



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

TESIS

**Planificación de las administraciones públicas municipales
como forma de evaluación**

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

PRESENTA

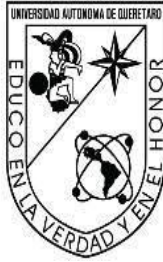
Liliana San Martín Castillo

DIRIGIDO POR

Mtra. Diana Soto Zubieta

CENTRO UNIVERSITARIO

**QUERÉTARO, QRO.
SEPTIEMBRE, 2019.**



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

Opción de titulación
Tesis

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

Presenta:

Liliana San Martín Castillo

Dirigido por:

Mtra. Diana Soto Zubieta

Mtra. Diana Soto Zubieta
Presidenta

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Secretario

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Vocal

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Suplente

Mtro. Adolfo Humberto Vega Perales
Suplente

Centro Universitario Querétaro, Qro. Septiembre, 2020.

Resumen

El presente trabajo evalúa la prestación de los servicios públicos de conformidad con los planes municipales de desarrollo; así también, propone un diseño en la formulación de estos instrumentos para asegurar sean brindados con eficacia, eficiencia y efectividad. De igual forma, fue incluido un modelo con indicadores de medición, que contribuye a revisar de forma constante la gestión pública de las diversas áreas que componen la estructura administrativa, complementado con la capacidad administrativa de los funcionarios públicos y el paradigma de la gobernanza.

(**Palabras clave:** evaluación, plan municipal de desarrollo, gobernanza)

Summary

This work evaluates how public services are provided according to the municipality developments plans. This piece also proposes instruments that ensures efficiency, efficacy and efectivity of public services. It's important to mencion that different indicators are included in order to constantly measure the way public services are executed by the administrative estructuras.

(Key words: evaluates, developments plans, administrative estructuras)

Dedicatoria

A Matías,

Porque mis sueños, mis días y mi vida entera, tienen en ti una constante motivación.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro, por ser referente como institución académica y el orgullo que me suscita ser egresada de ésta.

Al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, por su inquietud formadora de profesionistas y porque desde su diseño, nos permiten consolidar sueños.

A mi asesora de tesis, por tu amable, valiosa y sutil guía, por hacer que las ideas fluyeran.

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
Introducción.....	9

**CAPÍTULO PRIMERO
LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON
EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO: ANTECEDENTES**

1.1. Introducción.....	11
1.2. Reseña histórica sobre los planes de desarrollo.....	11
1.3. Conflictos históricos que impiden la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos.....	16
1.3.1 ¿Qué implica la eficiencia?	17
1.3.2 ¿Qué implica la eficacia?	18
1.3.3 ¿Qué implica la efectividad?.....	18
1.3.4 Servicios públicos eficientes, eficaces y efectivos.....	19
1.3.5 Conflictos prácticos.....	20
1.4 La prestación de servicios públicos municipales y su relación con el plan de desarrollo correspondiente.....	23
1.5 Conclusión.....	25

CAPÍTULO SEGUNDO
EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO: UN PROYECTO DE
EVALUACIÓN COMPLEJA

2.1 Introducción.....	26
2.2 El Plan Municipal de Desarrollo.....	27
2.3 Planificación municipal y “las tres E”.....	29
2.4 De la planificación a la acción.....	40
2.5 De la acción a la evaluación.....	44
2.6 Conclusión.....	46

CAPÍTULO TERCERO
LA GOBERNANZA Y EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

3.1 Introducción.....	47
3.2 ¿Qué es la gobernanza?.....	47
3.3 El estado de la cuestión de la gobernanza en México.....	50
3.4 Retos y aportes de la gobernanza a los planes municipales de desarrollo con base en “las tres E”: ¿qué cambia?.....	52
3.5 La gobernanza y las capacidades administrativas de los servidores públicos.....	55
3.6 Hacia un Plan Municipal de Desarrollo realizable y evaluable.....	57
3.7 Conclusiones.....	63
Conclusiones.....	64
Bibliografía.....	66

Introducción

La planeación del desarrollo municipal requiere ser vista desde otra perspectiva, con la posibilidad de aportar, en cada período trienal o sexenal en el caso de elecciones consecutivas, mejores condiciones de crecimiento social, desde las propias atribuciones que tienen los municipios como entes públicos.

Para ello, se ha propuesto un proceso de evaluación en la prestación de servicios públicos municipales, acorde a la planificación plasmada en un instrumento de carácter obligatorio y público, como son los planes municipales de desarrollo, fijando como eje principal el bienestar de la ciudadanía.

Una de las actividades más relevantes para darle continuidad a los objetivos formulados es que estos sean claros, realizables, previsibles y ejecutables, y una vez plasmados en un instrumento formal, éste sirva de referencia constante para evaluar la prestación del servicio público fijado a través de metas.

La literatura consultada en el presente trabajo, nos remitió a la formulación de los planes nacionales de desarrollo; el primero, emitido en el plan sexenal 1934-1940. A la fecha, si bien, observamos que se cuenta con disposiciones normativas a nivel nacional y estatal que obligan a los municipios a emitir estos documentos rectores de su administración pública, en la práctica no son determinantes en el ejercicio cotidiano, ni su cumplimiento exigible.

Así también, quedo plasmada la necesidad que diversos autores comparten para que los entes públicos adopten medidas pertinentes en el ejercicio de la administración pública, para hacer posible la participación del sector social en las decisiones públicas, ya que ésta se entiende necesaria en el paradigma de la gobernanza, siendo éste un elemento primordial a la hora de formular el plan municipal de desarrollo.

Agradezco al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, por generar canales de formación profesional y por brindarme la posibilidad de hacer desde el ejercicio público, este trabajo de investigación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO PRIMERO

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO: ANTECEDENTES

1.1 Introducción

El presente capítulo aborda el estudio de los planes municipales de desarrollo y su relevancia en la conducción positiva de las administraciones públicas. Destaca la necesidad de contar con gobiernos eficaces, eficientes y efectivos para reestructurar la forma de gobernar. Así también, se presenta una serie de supuestos que históricamente han evidenciado la complejidad en la prestación de los servicios públicos que están reservados a la competencia municipal.

El objetivo ha sido estudiar los antecedentes históricos que han generado conflictos en la eficacia, eficiencia y efectividad de la prestación de servicios públicos de conformidad con los planes municipales correspondientes. Esto nos permitirá visualizar que los planes de desarrollo no deben emitirse sólo para dar cumplimiento a disposiciones normativas, sino que pueden ser empleados como herramienta útil en la gestión administrativa, siempre que, en su estructura, contemple modelos de medición que permita evaluar las acciones, programas y políticas públicas implementadas. Para tal efecto, se ha utilizado el método histórico, así como la inducción, deducción y exégesis; en ese sentido, la utilización de técnicas de investigación se ciñó a las documentales.

1.2 Reseña histórica sobre los planes de desarrollo

La planeación, plasmada en un instrumento público y entendida como aquella que concentra la ideología de un gobierno y en la que, además, se proyecta colocar todos los esfuerzos humanos y materiales que no sólo imprimirá el sello de una administración, sino con la que se pretende determinar el rumbo de un país,

estado o municipio, debería tener un carácter más coercitivo y efectivo para garantizar su cumplimiento del que se tiene hasta ahora. Sin ser la intención analizar la estructura ni el contenido de los distintos planes de desarrollo elaborados a lo largo de la historia de nuestro país, al menos en este apartado, hasta el que rige la directriz del actual gobierno federal, para la finalidad de estudio de este trabajo se considera importante conocer el origen de dicho documento y el alcance pretendido.

Así, tenemos que el primer documento legal que consideraremos para este tema es el Plan Sexenal 1934-1940¹, cuando el presidente de México era Lázaro Cárdenas del Río, que si bien tras él, se dan grandes cambios en el país originados como consecuencia del movimiento revolucionario, lejos estará de atribuirse dicho resultado a lo plasmado en el documento en comento, pues éste fue elaborado por grupos radicales encabezados por Rodolfo Elías Calles, actor contrario al entonces Presidente². Ante esta complejidad, es entendible que el titular del Poder Ejecutivo Federal en turno, no haya hecho propio tal instrumento como su guía en el desempeño de su administración, y a pesar de que se argumenta que parte importante del gabinete de Cárdenas estaba conformado por simpatizantes de Calles, esto no fue suficiente para que la administración federal guiará sus acciones gubernamentales bajo este Plan.

No obstante, no podemos pasar inadvertido para los fines que persigue este trabajo, el objeto de dicho documento para sus redactores: hacer del Estado una palanca en el desarrollo económico y de cambio social y político³. Es de resaltar que pese a los pocos resultados que pudieron obtenerse con la elaboración del Plan Sexenal, consecuencia de la rivalidad de grupos actores políticos, sí se sentó un precedente que motivó que la siguiente administración federal de Ávila

¹ INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS. "Boletín del Instituto de Geografía", (Documento Web), UNAM ISSN 0188-4611, No. 71, 2010, pág. 106.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009

09 de julio de 2019

² *EL COLEGIO DE MÉXICO*, "Nueva Historia General de México". México, 2010, págs. 624-627.

³ Idem. págs. 624-627.

Camacho implementará el mismo ejercicio, así tenemos que, plasmar las acciones pretendidas de una gestión –no siempre realizadas– fue configurándose como una práctica.

Así, resulta oportuno mencionar que este ejercicio obedeció en tal circunstancia a dos factores; el primero, a la vigencia de una Ley sobre Planeación General de la República y el segundo tiene que ver con que Ávila Camacho era el sucesor afín del presidente saliente. Lo anterior probablemente influyó en dar continuidad al esquema de gestión. En lo sucesivo, se tiene antecedente de la continuidad de redactar los sucesivos Planes Sexenales; sin embargo, Arturo Guillén calificará el Tercer Plan Sexenal como “intrascendente y sólo de mera formalidad”⁴, calificativos que no resultarán muy discordantes para los documentos que le siguieron.

Actualmente, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo continua recayendo en el titular del Poder Ejecutivo Federal, a quien le faculta para establecer los mecanismos que así crea oportunos para la participación y consulta popular, a fin de recoger demandas y aspiraciones de la sociedad, tal como lo dispone el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que queda sujeto dicho Plan a la aprobación por parte de la Cámara de Diputados, como lo preceptúa el artículo 76, fracción VII, del mismo ordenamiento.

Para el caso de Querétaro como entidad federativa, le rige, en lo concerniente a esta temática, la Ley de Planeación del Estado de Querétaro. De forma muy particular, detalla las bases, lineamientos, principios e incluso la dependencia estatal que tendrá a su cargo la conducción de los programas institucionales derivados del ejercicio de planeación, así como su debida presupuestación. La Ley en comento, define al Plan Estatal de Desarrollo como “(...) un documento rector del proceso de planeación, ejecución y evaluación de las acciones

⁴ *PLANIFICACIÓN ECONÓMICA A LA MEXICANA*, Guillén, A. (1983), , Nuestro Tiempo, México, pág. 66
09 de julio de 2019

gubernamentales, el cual contendrá políticas y directrices para orientar este proceso a nivel estatal, regional y municipal”⁵.

En lo atinente a los municipios que se encuentran comprendidos en el estado de Querétaro, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro destina el primer capítulo del Título VII, a definir, entre otras particularidades, al Plan de Desarrollo Municipal como un instrumento para el desarrollo integral de la comunidad, precisando cómo deberá estar estructurado, el tiempo en que será emitido por el órgano colegiado y la obligatoriedad que tendrá dicho instrumento para las dependencias de la administración pública de la que se trate. De igual forma, prevé la figura de indicadores y las metas vinculadas a éstos.

A forma de ejemplo, se muestra en la siguiente tabla los indicadores propuestos dentro de los planes municipales de desarrollo vigentes para el período 2018-2021, de los municipios que conforman la zona metropolitana de Querétaro⁶, lo que servirá para ilustrar qué esquema emplean dichos municipios en la medición de sus propias acciones, los cuales han sido consultados de sus respectivas páginas oficiales electrónicas:

**Figura 1.
Revisión de indicadores**

Municipio:	Corregidora	El Marqués	Huimilpan	Querétaro
Indicadores	<p>“Enfoque en el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.</p> <p>Principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos.</p> <p>Criterios que exige la política de transparencia gubernamental, generando información sobre el avance en las</p>	<p>“Principio de orden técnico, para valorar en qué medida se está logrando lo previsto y con ello, buscar asegurar el cumplimiento de los resultados.</p> <p>Contar con un Sistema de Evaluación del Desempeño, estructurado con base en</p>	<p>Es omiso en incluir este apartado.</p>	<p>“Posteriormente se elaborará la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 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 del</p>

⁵ Querétaro: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, 2019, artículo 7. 25 de agosto de 2019

⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, La Sombra de Arteaga, abril 05 de 2016. 25 de agosto de 2019

	<p>metas de los indicadores de desempeño y el ejercicio del recurso asignado".</p> <p>*Pág. 66 denominado Control y seguimiento del PDM</p>	<p>Indicadores "Estratégicos y de Gestión".</p> <p>Durante el primer cuatrimestre de 2019, se contará con dicho Sistema, el cual, incluirá el conjunto de indicadores de desempeño mencionados, a efecto de medir los avances en el logro de los objetivos establecidos en cada uno de los Ejes de desarrollo y el grado de avance en el cumplimiento de resultados en cada uno de los Programas de Gobierno que integran dichos Ejes.</p> <p>La evaluación y actualización formal del presente PMD se realizará anualmente.</p> <p>Las dependencias y entidades que integran el municipio, deberán formular su Programa Anual (Programa Presupuestario), y tomará como base los objetivos y metas que le correspondan según lo establecido en el PMD".</p> <p>* Pág. 90, denominado Evaluación y actualización de PMD</p>		<p>Desempeño (SED). La GpR utilizada por la administración pública federal, estatal y municipal, es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Su interés se centra en cómo se implementan las políticas de gobierno, qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; con ello se pretende atender las necesidades y demandas presentes y futuras de la sociedad para que todos los ciudadanos disfruten de las mismas oportunidades de una vida digna y próspera".</p> <p>* Pág. 151 Sistema de Evaluación del desempeño.</p>
--	--	---	--	---

Fuente: elaboración propia con base en la publicación de sus respectivos planes municipales de desarrollo, publicados en sus páginas electrónicas oficiales.

