

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

---

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
RVOE 871360**

**“LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
PLANEACIÓN, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS  
GOBIERNOS LOCALES: PROPUESTA PARA SU MEJORA INSTITUCIONAL”**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:**

**RAYMUNDO GUZMÁN CORROVIÑAS**

**DIRECTOR DE TESINA:**

**DR. MIGUEL ANGEL MÁRQUEZ ZÁRATE**

**MÉXICO, DISTRITO FEDERAL**

**AGOSTO 2013**

## **I. CAPITULADO**

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Apartado 1 Sustentación Teórica</b>	<b>8</b>
1.1 Participación Ciudadana	8
1.2 Planeación	11
1.3 Evaluación y rendición de cuentas	18
1.4 Mejora Institucional	26
<b>Apartado 2 Participación ciudadana municipal en la planeación, evaluación y rendición de cuentas</b>	<b>29</b>
2.1 Consideraciones generales	29
2.2 La planeación en los gobiernos municipales	39
2.3 Evaluación de Resultados	46
2.4 Rendición de cuentas en los gobiernos municipales	62
<b>Apartado 3 Propuesta de participación ciudadana para la mejora institucional</b>	<b>66</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>77</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>80</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>I</b>

## INTRODUCCIÓN

En nuestros días la gestión de los gobiernos municipales se ha convertido en una labor llena de complejidades como el crecimiento de la población y la demanda de obras y servicios, sin el aumento proporcional en la asignación de recursos, lo que en muchas ocasiones lleva a los gobiernos a asignar los recursos con criterios geográficos, electorales o de presión social; lo que debe incentivar que los ciudadanos sean cada vez más conocedores de los asuntos públicos<sup>1</sup>, pero sobre todo que participen integral y comprometidamente en los procesos de planeación de las políticas públicas<sup>2</sup>.

La Nueva Gestión Pública<sup>3</sup> impone el reto a las administraciones municipales para encaminar la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación a la gestión por resultados<sup>4</sup>, no solo al cumplimiento de metas, con el objeto de maximizar recursos, premiar la buena gestión de programas exitosos, reconducir los programas que no han cumplido con sus objetivos o incluso cancelar asignaciones presupuestales.

---

<sup>1</sup> Para efectos de nuestro estudio entendemos como “asuntos públicos”, aquellos que son de interés común para los ciudadanos y en los cuales hay involucramiento gubernamental o de diversos sectores sociales. De acuerdo con la visión de Uvalle en su artículo “El valor institucional de la gestión pública” los asuntos públicos “son el referente ineludible para destacar el modo de obrar de los gobiernos y las estrategias que las administraciones públicas utilizan para incorporar la voz y las energías de los ciudadanos para la atención organizada de los problemas de naturaleza pública”

<sup>2</sup> De acuerdo con Eulau y Prewit, citado Dye en su obra “Understanding Public Policy”. Englewood Cliffs, N.J., 1984, pags. 1-2, política pública es “una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”. Para efectos de nuestro estudio entendemos a las políticas públicas como el proceso integral por medio del cual se implementan acciones concretas, derivadas de la planeación gubernamental, con el objeto de atender una demanda o problemática social en determinado tiempo, población objetivo y territorio.

<sup>3</sup> La Nueva Gestión Pública es el modelo de la Administración Pública que postula la utilización de herramientas, recursos, técnicas y visión organizacional del sector privado en el sector público, para lograr la eficiencia, eficacia, calidad y valor público.

<sup>4</sup> De acuerdo con la CEPAL “La gestión por resultados (GpR) es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento”.

Sin embargo, la complejidad de la gestión por resultados se topa con realidades difíciles, ya que el sistema de metas e indicadores arroja resultados engañosos, ya que los tomadores de decisiones<sup>5</sup>, en muchas ocasiones, se van con el engaño del cumplimiento de metas y a los resultados favorables que se derivan de “errores” en los mecanismos de evaluación, que comunican solo lo que al gobierno le interesa proyectar y no las realidades de los programas.

La eficiencia, eficacia, calidad<sup>6</sup> y economía de las políticas públicas exitosas solo puede ser calificada así por la ciudadanía, por ello la necesidad de crear sistemas de evaluación claros y objetivos que les permitan comparar la gestión de los gobiernos municipales de cualquier parte del país, para razonar su voto con mejores herramientas que les permitan premiar o castigar los buenos o malos resultados.

