afirmar: “la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del estado. la administración pública es el estado en acción, el estado como constructor”<sup>23</sup>.

Para Peters, la administración pública, es “En general, la administración pública puede describirse como: a) En términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo que es lo mismo. El proceso a través de las cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para cosas

---

<sup>22</sup> <https://dle.rae.es/?id=0mCOzj6>

<sup>23</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf>

particulares. b) las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso”<sup>24</sup>.

Aunado a ello, la anterior definición parte desde a la prospectiva del dinamismo en la que, la administración pública debe satisfacer las demandas de la sociedad y en su concepto de disciplina se enmarca en la pretensión de consolidación como método científico autónomo.

En lo que toca a la concepción de la administración pública como ciencia, Bernard Gournay, señala que “1.-La Administración Pública es la disciplina científica que estudia el funcionamiento real de las administraciones públicas. 2.- La Administración Pública es la rama del conocimiento que da cuenta y explica la actividad de los funcionarios encargados de preparar y ejecutar (o hacer ejecutar) las decisiones de las autoridades políticas (federales, estatales y municipales). 3.- La Administración Pública es la rama de las Ciencias Sociales cuyo propósito es describir y explicar, por un lado, la estructura y tareas de los órganos a los que el poder político confía el cuidado del interés colectivo, del bienestar general, y, por otro, el comportamiento de los individuos y los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento de estos órganos estatales, o que influyen en ellos”<sup>25</sup>.

Otros autores consideran que la administración pública se encuentra situada en el escenario político con todas sus consecuencias, al considerar que se encuentra involucrada en la toma de decisiones de política pública, tomadas por las autoridades gubernamentales. Concepciones que hacen la diferencia de la administración privada, sin embargo, la administración pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones sean o no

---

<sup>24</sup> <http://hdl.handle.net/11285/574320>

<sup>25</sup> [https://www.researchgate.net/profile/Carlos\\_Gomez\\_Diaz\\_De\\_Leon/publication/313794315\\_De\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Tradicional\\_a\\_la\\_Nueva\\_Gestion\\_Publica\\_Evolucion\\_conceptos\\_y\\_desafios/links/58a6107aaca27206d99ebb54/De-la-Administracion-Publica-Tradiciona-a-la-Nueva-Gestion-Publica-Evolucion-conceptos-y-desafios.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Gomez_Diaz_De_Leon/publication/313794315_De_la_Administracion_Publica_Tradicional_a_la_Nueva_Gestion_Publica_Evolucion_conceptos_y_desafios/links/58a6107aaca27206d99ebb54/De-la-Administracion-Publica-Tradiciona-a-la-Nueva-Gestion-Publica-Evolucion-conceptos-y-desafios.pdf)

administrativas. Sin embargo, existen todavía grandes diferencias en relación al campo de estudio de esta disciplina entre sus conceptos conceptuales y metodológicos.

La administración de los organismos, tanto públicos, como privados, comparten similitudes, y a la vez tienen diferencias entre ellos, pues en el fondo solo basta comparar sus objetivos, a los clientes que sirven, los tiempos en los que debe entregar resultados, pero comparten características generales en cuanto a su desempeño, recursos, reglas, procedimientos, decisiones, y el resultado de sus objetivos.

### **3.3.- Proceso Administrativo**

Desde la concepción tradicional de la administración, se puede observar procesos que, cuando se efectúan correctamente, lograr obtener la eficiencia de la organización, esos procesos básicos son la planeación, organización, dirección y control.

Sin embargo, hay que dejar en claro que los procesos administrativos son métodos que son necesarios para el funcionamiento de las organizaciones o dependencias, que son aplicadas en su momento por personas, de tal manera que son estas quienes planean, organizan, dirigen y controlan, su aportación en cada proceso, hacen que el funcionamiento sea eficaz y eficiente en las organizaciones, siendo una posibilidad segura de obtener el resultado deseado, esta también, tiene que ser cambiante acorde a las situaciones para lograrlo.

#### **3.3.1.- Planeación**

La planeación es el establecimiento de metas y de decisiones para lograr el cumplimiento de ellas, incluye reflexionar sobre la organización para aprovechar sus elementos, afrontar riesgos y oportunidades, para definir las pretensiones básicas, y traducirlas a objetivos específicos, y los métodos con los que se logran realizar las metas.



La planeación no es un procedimiento sencillo, hay que saber distinguir entre elementos que puedan generar metas, y aquellas cosas que pueden generar vicios o situaciones equivocadas, cuando no se consideran con detenimiento algunos factores esto sucede; algunos factores pueden ser; 1.- Que no se analice la situación actual de la institución 2.- que no cuente con factores para medir el desempeño, 3.-no se establezca hacia donde se quiere llegar, pues para establecer el objetivo, es necesario identificar los factores que intervienen, con la finalidad de que sean constantes, y así proponer métodos para alcanzar los objetivos que se requiera.

La planeación, desde la perspectiva gubernamental, es el mecanismo que contribuye a que las relaciones entre el Estado, economía y la sociedad se desarrollen dentro de un marco de racionalidad que articula recursos disponibles, conciliando entre las partes, objetivos y la optimización de recursos para generar mayores beneficios a la colectividad.

Bajo esta perspectiva, la planeación articula la practica gubernamental, con todas las organizaciones y agentes sociales en una estrategia de desarrollo y generando un programa de trabajo, como ejemplo, los Planes de Desarrollo, que se traduce en programas y acciones específicas, para lograr objetivos.

Para no dejar por un lado la ordenanza jurídica la ley de planeación federal, señala que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Y que, para lograr los objetivos señalados, se deberá basar en principios tales como: la soberanía, independencia y autodeterminación nacional, en lo político, económico y cultural, respetando la igualdad de derechos, necesidades básicas de la población y calidad de vida. Respetando el

fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado en el país, en un marco de estabilidad económica y social.

La planeación del Desarrollo consiste en la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base de las atribuciones del ejecutivo en materia de regulación, se logre la transformación de la realidad del país.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; a la que se le asignan recursos, tiempos, se coordinan acciones, y se evalúan resultados.

### **3.3.2.- Organización**

La organización es la distribución de recursos humanos y materiales, de tal manera que los planes puedan ser llevados a cabo con éxito, este término se refiere a la división de unidades o departamentos, conocida comúnmente como secciones, que tienen determinadas responsabilidades, y una jerarquía de relaciones, es decir, una estructura, con el fin de que convienen esfuerzos para cumplir con los objetivos de las organizaciones.

En la administración pública se podría traducir, al establecimiento de tiempos, entrega, compras, reglamentos, disposiciones, políticas, programas y lineamientos, para que sepan quién debe ejecutarlas.

### **3.3.3.- Dirección**

Se refiere a la influencia (liderazgo) para que se comprometan y adopten las conductas necesarias para alcanzar así las necesidades de la organización, es la coordinación y motivación, pero también sirve a través de la comunicación para establecer problemas técnicos o dirimirlos.

### 3.3.4.- Control

El control regula las actividades de una organización, de tal manera que su desempeño real conduce con los estándares y metas, es un proceso que consiste en vigilar el progreso basándose en los objetivos y normas obtenidos en la planeación. El control cierra el ciclo de los procesos administrativos pues se relaciona al progreso o al avance real, el que se previó al momento de la planeación.

Este control influye de manera directa a la planeación logrando hacer ajustes, volver a planear o aplicar otras medidas para lograr los objetivos, pero cuando los procesos básicos de la administración se llevan a cabo debidamente, pueden mejorar la eficiencia y eficacia de la organización, pero también permite reconocer los errores que no nos ayudan a lograr los objetivos.

### 3.4.- Definición de las Políticas Públicas

Dentro del proceso de análisis de las políticas públicas es necesario tener como marco de referencia la administración como concepto general y la administración pública como mecanismo generador, para lo cual era primordial señalar la distinción inicial de los agentes que participan en el procedimiento de creación y los actores esenciales que forman parte de estudio, debemos entenderlos como el Estado, el Gobierno y la misma Administración pública.

De tal manera que estos agentes de tal importancia como el estado se le reconocen atributos de los cuales pueden apreciarse. Jiménez Castro señala "...El estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujetos de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar el pueblo, como instrumento anti-conflictivo entre los diversos grupos sociales de la

comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer prevalecer el interés particular, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social...”

Es así, que la manera de coincidir el estado ha sido cambiante a través de la historia, pero esta definición refleja elementos primarios y fundamentales, que son el territorio, la población y el poder sinónimo de gobierno, por lo que, es posible en la actualidad conocer el estado por su definición de poderes o funciones que permiten tener cierta organización para sus responsabilidades, para sus funciones, legislativas, judiciales y ejecutivas. Estas funciones del estado son definidas por Jiménez Castro de la manera siguiente: “...La función Legislativa tiene como propósito fundamental, pero no único, a la formulación de normas generales que estructuran al estado y la reglamentación de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, las que estos tienen entre sí, en ella se manifiesta la principal característica de la soberanía que es dar leyes; La función Judicial es la que realiza la sujeción al ordenamiento jurídico, la aplicación de las normas precisas a casos particulares, es quien a través de ella el poder se hace irresponsable, teniendo el control de constitucionalidad de las leyes, La función Ejecutiva tiene la naturaleza aplicativa o administrativa y asume como propósito cumplir lo que se ha determinado en la ley, debiendo realizar como una gran iniciativa y dinamismo, para promover el bienestar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el progreso de la colectividad, en el estado para lograr sus objetivos, los procesos de elaboración de las mismas políticas públicas tiene relación con el gobierno pues él las concibe en un principio y las implementaciones de las mismas son parte fundamental de las obligaciones de la administración pública...”