De la tabla anterior, podemos advertir que los cuatro municipios revisados dan cumplimiento a la disposición normativa de emitir un Plan Municipal de Desarrollo, para su respectiva gestión administrativa. De estos, sólo tres municipios consideran un título relativo a indicadores o mecanismos de medición o evaluación de dicho instrumento. Sin embargo, los cuatro municipios analizados omiten detallar cómo realizarán dicha evaluación, siendo sumamente generales quienes le destinan un apartado. En el caso del municipio de Querétaro, incluso refiere que posteriormente elaborará la matriz de indicadores, lo que nos motiva a preguntar si lo hará en un documento diverso, complementario o si éstos se harán públicos o no.

El caso del municipio de El Marqués no es muy distinto, pues establece que dentro del primer cuatrimestre del 2019 contará con un Sistema de Evaluación que incluirá indicadores; sin embargo, no fue visible dicho sistema a pesar de haber realizado la consulta tres meses después de su fecha establecida. Lo que nos conduce a concluir que, si bien los entes públicos dan cumplimiento a lo preceptuado de elaborar sus respectivos instrumentos de desarrollo, en lo concerniente a la evaluación del cumplimiento de este instrumento actúan con total generalidad y discrecionalidad ⁷.

1.3 Conflictos históricos que impiden la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos

La deficiente o nula evaluación de la gestión pública es un impedimento para mejorar resultados pues las acciones no están siendo ni siquiera medidas; para ello, las tres E se muestran como una técnica al alcance de los entes públicos, para mejorar su capacidad de proveer servicios públicos de calidad.

⁷ VID. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C. "Revista de administración pública, La evaluación en el sector público", (Documento Web), núm. 121, volumen XLV, enero-abril 2010, http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf
25 de agosto de 2019

1.3.1 ¿Qué implica la eficiencia?

En palabras de Luis Miguel Manene⁸ cuando se refiere a los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad las denomina coloquialmente como “Las tres E”, y aunque dicho artículo se encuentra referido al trabajo administrativo y gerencial, bien podemos aplicarlo con su enfoque debido a la administración pública, de esta forma si conceptualizamos al ciudadano como cliente, sería más sencillo formarnos una idea de la satisfacción o insatisfacción del servicio público que le es brindado y que, por supuesto, también paga. Así, el autor en cita refiere que la eficiencia es (...) *la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo*. En este sentido, la eficiencia queda denotada cuando con ciertos recursos, logramos más de lo que se tenía proyectado; o bien, con menos recursos obtenemos el mismo objetivo o incluso los multiplicamos. Si esto lo llevamos al escenario de la administración pública, podríamos decir que la eficiencia, es el mejor manejo de los recursos públicos.

Mucho más claro nos resulta dimensionar este concepto en la administración pública, en la explicación que sobre el particular realiza el Dr. Quim Brugué⁹, catedrático de Ciencia Política, en la Universidad Autónoma de Barcelona, exponiendo la evolución que ha tenido la administración pública tradicional a la relacional, en el que la eficiencia de la prestación del servicio se traduce en proveer un servicio público de la mejor forma posible e incluirlo en un procedimiento administrativo.

⁸ MANENE, Luis Miguel. “Eficacia, eficiencia y efectividad en el desempeño del trabajo”, (Documento Web), 2013, <http://www.luismiguelmanene.com/2010/08/19/la-eficiencia-y-la-eficacia/>
25 de agosto de 2019

⁹ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA UAB. “Introducción al análisis de políticas públicas (audio video)”. <https://www.coursera.org/learn/democracia/lectura/pn65S/5-1-de-la-administración-pública-tradicional-a-la-relacional>
25 de agosto de 2019

Sin embargo, en esta evolución pasamos de tener como únicos objetivos el maximizar la eficiencia en la prestación del servicio público garantizado para todos, para concebir un modelo en términos de la nueva gestión pública que personalice la demanda de sus ciudadanos.

1.3.2 ¿Qué implica la eficacia?

El autor en estudio, Luis Miguel Manene¹⁰, señala que ser eficaz (...) *tiene relación con la idea de efecto ya que es un vínculo directo entre causa y efecto o estímulo y efecto. A determinada acción le seguirá siempre un resultado, es decir, un efecto. Cuando ese efecto o resultado es el apropiado y el buscado, la acción se transforma en una acción eficaz.* Esto es, que la eficacia está referida al cumplimiento del objetivo. Se trata de una capacidad. Para diferenciarlo del concepto anterior, podemos afirmar que la eficiencia se refiere a los recursos empleados y la eficacia a la capacidad de dar resultados o cumplir con lo propuesto.

En el campo de la administración pública como en la empresarial, se puede ser eficaz sin ser eficiente o a la inversa; o bien –y en el mejor de los casos– se puede ser eficaz y eficiente. En el caso del ente público, su prioridad debe estar enfocada en ser gobierno eficaz; dar cumplimiento a las atribuciones que tiene encomendadas y, posteriormente, si puede economizar al tiempo de brindar oportunos servicios públicos, también estaría siendo eficiente.

1.3.3 ¿Qué implica la efectividad?

Se habla de efectividad en la administración pública para atribuir liderazgo y visión de los servidores públicos, es como la profesionalización del perfil del

¹⁰ MANENE. Luis Miguel. "Eficacia, eficiencia y efectividad en el desempeño del trabajo", (Documento Web), 2013, <http://actualidadempresa.com/eficacia-eficiencia-y-efectividad-en-el-desempeno-del-trabajo/>
25 de agosto de 2019

funcionario que emplea una gestión que ha resultado ser estratégica. Así lo advertimos tras consultar a Mauricio Olavarría Gambi¹¹, quien desarrolla la idea de que los servidores públicos de la administración pública deben estar enfocados en identificar en términos de sus atribuciones, cuáles son los intereses de la colectividad y producirlos; de esta forma, la implementación de una política pública sea tan positiva que obtenga un reconocimiento social. Ello implica, redefinir la forma de administrar y prestar un servicio público en el que el ciudadano –la figura más exigente en esta dinámica– sea quien haga una valoración positiva de la autoridad al verse satisfecho, lo que sin duda implica un gran reto para todos los gobiernos.

1.3.4 Servicios públicos eficientes, eficaces y efectivos

Al respecto, una buena intención se da con la vigencia de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro¹², cuyo objeto plasmado en su numeral 2, fracción I, señala la obligación que tienen las autoridades de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de los trámites y servicios. Si esta disposición logrará hacerse efectiva, probablemente tendríamos una mejor percepción sobre el cumplimiento que da la administración pública a sus proyectos. Así, incluir las tres E en la gestión pública, propiciaría más políticas, programas y acciones de impacto positivo.

Pues no es cuestionable que eliminar requisitos burocráticos, representa para el ciudadano el mejor empleo de su tiempo al realizar una gestión. Incluso para trámites sencillos como efectuar un pago de un impuesto predial en línea, a tener que acudir a una oficina, formarse en una larga fila y ser atendido –en

¹¹ OLAVARRÍA, Gambi Mauricio. "Efectividad en la gestión pública chilena", (Documento Web), ISSN 1405-1435, UAEM, núm. 52, enero-abril 2010, pág. 15

<http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v17n52/v17n52a1.pdf>

25 de agosto de 2019

¹² QUERÉTARO: Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, 2017, artículo 2, fracción I.

25 de agosto de 2019

algunos casos— por un mal encarado servidor público. El reto es mayor, no se trata sólo de implementar ciertas acciones, sino que cada una de estas acciones sea brindada de la mejor forma posible, con el menor costo posible y con el mayor resultado positivo posible.

Todo ello nos obliga a visualizar como requerimiento social, la necesidad de adoptar el esquema planteado en una nueva gestión pública, donde se reconoce que actualmente la prestación del servicio público si ha mejorado, en cuanto a cantidad y procedimientos; sin embargo, las políticas públicas implementadas por los gobiernos deben poseer un contenido más inteligente y creativo.

1.3.5 Conflictos prácticos

Además del conflicto competencial mencionado en el apartado previo, surgen diversos problemas para llevar a la práctica lo planificado por la administración pública. En la selección de trabajos de investigación científica relativos al combate a la corrupción y la promoción de un estado de derecho, elaborado por la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en colaboración con la Universidad de Salamanca de España¹³, se señala una serie de conductas cometidas por servidores públicos asociadas a la corrupción; entre estas se encuentran el soborno a funcionarios públicos, malversación o peculado, apropiación indebida de bienes, tráfico de influencias, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito. Así, conduce a una serie de clasificaciones de conductas donde se encuentra la corrupción a gran escala y actos de corrupción menores; aquellas que dan origen a sanciones administrativas y cuales dan origen a sanciones penales; casos donde la corrupción es sistemática y casos donde se presenta de forma aislada.

¹³ Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción. (Documento Web), 2018, <https://www.google.com/search?q=actos+de+corrupci%C3%B3n+por+servidores+p%C3%ABlicos+pdf&og=actos+de+corrupci%C3%B3n+por+servidores+p%C3%ABlicos+pdf&aqs=chrome..69i57.28370j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

06 de agosto de 2019

Esta serie de situaciones, suceden tan a menudo y a distinta escala que ha dado lugar a generar una percepción de corrupción en los diferentes órdenes de gobierno de nuestro país. Resulta frecuente que la imagen del funcionario público sea a menudo asociada con desprestigio. De esta forma, la sociedad organizada (como lo indica el documento en cuestión¹⁴) ha impulsado acciones que permitan transparentar la gestión pública. Esta iniciativa es un buen ejercicio de participación ciudadana, en la que el gobernado ejerce de manera protagónica un ejercicio de revisión de la tarea que tiene encomendada el gobernante.

Enseguida, se presenta una serie de supuestos en el ámbito municipal, de entes públicos pertenecientes a entidad federativa de Querétaro, los cuales han sido del conocimiento de la opinión pública, y que hacen evidente un mal desempeño del servicio público:

Figura 2.
Ejercicio indebido del servicio público

Casos de corrupción	Ente público municipal	Supuesto	Fuente consultada
A gran escala	Sistema Municipal DIF, San Juan del Río, Qro.	La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción obtuvo la vinculación a proceso de la ex funcionaria Blanca "N", por el delito de peculado, lo anterior, de acuerdo con los datos recabados que dejaron en evidencia que la ex funcionaria implementó una forma de cobro diferente a la autorizada en el Centro de Rehabilitación Integral (CRI), creando recibos no oficiales con los que dividía el dinero de las cuotas de recuperación, sin reportar dichos movimientos.	Periódico El Sol de San Juan, de fecha 30 de octubre de 2018, consultable en línea.
	Municipio de Colón, Qro.	Derivado de los procesos de revisión y observaciones de las cuentas públicas del Municipio de Colón, durante Sesión de Cabildo, se aprobó por unanimidad, sanciones en contra de ex funcionarios públicos de la demarcación. Lo anterior, debido a un	Periódico Milenio Diario, de fecha 17 de febrero de 2016, consultable en línea.

¹⁴ Idem. págs. 33,34.

		menoscabo a la hacienda municipal de aproximadamente 10 millones 500 mil pesos, por gastos a comprobar de regidores, pagos adicionales y haber alterado comprobaciones por concepto de prerrogativas, simulando con facturas usadas anteriormente, así como pagos de arrendamiento de mobiliario, vehículos y edificios sin contrato.	
	Municipio de Tequisquiapan, Qro.	Debido de una denuncia interpuesta por el Ayuntamiento de Tequisquiapan, fue detenido el ex alcalde municipal Héctor Pintor, por el delito de peculado, por un monto superior a un millón de pesos, toda vez que intentó comprobar con supuestas facturas apócrifas el monto de un millón de pesos, que consisten en la adquisición de una camioneta para su esposa.	Periódico Gente Bien Nacional, de fecha 19 de junio de 2016, consultable en línea.
A menor escala	Secretaría de Seguridad Pública municipal de San Juan del Río, Qro.	Derivado a una denuncia ciudadana, un elemento perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública municipal de San Juan del Río, se encuentra separado de su cargo, luego de comprobarse el robo del teléfono celular que pertenecía al denunciante.	Periódico Amanecer Querétaro de fecha 07 de octubre de 2018, consultable en línea.
	Secretaría de Seguridad Pública municipal de Colón, Qro.	En razón de los exámenes de control y confianza en materia de toxicología, elementos de la policía que no acreditaron dichas evaluaciones, fueron dados de baja, ya que dentro de la Secretaría deben cumplir con el reglamento y los principios rectores para su labor.	Periódico Rotativo Querétaro, de fecha 17 de marzo de 2016.

Fuente: elaboración propia realizada a través de la consulta electrónica de periódicos locales.

Ahora bien, este tipo de situaciones se han presentado históricamente, en sus distintos órdenes de gobierno y de variadas formas, lo que sin duda son

acciones que se encuentran fuera de un contexto de servicios eficientes, eficaces y efectivos.

Sin embargo, la problemática en la prestación del servicio público no siempre está ligada a la comisión de conductas irregulares; pues además, la conducción de una administración resulta ser tan compleja por factores como la incapacidad para cubrir todas las demandas ciudadanas, la existencia de grupos políticos de choque constante, falta de presupuesto para dar cobertura a las necesidades sociales, cargas económicas heredadas por administraciones salientes, sindicatos con personal viciado, categorías laborales ocupadas con perfiles profesionales o técnicos inadecuados, entre otros tópicos que ya desarrollaremos a profundidad de forma subsecuente.