Los Planes de Desarrollo Municipal<sup>7</sup> son el instrumento más importante para la gestión de gobierno, ya que en ellos se plasma un amplio análisis del diagnóstico interno (de la administración pública) y externo (población, comunidades, servicios, problemáticas, equipamiento, entre otras); en ellos encontramos la construcción de escenarios y análisis prospectivos a corto mediano y largo plazo; lo que ayuda a que los tomadores de decisiones definan el rumbo que debe seguir el gobierno municipal por los siguientes tres años<sup>8</sup>, estableciendo la misión y

---

<sup>5</sup> Presidente Municipal, en su carácter de titular de la Administración Pública Municipal, Síndicos y Regidores, quienes en junto con el Presidente Municipal integran el Ayuntamiento y las Comisiones Edilicias.

<sup>6</sup> De acuerdo con Aguilar “La gerencia de calidad, que recupera la importancia de la satisfacción de los requerimientos y expectativas del cliente/usuario, que articula la satisfacción/lealtad del cliente externo con la satisfacción/lealtad del cliente interno (el personal de la organización), que hace de esta vinculación y acoplamiento entre ciudadano y personal la condición indispensable para la creación de valor para el usuario o para armar la cadena de valor y para ajustarse a las necesidades del usuario favorece la organización por procesos, grupos multifuncionales y esquemas descentralizados más que por departamentos funcionales independientes, jerarquías centralizadoras y excesiva centralización del trabajo. (p. 111).” Citado por Moyado Estrada, Francisco. “Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública”, Estudios Gerenciales. Colombia, julio-septiembre 2011. págs. 220-221.

<sup>7</sup> El Plan de Desarrollo Municipal constituye el instrumento rector de la administración pública municipal, que sirve de base para el desarrollo de políticas públicas, planes sectoriales y programas.

<sup>8</sup> Los Planes de Desarrollo Municipal tienen una vigencia de tres años, sin embargo establecen escenarios y estrategias de corto, mediano y largo plazo que deben ser tomados en cuenta por las

visión institucional, a la que tienen que ir alineados cada uno de los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción. Es importante destacar que la participación ciudadana es esencial para la construcción de dicho documento, en el cual se incluyen no solo los compromisos políticos del gobierno en turno, sino que también se incluyen las peticiones realizadas al candidato a Presidente Municipal durante la campaña, así como las demandas sociales recibidas en foros de consulta, encuestas y diversos mecanismos de participación ciudadana.

Hace falta un vínculo entre las labores de planeación y evaluación, el ciudadano que participa en la primera etapa no es invitado a conocer la última, ya que la herramienta más utilizada para rendir cuentas<sup>9</sup> son los informes de gobierno, que en ocasiones se convierten en escenarios de proyección personal y de resultados positivos maximizados, que no son acompañados por ejercicios de rendición de cuentas en la que los ciudadanos puedan cuestionar a la autoridad sobre la ejecución de la planeación en la que incidieron.

En nuestro estudio conoceremos algunos de los mecanismos existentes en el Estado de México, que permitirán generarnos una visión general de lo que sucede en todo el país. Analizaremos el status de la participación ciudadana en los gobiernos municipales, cuáles son los mecanismos de participación existentes, de qué manera los gobiernos municipales evalúan la gestión pública y propondremos mecanismos efectivos de participación que permitan sumar esfuerzos entre la ciudadanía y el gobierno para fortalecer la democracia participativa de los municipios en México.

Nuestro estudio busca vincular la labor de planeación y evaluación de la gestión de los gobiernos municipales con la participación ciudadana y la incidencia

---

siguientes administraciones, con el objeto de dar continuidad al plan estratégico de desarrollo municipal.

<sup>9</sup> Velasco Sánchez en su obra "Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?". Secretaría de la Función Pública, México, 2011. Define a la rendición de cuentas como el "...elemento central de las democracias que se refiere a la obligación de los actores públicos (funcionarios electos y designados) de ofrecer información, explicaciones y justificaciones respecto de sus actos, de manera que los ciudadanos puedan discernir si el gobierno está actuando en línea con el interés general o el bien común y sancionar las desviaciones."

política, con el objeto de fortalecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática desde los Municipios.

Como hipótesis planteamos que el involucramiento del ciudadano en los asuntos públicos será un gran paso para la consolidación de los gobiernos democráticos.

En este contexto se establecen las siguientes preguntas de investigación:

¿Cuáles son las formas generalmente aceptadas en los gobiernos municipales para que la ciudadanía participe en el proceso de planeación?

¿De qué manera se construye el diagnóstico y cuál es la participación de la ciudadanía?

La conformación de los objetivos, estrategias y líneas de acción ¿responden a las demandas ciudadanas o a decisiones políticas?