Con relación de lo antes mencionado el Estado, el gobierno y la administración pública, dan lugar a la conceptualización del sector público como la conjunción de la institucionalidad pública, misma que tiene por objetivo generar una gestión utilizando a las políticas públicas y programas para lograr sus objetivos públicos, entre otras como, por ejemplo;

El gasto público y las finanzas, es el mejor reflejo de su necesaria colaboración en la economía de un país, para Ayala Espino "...el papel del sector público en el desarrollo económico, tiene gran importancia debido a que: "contribuyen a mejorar la asignación de recursos, favorecer empleos, estabilidad económica, distribución de la riqueza, a través de mecanismos como política fiscal, monetarias de inversión, vigilancia y regulatorias de la económica...", además el sector público como conjunción de institucionalidad, revela que el sector privado debe estar inmerso, para conformar un sistema económico que permita la función de estos dos sectores para que se genere un motor de movimiento para la economía del sistema, que generara entre otras cosas bienes y servicios para la sociedad en general, y así da lugar a la formación del sistema económico.

Para señalar la importancia del sistema económico basta con mencionar formas de organización a través de la evolución algunas denominadas, feudalismo, mercantilismo, capitalismo, comunismo, estado de bienestar, entre otros, cada uno de ellos tienen series características y relaciones con el sistema, generan el surgimiento de agentes como el estado, el gobierno y la administración pública, factores que han influido en el sistema económico.

Dando pie a través de estos elementos a generar conceptos inseparables como son la formación del estado a través de sus factores de existencia y relación, incluyendo su competencia y regulación entre los sectores, logrando objetivos, para lo cual es necesario la existencia de políticas públicas, y para agregar en un todo en el presente trabajo se señala de nueva cuenta la definición de política pública que realiza Aguilar Villanueva<sup>26</sup> en el libro la hechura de las políticas públicas en la que se rescata que todas tienen características esenciales, como la institucionalidad, decisorio, conductual y causal.

---

<sup>26</sup> [https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva\\_la-hechura-de-las-politicas.pdf](https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_la-hechura-de-las-politicas.pdf)

Es institucional ya que es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; decisoria, porque tiene secuencia de decisiones, relativa a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, es una situación específica y en respuesta de problemas y necesidades; conductual, implica la acción o la inacción, de hacer o no hacer nada, pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo de una decisión singular y causal, son los productos de acciones que tienen efecto en el sistema político y social.

### 3.5.- Etapas de las Políticas Públicas

En el proceso de las políticas públicas existen marcos teóricos que permiten tener variedad de perspectivas para su creación o estudio, cada una de ellas está fundamentada por investigadores que realizaron trabajos como parte esencial del respaldo de sus teorías y marcos con los que se permite analizar las políticas públicas.

En los que se señala que existen cuatro momentos esenciales de toda política pública “...la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto...”<sup>27</sup>



Fuente: Franco Corzo, Julio, 2013. *Diseño de Políticas Públicas*. México. IEXE editorial

<sup>27</sup> <https://www.iexe.edu.mx/blog/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas.html>

Por otro lado, también está el marco de análisis de la elección pública que puede definirse como “la economía de la toma de decisiones fuera del mercado, o simplemente como aplicación de la economía a las ciencias políticas”(Pearson, 2007)<sup>28</sup>, vista la elección pública, desde la teoría del estado enfocada a comportamientos de la democracias desde la perspectiva de la decisión del voto.

Enfoque desde la visión sociología, que permite ver como los individuos que forman parte de la sociedad tiene una gran influencia en las instituciones y organizaciones.

Ahora bien, la política en el proceso de las políticas públicas como marco de existencia y de análisis pueden ser estudiados desde diversos enfoques como los siguientes: 1.- Enfoque “por etapas” permite analizar las políticas públicas como procesos que empiezan con la decisión del problema, establecimiento de la agenda, la formulación de las políticas públicas, proceso de toma de decisiones, implementación y por ultimo evaluación. 2.- Enfoque pluralista-elitista se concentra en el poder y su distribución entre los grupos de poder, en la forma en que definen la formulación de políticas. 3.- Enfoque neo marxista se preocupa por la aplicación de las ideas de marx a la explicación de la formulación de políticas públicas en la sociedad capitalista. 4.- Enfoque sub-sistémicos, analizan la formulación de políticas públicas en función a las nuevas imágenes, como redes, comunidades y sistemas. 5.-Enfoque de discurso de políticas públicas, estudian el proceso de las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación.

Ahora bien, en el proceso del presente trabajo se hará como dentro del marco de referencia del análisis de la política pública a través del enfoque por etapas, en el que, se incluye también el enfoque por procesos el cual se puede definir como “un conjunto de actividades que recibe elementos o recursos de entrada y los transforma en salidas, o sea, resultados”<sup>29</sup> por lo que, en estos momentos me hace recordar la teoría de sistemas de Ludwin von Bertalanffy, en la

---

<sup>28</sup> Ibídem

<sup>29</sup> <https://www.gestiopolis.com/enfoque-basado-procesos/>

que constituye un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y las sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la información y preparación científica, desde mi punto de vista teoría única que debería ser usada en la formulación de toda política pública, sin embargo, en el presente trabajo se describe el enfoque por etapas y cada uno de los procesos que lo componen para el estudio de la política pública o programa público denominado alcalde en tu calle en el Municipio de Querétaro, para continuar con el proceso de análisis por el enfoque por etapas se continua.

### 3.5.1.- Definición del problema

La definición del problema es una de las partes más importantes del proceso de creación de toda política pública o programa público, pues se inicia con la sensibilización del problema, en el que se averigua si en realidad es un problema, estableciendo la situación en la que se encuentra y una vez localizado se procede a la estructuración, identificando y evaluándolo, y proponer una solución y determinar si es una solución adecuada al problema. Como parte importante del proceso se considera la visión de análisis en base al siguiente proceso.

1. La identificación del problema y la estructuración del problema, en el que se requiere un esfuerzo intelectual mayor al de la simple identificación de los problemas.
2. Las acciones de la sociedad, las estadísticas, asociaciones civiles, temas de gobernabilidad, determinan la contextualización y su dimensión.

Por otro lado, como ya se había mencionado en líneas anteriores en la estructuración del problema se debe tener orden, información, estadísticas elementos fidedignos, que posibiliten el entendimiento del problema, si no se corre el riesgo de que se intente dar solución a las causas equivocadas.



Ahora bien, también se debe observar el proceso de corrección de errores, pues de las operaciones intelectuales, puede existir la disolución del planteamiento, (abandono del problema por formulación incorrecta) o en su defecto el replanteamiento de soluciones, a esto podemos determinarlo calibración, con la finalidad de lograr una mejor estructuración y plantear soluciones correctas al problema identificado.

### 3.5.2.- Establecimiento de la agenda

La agenda debe comprenderse como "...un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención..."<sup>30</sup> que dependiendo de la posición de diferentes agentes llegan a tomar importancia para el gobierno, llegando a formar parte de la agenda del ejecutivo.

Dentro de la agenda del gobierno existe una agenda sistémica consistente en que todos los actores de la comunidad política, señalan controversias públicas que merecen atención como materias de observación obligatoria para la autoridad gubernamental en turno o existente, cada autoridad local, estatal y nacional tendrán una agenda sistémica obligatoria, sin que dichas autoridades puedan establecer sus agendas institucionales o gubernamentales la cual puede ser un escenario de detalles para actividad y desarrollo de su gobierno en libertad de decisiones y gestión.

Los hacedores de las políticas o programas participarán en la construcción de ambas, de sistema o gubernamentales, en las que deberán separar los asuntos generales y abstractos reconocer una problemática subsecuente y general, aquellas en las que tendrán que ser más específicas y concretas y limitada en asuntos, es decir, deben ser capaces para identificar problemas que son seriamente considerados por el cuerpo que decide las políticas.

---

<sup>30</sup> <http://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf>

Ante tales circunstancias, desde mi punto de vista un plan de desarrollo municipal no puede ser considerado como una agenda institucional o gubernamental, sino más bien su naturaleza es una agenda sistémica, por lo que deja ver que solo se estaría ante problemas generales. Con base a ello más adelante se establecerá que toda política pública municipal o programa debe generarse bajo la agenda institucional, para lograr la correcta solución de los problemas. "...En esencia, si los planes no son convergentes, las políticas públicas tampoco, por eso, es algo extraño que permanezcan políticas públicas en planes no concurrentes, prueba de la complejidad aleatoria de las políticas por momentos, que en ocasiones no parece que tuvieran principio o finalidad o largo aliento..."<sup>31</sup>

### 3.5.3.- Formulación de las Políticas Públicas

En el proceso de la formulación de las políticas públicas, los actores establecen una comunicación entre las jerarquías administrativas, pues implica el grado de conocimiento, generalidad y temática de los problemas que se incluyan en los temas de agenda pública, los datos, lineamientos, cifras que han de determinar la intervención gubernamental.

En la teoría Charles E. Lindblom reconoce dos métodos para la realización de políticas públicas que son el racional exhaustivo y el método de comparaciones sucesivas limitadas, se describen ambos como modelos con las siguientes características:

Racional exhaustivo.- 1.- Clarificación de valores u objetivos, previos al análisis empírico de políticas alternativas. 2.- Formulación de políticas que se basan en el análisis de medios y fines, primero se reconocen los fines, y después se buscan los medios para lógralos. 3.- La prueba de una buena política es que se

---

<sup>31</sup> <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf>

puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados, es decir, que sirva. 4.- El análisis exhaustivo.