Lo que es evidente desde ahora, es que el perfil de un titular de la administración pública, debe contar con la capacidad y estructura administrativa suficiente para dar cumplimiento a sus atribuciones, así como para verificar que los funcionarios a su cargo cumplan con sus encomiendas y, en caso contrario, se cuenten con mecanismos de control necesarios para sancionar conductas indebidas.

1.4 La prestación de servicios públicos municipales y su relación con el plan de desarrollo correspondiente.

En la conducción de un gobierno, el titular sin duda debe tener trazado el rumbo que le dará a su administración, lo que se presupone sea plasmado en su respectivo plan municipal de desarrollo. Dicho plan se elabora con conocimiento de los recursos que se tienen a disposición de la administración entrante, por lo que ciertos conflictos prácticos (estudiados en el apartado anterior) como la falta de presupuesto, no tendrían que ser un gran obstáculo para el cumplimiento de una proyección hecha con pleno conocimiento de las limitaciones presupuestales.

A continuación, ejemplificaremos con el documento elaborado por el municipio de San Juan del Río y lo acontecido en su gestión. El Plan Municipal de Desarrollo que tomaremos de referencia, corresponde al período de gestión 2016-2018. En éste, se estableció como eje principal la seguridad pública, por lo que nos ceñiremos a esta temática en concreto para visualizar si en la práctica hubo congruencia entre lo proyectado y lo realizado.

**Figura 3.
Eje prioritario proyectado**

Plan Municipal de Desarrollo de San Juan del Río	Eje de Seguridad	Resultado al finalizar la gestión 2016-2018
	<p>“Incrementar la infraestructura para la prestación de los servicios de seguridad pública, equipamiento de vanguardia en patrullas, armas y sistemas de comunicación de la SSPM, capacitación continua de los elementos de seguridad y su dignificación para incrementar su compromiso con la fuerza policial. Incremento de la plantilla laboral de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal dando cumplimiento a la Ley Estatal de Seguridad Pública y contando con los elementos suficientes para brindar seguridad a todos los habitantes del Municipio”.</p>	<p>“La corporación de Seguridad obtuvo la certificación CALEA. Situándolos como una corporación policiaca con orden, garantizando la certidumbre laboral y los límites de actuación, resultando en una mejor y mayor capacitación y adiestramiento, que contribuyen a la mejora operativa, profesional y personal continúa de los elementos de seguridad, así como un reclutamiento del nuevo personal con perfiles específicos</p> <p>Se incrementó en un 41% del ingreso anual del policía.</p> <p>Se fortaleció el C4 pasando de 5 a 120 cámaras de vigilancia.</p> <p>Pasaron de 20 a 176 unidades de patrullaje, equipadas con GPS.</p> <p>Ingresaron 98 nuevos elementos egresados de la Academia Policial.</p> <p>En lo que atañe a la materia de prevención, se conformaron 88 comités de vecinos vigilantes y 14 comités de convivencia escolar, se dio atención a 60 instituciones educativas en materia de prevención y hemos sumado 29 jornadas, haciendo palpable una policía más cercana y solidaria con la ciudadanía”.</p>

Fuente: elaboración propia con base en la consulta del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de San Juan del Río, Qro., 2016-2018, publicado en la página oficial www.sanjuandelrio.gob.mx.

Podemos advertir que, efectivamente existe una mejora en el rubro analizado, lo que da cabida a señalar una positiva gestión de resultados. Sin embargo, el parámetro de percepción de inseguridad en el municipio no siempre esta aparejada con la inversión en infraestructura y en sumar elementos policiales, por lo que resulta indispensable la implementación adicional de estrategias de seguridad. Así también, es necesario contar con una formulación previa de indicadores que permitan medir con precisión la gestión de los resultados, derivado de las acciones que hayan sido implementadas; lo anterior, para poder calificar al ente público en cuestión, sobre rubros como la gestión eficiente y optimización de gasto público.

1.5 Conclusión

La forma de administrar servicios públicos que incidan positivamente en la sociedad, debe traer consigo normatividad que rijan el actuar del gobernante, con herramientas y procedimientos que garanticen que el ente público funcione adecuadamente con responsabilidad. Así también, debe incluir participativamente al sector social e implementar esquemas de transparencia efectivos. De esta forma, la manera en la que se gobierne debe ser de tal naturaleza que denote el compromiso hacia la ciudadanía.

Actualmente, la percepción social acerca de los modelos de gobernar se encuentran asociados con la transgresión del recurso público, con malas prácticas institucionales y con burocracia innecesaria de trámites; por ello, es que los titulares de los gobiernos municipales, tienen como reto implementar esquemas de eficiencia, eficacia y efectividad en el diseño organizativo de su estructura administrativa, modernizar sus políticas públicas, ahorrar más e invertir mejor y

propiciar una participación ciudadana activa, pues al generarse resultados positivos, simultáneamente se genera una cultura fiscal de recaudación, donde el ciudadano confía en que el pago de sus impuestos serán correctamente administrados, para que le sean devueltos en más y mejores servicios públicos.

Con esta perspectiva, y con la naturaleza propia de los municipios que tienen como atribución prestar un servicio público, el más cercano a los gobernados incluso de los tres niveles, es factible considerar a un gobierno mejorándose de forma continua, no sólo por cuanto a la calidad de los servicios públicos, sino también a los contenidos de valor que apliquen a sus políticas públicas.

CAPÍTULO SEGUNDO EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO: UN PROYECTO DE EVALUACIÓN COMPLEJA

2.1 Introducción

En este capítulo se pretende encontrar las deficiencias que los gobiernos municipales están cometiendo al momento de formular sus respectivos planes de desarrollo. Esta es la postura que sostendremos, pues no existe forma de concebir que el mismo ente público que elabora este instrumento, en el que voluntariamente plasma cuáles serán las acciones, programas y políticas públicas que implementará en su gestión administrativa, la que a su vez la hace acorde con su propia agenda política, y es el mismo ente público quien dirige y determina los recursos humanos y presupuestarios, de acuerdo a la priorización de lo que él mismo se trazó y, a su vez, es quien ejecuta este instrumento, con los recursos que destina. Entonces, la interrogante surge: ¿por qué los resultados al concluir una gestión de gobierno, es distante a lo que fue proyectado?

Es probable que los entes públicos, solo estén dando cumplimiento a requisitos formales de emitir los instrumentos obligados, pero que en el ejercicio público diario, improvisen su actuar o re direccionen sus acciones

privilegiando intereses sectorizados. Lo que a su vez nos conduce a formular la segunda interrogante: ¿Realmente se puede evaluar el trabajo de las administraciones públicas municipales con base en sus planes municipales de desarrollo?

Bajo estos dos tópicos dilucidaremos, estimando que para estar en posibilidad de tomar el plan municipal de desarrollo como parámetro de medición del actuar de una gestión, este instrumento debió previamente estar conformado con criterios realistas en términos presupuestarios para llevarse a cabo; así como, abarcar los servicios públicos a los que, en términos de sus atribuciones, está obligados a proveer.

Para ello, se ha establecido como objetivo describir las inconsistencias entre la planificación municipal de las administraciones públicas y la evaluación de los resultados con base en criterios de eficiencia, eficacia y efectividad, para ello utilizamos los métodos de abstracción, concreción, inducción y deducción; así como la aplicación de técnicas documental.

2.2 El Plan Municipal de Desarrollo

El primer parámetro que debe tomarse en cuenta al momento de elaborar el plan municipal de desarrollo, es que esté armonizado con los instrumentos de orden jurídico que le son superiores, en este caso, internacional, federal y estatal, incluso regionales –si los hubiera– por lo cual queda sujeto a las atribuciones que le sean competentes, en términos de las disposiciones legales que le resulten aplicables.

Así tenemos que, el 25 de septiembre de 2015 se llevó a cabo la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en Nueva York, y se emitió el documento Transformar Nuestro

Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁵, en este instrumento se fijan 17 objetivos y 169 metas que adoptan los países miembros para que sean incluidos en su propia agenda, adquiriendo rango obligatorio de su atención. Por consecuencia, los instrumentos idóneos para asumir esta incorporación de objetivos y metas, lo son precisamente los planes de desarrollo.

En el ámbito federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 al que se encuentran sujetos obligatoriamente los programas de la administración pública federal, es el publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de junio de 2019¹⁶. En el caso del Gobierno del Estado de Querétaro, para el caso de estudio que nos ocupa, su respectivo plan de desarrollo no será coincidente con el nacional, toda vez que el período de gestión actual comprende los años 2015 al 2021, es decir, que su gestión fue intermedia entre dos administraciones federales.

En lo atinente a los municipios, la Ley Orgánica del Estado de Querétaro establece en su numeral 117, la estructura que deberá conformar los planes municipales de desarrollo, siendo esta la siguiente:

“I. Los objetivos y estrategias generales, criterios o líneas de acción, así como indicadores y metas vinculadas a los indicadores. II. Las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines. III. Los instrumentos, áreas responsables y plazos de ejecución. IV. Los lineamientos de política de carácter global sectorial y de servicios municipales”.

¹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MÉXICO. “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, (Documento Web),

<http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

25 de agosto de 2019

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, julio 12 de 2019.

<https://www.dof.gob.mx>

25 de agosto de 2019

De igual forma, la Ley Orgánica antes citada, precisa que habrá de consultarse previamente a la ciudadanía al tratarse de un instrumento para el desarrollo integral de la comunidad, a fin de garantizar que este documento sea congruente con sus necesidades y particularidades del municipio de que se trate, existiendo la posibilidad de ser modificado cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico. Los multicitados planes municipales y los programas que deriven de ellos, tienen carácter obligatorio para sus respectivas dependencias administrativas, a efecto de garantizar su cumplimiento.

En la formulación de los planes municipales también deben atenderse las directrices contenidas en la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, entre éstas, se contempla la figura de un comité de planeación para el desarrollo municipal y se señala la observancia al principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, a fin de coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Como puede notarse, los lineamientos que han de seguirse para la elaboración de estos planes, son sumamente generales, dando posibilidad a que los entes públicos plasmen sus propias determinaciones en su actuar. En lo subsecuente, analizaremos con más detalle algunos ejemplos de planes municipales de desarrollo, a efecto de verificar si han dado cumplimiento a los criterios más amplios en su formulación.

2.3 Planificación municipal y “las tres E”

Siguiendo con el esquema de concordancia que deben tener los diversos planes, ilustraremos en la siguiente tabla, si el plan nacional vigente desarrolló programas, acciones o políticas públicas armonizadas con los objetivos planteados en la Agenda 2030, y si a su vez, los planes municipales

también vigentes que se han venido tomando de ejemplo, son coincidentes al menos en los objetivos fijados.

Figura 4
Concordancia o discordancia de planes

Agenda 2030 Objetivos.	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Plan Municipal de Desarrollo de El Marqués	Plan Municipal de Desarrollo de Corregidora	Plan Municipal de Desarrollo de Huimilpan	Plan Municipal de Desarrollo de Querétaro
1. Fin de la pobreza.	<p>- Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores da un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años de edad, el apoyo se entrega de manera directa, mediante una tarjeta bancaria.</p> <p>- Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, que se encuentren en situación de pobreza extrema y estén estudiando en una escuela pública.</p> <p>- Jóvenes construyendo el futuro, tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral.</p> <p>- Jóvenes escribiendo el futuro, programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior, que tengan menos de 29 años, y se encuentren en situación de pobreza.</p> <p>- Sembrando vida, es un programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva, otorgará apoyo económico a quienes habiten en localidades rurales.</p> <p>- Tandas para el Bienestar, pequeños negocios recibirán el beneficio de un crédito para la adquisición de insumos y herramientas, con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social.</p> <p>- Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, su objetivo es impulsar el crecimiento de la economía regional con pleno respeto a la historia, la cultura y las tradiciones del Istmo.</p>	<p>- Atención de necesidades en los temas de educación, deporte y cultura, otorgar becas académicas, otorgar apoyo de transporte escolar,</p> <p>Se implementará el programa de becas para alumnos de educación básica pública</p> <p>“APOYOS EDUCATIVOS 2019”, consistentes en la entrega de un estímulo económico semestral basado en un tabulador por nivel académico, mediante los cuales se buscará atender a un total de cuatro mil 500 alumnos durante el ciclo escolar.</p> <p>- Asistencia y desarrollo social a la población vulnerable del municipio, Proporcionar a los distintos sectores de la población vulnerable los servicios y apoyos que les permitan mejorar su calidad de vida, asimismo, contribuyan por una parte a superar su condición de vulnerabilidad y por otra a su incorporación a la vida social.</p>	<p>Optimizar el esquema de otorgamiento de becas y apoyos sociales.</p>	<p>Incrementar las Becas académicas a estudiantes de nivel básico en escuelas públicas del municipio.</p> <p>Incrementar el acceso a los programas de emprendedores, sociales e incentivos y apoyos, que fomenten la economía.</p>	<p>Crear el Fideicomiso Municipal de Apoyo al Emprendedor (FiMAE).</p> <p>Impulsar el espíritu emprendedor y el fortalecimiento de las MiPyMEs para el desarrollo sostenible.</p> <p>Contribuir a que los estudiantes que se encuentren en una situación económica adversa, puedan continuar sus estudios de educación secundaria, preparatoria y nivel licenciatura mediante el apoyo de becas.</p> <p>Realizar acciones de mejora y equipamiento de vivienda para optimizar las condiciones de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.</p>