¿Los mecanismos de evaluación valoran el cumplimiento de los objetivos?

¿Cuál es la participación de la ciudadanía en la evaluación de resultados?

¿Quiénes y como rinden cuentas en los gobiernos municipales?

¿Cuál es el papel que juega la ciudadanía en la rendición de cuentas?

¿De qué manera se puede implementar la mejora institucional en los gobiernos municipales?

¿Cómo puede integrarse mejor a la ciudadanía en los asuntos públicos?

¿El ciudadano es visto como fin y objetivo del gobierno? O ¿es visto como subordinado?

¿Es posible que el gobierno se enlace con la ciudadanía para mejorar los resultados?

¿Las instancias de planeación municipal integran a la ciudadanía?

Los objetivos de la presente investigación son:

“Analizar los mecanismos vigentes de participación ciudadana en la planeación, evaluación y rendición de cuentas a nivel municipal”.

“Conocer la manera los gobiernos municipales evalúan la gestión pública”.

“Proponer herramientas de mejora institucional en los gobiernos municipales, que incorporen a la ciudadanía de forma vinculante en los procesos de planeación, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos municipales”.

Para los efectos de desarrollo de nuestro trabajo dividiremos nuestro estudio en tres apartados y conclusiones; en el primer apartado, de Sustentación Teórica, en este apartado abordaremos los conceptos fundamentales y nuestra perspectiva de la participación ciudadana, la planeación, la evaluación, la rendición de cuentas y la mejora institucional. El segundo apartado versará sobre la participación ciudadana y la incidencia en la planeación, evaluación y la rendición de cuentas, al tiempo que conoceremos las prácticas comunes de los gobiernos municipales del Estado de México. El tercer apartado contemplará la propuesta de participación ciudadana para la mejora institucional, dentro de los procesos integradores en los Gobiernos Municipales y la creación de Comités Ciudadanos de Planeación y Evaluación Municipal. Del mismo modo realizaremos el análisis de las propuestas dentro de las conclusiones, vinculando nuestro estudio con la aplicación en nuestro país.

## APARTADO 1

### SUSTENTACIÓN TEÓRICA

#### 1.1 Participación Ciudadana

El sistema democrático tiene como premisa principal la formación de ciudadanía <sup>10</sup> responsable que participe en la toma de decisiones públicas, decida la forma de gobierno, elija Ayuntamientos, Gobernadores, Presidente de la República y legisladores.

Hoy en día, los retos ciudadanos van más allá de ejercer el derecho a votar y ser votado, implica una ciudadanía responsable, que se involucre en la toma de decisiones, que viva los asuntos públicos, que reconozca las diferencias entre los diversos actores sociales<sup>11</sup> y sea tolerante con ellos, siempre en la búsqueda de consensos y evitando la violencia; que supone el respeto, apropiación y difusión de los valores democráticos como una forma de vida.

“La participación ciudadana es un elemento de vital importancia para la construcción de una ciudadanía activa, que sin ésta el significado de la democracia se perdería.”<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Entendemos como ciudadanía a la calidad que tienen los individuos con nacionalidad, para ejercer de forma activa los derechos y obligaciones que les impone el Estado. En tal virtud, la ciudadanía implica la mayoría de edad, ser contribuyente, votar, interesarse y participar activamente en la política. Ángel Sermeño en su obra “Ciudadanía y teoría democrática,” establece que la ciudadanía se compone de tres elementos: 1) La adquisición, adjudicación o posesión de un conjunto de derechos y deberes por parte del sujeto titular de los mismos; 2) La pertenencia a una comunidad política determinada (normalmente, el Estado-nación); 3) La oportunidad y capacidad de participación en la definición de la vida pública (política, social y cultural) de la comunidad de adscripción a la que se pertenece.

<sup>11</sup> Ciudadanos que participan activamente en los asuntos públicos, generalmente representan organizaciones, sectores sociales o académicos, cuya opinión es referente social.

<sup>12</sup> Mariñez Navarro, Freddy. Hagamos entre todos la Política Pública, una reflexión sobre la visión relacional de la política pública. 1ª ed, México, 2011, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pág. 95.

Para nuestro sistema democrático el principal reto es hacer atractivos los asuntos públicos para los ciudadanos, evitar el desencanto social que se vive y la desidia que sólo incentiva la toma de decisiones desde la trinchera gubernamental ante la ausencia de voces suficientes y organizadas.