Ahora bien en el caso del modelo de comparaciones se señalan 1.- La elección de metas valorativas y análisis empírico. 2.- Medios y fines iguales. 3.- La prueba de la buena política. (Que varios analistas estén de acuerdo acerca de una política) 4.- Análisis.

Para cerrar me gustaría citar de nueva cuenta Charles E. Lindblom para determinar un concepto general de la formulación de políticas públicas “Un grupo de defensores cree que en la mente humana a pesar de sus limitaciones, puede enfrentarse muy bien con las complejidades del mundo social. No necesariamente hoy o mañana pero en algún momento. Ellos por lo tanto quieren elevar el componente analítico y reducir el componente político en la elaboración de políticas públicas. Con esta visión, los pasos básicos en la elaboración de políticas públicas corresponden estrechamente a los pasos de una iniciativa científica: se identifica y se formula cuidadosamente el problema, se estudian las posibles soluciones, se examinan las soluciones alternativas y se procede a una elección final...”

Tales circunstancias determinan defensores de este método citado, señalan que es el ideal, pues perciben que “...la elaboración de las políticas públicas apropiadas cuando es un ejercicio intelectual más que un proceso político...”<sup>32</sup>

#### **3.5.4.- Proceso de tomas de decisiones**

Durante la toma de decisiones hay ciertas clasificaciones de modelos extraídos de las ciencias sociales, los marcos de análisis fueron agrupados en categorías: Poder, Racionalidad, Elección Pública, Enfoque Institucional y Enfoque

---

32

[https://www.academia.edu/8916277/EL\\_PROCESO\\_DE\\_ELABORACION\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS.\\_Charles\\_E.\\_Lindblom.\\_1991](https://www.academia.edu/8916277/EL_PROCESO_DE_ELABORACION_DE_POLITICAS_PUBLICAS._Charles_E._Lindblom._1991)

Informativo<sup>33</sup>. Dentro del enfoque de poder en el proceso de tomas de decisiones, considera Parsons que está estructurado, por el poder de clases, riqueza, arreglos burocráticos y políticos. En esta categoría se encuentran otros enfoques, Elitismo pluralismo, marxismos, corporativismo, profesionalismo y tecnocracia, de los cuales se puede señalar lo siguiente:

Del modelo elitista se puede señalar que el poder de decisión está centrado en solo un pequeño grupo de personas, estos grupos pueden llegar a buscar el mayor beneficio para ellos en vista de que la toma de decisión está a su cargo. Con forme a las ideas de pensadores de este marco (Mosca y Parteo) consideran que con el tiempo, las élites organizacionales generan sus propios intereses y objetivos, distintos de los de los miembros que pertenecen a las masas.

En el enfoque pluralista se rescatan como centro de análisis los factores de desarrollo económico y social como parte fundamental en la distribución del poder a fin de los trabajos de los mayores representantes de esta categoría Dahl y Lindblom, señalan que el poder se distribuía en toda la población yaciendo la democracia como medio de la búsqueda del poder.

El marxismo tiene como tema central la relación que en las sociedades capitalistas tiene en la búsqueda del poder ante la lucha de clases y el poder económico, establecen que el problema no recae tanto en las relaciones si no en la estructura del capital que resulta ser el que proporciona el poder para la toma de decisiones y el grado de libertad que tiene el estado en las decisiones ante el sistema capitalista.

En el enfoque corporativista toma mayor fuerza el énfasis de la negociación de los intereses del gobierno, en donde la negociación de posturas ante los intereses

---

<sup>33</sup> Méndez de Hoyos, Irma, Lendo Fuentes, Tomislav, Reseña de "Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas" de Wayne Parsons. LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos [en línea] 2008, VI (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 29 de julio de 2019] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74511194016>> ISSN 1665-8027

de los diferentes agentes que participan en el proceso de toma de decisión, ceder el poder de tomar decisión a cambio de incentivos legales que cumplan con ciertos requisitos.

El profesionalismo es una categoría en la resaltan los intelectuales especializados en ciertas áreas pues tienen ventaja de conocimiento que les proporciona un gran nivel de poder en el proceso de toma de decisiones.

Por lo que de nueva cuenta señalo que la categoría del profesionalismo debería ser un pilar fundamental para la toma de decisiones bajo la premisa de incluir el modelo marxista y cooperativista, ya que la tecnocracia puede ser un modelo peligroso en la toma de decisiones.

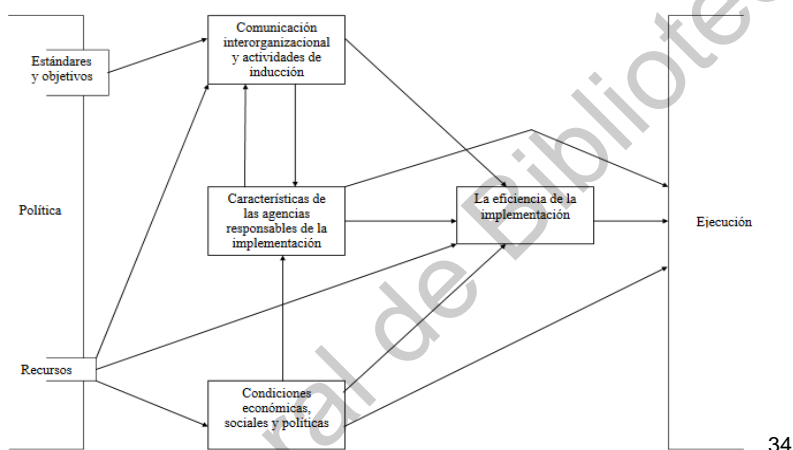
Ahora no hay que dejar pasar que en la vida pública los partidos o sus candidatos hacen promesas, en las que pueden influir en la toma de decisiones, pues lo quieren es la permanencia del capital político, lograr es obtener votos, en los que muchas veces dejan por un lado la verdadera esencia de la aplicación de las políticas públicas.

### **3.5.5.- Implementación**

La implementación son acciones efectuadas por los agentes que participan en el procedimiento para la realización de los objetivos planteados desde la creación de políticas públicas. Estas acciones pertenecen a los esfuerzos momentáneos o los de largo o mediano plazo. Se puede decir que es el proceso de reconocimiento que ocurre entre la política y el resultado alcanzado.

El proceso de implementación tiene varios rumbos entre los más importantes se encuentra los sistemáticos racionales, el marco gerencial, y el de la implementación institucional entre otros, pero explicaremos con mayor amplitud el modelo básico, que postula seis variables que definen las relaciones entre la política y su desempeño, siendo estas 1.- Variables independientes 2.- Variables dependientes 3.- Relación entre las Variables Independientes, estos vínculos que

se exponen y representan hipótesis implícitas que podrían ser puesta a prueba empíricamente, para que puedan constituirse indicadores satisfactorios y se puedan reunir la información adecuada. Ahora bien, este modelo señala que existen más posibilidades de captar procesos mediante los cuales las decisiones políticas se ponen en práctica, que, si solo se relacionan superficialmente las variables independientes y dependientes, (Van Meter y Asher, 1973). Este modelo fue desarrollado por Aguilar Villanueva en su documento la Implementación de las políticas, y para ejemplificar lo anterior se señala un modelo del proceso de implementación.



Dicho modelo se aborda, desde el análisis del método racional exhaustivo para la creación de las políticas públicas, con compañía del modelo profesionalista para la toma de decisiones, de los cuales deberán incluirse en la agenda pública desde la perspectiva de agenda institucional, por lo que, es claro que este modelo básico de implementación da mayores posibilidades de captar los procesos mediante los cuales las decisiones políticas se ponen en práctica.

### 3.5.6.- Evaluación

La evaluación consiste en determinar que si la implementación de la política pública tuvo algún efecto sobre las metas que se fijaron, o la eliminación del problema; Thomas Dye señala: “la investigación de la evaluación de las políticas

<sup>34</sup> [http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van\\_Meter-Van\\_Horn\\_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf](http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf)

es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretende alcanzar”

La evaluación puede establecer dos procesos que tienen relación, la primera la evaluación de la política en específico y los programas que lo constituyen y por otro lado la evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas, ambos pueden usar técnicas de la ciencia que miden la relación entre costos y beneficio, su utilidad, o técnicas que miden el desempeño o experimentos para evaluar las políticas y programas, ahora hasta ahora no se ha hablado de una distinción entre política pública ni programa público, sin embargo más adelante se señalará la pequeña brecha de distinción de ambos, solo con la finalidad de poder entender este proceso de idea para el presente trabajo, pues ambos desde la teoría deben desde mi perspectiva contar con una planeación, organización, dirección y control.

## CAPÍTULO CUARTO

### ANÁLISIS ADMINISTRATIVO DEL PROGRAMA PÚBLICO MUNICIPAL DENOMINADO ALCALDE EN TU CALLE EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.

El presente análisis se llevará a cabo de acuerdo a la información y elementos metodológicos que se señalan en el presente trabajo, en razón al programa denominado Alcalde en tu Calle en el Municipio de Querétaro; previo a ello es importante señalar que se realizó una solicitud de información a través de la plataforma denominada Infoqro de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro con fecha de registro 1 de julio del año en curso, en la que quedo constancia con el folio de solicitud 00453219, sin que a la fecha de la elaboración del presente trabajo se tenga respuesta a la solicitud planteada.

Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Querétaro

Solicitantes  
Victor Manuel Tovilla Rivera

**infoqro**  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro  
Martes 30 de Julio de 2019

Inicio

- Acceso a la información
- Nueva solicitud de información
- Mis solicitudes
- Mis datos
- Actualizar mis datos
- Reportes
- Reporte público de solicitudes
- Gráfica por tipo de respuesta
- Gráfica por dependencia
- Consulta estadística

Seguimiento de mis solicitudes

Paso 1. Buscar mis solicitudes

Paso 2. Resultados de la búsqueda

Folio	Nombre de Paso	Recepción de la Solicitud	Tipo de Solicitud	Sujeto Obligado	Fecha Inicio Oficial del Paso	Fecha Alerta del Paso	Fecha Limite del Paso	Fecha Caducidad del Paso
<input checked="" type="checkbox"/> 00453219	Registro de la solicitud	Electrónica	Información Pública	Municipio de Querétaro	01/07/2019 14:01			

Desplegando los resultados del 1 al 1 de un total de 1

Ahora bien, el presente análisis engloba previamente desde la perspectiva del proceso administrativo para su creación, es decir, que elementos del proceso administrativo se incluyen en el presente programa, esos procesos básicos llamados planeación, organización, dirección y control, posteriormente se observara desde la perspectiva metodológica como elementos de política pública de requisitos mínimos, desde la perspectiva jurídica municipal para su operación, y desde nuestra opinión cuáles serán los elementos mínimos administrativos metodológicos para la operación del programa municipal.

Ahora bien, antes de empezar me gustaría señalar la diferencia entre programa y política pública en razón a que metodológicamente como se ha señalado en líneas anteriores comparten el proceso administrativo de creación e



incluso de operación, pero en esencia desde la perspectiva común, no existe distinción, de acuerdo con Roth, parte de esta confusión se debe a la imprecisión de la lengua castellana para traducir una traducción científica y académica que se encuentra en sus orígenes en la cultura anglosajona. Para demostrar lo anterior, el autor define, a partir del Diccionario de la Real Academia Española, y es quien, asimismo remite la definición al diccionario de Oxford, como resultado indica que la diferencia entre política y programa es la siguiente: Política. - Conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver los problemas identificados; y el Programa. - Serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo.

Ahora bien, cada termino tiene un alcance distinto, pero están relacionadas entre sí, pues los programas son los elementos de solución de las políticas públicas, sin que se deje de un lado que la creación desde la perspectiva metodológica deber ser considerada igual, pues los programas remontan su construcción técnica a la misma metodología de las políticas públicas y en consecuencia persiguen los mismos objetivos, y en mérito de lo anterior, se procede al desarrollo del presente trabajo.

#### **4.1.- Del proceso administrativo del Programa Público Municipal denominado Alcalde en tu Calle en el Municipio de Querétaro.**

El programa público señalado encuentra su base de proceso administrativo bajo la estructura del Plan de Desarrollo Municipal, por lo que, se señalara desde dicho plan si cuenta con los elementos básicos de planeación, organización, dirección y control, de tal modo que entraremos de manera deductiva al estudio del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021.

De manera genérica o conceptual de la simple vista del documento se podría creer que cuenta con los elementos básicos del proceso administrativo, pues se identifican apartados en los que se cree que se encuentran el establecimiento de metas y decisiones para lograr el cumplimiento de ellas, la

distribución de recursos humanos y materiales, las direcciones hacia donde van encaminadas y los controles que debiesen tener, sin embargo, no puedo dejar pasar en alto que dicho plan municipal se conformó a través de los mecanismos que señalo “...Este plan responde a las propuestas expresadas en la consulta ciudadana y en la campaña electoral; así como a las planteadas por especialistas con amplio conocimiento de experiencia en diferentes áreas...”<sup>35</sup>.

ÍNDICE	
El Plan Municipal	11
• Marco Legal	
• Proceso de Integración del Plan Municipal de Desarrollo Querétaro 2018-2021	
Planteamiento Estratégico	21
• El Contexto Municipal	
• Misión y Visión	
• Ejes Rectores	
<b>Eje 1 Municipio Seguro</b>	33
• Diagnóstico	
• Objetivo de Gobierno	
• Estrategias	
• Líneas de Acción	
<b>Eje 2 Municipio Próspero</b>	43
• Diagnóstico	
• Objetivo de Gobierno	
• Estrategias	
• Líneas de Acción	
<b>Eje 3 Municipio Incluyente</b>	71
• Diagnóstico	
• Objetivo de Gobierno	
• Estrategias	
• Líneas de Acción	

Dicho lo anterior puede establecerse desde el enfoque de la creación que el plan de desarrollo municipal, se encuentra apegado a un componente político, pues señala que el mismo responde a propuestas en la campaña electoral, Charles E. Lindblom señalaba en su concepto general de la formulación de las políticas públicas que debería reducirse el componente político y elevar el analítico, y que este demuestra que las mismas se formularon cuidadosamente, con lo que lleva a determinar que en la vida pública y los partidos políticos o sus candidatos hacen promesas, en las que pueden influir en la toma de decisiones,

<sup>35</sup> Plan de desarrollo Municipal 2018-2021 apartado (presentación)

dejando a un lado la verdadera esencia de la aplicación de las políticas públicas o programas.

Con base a lo anterior se establece que dicho plan de desarrollo municipal desde la perspectiva de una política pública, de la que nace el programa de estudio del presente trabajo se encuentra enfocada bajo la termino corporativista que toma mayor fuerza el énfasis de la negociación de los intereses del gobierno, desde esta perspectiva me atrevo a señalar que desde la concepción metodológica del proceso administrativo de la planeación como concepto de elaboración, es más apropiado cuando su ejercicio es más intelectual que un proceso político, del cual señalo a título personal que el enfoque profesionalismo debería ser eje rector para generar desde la metodología las políticas o programas públicos, si bien es cierto señala que existe el método profesionista en la elaboración del plan de desarrollo municipal, también lo es que no se señala en que ramas o como interactuaron, pues del documento en cita no se desprende elementos que puedan dar certeza a tal actuación pues basta con señalar los error del nombre en la programación del plan o en la visión del mismo.

De manera que una vez señalado lo anterior, del documento se desprende que cuenta con el elemento denominado Planeación Estratégica del Plan de Desarrollo Municipal en donde señalan de manera directa el establecimiento de sus metas a través de una misión y visión, las cuales cito continuación: "...Misión. - Construir un nuevo modelo de gestión que dignifique el trabajo del servidor público, recupere la confianza de la ciudadanía y garantice una mejor calidad de vida para todos..."; "...Visión. - Querétaro es la mejor capital del país para vivir porque ofrece el más alto nivel de vida, es un municipio sustentable y con futuro, en su gobierno la impunidad no se tolera, se promueven la transparencia y la rendición de cuentas; además, escucha, trabaja y resuelve en bien de las familias...", como opinión personal, he de señalar que el elemento señalado como visión no ejemplifica el objetivo a largo plazo que quiere llegar la organización, sino más bien es un resumen de lo que consideran como atributos de la

organización, por lo que señalo que la planeación no es un proceso sencillo, hay que saber distinguir entre los elementos que puedan generar metas, y aquellas cosas que pueden generar vicios o situaciones equivocadas, pues cuando no se consideran con detenimiento algunos factores esto puede suceder.

Aunado a ello, se establece que "...En consecuencia se puede afirmar que el pilar de la presente administración es el respeto y la promoción de la dignidad de la persona, y su fin el bien común..." premisa que ha definido la misión y visión del plan de desarrollo municipal, y lleva a construir los Ejes de Gobierno, y como a manera de señalar las metas de la planeación de nuestro programa municipal, primeramente abra que señalar que el mismo se encuentra ubicado dentro del eje 3 o alineado como mención del plan, el mismo alineado al eje 3 en el que señala entre sus objetivos principales los siguientes: 1.- La construcción y mejora de políticas públicas tendientes a construir un entorno de oportunidades de equidad y respeto en el que cada habitante pueda ejercer verdaderamente sus derechos. 2.- Procurar la cohesión social para trabajar por el bien común. 3.- El fortalecimiento del tejido social. 4.- Mejorar las condiciones sociales y económicas de la población. En la que cabe señalar que, dentro del plan de desarrollo municipal entendido como una política pública, uno de sus objetivos es alcanzar los señalado en el plan de desarrollo municipal, sin embargo, el atacamiento de estos objetivos se realiza a través de programas públicos municipales, ahora señalo de nueva cuenta a título personal que la diferencia entre programa y política pública en razón a que metodológicamente comparten todo el proceso administrativo de creación e incluso de operación, pero en esencia desde la perspectiva común, no existe distinción. Pero me conlleva a pensar que bajo esa premisa se analiza el presente programa, por tanto, una vez identificados los objetivos primordiales o metas, se presentan dentro del plan municipal los siguientes programas públicos para lograr esas metas.

## Programas a desarrollar



Ahora bien, hay que señalar que dentro del proceso de planeación se fijan objetivos o metas, en el que se señalarán estrategias para la consecución de esos objetivos, en el que además de ellos deberán señalarse, temas de organización, dirección y control, pues una de las líneas de acción para lograr los objetivos señalados dentro del plan de desarrollo municipal, es el denominado programa de análisis, es decir el programa público denominado “ALCALDE EN TU CALLE” en el que se señala como Entidad responsable a la Secretaria de Desarrollo Humano y Social como quien tomara la dirección desde la perspectiva del proceso administrativo es decir el liderazgo para que se comprometan y adopten las conductas necesarias para alcanzar así las necesidades de la organización; además que como entidades participantes se nombran a la Coordinación de Gabinete, Secretaria de Finanzas, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Movilidad, Coordinación de Delegados e Institutos desconcentrados, Secretaria de Gestión Ciudadana, Secretaria Particular, Secretaria de Cultura, IMPLAN y Secretaria General de Gobierno, quienes se entenderían como el capital humano y materiales para lograr los objetivos planteados, son los recursos con los que se cuentan, lo que podemos determinar como estructura.