	<p>- Programa Zona Libre de la Frontera Norte, empezó su aplicación en los 43 municipios fronterizos con Estados Unidos, ofrece beneficios al desarrollo como el incremento del salario mínimo regional.</p> <p>- Programa de precios de garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche, establecieron precios de garantía para alimentos básicos en beneficio de dos millones de pequeños productores, a quienes les pagarán durante la cosecha.</p>				
2. Hambre cero.	<p>- Creación del organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), coordina la adquisición de productos agroalimentarios, promover la industrialización de alimentos básicos, leche y sus derivados.</p>	<p>- Asistencia y desarrollo social a la población vulnerable del municipio, operar los programas de desayunos escolares y de entrega de complementos nutricionales a niñas, niños, mujeres embarazadas o que se encuentren en periodo de lactancia, así como la ejecución de actividades de capacitación a familias sobre orientación nutricional.</p> <p>- Fortalecimiento del sector agropecuario, desarrollar programas de capacitación y orientación para las micro y pequeñas empresas y para productores agropecuarios, fomentar la organización de productores agropecuarios para mejorar la comercialización de productos, mejorar y/o fortalecer el modelo de producción agrícola sustentable en el municipio.</p>	No lo contempla.	No lo contempla.	No lo contempla.
3. Salud y bienestar.	<p>- Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, dará servicio en todo el territorio nacional a todas las personas no afiliadas al IMSS o ISSSTE.</p> <p>- El deporte para todos, impulsar ligas deportivas inter-escolares e intermunicipales.</p>	<p>- Apoyo a la atención de necesidades de salud, otorgar apoyos sobre medicamentos, mejorar la calidad de los servicios de salud, actualizar y ampliar cobertura del seguro popular, realizar jornadas médicas comunitarias, establecer el programa para el monitoreo de la salud</p>	No lo contempla.	No lo contempla.	Crear condiciones para la asistencia médica y otros apoyos para adultos mayores, migrantes y población con limitaciones de actividad y/o discapacidad con alto grado de vulnerabilidad.

		pública en el municipio.			
4. Educación de calidad.	<p>- Jóvenes escribiendo el futuro (ya referido en otro rubro)</p> <p>- Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, instalación de planteles, con preferencia a zonas de alta densidad poblacional en las que haya nula oferta de estudios universitarios.</p>	<p>- Atención de necesidades en los temas de educación, deporte y cultura, becas académicas, construir arcoteles en escuelas públicas de educación básica, así como el mantenimiento y rehabilitación de las instalaciones.</p>	<p>Gestionar la construcción de campus de preparatoria con la Universidad Autónoma de Querétaro.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No es acción propia 	No lo contempla.	<p>Desarrollar, junto con el sector académico del estado, una plataforma virtual que permita acceder a la educación a personas en situación de vulnerabilidad con rezago educativo.</p> <p>Contribuir a que los estudiantes que se encuentren en una situación económica adversa, puedan continuar sus estudios de educación secundaria, preparatoria y nivel licenciatura mediante el apoyo de becas.</p>
5. Igualdad de Género.	No lo contempla	<p>Sobre el tema de igualdad de género, se formulará diagnóstico situacional enfocado al tema de igualdad sustantiva en el municipio. Se proporcionará atención psicológica y orientación jurídica.</p> <p>Se desarrollarán eventos académicos, sociales y culturales donde se trabajen asuntos de igualdad de género. Se impulsará la participación en los acuerdos, redes, programas, etc. para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Se trabajará en empresas y centros educativos promoviendo la igualdad sustantiva.</p>	<p>Promover acciones para el bienestar de la juventud y las mujeres.</p> <p>Implementar acciones para el combate de la violencia de género y las adicciones.</p> <p>Fortalecer la unidad de respuesta a violencia doméstica en la Secretaría de Seguridad.</p>	No lo contempla.	No lo contempla.
6. Agua limpia y saneamiento.	No lo contempla	<p>- Atención de necesidades básicas en viviendas y en servicios de urbanización, dotar del servicio de agua potable a viviendas, dotar del servicio de drenaje a viviendas, atender necesidades de excusado o sanitario en viviendas.</p>	No lo contempla.	Gestionar apoyos que permitan ampliar la cobertura de servicios básicos de drenaje y alcantarillado, así como la renovación de unidades de recolección.	<p>Establecer normas de mantenimiento y limpieza permanente en los espacios públicos.</p> <p>Implementar medidas para asegurar la recolección de basura en todas</p>

		<p>Se elaborará diagnóstico para determinar en qué lugares es conveniente y viable la instalación de nuevas Plantas Tratadoras de Aguas Residuales. Construcción de Plantas Tratadoras de Aguas Residuales prioritarias.</p> <p>En el tema de suministro de agua potable: Se colaborará con la CEA en los proyectos de construcción de pozos y red de distribución de agua en las comunidades, habilitación de infraestructura para la cosecha de agua de lluvia, purificadores de agua en la Comunidad. Gestión de pago de deuda en fraccionamientos para la regularización del servicio mediante contratos individuales. Se continuará entregando apoyos de agua potable mediante pipas a viviendas y edificios públicos sin servicio.</p> <p>En el tema de drenaje y alcantarillado: Se realizarán las gestiones ante la CEA para que se dote y dé el mantenimiento necesario a la infraestructura hidráulica y pluvial del municipio. Se continuará otorgando apoyo a familias que no cuenten con red de drenaje, así como en acciones de contingencia. Se incluirá plantilla para atención nocturna. Se realizarán servicios de desazolve de fosas sépticas a viviendas que no cuenten con la infraestructura. Se apoyará en el mantenimiento de la red de alcantarillado en vialidades con contingencia por lluvias, cuando</p>			<p>las colonias.</p>
--	--	---	--	--	----------------------

		personal de la CEA, se encuentra imposibilitado para atender de forma inmediata.			
7. Energía asequible y no contaminante.	- Programa Producción para el Bienestar , canaliza apoyos productivos con anticipación a las siembras e impulsa entre los productores prácticas agroecológicas y sustentables, así como la implantación de sistemas de energía renovable.	- Regulación y preservación de la ecología y medio ambiente , establecer y desarrollar programa para el impulso de acciones a favor del uso de energía limpia, eficiencia energética y/o ahorro de energía en parques industriales.	No lo contempla.	No lo contempla.	Elaborar el Diagnóstico Ambiental del Municipio de Querétaro para implementar programas, estrategias y medidas que garanticen el cuidado del medio ambiente y que promuevan la cultura ecológica y el uso de energías alternativas (paneles fotovoltaicos y calentadores solares para vivienda y comercio), así como la conservación y el aprovechamiento del patrimonio natural. Privilegiar el uso de energías renovables para el mantenimiento de los servicios y espacios municipales. Revisión del Plan Maestro Pluvial y construcción de infraestructura hidráulica e hidrológica.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.	- Jóvenes construyendo el futuro , (ya referido en otro rubro) - Sembrando vida , contribuirá a generar empleos, mejorando los ingresos de las y los pobladores de la localidad rural. - Programa Nacional de Reconstrucción , para la realización de los proyectos y acciones de este programa, se promoverá la participación de profesionistas, instituciones académicas, pequeñas empresas, cooperativas, trabajadores de la construcción y de servicios, así como la mano de obra de las localidades en las que se llevarán a cabo. - El Tren Maya , orientado a	Sobre el tema de apoyo a proyectos productivos en el sector de mujeres , se abrirán talleres para fomentar el autoempleo, como lo es: Corte y confección, Repostería, Cultura de Belleza y Bisutería, se realizarán convenios de colaboración con consultorías para el impulso de proyectos productivos de Mujeres en el Municipio. - Desarrollo del sector industrial , crear programas de becas para consolidación de MIPYMES en el	Consolidación de polos de desarrollo económico y apoyo a emprendedores. Detonación de inversión en infraestructura comercial y de servicios, pública y privada.	Incrementar los programas, sociales que eleven la productividad del campo e incrementen la calidad de vida y desarrollo humano de la población.	Impulsar el espíritu emprendedor y el fortalecimiento de las MiPyMES para el desarrollo sostenible. Desarrollar mecanismos que atraigan la inversión y fomenten la creación de más y mejores fuentes de empleo.

	<p>incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, generando de esta manera, empleos y el impulso al desarrollo sostenible.</p> <p>- Crédito ganadero a la palabra, que consiste en entregar de una a 10 novillonas y hasta un toro por productor, en beneficio de ejidatarios y pequeños propietarios.</p> <p>- Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país, canaliza apoyos productivos, a efecto de impulsar la renovación de cafetales.</p>	<p>municipio, incrementar la vinculación entre industriales e instituciones de educación superior, para compartir tecnologías; mejorar métodos, técnicas y procesos productivos, en beneficio del ambiente y de la competitividad de las empresas.</p> <p>- Apoyo al empleo, Impulsar las condiciones que contribuyan a generar empleo en el Municipio, proporcionar capacitación técnica a la población desempleada del municipio y apoyar a quienes participan en esta capacitación en la búsqueda de una oportunidad de empleo.</p>			
<p>9. Industria, innovación e infraestructura.</p>	<p>- Programa Nacional de Reconstrucción, es operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, está orientado a la atención de la población afectada por los sismos.</p> <p>- Desarrollo Urbano y Vivienda, realizarán obras de rehabilitación y/o mejoramiento de espacios públicos.</p> <p>- Rescate del sector energético, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, empresas productivas del Estado, recibirán recursos para la modernización de sus respectivas infraestructuras.</p> <p>- El Tren Maya (ya referido en otro rubro)</p> <p>- Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía, se sumará a la infraestructura aeroportuaria del centro del país, para conformar una triada de terminales aéreas.</p>	<p>- Atención de necesidades básicas en viviendas y en servicios de urbanización, impulsar entre desarrolladores de vivienda y apoyos a la población para la construcción y adecuación de inmuebles para el desarrollo de la vivienda sostenible.</p> <p>- Atención de necesidades en los temas de educación, deporte y cultura, construir y equipar aulas en escuelas públicas de educación básica, construir arcotechos en escuelas públicas de educación básica, construir y equipar espacios para la práctica del deporte y la cultura.</p> <p>- Desarrollo del Sector Industrial, impulsar alianzas entre el sector público y el sector privado para el desarrollo económico del municipio, implementar políticas y mecanismos que impulsen el desarrollo económico</p>	<p>Coadyuvar al mejoramiento y mantenimiento a educativa y cultural.</p> <p>Construcción, fomento y mejoramiento de infraestructura de Deportivas.</p> <p>Realizar intervenciones integrales a colonias y comunidades para rescatar espacios públicos e identificar y construir nueva infraestructura pública funcional.</p> <p>Creación del corredor turístico arqueológico y religioso.</p> <p>Construcción de infraestructura turística en la demarcación municipal.</p>	<p>No lo contempla.</p>	<p>Construir y mejorar parques y áreas verdes en las delegaciones.</p> <p>Renovar y dignificar la Plaza Santa Cecilia para la realización y difusión de eventos artísticos y culturales, creando un espacio turístico, cultural y de tradición.</p> <p>Construir obras de imagen urbana en comunidades y colonias.</p> <p>Realizar obras como guarniciones, banquetas y nuevos pavimentos en las comunidades y colonias que carezcan de ellas.</p>

		<p>sustentable, integrar fondo económico de desarrollo municipal para apoyar proyectos empresariales locales.</p> <p>Se coordinará con Servicios Públicos Municipales para el diagnóstico e incorporación de infraestructura para reciclaje en edificios gubernamentales y centros comerciales.</p>			
10. Reducción de las desigualdades.	<p>- Programa pensión para el bienestar de las personas con discapacidad, busca la vigencia efectiva de los derechos de niñas, niños jóvenes e indígenas con discapacidad, así como eliminar la discriminación y el racismo de las y los mexicanos con discapacidad.</p>	<p>- Asistencia y desarrollo social a la población vulnerable del municipio, impulsar la cultura de respeto, equidad y reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad.</p>	No lo contempla.	No lo contempla.	<p>Crear e implementar el Programa Municipal para la Igualdad y No Discriminación.</p>
11. Ciudades y comunidades sostenibles.	<p>- Sembrando vida, incentivará la autosuficiencia alimentaria.</p> <p>- Rescate del sector energético, con la nueva política energética, el Estado mexicano impulsará el desarrollo sostenible mediante la incorporación de poblaciones y comunidades a la producción de energía con fuentes renovables, mismas que serán fundamentales para dotar de electricidad a las pequeñas comunidades.</p>	No lo contempla.	No lo contempla.	No lo contempla.	<p>Fomentar el consumo de la producción, los bienes y servicios locales a través de la vinculación efectiva entre productores y comerciantes.</p>
12. Producción y consumo responsables.	<p>- Sembrando vida (ya referido en otro rubro)</p> <p>- Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo (ya referido en otro rubro)</p> <p>- Programa Producción para el bienestar (ya referido en otro rubro)</p>	<p>- Asistencia y desarrollo social a la población vulnerable del municipio, impulsar y apoyar proyectos productivos, huertos de traspatio, invernaderos, entre otros.</p> <p>- Fortalecimiento del sector agropecuario, fortalecer la agricultura de riego, asesorar al sector agropecuario en materia de uso y manejo del agua.</p>	No lo contempla.	<p>Incrementar los programas, sociales que eleven la productividad del campo e incrementen la calidad de vida y desarrollo humano de la población.</p> <p>Incremento de proyectos productivos asignados a la entidad, así como el número de beneficiarios.</p> <p>Desarrollar e implementar programas agrícolas y pecuarios sustentables.</p>	<p>Promover el acceso a financiamiento y apoyos que permitan desarrollar proyectos productivos.</p>
13. Acción por el clima.	No lo contempla	<p>Se reglamentará la eliminación de arbolado urbano y en la medida de lo posible modificar los reglamentos para su incremento, alineándose con lo</p>	No lo contempla.	<p>Intervenir zonas detectadas con mayor grado de erosión e hídrica.</p> <p>Impulsar el uso de tecnologías limpias y sustentables,</p>	No lo contempla.

		referente a mitigación de cambio climático.		explicando el beneficio obtenido en su aplicación y la repercusión económica y en el entorno.	
14. Vida submarina.	No lo contempla.	No lo contempla.	No lo contempla.	No lo contempla.	No lo contempla.
15. Vida de ecosistemas terrestres.	- Distribución de fertilizantes químicos y biológicos , orientado a implementar un programa de entrega de fertilizantes, que no dañen los suelos y sean en beneficio de productores agrícolas.	Se llevará a cabo el proyecto "Recuperación de una zona de baja cobertura vegetal con especies nativas", para impulsar la reforestación rural del municipio. Se realizarán mesas de diálogo con desarrolladores, parques industriales y otras instancias de gobierno para evaluar la falta de arbolado en sus respectivos desarrollos. Se coordinará con Servicios Públicos Municipales para elaborar dictamen y propuesta de reforestación de parques, vialidades, plazas y glorietas.	No lo contempla.	Gestionar con instituciones gubernamentales programas para la protección del medio ambiente y la sustentabilidad de proyectos de protección a las áreas en riesgo. Incrementar la reforestación de zonas detectadas, mayor número de acciones de mitigación y prevención. Capacitar a los habitantes de la región donde se detecta la problemática, sumar al mayor número de participantes para fomentar una cultura de cuidado y respeto al medio ambiente. Conformación de brigadas para la protección y auxilio de incendios forestales.	Elaborar el Diagnóstico Ambiental del Municipio de Querétaro para implementar programas, estrategias y medidas que garanticen el cuidado del medio ambiente y que promuevan la cultura ecológica y el uso de energías alternativas (paneles fotovoltaicos y calentadores solares para vivienda y comercio), así como la conservación y el aprovechamiento del patrimonio natural.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.	- Establecer la Guardia Nacional , será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito. - Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz , el Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado.	No lo contempla.	No lo contempla.	No lo contempla.	Elaborar, implementar y difundir programas artísticos y culturales que coadyuven al fomento de la Cultura de Paz.
17. Alianzas para lograr los objetivos.	No lo contempla	No lo contempla	No lo contempla	No lo contempla	No lo contempla

Fuente: elaboración propia con base en la publicación de sus respectivos planes municipales de desarrollo, publicados en el Diario Oficial de la Federación en el caso del Plan Nacional y en sus páginas electrónicas oficiales en el caso de los municipios.