Las nuevas tendencias de la ciudadanía en el siglo XXI cambian el paradigma<sup>13</sup> del ciudadano como parte de una democracia representativa, en la que los gobernantes decidían en nombre y representación de éste, sin consultarlo o cuidar su satisfacción; la transición al nuevo modelo de ciudadanía deberá ser de la democracia representativa<sup>14</sup> a la democracia deliberativa<sup>15</sup> en la que el ciudadano sea el sujeto principal, razón de ser, inicio y fin del Estado. Esta visión permitirá que el ciudadano sea el principal sujeto de la acción gubernamental, involucrándose en la toma de decisiones y sea activo de lo público.

“En el perfil del ciudadano participativo, debe prevalecer la vocación al diálogo, al debate, a la negociación, a la crítica y a la autocrítica, relacionando ello con la opinión pública, a través de la cual se manifiesta la voluntad del ciudadano, de la participación efectiva que le permita ser elemento clave en la decisiones por parte de la autoridad.”<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> El paradigma es el conjunto de verdades reconocidas universalmente por la comunidad científica, durante un tiempo determinado, en su vigencia proporcionan modelos de pensamiento y desarrollo. Cambiar un paradigma implica cambiar la mentalidad de la comunidad científica sobre un tema determinado.

<sup>14</sup> La democracia representativa implica que los representantes populares (Ejecutivo y diputados), deciden en nombre y representación del pueblo que los eligió.

<sup>15</sup> Implica un proceso de discusión pública en la que los participantes están informados y conscientemente buscan un bienestar colectivo, permitiendo desarrollar espacios de discusión y participación. El concepto desarrollado por David Estlund en su obra *Beyond fairness of deliberation: the epistemic dimension of democratic authority*, en James Bohman y William Rehg, ed., *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Massachusetts Institute of Technology. Massachusetts, EUA, 1997 refiere que “esta forma de implicación de la ciudadanía en las decisiones públicas incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de la racionalidad, la imparcialidad y la deliberación”.

<sup>16</sup> Alejandro Quiroz, María de Jesús. Prólogo a la Obra de González Llaca, Edmundo. *El perfil del ciudadano en una democracia*. 1ª ed., México, 2008, Editado por el Instituto Electoral de Querétaro, pág. 15.

El concepto formal de ciudadanía, no será motivo del presente estudio, sino que nos enfocaremos a la ciudadanía en su sentido real, que implica en si misma la participación e involucramiento en los asuntos públicos y políticos.

“Participar, por lo tanto, hace alusión a la intervención de alguien en algo que le pertenece, o que en cierto momento le es común porque ahí tiene un interés latente o manifiesto. Esta es la sustancia de la participación ciudadana, en la cual se identifica la intervención del ciudadano en los intereses públicos, donde el ciudadano tiene motivos que le son comunes porque lo público es del interés de todos, de ahí su carácter de publicidad.”<sup>17</sup>

La motivación para la participación ciudadana deliberativa debe dividirse en dos rubros:

1º Desde la perspectiva ciudadana implica ser parte y corresponsables en la toma de decisiones y en la atención de una problemática que les afecta directamente. Por lo que el involucramiento influirá en el contenido de las políticas públicas, el destino de recursos públicos y en la atención de las demandas ciudadanas en determinado tiempo.

2. Desde la visión gubernamental implicará delegar parte de sus atribuciones para asumirlas nuevamente, pero en conjunto con la ciudadanía, por lo que deberá generar los mecanismos adecuados para la participación ciudadana, incidencia política, información de la problemática y posibles soluciones, discusión, conclusiones, acuerdos y seguimiento. Con ello la acción gubernamental contará con el respaldo de la ciudadanía.

---

<sup>17</sup> Sánchez Ramos, Miguel Ángel. La participación ciudadana en la esfera de lo público. Revista Espacios Públicos, México, Vol. 12, Núm. 25, sin mes, 2009, pág. 87. Universidad Autónoma del Estado de México.

