



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

“Análisis crítico al plan municipal de desarrollo: caso concreto
municipio de Cadereyta de Montes, Estado de Querétaro”

TESIS

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

Presenta:

Claireth Estefanía Vázquez Hernández.

Dirigida por:

M. en D. Luis Silvano Cajiga Morales.

Querétaro, Qro., Octubre, 2017.



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

“Análisis crítico al plan municipal de desarrollo: caso concreto municipio de Cadereyta de Montes, Estado de Querétaro”

Opción de titulación

TESIS

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

Presenta:

Claireth Estefanía Vázquez Hernández.

Dirigido por:

M. en D. Luis Silvano Cajiga Morales.

Mtro. Luis Silvano Cajiga Morales
 Presidente


 Firma

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González
 Secretario


 Firma

Dr. Jesús Zuñiga González
 Vocal

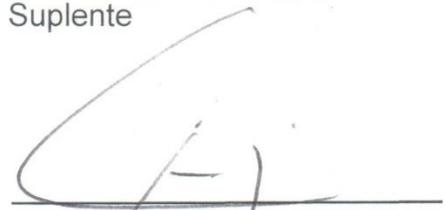

 Firma

Dr. Roberto Pacheco Cutiño
 Suplente


 Firma

Mtro. Carlos Alejandro Pérez Espíndola
 Suplente


 Firma



Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
 Director de la Facultad de Derecho



Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
 Director de Investigación y Posgrado

RESUMEN

El presente trabajo analiza el Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 de Cadereyta de Montes, Querétaro, donde se destacan los conceptos convencionales de municipio, planeación municipal, plan municipal de desarrollo y evaluación de las políticas públicas.

El Municipio de Cadereyta de Montes se ha visto muy afectado por la falta de compromiso que han tenido los servidores públicos en las diversas administraciones del gobierno municipal.

En esta investigación, por tanto, se lleva a cabo un análisis del Plan Municipal de Desarrollo, que al momento de su estudio comparativo con estadísticas, da el resultado de un trabajo simulado y excluyente de realidades concretas, a diferencia del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que es un trabajo palpable y fuera de desengaños.

Se pretende que con la realización, cumplimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados, el Plan Municipal de Desarrollo se realice mediante la técnica por programas, integrándose al proceso de planeación, con el cual permita la acción y transparencia de las actividades, el cual se valore a través de los indicadores de evaluación.

(Palabras clave: Administración, Municipio, Plan, Estrategia, Evaluación)

ABSTRACT

The present work the Municipal Plan of Development analyzes 2009-2012 of Cadereyta de Montes, Queretaro, in which will highlight the concepts of municipality, municipal planning, municipal development plan, and evaluation of public policies.

The Municipality has been greatly affected by the lack of commitment that public servants have had in the various municipal government administrations.

In this investigation, therefore, an analysis of the Municipal Development Plan is carried out, which at the time of its comparative statistics study gives the result of a simulated and excluding work of concrete realities, unlike the report of results of the public account review that is a palpable work and out of disappointments.

It is intended that, with the implementation, fulfillment and evaluation of the results-based budget, the municipal development plan will be carried out through the programmatic technique, integrating itself into the planning process, with which it allows the action and transparency of the activities, which is valued through the evaluation indicators.

(Keywords: Administration, municipality, plan, strategy, evaluation).

AGRADECIMIENTOS

A MIS ABUELOS:

SRA. IRENE MORAN VELAZQUEZ (+)
SR. ANTONINO VÁZQUEZ GUTIERREZ (+)
SRA. MARIA TERESA DÍAZ RESENDIZ (+)
SR. ANTONIO HERNANDEZ BRISEÑO (+)

Lo que existe en este momento algún día no existió, pero alguien luchó contra lo inalcanzable y lo hizo realidad cambiando el rumbo del destino, sin Ustedes nada de esto existiría, agradezco sus enseñanzas y los extraño mucho, el presente es una dedicatoria especial a Ustedes, hay días en que su presencia me hace falta, los amo por siempre.

A MIS PADRES:

SR. ANTONINO VÁZQUEZ MORAN Y SRA. JUDITH HERNÁNDEZ DÍAZ.

Le doy gracias a Dios por haberme puesto en el lugar que estoy, con los padres que me dio y con la familia que tengo, Ustedes son el motivo de mis actos, son ejemplo de amor, superación, respeto, unión, honestidad y de fortaleza, los amo con todo mi corazón y les estoy inmensamente agradecida, sin su apoyo a mi lado no sería lo que ahora soy, porque me han hecho sentir que ninguna meta que me proponga alcanzar es imposible, nada me ha sido más importante que su presencia, han sido mi mayor privilegio, su confianza en mí ha sido mi mayor aprendizaje, a Ustedes una dedicación especial del presente, con admiración y respeto, mi más profundo agradecimiento.

A MIS HERMANOS:

ARQ. ANTONINO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

Y

ARQ. JUAN ALEJANDRO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ.

Porque su cariño supera cualquier frontera, GRACIAS por su apoyo, comprensión y consejos en los momentos oportunos durante mi vida, gracias por formar parte de un logro en mi etapa profesional, los amo.

A MI DIRECTOR DE TESIS:

M. EN D. LUIS SILVANO CAJIGA MORALES.

Mi más sincero agradecimiento, por haberme brindado la confianza, ánimo, asesoramiento, orientación y corrección en este trabajo, gracias por su apoyo en este proceso.

Al distinguido jurado por su aportación en mi formación como profesionista y por la evaluación de la tesis. A mis amigas y amigos que con su consejo, motivaron a una servidora en lograr la meta.

Dios los bendiga siempre.

CLAIRETH ESTEFANÍA VÁZQUEZ HERNÁNDEZ.

Resumen	
Abstract	
Agradecimientos	
Dedicatorias	
Índice	

Índice

Introducción	1
CAPÍTULO I. LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL	
1.1 Municipio	3
1.1.1 El ayuntamiento	7
1.1.2 La autonomía municipal	10
1.1.3 Personalidad jurídica	12
1.1.4 Historia de la planeación municipal	13
1.2 Planeación estratégica como eje central de desarrollo	16
1.2.1 Elementos, principios y funciones básicas de la planeación estratégica	19
1.2.2 Planeación estratégica municipal	22
1.2.3 Planeación como base del plan de desarrollo municipal	25
CAPÍTULO II. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL	
2.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática	30
2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.3 Ley de Planeación	35
2.4 Constitución Política del Estado de Querétaro	38
2.4.1 Ley de Planeación del Estado de Querétaro	39
2.4.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	41
2.4.3 Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro	43

CAPÍTULO III. INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

3.1 Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal	46
3.2 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal	46
3.3 Convenio de Coordinación Estado-Municipio	49
3.4 Proceso de planeación municipal para la elaboración del plan de municipal de desarrollo	51
3.4.1 Formulación	52
3.4.2 Discusión y aprobación	54
3.4.3 Ejecución	54
3.4.4 Control	56
3.4.5 Evaluación	57

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS EJES RECTORES DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO PERIODO 2012- 2015, CADEREYTA DE MONTES, QUERÉTARO

4.1 Resultados del plan municipal de desarrollo (2009-2012)	59
4.2 Análisis de eficacia de los ejes estratégicos del plan municipal de desarrollo (2009-2012)	63
4.2.1 Eje I seguridad con eficiencia	64
4.2.2 Eje II desarrollo económico sustentable	66
4.2.3 Eje III sociedad con calidad de vida	70
4.2.4 Eje IV excelencia en el gobierno	75
4.3 Análisis al cumplimiento del marco jurídico del plan municipal de desarrollo periodo 2009-2012, Cadereyta de Montes, Querétaro	81

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE SOLUCIÓN DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES

5.1 Ejecución, seguimiento y evaluación	86
5.1.1 Indicadores de desempeño	89
5.1.2 Etapas en la elaboración de indicadores	92
5.2 Comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEM) como órgano rector del proceso de planeación	97
5.3 Instituto municipal de planeación (IMPLAN)	104
5.3.1 Antecedentes IMPLAN	106
Conclusión	116
Bibliografía	118

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	PÁGINA
1.1 DATOS GENERALES MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES 2010.	60
1.2 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN.	61
1.3 LOCALIDADES MÁS POBLADAS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES POR SEXO 2010.	61
1.4 GRADO DE MARGINACIÓN DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES Y SUS 10 LOCALIDADES CON MAYOR GRADO DE MARGINACIÓN, 2010.	62
2.1 INDICADORES CORRELACIONADOS CON EJE I DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.	65

2.2 INDICADORES CORRELACIONADOS CON EJE II DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.	68
2.3. INDICADORES CORRELACIONADOS CON EJE III DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.	70
2.4. INDICADORES CORRELACIONADOS CON EJE IV DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.	75
2.5. INFORME DE RESULTADOS DE LA CUENTA PÚBLICA.	80
3.1. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO (PMD) DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, QUERÉTARO.	82
4.1 TABLERO DE SEGUIMIENTO DE METAS	86
4.2 PRINCIPALES FÓRMULAS DE INDICADORES	95

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA	PÁGINA
1.1 METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.	50
12 POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS EN EL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DE OCUPACIÓN, 2010.	67
1.3 SERVICIOS DE SALUD.	72
1.4 DISCAPACIDAD.	73
1.5. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS.	73
1.6 LENGUA INDÍGENA.	74
1.7 MIGRACIÓN.	74
1.8 MARCO JURIDICO GENERAL DEL MUNICIPIO.	81

2.1 INDICADOR DE DESEMPEÑO.	90
3.1 TIPOS DE INDICADORES.	91
4.1 PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	92
4.2 CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES SEGÚN LA DIMENSIÓN QUE MIDEN.	93
4.3 EJEMPLO DE NOMBRE DE INDICADOR.	93
4.4 CRITERIOS PARA LA ELECCIÓN DE INDICADORES.	94
4.5 METODOLOGIA PARA CALCULAR EL INDICADOR.	95
5.1 MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS.	96
6.1 ORGANIGRAMA COPLADEM.	104
7.1 ORGANIGRAMA BÁSICO DE LOS INSTITUTOS MUNICIPALES DE PLANEACIÓN.	108
8.1 IMPLANES EN MÉXICO	109

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se refiere de como la base de la planeación es importante para concretar cada una de las metas dentro de un municipio, donde el municipio es la unidad básica de nuestra división política; por la estrecha relación de ciudadano y autoridades, es un ámbito territorial que lleva un proceso de cambios constantes, traducido en una prolongada sucesión de metas.

Cada meta para su logro lleva una planeación estratégica; que identifica las prioridades con las cuales se procede a concretar un plan; el marco institucional de planeación municipal, que permite orientar su rumbo y adaptarse a los cambios que en el entorno se generen; los instrumentos de planeación vinculados entre la teoría y práctica, donde el municipio es la célula básica de la división política del país y el orden de gobierno más inmediato al ciudadano.

De este modo el análisis del plan municipal de desarrollo tiene por objetivo valorar la gestión del gobierno local durante un periodo definido de tres años, mediante indicadores establecidos al inicio de la administración, el cual se caracterizó por una visión de corto plazo, basada en la improvisación y desligadas de la sociedad civil. Se presenta esta propuesta que busca analizar los cuatro ejes rectores y el cumplimiento al marco legal para la elaboración del mismo, esperando que su estudio ayude a determinar que es aquí donde planear debería cristalizar los propósitos y compromisos hechos con la ciudadanía.

La evaluación del Plan Municipal de Desarrollo no tiene que ser vista únicamente como una fachada de cambios a medias dentro del periodo de las administraciones municipales, sino que realmente debe significar para ciudadanos y funcionarios como el motor de cambio en su entorno al momento de la ejecución del plan; estableciendo de forma permanente la evaluación y los funcionarios que lo ejecuten.

Los tiempos actuales son de retos para todos, por eso finalmente se presentan propuestas para una gestión gubernamental eficaz y eficiente, que sea capaz de enfrentar y responder de manera positiva a los desafíos que se identifican en materia social, económica, territorial, administrativa y política, para ofrecer un mayor bienestar a los habitantes del municipio de Cadereyta de Montes, principalmente en materia de infraestructura, equipamiento y servicios.

El Municipio como cimiento para el desarrollo del Estado, enfrenta día a día profundas transformaciones, por ello, juega un papel importante en la construcción de un Estado desarrollado, donde su potencial es elemento primordial en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, y es con esta visión que se deberá entender la condición de presupuestar con base en resultados, para lo cual se debe contar con una planeación a corto, mediano y largo plazo, misma que debe quedar plasmada en planes y programas, siendo éstos los instrumentos en los cuales se fijan prioridades, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas para el desarrollo sustentable de la entidad y de sus municipios.

“Es importante revalorizar el papel del municipio, como punto de partida para el desarrollo integral del país.”

Rodolfo García Del Castillo.

CAPÍTULO I

LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

1.1 MUNICIPIO.

“La palabra Municipio proviene del sustantivo latino *munus*, que se refiere a cargas, obligaciones, tareas, entre otras acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de; lo que dio como resultado el término latino *municipium*.”¹

Héctor Fix Zamudio señala que: “El Municipio es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en el que se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno.”²

El municipio se constituirá, como la célula de nuestro estado, éste forma la primera y más importante organización de la ciudadanía, cristaliza la relación sociedad gobierno, por medio de la cual se podrán resolver los problemas que existan de manera inmediata.

Algunos antecedentes municipales que datan desde la época colonial, nos recuerdan al municipio, como forma de organización político-administrativa del estado mexicano, tiene como antecedente la estructuración de territorios de la corona española, la cual, durante la conquista, implantó usos, costumbres y legislación. En 1519, Hernán Cortés fundó el primero municipio de América, con el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz.

En la época Independiente, después de consumada la independencia en 1821, el municipio fue organizado por diferentes ordenamientos que rigieron el territorio nacional y que contribuyeron a su desarrollo histórico. La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, curiosamente, no se refirió en forma directa al municipio. Sólo dispuso, en su artículo 161, fracción I, lo siguiente: “Cada uno de los estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta

¹ QUINTANAR Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa, México, 2008, p.1.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Ed. Porrúa, México, 2009, pp. 961-962.

Constitución ni al acta constitutiva”. Esta disposición llevó a los nacientes estados a adoptar el modelo de organización hispana, heredado de Carlos III, de finales del siglo XVIII, y de la misma Constitución de Cádiz, dando origen a las llamadas ‘jefaturas políticas’ que oprimieron al municipio a finales del siglo XIX durante el porfiriato.”³ La evolución del municipio desde 1519 hasta 1824 nos muestra la importancia de dicha organización que ha contribuido al desarrollo reflejado dentro de la sociedad.

“Los documentos constitucionales centralistas de 1836 y 1843, a diferencia de la Constitución de 1824, contemplaron por primera ocasión la existencia del municipio. La sexta ley de 1836 establecía la forma de elección de los ayuntamientos, el número de funcionarios que lo integrarían, los requisitos para ocupar los cargos de regidor y síndico; así como las facultades y atribuciones, destacando el servicio de policía, salubridad, cárceles, sanidad, beneficencia, educación, obras públicas y recaudación impositiva. La carta de 1843 fue deficiente en la reglamentación y organización de los municipios, ya que otorgaba a los ‘departamentos’, la facultad de nombrar las funciones públicas de su competencia.”⁴

En la Constitución de 1857, restaurado el federalismo, se reglamentaron algunos aspectos generales del municipio, como la obligación de los ciudadanos a contribuir para los gastos públicos, inscribir los bienes que poseían ante los padrones municipales, entre otros; sin embargo, se dejó la organización y reglamentación de los municipios en manos de los estados federados, señalando en su numeral 117 lo siguiente: gracias a esto, los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local en las entidades.

Fue en el año de 1917, en la ciudad de Querétaro, con motivo de la expedición de nuestra Carta Magna, que el municipio adquiere las características de su

³GRANADOS Macías, Claudio A. *Mecanismos de Defensa de los Usuarios de Servicios Públicos Municipales Prestados por Particulares*. Tesis, (México: Universidad de Guadalajara, 2008).

⁴RUIZ Fernández, Jorge. *Derecho Administrativo en Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo VI, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 721.

conformación actual, como producto de los debates suscitados en el seno del Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza. Cabe señalar que la discusión sobre el artículo 115 se relacionó con la del artículo 104 del proyecto original, posteriormente aprobado como artículo 105 y dedicado a las controversias constitucionales, hecho que evidencia la preocupación de algunos constituyentes por la defensa de la naciente autonomía municipal. Gran parte de la discusión se centró en dos puntos primordiales: la forma de recaudar los impuestos y la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un estado y los municipios. Finalmente, en sesión del 30 de enero de ese mismo año, se dio la votación que generó la discusión y que fue la que en definitiva quedó en la Constitución, y que daría al fin forma a una normatividad compleja y visionaria del municipio en México.

“En 1976, se dio acceso a las minorías en forma proporcional a su representatividad para que participaran en la elección de sus elementos, pero sólo en aquellos municipios cuyo número de habitantes excediera de 300 mil.”⁵

“En 1983 entraron en vigor, auspiciadas por Miguel de la Madrid, una serie de reformas radicales al artículo 115 de nuestra Carta Magna, que dieron pie a una verdadera revolución municipal dentro de un proceso de descentralización nacional de gran escala. Esas reformas recogen reiteradas demandas de la doctrina constitucional, de los partidos y de la ciudadanía en su conjunto, para abrir nuevos ámbitos en torno a la autonomía municipal y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. La innovación de la reforma de 1983 se resume en la definición de una competencia mínima para los ayuntamientos, la fijación de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales, y el señalamiento del estatuto laboral de los servidores públicos municipales. Por primera vez se definió un campo de facultades propias y exclusivas del municipio, se descentralizaron facultades, y se dio inicio a un proceso de revisión y redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno. El municipio se consolidaba teóricamente como la

⁵ MARTÍNEZ Robles, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa octava edición, México, 2006, p. 196.

primera comunidad política, como el instrumento eficaz para alcanzar realmente un estado democrático y federal.”⁶

Fue a partir de esta reforma que se puede hablar en nuestro país de tres niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público: federal, estatal y municipal.

Como podemos percatarnos, el avance del municipio se ha dado de una manera pausada, dirigiéndose siempre a la definición de sus propias facultades, aunque actualmente siga existiendo una dependencia con respecto al ámbito de gobierno estatal y federal.

El municipio es una entidad política y una organización pública, sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional: “los estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”⁷

Esto nos permite confirmar que actualmente en el municipio se ejerce la democracia representativa, ya que los integrantes del ayuntamiento representan la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías, lo que lo constituye como la base de la estructura política de los estados.

El municipio es formado por una comunidad en un territorio definitivo, conduce sus intereses, y se encuentra en manos del estado.

⁶ MASSIEU Ruiz, José Francisco. *Estudios a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario: El Municipio de la Carta de Querétaro*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992, p. 99.

⁷ México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917.

Es también sin duda, por su importancia histórica y actual, el primero de los entes que integran la administración local. El municipio es, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa; compuesta por individuos establecidos en asentamientos humanos, que viven en un espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y donde finalmente el gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

1.1.1 EL AYUNTAMIENTO.

Los municipios se administran por sus propias autoridades electas democráticamente donde cada planilla brinda la mejor propuesta para la población con base en las necesidades exigidas por los habitantes de cada municipio. Es así como el municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución.

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar. El ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento. El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal, como bien lo señala Martínez Robles:

“En la república mexicana, el ayuntamiento, como órgano de gobierno de los ayuntamientos, tiene la amplia responsabilidad de contar con una administración pública que realice sus tareas en términos de racionalidad, eficiencia y eficacia, lo que implica que el presidente municipal, que es el

titular de la administración pública municipal, debe ser alguien que organice y dirija los trabajos de los responsables de las distintas dependencias para lograr una óptima coordinación de esfuerzos individuales, de tal manera que pueda obtener el máximo beneficio y aprovechamiento de todos los recursos de los que dispone para el cumplimiento de sus obligaciones.”⁸

Ahora bien, concretamente el municipio tiene su órgano de gobierno que es el ayuntamiento, formado por un presidente, regidores y síndico que tienen a cargo la administración municipal, los servidores públicos de los ayuntamientos comparten con los ciudadanos los problemas, las carencias, las soluciones y las aspiraciones que tiene toda la comunidad en su conjunto.

La importancia de la administración pública municipal radica en la cercanía que tiene el gobierno con sus gobernados, en su capacidad para resolver problemas y procurar la convivencia armónica de la comunidad.

El Ayuntamiento, como institución del derecho mexicano, se halla reconocido en la Constitución de la república y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Se autogobierna por sus propios habitantes, a través de un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige a un suplente.

Por otra parte, se precisa que las competencias que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva. El buen

⁸ Martínez Robles, Reynaldo, *Op. cit.*, p. 287.

gobierno municipal se plantea una visión integral del municipio del futuro. Opera como un factor de consolidación democrática en la medida en que transfiere y/o comparte competencias con la ciudadanía, admite y favorece el control ciudadano y rinde cuentas de su gestión, además de lograr impactos positivos en la vida de los ciudadanos y en el espacio gobernado. Instrumenta una reorganización interna e incorpora nuevas áreas, desarrollando además, nuevos instrumentos. Un buen gobierno es honesto y eficiente, planifica su futuro, dicha planeación reside y precede a la acción, no improvisa: propone, escucha, decide. Mira más allá de lo urgente, planteándose políticas de mediano y largo plazo.

El gobierno municipal debe conocer y entender los problemas de los ciudadanos y, en consecuencia, el ayuntamiento, a través de la administración pública municipal, debe ser eficiente en la atención y solución a las demandas de la comunidad.

El principal factor que da cuenta del buen desempeño de las instituciones, dentro del gobierno local, es el factor humano. Gran parte de lo que enfrentan las autoridades municipales, requiere tanto de una nueva forma de pensar como de soluciones inéditas y una dosis considerable de voluntad política. Es importante y necesario desarrollar habilidades para operar en forma efectiva en un entorno difícil y en muchas ocasiones adverso.

Por lo tanto, es posible deducir que el gobierno municipal ejercido por el presidente y su equipo debe ser un gobierno centrado en objetivos y resultados, ya que el municipio es el universo tangible de la vida cotidiana, que se encuentra relacionado a partir de las distintas instancias que lo componen (territorio, sociedad y gobierno) con esferas mayores que prevalecen sobre cada una de ellas, resaltando la necesidad de construir consensos alrededor de enfoques compartidos de desarrollo y bienestar.

1.1.2 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

“Siguiendo la ley de la sociabilidad que está implícita en el ser humano, se fue reuniendo en pequeñas comunidades, y así también, por naturalidad, sintió la necesidad de tener una administración e instituciones propias, que defiendan sus intereses y que garanticen su seguridad personal; así justifica cómo las asociaciones municipales se encuentran en todos los pueblos civilizados, dando estos pueblos o municipios origen a lo que hoy son los Estados nacionales.”⁹

La cuestión principal reside en que el gobierno municipal tiene la capacidad de administrarse, legislarse y elegir a sus representantes en una entidad territorial determinada; es decir, el gobierno, una vez constituido, ejercerá por medio de su autonomía la facultad legislativa reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por cada uno de sus órganos de gobierno en su ámbito de jurisdicción territorial, competencia y con sus atribuciones correspondientes.