Pero desde la perspectiva del proceso administrativo la enunciación de lo que nosotros consideramos como dirección y organización, o quienes pensamos que de manera teórica serían, no dan certeza que estos sean considerados de tal manera por quienes realizaron la política pública en el plan de desarrollo municipal o el programa municipal, señala de manera enunciativa como elementos de

estructura las dependencias públicas señaladas, pero es difícil determinar de manera directa en el programa publico denominado alcalde en tu calle, quienes ejercerán la dirección y la organización de dicho programa, pues solo se identifican a través de mi concepción metodológica.

Por otra parte, no se señala por lo menos en el eje 3 donde nace nuestro programa publico quien ejercerá el control del mismo, entendiéndose como quien regula las actividades estándares y metas, es decir, vigilar el progreso de los objetivos y metas obtenidos en la planeación; pues solo se limitan a decir desde la aprobación quienes deberán observarla, mecanismo importante para lograr los objetivos y metas del programa público, pues el control regula las actividades pudiendo incluso hacer ajustes en la planeación o buscar otras medidas para lograr los objetivos.

Sin embargo, podemos señalar que el tema principal del programa público será "...La construcción y mejoramiento de infraestructura y equipamiento de polígonos...", con lo que deja ver en claro que de los objetivos primordiales del Eje 3 del que nace el programa público como línea de acción, no se complementan del todo, pues no existe una verdadera intención de lograr que a través de esa idea principal se logren alcanzar dichos objetivos, lo anterior como concepción personal, pero dentro de esos objetivos se establecen el "Procurar la cohesión social para trabajar por el bien común" y "El fortalecimiento del tejido social", que señalo que pueden ser que desde esa perspectiva se puedan conseguir algunos resultados ahora bien, dentro de las líneas de acción del programa me llama la atención la acción 6.5 pues señala "...atender el programa "Mi cuadra, Mi Orgullo" para mejorar los espacios de convivencia comunitaria a través de acciones concertadas de consejos y comités ciudadanos...", es decir, existe un programa público dentro de un programa público, y ahora mis cuestionamientos son mayores, existe ¿La planeación de ese programa, la dirección, organización y control? , mi respuesta seria por supuesto que no, con lo que deja ver en claro, que desde la concepción del proceso administrativo, concluyo que existen

deficiencias en la planeación del Plan de Desarrollo Municipal, que no es tema del presente estudio, y en consecuencia existe una mala planeación en el Programa público denominado alcalde en tu calle, entendiendo como planeación desde la perspectiva del proceso administrativo, ahora bien señalar que también faltan elementos del proceso en los no deja ver en claro, temas de dirección y organización y control, pues la concepción del programa es la construcción y mejoramiento de espacios públicos la dirección del programa debería encontrarse en la Secretaria de Obras Públicas Municipales.

#### **4.2.- De la concepción metodológica de las políticas públicas en el Programa Municipal.**

Dentro de este proceso de análisis era conveniente previamente señalar el marco de referencia del programa público denominado alcalde en tu calle desde la perspectiva del campo general de la administración y del proceso administrativo, en este apartado de manera específica abordaremos el programa desde el campo de la creación de las políticas públicas, desde la gestión, diseño, implementación y la evaluación, para lo cual señalamos como manera de recordatorio que existen cuatro momentos esenciales de toda política pública "...la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto..."<sup>36</sup>

En virtud de los momentos esenciales de toda política pública señalaremos que en primer término que el programa de estudio nace de la concepción de un plan de desarrollo municipal como política pública por esta razón, se señala que desde la noción del termino gestación, el programa público denominado alcalde en tu calle se encuentra apegado, pues existe el surgimiento e identificación de un problema público y la inclusión a la agenda de gobierno institucional, en cambio por cuanto ve al diseño o formulación del plan de desarrollo municipal como del programa municipal de estudio, dejan sueltos parámetros que no son posibles determinar si existe un verdadero análisis del problema, pues como ya se dijo en líneas anteriores no se cubren de manera directa los objetivos señalados en el eje

---

<sup>36</sup> <https://www.iexe.edu.mx/blog/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas.html>

3 del plan de desarrollo municipal y en consecuencia el programa publico municipal no llegara hacerlo, lo anterior se hace hincapié desde la perspectiva del proceso administrativo, sin embargo, basta analizar el presente programa público municipal desde enfoque por etapas, en el que se incluye también el enfoque por procesos el cual se puede definir como “un conjunto de actividades que recibe elementos o recursos de entrada y los trasforma en salidas, o sea, resultados”<sup>37</sup>.

A su vez señalar que para el análisis del enfoque por etapas se utilizara los elementos definidos como líneas de acción del programa municipal denominado alcalde en tu calle, así como los lineamientos generales del plan de desarrollo municipal para lo cual señalo que por cuanto ve a la primera concepción de la **definición del problema** esta cumple desde la concepción teórica de que a través del plan de desarrollo municipal se encuentran identificados, estadísticas y elementos fidedignos, que posibilitan el entendimiento del problema, ya se ha mencionado que si bien no compartimos ciertos elementos en su elaboración por que toma mayor fuerza en su realización el método corporativista, es decir, los intereses de gobiernos, definidos en promesas de campañas electorales, agendas de partidos políticos, o de grupos de presión gubernamentales, en el sentido de identificar la definición del problema de nuestro programa, pues no es posible por la forma en que nace.

Por cuanto ve al establecimiento del programa municipal denominado alcalde en tu calle, si cumple con el establecimiento en **la agenda institucional**, pues el mismo es de interés general hoy en día, pues el mismo es trasladado a nivel de decisión gubernamental, ahora bien, desde mi punto de vista señalare, que el mismo tiene deficiencias metodológicas desde la planeación, como un programa municipal que no lograra cumplir con los objetivos propuestos puede llegarse a convertirse en un tema de agenda del ejecutivo, e incluso establecerse como un programa estatal, pues en esencia, si los planes no son convergentes, los programas tampoco, pues no parece que tuviera un principio o finalidad, por lo

---

<sup>37</sup> Ídem



que me deja pensar que nos encontramos ante un método en donde la política es el proceso de elaboración preponderante para el programa público municipal, con lo que deja ver en claro su **proceso de formulación** y que el programa publico busca en esencia la permanencia de la legitimación de gobierno.

En el proceso de **toma de decisiones**, como ya hemos mencionado se enfoca en el método élite, pues generan sus propios interés y objetivos distintos de los miembros que pertenecen a la masas, en conformación con el enfoque cooperativista como intereses del gobierno, ya que en la concepción de la creación del plan de desarrollo municipal donde nace nuestro programa de análisis, se establece como prioridad las propuestas de una campaña electoral, con lo que nunca se alejara del objetivo primordial de la consecución del voto o la permanencia; y la verdadera esencia de las políticas públicas es olvidada.

Las líneas de acción señaladas en el programa municipal denominado alcalde en tu calle, son elementos que conforman la **implementación** pues son acciones que deberán efectuar los agentes que participan en el procedimiento para la realización de los objetivos planteados desde la concepción. No omito señalar, que existen algunos que ya se han mencionado que no tienen relación con la consecución de los objetivos, pues el tema principal de dicho programa municipal es la construcción y mejoramiento de infraestructura, por lo que, podemos determinar que la dirección del programa publico municipal debería estar a cargo de la secretaria de obras públicas y no de la secretaria de desarrollo social, y consecuentemente las agencias responsables de la implementación, se encuentra estrictamente relacionada a la eficiencia de la implementación, en tal sentido que dicha implementación puede correr el riesgo de no ser eficaz o eficiente.

En razón a **la evaluación** del programa municipal de estudio se señala que no cuenta de manera particular con un método de evaluación determinante, pues en el plan de desarrollo municipal se señalan distintos tipos de evaluación, sin

embargo podemos identificar en el caso de los programas, su evaluación se realizara a través de un documento que se elaborara denominado “Matriz de indicadores de resultados, con la que se dará cumplimiento a los objetivos, estrategias y líneas de acción a través de programas y proyectos, mismos que se evaluarán con base en el sistema de evaluación de desempeño”, sin que se haya logrado ubicar de manera específica dicho documento o se haya logrado obtenerlo a través de la plataforma Infoqro, por tal motivo, se señalara de manera enunciativa los elementos mínimos que debe contener la matriz de indicadores para lograr la evaluación de del programa público, es la siguiente:

“... ¿Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados? La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico. Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla: 1.-Establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; 2.- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación; 3.- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; 4. Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e 5.- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

La MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa presupuestario (Pp). Con base en ello, sólo deberá existir una MIR por Pp...”<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)

## Contenido de la MIR

La siguiente figura muestra los elementos a considerar en la Matriz de Indicadores para Resultados:



Figura 11. Elementos de la MIR.

La información que debe ser integrada en el formato de la MIR se desglosa a continuación:

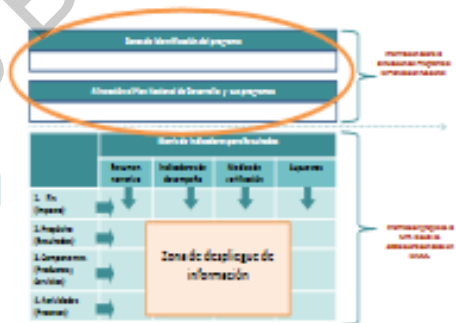
### Datos de identificación del Programa

Este apartado contiene los datos generales del Programa presupuestario.