## 1.2 Planeación

La planeación gubernamental es uno de los elementos más importantes para determinar los objetivos, estrategias y líneas de acción del Gobierno y parte de la elaboración de un diagnóstico del status social, cultural, económico, político, de infraestructura, urbano y de cada una de las funciones gubernamentales que se vuelven tangibles en la sociedad.<sup>18</sup>

Hay diversos puntos de vista sobre la planeación estratégica, como proceso “... se inicia con el establecimiento de metas organizacionales<sup>19</sup>, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados. También es un proceso para pedir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación debe hacerse, cuando y cómo realizarse, quién los llevará a cabo, y qué se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida.”<sup>20</sup>

No podríamos concebir hoy en día la acción de gobierno<sup>21</sup> sin la planeación, ya que es una herramienta eficiente, no sólo para definir el punto donde nos encontramos y a donde queremos llegar, sino también para definir claramente

---

<sup>18</sup> George A. Steiner en su obra “Planeación Estratégica” refiere que “la planeación trata con el porvenir de las decisiones actuales. Esto significa que la planeación estratégica observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionada con una decisión real o intencionada que tomará el director. Si a este último no le agrada la perspectiva futura, la decisión puede cambiarse fácilmente. La planeación estratégica también observa las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al escoger unas alternativas, éstas se convierte en la base para tomar decisiones presentes. La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una empresa tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros. Planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.”

<sup>19</sup> Las metas organizacionales responden a la razón de ser de la organización, su razón de origen y funcionamiento, por lo que para su establecimiento deben observarse las condiciones internas y externas de la organización, las oportunidades y los obstáculos en el cumplimiento de las mismas.

<sup>20</sup> Steiner, George. Planeación Estratégica, lo que todo director debe saber. Grupo Editorial Patria, 33ª reimpresión, 2011, p. 21.

<sup>21</sup> Conjunto de actividades desarrolladas por los entes gubernamentales encaminadas a cumplir sus objetivos y metas.

para todos los miembros de la organización las acciones que deberán llevarse a cabo para lograr los objetivos y quiénes realizarán dichas tareas. Por lo que al finalizar el plan existirá un producto en el que se plasmen las oportunidades y amenazas a las que se enfrentarán los directivos y que transmitirán a todos los integrantes de la organización, para que conozcan las proyecciones y alternativas de solución definidas por los tomadores de decisiones. Por ello es necesaria la comunicación organizacional<sup>22</sup>, para que todos los integrantes de la organización sepan el punto donde se encuentran, la misión<sup>23</sup>, visión<sup>24</sup>, valores, objetivos, metas y acciones que cada uno deberá llevar a cabo para llegar al punto proyectado.

Generalmente en la elaboración del diagnóstico se requiere información estadística, técnica y social; detectando en cada rubro las fortalezas, oportunidades debilidades y amenazas, que permitan construir los escenarios futuros y tendencias, con el objeto de plantear acciones que modifiquen dichas tendencias en acciones positivas o mejoras, por ello se requiere conocer y hacer partícipe a la ciudadanía en el diagnóstico, la detección de necesidades y las propuestas de acciones.

Desde nuestra perspectiva la correcta realización del diagnóstico es la base para una correcta planeación y por ende para lograr una adecuada implementación de políticas públicas, ya que a través del diagnóstico podremos generar, con información técnica y estadística, políticas públicas, objetivos, metas, estrategias y líneas de acción, delimitando responsables de su ejecución. Es importante destacar que el diagnóstico debe incluir la base de datos del desempeño pasado, para evaluar qué políticas públicas han tenido resultados favorables, cuáles han

---

<sup>22</sup> La comunicación organizacional es una herramienta de trabajo que permite el movimiento de la información en las organizaciones para relacionar las necesidades e intereses de ésta, con los de su personal y con la sociedad. Ayuda a que la visión, misión, valores, objetivos y metas sean conocidos por los integrantes de la organización y sus acciones vayan hacia su cumplimiento.

<sup>23</sup> La misión establece la razón de ser de la organización. Define el beneficio que pretende dar, especialización y responsabilidad. Identifica las intenciones o deseos del gobierno.

<sup>24</sup> La visión constituye la expectativa de la organización en un período determinado, es el punto ideal a donde queremos llegar.

fracasado y retomar los puntos exitosos para diseñar políticas públicas para el futuro.

Este proceso ha sido conocido como planeación estratégica formal que "...es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía."<sup>25</sup>

El proceso de planeación hoy en día sigue encontrándose con resistencias en la clase política, pero sobre todo en la burocracia<sup>26</sup>, que la considera como pérdida de tiempo en la realización de sus actividades cotidianas o un sin sentido, ya que continuamente se modifican las acciones del gobierno. Al ser vencida esa resistencia nos topamos con modelos en los que la burocracia controla el proceso y contenido de la planeación, al ser la estructura técnica del gobierno que posee el monopolio de la información y no quiere ser controlada por la estructura superior jerárquica y mucho menos por la ciudadanía, que debiera ser parte integral del proceso de planeación.<sup>27</sup>

En México la normata federal no es clara respecto a los mecanismos precisos de participación ciudadana en el proceso de planeación, defecto que se replica en la mayoría de las legislaciones estatales de forma que "la organización sectorial

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Para efectos de nuestro estudio entendemos a la burocracia como el conjunto de servidores públicos que realizan actividades permanentes, independientemente de los cambios de gobierno.