La palabra *autonomía* proviene de los vocablos griegos *autos*: por sí mismo y *nomos*: ley o regla; es decir, “autorregulación”, dicha palabra es un término adecuado, pues se utiliza en las diferentes ciencias sociales, es así como el estado puede ejercer sus propios intereses, mediante sus normas y órganos de gobierno.

“La autonomía viene a ser la potestad de que, dentro del estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos”¹⁰.

⁹ VON GIERKE, Otto. *Teorías políticas de la Edad Media*. Centro de estudios constitucionales, edición de F.W Maitland, Madrid, 1995, p. 210.

¹⁰ DE PINA Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 2003, Autonomía.

Dentro del ámbito local, citada facultad es el atributo de la comunidad social ejercida por medio del voto, teniendo como fin último el bien común.

Todo ello en beneficio de los habitantes de un territorio local determinado, unidos como personas que responden a formarse y constituirse como sociedad, ejerciendo de manera libre y autónoma, cumpliendo con los atributos y obligaciones adquiridas.

La autonomía municipal se puede clasificar en dos:

- Autonomía política: ofrece la capacidad de autorizar democráticamente sus propias autoridades, y cuya gestión pública no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- Autonomía administrativa: capacidad para gestionar y resolver los asuntos propios de la población en relación a sus servicios públicos, seguridad pública y organización interna, sin la intervención de otras autoridades.

Además, señala Escobara, la facultad que el municipio tiene, se ajustará al desarrollo local en concreto y nunca afectando la relación con los demás niveles de gobierno:

“La autonomía municipal es una cualidad compuesta de un conjunto de potestades y competencias emanadas de la Constitución política del estado y la ley, las cuales son ejercidas debidamente por el gobierno municipal dentro los límites de sus secciones territoriales legalmente reconocidos.”¹¹

El ejercicio de la autonomía local debe considerar a las entidades locales, como parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, donde se emite un sistema de reparto de competencias en el que el principio de autonomía se enriquece con la participación de sus ciudadanos.

¹¹ ESCOBARA, Constantino. *Derecho Municipal*. Ed. Jurica Temis tercera edición, La Paz, Bolivia, 2010, p. 150.

1.1.3 PERSONALIDAD JURÍDICA.

Dentro del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Local y en la Ley Orgánica Municipal se encuentra el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio. Este atributo hace que el municipio sea un ente jurídico, con derechos y obligaciones, con facultades de tener patrimonio propio con independiente disposición de su patrimonio.

En las guías técnicas del Instituto Nacional de Administración Pública A.C., se mencionan los elementos que integran la personalidad jurídica:

*“**Nombre:** es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás. Generalmente el nombre va seguido de la abreviatura de la entidad federativa a la que pertenece.*

***Domicilio:** tiene un doble significado. En primer lugar se refiere a la ubicación geográfico-espacial del municipio; y en segundo, tiene un domicilio para su órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, comúnmente denominado cabecera municipal.*

***Capacidad:** es la amplitud para ser titular de derechos y sujeto a obligaciones.*

***Patrimonio:** es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que, resultado de su actividad normal, ha acumulado y que posee a título de propietario, para destinar o afectarlo en forma permanente, a la prestación directa o indirecta, de los servicios públicos bajo la responsabilidad, o en la realización de sus objetivos.”¹²*

Finalmente, la personalidad jurídica le permite al municipio identificarse como espacio único dentro de un todo y le da características específicas con las cuales puede trabajar de la mejor manera para su desarrollo. Es principalmente la característica del domicilio referido y el espacio geográfico, lo que le permite realizar una buena planeación para su desarrollo municipal.

¹² Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Guías Técnicas Municipales*. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2009, p. 27.

1.1.4 HISTORIA DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL.

La evolución del municipio mexicano se remonta a los calpullis que fueron la base de la organización familiar dentro del imperio azteca, a través del calpulli los grupos familiares atendían sus necesidades, enfrentaban y solucionaban sus conflictos, a partir de ahí el municipio fue evolucionando hasta llegar al modelo que hoy percibimos.

“La planeación en nuestro país se ha desarrollado a lo largo de muchas décadas. La primera Ley de planeación en el ámbito federal data de 1930, con base en ella se pusieron en práctica los planes sexenales a partir de 1934 y posteriormente se crearon diversas oficinas tendientes a la formulación de planes de desarrollo económico.”¹³

Los ejercicios de planeación perduraban en el plano nacional en apertura a una planeación con base en un proceso continuado de perfeccionamiento, pero su impacto era escaso en el nivel local. En un estudio elaborado durante la campaña presidencial de 1982, se leía:

“La planeación del desarrollo municipal, merced a la desequilibrada estructura regional que ha impuesto el proceso de acumulación capitalista en el país, y merced a la creciente centralización de los ingresos nacionales, en la federación, se ha convertido de hecho, en una atribución de los gobiernos federales y estatales, quienes deciden cuáles son las regiones prioritarias a desarrollar para hacia ellas encaminar la mayoría de los recursos.”¹⁴

En ese momento, no se tomaba en cuenta el desarrollo local como base fundamental para un tangible desarrollo a nivel nacional, manteniéndonos en una época donde las prioridades no eran visibles a los niveles federales y estatales, ya

¹³ CASTRO Carrillo, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Ed. Porrúa segunda edición, México, 1980, p. 158.

¹⁴ Instituto de Capacitación Política ICAP. *El desafío municipal, Breviario del Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional*. México, Agosto, 1982, p. 117.

que los habitantes de cada una de las sociedades, no podían expresar de manera inmediata los factores que frenaban su crecimiento.

Tomando en cuenta como se encontraba la situación municipal, las bases constitucionales del sistema de planeación en México fueron agregadas en el paquete de reforma del 3 de febrero de 1983, con dicho fundamento se expidió la ley de planeación, que define la planeación nacional del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país; mediante la planeación se fijarán los recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados en los tres niveles de gobierno.

Hablar del municipio contemporáneo en México, data de la reforma administrativa que se promovió a nivel nacional a principios de los años 80, que pretendió reconocer su importancia ofreciéndoles autonomía para tomar decisiones políticas al interior de su territorio, instituyéndose también un ayuntamiento elegido por el voto popular donde se encontraran representados todos los ciudadanos y se les ofreció un patrimonio y recursos propios.

En la reforma del artículo 115 constitucional por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, se deslindan las competencias estatal y federal de la municipal en la planeación, dotación, prestación y administración de los servicios públicos.

La enunciación legal contiene el concepto integral de la planeación y además determina con precisión todos los pasos que la componen. La planeación como instrumento que aplica el estado para favorecer el desarrollo nacional encuentra diferentes planos de expresión en los diversos ámbitos de actividad gubernamental. Así, se han desarrollado los sistemas de planeación en el ámbito estatal y municipal, y existen planes estatales y planes municipales de desarrollo. Las leyes orgánicas

en materia municipal suelen contener un apartado respectivo a la planeación en ese ámbito de gobierno.

Dentro de las leyes estatales de planeación, se establecen las normas que orientan las actividades de la administración pública estatal y municipal, así como las bases para que el estado coordine las actividades de planeación de los municipios y aquellas que garanticen la participación democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

Las leyes orgánicas municipales otorgan facultades al municipio para participar en la planeación del desarrollo mediante la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas que tienden a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

“Es así como se concreta la planeación municipal que se caracteriza por tener principios como:

- *Facilitar a los presidentes municipales el ejercicio del poder y la administración del desarrollo local.*
- *Racionalizar la asignación de los recursos locales, el ordenamiento territorial y la generación de los servicios públicos.*
- *Ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para coadyuvar con los cambios estructurales del país en su conjunto.*
- *Crear condiciones para que los ayuntamientos puedan fijar objetivos, metas y prioridades locales.*
- *Modernizar la gestión municipal, para facilitar la toma de decisiones, la delimitación de responsabilidades y la fijación del tiempo de ejecución de los programas, proyectos y tareas, así como la coordinación, el control y la evaluación de resultados.*

Estos principios deben ser congruentes con aquellos que sustenten a la planeación federal y estatal, puesto que la planeación municipal tiene una estrecha vinculación con lo global y lo estatal.”¹⁵

Cabe señalar la importancia que tienen las bases jurídicas y la reglamentación existente, dado que es fundamental precisar muy bien las funciones, objetivos y responsabilidades que se tienen en materia de formulación, ejecución y control de planes y programas dentro de la planeación municipal.

1.2 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO EJE CENTRAL DE DESARROLLO.

“La planeación estratégica se orienta a la consecución de la misión a través del ajuste de objetivos, asumiendo que las variables de contexto cambian de manera constante y que por tanto es necesario establecer mediciones continuas mediante sistemas de evaluación y monitoreo. Asimismo, la planeación estratégica está orientada no a la elaboración de documentos (planes) sino de sistemas de planeación.”¹⁶

La planeación estratégica data “en el ámbito político-económico posterior a la crisis de los años setentas comenzó un proceso denominado “globalización”, el cual conduce a cambios obligados en lo económico (nueva división internacional del trabajo), en lo ideológico (el resurgimiento del paradigma liberal clásico) y en lo político (cambios en la relación estado-sociedad). El Estado “intervencionista” cede su paso a un gobierno que, con una menor concentración de poder (estado “mínimo” ó “estrategia”), genera mayores espacios para la participación de la sociedad y que incorpora elementos que produzcan consensos, permitiendo así

¹⁵ MARTÍNEZ, Robles Reynaldo. Op. cit., loc. cit.

¹⁶ CABRERO Mendoza, Enrique. *La gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 28-29.

una acción pública eficaz, es decir, se asignan nuevos roles al estado y a la misma sociedad.”¹⁷

Los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública se centran en el cambio, el cual debe reflejar el tipo de desarrollo que se pretende; así mismo, la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público es fundamental, ya que, más allá de la estructura organizacional, se abarca el proceso y resultado de las acciones efectuadas, en concreto, la planeación es la apuesta al futuro que tiene que ser constituida colectivamente, con la participación de los ciudadanos del municipio.

Desde los años ochenta hasta la actualidad, el sector público ha adoptado la planeación estratégica, partiendo desde la perspectiva de incorporar nuevas variables de análisis derivadas de las crecientes demandas, funciones y actores involucrados; ha sido primordial contar con un plan, basado en la percepción del futuro construido desde el presente.

“Aplicar dicho enfoque a la gestión pública municipal implica ajustar la función del estado hacia acciones públicas que demuestren técnicamente su efectividad, buscando la rentabilidad económica. Por lo tanto, categorías de medición como la productividad, rentabilidad y eficiencia pasan a formar parte de la acción pública contemporánea.”¹⁸

Los gobiernos mantienen la planificación, entendida como una acción racional, coherente y coordinada, y se sostiene en el análisis dinámico de la realidad y en la formulación de escenarios prospectivos fundamentados técnicamente.

¹⁷ María Elena Cisneros Dillares, “México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica,” *Revista gestión y estrategia* UAM-A. No. 4 (Julio-Diciembre 1993).

¹⁸ DILLARES, María Elena Cisneros. “México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica”, *Revista gestión y estrategia*. UAM-A., No. 4 Julio-Diciembre 1993.

“Entre las ventajas que se perciben de la planeación estratégica enfocada en la administración pública municipal, están sobre todo la flexibilidad y la capacidad de reacción y ajuste oportuno, debido a que en dicho entorno, un gobierno puede enfrentarse a restricciones presupuestales, a crisis no previstas en los servicios públicos, en la seguridad, e incluso a inestabilidades sociales.”¹⁹

Si pensamos antes de actuar, si analizamos ventajas y desventajas, si trabajamos continua y permanentemente, dando soporte a las decisiones del día a día, tendremos la posibilidad de dar soluciones sistemáticas a los retos que pudieran presentarse.

La planeación estratégica aplicada pretende analizar, delimitar, construir los puentes más apropiados entre la *sociedad* y las organizaciones, situación que está más allá de las propias estructuras de la administración.

“Dada la necesidad de monitorear y dar seguimiento a las acciones que se derivan de la planeación estratégica, resulta necesario contar con un sistema de control de gestión, el cual, a su vez, se constituye de un subsistema de control presupuestal para la observancia de la asignación de recursos en las áreas administrativas y en los programas; un subsistema de control programático para observar el avance de los programas y acciones municipales; un subsistema de control del desempeño gubernamental, para evaluar los logros generales en las dependencias municipales; así como un subsistema de evaluación de impacto de programas y políticos municipales para estimar y sopesar los efectos de los programas y acciones puestos en marcha en el municipio.”²⁰

¹⁹ *Idem*, pág. 29.

²⁰ *Idem*., pág. 31.

Partiendo de todo lo anterior es necesario comenzar por reconocer los elementos, principios y funciones básicas de la planeación estratégica que son la vía de las decisiones y planes que el gobierno municipal toma, dependiendo de los fines que pretende conseguir, optimizando los recursos y conduciendo de una forma sistemática las acciones del municipio.

1.2.1 ELEMENTOS, PRINCIPIOS Y FUNCIONES BÁSICAS PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

La planeación estratégica es un proceso en permanente construcción, sus etapas se retroalimentan para seguir el ciclo continuo de su desarrollo, durante su implementación se realizan ajustes que pueden responder a cambios en el entorno o un plan de acción para asegurar que lo que deseamos se cumpla. Dentro de la diversidad de demandas y sujetos, es imperante promover la participación de todos los grupos sociales.

“Kaufman y Jacobs en 1987 señalaron que los principales rasgos de planeación estratégica en el sector público han sido tomados del modelo de Harvard, cuyo principal planteamiento radica en el análisis de la sociedad a partir de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas como fundamento para trazar las estrategias de acción, a fin de llevar a cabo metas y objetivos en áreas clave.”²¹

Los elementos de la planeación estratégica son, por tanto, los siguientes:

- Diagnóstico y análisis FODA
- Planteamiento de la misión y visión
- Elaboración de objetivos y estrategias generales
- Definición de los planes, programas y proyectos
- Control y evaluación

²¹ CHAPARRO Gutiérrez, Juan José. *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*. Ed. IAPEM, México, 1999, pp. 45-46.

Citados elementos orientan a la acción, mediante el flujo de información entre todos los niveles de gobierno y ciudadanos involucrados en el proceso de planeación, analizando el vínculo de la realidad con las capacidades reales de intervención de los actores.

Dentro del ámbito local, la metodología para la elaboración del plan municipal de desarrollo se fundamenta en los siguientes principios básicos para la planeación estratégica:

- **Coordinación institucional:** Establece la complementación entre los diferentes actores y niveles del proceso de planeación.
- **Participación social:** La población participa en la toma de decisiones sobre asuntos que identifican y que afectan a su entorno.
- **Territorialidad:** Reconoce espacios donde concurren diferentes elementos sociales, culturales, ambientales y productivos que han sido apropiados auténticamente por los distintos actores sociales.
- **Sustentabilidad:** Modificación de las estrategias productivas hacia formas sostenibles de los recursos en el corto, mediano o largo plazo.
- **Equidad:** Mecanismos de igualdad de oportunidades para hombres, mujeres y grupos a partir de su situación especial.
- **Interculturalidad:** Implica el reconocimiento de diferentes formas de ser, estar, pensar y actuar en el mundo, funda vínculos de comunicación y aprendizaje mutuo entre los diferentes grupos sociales.
- **Solidaridad:** Mecanismos de apoyo complementario y solidario a los esfuerzos de las comunidades para mejorar su situación de vida.

Es en dichos principios donde convergen diversos intereses y motivaciones, haciendo de la planeación el medio que busca dar respuesta a los problemas de un

territorio definido, promoviendo su desarrollo y logrando la coordinación entre el gobierno y los actores locales.

El propósito de promover una planeación estratégica en los municipios es fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales y de los actores locales en la definición de políticas, programas y proyectos para el desarrollo local y regional, sobresaliendo las siguientes funciones del enfoque de la planeación estratégica:

- Construir y establecer una visión colectiva de futuro deseable.
- Convertirse en un proceso político para instaurar mecanismos de comunicación y articulación de los actores del territorio, que ayude a dirimir diferencias, articular intereses y crear acuerdos.
- Promover la colaboración de las instituciones públicas, privadas y sociales; así como conjugar las diferentes políticas públicas, para lograr la sinergia de esas políticas en el municipio.
- Instituir planes municipales de desarrollo como auténticos instrumentos de gobierno, que asuman las aspiraciones de la población, garanticen la participación de los actores involucrados y se funde el principio ordenador de las políticas públicas presentes en el territorio.

Mencionadas funciones nos dan como resultado un escenario estratégico para los municipios, donde las numerosas realidades de cada una de sus comunidades se suman a un enfoque único que permite un contexto que enlaza medios y fines, problemas y soluciones, estrategias y trabajo.

1.2.2 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL.

La acción efectiva de un gobierno es el resultado de un conjunto de fuerzas económicas, sociales y políticas; referidas a la consecución de metas, es decir, objetivos cuantificables de las actividades, distribución de bienes y servicios.

La administración pública, a su vez, aplicó estas técnicas a sus trabajos a efecto de hacerlas perceptibles. La planeación de actividades gubernativas abarca tanto los aspectos productivos a cargo del estado para la producción de bienes o la presentación de servicios como la previsión de las tareas que deben realizarse en el desarrollo de las funciones y servicios por la población y la predeterminación de los recursos necesarios para darles la atención adecuada y después poder verificar el logro de los objetivos planteados.

En el proceso de modernización de los municipios, la planeación debe ser considerada como una condición necesaria en las dimensiones social, económica y política; fundamentada en la realidad; así como basada en acuerdos colectivos de prioridades dentro de las comunidades, que conduzcan a soluciones eficaces.

“La planeación de ahora, debe ser para el mejoramiento de la calidad de vida de la democracia, no una planeación de gabinete, ni cupular. Debe partirse de la base de la pirámide estructural de la sociedad y con la orientación de los planes hacia una política de desarrollo.”²²

Los procesos de gestión y rendición de cuentas deben llevarse a cabo de manera transparente, de tal manera que se justifiquen los gastos, y que además los propios ciudadanos conozcan con detalle las intenciones, objetivos, programas, procedimientos y elementos de la gestión pública para sancionarlos, orientarlos, sustentarlos y exigirlos; ya que serán la piedra angular en el proceso de desarrollo

²² MONTES DE OCA Navas, Elvia. *Experiencias Municipales*. Editorial El Colegio Mexiquense, México, 1996, p. 18.

planificado, al tiempo que aumentarán la capacidad del gobierno y los actores políticos en un marco de condiciones de equidad.

“Planificar es trazar un futuro deseable, el cual deberá ser construido mediante una cadena de decisiones edificada sobre la base de un consenso general, identificando líneas de acción básicas que deberán ser definidas y priorizadas. Lograr el consenso en la definición de líneas de acción, por lo que éstas deberán ser producto de un ejercicio participativo e interactivo entre los distintos actores sociales. Integrar la dimensión política y económica del proceso social, distinguiendo las áreas de consenso y de conflicto del plan. Constituirse en un proceso democrático que recoja las demandas que emergen desde la base social. Constituirse en un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles. Llevar la planeación hacia las instancias de gestión y operación, que son consideradas como la base de la práctica concreta de la planeación. Disponer de un plan de corto y largo plazo de permanente vigencia.”²³

Es así como la planeación estratégica empleada en cada municipio es un instrumento que debe servir para proteger los intereses de los ciudadanos, sobre todo en sociedades desprotegidas, con el objeto de dar solución a las dificultades que les inquietan a los habitantes y para responsabilizar al aparato administrativo municipal dentro de su gestión.

“Los retos actuales y del porvenir exigen a hombres y mujeres construir un nuevo municipio como espacio de convivencia productiva, a partir de la visión dinámica del desarrollo económico-social sustentada en un marco social, económico y político que sea la expresión de una aspiración trascendental de hombres y mujeres del pueblo mexicano.”²⁴

²³ CHAPARRO, Gutiérrez Juan José. *“Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México”*, Editorial IAPEM, México, 1999, págs. 45-46.

²⁴ DOGER Guerrero, Enrique. *Gobierno Municipal*. Ed. INAP, México, 2004, p. 188.

En los municipios se instituyen los fines que pretenden conseguir los habitantes mediante instancias, tiempos y responsables, para satisfacer un desarrollo local competente, fomentando y dirigiendo esfuerzos sumados; estableciéndose dichos fines, mediante ciertas estrategias para lograrlo.

“De su carácter indicativo de un sentido concreto. Las estrategias deben señalar la forma concreta, clara, global y orientada, en un sentido particular, de cómo deben combinarse los recursos, tomando en cuenta las dificultades o elementos negativos presentes en el momento de fijar los planes. De la posibilidad de adaptarlas a las circunstancias tácticas concretas y la necesidad de formularlas por escrito. Ya que las estrategias son en realidad un conjunto complejo –que a la vez debe ser preciso- de varios elementos de la planeación, éstas requieren ser fijadas en especial por escrito. El hecho de que la estrategia está más expuesta a ser cambiada implica tan solo que la nueva que se formule debe también ser fijada rápidamente por escrito.”²⁵

De este modo, los programas y proyectos son más concebidos como parte de un proceso de planificación, y ya no como deseos de los funcionarios públicos en turno, existiendo ahora un proceso de discusión más evidente entre diversos actores sociales comprometidos en los asuntos públicos que exigen ser tomados en cuenta, e incluso plantean operaciones puntualizadas.

Cada una de estas acciones y cambios se han generado a partir de grandes tendencias políticas que vienen sucediendo no sólo en México o Latinoamérica, sino en todo el mundo, donde el papel del estado y del gobierno ha tenido que transformarse para adecuarse a la nueva realidad, cristalizado en cambios dentro de un proceso de modernización económica, presionando con fuerza sobre los niveles de eficiencia de la gestión pública, especialización por sectores,

²⁵REYES Ponce, Agustín. *Administración Moderna*. Ed. Limusa, México DF., 1992, p. 255.

desintegración de programas y políticas, buscando un impacto más eficaz a través de la focalización de las acciones de gobierno.

La necesidad de agregar una nueva apariencia en las agencias gubernamentales que funda mayores niveles de credibilidad y confianza del público, resulta un desafío para los niveles federal, estatal y municipal; también ha sido un reto el hecho de que la evaluación dentro de la administración pública se convierta en un verdadero mecanismo de transparencia, aprendizaje y cambio, pues al final se requieren nuevas formas de articulación entre el estado y la sociedad civil para materializar los valores sociales.

La construcción de una administración pública destinada a resultados es uno de los apoyos fundamentales del estado. La alineación hacia los resultados va más allá del control de los recursos públicos y de la legalidad, aspira a concebir por qué las cosas han sucedido de ese modo y por qué ha sido posible obtener lo que se buscaba. Lo anterior se logra con la renovación de sistemas de evaluación de la gestión que se preocupen por el uso eficiente de los recursos, la calidad de los productos y servicios que ofrece y la firmeza en el logro de sus objetivos.