Entre los datos que nos arroja este comparativo, es que el Plan Nacional, en relación al desarrollo de los programas que proyectó, cubre sólo 12 de los 17

objetivos de la Agenda 2030. Se hace notorio que hay programas que fueron referidos más de una ocasión, según la naturaleza de éste relacionado con el objetivo del instrumento internacional. Los objetivos no cubiertos son temas tan importantes y que además demandan atención de acciones gubernamentales como: igualdad de género, agua limpia y saneamiento, acción por el clima, vida submarina y alianzas para lograr objetivos, que es incomprensible como pudo pasarse por alto estas temáticas en la agenda nacional.

En el caso de los municipios, ninguno contempla vida submarina, totalmente entendible, fuera de ello en el caso del municipio de El Marqués no contempla 3, Querétaro 4, Huimilpan 10 y Corregidora 11. Esto es, ninguno de los entes revisados cubre la totalidad de objetivos que están obligados a atender en sus respectivos planes de desarrollo, y los dos últimos, no cubren ni la mitad de los objetivos de la Agenda 2030.

Otro de los rasgos importantes que nos arroja este comparativo, es que ninguno de los cuatro municipios observados estableció alguna acción, programa o política pública que coincidiera con el objetivo 17 de la Agenda 2030, titulado Alianzas para cumplir objetivos, lo que resulta irónico, pues estos mismos municipios en su conjunto forman parte de la Declaratoria de zona metropolitana del estado de Querétaro, y de haber advertido lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, en su numeral 4, fracción III, al integrar su respectivo plan, debieron ser congruentes con la proyección regional que integran.

Este ejercicio también denotó que el gobierno municipal plasma en su planeación rectora acciones tan simples como una gestión ante otro ente público, como lo es el caso del municipio de Corregidora que en el rubro de educación, cita el gestionar la construcción de un campus de preparatoria. Así también, nos ayudó a evidenciar que es necesario fortalecer los contenidos de los planes municipales de desarrollo, para después estar en posibilidad de realizar un siguiente ejercicio

de evaluación gubernamental, empleándolo como instrumento para valorar el desempeño de una administración en la provisión de servicios públicos.

No pasa desapercibido que en lo proyectado por los entes públicos, nos encontramos ante una gran proporción de supuestos de programas alejados de eficiencia, eficacia y efectividad. Es decir, dichos documentos, si bien integran acciones de resultado (que son aquellas que podemos cuantificar), es mucho más importante dotar de contenido a las políticas públicas, que son aquellas que influyen positivamente y de forma más global a la comunidad.

El caso más evidente, lo tenemos en el Plan Nacional que si bien, es concordante con el objetivo 1 de la Agenda internacional multireferida, habría que hacer una valoración más profunda, pues como podemos notar, pareciera que el Plan Nacional está enfocando la mayor parte de sus esfuerzos en combatir la pobreza, pues es ahí donde se encuadra la mayor parte de sus programas. Ahora bien, tras la lectura de dichos programas y lo denotado en el acontecer diario en nuestro país, la mecánica que ha emprendido el gobierno nacional para erradicar la pobreza no parece la más prometedora, pues, si bien se puede medir cuantos apoyos han sido entregados, habría que evaluar la eficiencia en la entrega y la efectividad pretendida con la lograda. Ya será parte de la evaluación que se realice, para en el mejor de los casos, reorientar las políticas públicas nacionales.

El siguiente inconveniente con esto es que, al existir la necesidad de armonizar los planes municipales con los que le son superiores en orden jurídico y si éste se encuentra incompleto al no cubrir algunos objetivos, o bien, es muy somero en cubrir otros tantos, en relación con la Agenda 2030, ello trae como consecuencia la poca expectativa que podemos encontrar en los planes municipales; salvo que dichos entes públicos, realicen un ejercicio amplio y, sujetos a los alcances que les posibilitan sus atribuciones, proyecten dar cumplimiento al pacto internacional, para beneficio de su comunidad.

2.4 De la planificación a la acción

Para que cualquier plan municipal de desarrollo llegue a constituirse como un instrumento con naturaleza obligatoria de cumplimiento, aplicando los indicadores y evaluaciones periódicas al interior de la administración, que permitan asegurar el resultado proyectado, es importante que esta iniciativa provenga del titular de la administración. En el caso de los municipios, la autoridad máxima es el ayuntamiento como órgano colegiado, sin embargo, los regidores en lo individual carecen de función ejecutiva; además, la mayor parte de los titulares de la estructura administrativa son designados por el Presidente municipal, salvo la Secretaría del Ayuntamiento, la Secretaría de Servicios Públicos y el Órgano Interno de Control, que si bien recaen en el Ayuntamiento, la propuesta es formulada por el Presidente, según lo establece el artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Esto refuerza la idea de que el Presidente municipal es la figura idónea para marcar la pauta de que los funcionarios que integran el gabinete rijan su actuar, priorizando lo plasmado en el plan municipal de desarrollo. Para ello, habrá que generar actividades de difusión y adopción al interior de cada área administrativa, focalizando este instrumento rector según la atribución que les corresponda.

En la dinámica diaria cuando un ciudadano cuestiona a su gobernante, para que cumpla lo prometido, emplea el discurso que escuchó en campaña, sin que sea usual que emplee como carta para exigir el cumplimiento de una acción o programa, el plan municipal de desarrollo. Esto puede obedecer a que el ciudadano da valor a la palabra dicha por un candidato a presidente municipal o que desconozca que existe un documento formal, donde se plasman las acciones a desarrollar durante una gestión municipal. Si el caso generalizado es este último, significa que hubo otro error en la formulación de este documento, pues recordemos que es obligación generar mecanismos de participación ciudadana para que las inquietudes sociales sean recogidas y plasmadas en el plan municipal de desarrollo.

Otro rasgo importante surge cuando se pasa de la proyección a las acciones puntuales que la administración pública implementa, con la pretensión de materializar los servicios en la forma en la que fueron planificados. En este rubro, es posible darnos cuenta si el ente público volteo a ver su respectivo plan municipal de desarrollo o lo deja de largo, con los informes anuales de gestión que están obligados a rendir los presidentes municipales, pues en la parte discursiva de resultados tendría que ir palomeando o descontando lo que se plasmó previamente en el instrumento rector. Sin embargo, también resulta muy común escuchar a un presidente municipal cuando da rendición de cuentas de forma anual a través de la figura de informe de gobierno, que emplee frases después de cada logro enunciado “como lo prometí en campaña” o “como nos comprometimos antes de llegar al gobierno”, pasando por alto que el compromiso de su actuar, no es su agenda política. Ahora bien, no es incorrecto que un gobernante cumpla con su agenda política y con sus promesas de campaña, lo que es incorrecto es que éstas sean distintas a lo que proyecta en un documento formal y obligatorio, o que se priorice a lo primero y pase por alto el contenido del plan municipal de desarrollo.

Por otra parte, una de las mayores inconformidades ciudadanas es cuando resulta notorio el incremento patrimonial de un funcionario, presumiblemente obtenido de su cargo público, sin que nos refiramos a lo obtenido por sus percepciones como servidor público, si no a aquellas que se obtienen indebidamente.

En el ámbito municipal, los mayores actos de corrupción se presentan con las autorizaciones irresponsables de cambios de uso de suelo con repercusiones irreversibles de alto impacto en el medio ambiente y consecuencias negativas para la colectividad. Así como, dudosas concesiones que se extienden por un período de años mayor al de una gestión municipal. Si bien, ya en el primer capítulo observamos conductas cometidas en su mayoría por servidores públicos de menor rango, los actos enunciados como injustificados cambios de uso de suelo, concesiones, empréstitos, entre otros, son cometidos por servidores públicos que

son la máxima autoridad en el gobierno municipal, como a continuación se muestra en la siguiente figura:

Figura 5
Actos de corrupción, presumiblemente cometidos por
órganos colegiados de municipios.

Municipio	Acto	Supuesto	Fuente
Querétaro, Qro.	Indebido cambio de uso de suelo.	La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, (PROFEPA) informó que clausuró una obra de infraestructura hidráulica que se realizaba dentro de la zona conocida como Peña Colorada, en el municipio de Querétaro, Qro., por realizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales sin autorización, por lo que iniciaron juicio constitucional ante el Tribunal Superior de Justicia en contra del Ayuntamiento de Querétaro. Asimismo, PROFEPA aseguró que no se permitirá en la entidad ni un solo desarrollo inmobiliario en terrenos forestales que carezca de permisos, por ello, realizó el impulso necesario a efecto de que la reserva ecológica Peña Colorada fuera declarada Área Natural Protegida (ANP).	- Página oficial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, (PROFEPA). ¹⁷
San Juan Teotihuacán, de la ahora Ciudad de México.	Indebido cambio de plan de zonificación, y expedición de licencia irregular.	El órgano colegiado del municipio San Juan Teotihuacán, acababan de aprobar un nuevo mapa de zonificación, donde querían limitar el crecimiento cerca de las pirámides, mismo que prohibió el desarrollo comercial en el campo de la señora Pineda, sin embargo, Wal-Mart de México y Centroamérica (Walmex) pagó sobornos a funcionarios por	- Periódico The New York Times, versión electrónica ¹⁸

¹⁷ PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. “Respalda PROFEPA que Peña Colorada, Querétaro, sea declarada área natural protegida”, (Documento Web),

https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6015/1/mx.wap/respalda_profepa_que_pena_colorada_queretaro_sea_declarada_area_natural_protegida_haro_belchez.html

25 de agosto de 2019

¹⁸ BARSTOW David and XANIC Alejandra von BERTRAB. “How Wal-Mart Used Payoffs to Get Its Way in Mexico”, *Periodic The New York Times*, Nueva York, United States of America, (diciembre 17 de 2012)

<https://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all>

25 de agosto de 2019

		52,000 dólares para poder construir en la entrada principal del municipio, muy cerca de las antiguas pirámides, por lo que cuando se publicó el mapa, la zonificación para el campo de la Señora Pineda, se rediseñó para permitir un centro comercial, de esta manera, Wal-Mart obtuvo licencias y permisos de construcción con el objetivo de mantener su dominio en el mercado.	
Acapulco de Juárez, Guerrero.	Licencias Irregulares	Las autoridades municipales permitieron construir en zonas que eran calificadas de alto riesgo; durante el huracán Paulina, evidenciaron el peligro que implica otorgar licencias irregulares. Dos de los factores que están detrás de esta falta administrativa, son: 1. El escaso interés por generar sistemas de información sobre la gestión municipal, y 2. La ausencia de transparencia en los procesos de trámites municipales. Hubiese resultado difícil otorgar dichas licencias irregulares si se publicara la información georreferenciada de licencias y zona de riesgo.	- Periódico La Jornada, versión electrónica ¹⁹
Cuernavaca, Morelos.	Aprobación de aumento de deuda.	Con acuerdo unánime del cabildo, el municipio aumentó nueve veces su deuda en 2009, condicionando así a las siguientes administraciones. Siendo de esta manera, adeuda a las siete empresas que prestan el servicio de recolección de basura, quedando sin recursos para la provisión de dichos servicios básicos.	- La Unión, Noticias, versión electrónica ²⁰

Fuente: elaboración propia, a partir de publicaciones electrónica de las fuentes citadas.

La comisión de estas conductas por funcionarios de alto rango, denota no sólo el ejercicio indebido del servicio público, sino que además, se encuentran

¹⁹ "El desastre, resultado de no aplicar las políticas en materia ambiental", *la Jornada*, Acapulco de Juárez, Guerrero, (septiembre 23 de 2013)

<https://www.jornada.com.mx/2013/09/24/politica/011n1pol>

25 de agosto de 2019

²⁰ MARCHÁN, Benjamín. "No hay dinero en Cuernavaca para el pago por la recolección de basura de agosto", *Periódico La Unión de Morelos*, Cuernavaca, Morelos, (septiembre 08 de 2012, sábado).

<https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/42726-no-hay-dinero-en-cuernavaca-para-el-pago-por-la-recolecci%C3%B3n-de-basura-de-agosto.html>

25 de agosto de 2019

muy alejados de lo que hemos planteado de apegar su ejercicio público con eficiencia, eficacia y efectividad. Y nos conduce a concluir que su actuar no estuvo sujeto a la aplicación de indicadores ni evaluaciones que debieron contenerse en su respectivo plan municipal de desarrollo, pues en caso contrario, estos debieron ser detectados.