<sup>27</sup> De acuerdo con Aguilar Villanueva, la visión internista de la gestión es bastante común en las empresas que actúan en contextos económicos de baja competencia con clientes cautivos, pero ha sido regla de la AP en muchos países, debido a una idea de superioridad del poder político (más que la existencia de monopolios estatales), que ha hecho posible que los gobiernos disfruten de una amplia autonomía respecto de las demandas ciudadanas... aquellos sistemas políticos-administrativos de rasgos autoritarios o paternalistas, típicos de varios Estados desarrolladores, que consideraron débiles, rezagadas y anómicas a sus sociedades o a grandes sectores de ella, por lo que tomaban decisiones en su lugar y para su supuesto beneficio sin grandes consultas o con consultas simuladas, considerando más que suficiente el análisis de sus staffs técnicos.

fue combinada con la que habitualmente se manejaba de carácter territorial o comunitario”<sup>28</sup>.

En el ámbito municipal la planeación es conducida por el Presidente Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal es aprobado por el Ayuntamiento<sup>29</sup>, que a su vez cuentan con Comités mixtos<sup>30</sup> conformados por representantes ciudadanos y autoridades municipales<sup>31</sup>, que buscan generar diagnósticos y líneas de acción que quedan plasmadas en los planes de desarrollo municipal. En algunos municipios con mayores capacidades gubernamentales se cuentan con Institutos de Planeación, Observatorios Urbanos, Secretarías Técnicas o Direcciones de Planeación que realizan un trabajo técnico-profesional en todo el proceso de planeación. En ambos casos la forma en que se instrumenta la participación ciudadana es a través de los foros de consulta, que pueden ser temáticos o regionales, mesas de trabajo o algún otro mecanismo similar, los que generalmente se centran en el diagnóstico y en algunas alternativas de solución específica a los problemas detectados<sup>32</sup>, mismos que previamente son conocidos por el gobierno municipal, ya que dentro de las fuentes para la elaboración del plan se encuentran las peticiones realizadas por la ciudadanía durante la campaña electoral y las alternativas de solución planteadas por el entonces candidato.

Uno de los problemas más claros a los que se enfrenta la ciudadanía en el ámbito municipal para participar, es que los Comités<sup>33</sup> formados por los Ayuntamientos, a

---

<sup>28</sup> Mendoza Ruiz, Joel. El Principio de Subsidiaridad en la Evaluación del Federalismo Mexicano. Finanzas Públicas, Políticas Públicas y Organización Social. 1ª ed., México, 2010, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p. 216.

<sup>29</sup> Órgano de gobierno del municipio conformado por un Presidente Municipal, y el número de síndicos y regidores que disponen las leyes locales, ostenta la representación política y legal del gobierno municipal y promueve el cumplimiento de sus fines.

<sup>30</sup> Cuya evaluación y estudio previo, puede realizarse en el seno de las Comisiones Edilicias, sin embargo, debido al breve término que prevén las legislaciones locales para emitir los planes de desarrollo municipal, resulta operativamente complicado.

<sup>31</sup> Miembros del ayuntamiento o titulares de dependencias.

<sup>32</sup> Generalmente los ciudadanos plantean la realización de una obra o programa.

<sup>33</sup> Nos referimos a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), cuyas atribuciones pueden estar combinadas o separadas de acuerdo al Ayuntamiento, pero en ambos casos su objetivo es coadyuvar en la planeación y evaluación municipal y fungir como la voz de la ciudadanía en el estudio, diseño, análisis y evaluación de la planeación municipal y de las políticas públicas.

propuesta del Presidente Municipal, generalmente son conformados por grupos de personas afines o de ciudadanos que carecen de conocimientos técnicos para participar de forma profesional en los procesos de planeación, por lo que la mayor participación en la elaboración de los planes de desarrollo municipal la tienen las áreas técnicas de los gobiernos municipales. Es necesario el involucramiento de los miembros del ayuntamiento, así como de los titulares de las dependencias y entidades del gobierno municipal para la conformación de los planes de desarrollo, en cada una de las etapas del proceso de planeación, involucrando también a la ciudadanía y comprometiéndose con los fines planteados en plan.