1.2.3 PLANEACIÓN COMO BASE DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.

En el dominio de la función municipal está el identificar objetivos rectores para los esfuerzos nacionales, estatales y municipales, en términos de normas, instituciones, organización y acciones en materia económica, política y social. En el orden en que se integren los grupos sociales y se concilien intereses, se alcanzará un equilibrio que sustente al avance general.

Se concibe a la planeación como un medio por el cual se une a la teoría con la práctica; donde los ciudadanos examinan sus problemas, que exteriorizan al gobierno para programar las prioridades más imperiosas, y así el gobierno pueda ofrecerles las mejores políticas públicas a ejecutar.

“La programación es la acción de elaborar planes, programas y proyectos: la acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades.”²⁶

“La elaboración de planes, programas y proyectos, o sea, la programación, no tendría sentido si ésta no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. De ahí que la planeación empiece en el momento de la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos; es decir, cuando se comienza a hacer realidad la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados.”²⁷

Es así como la planeación está integrada por un conjunto de programas cuya acción se ha reducido a la jurisdicción interna de los estados, es la técnica para conducir al gobierno acorde a la voluntad de la sociedad, ya que dirige en forma ordenada y eficaz el esfuerzo de la administración para seguir impulsando el desarrollo conforme a los objetivos establecidos. Así, la estrategia para el desenvolvimiento está depositada en las autoridades, debido a que tiene la responsabilidad primordial de crear y ejecutar planes de desarrollo que se ajusten a los intereses, necesidades y aspiraciones de sus pueblos.

²⁶ MARTNER Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programa*. Siglo XXI Editores S.A., México, 1967, p. 46.

²⁷ VÁZQUEZ, Francisco A. *Presupuesto por programas para el sector público de México*. Coordinación de humanidades, UNAM, México, 1971, p. 52.

En el ámbito local, la planeación comienza con el plan municipal de desarrollo y con estrategias políticas que son la base para lograr las metas definidas en un plan; se imprime en ellas elevados niveles de confianza al momento de ejecutarlas; ordenadas con base en una realidad entendida y cambiante, son también un proceso constante y flexible de toma de decisiones para aprovechar el conocimiento acerca del entorno en el que la población se desarrolla.

En consecuencia, es necesario dar prioridad a la planeación municipal como instrumento de gobierno, ya que es cada día más necesaria para lograr el objetivo de un desarrollo económico y social que beneficie a las mayorías.

Es especialmente importante en un país en vías de desarrollo, porque permite ordenar las acciones y hacerlas acordes con los objetivos de desarrollo económico y social.

La estabilidad deseada en los objetivos de largo plazo no impide el cambio continuo de conducción y readaptación de los programas de acción, que, derivados de los objetivos, tienen un carácter de orientación a corto plazo, es así como, de manera general, podemos describir el proceso de planeación municipal de la siguiente forma:

- **Formulación:** Conjunto de acciones a desarrollar para elaborar el plan municipal de desarrollo y los programas municipales.
- **Ejecución:** La aplicación de los lineamientos en el plan municipal de desarrollo, que se traducirán en trabajos concretos mediante programas operativos anuales. Los responsables del gobierno municipal se deben acoplar a lo establecido en los expedientes técnicos de los proyectos a fin de alcanzar objetivos del plan.
- **Control:** Reside en actividades para identificar el estado de cumplimiento del plan municipal de desarrollo y el avance de los programas municipales, con el fin de detectar y corregir posible desviaciones así como de comprobar el funcionamiento de las etapas de formulación, ejecución y evaluación para su buen desempeño.

- Evaluación: Revisión consecuente de resultados para obtener conclusiones cuantitativas y cualitativas sobre el cumplimiento de los objetivos del plan municipal de desarrollo y los programas municipales, debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, la intención es retroalimentar el proceso continuo de planeación, incorporando las reorientaciones y cambios necesarios; además permite recolectar experiencias que sirven para perfeccionar futuros planes y programas municipales.

“Bien es sabido que el municipio, se encuentra estrechamente vinculado junto con los otros niveles de gobierno: el federal y el estatal. Vinculación que se localiza en un sistema a través del cual se imponen la racionalidad y la regulación de todo el esfuerzo organizado de una sociedad por lograr todos sus objetivos de desarrollo económico, social y cultural. La planeación municipal es un instrumento de gobierno y de acción lógica, que debe responder a la voluntad y al deseo mayoritario de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y el progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas de la federación y los estados. Esto significa que los diversos grupos y sectores sociales de la comunidad deben de coordinar su acción y nivel de participación, definiendo sus intereses en función de sus fuerzas y dentro de un marco de respeto a la regulación, conciliación y acuerdo político; cuya aceptación se refleja en el plan que sustenta el desarrollo municipal integral.”²⁸

El marco institucional está constituido por el conjunto de dependencias, organismos y comités responsables de conducir la planeación del desarrollo en los tres ámbitos de gobierno.

²⁸ Martínez Robles, Reynaldo. *Op. cit.*, pp. 285-286.

El sistema nacional de planeación delega a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. De igual forma, los planes municipales permanecen a cargo de las comunidades locales. Así, los planes operativos anuales incluyen las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo. La coordinación a nivel federal se materializa en los convenios y tiene fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Federal y en la Ley de Planeación.

CAPÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION MUNICIPAL

2.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Desde los años setenta nuestro país cuenta con ordenamientos que corresponden a la planeación, promoviendo esfuerzos institucionales dirigidos a lograr un proceso sistemático, donde se constituyan las prioridades del sector social y privado.

“Para ello, el concepto de planeación pública ha evolucionado en el sentido de que una planeación efectiva y realista debe reconocer las restricciones de tiempo y de recursos para enfrentar la crisis. Como consecuencia de lo anterior, a principios de los años ochenta se elevó a rango constitucional la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual no implicaba nuevas estructuras burocráticas, sino integrar en forma coherente los diversos componentes de planeación que a lo largo de la historia del país se fueron creando.”²⁹

El Sistema Nacional de Planeación Democrática surge de manera jurídica el 3 de febrero de 1983, por el H. Congreso de la Unión, constituye un conjunto de relaciones que involucran las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, a fin de efectuar acciones de beneficio común. Comprende mecanismos de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, y formalizan acuerdos, en los siguientes ámbitos de gobierno donde actúa:

- *“Nivel global: Está integrado por la Secretaria de Hacienda, que coordina las actividades más generales de la planeación nacional; la Secretaria de Desarrollo Social, con la participación de los gobiernos estatales y*

²⁹ MÉNDEZ, José Luis. *Políticas públicas*. México, Editorial Siglo XXI, 2010, pp. 106-107.

municipales, que coordinan la planeación regional; y por último, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que organiza el sistema de control y evaluación gubernamental.

- *Nivel sectorial: Está conformado por entidades de la administración pública federal, que se encargan de aspectos específicos de la economía y la sociedad. Cada entidad está obligada a ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y a elaborar programas a mediano plazo y programas operativos anuales.*
- *Nivel institucional: Conformado por entidades paraestatales que se integran a la planeación global a través de los programas sectoriales, les compete preparar sus propios programas institucionales, elaborar los programas anuales para la ejecución de unos y otros, así como sus presupuestos, y atender, a través de la dependencia coordinadora de sector, las propuestas de los gobiernos estatales en relación con la cobertura territorial de su gestión.”³⁰*

Dentro de la planeación gubernamental en México, existen principios básicos:

- *“El principio de racionalidad se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente.*
- *El principio de la previsión indica que los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante.*
- *El principio de universalidad nos dice que la planeación debe abarcar todas las fases o etapas del proceso económico, social y administrativo, así como prever las consecuencias que producirá su aplicación.*
- *Como consecuencia del principio de la unidad, se desprende la necesidad de que los planes, programas y proyectos estén coordinados entre sí, con el objeto de formar un todo orgánico y compatible.*
- *El principio de continuidad se refiere a que la planeación es un proceso permanente porque así lo es la necesidad de obtener el máximo*

³⁰ *El sistema Nacional de Planeación Democrática; Principios y Organización.* Secretaria de Programación y Presupuesto, 1982. México.

rendimiento de recursos siempre escasos, lo que cambia es la forma de obtenerlos y el destino que se les da.

- *El principio de inherencia indica que la planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración.*
- *Los principios anteriores deben acatarse en el desenvolvimiento de todas las etapas del proceso de planificación.*³¹

Dichos principios marcan la línea de acción para que cada uno de los planes se ejecute y asegurar así las actividades y las metas establecidas, evitando desviaciones en la realización de lo programado.

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución política mexicana expone la importancia de la planeación institucional a nivel municipal, los principales conceptos, la normatividad que sustenta al sistema de planeación y la vinculación que existe entre los documentos rectores de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

Las tareas de planeación que se llevan a cabo en los ámbitos estatal y municipal, tienen su base legal, en primer lugar, dentro de los artículos 25, 26 y 115, todos ellos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, dentro del artículo 25 constitucional, cabe mencionar, que se otorga al estado mexicano el papel rector de la economía nacional y se le responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación; éste planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

³¹MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuestación por programas*. 12ª edición (México: Siglo XXI Editores, 1981). CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. *Planeación, Programación, Presupuestación*. (México: Universidad Nacional autónoma de México, 2003).

Por consiguiente, en el artículo 26, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno. Los fines del proyecto nacional contenidos dentro de la constitución determinarán los objetivos de la planeación; que será democrática y deliberativa, habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

“Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.”³²

Finalmente, dentro del artículo 115, señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación del desarrollo, de igual manera dentro de este artículo se reconoce la personalidad jurídica del municipio y la obligación que tiene éste de planear su desarrollo.

La Constitución Política Mexicana nos da las bases para definir la planeación municipal desde los lineamientos federales y estatales, orientando a los ejes de la administración local para producir resultados.

³² México: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*. México, 5 de febrero de 1917.

2.3 LEY DE PLANEACIÓN.

En el año de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley sobre planeación general de la república*, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, con esta ley se pretendía planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura que apoyara el progreso nacional. Dicha ley estuvo vigente durante más de 50 años, hasta que fue derogada por el entonces presidente, Miguel de la Madrid.

Con las respectivas modificaciones realizadas por el presidente De la Madrid el 08 de enero de 1983, se promulgó la *Ley de Planeación*, que derogó a la *Ley sobre Planeación General de la República* de 1930.

La ley de planeación establece el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional de desarrollo, bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y finalmente la coordinación entre la federación, los estados y municipios para que las acciones a realizarse se planeen de manera conjunta, en general la participación social.

Por lo tanto, la ley está basada en el principio de fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, pues promueve la descentralización de la vida nacional y la factibilidad cultural de las políticas públicas.

Asimismo, dentro de la Ley de Planeación, en su artículo 34, se permite a la administración pública obtener más recursos para poder ejecutar durante el periodo, pero desafortunadamente la mayoría de las administraciones no lleva a cabo gran número de convenios y eso repercute en un menor ingreso para el desarrollo del municipio y/o estado.

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.*
 - II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.*
 - III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.*
 - IV. La elaboración de los programas regionales.*
 - V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.*
- Para este efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.”³³*

De ahí que la Ley de Planeación, tiene por objeto establecer las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; las bases para el diseño, aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo, las garantías para que legisladores federales, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; también establece la coordinación necesaria entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, a fin de

³³ México: Ley Planeación, Diario Oficial de la Federación, 05 de enero de 1983. Reforma: Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2016.

conseguir los objetivos de la planeación nacional y teniendo siempre en cuenta la participación que corresponda a los municipios interesados.

Citada ley es concretada en el Plan Nacional de Desarrollo a fin de fusionar las normas y los intereses de la sociedad, así como para atender las facultades de programación y presupuesto para su adecuada puesta en marcha.

“Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que éstas tengan un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición, y dará lugar a las estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.”³⁴

El Plan Nacional de Desarrollo es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el período de gestión del presidente que lo elabora, instituye una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prioridades, por una parte, y los recursos disponibles, por la otra.

El plan comprende el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país, de la misma forma, orienta las acciones de la planeación sectorial e institucional, así como las que efectúan los estados y los municipios, y designa a los responsables de su ejecución, para crear un ambiente propicio a la inversión, una mayor competitividad de la economía nacional y consecuentemente, una mayor generación de empleos que permitan elevar los niveles de bienestar económico de los individuos.

³⁴ VELÁSQUEZ Witker, Jorge. *Introducción al derecho económico*. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., 2008, p. 212.

Los programas sectoriales, institucionales y regionales, elaborados para las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; en ellos se señalan los procesos, programas y proyectos que han de realizarse, establece las acciones determinadas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos.

2.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

La constitución estatal señala la responsabilidad del estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema:

- El titular del poder ejecutivo estatal tiene la obligación de planear y conducir el desarrollo integral del estado que gobierna, así como formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven.
- Otra obligación de los gobernadores consiste en establecer procedimientos de participación y consulta popular para formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de este deriven.
- Los ayuntamientos están obligados a establecer mecanismos y a tomar las medidas que se consideren necesarias para planear el desarrollo municipal.
- Los municipios están facultados para participar en la formulación de programas de desarrollo regional cuando éstos afecten su ámbito territorial; dichos programas deberán concordar con los planes generales de la materia en cuestión. Cuando el gobierno federal o el gobierno estatal elaboren proyectos de desarrollo regional, tendrán que asegurar la participación de los municipios.

Corresponde al estado planear, participar, conducir, coordinar y orientar el desarrollo integral de la entidad para que, mediante el fomento del crecimiento

económico y el empleo, y una justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad a individuos y grupos sociales cuya seguridad y bienestar protege dicha constitución. El ejecutivo del estado, con el concurso de los sectores público, social y privado, organizará el sistema de planeación democrática y expedirá el plan estatal de desarrollo.

“ARTÍCULO 22.

Son facultades y obligaciones del gobernador del estado las siguientes:

IX. Celebrar convenios con la federación, con otros estados, con los municipios y con particulares para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.”³⁵

Se dispone también que el estado conduzca y oriente la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población. En la constitución estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y la sociedad.

2.4.1 LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

En esta ley se establecen los principios de la planeación de desarrollo estatal y las normas que orientan la actividad pública, estatal y municipal, así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación, una de las principales tareas es establecer las bases para la integración y el funcionamiento del sistema estatal de planeación democrática, lo cual se logra a través de las siguientes medidas:

- Aclarar lo que debe entenderse por planeación estatal del desarrollo, determinar el objetivo que ésta deberá tener, señalar las normas y los

³⁵ México – Querétaro: *Constitución Política del Estado de Querétaro*. (Querétaro: Diario Oficial 22 de septiembre de 1917. Reforma: Periódico Oficial, 30 de enero de 2010).

principios básicos conforme a los cuales deberá llevarse a cabo y conducir, en función de ésta, las acciones de la administración pública estatal y de la administración pública municipal.

- Asegurar la participación social en la planeación, promoviendo y garantizando que los diversos grupos sociales participen, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de planes, programas y proyectos.
- Atribuir, al titular del poder ejecutivo del estado, como a los ayuntamientos, la responsabilidad de conducir, en el ámbito de sus respectivas competencias, la planeación del desarrollo.
- Establecer las bases para que las acciones conjuntas de particulares del gobierno estatal contribuyan a alcanzar los objetivos y las prioridades de determinados planes y programas.

Ahora bien, la planeación municipal es el proceso por el cual se formularán, instrumentarán y evaluarán el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven. El proceso de planeación municipal deberá llevarse a cabo a través de los organismos de coordinación institucional y participación social, que son: el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Las funciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro son establecer vínculos permanentes con los comités de planeación para el desarrollo municipal, los consejos de concertación ciudadana y los subcomités sectoriales, para dictaminar la procedencia de las propuestas que se deriven de ellos y proporcionar asesoría técnica a los ayuntamientos en la formulación, ejecución y evaluación de sus planes y programas, respetando la autonomía municipal.

Con lo anterior, especificamos que al comité de planeación para el desarrollo municipal, corresponde la elaboración del plan municipal de desarrollo respectivo y al Ayuntamiento toca su estudio y aprobación.

El plan municipal de desarrollo tiene una duración de tres años y comprende los propósitos, objetivos, prioridades, estrategias generales y criterios de acción para el desarrollo integral del municipio, el presidente municipal llevará a cabo la presentación del plan ante la sociedad civil dentro de los tres primeros meses de iniciada su gestión.

2.4.2 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos. Para el cumplimiento de tales fines y aprovechamiento de recursos, los ayuntamientos formulan sus respectivos planes municipales de desarrollo y sus programas sectoriales, territoriales y especiales.

“ARTÍCULO 117.

El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento para el desarrollo integral de la comunidad, el cual contendrá:

- I. Los objetivos generales, estrategias, metas y prioridades de desarrollo integral del municipio.*
- 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.”³⁶*

³⁶ México – Querétaro: *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*. (Querétaro: Diario Oficial, 25 de Mayo de 2001).

De esta forma el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de este se deriven serán obligatorios para las dependencias, organismos y unidades de la administración pública municipal. Cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico, los planes y programas podrán ser reformados o adicionados a través del mismo procedimiento que se siguió para su aprobación, igualmente, los planes y programas de los ayuntamientos se elaborarán por tiempo determinado y se ejecutarán con arreglo a la prioridad y urgencia de las necesidades por satisfacer, cuando en la ejecución de tales planes y programas se llegare a afectar bienes inmuebles propiedad del municipio, o se comprometa su erario por un término mayor al de la gestión constitucional de que se trate, se requerirá la aprobación de dos terceras partes del Ayuntamiento.

Dentro de la Ley Orgánica Municipal se establece lo siguiente:

- Para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos deberán diseñar y aprobar su Plan Municipal de Desarrollo de forma democrática, asegurando la participación popular en la elaboración de dicho documento. Asimismo, tendrán que publicarlo en el curso de los primeros meses, que generalmente son tres, a partir de la fecha en que sean instalados.
- Las bases para la integración y el funcionamiento de las Comisiones (o Comités) de Planeación para el Desarrollo Municipal, que son órganos auxiliares de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo municipal.
- Los Planes Municipales de Desarrollo deberán contener un diagnóstico, objetivo a seguir, estrategias a desarrollar, plazos de ejecución y responsables de su cumplimiento.
- Uno de los objetivos que deberán tener los Planes Municipales de Desarrollo es asegurarse de estar vinculados con los Planes de Desarrollo de los órdenes de gobierno estatal y federal.
- Cuando el interés social lo demande o cuando las circunstancias económicas o técnicas lo requieran, los Planes Municipales de Desarrollo podrán ser

adicionados, reformados o suspendidos a través del mismo procedimiento que se siguió para su aprobación.

En conclusión, los actos de elaboración, preparación, aprobación y ejecución de los planes y programas de referencia, estarán a cargo de los gobiernos municipales y de los órganos o funcionarios que determinen los ayuntamientos, la ley orgánica municipal es la principal herramienta para la elaboración del plan que va a dirigir al municipio y fortalece los vínculos entre el sistema federal y estatal.

2.4.3 REGLAMENTO DE LA LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Por lo que se refiere al Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, son autoridades en materia de planeación para el estado:

- El Gobernador del Estado.
- El Secretario de Planeación y Finanzas.
- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEQ); siendo el encargado de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, que es el instrumento rector de la planeación estatal que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política para fomentar el desarrollo integral y orientar la acción del gobierno y la sociedad hacia ese fin.
- Los Comités de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM); delegado de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, que es el instrumento rector de la planeación municipal que expresa las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción generales en materia económica, social y política para fomentar el desarrollo integral y orientar la acción de este nivel de gobierno y los sectores privado y social hacia este fin, referido dentro del reglamento de la ley de planeación del estado de Querétaro de la siguiente forma:

“ARTICULO 19.

El Plan Municipal de Desarrollo deberá formularse conjuntando las propuestas presentadas por los distintos sectores del municipio, así como los documentos e informes sobre la situación prevaleciente en el mismo y sus perspectivas de desarrollo.

ARTICULO 20.

El Plan Municipal de Desarrollo se integrará con los siguientes apartados:

- I. Proyecto político para el período de gobierno.*
- II. Diagnóstico de la situación económica, política y social del municipio.*
- III. Objetivos y estrategias generales del plan.*
- IV. Líneas de acción correspondientes a cada uno de los años que abarca el período de gobierno.*
- V. Propuesta de estructura administrativa del gobierno municipal adecuada para cumplir los objetivos del Plan.”³⁷*

Es así como, COPLADEM será el órgano rector del proceso de planeación en el municipio, orientaran el desarrollo del municipio en congruencia con los planes y programas estatales y nacionales, promover la participación de los diversos sectores sociales y el propio sector público municipal, en la elaboración, seguimiento y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, captar las demandas sociales a través de los Consejos Municipales de Participación Social y las demás comisiones y organismos que surjan en el seno del COPLADEM, coordinar el proceso de planeación, programación de la obra pública del municipio a través de la recepción de propuestas concretas avaladas por la organización social de las comunidades y la de los diversos sectores por conducto de los Consejos Municipales de Participación Social, promover la elaboración de programas de desarrollo regionales en el caso que de esta forma se haya dividido al municipio, en

³⁷ México-Querétaro: Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro. Diario Oficial 10 de Julio de 1997, P. O. No. 28

sectoriales y comunitarios como insumos de la planeación municipal, analizar, evaluar y validar la propuesta de obra pública y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal presentada por el Consejo de Desarrollo Municipal.

Finalmente, para el desempeño de sus funciones, el COPLADEM será asistido por los Consejos Municipales de Participación Social, el Consejo de Desarrollo Municipal y las organizaciones y asociaciones civiles cuya actividad impacte en el desarrollo del municipio.

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

3.1 COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO ESTATAL.

Dentro de la administración pública existe un conjunto de dependencias, organismos y comités responsables de conducir la planeación del desarrollo que involucra la participación de los gobiernos federales, estatales y municipales, para lo cual “con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADEQ), en la década de los ochenta se establecieron los mecanismos mínimos de coordinación entre la Federación y los estados. Si bien se conceptualizaron de manera novedosa y viable, el esquema de los COPLADEQ, derivados básicamente de la Ley de Planeación, los ordenamientos de planeación de las entidades federativas señalan que sus COPLADEQ inducirán la coordinación del estado y sus municipios con las dependencias y entidades de la Federación.”³⁸

El COPLADEQ es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas: coordinar las relaciones entre el gobierno federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación; elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo; proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios; evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

3.2 COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.

COPLADEM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal o ley del congreso local a iniciativa del ayuntamiento; encargado de promover y coordinar la formulación,

³⁸ MÉNDEZ, ídem.

instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, mediante una adecuada coordinación y conjunción de esfuerzos.

“Artículo 30.