2.5 De la acción a la evaluación

Si bien hemos mencionado disposiciones legales que nos señalan como integrar de forma general un plan municipal de desarrollo, en lo concerniente a la evaluación en el ámbito estatal hay omisión al respecto. El único ordenamiento legal que encontramos más próximo a hacer referencias sobre instrumentos que posibilite a la ciudadanía a expresar aprobación o rechazo de actos, propuestas o decisiones del gobierno municipal, es la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro; sin embargo, dentro de sus disposiciones normativas no se encontró lo relativo a la evaluación de los planes municipales de desarrollo.

Ahora bien, no pasa desapercibido que actualmente se cuenta con mayores mecanismos en materia de transparencia y rendición de cuentas, como los son el fortalecimiento de los entes fiscalizadores, esto es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro (ESFEQ), quienes fiscalizan el uso del gasto público. De igual forma, el Código Penal del Estado de Querétaro, contempla un título segundo denominado Delitos en combate a la corrupción cometidos por los servidores públicos; así también, la Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Querétaro, determina la forma para acceder a información y documentación a través de las unidades de transparencia, incluso la obligatoriedad de contar con portales electrónicos por ente público en donde constantemente se actualiza la información que se considera obligatoria.

Sobre este particular, y como un ejemplo evidente acontecido en mi función como servidora pública, teniendo a cargo entre otras dependencias, la unidad de información gubernamental del municipio de San Juan del Río, Qro., es que periódicamente como un ejercicio académico, se recibían solicitudes de estudiantes universitarios que formulaban ante esta instancia, que en la mayoría de los casos, se trataba de preguntas acerca de las remuneraciones de servidores públicos o si contaban con la prestación de ciertos servicios públicos; sin embargo, durante la administración 2015-2018, este ejercicio fue aminorando hasta hacerse nulo, dado que la información requerida se encontraba publicada en su respectivo portal de transparencia electrónico; es decir, los estudiantes podían consultar temas de su interés directamente y sin mediar solicitud al ente público.

Sin embargo, pese a estos avances, aún se carece de una evaluación de planes municipales de desarrollo que permita visualizar el desempeño gubernamental con efecto normativo, lo que representa un obstáculo para el fortalecimiento de estos instrumentos. Al contar con mecanismos de evaluación periódicas de la estructura administrativa, respecto a la forma en la que se está prestando el servicio público, se coadyuva a evitar ineficiencias, promoviendo la mejora de desempeño.

Es importante que la evaluación se visualice como una fase de la propia planeación, en el que se evalúe el desempeño del gobierno en un sentido amplio y propositivo, que permita, en su caso, re direccionar el ejercicio administrativo o tomar una decisión pública. Bajo esta tónica, será posible evaluar políticas, acciones, programas e incluso a los funcionarios en el desempeño de sus funciones, respecto a sus habilidades y si cumple o no con el perfil que se requiere. Ahora bien, ¿cómo podríamos evaluar? Puede realizarse evaluaciones diferenciadas según la naturaleza de lo que se evalúa, incluir ejercicios de satisfacción ciudadana, para ello, habrá que generar un vínculo con el ciudadano.

Se insiste en la necesidad de hacer de la evaluación un ejercicio de rendición de cuentas, del uso correcto del recurso público, para denotar al mismo tiempo una mayor responsabilidad política del cargo que se ostenta. Ello implica que para hacer de la evaluación un instrumento de promoción de desarrollo, es necesario hacerlo desde la eficacia, eficiencia y la efectividad; así también, habrá que cumplir con parámetros de legalidad y transparencia.

2.6 Conclusión

Es relevante que el contenido de los planes municipales de desarrollo esté armonizado con planes de desarrollo generales, y que estos a su vez, reúnan los objetivos que les competen de forma integral, a efecto de generar congruencia entre los instrumentos de planeación, para sujetar a cada ente público a la competencia que fijan sus atribuciones legales.

Así también, estos instrumentos de desarrollo deben contener los proyectos reales de trabajo a realizar durante la administración municipal, con un análisis previo de la realidad, condiciones y particularidades del municipio del que se trate, a efecto de fijarlo como un documento que marque la directriz del gobierno municipal y evitar en la medida de lo posible las decisiones públicas improvisadas, innecesarias o corruptas.

Es importante que el plan de desarrollo sea conocido por todos los servidores públicos que están inmersos en la tarea de su ejecución. De igual forma, debe contener indicadores claros de revisión, para saber si lo que está haciendo y la forma en la que se hace, es la misma que fue proyectada en el documento de planeación.

Sin duda, la labor administrativa requiere ser evaluada, aun cuando los resultados que deriven no sean los políticamente esperados, para luego incorporar la información que haya derivado, para hacer ajustes y rediseñar el procedimiento

administrativo. Sólo a través de una valoración objetiva del desempeño del funcionario público, podremos orientar la forma de administrar.

CAPÍTULO TERCERO LA GOBERNANZA Y EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

3.1 Introducción

Los gobiernos municipales y en general las instituciones que conforman el sistema político mexicano, tienen desacreditada su forma de administrar; para recuperar la confianza ciudadana es necesario transitar de un gobierno tradicional a un gobierno con inclusión social.

En este capítulo abordaremos la posibilidad de plasmar en el plan municipal de desarrollo las medidas necesarias de la administración en turno, para hacer posible la participación del sector social en las decisiones públicas, ya que ésta se entiende necesaria en el paradigma de la gobernanza, ya que al ser el instrumento rector del gobierno, dicho sector podrán hacerlo propio con su participación activa y en algunas ocasiones coadyuvante en ciertas acciones de gobierno. Incluso habrá que generar mecanismos reales de evaluación que posibiliten el cumplimiento de este instrumento.

Para ello vamos a evaluar la pertinencia del ejercicio de contrastación entre la planificación municipal de las administraciones públicas, la capacidad administrativa de los funcionarios públicos y el paradigma de la gobernanza. Se han empleado los métodos inductivo, sistémico y concreto; y como técnica la documental.

3.2 ¿Qué es la gobernanza?

Para abordar el tema de gobernanza debemos hacerlo con una perspectiva muy amplia, pues, como visualizaremos, su concepto resulta ser muy general y

algunas veces asociado a otras definiciones como la gobernabilidad o la nueva gestión pública, según los autores que en breve citaremos.

Para ello, comenzaremos por mencionar a Nain Martínez e Ileana Espejel²¹ quienes señalan que “la gobernanza explica la transición de un gobierno tradicional (jerárquico y centralizado) a un gobierno más abierto que interactúa con los actores sociales”. Lo anterior, podría implicar una nueva forma de gobernar, rompiendo viejos esquemas donde el gobierno se apreciaba autoritario, para abrir la posibilidad de incluir en este esquema a la sociedad organizada, como una forma de evolución en la manera de administrar el servicio público. Esta misma definición, implica para Filipi-López²² estudiado por estos mismos autores, una debilitación del Estado²³ y, en consecuencia, un fortalecimiento del sector social.

Por su parte, Aguilar-Villanueva²⁴ señala que la gobernanza “es una respuesta a las nuevas tendencias en las políticas y administración públicas que buscan una relación más equilibrada entre el conocimiento académico y el político, una mayor participación de actores sociales y una revaloración de las capacidades gubernamentales y sociales”. De esta forma, notamos una coincidencia en los autores citados, consistente en que el reto de gobernar supero a los gobiernos y, por tanto, hubo la necesidad de voltear a ver al sector social, a fin de obtener respuesta a las demandas exigidas a gobiernos de distintos niveles.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define gobernanza como el sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las

²¹ MARTÍNEZ Nain y ESPEJEL Ileana. Economía, Sociedad y Territorio “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental”, (Documento Web), vol. XV, núm. 47, 2015, pág. 155.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11132816007>

15 de agosto de 2019

²² Idem. pág. 155

²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. “Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica”, (Documento Web), volumen 1, número 8, enero-marzo 2017, México 2017.

<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/17.pdf>

20 de agosto de 2019

²⁴ VALDÉS Ugalde, Francisco, “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”, Perfiles Latinoamericanos, (Documento Web), núm. 31, enero-junio de 2008, p. 97.

<http://perfilesla.fiaco.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/187/131>

20 de agosto de 2019

interacciones, dentro y entre, el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que una sociedad se organiza a sí misma para hacer e implementar decisiones: lograr comprensión mutua, lograr acuerdos y acciones. También comprende los mecanismos y procesos por los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos legales y obligaciones. [Gobernanza] son las reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proveen incentivos a los individuos, organizaciones y empresas²⁵.

Ahora bien, este concepto se asemeja al término de gobernabilidad cuando nos referimos, aunque suene retórico, a la capacidad de gobernar del gobierno²⁶; sin embargo, este será solo un punto a tratar dentro del concepto general que implica la gobernanza. Así también, es un tanto coincidente cuando hablamos de la nueva gestión pública entendida como la reconceptualización de la conducción gubernativa²⁷, esto es, una forma distinta de gobernar, para incluir una manera más apropiada de administrar los servicios públicos. De esta forma, nos resultará más sencillo asociar la gobernanza a términos como un buen gobierno, mejores prácticas de gobernar, inclusión de la sociedad civil en decisiones públicas y el reconocimiento del gobierno de otros actores en la solución de problemáticas sociales.

A modo de ejemplo, citaremos un caso donde intervino el gobierno municipal y el sector empresarial en la resolución de un conflicto social: dos importantes y reconocidas empresas contrataron el servicio de una tercera para la cogeneración de energía, ello implicó una obra que obstruyó temporalmente una importante vialidad; adicional al ruido exorbitante que ocasionó quejas simultáneas ante la autoridad municipal, presentadas por vecinos contiguos a estas

²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. "Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica", (Documento Web), volumen 1, número 8, enero-marzo 2017, México 2017.

<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/17.pdf>

25 de agosto de 2019

²⁶ VALDÉS Ugalde, Francisco, "Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación", Perfiles Latinoamericanos, (Documento Web), núm. 31, enero-junio de 2008, p. 97.

<http://perfilesia.fiacso.edu.mx/index.php/perfilesia/article/view/187/131>

25 de agosto de 2019

²⁷ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Globalización y Gobernanza", (Documento Web), pág. 26.

www.juridicas.unam.mx

25 de agosto de 2019

compañías. La autoridad municipal por su parte, si bien extendió la licencia de obras para que se ejecutara dicha planta cogeneradora de energía, no podía ser omiso ante las diversas molestias que afectaba a los ciudadanos por estas implementaciones de tecnología. Por tanto, generó una mesa de trabajo con los distintos actores involucrados, en donde se proveyó de una obra común a los ciudadanos contiguos, consistente en el mejoramiento de la vialidad por la que diariamente transitaban, con aportación económica erogada en una misma proporción, por las tres empresas involucradas más el gobierno municipal, a través de la suscripción de un convenio de colaboración²⁸. Así también, se fijaron horarios estratégicos para la realización de los trabajos de esta planta, lo que representó aceptación de los vecinos, quienes además en muchos casos eran empleados de estas personas morales, es decir, había un reconocimiento de que eran una importante fuente de empleo. Este ejercicio simple, nos permite reconocer en una determinada problemática, la forma en que las autoridades locales suman las capacidades no gubernamentales como son las empresas que intervinieron, para resolver favorablemente un conflicto social, interactuando el gobierno local, la sociedad civil y el sector privado o empresarial.

3.3. El estado de la cuestión de la gobernanza en México

A través de los trabajos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI por sus siglas y de forma concreta la publicación de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública²⁹ arrojó como resultado “el valor promedio del porcentaje de percepción de inseguridad en la entidad federativa durante el periodo de 2011 a 2018 es 72.6 por ciento. Para el

²⁸ UNIDAD DE INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL. Art 66 - F XXVI, “66-26 Las licencias o autorizaciones otorgadas F26. Convenios de colaboración celebrados por el municipio de San Juan del Río, Qro., con las empresas Kimberly-Clark de México, SAB de C.V., Bio Papel Scribe S.A de C.V. e Iberdrola Cogeneración Bajío S.A de C.V.”, (Documento Web),

<https://www.uig.sanjuandelrio.gob.mx/>

25 de agosto de 2019

²⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”, (Documento Web), 2019, pág. 16

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189587.pdf,

25 de agosto de 2019

caso del municipio, el valor promedio en el mismo lapso es de 63.9% y para la colonia o localidad es de 44.1%; lo que se traduce en que siete de cada 10 personas se sienten inseguras en su estado, seis de cada 10 en su municipio o delegación y cuatro de cada 10 individuos perciben inseguridad en su colonia. En el último año, la percepción de inseguridad en los tres ámbitos aumentó significativamente”.

En otro rubro más general de datos que arroja la Encuesta Nacional sobre cultura, política y prácticas ciudadanas³⁰ (también realizada por INEGI en conjunto con la Secretaría de Gobernación) la cual ofrece datos sobre la percepción que tiene los mexicanos sobre el funcionamiento del sistema político mexicano, se destaca la siguiente información que resulta útil para el estudio que nos ocupa:

“Los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos son muy elevados; sin embargo, ubican al municipio como el nivel de gobierno en el que se registra menor grado de corrupción... Cuatro de cada diez mexicanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno...Ante la existencia de un problema que aqueja a la ciudadanía, resulto que las acciones más frecuentes a las que recurre el ciudadano para darle solución son: organizarse con otras personas, quejarse con las autoridades y firmar cartas de apoyo”.