De acuerdo con Aguilar Villanueva la nueva gestión pública busca pasar de una organización pública, centrada en el superior y en el reglamento hacia una centrada en el ciudadano, con el objeto de hacerlo copartícipe en la conformación de los objetivos, procesos, productos de la acción de gobierno, presupuestos y las medidas de evaluación. Por ello se hace necesario crear los foros de discusión y deliberación, temáticos, por zonas, problemáticas e incluso por grados de especialidad, para generar conclusiones que vinculen al gobierno a su cumplimiento.

De lo anterior concluimos que no basta con el involucramiento de los directivos y de la sociedad, sino que también se hace necesaria la intervención de cada uno de los integrantes de la organización, en particular de la burocracia permanente, que cuenta con los conocimientos y la experiencia para generar planes y programas que satisfagan mejor las necesidades de los clientes. Steiner explica que "...las personas dentro de una organización, a cualquier nivel, están interesadas en participar en el proceso de la toma de decisiones para así contribuir con sus conocimientos a la empresa y encontrar oportunidades para ser creativos.." <sup>34</sup>

Las dificultades a la que se enfrentan los gobiernos ante la carencia de recursos, el engrosamiento de la burocracia, las cada días más comunes deudas históricas,

---

<sup>34</sup> Steiner, George. Opus Citatus, p. 47-48.

pero sobre todo las crecientes demandas ciudadanas, hacen necesario el involucramiento social en la toma de decisiones, ya que no solo sirve para legitimar al gobierno, sino también como proceso de concientización de la situación que guarda el mismo. En el contexto del pensamiento de Aguilar Villanueva, Moyado Estrada refiere que "... el gobierno democrático encuentra dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y cómo la legitimidad democrática de las instituciones se va deteriorando ante una ciudadanía más demandante".<sup>35</sup>

Ante las dificultades de legitimidad gubernamental, nuestro estudio plantea la necesidad de institucionalizar la planeación deliberativa, de manera que constituya mecanismos que la hagan permanente a nivel local e incorporen los diversos intereses sociales, reafirmando el carácter público del quehacer gubernamental. Dentro de la participación deliberativa debemos contemplar la incidencia política<sup>36</sup>, entendiendo a esta como el grado y posibilidad de que determinado grupo social pueda influir en la planeación, diseño, implementación y evaluación de una o varias políticas públicas.

La incidencia se distingue de la participación, ya que en la primera existe un resultado tangible y verificable como resultado de la segunda. El desafío de la incidencia radica en que los gobiernos no serán los únicos que promuevan la participación ciudadana, sino que deberá realizarlo todo el sistema político<sup>37</sup> mediante el establecimiento de mecanismos permanentes y confiables que promuevan la generación de consensos y con ello la generación de políticas públicas para atender las demandas ciudadanas.

---

<sup>35</sup> Moyado Estrada, Francisco. "Gestión de Calidad", Siglo XXI Editores, 1ª ed., México, 2010, p. 22

<sup>36</sup> De acuerdo con la Guía de incidencia política para organizaciones de la sociedad civil, Corporación Participa, Santiago, Chile, 2012, la incidencia política desde la visión republicana de la democracia implica que "los ciudadanos serán libres sólo en la medida que cumplan su deber de hacerse parte de los asuntos de interés público y no delegarlos completamente a las autoridades elegidas, funcionarios y sus cuerpos técnicos. Es decir, ciudadanos al tanto y cerca de la gestión pública, no ciudadanos pasivos y enajenados de la vida pública."

<sup>37</sup> Desde la creación de leyes hasta la implementación de mecanismos que fomenten y evalúen la incidencia.

Por ello la incidencia política busca influir con propuestas en los procesos de toma de decisiones, buscando aumentar el empoderamiento ciudadano de la sociedad civil en los asuntos de interés público, tomando un rol protagónico en el quehacer gubernamental.

La participación en la planeación durante muchos años ha formado parte de la cultura política, incluso se ha convertido en un legitimador democrático, sin que en los hechos se haya traducido necesariamente en mejores condiciones para los ciudadanos, en la concreción de los acuerdos y mucho menos en el seguimiento de los compromisos alcanzados.

### 1.3 Evaluación y Rendición de cuentas

La evaluación de los resultados y la rendición de cuentas son conceptos íntimamente ligados, ya que todo dinero público destinado a la implementación de una política pública debe cumplir un objetivo, que varía de acuerdo a la multiplicidad de las mismas. “La idea fundamental de la evaluación es conocer la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas implantadas... si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene sentido.”<sup>38</sup>

La evaluación de los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas en su sentido amplio son elementos distintivos de las democracias modernas y contribuyen a la legitimación del sistema político, así lo considera Emmerich “la transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.”<sup>39</sup>. Con esta visión coinciden José María Ramos y Alberto Villalobos, al afirmar que “las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; permite adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político.”<sup>40</sup>.