El Comité de Planeación para el desarrollo Municipal estará integrado por:

- I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal;*
- II. Un Coordinador General, que será propuesto por el Presidente Municipal y nombrado por el Cabildo;*
- III. Un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente Municipal;*
- IV. Un representante acreditado por los Consejos Municipales de Participación Social;*
- V. Un representante de los regidores del ayuntamiento;*
- VI. Los titulares de las dependencias municipales, a invitación del Presidente Municipal o por el Coordinador General, según la materia de que se trate; y*
- VII. Los representantes de los sectores social y privado, por invitación del Presidente Municipal.”³⁹*

Dentro del foro de consulta municipal, es importante que se invite de manera expresa a los representantes de organizaciones mayoritarias de trabajadores, empresarios, sociedades, cooperativas y de instituciones de educación superior e investigación que funcionen en el municipio, donde se puedan analizar las necesidades de este.

“ARTICULO 100. Serán funciones del COPLADEM:

- I. Orientar el desarrollo del municipio en congruencia con los planes y programas estatales y nacionales;*
- II. Promover la participación de los diversos sectores sociales y el propio sector público municipal, en la elaboración, seguimiento y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo;*

³⁹ México-Querétaro: Ley de Planeación del Estado de Querétaro. Diario Oficial 30 de mayo de 2016, P.O. No. 36.

- III. Captar las demandas sociales a través de los Consejos Municipales de Participación Social, del CODEMUN y las demás comisiones y organismos que surjan en el seno del COPLADEM;*
- IV. Coordinar el proceso de planeación - programación de la obra pública del municipio a través de la recepción de propuestas concretas avaladas por la organización social de las comunidades y la de los diversos sectores por conducto de los Consejos Municipales de Participación Social y del CODEMUN;*
- V. Promover la elaboración de programas de desarrollo regionales en el caso que de esta forma se haya dividido al municipio, sectoriales y comunitarios como insumos de la planeación municipal;*
- VI. Analizar, evaluar y validar la propuesta de obra pública y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal presentada por el Consejo de Desarrollo Municipal; y*
- VII. Las demás que establece la Ley de Planeación del Estado y la Ley Orgánica Municipal.*⁴⁰

Cabe mencionar que más allá de la elaboración y voto por cada uno de los actores en las sesiones presenciadas donde se da mayor credibilidad a lo establecido en el plan, es de suma importancia la supervisión y asesoría técnica en proyectos y programas para el desarrollo del municipio, así como la vigilancia del mismo.

Las funciones de cada uno de los integrantes son significativas, debido a que en las sesiones se establecen y ejecutan medidas de control y vigilancia administrativa, contable y financiera de los recursos aprobados para el programa de obra pública y acciones del COPLADEM; así como participar en la propuesta anual de la obra pública y acciones a efectuarse en el municipio; dando seguimiento a los acuerdos.

⁴⁰ *Ibídem.*

“ARTICULO 107. Los representantes de las dependencias estatales y federales tendrán las siguientes funciones:

- I. Asesorar a los miembros del COPLADEM en la formulación de proyectos y programas sectoriales a ejecutarse en el municipio;*
- II. Apoyar la evaluación de los programas en el área de su competencia; y*
- III. Apoyar en la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas en el área de su competencia.*

ARTICULO 108. Las autoridades locales tendrán la atribución de presentar las propuestas de los ciudadanos ante el seno de los Consejos Municipales de Participación Social para su revisión y en su caso, para aprobación ante el COPLADEM.”⁴¹

Es fundamental que los representantes de cada una de las comisiones, participen con voz y voto en la sesiones del del COPLADEM y de la Comisión Permanente; donde presentaran propuestas, proyectos y programas de carácter social y darán seguimiento en lo que a su área corresponda de los acuerdos tomados en relación a proyectos aprobados.

3.3 CONVENIO DE COORDINACIÓN ESTADO-MUNICIPIO.

Convenio celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos: programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio; promoción y fomento económico; coordinación y asesoría hacendaria; administración de obras y servicios públicos; adquisición y suministro de bienes municipales.

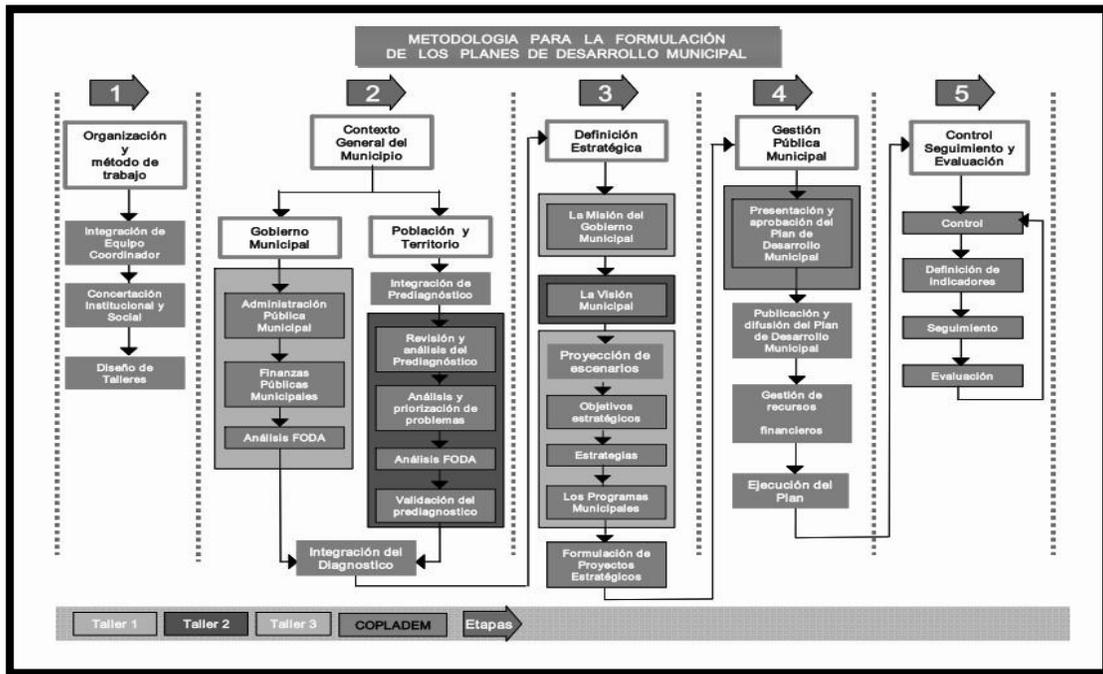
⁴¹ *Ibídem.*

Los Convenios son los instrumentos operativos de la planeación municipal y representan una figura novedosa para la colaboración entre el estado y el municipio; donde el plan municipal de desarrollo es instrumento estratégico, mientras que el presupuesto municipal es instrumento operativo.

Instrumentos estratégicos. Identifican los objetivos que se quieren alcanzar a largo y mediano plazo, y trazan algunas medidas para llegar a estos. Su formulación se realiza a través de un proceso concertado entre actores gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado del municipio (instrumento estratégico 3 años: un plan municipal de desarrollo).

Figura 1.1.

Metodología para la formulación de los planes de desarrollo municipal.



Fuente: Elaboración con información de guías técnicas municipales del Instituto Nacional de Administración Pública.

Instrumentos operativos. Sirven para llevar a la práctica las directrices estratégicas, ya que proporcionan el detalle para asegurar la implementación del plan municipal de desarrollo y avanzar hacia los objetivos en un año específico, por ejemplo como instrumentos operativos: tres planes operativos municipales.

3.4 PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE MUNICIPAL DE DESARROLLO.

Un municipio sostenible es aquel que permite a todos sus ciudadanos satisfacer sus necesidades básicas ahora y en el futuro, respeta a los límites, contribuye a una sociedad justa, fuerte y saludable, a una economía sostenible y promueve la buena gobernabilidad, son el resultado de la visión y acción de la planeación ejecutada por el ayuntamiento.

Dentro de las tareas básicas con las que cuenta gobierno consiste en el desarrollo de sus municipios, es decir, busca los medios ideales para lograr sus objetivos y, finalmente realizarlos. Esto es que para que prospere una nación, entidad federativa o municipio, es trascendental formular planes que cumplan con los requisitos precisos, considerando diferentes planteamientos, tales como: ¿Qué tenemos o con qué contamos?; ¿Qué queremos?, ¿Hacia dónde vamos?, ¿Cuándo llegaremos?, ¿A quién beneficiaremos?

En un ordenamiento se señala que *“la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades de los gobiernos municipales.”*⁴², la planeación es una tarea indispensable del ayuntamiento, sin la cual sería improbable lograr un mejor y adecuado cumplimiento de otras de sus funciones, las cuales, en el caso de nuestro país, tienen que estar apegadas a la

⁴² Ley de Planeación para el Estado de Guerrero, Artículo 2p. visible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/03/LPLANEAEG165.pdf> citado 06 de diciembre de 2016.

legalidad, para elaborar planes y programas que estén ubicados dentro de los márgenes del sistema nacional de planeación.

El Plan Municipal de Desarrollo establece la dirección estratégica y el compromiso con los ciudadanos durante una gestión de gobierno, centrado en aquellas acciones que son prioritarias para el desarrollo de todo el territorio municipal, incluyendo su área urbana y área rural.

3.4.1 FORMULACIÓN.

Por lo que respecta al proceso de planeación, la principal misión es el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales, para que puedan ejercer gestiones más transparentes, eficientes y participativas. Es por ello, que dentro de la planeación municipal, considero como un eje importante la formulación correcta del plan municipal de desarrollo.

Concretamente es el conjunto de actividades a desarrollar, para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo y los programas municipales. El conocimiento de la realidad municipal y la identificación de limitaciones y potencialidades, nos acercara a proyectar alternativas de solución para cada una de las dificultades sectoriales destacadas. Dentro de este punto, es básico preguntarnos ¿Cómo? deseo que sea mi municipio, es decir, definir la visión a largo plazo del mismo.

Conforme a lo dispuesto en las leyes estatales de planeación y en la normatividad respectiva en el nivel municipal, corresponde a los ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo municipal. Por consiguiente, por conducto del COPLADEM, cada ayuntamiento tiene a su cargo elaborar el diagnóstico integral de la situación real del municipio, que debe incluir tanto la detección de las insuficiencias que han de resolverse mediante la actividad conjunta de la sociedad y del gobierno, como la enumeración jerarquizada de dichos problemas, y las

propuestas de solución deseables y factibles. La administración municipal en coordinación con el respectivo COPLADEM, elabora el Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las entidades y dependencias municipales, estatales y federales, así como los planteamientos formulados por los grupos interesados. Dentro de un plazo que varía de tres meses contados a partir de la inauguración del ayuntamiento que lo elabora, dicho documento, en el que deben constar las áreas susceptibles de ser desarrolladas, las estrategias a utilizar y las medidas para solucionar, debe estar aprobado y publicado en el periódico oficial del estado del que el municipio forma parte, sin que su vigencia pueda exceder del período que dicho ayuntamiento le corresponda.

La metodología propuesta para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se basa en la planeación estratégica, a partir del análisis de los factores que inciden en el desarrollo municipal se identifican los inconvenientes prioritarios y se precisa una estrategia. De este modo, “las actividades que comprende la etapa de formulación son las siguientes: elaboración de diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del municipio; definición de objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente o necesario; señalamiento de estrategias y políticas a seguir, para establecer cómo y de qué manera se lograrán los objetivos propuestos; especialización de las áreas o partes del plan que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración; compatibilización de los programas operativos anuales (incluyendo sus metas) con el Plan Municipal de Desarrollo; definición de los responsables de la elaboración del plan municipal, así como los recursos necesarios para ello; determinar las metas de corto y mediano plazo; previsión de recursos; concertación con grupos sociales.”⁴³

⁴³ *La planeación del desarrollo municipal*. Visible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf , citado 10 de diciembre del 2016.

3.4.2 DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.

Corresponde al ayuntamiento, en sesión de cabildo, analizar el contenido del plan y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo.

Una vez aprobado por el ayuntamiento, éste se hace responsable de vigilar su correcta ejecución. El presidente municipal, lo presentará ante cabildo para aprobación y posterior impresión, difusión y divulgación.

3.4.3 EJECUCIÓN.

Las premisas establecidas en el plan se traducirán en acciones concretas mediante programas operativos que es un programa de acción de corto plazo, que surge del plan de largo plazo, contiene los objetivos, estrategias, metas y acciones que permiten la asignación de recursos humanos y materiales, que ayudaran para que sea posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico. Para esto se hace necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el plan.

Dentro de esta etapa de ejecución, es primordial que los responsables del Gobierno Municipal se apeguen a lo determinado en los expedientes técnicos de los proyectos a fin de alcanzar los objetivos del plan.

Una vez aprobados el plan y los programas, su cumplimiento es obligatorio para las dependencias de la administración pública municipal; con las autoridades estatales y federales su ejecución debe convenirse; y concertar su cumplimiento respecto al sector social y los articulares.

Cumplimiento obligatorio. En el ámbito de sus respectivas competencias, las dependencias de la administración pública municipal planean y conducen sus actividades con sujeción a los objetivos y metas primordiales de la planeación del desarrollo. Por lo tanto en los proyectos de iniciativas de leyes, y en los de los

reglamentos, decretos y acuerdos que prepare el ayuntamiento, deben señalarse las relaciones que existen entre los proyectos de que se trata, y el plan y los programas que de él emanan. En cumplimiento de esta disposición, al enviar a los respectivos congresos estatales sus iniciativas de leyes de hacienda e ingresos, informando el contenido general de ellas y su relación con el programa operativo anual elaborado para la ejecución del plan municipal de desarrollo.

Cumplimiento coordinado. Para ajustar los recursos estatales y federales a las necesidades municipales, se precisa de una coordinación interinstitucional que haga compatibles las políticas públicas de la Federación y de los estados con las exigencias básicas de las subdivisiones políticas de éstos, con el fin de impulsar el desarrollo regional y fortalecer a las entidades federadas mejorando sus condiciones económicas, es imprescindible que los respectivos ayuntamientos promuevan el desarrollo municipal por medio de planes en los que atendiendo las demandas de sus comunidades, se prevean acciones basadas, tanto en los recursos propios como en los apoyos estatales y federales. Dichos pactos implican una concentración de esfuerzos y de recursos financieros, por lo tanto, al preparar el presupuesto municipal deben considerarse, tanto las acciones coordinadas, como las obras y servicios de competencia municipal incluidas en los respectivos planes estatales de desarrollo.

Cumplimiento concertado. Con el fin de conjuntar esfuerzos para procurar el progreso de los municipios, debe darse a la participación ciudadana un impulso que se refleje en un mayor número de obras y acciones comunitarias, tanto en la planeación como en la ejecución y la vigilancia de las obras y los servicios municipales, por lo que es importante vincular a la sociedad con las acciones de gobierno, con el propósito de que participe en la ejecución del plan y sus programas, y determine la eficacia de las acciones administrativas, ya que la población es la única que puede precisar si la operación del programa coincidió con los objetivos previstos.

3.4.4 CONTROL.

Consiste en acciones para identificar el grado de cumplimiento del plan y la evolución de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido. Se constituirá por las actividades dirigidas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige, para lo cual se requiere contar con información sobre el avance operativo, es decir, sobre el avance físico y financiero de las obras y acciones, los programas y los compromisos establecidos en el plan, en relación con las metas y los recursos utilizados, con el objeto de corregir, oportunamente desviaciones, insuficiencias en las etapas de formulación, ejecución y evaluación y poder ejecutar planes de acción que permitan eliminar o minimizar estas variaciones.

La verificación del cumplimiento de plan municipal de desarrollo se hace tanto en el nivel administrativo como legislativo.

Control administrativo.

Con el fin de cerciorarse de los avances logrados, el COPLADEM lleva a cabo la evaluación y seguimiento de la ejecución del plan y de los programas que de él derivan, para lo cual verifica periódicamente la relación existente entre los resultados del cumplimiento de los programas y del ejercicio del presupuesto, con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

Control legislativo.

Para que el Congreso del estado esté en condiciones de evaluar el resultado de las acciones realizadas en relación con las necesidades señaladas como prioritarias en el plan municipal de desarrollo, cuya satisfacción se constituyó como meta del sistema municipal de planeación, la cuenta pública que el municipio rinda debe relacionarse con las decisiones tomadas para la ejecución del plan municipal de desarrollo, y la de los programas a los que el mismo de nacimiento.

Concatenando los planes estatales y municipales de desarrollo con la planeación global, sectorial e institucional de la administración pública federal, los gobiernos de

las entidades federativas pretenden promover y administrar su propio proceso de desarrollo. Al organizar sistemas de planeación dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, los estados y municipios buscan evolucionar a la par que el gobierno federal.

3.4.5 EVALUACIÓN.

En esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación. La evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron.

Para darle validez a la planeación y confrontar los resultados con los objetivos, la ciudadanía debe poder constatar en todo momento si la aplicación de los programas operativos anuales concuerda con los objetivos previstos en el plan de desarrollo. Con este propósito, es importante evaluar periódicamente el funcionamiento de las acciones gubernamentales y verificar los resultados de las medidas aplicadas y el grado de satisfacción para los habitantes del municipio, determinando a qué sectores se benefició, y cuáles fueron las necesidades que no fue posible solucionar; para que tomando en cuenta las dificultades que se presentaron y considerando las características de cada municipio, con el fin de superar rezagos o carencias de cada sector en particular, en la planeación futura se incluyan distintas opciones o variaciones a los programas.

“La medición del desempeño es un proceso objetivo y sistemático para la recolección, el análisis y la utilización de la información con el fin de determinar cuán eficiente y eficaz se entregan los servicios y se logran los objetivos del gobierno local.

Insumo. Los indicadores de insumos dan seguimiento a todos los recursos utilizados en la presentación de trámite o servicio.

Producción (presentación del servicio). Indicadores que miden los trámites y servicios generados con los insumos provistos. Éstos miden la oferta de los

trámites y servicios que se proveen a los individuos. Los trámites y servicios generalmente están bajo el control total de la unidad que los provee.

Eficiencia. Indicadores que miden el rendimiento de los insumos con respecto a los trámites y servicios.

Eficacia. Indicadores que miden el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Resultado (impacto). Indicadores que miden el cambio sensible en la calidad de vida relacionada.”⁴⁴

En vista de que el plan municipal de desarrollo, se ejecuta a través de los planes operativos anuales, la evaluación del plan se realiza anualmente, precisamente cuando se evalúa la implementación del plan operativo anual del año anterior. Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes y programas municipales.

⁴⁴ *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 H. Ayuntamiento del Carmen.* Visible en: http://www.carmen.gob.mx/_Ayuntamiento/PMD%20Carmen%20BookFinal.pdf, citado 28 de diciembre de 2016.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS EJES RECTORES DEL PLAN
MUNICIPAL DE DESARROLLO PERIODO 2009-2012,
CADEREYTA DE MONTES, QUERÉTARO

El Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 de Cadereyta de Montes, Querétaro, constituyo el eje rector de las políticas públicas que se implementaron durante ese periodo de la administración. A continuación se presenta la correspondencia de los cuatro ejes contenidos en el plan con los resultados obtenidos dentro del mismo periodo.

Como primer punto abordamos los resultados del Foro de Participación Ciudadana para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012, llevado a cabo en el municipio de Cadereyta de Montes. El desarrollo de este ejercicio se efectuó el jueves 10 de diciembre del año 2009, con la participación de los ciudadanos del municipio por medio del cual expresaron sus propuestas, mismas que, sirvieron para el diseño de las políticas públicas y la toma de decisiones consideradas en el plan municipal de desarrollo.

La actividad del foro se dio instalando cuatro mesas de trabajo divididas en los siguientes temas: desarrollo económico; seguridad; atención ciudadana; desarrollo social.

4.1 RESULTADOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO (2009-2012).

La convocatoria para la asistencia al foro se realizó en todas las delegaciones municipales, *“el índice de participación por delegación fue: 74% de los participantes asistió de la zona centro, 11% participó población de la delegación de El Palmar, el 5% asistió de la delegación El Doctor y 3% asistieron de Vizarrón. Del total de participantes que asistieron al foro y participaron en las mesas de trabajo el 60% fueron del sexo masculino y 40%*

mujeres ciudadanos de nuestro Municipio, los cuales se ubicaron en las mesa de su interés.

Cuadro 1.1.

Datos generales Municipio Cadereyta de Montes.

Entidad Federativa:	Querétaro
Municipio:	Cadereyta de Montes
Datos Generales 2010.	
Número de localidades del municipio:	243
Superficie del municipio en kilómetros cuadrados:	1,348
Porcentaje de superficie que representa con respecto al Estado:	1152
Cabecera municipal:	Cadereyta de Montes
Población de la cabecera municipal:	13,347 Hombres: 6,315 Mujeres: 7,032
Coordenadas geográficas de la cabecera municipal:	Longitud: 99°48'54"O Latitud: 20°21'41"N Altitud: 2,041 msnm
Clasificación del municipio según tamaño de localidades:	Rural

Fuente: Elaboración propia con información de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Cuadro 1.2.

Distribución de la población del municipio de Cadereyta de Montes, 2010.

POBLACIÓN				
Población	Total	Total	Hombres	Mujeres
	00-04 años	7,303	3,756	3,547
	05 años y más	56,826	26,805	30,021
	No especificado	54	24	30
	18 años y más	37,569	17,146	20,423
	Rural	47,952	22,957	24,995
	Urbana	16,231	7,628	8,603
Localidades	Total	243		
	Rural	241		
	Urbana	2		

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, con base en INEGI.

Cuadro 1.3.

Localidades más pobladas del municipio de Cadereyta de Montes por sexo 2010.

MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES			
15 Localidades más pobladas del municipio de Cadereyta de Montes por sexo, 2010.			
Nombre de la localidad	Población total	Hombres	Mujeres
Cadereyta de Montes	13,347	6,315	7,032
El Palmar (Santa María del Palmar)	2,884	1,313	1,571
Vizarrón de Montes	2,235	1,109	1,126
Boye	1,975	980	995
Bella Vista del Río	1,955	882	1,073
San Javier	1,871	851	1,020
Villa Guerrero	1,651	795	856
Higuerillas	1,539	737	802
Boxasni	1,481	676	805
El Rincón	1,240	607	633
San Martín Florida	1,017	517	500
Puerto de Chiquihuite	1,002	467	535
Puerto del Salitre	868	425	443
Zituní	862	404	458

Santa Bárbara	809	396	413
---------------	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, con base en INEGI 2011.

Cuadro 1.4.

Grado de marginación del municipio de Cadereyta de Montes y sus 10 localidades con mayor grado de marginación, 2010.

GRADO DE MARGINACIÓN DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES Y SUS 10 LOCALIDADES CON MAYOR GRADO DE MARGINACIÓN, 2010.		
Nombre de la localidad	Población total	Grado de marginación
Municipio de Cadereyta	64,183	Medio
Domuhi	12	Muy alto
Valle del Solis	7	
Puerto del Zenthé	57	
El Naranja	58	
Adjuntitas Uno	28	
Vega de Ramírez	72	
Loma de San Pedro	53	
Santa Mónica	10	
Los Martínez	56	
El Zothi (La Calera)	21	

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, con base en INEGI 2011.