Estos documentos nos permiten advertir, por una parte, que el tema de seguridad pública continúa siendo la prioridad que los gobiernos en sus distintos órdenes, requieren fortalecer, máxime que se trata de una competencia concurrente. Así también, es de destacar la percepción de corrupción que tienen generalizada los ciudadanos por quienes los representan y la imposibilidad que externan para participar en decisiones públicas. Ello, reafirma la necesidad de

³⁰ MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. “Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, (Documento Web), Quinta ENCUP, México, 2012, http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012
25 de agosto de 2019

suscitar la sinergia entre sociedad y gobierno. Conscientes que, si bien no pueden transferirse atribuciones al sector social que recaen concretamente en las autoridades, sí es posible generar confianza institucional a través de mecanismos que resulten más transparentes y en las que el gobernado asuma un papel más protagónico.

Así, no puede dejarse de lado que uno de los reclamos ciudadanos consiste en que el gobierno haga bien lo que le corresponde, sin asumir sobrecargas populistas; es decir, primero tendrá que evaluar su capacidad económica para asumir y brindar adecuadamente sus tareas institucionales y, posteriormente, diseñar acciones, programas y políticas públicas adicionales, sin que éstas últimas le resten calidad a los servicios a los que sí está obligado. En particular, porque los servicios públicos se brindan de forma general y en el caso de los programas, son sectorizados, es decir, para unos cuantos. Por lo tanto, es necesario priorizar las funciones gubernamentales, eliminar órganos innecesarios e ineficientes, fortalecer la disciplina financiera, modificar los procesos administrativos que resulten pertinentes, para ser más eficaces, eficientes y efectivos.

3.4 Retos y aportes de la gobernanza a los planes municipales de desarrollo con base en “las tres E”: ¿qué cambia?

Hemos llegado al punto en que resulta necesario visualizar el plan municipal de desarrollo con posibilidad de ejercer desde éste instrumento la gobernanza municipal, esto es, una nueva forma de gobernar con participación ciudadana.

¿Cómo podemos lograr que las decisiones del gobierno municipal plasmadas en el plan municipal de desarrollo sean claras, acerca del rumbo hacia donde se dirige la política de gobierno? ¿Cómo participar en la elaboración e incluso en la ejecución de este instrumento, desde la figura de sociedad organizada? Luego, ¿cómo revisar que este instrumento se esté cumpliendo?

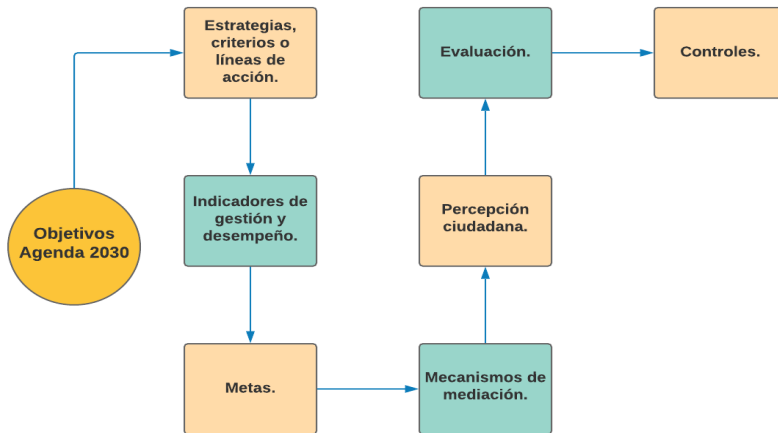
Para dar respuesta a estas interrogantes, es menester tener un gobierno capaz y abierto para responder a la agenda que propone la sociedad y hacerla propia. Solo de esta forma podemos hacer tácita la gobernanza como un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos y organizaciones.

Para lograrlo, se propone hacer una convocatoria libre, con la difusión requerida, para la formulación del documento del plan municipal de desarrollo, la cual deberá ser inmediata a asumir el cargo gobierno entrante, pues recordemos que existe la disposición normativa de emitir este instrumento dentro de los primeros tres meses de su ejercicio³¹. Para ello, deberá contar con un registro de actores, grupos y organizaciones existentes en la comunidad, es decir, todas las diversas dinámicas que conforman el orden político social, las cuales deberán designar un representante para que sea su porta voz; hecho esto el gobierno municipal deberá establecer un mecanismo para la recepción de propuestas que serán evaluadas en mesas de trabajo que se efectúen con el propósito de formular un dialogo en torno a la propuesta, en su caso formular contrapropuesta, escuchar al otro, mostrar la aprobación o inconformidad con algo, argumentar sobre los posicionamientos de grupo y, finalmente, un posible consenso donde no predominen los intereses de grupo sino aquellos que puedan ser generalizables, a fin de proceder a la elaboración de un documento conforme a la estructura establecida en los ordenamientos legales que ya hemos citado en apartados previos, evitando omisiones por cuanto a sus atribuciones, así como de los rubros ya fijados.

Una vez que se cuente con dicho documento, se propone realizar una consulta pública respecto a su contenido, dando posibilidad a la recepción de consideraciones, para incluir, en su caso, las que resulten pertinentes, así como justificar las que no se consideren viables. Hecho lo anterior, se procederá a la aprobación del documento y publicación del mismo. Con en este ejercicio garantizaremos, la participación social en el instrumento rector del gobierno municipal.

³¹ QUERÉTARO: Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, 2019, artículo 117, último párrafo. 25 de agosto de 2019

Figura 6
Proceso de elaboración del PMD



Fuente propia a partir de lo descrito.

Se sugiere que, para llevar a cabo este ejercicio ciudadano, se tome en cuenta la más reciente comisión ordinaria adicionada a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en cuya fracción XVI del artículo 38, establece que tiene como materia proponer el funcionamiento y la operación de los mecanismos de participación ciudadana, apoyándose en los consejos municipales de participación social.

De igual forma, no habrá que perder de vista que este plan municipal de desarrollo debe ser considerado como el documento que servirá de base para rendir cuentas; para ello, también debe implementar una gobernanza participativa, es decir, el gobierno municipal establecerá un mecanismo para dar cuenta del cumplimiento de este documento.

No olvidemos, en este ejercicio, incluir al sector social organizado en cierta corresponsabilidad en la ejecución de acciones. Por ejemplo: si en dicho documento plasmamos la acción de mejorar la imagen urbana en un centro histórico, habremos de hacer partícipe a los locatarios: evitar el ambulante, pedir la colaboración de los propietarios para homologar anuncios, incluso, en este ejercicio pueden coadyuvar en dichas actividades la cámara de comercio del lugar

del que se trate (si existiera); o bien, líderes de mercados o de locatarios haciéndolos partícipes de las acciones emprendidas.

Ahora bien, habrá que evaluar pertinentemente qué decisiones públicas son compartidas con los diferentes actores sociales o privados y cuáles quedan sujetas a la reserva del gobierno municipal. Por ejemplo, el tema de seguridad pública se considera sujeta a clasificarse como información reservada, en términos de lo dispuesto en el artículo 108, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, pues compartir información al respecto pone vulnerable a la sociedad del municipio del que se trate.

Para hacer efectivo este ejercicio habrá que incentivar al ciudadano en participar, pues si bien, en lo colectivo la sociedad organizada puede ser muy proactiva, el ciudadano en lo individual resulta apático a los asuntos públicos. De igual forma, habrá que combatir la resistencia de los gobiernos a ser observados y evaluados, siendo la autoridad municipal la principal impulsora en ser un gobierno promotor de la gobernanza.

3.5 La gobernanza y las capacidades administrativas de los servidores públicos

Nubia Nieto, en su artículo titulado “La socialización de las elites políticas mexicanas a través de la corrupción”³², realiza un estudio acerca de la corrupción como uno de los elementos que influye y facilita la socialización de las élites políticas mexicanas en el marco de relaciones políticas fundadas en compadrazgo, amiguismo, padrinzago, familiarismo y clientelismo, señalando que este fenómeno es un factor que interviene en el proceso de reclutamiento político en el país.

En dicho artículo, estudian dos vertientes de distintas sociedades, en el que cita lo siguiente “En algunas sociedades de orden democrático, el aprendizaje y el ejercicio del poder político se realizan bajo modelos de competencia, de eficiencia,

³² NIETO, Nubia, “Análisis Político. La socialización de las elites políticas mexicanas a través de la corrupción”, (Documento Web), vol. 24, núm. 71, 2011, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/printerFriendly/44245/45544>
25 de agosto 2019.

de atributos profesionales, de experiencia, y de compromiso con la sociedad. Otras, en cambio, privilegian lógicas de socialización política basadas en relaciones personales, compromisos con sus seguidores y no con la sociedad, la eficiencia profesional es sustituida por valores de lealtad y la complicitad a sus superiores, familias, amigos y mentores es una regla”.

En esta tesitura, es posible advertir dos situaciones. La primera, es la evolución que exige la ciudadanía a los gobiernos de contar con servidores públicos con capacidades administrativas acordes al cargo que ocupen. Se evita, entonces, la posibilidad de que a estos espacios públicos lleguen personas que no cubren el perfil exigido para dicho puesto, pero en las que el gobernante deposita la confianza de reproducir prácticas de corrupción o de encubrimiento político o económico. Y como segunda, es que resulta necesario frenar el poder político como algo hereditario que se concede por pertenecer a cierto grupo político o social. Ya que a menudo, esta pertenencia es recompensada indebidamente con puestos públicos, o con pagos por concepto de salarios sin realizar en la práctica alguna función pública.

Para que los entes públicos transiten a la gobernanza, es necesario fijar entre sus criterios la capacidad administrativa del servidor público para determinada categoría laboral. Hecho lo anterior, habrá que cerciorarse de que se cuenta con funcionarios responsables y consientes de metas, las cuales, a su vez, estarán determinadas en los ejes rectores plasmados en el plan municipal de desarrollo correspondiente. Para ello, los primeros en familiarizarse con dicho instrumento deben ser los servidores públicos, desde los titulares de secretarías, direcciones, coordinaciones, jefaturas, hasta los auxiliares administrativos, técnicos o legales, cada uno de acuerdo a la injerencia que tenga en sus funciones.

La manera de estimular el cumplimiento de una debida prestación del servicio público debe ceñirse al Sistema Profesional de Carrera, donde se evalúe

la capacitación y desarrollo profesional. La mayoría de los entes públicos cuenta con este instrumento normativo; sin embargo, en la práctica, ante una vacante se recurre a los compromisos políticos generados y pendientes de cumplir. Por ello, es indispensable -en lo concerniente a la administración pública municipal- el fortalecimiento de la profesionalización y la evaluación de desempeño laboral. Ello garantizará contar con personal con valores acordes al ente público de que se trate, garantiza la continuidad de políticas públicas efectivas y se enriquece con personal con el perfil idóneo. Es sumamente importante no caer en el error de darle un enfoque meramente gerencial, es decir, no dejar de lado la función de fondo de un ente público municipal -diferenciado de uno privado- como es el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en la implementación de políticas públicas de impacto y no solo de gestión, y tener presente que los municipios son la primera autoridad en contacto con el ciudadano.

3.6 Hacia un Plan Municipal de Desarrollo realizable y evaluable

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de este trabajo, la manera adecuada de prestar un servicio público municipal, en gran medida tiene que ver con la correcta formulación del instrumento rector de la administración de que se trate, en la que se abarquen de forma integral todas las atribuciones que son de su competencia, hasta la forma de evaluar periódicamente las acciones, programas y políticas públicas asumidas. Para ello, se ha formulado una propuesta que incluye las distintas temáticas a cubrirse en un plan municipal de desarrollo y sus mecanismos de evaluación.

Para la elaboración y evaluación del documento, se sujetará a la estructura contemplada en el artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal de Desarrollo; sin embargo, también le han sido adicionados algunos apartados, por lo que queda de la siguiente forma:

a. Objetivos

Serán incluidos 16 de los 17 objetivos de la Agenda 2030, al tratarse de un ordenamiento internacional con aplicación obligatoria; se limitarán estos objetivos

a la propia atribución municipal; se exceptúa el objetivo identificado como 14 denominado vida submarina, toda vez que los mares son propiedad de la Nación³³, lo que implica la falta de atribución de los municipios, adicional a que existen territorios municipales carentes mar. El municipio podrá adicionar objetivos siempre que se encuentren dentro su competencia.

Figura 7
Objetivos

1. Fin de la pobreza	2. Hambre cero	3. Salud y Bienestar	4. Educación de calidad	5. Igualdad de género	6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminable	8. Trabajo decente y crecimiento económico	9. Industria, innovación e infraestructura	10. Reducción de las desigualdades	11. Ciudades y comunidades sostenibles	12. Producción y consumo responsable
13. Acción por el clima	14. Vida submarina * Justificar su no aplicación.	15. Vida de ecosistema terrestre	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	17. Alianzas para lograr objetivos	

Fuente: elaboración propia a partir del documento titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”³⁴

Es importante tomar en cuenta que, para este ejercicio, se ha propuesto hacerlo acorde a los objetivos de la Agenda 2030; sin embargo, deberá irse armonizando con el documento internacional en su temporalidad, que al efecto suscriba nuestro país. Se hace la acotación siguiente: el actual Plan Nacional de Desarrollo no ha sido considerado, pues, como se hizo evidente en otro apartado, este cubre sólo 12 de los 17 objetivos. Así, tampoco fue incluido el Plan Estatal de Desarrollo, pues se considera que el instrumento internacional es mucho más general y posibilita a los municipios ajustar tales objetivos a sus propias facultades.

³³ MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 27, quinto párrafo, “...Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”.