### Alineación al PND y sus Programas

En este apartado, se deberá informar lo siguiente:

- Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.
- Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- Programa derivado del PND.
- Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa presupuestario.
- Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario.



En mérito de lo anterior se puede determinar que hasta que no se logre el establecimiento de la elaboración del documento de matriz de indicadores del programa público denominado alcalde en tu calle, se podrá establecer la consecución de los objetivos, sin embargo, a título personal, con lo aquí señalado sería muy poco probable que el programa público alcance los objetivos señalados

en el plan de desarrollo municipal y consecuentemente el tema prioritario de dicho programa.

#### **4.3.- Del procedimiento Jurídico para su existencia del Programa Municipal denominado Alcalde en tu calle.**

Inicialmente se debe señalar que nuestro programa municipal nace del Plan municipal de desarrollo el cual se encuentra apegado a los siguientes ordenamientos jurídicos, para los cuales solo procederé a señalarlos y citare aquellos de relevancia para el presente trabajo; la Constitución Política del Estado de Querétaro, reconoce al municipio de Querétaro como ente libre, con personalidad jurídica y patrimonial en la autonomía reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así también la Constitución de nuestro estado señala en su artículo 85 las funciones los servicios públicos que son de competencia municipal y que para ejercer dichas facultades, el Plan Municipal de Desarrollo, es un documento en el que se expresa las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción generales, reconociendo en el artículo 18 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, que se deberá velar por la estabilidad de las finanzas públicas y generar condiciones favorables para el crecimiento económico del país entre aquellos temas que se encuentren dentro de la agenda sistémica.

Aunado a lo anterior es consecuente que el H. Ayuntamiento como órgano colegiado y máxima autoridad, sea quien apruebe el Plan de Desarrollo Municipal, y determine el seguimiento y aplicación de los programas asentados en el plan, para garantizar lograr los objetivos plasmados y salvaguardar los intereses de los ciudadanos.

Respecto a su formulación, seguimiento y evaluación se señalan los siguientes artículos, no sin antes mencionar que será en relación al plan de desarrollo municipal, en razón a que el programa de estudio como ya se ha mencionado anteriormente, se encuentra inmerso como una estrategia para lograr

los objetivos del mencionado plan, por tal razón el mismo debe sustentarse en los artículos 116, 117, 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro que disponen que el desarrollo municipal debe sustentarse en el plan municipal de desarrollo, y en los planes y programas que se desprendan de este.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, señala como de manera directa deberá formularse el plan de desarrollo municipal, y bajo qué términos, pero de esta manera se pueda observar que el mismo se encuentra dentro de la agenda sistémica y no existe libertad de toma de decisiones institucionales, así es que mediante el artículo 23 del citado reglamento señala la vigencia del plan y su evaluación anual con el informe de gobierno; cuyos resultados serán utilizados para reorientar los programas y acciones de nivel de gobierno.

Para finalizar se señala que en cuanto a la rendición transparente del ejercicio público y a la aplicación de recursos públicos, se realizaría a través de la verificación de indicadores que permitan evaluar las metas y objetivos trazados, lo anterior en razón al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al artículo 134 que señala que los recursos públicos deberán apegarse a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Y en consecuencia deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala la evaluación deberá realizarse con base a indicadores estratégicos y de gestión.

En relación con lo anterior, comento que el programa público municipal denominado alcalde en tu calle, no cuenta de manera directa con un plan de financiamiento para el cumplimiento de sus objetivos, si no, que, a través del plan de desarrollo municipal, se le asignaron recursos para su operación, como puede observarse en declaraciones de los miembros del gabinete municipal en turno, “Hace unos días se llevó a cabo el fallo de esta licitación pública nacional, por un

monto de alrededor de los once millones de pesos, menos impuesto, estamos hablando de nueve millones de pesos”<sup>39</sup>, ahora bien del documento generador del programa no se establece la asignación de recursos públicos para su operación por lo que, a título personal generare la siguiente interrogante ¿Los recursos públicos económicos asignados al programa cumplen con lo señalado en el artículo 134 constitucional?, también señalar que se solcito la información del expediente administrativo que se tuvo a la vista para realizar el proceso de licitación, sin que a la fecha se haya obtenido respuesta por la autoridad municipal, también señalar que dicha licitación fue en razón de que la empresa “...se hará cargo de la logística y la infraestructura como es la colocación de pantallas, templetos, sillería, lonas para cubrir los espacios abiertos, y carpas de atención...”, sin embargo señalo que la meta directa del programa no requiere este servicio para la consecución de sus objetivos, lo cual puede observarse en sus líneas de acción, así también señalar que existe una unidad administrativa adscrita a la secretaria particular denominada Coordinación de Giras, en la que consecuentemente dentro de sus actividades se encuentran aquellas mencionadas.

#### **4.4.- Cuáles son los requerimientos mínimos administrativos metodológicos y jurídicos para la operación del programa municipal.**

Desde mi opinión personal los elementos administrativos metodológicos para la creación y operación de un programa municipal se encuentran ya señalados a lo largo del presente trabajo, sin embargo me encantaría enunciar que ningún programa municipal debería basar su existencia dentro de un plan municipal de desarrollo, y más aún, ningún plan de desarrollo municipal debería ser considerado como una agenda institucional, pues dicho plan solo se encarga de la agenda sistémica generada desde el ejecutivo nacional, ahora bien dicho lo anterior, el programa municipal debería ser considerado como una solución directa a un problema público en el que deberá realizarse a través de un enfoque

---

<sup>39</sup><https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/licitan-alcalde-en-tu-calle-por-el-monto-de-11-mdp-3297377.html>

profesionalista debiendo incluir el toque del enfoque marxista y cooperativista, pero cuidando siempre que dicho programa no se convierta en un enfoque tecnócrata, pues esos a través de la historia, ya se han señalado que no funcionan.

Se deberá dejar a un lado las concepciones políticas o el modelo cooperativista para la creación de los programas públicos municipales y más bien deberán atenderse desde el método exhaustivo, sin dejar por un lado que su análisis deberá ser por el método de enfoque por etapas.

Para terminar, la teoría de sistemas de Ludwin von Bertalanffy, debería ser la única teoría para el establecimiento de la planeación y planteamiento del problema para toda política pública o programa público municipal, pues considero que como modelo de integración entre las ciencias exactas y las sociales, otorgan un resultado más certero, pues el objetivo general de la Teoría General de Sistemas, es la recepción de datos de entrada, los procesamientos de datos por medio de vertientes, estadísticas, cálculos, variantes, que combinan elementos, y nos proporcionan una información de salida.

Por otra parte, la evaluación podría hacerse bajo la misma teoría de sistemas o incluir, elementos de indicadores de resultados, sin embargo, me uno al mismo mecanismo primario para lograr la evaluación, sin antes señalar que la obligación de la evaluación de los programas es facultad directa de los ayuntamientos en términos del artículo 30 fracción VIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

De igual forma, desde la perspectiva jurídica solo se deberán cumplir los elementos necesarios consagrados en la Ley Orgánica Municipal, facilitando su operación pues este solo debe ser aprobado en términos del artículo 30 fracción VII de Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, incluyéndose así en un tema de agenda institucional, en el que en dicho documento se establezcan los conceptos básicos del proceso administrativo, es decir, la organización, dirección,

y control, en otro contexto, las obligaciones, facultades y competencias de los entes administrativos para su operación y así como el financiamiento público para su difusión u operación, mismo que debería describirse consecuentemente dentro del cuerpo de metodológica del programa público, y consecuentemente para no generar gastos innecesarios de su operación y procurando la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, lo anterior en términos del artículo 54 y demás relativos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

Dirección General de Bibliotecas UAQ



**CAPÍTULO QUINTO  
MANUAL PARA LA CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS  
MUNICIPALES.**

**MUNICIPIO DE QUERÉTARO**



**MANUAL PARA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS MUNICIPALES**

## **Presentación**

En el municipio de Querétaro se señala como componente importante para la elaboración de los programas públicos municipales o políticas públicas, el establecimiento de los métodos y enfoques correctos, a través de los cuales la información y conocimiento serán el instrumento único para el avance de solución de temas establecidos en la agenda institucional municipal.

La ley orgánica municipal otorga a los ayuntamientos municipales, la facultad en términos de su competencia para aprobar y evaluar los programas municipales generados como acciones inminentes para atacar los problemas que se desarrollen dentro de su demarcación municipal, cuidando siempre que la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos sean con el objetivo de cumplir con el destino y propósito de los mismos, en las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas.

Ante tales circunstancias este manual proporcionara información básica sobre la planificación de los programas públicos municipales, su implementación y evaluación para su desempeño, generando obras concretas de interés para los municipios, en este sentido, esperamos que este material sea de utilidad para los funcionarios públicos encargados de elaborar programas municipales a la altura de las condiciones de vida y desarrollo de los queretanos.

Lic. Víctor Manuel Tovilla Rivera

## **Índice**

### **I.- La planificación**

- ¿Qué es la Planificación?
- ¿Qué partes tiene la Planificación?
- ¿Qué es un Programa Público Municipal?
- ¿Qué es una Política Pública?
- ¿Cuál es la diferencia entre un Programa y una Política Pública?

### **II.- Como hacer un programa público municipal.**

- ¿Cuál es el Problema?
- ¿Por qué Intervenir?
- ¿Con que recursos económicos se cuentan?
- ¿Quiénes lo van a ejecutar?
- ¿Quién es el responsable de verificar?