Las propuestas que surgieron de las mesas de trabajo se colocaron en cuatro grandes temas los cuales fueron: Buen Gobierno y Atención Ciudadana en este rubro se ingresaron 19 propuestas, Empleo y Desarrollo Económico obtuvo 30, Desarrollo Social Medio Ambiente se instituyeron 29 y Seguridad y Legalidad se recibieron 29 propuestas.”⁴⁵

A partir de los resultados obtenidos se desglosó la misión y visión de la administración pública 2009-2012, en donde se establecieron la táctica de desarrollo, conformada por cuatro ejes estratégicos de gobierno; los objetivos generales y las líneas principales de cada eje, siendo todo lo anterior la base para constituir la misión gubernamental de dicha administración 2009-2012.

⁴⁵ *Plan Municipal de Desarrollo* (Cadereyta de Montes, Querétaro, p. 80. 2009-2012).

Es lamentable que de las nueve delegaciones con las que cuenta el municipio de Cadereyta de Montes, únicamente participaron tres para llevar a cabo las mesas de trabajo, lo anterior refleja la falta de compromiso por las autoridades para que la participación de la sociedad tenga apertura amplia a poder dar propuestas reales que deben llevarse a cabo dentro del territorio comprendido.

Se deben dejar atrás la idea de que la administración pública es únicamente utilizada para solicitarle apoyos, sino que también tiene espacios a propuestas ciudadanas para ser ejecutadas durante el periodo de gobierno.

4.2 ANÁLISIS DE EFICACIA DE LOS EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO (2009-2012).

El aseguramiento de generar las condiciones necesarias que contribuyen al desarrollo humano integral para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del municipio, depende en la puesta en marcha de los ejes estratégicos del gobierno municipal.

Los ejes estratégicos del plan municipal de desarrollo del periodo 2009-2012 del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, se conformaron por una serie de acciones nombradas líneas estratégicas, donde coincidieron las demandas sociales, convirtiéndose el plan en un documento técnico en el que se establecieron no sólo el qué, sino el cómo, cuándo, cuánto, dónde y porqué.

El actual documento, se inicia con un abordaje a lo establecido dentro de los cuatro ejes y posteriormente un análisis autorreferencial teniendo como base los resultados proporcionados de la Síntesis Estadística Municipal y los informes de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, espero que sea una aportación al mejoramiento del municipio para que supere la improvisación, incremente la transparencia y se convierta en agente generador del progreso local, creando capacidades internas para ofrecer mejores servicios, mediante una gestión administrativa eficiente y fortaleciendo las relaciones interinstitucionales y

comunitarias, todas estas acciones, en el marco de una buena planeación estratégica, ya que el desarrollo del estado se va a dar en la medida en que sus municipios se desarrollen.

Por último, quiero puntualizar que el propósito de este trabajo incluye la emisión de conclusiones y recomendaciones útiles al momento de considerar al plan municipal de desarrollo como una herramienta eficaz de gestión, seguimiento y evaluación, para contribuir a un gobierno más eficiente y democrático trascendiendo a las demás administraciones municipales de Cadereyta de Montes.

4.2.1 EJE I SEGURIDAD CON EFICIENCIA.

La estrategia propuesta por el plan municipal de desarrollo garantiza que la sociedad tenga la confianza en que sus autoridades están para proteger y preservar la paz social: impulsando mecanismos de orientación vial; prevención de delitos sexuales; profesionalización de los agentes de seguridad e incrementando el número de elementos para la cobertura; así como renovando el equipamiento de las áreas y también poder unir lazos con la sociedad para conocer sus necesidades en las diferentes delegaciones, llevando a cabo reuniones de manera continua; estableciendo módulos de seguridad en lugares estratégicos mediante la gestión ante el gobierno del estado.

El tema de la seguridad dentro del plan se aborda en un eje central y seis líneas de acción, su objetivo es centrado en la capacitación permanente, coordinación con los órdenes de gobierno y cercanía con la población. El conjunto de líneas de acción se agrupan más en estrategias situacionales, que en la propuesta de disminución con indicadores puntuales, basados en las denuncias.

La postura a la profesionalización con respecto a los cuerpos policiacos es positiva, pero la renovación de la confianza debe ser exhaustiva para eliminar la corrupción e impunidad. Las propuestas realizadas dentro del eje no citan los programas

estatales o nacionales con los cuales se verán abordadas la prevención de la delincuencia o violencia.

Es así como se presenta en base a los indicadores dentro de la síntesis estadística municipal, una correlación con las líneas de acción trazadas dentro del plan municipal de desarrollo 2009-2015.

Cuadro 2.1. Indicadores correlacionados con eje I del plan municipal de desarrollo.

INDICADORES ESTRATEGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2009-2012					
EJE I SEGURIDAD CON EFICIENCIA					
Indicador	Frecuencia	Meta 2012	Línea base 2009	Resultado 2012	Fuente
Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas por tipo de accidente	Anual	Impulsar mecanismos de orientación vial, prevenir problemas sociales	264 accidentes	293 accidentes	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del fuero común	Anual	Impulsar la prevención del delito	278 delitos	412 delitos	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Delitos sexuales	Anual	Abatir los delitos sexuales	13 delitos	16 delitos	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Violación	Anual	Atender las diferentes problemáticas sociales	0	3	SIMBAD-Síntesis estadística municipal

Procuración de justicia e incidencia delictiva, robo	Anual	Proporcionar una respuesta inmediata en una situación de emergencia	80	193	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
---	-------	---	----	-----	---------------------------------------

Golpes y lesiones	Anual	Mantener comunicación efectiva con los sectores de las delegaciones	32	22	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Violencia familiar	Anual	Unir lazos con la sociedad para conocer sus necesidades en las diferentes delegaciones	0	3	SIMBAD-Síntesis estadística municipal

Fuente: Elaboración propia con información de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado.

4.2.2 EJE II DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE.

Dentro del presente eje, su objetivo reside en contribuir a elevar la calidad de vida de la población mediante el logro de la competitividad efectiva del municipio, como un modelo de éxito en el estado, que genera la permanencia de los ciudadanos dentro del territorio; asimismo fomentar la cultura del cuidado al medio ambiente; diseñando programas de educación ambiental por sectores en la población, realizando programas de reforestación, promoviendo el cuidado del agua, respetando las áreas de protección ecológica; vinculando a los productores y emprendedores con programas municipales, federales y estatales e incentivando la inversión de capital público o privado en proyectos de impacto regional, de igual manera genera opciones de empleo a través de proyectos productivos, diseñando y ejecutando un programa municipal de capacitación por área productiva y finalmente gestionar apoyos y recursos a través de instituciones u organizaciones. Tal desarrollo aspira a fomentar la cultura del medio ambiente, sin mencionar cantidades o cobertura, ya que no tiene metas o unidades de medida ni indicadores. Ahora bien, considero que el desarrollo sustentable también debe incorporar el aumento del bienestar individual y colectivo, todo ello a través de indicadores económicos y políticos ligados al proceso de mayor o menor crecimiento económico y redistribución de la riqueza; asimismo, poder elevar el nivel de industrialización, lo

que en un futuro es el detonante para determinar una categorización de municipio desarrollado o en vías de desarrollo.

Figura 1.2

Población de 12 años y más en el municipio de Cadereyta de Montes por sexo y grupos de edad según condición de actividad económica y de ocupación, 2010.

Sexo	Grupos de edad	Población de 12 años y más	Condición de actividad económica				
			Población económicamente activa			Población no económicamente activa	No especificado
			Total	Ocupada	Desocupada		
Total	Total	46,234	22,033	20,010	2,023	24,052	149
	12-14 años	4,105	234	194	40	3,867	4
	15 a 29 años	17,420	8,885	7,909	976	8,489	46
	30 a 59 años	19,650	11,417	10,497	920	8,181	52
	60 años y más	5,059	1,497	1,410	87	3,515	47
Hombres	Total	21,460	15,733	13,959	1,774	5,643	84
	12-14 años	2,044	161	135	26	1,881	2
	15 a 29 años	8,070	5,916	5,103	813	2,136	18
	30 a 59 años	9,039	8,408	7,559	849	606	25
	60 años y más	2,307	1,248	1,162	86	1,020	39
Mujeres	Total	24,774	6,300	6,051	249	18,409	65
	12-14 años	2,061	73	59	14	1,986	2
	15 a 29 años	9,350	2,969	2,806	163	6,353	28
	30 a 59 años	10,611	3,009	2,938	71	7,575	27
	60 años y más	2,752	249	248	1	2,495	8

Fuente: Consejo Estatal de Población, estimación propia con base en INEGI 2011.

Cuadro 2.2

Indicadores correlacionados con eje II del plan municipal de desarrollo.

INDICADORES ESTRATEGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2009-2012					
EJE II DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE					
Indicador	Frecuencia	Meta 2012	Línea base 2009	Resultado 2012	Fuente
Superficie reforestada (Hectáreas)	Anual	Hacer programas de reforestación	719	1438	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Árboles plantados	Anual	Cuidar el impacto al medio ambiente en los desarrollos urbanos	596 060	966 100	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Denuncias recibidas en materia ambiental	Anual	Respetar las áreas de protección ecológica y de reserva natural	8	15	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Superficie sembrada por principales cultivos (Hectáreas)	Anual	Vincular a los productores con la banca de desarrollo	8 751	7 133	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Monto pagado por el PROCAMPO (Miles de pesos)	Anual	Vincular a productores y emprendedores con programas municipales, federales y estatales	9 339	9 135	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Productores beneficiados por el PROCAMPO	Anual	Promover e informar a la población las opciones de apoyo y sus requerimientos	2 983	3 021	SIMBAD-Síntesis estadística municipal

Infraestructura comercial, tiendas Diconsa	Anual	Gestionar apoyos	37	42	SIMBAD- Síntesis estadística municipal
---	-------	------------------	----	----	--

Familias beneficiadas con Liconsa	Anual	Incluir en el esquema sistema-producto a los comités para proporcionar valor agregado a sus productos y acceder a programas federales	1819	2079	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Establecimientos de preparación y servicio de alimentos y bebidas	Anual	Promover un espacio de venta directa	24	25	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Programa de desarrollo humano oportunidades, familias beneficiarias	Anual	Promover e informar a la población las opciones de apoyo y sus requerimientos	6097	6244	SIMBAD-Síntesis estadística municipal

Fuente: Elaboración propia con información de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado.

Del análisis anterior es posible concluir que el desarrollo económico sustentable solo respondió a las inercias institucionales, sin un alto impacto dentro del municipio, ya que es el municipio un espacio, territorio y gobierno desde donde y en donde se generan las actividades económico-empresariales del país, no solo es el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, sino el responsable de atender sus necesidades, proporcionar servicios y asegurar su desarrollo, por ello con base en sus facultades, consolidar su relación con los actores de la vida económica política y social de la localidad, el establecimiento de relaciones intergubernamentales para contribuir al desarrollo del estado en su conjunto, potenciar sus capacidades y aprovechar las oportunidades pues es la vía para hacer frente a los retos de la globalidad.

4.2.3 EJE III SOCIEDAD CON CALIDAD DE VIDA.

Como objetivo primordial, establece mejorar el nivel de calidad de vida de la población, mediante el bien común, promoviendo la asistencia de la sociedad a la casa de la cultura; fortalecimiento de los canales y sistemas de atención ciudadana; atención de las necesidades prioritarias, diseño de estrategias de comunicación para las campañas de prevención de la salud; vínculos delegacionales para programas y proyectos; proyecto de recolección de basura para cubrir todas las comunidades del municipio; capacitación del personal en las áreas para una mejor eficiencia; establecimiento de programas deportivos y recreativos para toda la población y finalmente la promoción de una área para que ejecute los programas estatales y federales, en los cuales se puedan bajar recursos y apoyos de los diferentes esquemas.

Cuadro 2.3. Indicadores correlacionados con eje III del plan municipal de desarrollo.

INDICADORES ESTRATEGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2009-2012					
EJE III SOCIEDAD CON CALIDAD DE VIDA					
Indicador	Frecuencia	Meta 2012	Línea base 2009	Resultado 2012	Fuente
Talleres	Anual	Promover los talleres culturales desde las escuelas de nivel básico y medio	27	9	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
No sabe leer ni escribir, hombres y mujeres	Anual	Sociedad con calidad de vida	7474	7474	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Crédito en programas de vivienda	Anual	Con la observación y atención de las necesidades prioritarias, realizar programas de	354	521	SIMBAD-Síntesis estadística municipal

		realidad social		
--	--	-----------------	--	--

Localidades con red de distribución de agua entubada	Anual	Prestación de servicios públicos	105	116	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Localidades con el servicio de drenaje y alcantarillado	Anual	Generar programas y proyectos de desarrollo sustentados en el análisis de la realidad social	20	28	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Localidades con el servicio de energía eléctrica	Anual	Conocer el diagnóstico social y actualizarlo con base a las necesidades que plantea la sociedad	105	116	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Parques de juegos infantiles	Anual	Establecer lugares recreativos para toda la población	8	4	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Jardines vecinales	Anual	Establecer lugares de recreación para todas las delegaciones del municipio	20	19	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Seguro popular	Anual	Identificar a los grupos más vulnerables para brindar ayuda que requieren	13058	12771	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
Consultas por unidad médica	Anual	Fortalecer áreas de salud	9 889.6	10 718.3	SIMBAD-Síntesis estadística municipal

Población usuaria derecho-habiente	Anual	Diseñar estrategias para la prevención de la salud	62 443	61 2017	SIMBAD-Síntesis estadística municipal
---	-------	--	--------	---------	---------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con información de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado

Figura 1.3.
Servicios de salud.

	Derechohabiente		No Derechohabiente		No Especificado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	Total	22,851	26,541	7,682	7,000	52
IMSS	2,735	2,687				
ISSSTE	910	1,097				
ISSSTE Estatal	19	19				
Pemex, Defensa o Seguro Popular o para una Nueva Generación	9	6				
Institución Privada	19,243	22,762				
Otra Institución	57	51				
	43	46				

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, en base en INEGI.

Referido eje III no posee un sistema de indicadores base que permita medir los logros del plan municipal de desarrollo, el municipio debe demostrar que tienen capacidad para manejar más competencias y más recursos, mediante un diagnóstico de campo en las 243 comunidades que le competen, se propone la cultura de la planificación como método exitoso para el desarrollo municipal sobre tiempo establecido.

Figura 1.4.
Discapacidad

DISCAPACIDAD						
	Con Limitación en la Actividad		Sin Limitación en la Actividad		No Especificado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	1,692	1,595	28,781	31,854	112	149
Caminar o Moverse	882	892				
Ver	485	523				
Escuchar	287	228				
Hablar o Comunicarse	246	187				
Atender el Cuidado Personal	125	94				
Poner Atención o Aprender	113	97				
Mental	139	96				

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, en base en INEGI.

Figura 1.5.
Características económicas.

CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS												
	Población de 12 años y Más		Población Económicamente Activa						Población No Económicamente Activa		No Especificado	
	Hombres	Mujeres	Total		Ocupada		Desocupada		Activa		Hombres	Mujeres
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Total	21,460	24,774	15,733	6,300	13,959	6,051	1,774	249	5,643	18,409	84	65
Sin Escolaridad y Preescolar	2,144	3,242	1,299	338	1,151	327	148	11	811	2,888	34	16
Primaria	9,867	10,911	7,645	2,345	6,754	2,257	891	88	2,194	8,544	28	22
Secundaria Incompleta	1,882	1,708	708	160	618	148	90	12	1,171	1,546	3	2
Secundaria Completa	4,533	5,052	4,019	1,684	3,537	1,606	482	78	505	3,358	9	10
Estudios Técnicos o Comerciales con Primaria Terminada	11	41	7	21	6	21	1	0	4	20	0	0
Educación Media Superior	2,017	2,708	1,287	1,072	1,164	1,028	123	44	724	1,630	6	6
Educación Superior	972	1,061	748	656	710	640	38	16	223	402	1	3
No Especificado	34	51	20	24	19	24	1	0	11	21	3	6

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, en base en INEGI.

Figura 1.6.
Lengua indígena

LENGUA INDÍGENA							
	Población de 3 años y Más	Habla Lengua Indígena				No Habla Lengua Indígena	No Especificado
		Total	Habla Español	No Habla Español	No Especificado		
Total	59,765	1,244	1,143	0	101	58,357	164
Hombres	28,328	619	560	0	59	27,626	83
Mujeres	31,437	625	583	0	42	30,731	81

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, en base en INEGI.

Definitivamente existen herramientas administrativas, técnicas y financieras, dentro de la elaboración y ejecución de un plan municipal de desarrollo; que se deben utilizar para generar políticas públicas que realmente beneficien a los destinatarios de las mismas y a las cuales se les pueda valorar el alcance e impacto, pues sería deseable poner énfasis en la evaluación de sus resultados.

Figura 1.7.
Migración

MIGRACIÓN			
Lugar de Nacimiento	Total	Hombres	Mujeres
Total	64,183	30,585	33,598
En la Entidad	58,383	28,012	30,371
En Otra Entidad	5,143	2,251	2,892
En los Estados Unidos de América	521	258	263
En Otro País	24	10	14
No Especificado	112	54	58

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Estatal de Población, en base en INEGI.

4.2.4 EJE IV EXCELENCIA EN EL GOBIERNO.

En cuanto a la excelencia dentro del gobierno, se propuso ejercer los recursos de manera adecuada con la participación de la ciudadanía, que incremente la calidad en los servicios que presta el gobierno, fomentando la confianza de los ciudadanos; aplicando los recursos de acuerdo a la normatividad, ejerciéndolos con una planeación y sistema de control, creando comités de participación ciudadana; así como ampliación de la información pública de ingresos y egresos en los sistemas y módulos de transparencia, dando a conocer los mecanismos para acceder a la información y difundir permanentemente los programas y proyectos del gobierno así como sus resultados.

Referido eje IV, establece líneas de acción que se quedaron en el olvido pues mediante los resultados elaborados por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro respecto a los periodos 01 de enero de 2010 al 30 de junio del año 2010; periodo 01 de enero del año 2012 al 30 de junio del 2012 y por ultimo 01 de julio del año 2012 al 30 de septiembre del año 2012, señalados resultados no se presentaron con la contundencia que se hubiera esperado de acuerdo al plan municipal de desarrollo 2009-2012.

Cuadro 2.4. Indicadores correlacionados con eje IV del plan municipal de desarrollo.

INDICADORES ESTRATEGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2009-2012			
EJE IV EXCELENCIA EN EL GOBIERNO			
Línea de acción	Frecuencia	Resultado del informe ESFE	Fuente
Aplicar los recursos de acuerdo a la normatividad	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido obtener la autorización del Ayuntamiento previamente a la realización de las modificaciones presupuesta les, en el periodo fiscalizado, consistentes en ampliaciones por la cantidad de \$32'855,297.61 (Treinta y dos millones ochocientos cincuenta y cinco mil doscientos noventa y siete	ESFE 01/01/10 al 30/06/10

		<p>pesos 61/100 M.N.), al 30 de junio de 2010 presenta 27 (Veintisiete) partidas sobregiradas, por \$3'186,145.28 (Tres millones ciento ochenta y seis mil ciento cuarenta y cinco pesos 28/100 M.N.), situación que evidencia que se otorgaron recursos no presupuestados, además de identificarse gastos personales realizados por servidores públicos en días inhábiles y por conceptos que nada tienen que ver con el objeto de la Administración Municipal.</p> <p>Observación 5.</p>	
Crear comités de participación ciudadana	Semestral	<p>Incumplimiento en virtud de haber omitido integrar e instalar, dentro de un plazo no mayor a 100 días naturales posteriores al inicio de la Administración 2009 - 2012 el Consejo Municipal de Seguridad Pública. Observación 7.</p>	<p>ESFE 01/01/10 al 30/06/10</p>
Capacidad al servidor público de desarrollando las habilidades en el cargo que ocupa	Semestral	<p>Incumplimiento en virtud de haber omitido formular y proponer al Ayuntamiento, el Programa de Seguridad Pública Municipal, para el Municipio de Cadereyta de Montes, Qro. Para su autorización a más tardar el 31 de marzo de 2010.</p> <p>Observación 6.</p>	<p>ESFE 01/01/10 al 30/06/10</p>
Transparencia y rendición de cuentas	Semestral	<p>Incumplimiento en virtud de haber omitido hacer del conocimiento de los ciudadanos, los montos que recibirían las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN - DF). Observación 8.</p>	<p>ESFE 01/01/10 al 30/06/10</p>
Establecer lineamientos de participación ciudadana	Semestral	<p>Incumplimiento en virtud de haber omitido dar cumplimiento al Decreto del 08 de septiembre de 2006, en el cual se creó el Instituto Municipal de la Juventud de Cadereyta de Montes, Qro., como un organismo descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al no otorgar y/o coadyuvar para que el Instituto posea un presupuesto propio, en su lugar depende al 100% del Ayuntamiento. Observación 10.</p>	<p>ESFE 01/01/10 al 30/06/10</p>

Crear mecanismos de evaluación	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido proporcionar al personal comisionado de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, la documentación e información siguiente, para su fiscalización: reportes de indicadores estratégicos y de gestión, así como estándares de calidad en el servicio, en su caso. Observación 11.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Ejercer los recursos con una planeación para su mejor aprovechamiento	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido proporcionar al personal comisionado de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, la documentación e información siguiente, para su fiscalización: Calendarización y/o programación de las obras a ejecutar durante el ejercicio 2010. Observación 11.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Capacitar al servidor público desarrollando las habilidades en el cargo que ocupa	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido proporcionar al personal comisionado de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado, la documentación e información siguiente, para su fiscalización: Informes detallados de todos los servicios contratados bajo el concepto de asesorías y capacitación, así como los resultados de los mismos, por un importe de \$799,975.46 (Setecientos noventa y nueve mil novecientos setenta y cinco pesos 46/100 M.N.). Observación 11.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Establecer lineamientos de participación ciudadana	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido elaborar y presentar por el COPLADEM, la propuesta inicial de obra del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM 2010); con lo que se acredita la nula participación de la sociedad para la elaboración de la propuesta inicial de obras FISM 2010, misf1Jaque tampoco fue aprobada por el Ayuntamiento. Observación 12.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Transparencia	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido elaborar el Programa de Desarrollo Institucional Municipal para el ejercicio 2010, que reúna los elementos básicos para constituirse en un instrumento de desarrollo del Municipio, y aun así aplicó en el rubro de Desarrollo Institucional un importe de \$185,020.00 (Ciento ochenta y cinco mil veinte pesos 00/100 M.N.). Observación 12.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10

Mantener sistemas de control	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido promover los mecanismos vigentes aplicables dentro de la entidad, correspondientes al buen funcionamiento del Municipio, toda vez que se encontraron las siguientes irregularidades: a) Los manuales de organización no se encuentran actualizados. b) Los organigramas no establecen la descripción correcta de los cargos operativos de las Direcciones, según el Diagrama de Flujo identificado como "Manual General de Organización". Observación 16.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Transparencia y rendición de cuentas	Semestral	Incumplimiento en virtud de observarse la limitación para acceder a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al gasto público registrado en obras públicas durante el primer semestre del año 2010. Observación 20.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Aplicar los recursos de acuerdo a la normatividad	Semestral	Incumplimiento en virtud de observarse el pago de proyectos de los cuales no se acreditó su existencia: Proyecto Ejecutivo de modernizo y ampliación de camino Chavarrías - El Doctor 11.04 km; Proyecto ejecutivo libramiento (Cadereyta). Observación 24.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Mantener sistemas de control y auditoria de obras y servicios	Semestral	Incumplimiento en virtud de observarse la adjudicación de contratos en favor de personas morales sin la experiencia o capacidad técnica requerida; "Proyecto Ejecutivo de modernizo y ampliación de camino Chavarrías - El Doctor 11.04 km. Observación 32.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
Mantener sistemas de control y auditoria de obras y servicios	Semestral	Incumplimiento virtud de observarse deficiencias en la supervisión de las obras: "Construcción de Pavimento de Empedrado con Mortero en Av. Del Roble San Gaspar; Rehabilitación de Empedrado en Calle El Paraíso-Los L1anitos; Construcción de aula en escuela primaria (San Bartola)" Observación 37.	ESFE 01/01/10 al 30/06/10

Transparencia y rendición de cuentas	Semestral	Incumplimiento en virtud de observarse que se aceptaron pagarés como garantía de cumplimiento de los contratos de arrendamiento, sin que tal	ESFE 01/01/10 al 30/06/10
---	-----------	--	------------------------------------

		tipo de documento corresponda a los previstos por la legislación aplicable. Observación 45.	
Transparencia y rendición de cuentas	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido solicitar al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cadereyta, Querétaro los informes que sobre el ejercicio de sus funciones debió rendir, correspondientes al primero y segundo trimestre. Observación 21.	ESFE 01/01/12 al 30/06/12
Transparencia	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido comprobar y justificar documentalmente el valor asignado de catorce de los inmuebles que posee y que forman parte de su patrimonio. Observación 25.	ESFE 01/01/12 al 30/06/12
Crear mecanismos de evaluación	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido entregar los informes de resultados de los trabajos de las comisiones, registrar los asuntos turnados a éstas y darles el seguimiento correspondiente, ya que en relación con los acuerdos que fueron aprobados por el ayuntamiento en el periodo que se fiscaliza, así como de los informes de resultados de los trabajos de las comisiones; se omite un sistema de registro y seguimiento de los acuerdos y asuntos turnados a cada una de éstas. Observación 29.	ESFE 01/01/12 al 30/06/12
Normatividad	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber omitido publicar, mantener actualizada y debidamente ordenada la normatividad municipal interna. Observación 34.	ESFE 01/01/12 al 30/06/12
Aplicar los recursos de acuerdo a la normatividad	Semestral	Incumplimiento en virtud de haber presentado deficiencias en la planeación, programación y presupuestación en las obras; Tu casa 2011; Construcción de techumbre en plaza cívica de la escuela primaria Tzibanza; Construcción de casa de salud en la comunidad de La Adarga; Construcción en la casa de salud de la comunidad El Pinalito. Observación 53.	ESFE 01/01/12 al 30/06/12

Fuente: Elaboración propia con información de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado.