25 de agosto de 2019

³⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MÉXICO. “Agenda 2030” (Documento Web),

<http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

25 de agosto 2019.

b. Estrategias generales, criterios o líneas de acción

Se propone vincular los objetivos plasmados en el rubro previo, con los ejes que al efecto ha desarrollado el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal³⁵. Esto obedece a que anualmente los municipios son evaluados por esta institución pública, por lo que es lógico que dichos rubros a los que el ente público está sujeto a evaluación sean considerados dentro de su plan municipal de desarrollo a ejecutar. Se propone que estas estrategias estén desarrolladas bajo los siguientes rubros:

1. Planeación urbana
2. Ordenamiento ecológico
3. Protección Civil
4. Calles
5. Agua potable
6. Drenaje y alcantarillado
7. Aguas residuales
8. Limpia
9. Residuos sólidos
10. Parques y jardines
11. Alumbrado público
12. Mercados públicos
13. Panteones
14. Rastro
15. Prevención social de la violencia y la delincuencia
16. Policía preventiva
17. Seguridad pública
18. Tránsito
19. Organización
20. Planeación y control interno
21. Capacitación
22. Tecnologías de la información
23. Transparencia y acceso a la información pública
24. Armonización contable
25. Ingresos
26. Egresos
27. Deuda
28. Empleo
29. Transporte público
30. Conectividad
31. Comercio y servicios
32. Industria
33. Agricultura
34. Ganadería
35. Pesca * exceptuar cuando no aplique según el territorio municipal del que se trate.

³⁵ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. "Programa Agenda para el Desarrollo Municipal", (Documento Web), Quinta Edición 2018 (Electrónica), pág. 16, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introduccion.pdf>, 25 de agosto de 2019.

- 36. Turismo
- 37. Pobreza
- 38. Educación
- 39. Salud
- 40. Vivienda
- 41. Grupos vulnerables
- 42. Igualdad de género
- 43. Juventud
- 44. Deporte y recreación
- 45. Patrimonio cultural
- 46. Medio ambiente
- 47. Forestal

Como podemos advertir, este listado se encuentra adecuado a las funciones que el municipio realiza o debiera realizar, quedando sujeto a su competencia en cada rubro. Sin embargo, es factible adicionar otros rubros que sean interés del municipio implementar.

c. Indicadores

Se requiere de indicadores que resulten confiables y nos ayuden a alcanzar metas específicas. El diseño estructurado por el INAFED, a través del cual se mide a los municipios propone indicadores de gestión e indicadores de desempeño³⁶. Se considera pertinente que dichos indicadores sean incorporados a los planes municipales de desarrollo:

1. Indicadores de gestión

1.1 Marco legal: implica que la reglamentación municipal este armonizada con ordenamientos legales que le son superiores.

1.2 Unidad responsable: se propone fijar un responsable por secretaría, con atribuciones de mando para garantizar la ejecución de las acciones, metas y políticas públicas implementadas.

1.3 Planeación: desarrollar documentos de trabajo previos a la ejecución de acciones, es decir, desarrollar estudios, logística, formulación de instrumentos.

³⁶ Idem. pág. 16.

1.4 Recursos: contemplar recursos materiales, humanos, financieros disponibles para su ejecución.

1.5 Programas y acciones: generar documentos de trabajo y rutas críticas.

1.6 Vinculación: cuando sea necesaria la colaboración con otros entes públicos.

2. Indicadores de desempeño

2.1 Eficacia: mide el cumplimiento de los servicios públicos.

2.2 Eficiencia: mide la calidad con la que se prestan los servicios públicos

2.3 Efectividad: acciones brindadas de la mejor forma posible, con el menor costo posible y con el mayor resultado positivo posible.

Se ha sustituido la calidad como el tercer indicador propuesto por el INAFED, por el concepto de efectividad, lo que parece más acorde al presente trabajo.

d. Metas

Tendrán que generarse metas por cada una de las 47 estrategias, criterios o líneas de acción citadas previamente; por ejemplo, en el tema de planeación urbana la meta podría ser actualizar el plan urbano de desarrollo y garantizar el uso de suelo establecido. En materia de seguridad, la meta sería realizar reducir los índices delictivos a través de inversión en equipo de vanguardia como arcos lectores, cámaras de seguridad, formación de elementos, charlas de cómo prevenir el delito. Y así sucesivamente.

e. Mecanismo de medición

Se propone adicionar a la estructura establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, un mecanismo de medición en el cumplimiento por cada área administrativa, el cual será supervisado por el órgano interno de control de cada ente público, de acuerdo a las atribuciones que recaigan en cada estructura administrativa, requerimientos que, formulada a través de su titular, lo además servirá para medir el debido ejercicio público de los funcionarios. Si bien,

esta atribución no se encuentra establecida en algún cuerpo normativo, puede adicionarse en el manual de organización de cada municipio, a efecto de darle atribuciones al órgano interno de control.

f. Percepción ciudadana

Se propone incluir un mecanismo para conocer la percepción que tiene la ciudadanía acerca de las acciones de gobierno; para ello, debe tratarse de un mecanismo fácil y accesible que no les represente a los ciudadanos una mayor complejidad; por ejemplo, podría implementarse una red social de gobernanza, desde la cual el ciudadano pueda retroalimentar al gobierno municipal de cuál es su sentir acerca de cierta acción, programa o política pública implementada; de esta forma el ente público sabrá si está teniendo la cobertura correcta, o se están brindando los servicios públicos correctamente.

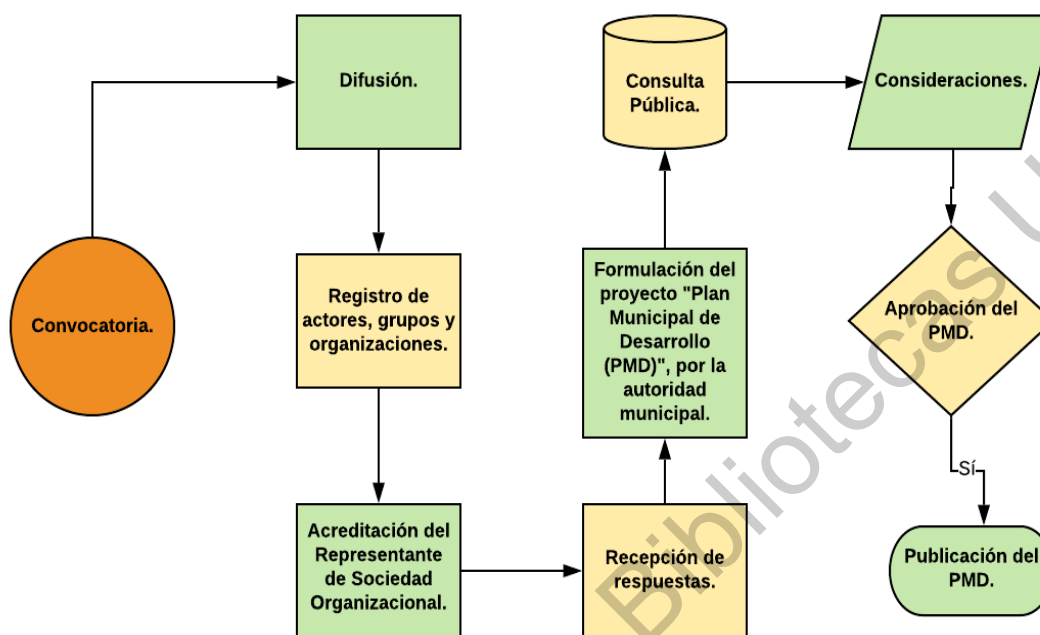
g. Evaluaciones

Se propone realizar evaluaciones periódicas semestrales de revisión en cada secretaría. Así también, se propone hacer del informe anual de gestión, a cargo del presidente, un ejercicio de cumplimiento al plan municipal de desarrollo.

g. Controles

Se propone establecer los distintos controles: control de resultados a cargo del responsable de cada secretaría, revisado previamente por el órgano interno de control; control contable a través de la cuenta pública emitida por el área de finanzas que sea coincidente con lo proyectado en el plan municipal de desarrollo; control administrativo a cargo del secretario de administración, servicios internos, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio; control social a cargo de la secretaria de gobierno de cada municipio.

Figura 8
Plan Municipal de Desarrollo



Fuente propia a partir de lo descrito.

3.7 Conclusiones

El reto que los gobiernos municipales enfrentan es ser efectivos con las capacidades financieras, sociales, políticas, humanas y materiales con las que cuentan, para asumir la prestación de servicios públicos con calidad y la diversidad de complejidades que se presentan al ser la primera autoridad con la que tiene contacto el ciudadano. Para ello, es menester dotar a las autoridades de herramientas de planeación y programación, que no sólo les posibilite fijar la ruta de su administración, sino que, además, sea un instrumento en que haga efectiva la gobernanza suscitando que el ciudadano participe, coadyuve en ciertas tareas e incluso lo haga exigible.

Este es el propósito de formular adecuadamente el Plan Municipal de Desarrollo, en el que el titular de la administración priorice sus quehaceres públicos, contemple una estructura administrativa que le garantice el seguimiento

de estas obligaciones; además, contemple la forma de hacerlo medible y evaluable, a efecto de que pueda reconducir, de ser el caso, las estrategias o líneas de acción.

Conclusiones

El resultado de esta investigación nos lleva a concluir que la formulación de los planes municipales de desarrollo, se ha hecho por cumplir con un requisito legal; sin embargo, estos instrumentos carecen en su estructura de una forma clara en la que habrán de conducirse la administración municipal. De igual forma, hemos notados cómo dichos planes no tiene fijados la totalidad de objetivos que son de la competencia del ente público, además de carecer de indicadores y mecanismos de medición. Por cuanto a su armonización, si bien, no se trata de reproducir lo establecido por otro plan de desarrollo de otro ente público con una jerarquía superior, sí es importante delimitar la competencia en ciertas materias, por ejemplo, las concurrentes.

Así también, se apreció que ni el titular de la administración municipal ni los ciudadanos emplean este instrumento para revisar el cumplimiento de las tareas institucionales, pues en el caso de las autoridades al rendir su gestión de actividades anuales, no lo usan como parámetro, cuando es este documento el que contiene los compromisos asumidos que se presupone se desempeñaran a lo largo de una gestión municipal. Lo mismo ocurre con los ciudadanos: lejos están de concebir que cuentan con un valioso instrumento legal en el que, además de quedar posibilitados para intervenir en su elaboración a través de las consultas que al efecto realice la autoridad municipal también, es una valiosa herramienta para exigir y revisar el actuar público.

Este ejercicio también nos acercó a respuestas sobre las formas de controlar y exigir acciones gubernamentales basadas en los planes que cada gobierno hace al entrar a su cargo, incluso también nos da posibilidad de que cada área administrativa que conforma el municipio, pueda ejecutar ciertas líneas de acción, haciendo su quehacer medible, a efecto de perfeccionar la prestación

de servicios públicos. Es importante transitar de planes municipales de desarrollo sólo de papel para hacerlos instrumentos legales aliados a la hora de gobernar.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Bibliografía

Libros

EL COLEGIO DE MÉXICO. “Nueva Historia General de México”, México, 2010.

GUILLÉN, A. (1983), *PLANIFICACIÓN ECONÓMICA A LA MEXICANA*, Guillén, A. (1983), Nuestro Tiempo, México, pág. 66

Corporativo

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”.

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189587.pdf,

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. “Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica”.

<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/17.pdf>

INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS. “Boletín del Instituto de Geografía”

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS MÉXICO. “Agenda 2030”

<http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. “Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas “.), Quinta ENCUP, México, 2012,

http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. “Programa Agenda para el Desarrollo Municipal”. Quinta Edición 2018 (Electrónica), pág. 16,

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introduccion.pdf>,

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Globalización y Gobernanza”.

www.juridicas.unam.mx

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA UAB. “Introducción al análisis de políticas públicas (audio video)”.

<https://www.coursera.org/learn/democracia/lectura/pn65S/5-1-de-la-administración-pública-tradicional-a-la-relacional>

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C. “Revista de administración pública, La evaluación en el sector público”.
http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

Página Oficial del Municipio de Corregidora <http://www.corregidora.gob.mx/portal/>

Página Oficial del Municipio de El Marqués <https://elmarques.gob.mx/>

Página Oficial del Municipio de Huimilpan <https://huimilpan.gob.mx/>

Página Oficial del Municipio de Querétaro <https://municipiodequeretaro.gob.mx/>

Página Oficial del Municipio de San Juan del Río
<https://www.sanjuandelrio.gob.mx>

Periódicos

Diario Oficial de la Federación https://www.dof.gob.mx/busqueda_detalle.php

Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”

<http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

Periodic The New York Times, Nueva York, United States of America.
<https://www.nytimes.com/2012/12/18/business/walmart-bribes-teotihuacan.html?pagewanted=all>

La Jornada, Acapulco de Juárez, Guerrero, “El desastre, resultado de no aplicar las políticas en materia ambiental”.
<https://www.jornada.com.mx/2013/09/24/politica/011n1pol>

Periódico La Unión de Morelos, Cuernavaca, Morelos, “No hay dinero en Cuernavaca para el pago por la recolección de basura de agosto”.
<https://www.launion.com.mx/morelos/politica/noticias/42726-no-hay-dinero-en-cuernavaca-para-el-pago-por-la-recolecci%C3%B3n-de-basura-de-agosto.html>

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal del Estado de Querétaro.

Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro

Ley de Planeación del Estado de Querétaro

Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Querétaro

Ley Estatal de Seguridad Pública

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Red Internacional (Internet)

Compendio de investigaciones en materia de combate a la corrupción. (Documento Web), 2018.

<https://www.google.com/search?q=actos+de+corrupci%C3%B3n+por+servidores+p%C3%BAblicos+pdf&oq=actos+de+corrupci%C3%B3n+por+servidores+p%C3%BAblicos+pdf&aqs=chrome..69i57.28370j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

MANENE, Luis Miguel. “Eficacia, eficiencia y efectividad en el desempeño del trabajo”. <http://www.luismiguelmanene.com/2010/08/19/la-eficiencia-y-la-eficacia/>

MARTÍNEZ Nain y ESPEJEL Ileana. Economía, Sociedad y Territorio “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11132816007>

NIETO, Nubia, “Análisis Político. La socialización de las elites políticas mexicanas a través de la corrupción”. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/prINTERfriendly/44245/45544>

OLAVARRÍA, Gambi Mauricio. “Efectividad en la gestión pública chilena”. <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v17n52/v17n52a1.pdf>

VALDÉS Ugalde, Francisco, “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”, Perfiles Latinoamericanos. <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/187/131>