### **III.- Requisitos Jurídicos de Existencia y su evaluación**

- ¿Quiénes aprueban la operación de un Programa?
- ¿Cómo se evalúa un programa?

### **IV.- Importancia de los Programas Municipales**

- ¿Por qué son importante los Programas Públicos Municipales?

### **V.- Tabla de elaboración de programas públicos Municipales.**

### **VI.- Despedida**

## I.-LA PLANIFICACIÓN

### ¿Qué es la planificación?

Es el proceso en el que se determinan los propósitos para el desarrollo e implementación encaminados a lograr objetivos señalados en una agenda institucional, es decir, deberán reconocerse acciones eminentes para atacar problemas públicos municipales y con ello mejorar las condiciones de vida, gobernabilidad y desarrollo de los habitantes del municipio de Querétaro.

No es otra cosa que el conocimiento técnico a donde se dirigirá las acciones del programa público municipal, para lograr los objetivos propuestos, dirigiéndose a sectores específicos municipales, sectores económicos, territoriales, sociales, educativos, de desarrollo entre otros.

### ¿Qué partes tiene la Planificación?

La planificación debe comprender lo siguiente:

1. Lo señalado dentro del Plan de Desarrollo Municipal que se encuentra dentro del establecimiento de la agenda sistémica, que es el posicionamiento municipal ante problemas generales determinados por el gobierno federal y el estatal.
2. Y lo generado a través del posicionamiento de la Agenda Institucional, en donde se determinarán el posicionamiento de los problemas municipales, determinados dentro de la demarcación municipal.

Ambos son importantes para la consecución de los objetivos de gobierno, sin embargo, es imperante que para resolver problemas públicos esta planificación sea más alineada al establecimiento de la Agenda Institucional y con ella lograr Programas públicos eficientes, así la planificación debe tener dos componentes necesarios que son:

1. La formulación del Programa Público Municipal

## 2. La ejecución del Plan

El primero determinara el diagnostico, los objetivos y metas, el diseño del Programa Público Municipal y la evaluación del mismo. El segundo se logrará en la selección de instrumentos como el control y dirección del plan.

### **¿Qué es un Programa Público Municipal?**

Es un procedimiento que busca identificar y establecer acciones fundamentales que deberán ser introducidas durante el proceso de planificación, considerando su viabilidad técnica y política, para lograr un conjunto de acciones que apuntan a un mismo objetivo dentro de los límites de un determinado presupuesto y periodo.

### **¿Qué es una Política Pública?**

Es un conjunto de acciones secuenciales que buscan resolver las causas de un problema público, dentro de estas políticas se pueden incluir: leyes, programas y proyectos, a los cuales se les pueden asignar recursos públicos o bien las mismas pueden lograr regular actividades; siempre buscando la eficiencia, pues se busca obtener resultados satisfactorios con los medios disponibles.

### **¿Cuál es la diferencia entre un Programa y una Política Pública?**

Se podría señalar que los programas públicos son elementos de solución de las políticas públicas, sin embargo, metodológicamente comparten el proceso administrativo de creación e incluso de operación, pero en esencia desde la perspectiva común, no existe distinción, pues de acuerdo con Roth, parte de esta confusión se debe a la imprecisión de la lengua castellana para traducir una traducción científica y académica que se encuentra en sus orígenes en la cultura anglosajona.

Para demostrar lo anterior, el autor define, a partir del Diccionario de la Real Academia Española, y es quien, asimismo remite la definición al diccionario de Oxford, como resultado indica que la diferencia entre política y programa es la

siguiente: Política. - Conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver los problemas identificados; y el Programa. – es una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo.

Ahora bien, cada termino tiene un alcance distinto, pero están relacionadas entre sí, pues los programas son los elementos de solución de las políticas públicas, sin que se deje de un lado que la creación desde la perspectiva metodológica deber ser considerada igual, pues los programas remontan su construcción técnica a la misma metodología de las políticas públicas y en consecuencia persiguen los mismos objetivos, y en mérito de lo anterior, señaláramos una similitud entre ambas.

## **II.-COMO HACER UN PROGRAMA PÚBLICO MUNICIPAL**

### **¿Cuál es el Problema público?**

Es la identificación de las causas que originan el problema, debiendo realizarse un análisis profundo sobre esas causas, así como del problema mismo, para proceder con su identificación y análisis, en el que se puedan responder las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué está ocasionando el problema público?
2. ¿Qué factor es el detonante de su existencia?

Debiendo entender como causas, el motivo, el origen y el principio que genera ese problema.

Deberá dentro del proceso de identificación del problema incluirse el enfoque profesionalizaste, es decir la conjunción de especialistas en el tema para lograr la correcta identificación del problema.

## ¿Por qué Intervenir?

Una vez identificado el problema y sus causas, ahora se debe definir el propósito de la intervención, debiendo responder las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué es lo que queremos con nuestra intervención?
2. ¿Cuál es el objetivo de nuestras acciones?
3. ¿Cuál es el impacto que lograremos?

Lo principal es observar con nuestra intervención al problema público que beneficios o cambios se producirán como consecuencia de las actividades o resultados a implementar en el programa público municipal.

La intervención puede influir positivamente o negativamente en las casusas del problema, por lo que se debe cuidar en el diseño y funcionamiento del programa público municipal, factores determinantes de actuación, como la evolución histórica, el marco normativo, el ámbito sectorial, institucional, actores claves, factores externos, debe existir una conexión realista entre lo que se hace la intervención y la mejora que se desea alcanzar, debiendo realizar un análisis de la institución y el problema.

FORTALEZAS	AMENAZAS
DEBILIDADES	OPORTUNIDADES

## ¿Con que recursos económicos se cuenta?

La aplicación de recursos debe ser meticulosa, pues se requiere que no sean ocurrencias, para la pérdida de recursos públicos, se debe filtrar las ideas para que estas sean exitosas, un programa público para que sea factible tiene que tener la posibilidad de ser instrumentado en las circunstancias actuales, su factibilidad se requiere de un trabajo conjunto de especialistas en el que se determinara la acción presupuestal, política y administrativa.

Pues debe ser factible presupuestalmente para permitir la disponibilidad de recursos para su implementación, pues deberá considerarse esta parte para la asignación de recursos en base a la estructura organizacional que operará el programa.

### **¿Quiénes lo van a ejecutar?**

La ejecución del programa municipal deberá acompañarse de un plan de acción, que no es otra cosa que la coordinación del diseño del programa, este plan deberá señalar de forma clara y a detalle las acciones para llevar a cabo la implementación, este se realiza una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa de solución al problema, denominado programa municipal.

Este plan de acción deberá comprender lo siguiente:

1. Plan legal (En caso de realizar las modificaciones a los reglamentos municipales existentes para su operación).
2. Planeación Administrativa y Presupuestal (Quiénes operaran las acciones y con qué recursos se cuentan).
3. Las Reglas de Operación del programa público. (en caso de que cuente)
4. Evaluación
5. Estrategia de Comunicación.

### **¿Quién es el responsable de verificar?**

La verificación de la consecución para lograr los objetivos deberá llevarse a cabo por quien determine la ejecución del programa público municipal, permitiendo llevar a cabo modificaciones al mismo, con la premisa de lograr las metas propuestas.



### III.- REQUISITOS JURÍDICOS DE EXISTENCIA Y SU EVALUACIÓN

#### ¿Quiénes aprueban la operación de un Programa?

Por cuanto ve a la perspectiva jurídica, como proceso de simplicidad y de respuesta pronta para permitir la operación del programa municipal; solo se requiere con independencia de autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **solicitar a través de la secretaria del Ayuntamiento se someta a consideración del honorable ayuntamiento** en términos del artículo 30 fracción VII de Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, la aprobación del documento en el que se incluya los elementos esenciales señalados anteriormente y en el desarrollo del presente trabajo procurando la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, lo anterior en términos del artículo 54 y demás relativos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

#### ¿Cómo se evalúa un programa?

La evaluación deberá hacerse bajo la teoría de sistemas o incluir elementos de indicadores de resultados, solicitando al H. Ayuntamiento que otorgue esta responsabilidad o facultad a quien tiene el **control del programa municipal**, con la finalidad de lograr la consecución de los objetivos que se hayan generado.

### IV.-IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS MUNICIPALES

#### ¿Por qué son importante los Programas Públicos Municipales?

Porque son acciones determinantes que conllevan a la eliminación de problemas públicos municipales, señalados en una agenda institucional municipal, con los que se busca la aplicación de recursos públicos de manera eficiente logrando el beneficio de los habitantes del municipio de Querétaro.

## V.- TABLA DE ELBORACION DE PROGRAMAS PUBLICOS MUNICIPALES

Acción	Descripción	Preguntas a Responder
Necesidades	Permite conocer el problema y las causalidades a las cuales se enfoca la intervención.	<p>¿Cuál es el problema público que se debe atender?</p> <p>¿Por qué es un problema?</p> <p>¿Por qué es público?</p> <p>¿Que lo está causando?</p> <p>¿Cuáles son las características de la población que está siendo afectada?</p>
Diseño	Intervención en relación con la problemática.	<p>¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos?</p> <p>¿Los objetivos de la intervención son claros?</p> <p>¿Se ha definido correctamente la estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención?</p> <p>¿Los recursos propuestos serían los necesarios y apropiados para implantar la intervención?</p> <p>¿Han sido identificados los posibles factores externos?</p>
Implementación	La implementación de la intervención a identificando fortalezas y debilidades, fallas o brechas de conducción.	<p>¿El programa se implementa de manera adecuada?</p> <p>¿Se implementa según lo planeado?</p> <p>¿Permite lograr los objetivos del programa?</p> <p>¿Cómo perciben el programa los beneficiarios?</p>

Evaluación	Cuantifica y verifica la relación entre la intervención pública y el resultado.	¿Cuál es el impacto del programa? ¿Qué les habría pasado a los beneficiarios de la intervención si el programa no hubiese existido? ¿Qué elementos del programa son más importantes para lograr impacto? ¿Existen efectos adversos no planificados?
------------	---	--

Ahora bien, siguiendo el presente manual, y el presente trabajo se logrará estructurar administrativamente y metodológicamente, un programa público municipal, sabemos que el manual cumple de manera ordenada con los elementos metodológicos de la teoría de la administración, que es la planeación, organización, dirección y control para que ello sirva, como modelo de actuación de la planificación de todo programa público municipal.