Cuadro 2.5. Informe de resultados de la cuenta pública.

ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO				
Informe de resultados de la cuenta pública de la entidad denominada Cadereyta de Montes, Querétaro				
Número de oficio	Periodo revisado	Número de observaciones	Ingresos	Egresos
ESFE/1094	01 de enero al 30 de junio de 2010	45	\$ 116´ 210, 503.49	\$ 78´034,272.12
ESFE/2181	01 de enero al 30 de junio de 2012	67	\$ 194´436,011.00	\$ 88´526,633.56
ESFE/2315	01 de julio al 30 de septiembre de 2012	29	\$ 194´436, 011.00	\$118´077,249.54

Fuente: Elaboración propia con información de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado.

Ahora bien, es así como se analiza que el municipio como agente del desarrollo local, requiere profesionalizar a los servidores públicos e impulsar el servicio civil de carrera, modernización administrativa, promoción de la participación ciudadana como elemento sustancial de las acciones de gobierno y decisiones colegiadas y sobretodo consolidar la administración de las finanzas públicas municipales y la posibilidad de crear redes municipales, ppresupuestar con base en resultados, mediante la planeación fijando objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudio de factibilidad cultural; asignando recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinados con acciones y evaluando sus resultados.

4.3 ANÁLISIS AL CUMPLIMIENTO DEL MARCO JURÍDICO DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO PERIODO 2009-2012, CADEREYTA DE MONTES, QUERÉTARO.

Se hace un análisis para identificar si en sus procesos, estructura y forma cumple con los fundamentos jurídicos:

Federales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal de Planeación;

Estatales: Ley de Planeación para el Estado de Querétaro, Ley Orgánica Municipal del estado de Querétaro y Reglamento de la ley de planeación del estado de Querétaro.

Figura 1.8.

Marco Jurídico general del municipio.



El plan municipal de desarrollo como instrumento constitucional y democrático, es el elemento que da sentido y orden a la administración pública, deriva del Sistema Estatal de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El propósito del análisis es identificar por medio de un cuadro donde se resumen los fundamentos jurídicos, si se han cumplido o no y observaciones que lo determinan.

Cuadro 3.1. Análisis del marco jurídico del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) del municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.

MARCO JURÍDICO	CUMPLE PMD	OBSERVACIONES
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26		
Planeación Democrática	NO	Más que una norma debe verse como un plan de acción; ya que, obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima: sustentos firmes, que no se encierre en fórmulas rígidas, que este acompañado con el cambio social.
Planeación participativa que incluya diversos sectores	NO	En su metodología nos presenta el resultado de la investigación de campo de 596 encuestas realizadas a personas en edades de 15 años o más, en 64 comunidades de las 9 delegaciones con las que cuenta el municipio. Sin embargo, no describe la permanencia en tiempo y equilibrio entre los distintos sectores de la población, entre las diferentes ramas de actividad económica y las distintas regiones del municipio, que proyecten una consulta ciudadana específica para el crecimiento económico y social.
Ley de Planeación Federal		
Orden racional y sistemático de acciones	NO	Falta de conexión entre indicadores iniciales (pues no establecen una línea base) y proyección de la meta que se quiere alcanzar con las acciones establecidas dentro de los ejes rectores del plan municipal de desarrollo.
Contiene objetivos	SI	No obstante, los objetivos a los que se refiere no son medibles ni cuantificables, únicamente se establecen 19 líneas estratégicas que en recapitulación refieren a lo siguiente; fomentar el hábito de la lectura, realización de actividades culturales, establecer vínculos de cooperación con instancias del sector salud, atención especial a la área de educación, entre otras.
Contiene metas	SI	Relacionadas con los cuatro ejes rectores, descritas como acciones, sin embargo no señala temporalidad en las mismas, por lo que no se puede identificar su programación en tiempo ni su alcance. No establece indicadores de cómo medir los avances.

Contiene estrategias	SI	Las estrategias son programas generales de acción que llevan consigo compromisos de énfasis y recursos para alcanzar una meta. Dentro del plan municipal de desarrollo de identifican de los cuatro ejes 25 estrategias, más las “subestrategias ó acciones a seguir” las cuales son 71.
Contiene prioridades	NO	El termino prioridad únicamente se cita dentro del marco normativo.
Contiene asignación de recursos	NO	No existe ninguna información, acerca de los mecanismos utilizados para la distribución de los recursos.
Contiene asignación de responsabilidades	NO	Establece que el marco institucional está constituido por el conjunto de dependencias, pero no se designa la responsabilidad claramente, menos aún su forma de coordinación.
Contiene tiempos de ejecución	NO	No propone perdidos de ejecución.
Contiene mecanismos de coordinación	NO	La coordinación se entiende como la manera en que dos o más niveles de gobierno se organizan a través de sus instituciones para cumplir con las tareas que la sociedad ha conferido al Estado, pero desafortunadamente el plan municipal de desarrollo no establece los mecanismos a seguir.
Contiene mecanismos de evaluación	NO	No hay nada explícito y como no hay indicadores precisos, se dificulta la evaluación para sus administradores. La evaluación consiste en un uso racional y coherente de los recursos físicos, humanos y financieros, en el gasto en función de objetivos precisos alineados a programas de cada nivel de organización, asimismo es importante designar el área o comité que realice la evaluación periódica, utilizando indicadores que permitan el análisis y corrección, en su caso, de los avances o desviaciones de las metas fijadas.
Ley de Planeación del Estado de Querétaro		
Colaboración de los Consejos Municipales	NO	Se observa una nula colaboración de consejos municipales para la elaboración del plan municipal de desarrollo.
Colaboración de la ciudadanía	SI	Presenta el resultado de la investigación de campo de 596 encuestas realizadas a personas de 15 años o más.

Contiene indicadores	NO	En el desarrollo de los ejes rectores no establece ningún indicador, a pesar de que los
-----------------------------	----	---

		indicadores constituyen una herramienta para medir el cumplimiento de los objetivos de cualquier proceso de planeación; pues ya que lo que no se mide no se puede controlar, y lo que no se controla no se puede gestionar. No se pueden tomar decisiones por simple intuición. Los indicadores mostrarán los puntos problemáticos del proceso y ayudarán a caracterizarlos, comprenderlos y confirmarlos.
Contiene mecanismos de administración	NO	No especifica a que dirección o comité se le facultara el dar seguimiento y evaluar citado plan municipal de desarrollo.
Contiene mecanismos de seguimientos	NO	Originalmente no se establecen los indicadores propios, con ello fue difícil darle un seguimiento preciso. Aun cuando sabemos que el mejoramiento continuo sólo es posible si se hace un seguimiento exhaustivo a cada punto que conforma el proceso. Las mediciones son las herramientas básicas no sólo para detectar las oportunidades de mejora, sino además para implementar las acciones.
Contiene mecanismos de evaluación	NO	No establece algo explícito y puntual, aun cuando es importante el respaldo local más amplio posible de la evaluación del plan municipal de desarrollo, además del establecimiento de un comité de supervisión que represente un amplio círculo de partes interesadas.
¿Es congruente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática?	NO	Solamente en lo elemental, pero falto priorizar el seguimiento y evaluación de la efectividad del plan municipal de desarrollo.
¿Se analizaron las propuestas ciudadanas y se integraron?	SI	Mediante las encuestas realizadas se integraron las propuestas de la ciudadanía.
¿Se aprobó en tiempo y forma?	SI	Aprobado el plan municipal de desarrollo en sesión de H. Ayuntamiento con fecha 30 de diciembre del año 2009.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro		

<p>¿El Plan Municipal de Desarrollo establece una planeación estratégica, los instrumentos, áreas responsables y plazos de ejecución?</p>	<p>NO</p>	<p>Dentro del citado plan no se establece una planeación integral de largo plazo, mucho menos menciona el período para dar cumplimiento a las metas establecidas dentro de los ejes o los responsables que tendrán a su cargo el logro de las metas. Dentro de este rubro es importante mencionar que la sociedad requiere del desarrollo de un proyecto en el municipio, visualizado a 3, 5, 10 o 20 años sin que los cambios de administración se interpongan con ello.</p>
--	-----------	---

Fuente: Elaboración propia con información del Marco Jurídico de la Constitución Política de México.

- En este análisis se demostró que a pesar de llevar a cabo la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo del periodo 2009-2012, no cumple con aspectos fundamentales dentro del marco jurídico para la planeación municipal:
- No cuenta con un comité de vigilancia para la ejecución, seguimiento, supervisión y evaluación en el ejercicio del gasto, cumplimiento de metas, transparencia, desarrollo económico desarrollo del municipio.
- No cuenta con un reglamento de planeación.
- Ausencia de indicadores de cada uno de los ejes principales.
- Exclusivamente se elabora el plan municipal de desarrollo como mero requisito sin que se adopte como un sistema que defina.
- Ausencia de instrumentos de gestión que incorporen una visión integral del desarrollo local.
- Ausencia de sistemas de planeación municipal.
- No tiene línea base.
- No tiene variables de medición.
- Se describen varias acciones a ejecutar sin una orientación coherente y sin poder identificar su alcance.

De lo anterior se deriva como principal problema, el no dar seguimiento al plan municipal de desarrollo teniendo como consecuencia la falta de planeación para el municipio, aun cuando la planeación sea una herramienta que puede construir un desarrollo democrático y con sustentabilidad.

CAPÍTULO V
PROPUESTA DE SOLUCIÓN DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN
DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES

5.1 EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

La ejecución del plan consiste en la instrumentación y realización concreta de los objetivos y de las acciones que se establecen dentro de las líneas estratégicas, a través de la aplicación de los recursos disponibles.

Mediante el seguimiento del plan municipal de desarrollo es importante, que al concluir cada año del gobierno local se haga un balance sobre el acatamiento de cada línea estratégica y su acción, para identificar algunos problemas en su instrumentación y realizar los ajustes necesarios.

Es necesario elaborar un panel de control mensual donde se encuentren descritas cada una de las líneas e indicadores que las componen, con la meta y el grado de cumplimiento alcanzado para que de esta forma se identifiquen aquellas en las cuales estuvimos por debajo de lo proyectado.

Cuadro 4.1.

Tablero de seguimiento de metas.

Metas e indicadores		Mes 1		Mes 2		Total
		Cantidad	%	Cantidad	%	
Meta 1	Indicador 1	Alcanzada		Alcanzada		
		Programada		Programada		
Meta 2	Indicador 2	Alcanzada		Alcanzada		
		Programada		Programada		
Meta 3	Indicador 3	Alcanzada		Alcanzada		
		Programada		Programada		

Con base a la tabla de seguimientos de metas o acciones concretas podremos identificar en cuales no alcanzamos lo programado y de esta manera identificaremos las causas de los incumplimientos y acciones a seguir.

Concretamente el seguimiento debe concebirse como la supervisión del avance físico y financiero de las obras públicas municipales, para conocer el cumplimiento de las metas y el monto real del gasto ejercido en relación con lo autorizado, aunado a la tabla de seguimiento se tiene que registrar un avance físico de los programas; un avance financiero igualmente de los programas y por ultimo un seguimiento retrospectivo de las obras públicas. Todo lo anterior con el propósito de disponer de información actualizada que nos permita detectar desviaciones respecto a la planeación, redefinir la estrategia y tomar una decisión inmediata.

Lo anterior en cumplimiento al Artículo 33, Inciso B, Fracción II que la letra cita:

“Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

II. De las entidades, municipios y demarcaciones territoriales:

a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de

información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;⁴⁶

La evaluación del desempeño guía a una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad por parte del gobierno local, y con ello poder reflexionar sobre su alineamiento con las metas y objetivos planteadas en los inicios de gestión, es decir, el desempeño es la magnitud de dicha alineación y la evaluación es el esfuerzo sistemático de comparar los resultados obtenidos y planificados.

Entre los beneficios de una evaluación del desempeño se tiene el establecimiento de criterios de asignación de recursos públicos en el logro de resultados; rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos en los resultados alcanzados; transparencia sobre la situación que guarda el quehacer gubernamental; y,

⁴⁶ México: Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Reforma: Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.

factibilidad en la toma de decisión de la aplicación de los recursos públicos de los gobernantes y los gobernados.”⁴⁷

Para una adecuada evaluación donde se pueda conocer el avance alcanzado es importante definir los criterios de evaluación, parámetros de medición, herramientas de recolección, periodos de la evaluación y metodología para incorporar los resultados.

Finalmente el propósito de este monitoreo; seguimiento y evaluación, es lograr una ejecución eficiente y efectiva de las líneas estratégicas establecidas dentro del plan municipal de desarrollo, por medio de una información inmediata que permita observar los efectos e impactos de los proyectos realizados.

5.1.1 INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Los indicadores de desempeño son esenciales, son aquellos datos que reflejan cuáles fueron las consecuencias de acciones tomadas en el pasado de la administración pública, la idea es que estos sienten las bases para acciones a tomar en el presente y en el futuro, también que nos permitan determinar si una meta de las líneas estratégicas del plan está siendo exitosa o si está cumpliendo con los objetivos, y así poder evaluar desempeño y resultados.

Es por ello que debemos revisar cómo construir los indicadores, con el fin de que podamos determinar si la planeación se está creando completamente.

Un indicador es una comparación entre dos o más tipos de datos que sirve para elaborar una medida cuantitativa o una observación cualitativa, permite el seguimiento y evaluación habitual de una variable, con la cual podemos identificar si estamos favoreciendo al cumplimiento de nuestra meta.

⁴⁷ OLIVERA GÓMEZ, Daniel Armando y Milagros Cano Flores. *La evaluación del desempeño a nivel municipal*. Citado el 17 de enero de 2017. Visible en: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2013/04/13CA201202.pdf>

Con respecto al nivel en que operan los indicadores utilizaremos los indicadores de gestión y los estratégicos.

“Indicador de desempeño: Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.

Figura 2.1
Indicador de desempeño



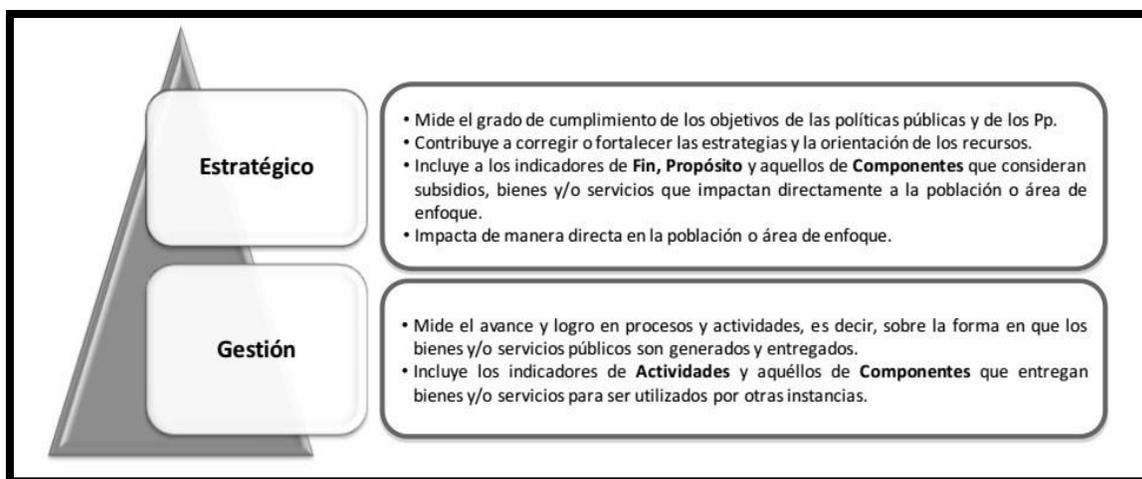
Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Indicador estratégico: mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas; contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque; impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

Indicador de gestión: miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados; incluye los indicadores de actividades y aquéllos de componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica que establece con claridad los objetivos de la política pública y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.”⁴⁸

Figura 3.1.
Tipos de indicadores



Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

En base a las definiciones citadas, los indicadores de gestión se aplican en un corto y mediano plazo utilizados para medir actividades, y los indicadores estratégicos se utilizan en el mediano y largo plazo encauzados al cumplimiento de los objetivos de

⁴⁸ *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, SHCP, CONEVAL, Junio 2010. citado el 19 de enero de 2017, p. 48. visible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/guia_indicadores_estrategicos.pdf

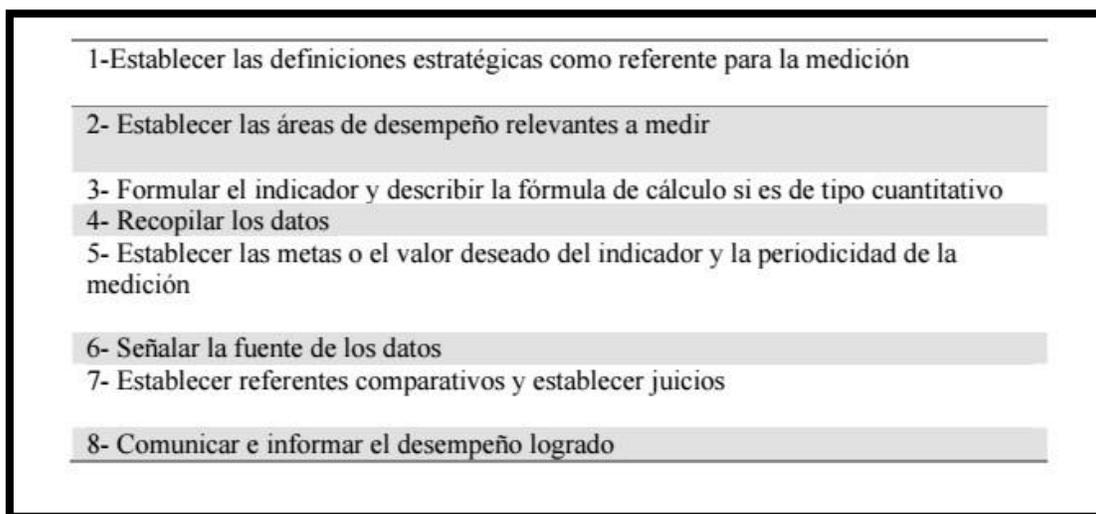
políticas públicas y programas, por último a partir de la línea base podremos establecer las metas del indicador.

5.1.2 ETAPAS EN LA ELABORACIÓN DE INDICADORES.

Como primer punto se debe revisar los objetivos que serán medidos, posteriormente establecer las medidas de desempeño claves, lo que consiste en especificar cuantos indicadores se van a construir.

Figura 4.1.

Pasos para la construcción de indicadores



Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Lo más factible reside en que los indicadores se limiten a una cantidad capaz de puntear a lo esencia y de atraer el interés de los usuarios a los que va dirigido, permitiendo conocer el desempeño de los procesos para confirmar si lo elaborado corresponde con lo planeado. Ahora bien, según el aspecto del logro de los objetivos que miden se recomienda que se asegure la valoración de los resultados alcanzados, por ello se distinguen las siguientes dimensiones de indicadores

Figura 4.2.

Clasificación de los indicadores según la dimensión que miden

Dimensión	Descripción	Ejemplo	Aplica preferentemente a:
Eficacia	Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.	Cobertura de vacunación en niños menores de 5 años.	<ul style="list-style-type: none"> • Fin • Propósito • Componente • Actividad
Eficiencia	Busca medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.	Costo promedio por apoyo entregado.	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito • Componente • Actividad
Calidad	Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.	Número de kilómetros conservados con nivel de seguridad 3	<ul style="list-style-type: none"> • Componente
Economía	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.	Porcentaje de recuperación de créditos.	<ul style="list-style-type: none"> • Componente • Actividad

Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Después de definir la dimensión de nuestro indicador, le asignaremos un nombre, que será la expresión que identificara al indicador y que exteriorizara lo que se desea medir con él. Le estructura básica para definir el indicador partirá desde el objetivo planteado y elementos descriptivos, definiendo claramente su utilidad.