## VI.-DESPEDIDA

Hemos llegado al término de este Manual y te recomendamos tenerlo a tu alcance y leerlo con frecuencia, esperando que este documento sea de gran utilidad para lograr la creación de Programas Públicos Municipales.

Te invito a que ambos sumemos esfuerzos, aportando nuestras mejores aptitudes, actitudes y conocimientos previamente adquiridos; así como trabajar con responsabilidad, disposición y disponibilidad, preparándonos más día a día, mejorando nuestro desempeño dentro del Municipio de Querétaro, el presente manual está abierto a la modificación e integración de mayores elementos que permitan al funcionario público lograr la creación de documentos en donde se establezcan elementos correctos para la operación de los programas públicos,

cualquier participación que se requiera señalar, por favor, sea enviada al correo electrónico, [vmtovilla@hotmail.com](mailto:vmtovilla@hotmail.com)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## CONCLUSIONES

Como resultado del presente trabajo, se ha conseguido establecer los elementos necesarios para lograr nuestros objetivos e hipótesis descrita, pues a través del análisis administrativo al programa Público municipal denominado alcalde en tu calle en el municipio de Querétaro, así como desde la concepción teórica de las políticas públicas, se han establecido los elementos necesarios para lograr el documento de un Manual de creación y operación de Programas Públicos Municipales en el Municipio de Querétaro.

En el que como consideraciones principales y generales deberán establecerse que

- Ningún Programa público municipal debería basar su creación desde la perspectiva de un Plan de desarrollo municipal.
- El programa público municipal deberá ser una solución directa a un problema público municipal.
- El programa publico municipal deberá ser considerado dentro de la agenda institucional de ejecución del ejecutivo del gobierno municipal.
- Deberá sustentar su creación desde el enfoque profesionalita, sin perder de vista el enfoque marxista y cooperativista cuidando, no convertirlo en una visión tecnócrata.
- Dejar a un lado las concepciones políticas y su análisis deberá ser por el método de enfoque por etapas.
- Para el establecimiento de la planeación y planteamiento del problema deberá basarse en la teoría de sistemas de ludwin von Betalanffy.
- Deberá encontrarse dentro del proceso administrativo, planeación, control, dirección, organización y evaluación.
- Su evaluación deberá ser a través de indicadores de matriz de resultados o bajo el mismo método de la teoría de sistemas.
- Deberá ser su operación y existencia bajo la aprobación en términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

- Cuidando de manera directa en términos del artículo 54 Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, la eficiencia y eficacia del programa municipal.

En consecuencia, de lo anterior se logra establecer los elementos generales que deberán seguir para la construcción de un programa público municipal y su operación, mismo que se señalan dentro del manual de creación y operación de programas públicos municipales, cumpliendo de manera ordenada con los objetivos planteados en la presente investigación.

Dentro del cuerpo del presente trabajo se hicieron manifestaciones a título personal en las que corresponde señalarlas en este apartado, dichas conjeturas son necesarias para establecer conceptos enriquecedores en el desarrollo del presente trabajo, las cuales señalan que dentro del plan municipal que genera la existencia del programa público analizado se estableció una visión que no ejemplifica un objetivo directo de la organización o del gobierno a largo plazo es decir, a donde se pretende llegar, sino más bien es un resumen de lo que consideran como atributos de la organización, por lo que, señalo que hay que saber distinguir entre los elementos que puedan generar metas, y aquellas cosas que pueden generar vicios o situaciones equivocadas, pues cuando no se consideran con detenimiento algunos factores, esto puede suceder.

Para terminar es de señalar que de los objetivos primordiales del Eje 3 del que nace el programa público analizado como línea de acción, no se complementan del todo; pues no existe una verdadera intención de lograr que a través de esa idea principal se logre alcanzar los objetivos, pues dentro de esos objetivos se establecen el “Procurar la cohesión social para trabajar por el bien común” y “El fortalecimiento del tejido social”; y que dentro de las líneas de acción del programa público municipal llama la atención la acción 6.5 pues señala “...atender el programa “Mi cuadra, Mi Orgullo” para mejorar los espacios de convivencia comunitaria a través de acciones concertadas de consejos y comités

ciudadanos...”, es decir, ¿existe un programa público, dentro de un programa público?. En conclusión, deja ver en claro que la planeación es deficiente, pues existen elementos que se señalaron.

En virtud de la realización del trabajo, me llena de orgullo haber analizado un programa público municipal para generar concepciones determinantes como base, para que estas en futuras ocasiones sirvan como elementos de guía en la generación de programas públicos a la altura de los ciudadanos del municipio de Querétaro, dejando en claro que los programas públicos municipales deberían ser un instrumento de creación individualizada que no dependan su existencia de los planes de desarrollo municipales.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## **BIBLIOGRAFIA**

Charles E. LÍndalo. El Proceso De Elaboración De Políticas Públicas. Editorial. Miguel Ángel Porrúa. México, 199.

De la Vega, Iaso Jorge, La Corriente Democrática, hablan los protagonistas, Ed. Posada, México 1987, pg.38

Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.pg 83.

## **HEMEROGRAFIA**

Méndez de Hoyos, Irma, Lendo Fuentes, Tomislav, Reseña de "Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas" de Wayne Parsons. LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos [en línea] 2008, VI (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 29 de julio de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74511194016>> ISSN 1665-8027

Salazar Vargas, Carlos, La evaluación y el análisis de políticas públicas. Revista Opera [en línea] 2009, (Sin mes) : [Fecha de consulta: 24 de julio de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>> ISSN 1657-8651

## **LEYES**

Acuerdo de Cabildo de fecha 22 de noviembre del año 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

Reglamento Interior del Ayuntamiento de Querétaro.



## SITIOS EN RED

<https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/alcalde-en-tu-calle-llega-a-carrillo-3374788.html>

<https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/avanza-alcalde-en-tu-calle-destacana-3809824.html>

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/triforce.php?id=5223> (Gaceta No. 4  
12/03/2018)

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/triforce.php?id=5150>

[https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/QRO\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/QRO_ANUARIO_PDF.pdf)

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/22/22014.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/22/22014.pdf)

<https://www.mexicodesconocido.com.mx/queretaro-queretaro1.html>

<https://web.archive.org/web/20110518075028/http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/hist.htm>

<http://whc.unesco.org/es/list/792>

<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/4/constitucion-de-1917-escrita-por-campesinos-mineros-y-artesanos>

<https://www.elfinanciero.com.mx/bajio/que-tan-prospera-es-la-ciudad-de-queretaro>

<https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Documentos/Tesis/2005/2005766.pdf>

<http://administracionenteoria.blogspot.com/2009/07/definicion-de-administracion.html>

<http://administracionenteoria.blogspot.com/2009/07/definicion-de-administracion.html>

<https://dle.rae.es/?id=0mCOzj6>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf>

<http://hdl.handle.net/11285/574320>

[https://www.researchgate.net/profile/Carlos\\_Gomez\\_Diaz\\_De\\_Leon/publication/313794315\\_De\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Tradicional\\_a\\_la\\_Nueva\\_Gestion\\_Publica\\_a\\_Evolucion\\_conceptos\\_y\\_desafios/links/58a6107aaca27206d99ebb54/De-la-Administracion-Publica-Tradicional-a-la-Nueva-Gestion-Publica-Evolucion-conceptos-y-desafios.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Gomez_Diaz_De_Leon/publication/313794315_De_la_Administracion_Publica_Tradicional_a_la_Nueva_Gestion_Publica_a_Evolucion_conceptos_y_desafios/links/58a6107aaca27206d99ebb54/De-la-Administracion-Publica-Tradicional-a-la-Nueva-Gestion-Publica-Evolucion-conceptos-y-desafios.pdf)

[https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva\\_la-hechura-de-las-politicas.pdf](https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_la-hechura-de-las-politicas.pdf)

<https://www.iexe.edu.mx/blog/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas.html>

<https://www.gestiopolis.com/enfoque-basado-procesos/>

<http://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf>

<http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf>

[https://www.academia.edu/8916277/EL\\_PROCESO\\_DE\\_ELABORACION\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS. Charles E. Lindblom. 1991](https://www.academia.edu/8916277/EL_PROCESO_DE_ELABORACION_DE_POLITICAS_PUBLICAS. Charles E. Lindblom. 1991)

[http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van\\_Meter-Van\\_Horn\\_El-proceso-de-implementacion.pdf](http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementacion.pdf)

<https://www.iexe.edu.mx/blog/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas.html>

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf)

<https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/licitan-alcalde-en-tu-calle-por-el-monto-de-11-mdp-3297377.html>

<http://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf>

Dirección General de Bibliotecas UAQ