Figura 4.3.

Ejemplo de nombre de indicador

Noción o Relación Aritmética	Complemento
Porcentaje	de polígonos Hábitat atendidos
Promedio	de hectáreas siniestradas por incendio
Tasa	de ahorro con la canasta básica
Índice	de Desarrollo Humano

Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Inmediatamente después de identificar lo que se va a medir con el indicador, se cumplirán criterios que validen su utilización:

Figura 4.4.

Criterios para la elección de indicadores

Claro	Los indicadores deben ser tan directos e inequívocos como sea posible; es decir, entendibles.
Relevante	Debe proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir; deben estar definidos sobre lo importante, con sentido práctico.
Económico	Todos los indicadores tienen costos e implicaciones para su construcción y medición; se deben elegir aquellos que estén disponibles a un costo razonable.
Monitoreable	Los indicadores deben poder sujetarse a una comprobación independiente.
Adecuado	Provee suficientes bases para medir. Un indicador no debería ser ni tan indirecto ni tan abstracto que estimar el desempeño se convierta en una tarea complicada y problemática.
Aportación Marginal	En el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Los criterios son tomados en cuenta para elegir o desechar indicadores, teniendo claro lo que pretendemos medir, pues eso indicara si estamos cumpliendo con la meta trazada, inmediatamente identificaremos las variables que forman al indicador y el tipo de medición que obtenemos mediante una fórmula, de las cuales existen diferentes tipos.

La fórmula de cálculo es la expresión del indicador en la que se establece la metodología para calcularlo, para ello, es importante tener en cuenta tres aspectos: qué se está midiendo, cuál es la medición que se debe utilizar (porcentaje, tasa de variación, promedio, índice), y cuál es el universo con que se va a comparar el desempeño del indicador.

Figura 4.5.

Metodología para calcular el indicador.



Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Cuadro 4.2.

Principales fórmulas de indicadores

NOMBRE	EXPRESIÓN
Tasa de crecimiento	$\frac{\text{valor final } t - 1 \times 100}{\text{valor inicial } t-1}$
Promedio	$\frac{a_1 + a_2 + a_3 + a_n}{n}$ <p>n: sobre lo que se ha realizado</p>

Fuente: elaboración propia con la guía para el diseño de indicadores estratégicos.

La tasa de crecimiento nos revela el porcentaje de avance respecto a un periodo anterior, por ejemplo un año, un trimestre o un mes, puede adoptar valores negativos ó positivos, dependiendo al tipo de variables.

Con respecto al promedio se refiere a que es un valor que se obtiene al dividir la suma de varios valores por el número total de valores, dando como resultado el valor estimado individual de avance.

Figura 5.1

Matriz de indicadores para resultados.

Objetivo	Factor relevante	En quién se está midiendo	Cuál es la medición	Universo	Indicador
Niños menores de cinco años que habitan en zonas de alta marginación presentan buena nutrición.	Niños [...] presentan buena nutrición.	Niños menores de cinco años que habitan en zonas de alta marginación.	Porcentaje	Población potencial	Porcentaje de niños menores de cinco años que habitan en zonas de alta marginación que mejoraron su alimentación respecto al total de niños que presentan dicha problemática.
Personas que se dedican a actividades productivas en el medio rural cuentan con mayor acceso a servicios financieros.	Personas [...] con mayor acceso a servicios financieros.	Personas que se dedican a actividades productivas en el medio rural.	Tasa de variación	Año agrícola anterior	Variación del número de personas que se dedican a actividades productivas en el medio rural que tuvieron acceso a servicios financieros en 2012 respecto al número de personas que se dedican a actividades productivas en el medio rural que tuvieron acceso en 2011.
Cursos de educación inicial impartidos a niños y jóvenes de sectores vulnerables.	Cursos impartidos.	Niños y jóvenes de sectores vulnerables.	Promedio	Costo total de los cursos de educación inicial	Costo promedio de cursos de educación inicial por niño y joven de sector vulnerable.

Fuente: Guía para la elaboración de Matriz de Indicadores para Resultados, CONEVAL.

Al elaborar los indicadores identificaremos las fuentes de las cuales conseguiremos los datos de las variables, a lo que llamaremos como línea base que será el valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

5.2 COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL (COPLADEM) COMO ORGANO RECTOR DEL PROCESO DE PLANEACIÓN.

Durante los últimos tiempos, los gobiernos se han visto obligados para responder tanto a las demandas de sus habitantes como a la creciente complejidad y al cambio de sus ambientes. La respuesta inmediata a cada una de las demandas se ha dado a través de la innovación, la reforma o el avance administrativo. Cada uno de estos movimientos en el área de la administración pública, métodos de manejo organizacional y fortalecimiento institucional, se replican en todos los sitios del país. De este modo, en la mayoría de los lugares, afrontan fuertes retos que proceden de diferentes direcciones y fuentes. Es así como tenemos, que en el marco de la pluralidad local, se identifica la construcción o reconstrucción del Estado.

La modernización administrativa es un proceso de renovación de las instituciones del Estado y de la gestión pública ante la necesidad de mejorar la relación costo-eficiencia, la calidad, la claridad y la colaboración en el gobierno, de esta forma el tema de prácticas exitosas abona a la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, con programas como base que hacen frente a las transformaciones y que incluyen las siguientes características:

“Programas dirigidos a la modernización de reglamentos, estructuras y comportamientos a partir de reingeniería y la introducción de patrones de calidad. Estos programas muestran, en términos generales, una búsqueda de mayor eficiencia administrativa.

Programas avocados al desarrollo de los recursos humanos y a la instrumentación del servicio civil de carrera (o sus precondiciones).

Programas de mejora en trámites a cargo del municipio que enfatizan la desregulación o bien integran pasos en la atención.

Programas basados en los métodos desarrollados por la gerencia pública; presupuesto por resultados, atención al cliente, evaluación de resultados, ventanilla única y simplificación administrativa.

Programas encaminados a mejores informáticas e instauración del concepto de gobierno electrónico al ejercicio gubernamental.

Programas para la modernización y el fortalecimiento de las finanzas públicas.

La sección de desarrollo municipal estará integrada por programas con las siguientes particularidades: programas con orientación hacia el desarrollo sustentable que pretenden encontrar un balance entre el crecimiento y las potencialidades naturales con que cuentan los municipios; programas de fomento al desarrollo económico y la generación de empleos en zonas urbanas. Destacan cuestiones tales como micro-créditos para proyectos productivos; incubadoras de empresas; creación de empleos temporales; atracción de inversiones a través de la difusión de sus ventajas competitivas; y promoción del empleo; programas de subsidio a sectores o actividades prioritarias para el desarrollo municipal o la potencial integración de éste en la región.

Dentro de la sección política social se han agregado programas municipales (o delegacionales) creados para atender dos clases de necesidades o grupos: a) los grupos vulnerables que requieren ayudas específicas; b) grupos con plenas capacidades pero con escaso desarrollo de éstas; en este último caso se privilegia el concepto de empoderamiento.”⁴⁹

Es muy importante para la modernización administrativa la ejecución práctica de todos aquellos fundamentos legales que participan en la creación del plan municipal de desarrollo, teniendo como base el Sistema Nacional de Planeación, regulado a su vez en la Ley de Planeación y las siguientes de los Estados y Municipios.

Se requiere para la modernización que cada una de las estructuras y organismos que participan en la elaboración del plan municipal de desarrollo, cumplan con la función que les corresponde, en el nivel estatal contamos con el Comité de Planeación Estatal (COPLADEQ) y a nivel municipal con el Comité de Planeación Municipal (COPLADEM) dentro de los cuales se tiene como base los recursos

⁴⁹ CALZADA Rojo, Pablo. *Prácticas municipales exitosas*. CIDE, México, 2004, p. 29.

estatales y federales obtenidos, para lograr las metas del establecidas dentro del plan. En este sentido, la normatividad establece que el comité de COPLADEM debe contar con la participación de funcionarios de los ayuntamientos, conjuntamente de actores ciudadanos, del sector privado y estructuras sociales, lo anterior como instrumento ejecutor que toma en cuenta todos y cada uno de los sectores para la conformación del Plan Municipal de Desarrollo.

“La creación del conocimiento relevante para el mejoramiento de las políticas públicas pasa por varias áreas de multiplicidad:

Operacionismo múltiple. *Se da un uso de múltiples medidas, constructos y variables en el análisis: se mide eficiencia, eficacia, efectividad, factibilidad técnica, legalidad, apoyo político, legitimidad, participación, etcétera.*

Investigación multimetodológico. Se suman múltiples métodos para observar el proceso de la política y sus resultados: aplicación de cuestionarios a funcionarios, observación etnográfica, encuestas, análisis de documentos, análisis estadísticos, entre otros.

Síntesis analítica múltiple. *Los resultados obtenidos en el análisis de una situación particularmente pueden ayudar a entender otras similares: entender cómo una disfunción burocrática puede frenar el éxito de una política de descentralización en el ámbito de la salud, pero puede ayudar a entender el mismo fenómeno en el ámbito de educación.*

Análisis múltiple de involucrados. *El análisis se nutre tanto de la información proporcionada por los funcionarios responsables de la ejecución, como de los ciudadanos o involucrados en otras esferas (empresarios, políticos, líderes sociales, opositores, etcétera).*

Análisis de perspectiva múltiple. *Las perspectivas desde las que se aborda el análisis pueden ser desde técnica, ética, social o política.*

Comunicación multimedia. *El propagar el conocimiento de los resultados del análisis requiere múltiples medios para hacer llegar la información a los funcionarios y de los ciudadanos, reportes, memorándums, presentaciones, uso de medios electrónicos, etcétera.*

La metodología proporciona información para contestar cinco tipos de preguntas: ¿Cuál es la naturaleza del problema? ¿Qué se ha hecho hasta ahora, y cuál ha sido su resultado? ¿Qué tan efectivos y válidos han sido estos resultados? ¿Qué otras alternativas se tienen, y cuáles serían sus respectivos resultados? ¿Cuál de esas alternativas es posible y viable?”⁵⁰

“Cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal la obtención de recursos que permitan atender las demandas de la comunidad.”⁵¹

Finalmente es muy importante entender que en caso de que no se cumplan con los objetivos a nivel municipal o con la transparencia que los funcionarios públicos deben desempeñar dentro de la administración pública, se tienen que ejercer los mecanismos sancionadores correspondientes, establecidos en la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

“Artículo 60. A los servidores públicos de la administración pública del Estado y del Municipios, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, se les impondrán las sanciones correspondientes, de acuerdo con lo previsto en la ley de la materia y reglamentos respectivos en su caso.

Artículo 61. En los convenios de coordinación que en los términos de esta Ley suscriba el Gobierno del Estado con los ayuntamientos, se incluirán las cláusulas en las que se establezcan las causas de responsabilidad en que

⁵⁰ N. DUNN, William. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2ª., ed. (Estados Unidos: Prentice Hall, 1994). pp. 8-12.

⁵¹ ZICCADI, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México, 1996, p. 6.

incurrirán los servidores públicos por el incumplimiento de sus estipulaciones o de los acuerdos que de ellos se deriven.

Artículo 62. Las controversias que surjan con motivo de los convenios entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos, serán resueltas en forma administrativa, de común acuerdo entre las partes o por medio del árbitro designado por los mismos. En caso de que esto no sea posible, se recurrirá a los órganos jurisdiccionales competentes.”⁵²

Todo lo anterior nos da como resultado, que es fundamental que cada una de las dependencias locales se dedique exclusivamente a su labor de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y en su momento a corrección de sus acciones para no incurrir en ningún momento dentro de alguna falta.

La Administración Pública es la herramienta básica para convertir los objetivos y planes en resultados precisos, respondiendo a los intereses de los ciudadanos, de ahí la importancia que existan mecanismos administrativos que aseguren el cumplimiento de las acciones de la administración.

El desafío principal reside que se integre el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de forma permanente con la elaboración de su respectivo reglamento interior de orden público e interés social y con el objeto de regular la integración, organización, funcionamiento y procedimientos internos, del COPLADEM para el desarrollo municipal de Cadereyta de Montes, Querétaro, y de esta forma garantizar que se promueva, coordine, formule, actualice y evalúe el Plan Municipal de Desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realicen el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la

⁵² *Ley de Planeación del Estado de Querétaro.* (Querétaro: Diario Oficial, 17 de diciembre de 2008. P.O. No.

prestación de servicios públicos y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Lo anterior conforme a la Ley de Planeación del Estado de Querétaro citando el artículo 29 que a letra dice:

“Artículo 29. Las funciones principales del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal son:

- I. Operar las acciones derivadas de las políticas y directrices de planeación en el municipio;*
- II. Coordinar las acciones de planeación del desarrollo a nivel municipal;*
- III. Promover la participación social en las tareas de planeación;*
- IV. Elaborar el Plan Municipal de Desarrollo y sus programas con la participación de los diversos sectores de la sociedad y las dependencias gubernamentales;*
- V. Llevar a cabo el seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y sus programas;*
- VI. Fungir como órgano de coordinación con las dependencias de los gobiernos federal y estatal;*
- VII. Aprobar aquellos programas que impacten en la planeación municipal;*
- VIII. Elaborar y presentar la propuesta de obra municipal;*
- IX. Verificar que se realicen las acciones derivadas de los diversos convenios que suscriba el municipio en materia de planeación, y*
- X. Promover programas y proyectos especiales en materia de planeación de acuerdo a directrices dictadas por el presidente municipal.”⁵³*

Asimismo, integrar de manera formal e indisoluble la Comisión Permanente del COPLADEM dentro de la administración pública, en vista de que de esta forma se vigilara el íntegro cumplimiento, y en su caso, las modificaciones que deberán hacerse al Plan Municipal de Desarrollo de Cadereyta de Montes, que es el instrumento rector del desarrollo integral del municipio y que contiene los objetivos

⁵³ *Ley de Planeación del Estado de Querétaro*. P.O. No. 69 (México, Querétaro: Diario Oficial, 17 de diciembre de 2008).

y estrategias para el desarrollo de mismo, toda vez que citado plan también define las principales políticas y líneas de estratégicas que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales (POA), tendientes a la ordenación racional y sistemática de las acciones que con base en el ejercicio de sus atribuciones, tiene como propósito, para el mejoramiento de la realidad social, política y económica del Municipio, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado de Querétaro, los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, y con las que las leyes de la materia establecen; es así como las características fundamentales residen en la misión, visión y el objetivo principal de las acciones de la Administración Pública Municipal.

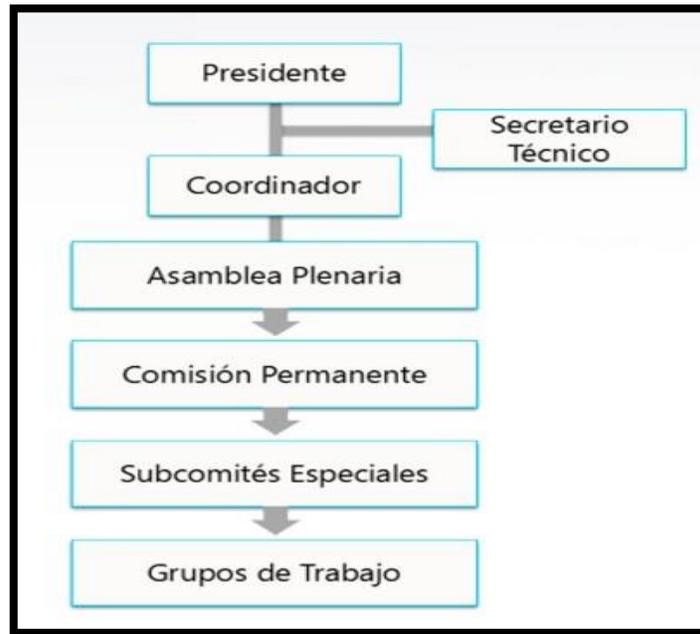
MISIÓN. Crear las condiciones para el desarrollo desde lo local, con la participación esencial de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

VISIÓN. Aplicar un plan con el menor costo pero con el máximo beneficio, cristalizando el interés y preocupación por el desarrollo de la vida municipal de los ciudadanos.

OBJETIVO. Vigilar el cumplimiento de las metas establecidas para la evaluación de resultados de las acciones de la Administración Pública Municipal; la actualización del Plan Municipal de Desarrollo; el fortalecimiento de la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno; la participación y compromiso de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía para su cumplimiento, que abone al enriquecimiento con respecto al rumbo y destino que se le debe dar al municipio.

Establecer, instalar y operar un sistema de información para la evaluación del Plan de Desarrollo con todas las dependencias y organismos del ejecutivo del estado para el cumplimiento de las líneas de acción del plan estatal y sus programas.

Figura 6.1
Organigrama COPLADEM



Fuente: Artículo Segundo – Decreto de Creación COPLADEM

5.3 INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN (IMPLAN).

Un Instituto Municipal de Planeación se forja como el principio de la solución a años de retraso en la planeación urbana integral y de la formación de espacios donde el ciudadano pueda interactuar con el gobierno sin ser parte de este, auxiliando así a la solución de varios problemas, dando equilibrio entre el desarrollo humano, la prosperidad económica e individual, propiciando un gobierno prospero.

Se propone la creación del IMPLAN dentro del municipio de Cadereyta de Montes, siendo un organismo municipal ciudadano, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que darán cumplimiento a los objetivos, principios y atribuciones, para que también por este organismo se dé seguimiento a los programas de desarrollo dentro del municipio.

Con el Instituto Municipal de Planeación se pretende entender las limitantes en cuanto a la planeación que tiene el municipio y que se espera corregir con su creación.

Los integrantes de la administración pública deberán expresar su postura respecto al proyecto de reunir todas las voces de Cadereyta de Montes bajo un sistema para proyectar el desarrollo municipal, lo que determine políticas públicas, y presupuestos para que independientemente de quien esté al frente de la administración exista una proyección de obra y crecimiento debidamente sustentado.

A partir de ello, mediante la propuesta de la que plantea la creación del Instituto se agruparan algunas dependencias municipales, que fundamentalmente tengan como rigor metodológico la participación ciudadana para impulsar el crecimiento del municipio con una visión a largo plazo y no con la inmediatez de cada tres años ir reinventando.

La finalidad principal del instituto será de permitir la consolidación de proyectos visualizados a 3, 5, 10 ó 20 años sin que los cambios de administración se interpongan con ello.

De ser aprobada la propuesta, el Instituto Municipal de Planeación absorbería otras instancias y áreas de planeación, y estas dependencias municipales tendrían que incorporar sus presupuestos y esto es parte de la propuesta, más que crecer en burocracia, crecer en recursos.

Una propuesta con exitosos referentes; en el marco de la presentación del proyecto para la creación del Instituto Municipal de Planeación, se refiere casos de éxito en el desarrollo municipal que se han logrado gracias a la existencia de esta institución. El municipio de León, Guanajuato es uno de los mayores referentes con respecto a su instituto de planeación desde hace más de 20 años y el avance en el desarrollo ha sido muy notorio.

5.3.1 ANTECEDENTES IMPLAN.

“En la década de los años cincuenta, León experimentó un crecimiento acelerado en el proceso de urbanización y expansión de la ciudad como resultado de la industrialización de los talleres de calzado, sector que marcó el soporte económico del municipio y propició una fuerte demanda de empleo.

A finales de los sesenta, se detectó la necesidad de generar una planificación urbana en el municipio; sin embargo fue hasta 1976 cuando se elaboró un sistema nacional de planeación que diera las bases para construir un método urbanístico para la localidad, creando así en 1977 la primera Dirección Urbano Municipal, surgiendo en 1978 el primer Plan Director de Desarrollo Urbano, siguiéndolos lineamientos de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.

Este Plan inició su proceso de conceptualización a finales de los años setenta y se aprobó y publicó en 1981, actualizándose en 1986 y en 1991, y el Programa de Desarrollo Urbano para la Zona Metropolitana de León realizado en 1994, aprobado y publicado en 1995.

En octubre de 1993, el entonces Presidente Municipal de León encabezó un viaje de estudios con funcionarios estatales y municipales a la ciudad de Curitiba, Brasil, con el fin de conocer los sistemas de planeación que tenían y retomar las bases para crear un nuevo sistema de planeación en la localidad.

Dicho Ayuntamiento brasileño había logrado, por medio del Instituto de Investigación y Planteamiento Urbano de Curitiba (IPPUC), darle continuidad a los proyectos urbanos a través de un ‘Modelo de Ciudad’.

La Alcaldía Municipal de Curitiba creó ese Instituto en la década de los sesenta, con el fin de implementar un Plan Directo sin temporalidad e independiente a la gestión pública, que les permitiera consolidar y atraer inversiones que generaran un buen nivel escolar, de servicios públicos, del sistema de transporte y de calidad de vida.

En 1994 el Ayuntamiento de León le dio un nuevo rumbo a la planeación urbana nacional, ya que ese año surgió el primer Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) en México.

Con la creación de este Instituto, León se convirtió en la primera urbe en establecer un organismo que además de definir el rumbo de la ciudad, contara con un Consejo Directivo de participación ciudadana. Esta estructura marcó la diferencia con las bases del Instituto Brasileño.

A 20 Años de su creación, en el Instituto Municipal de Planeación mantiene retos importantes que definen el rumbo y desarrollo del municipio y la región hacia el futuro.”⁵⁴

Las actividades esenciales del Instituto consiste en recopilar, monitorear, analizar y evaluar las variables que determinan el desarrollo urbano. Contribuyendo para analizar las necesidades más substanciales, desarrollando instrumentos y capacidades para la gestión, instrumentación y evaluación del desarrollo.

⁵⁴ *Instituto Municipal de Planeación IMPLAN en el Estado de Guanajuato, Ayuntamiento de León, 1994.* Citado el 16 de febrero de 2017. visible en: <http://www.implan.gob.mx/implan/antecedentes.html>

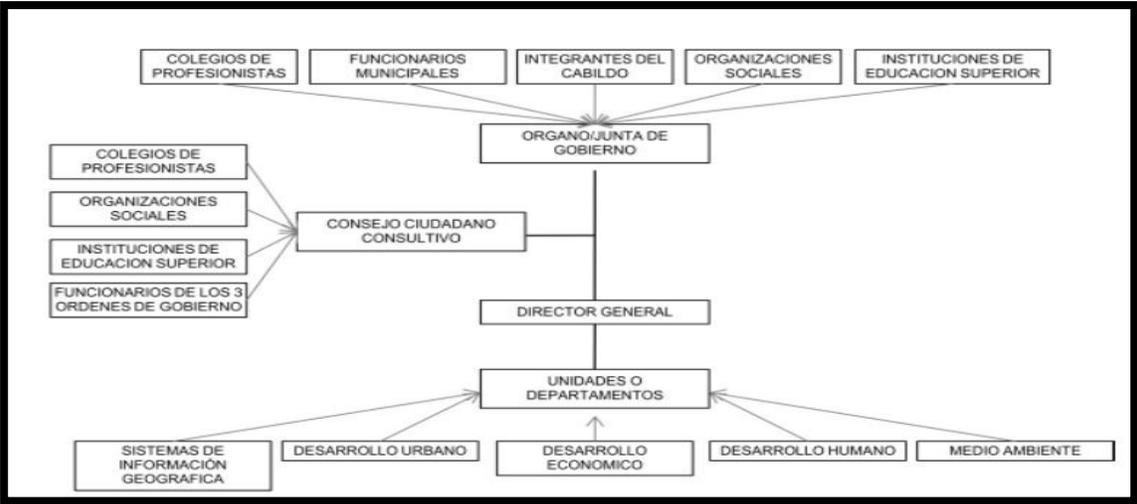
Cabe mencionar que el orden de las actividades que realice el Instituto depende de las líneas estratégicas establecidas dentro del plan, y al finalizar cada proceso le corresponderá una última etapa de seguimiento y evaluación, los resultados proyectados por estas etapas, permitirán retroalimentar los procesos para actualizarlos o mejorarlos.

MISIÓN. Instituto descentralizado responsable de elaborar, gestionar y evaluar estrategias e instrumentos que conduzcan al desarrollo, encaminando a la continuidad en los procesos de planeación en coherencia con la realidad.

VISIÓN. Instituto con capacidad para generar e instrumentar políticas públicas, planes, programas y proyectos para el desarrollo, a través de la coordinación con diversos sectores de gobierno y de la sociedad, reconocido ante la administración para facilitar la información, métodos, técnicas, instrumentos e innovando para las nuevas necesidades del municipio.

Figura 7.1

Organigrama básico de los Institutos Municipales de Planeación

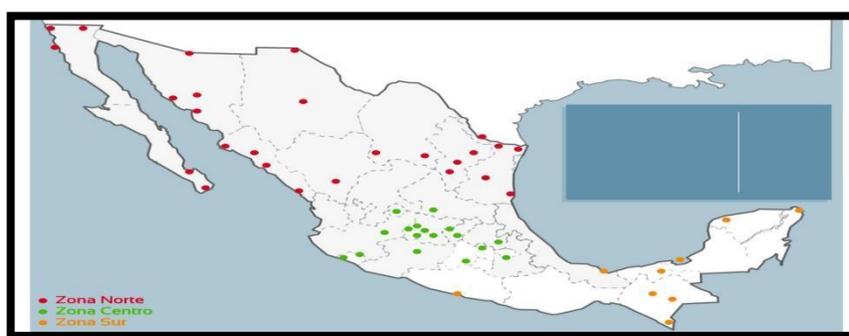


Fuente: La planeación estratégica municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México.

“Hoy por hoy existe la ‘Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación’ (AMIMP) es una Asociación Civil, constituida el 15 de diciembre de 2003, que representa y asume los intereses comunes de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) ante las instancias relacionadas con la planeación municipal. Está concebida como un foro para el diálogo, el intercambio de experiencias e información técnica vinculando a los institutos municipales de planeación, la capacitación y formación, y la reflexión sobre la cuestión urbana, planeación de las ciudades y los procesos de planeación participativa que permiten dinamizar la experiencia de cada iniciativa local; se creó como órgano consultivo, de certificación y evaluación en las áreas de planeación municipal.

Su tendencia consiste en la planeación estratégica, con un enfoque integral es una tendencia Mundial que está tomando fuerza en México. El desarrollo urbano no está sujeto a la política en turno; las ciudades más importantes del mundo cuentan con entidades especializadas en áreas como la planeación e investigación, limitando el desperdicio de recursos públicos y manteniendo una visión de largo plazo.”⁵⁵

Figura 8.1
IMPLANES EN MÉXICO



Fuente: Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP)

⁵⁵ Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP).

Dentro de los principales objetivos de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP) se encuentran el fomentar la cultura de la planeación municipal y la creación de institutos municipales en la materia; promover el intercambio de experiencias e información técnica vinculando a los institutos municipales de planeación; promover el financiamiento y desarrollo municipal y constituirse como órgano consultivo, de certificación y evaluación en las áreas de planeación municipal.

Lo anterior nos dará como resultado, un municipio sostenible que podrá satisfacer de forma equitativa las necesidades de sus habitantes, mediante la utilización eficiente de sus recursos, el desarrollo programas de integración social de los sectores marginados y siempre avalando el acceso a la información a todos los ciudadanos así como instituir sistemas para promover su participación en la toma de decisiones, todo lo anterior avalado por la evaluación con resultados cuantitativos de mejora de calidad ambiental y económica.

Además preparar y organizar al municipio para enfrentar los retos donde las nuevas generaciones aprovechen las coyunturas de empleo y negocios que brinda el crecimiento de la industria de conocimiento y vislumbrar una economía regional fortalecida por la recuperación y/o expansión de sectores como el mármol, el barro, la minería, talabartería, el manufacturero, el turismo y el de servicios médicos.

El trabajo dentro de los gobiernos locales es altamente demandante. Las autoridades locales están exigidas a dar respuestas inmediatas a los reclamos de servicios públicos, promoción económica, asistencia social y de muchos otros aspectos de la vida cotidiana.

“Los procesos de descentralización realizados en los países de Latinoamérica, iniciados durante la década de los ochenta y noventa hasta ahora, se traducen en cambios importantes, como la elección democrática de todas las autoridades locales, un aumento significativo de los recursos

municipales, nuevos espacios de participación y mejoras tanto en la gestión municipal, como en los servicios proveídos a los ciudadanos. Un resultado cualitativo destacable es el surgimiento de formas de gestión más abiertas, participativas y colaborativas, que se expresan en la noción de buen gobierno local. Estos cambios han dado lugar a la creación de bancos de buenas prácticas, como los de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.”⁵⁶

Por ello también, es importante la implementación de buenas prácticas dentro del municipio, pues son un método para analizar la dirección de un proyecto de desarrollo, un sistema, las futuras necesidades y no están restringidas exclusivamente al sector del desarrollo, pues también pueden implementarse en el sector gubernamental.

“El Municipio es el orden de gobierno más inmediato al ciudadano, es ahí donde deben resolverse las necesidades primarias y suministrar los servicios básicos que garantizan que una colectividad de seres humanos pueda convertirse en una comunidad política capaz de convivir.”⁵⁷

Gobernar una sociedad implica un conjunto de actividades normativas, políticas y técnicas, cuyo proyecto consiste en establecer los objetivos sociales de beneficio general, elegir y determinar las acciones que se consideren idóneas para producir los objetivos deseados así como estipular los recursos requeridos para que las acciones prescritas puedan llevarse a cabo.

“Los ciudadanos generan demandas y deben desarrollar interés por las acciones de gobierno, por lo menos en entidades que se precian de ser democráticas. Sin este interés aumenta la probabilidad de caer en tentaciones

⁵⁶ ROSALES, Mario y Juan Carlos Hernández. *Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local*. Citado el 19 de febrero de 2017. Visible en:

<http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales%2c%20Mario.pdf>

⁵⁷ *Prácticas Municipales Exitosas, Premio y gobierno gestión local: una amplia visión del país desde lo local* (México, CIDE, 2004).

autoritarias y se pone en riesgo la funcionalidad de las instituciones. Es precisamente esta virtud ciudadana la que permite que se generen los valores de la comunidad y se elaboren escalas de prioridades: conforme aumenta el interés de la ciudadanía, aumenta la responsabilidad de los gobiernos y se desarrolla una cultura democrática encaminada a vigilar las acciones de los gobernantes.

Por su parte, los gobiernos locales son los principales mediadores de las demandas ciudadanas y en ellos recae la obligación de dar respuesta efectiva y eficiente a quienes los eligieron: una falta de planeación, un error en la aplicación de la política pública, tiene consecuencias graves para el desarrollo de la comunidad. Sin embargo, los gobernantes no son infalibles y necesitan aprender (y compartir) de otras experiencias para reducir los riesgos de sus errores. Ningún gobierno posee la sabiduría del arte de gobernar, pues su ejercicio es un proceso de aprendizaje entre las autoridades y los ciudadanos. Este aprendizaje no se mantiene y no se hereda si no hay instancias capaz de readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía y el marco institucional de gobierno local como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos.”⁵⁸

Actualmente, los gobiernos están forzados a actuar con transparencia y responsabilidad, y sobre todo, con la colaboración de la sociedad.

“La exigencia de estos cambios ha sido a partir de grandes tendencias de cambio político que se vienen sucediendo no sólo en México o Latinoamérica, sino en todo el mundo, donde el papel del Estado y del gobierno ha tenido que transformarse para adecuarse a la nueva realidad.”⁵⁹

⁵⁸ *Derechos reservados del Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408. Citado el 21 de marzo de 2017. Visible en: http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/26/r_hiram.pdf*

⁵⁹ Cabrero, Enrique y Gabriela Nava. *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso.* (México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1999).

En definitiva, la construcción de una administración pública dirigida a resultados es uno de los pilares esenciales de la reforma de Estado, estableciendo en práctica experiencias exitosas repetible, como lo son las buenas prácticas.

“Buenas prácticas son acciones o iniciativas con repercusiones tangibles y medibles en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los habitantes y del medio ambiente de una forma sostenible y que pueden servir como modelos para que otros países o regiones puedan conocerlos y adaptarlos a su propia situación.

La comunidad internacional ha considerado que para que una actuación política urbana merezca el calificativo de buena práctica debe reunir al menos los siguientes requisitos: tener un impacto demostrable y tangible en la mejora de las condiciones de vida de las personas; ser el resultado del trabajo conjunto entre los diferentes sectores que actúan y viven en la ciudad: la administración, los ciudadanos a través de sus asociaciones y el sector privado en general; ser social, cultural, económica y ambientalmente sostenibles y duradera; contribuir al fortalecimiento de la comunidad y de su capacidad de organización; prestar especial atención a la resolución de los problemas de exclusión social ya sea de género, cultura, étnica o económica.”⁶⁰

Todo lo anterior, correspondiente a las buenas prácticas, se desarrolla de la siguiente manera:

- *“Impacto. Una buena práctica debe manifestar un impacto positivo y tangible que mejore el contexto de vida de los habitantes.*
 - *Vivienda sostenible y desarrollo comunitario: suministro de agua potable y saneamiento, servicios e infraestructura comunitarias; acceso a la tierra, tenencia y financiación; planificación y colaboración comunitaria en la toma de decisiones y asignación de recursos; renovación y rehabilitación del interior de*

⁶⁰ RIEZNIK LAMANA, Natalia y Agustín Hernández Aja. *Buena práctica* (Madrid: 2005). Citado el 09 de abril de 2017. Visible en: <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html>

las zonas urbanas, barrios y asentamientos; tecnologías y materiales de construcción seguros y saludables.

- *Desarrollo urbano y regional sostenible: generación de empleo y erradicación de la pobreza; reducción de la contaminación y mejora de la salud ambiental; mejor acceso al transporte público y comunicaciones; mejor recolección, reciclaje y reutilización de la basura; ajardinamiento de la ciudad y uso efectivo del espacio público; mejores ciclos de producción y consumo, incluyendo sustitución/reducción de recursos no renovables; protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; uso y producción más eficaz de la energía; preservación de los lugares históricos/culturales más importantes; formulación y puesta en práctica de estrategias de desarrollo urbano integradas y globales.*

- *Gestión sostenible, eficaz, responsable y transparente de asentamientos: sistemas de gestión, administración e información más eficaces y efectivas; igualdad y equidad de género en la toma de decisiones, distribución de recursos y diseño y puesta en práctica de programas; reducción y prevención de los delitos; mejor preparación contra desastres, mitigación y reconstrucción; integración social y disminución de la exclusión; liderazgo al inspirar acción y cambio, incluyendo cambios en materia de política pública; fomento de la responsabilidad y la transparencia; fomento de la igualdad y equidad social; mejorar la coordinación entre agencias.*

- *Asociación: las mejores prácticas deben fundamentarse en asociaciones.*

- *Sostenibilidad: las mejores prácticas deben generar cambios duraderos en: marcos legislativos y reglamentarios, estatutos o normas que reconocen de manera formal las cuestiones y problemas que han sido tratados; políticas sociales y/o estrategias sectoriales a nivel (sub) nacional que tengan la posibilidad de réplica en cualquier otra parte; marcos institucional y procesos de toma de decisiones; que asignen papeles y responsabilidades claros a varios niveles y grupos de actores, tales como organizaciones comunitarias y gubernamentales centrales y locales; sistemas de gestión eficaces,*

transparentes y responsables que hagan uso más efectivo de los recursos humanos, técnicos, financieros y naturales.

- *Liderazgo y empoderamiento de la comunidad: liderazgo para inspirar acción y cambio, incluyendo cambios en materia de política pública; empoderamiento de la gente, barrios y comunidades e incorporación de sus contribuciones; aceptación y respuesta a la diversidad social y cultural; potencial de transferibilidad y adaptabilidad; adecuación a las condiciones y niveles de desarrollo locales.*
- *Igualdad de género e inclusión social: las iniciativas responderán a la diversidad social y cultural, fomenten la igualdad y equidad social, por ejemplo sobre la base de ingresos, sexo, edad, condición mental y física; y reconozcan y valoren las diferentes habilidades.*

Innovación en el contexto local y transferibilidad: como han conocido y se han beneficiado otros de la iniciativa; los medios usados para compartir o transferir conocimientos, destrezas y lecciones aprendidas.

- *Transferencias: impacto tangible resultante de la transferencia de uno o más de lo siguiente: ideas, habilidades, procesos, conocimientos o destrezas y tecnología; cambios en políticas o prácticas resultantes en gobernar; sostenibilidad de la transferencia como parte de un proceso continuo de aprendizaje y cambio.”⁶¹*

Una buena práctica convendría que tuviera una versión simple, donde se den argumentos breves, se prevea el destino y los riesgos a enfrentar, y también una versión extensa donde se profundice en la información para su aplicación, explicando la fuerza y amplitud de sus logros y el grado de institucionalización de los cambios que proponen, con el fin de que sea una herramienta para asimilar las experiencias de otros y facilitar la cooperación técnica entre los diferentes niveles.

⁶¹ Premio Internacional de Dubai a las Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida. Citado el 11 de abril de 2017. visible en: <http://www.fiurb.org/wp-content/uploads/2014/01/GUIA-DE-PRESENTACION-CONCURSO-DUBAI-2014.pdf>

CONCLUSIÓN

El desarrollo del país y del estado se va a dar en la medida en que sus municipios se desarrollen.

Las condiciones para el desarrollo desde lo local, básicamente reside en el plan municipal de desarrollo como herramienta jurídica y técnica, sobre resultados en tiempo establecido; y evaluación de los avances del Plan Municipal de Desarrollo, en la Ley de Planeación del Estado de Querétaro y su reglamento en la instancia principal de planeación municipal que es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM), por lo que se hace necesaria la operación de este organismo de manera permanente en el municipio, elaborando un sistema de indicadores de desempeño, que permita medir los logros.

De este modo, es importante que los municipios terminen con la improvisación, incrementen la transparencia y se conviertan en funcionarios públicos creadores del progreso local.

Exhorto al municipio a fortalecer sus capacidades técnicas y su vinculación con las organizaciones sociales, para que puedan sumarse al esfuerzo colectivo y así poder presupuestar con base en resultados, mediante la planeación fijando metas y estrategias, asignando recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, para coordinar acciones y se evaluar resultados, que beneficien a todos, creando capacidades internas para ofrecer mejores servicios y una eficiente gestión administrativa.

Los Institutos de Planeación Municipal son las organizaciones que se requieren en la administración pública local para fortalecer el estado democrático y elevar el nivel de vida de la población.

Por medio de la creación del IMPLAN dentro del municipio, se dará equilibrio entre el desarrollo humano, la prosperidad económica e individual, además poder preparar y organizar para enfrentar los retos que implica construir un municipio sustentado en lo ecológico, social, económico y territorial.

Para que las nuevas generaciones aprovechen atracción de inversiones y los enlaces de empleo y negocios que brinda el crecimiento de la industria, produciendo una economía regional fortalecida por la recuperación y/o expansión de sectores como el mármol, el barro, la minería, talabartería, las empresas manufactureras, el turismo y los servicios médicos.

El IMPLAN deberá ser un organismo municipal ciudadano, donde la planeación sea eje de crecimiento municipal sustentable e inversión externa, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que darán cumplimiento a los objetivos, principios y atribuciones.

También es básico establecer buenas prácticas para un impulso a lo mejor del municipio, donde los casos de éxito de otros municipios a nivel nacional o internacional permitan elevar los resultados de las metas planeadas; crear empleos permanentes, dignos y bien remunerados, un marco institucional sólido, el desarrollo de proyectos orientados a transformar las actividades productivas y aprovechando el potencial de las regiones.

En este contexto el municipio al ser el orden de gobierno más inmediato al ciudadano, requiere un mejor desempeño de los servidores públicos e impulsar renovación administrativa, y sobretodo consolidar la administración de las finanzas públicas municipales.

Es momento de innovar, tomar decisiones inmediatas para que las soluciones lleguen lo más pronto posible a los que menos tienen, aplicando un plan con el menor costo pero con el máximo beneficio.

Referencias bibliográficas:

- ALBI, Fernando, *Crisis del municipalismo*, Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1966
- CABRERO, Mendoza, Enrique, *La gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Ed. Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, México, 2000
- CALZADA Rojo, Pablo. *Prácticas municipales exitosas*. CIDE, México, 2004
- CASTRO, Carrillo, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Ed. Porrúa segunda edición, México, 1980
- CHAPARRO, Gutiérrez, Juan José, *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*, Ed. IAPEM, México, 1999
- DOGER, Guerrero, Enrique, *Gobierno Municipal*, Ed. INAP, México, 2004
- DUEÑAS, Jorge Ruiz, *La vía de planificación mexicana*, Revista de Administración Pública, núm. 55-56, julio-diciembre, Tribuna, México, 1983
- ESCOBARA, Constantino, *Derecho Municipal*, Ed. Jurica Temis tercera edición, La Paz, Bolivia, 2010
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, México, 2009
- Francisco A. Vázquez, *Presupuesto por programas para el sector público de México* (México: UNAM, 1971), 52.
- GRANADOS, Macías, Claudio A., *Mecanismos de Defensa de los Usuarios de Servicios Públicos Municipales Prestados por Particulares*, Tesis, (México: Universidad de Guadalajara, 2008)
- Guía para el diseño de indicadores estratégicos, SHCP, Junio 2010, p. 48.
- HERSCHEL, J. Federico, *Política Económica*, 9ª. Edición, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V., 2000 p.11.
- Instituto de Capacitación Política ICAP, *El desafío municipal, Breviario del Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional*, México, Agosto, 1982

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Guías Técnicas Municipales*, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2009
- MARTÍNEZ, Robles, Reynaldo, *El Municipio*, Ed. Porrúa octava edición, México, 2006
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 10ª Edición Siglo XXI Editores S.A., México, 1978
- MASSIEU, Ruiz, José Francisco, *Estudios a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario: El Municipio de la Carta de Querétaro*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992
- MÉNDEZ, José Luis. *“Políticas públicas”*, México, Editorial Siglo XXI, 2010, págs. 106-107.
- MONTES DE OCA, Navas, Elvia, *Experiencias Municipales*, Editorial El Colegio Mexiquense, México, 1996
- Para una revisión más profunda de estos conceptos véase Planeación, Programación, Presupuestación. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2003
- Plan Nacional de Desarrollo p. 25.
- *Políticas de desarrollo municipal en el Estado de Querétaro*. Ortiz Arana, Fernando, en Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A. (coord.). *Municipio*. Instituto de Administración pública del Estado de Querétaro A.C. Querétaro. México, 1997.
- Prácticas Municipales Exitosas, *“Premio y gobierno gestión local: una amplia visión del país desde lo local”*, México, CIDE, 2004, pág. 18.
- QUINTANAR, Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México, 2008.
- REYES, Ponce, Agustín. *“Administración Moderna”*, Ed. Limusa, México DF., 1992
- RUIZ, Fernández, Jorge, *Derecho Administrativo en Enciclopedia Jurídica Mexicana* tomo VI, Ed. Porrúa, México, 2000

- VELÁSQUEZ, Jorge Witker, *Introducción al derecho económico*, Cuarta edición, McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1999
- VON GIERKE, Otto, *Teorías políticas de la Edad Media*, Centro de estudios constitucionales, edición de F.W Maitland, Madrid, 1995
- William N. Dunn, "*Public Policy Analysis: An Introduction*", 2ª., ed., Estados Unidos, Prentice Hall, 1994, págs. 8-12.
- ZICCADI, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México, 1996

LEGISLACIÓN NACIONAL Y ESTATAL.

- Constitución Política de Estado de Querétaro.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Planeación del Estado de Querétaro.
- Ley orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley Planeación.
- Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

FUENTES ESTADÍSTICAS.

- Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP).
- Consejo Estatal de Población (COESPO).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

FUENTES DE INTERNET

- *Ley de Planeación para el Estado de Guerrero*, Artículo 2p. visible en: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2014/03/LPLANEAEG165.pdf> citado 06 de diciembre de 2016.
- *La planeación del desarrollo municipal*. Visible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf , citado 10 de diciembre del 2016.

- *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 H. Ayuntamiento del Carmen.*
Visible en:
http://www.carmen.gob.mx/_Ayuntamiento/PMD%20Carmen%20BookFinal.pdf, citado 28 de diciembre de 2016.
- OLIVERA GÓMEZ, Daniel Armando y Milagros Cano Flores. *La evaluación del desempeño a nivel municipal.* Citado el 17 de enero de 2017. Visible en: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2013/04/13CA201202.pdf>
- *Guía para el diseño de indicadores estratégicos, SHCP, CONEVAL,* Junio 2010. citado el 19 de enero de 2017, p. 48. visible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/guia_indicadores_estrategicos.pdf
- *Instituto Municipal de Planeación IMPLAN en el Estado de Guanajuato, Ayuntamiento de León, 1994.* Citado el 16 de febrero de 2017. visible en: <http://www.implan.gob.mx/implan/antecedentes.html>
- ROSALES, Mario y Juan Carlos Hernández. *Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local.* Citado el 19 de febrero de 2017. Visible en: <http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales%2c%20Mario.pdf>
- *Derechos reservados del Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408.* Citado el 21 de marzo de 2017. Visible en: http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/26/r_hiram.pdf
- RIEZNIK LAMANA, Natalia y Agustín Hernández Aja. *Buena práctica* (Madrid: 2005). Citado el 09 de abril de 2017. Visible en: <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html>
- *Premio Internacional de Dubai a las Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida.* Citado el 11 de abril de 2017. visible en: <http://www.fiurb.org/wp-content/uploads/2014/01/GUIA-DE-PRESENTACION-CONCURSO-DUBAI-2014.pdf>