Por su parte Velasco Sánchez refiere que “la rendición de cuentas es un elemento central de las democracias que se refiere a la obligación de los actores públicos (funcionarios electos y designados) de ofrecer información, explicaciones y justificaciones respecto de sus actos, de manera que los ciudadanos puedan discernir si el gobierno está actuando en línea con el interés general o el bien

---

<sup>38</sup> Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores). La evaluación de las políticas públicas en México. Géminis Editores e impresores, México, D.F. 2011, p. 75.

<sup>39</sup> Emmerich, Gustavo Ernesto. Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, segundo semestre, 2004, p. 67.

<sup>40</sup> Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores). *Opus Citatus*, p. 76.

común y sancionar las desviaciones”<sup>41</sup>. Dicha aportación constituye un elemento importante de nuestro estudio, ya que en la actualidad la rendición de cuentas se ha vuelto un tema de “moda” para el discurso de políticos y gobernantes, sin que en la práctica se realice plenamente ante los ciudadanos, ya que si bien es cierto los gobernantes brindan información, también lo es que no necesariamente es completa o adecuada para evaluar el actuar gubernamental, aunado a la carencia de foros para explicar o justificar sus actos, que solo se da en los casos de escándalos por grandes desvíos, riquezas inexplicables o filtración de información en los medios de comunicación, en cuyo caso las justificaciones son limitadas y con la única intención de evitar alguna responsabilidad penal o administrativa.

Los sistemas de evaluación gubernamentales buscan determinar el impacto de los planes y programas, permitiendo a los tomadores de decisiones continuar con los programas exitosos, ajustar las desviaciones o cancelar los programas ineficaces, así lo afirma Enrique Cabrero al establecer que “uno de los rasgos dominantes en los procesos de modernización del Estado ha sido el énfasis en la necesidad de crear sistemas de evaluación de las acciones gubernamentales, teniendo la finalidad de conocer tanto el impacto de los programas como el desempeño de quienes los manejan”<sup>42</sup>.

Cabe destacar que la Nueva Gestión Pública<sup>43</sup> establece como uno de sus elementos más importantes la evaluación de los resultados, con el objeto de disminuir tiempos, costos e incrementar el valor público de los bienes y servicios, con un enfoque de calidad que busca la mejora continua y la satisfacción del cliente. “Parte fundamental del buen rumbo de la administración pública es contar

---

<sup>41</sup> Velasco Sánchez, Ernesto. “Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?”. Secretaría de la Función Pública, México, 2011, p. 7.

<sup>42</sup> Citado por Villalobos Pacheco, Alberto. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Primera edición, México, 2010, p.33.

<sup>43</sup> Aguilar Villanueva refiere que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos necesarios para la nueva gestión pública, en la búsqueda de gobiernos efectivamente responsables ante la ciudadanía. “Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar.”.

con una gobernanza<sup>44</sup> eficaz, en el sentido de promover una mayor calidad y atención en el servicio público”<sup>45</sup>. Haciéndose valer de los mecanismos de evaluación para “...conocer si realmente se están generando resultados o, si realmente sus acciones están fomentando un mayor desarrollo.”<sup>46</sup>

Los mecanismos de evaluación deben plantearse desde el Plan de Desarrollo, así como en cada uno de los planes o políticas públicas por medio de metas e indicadores de calidad, economía, eficacia y eficiencia<sup>47</sup>, en todos los casos se deberá tomar en cuenta cuál es el problema que pretende atender y sus alcances, “... las acciones gubernamentales puedan ser medidas, controladas y por supuesto, evaluadas según el objetivo de cada programa y/o política pública; de esta manera, conocer el impacto real de cada acción de gobierno, el desempeño de las instituciones así como el impacto social en el ejercicio de los recursos públicos.”<sup>48</sup> En muchas ocasiones los gobiernos plantean mecanismos de evaluación tendentes a medir la eficacia en el cumplimiento de lo planeado, sin que necesariamente midan los resultados de la implementación.

Pero ¿cuáles son las complejidades de los procesos de evaluación de resultados y rendición de cuentas? ¿quiénes son evaluados? ¿quiénes rinden cuentas?

Uno de los principales problemas al momento de evaluar los resultados en los gobiernos municipales es definir quienes son los sujetos que deben ser evaluados

---

<sup>44</sup> De acuerdo con lo expresado por el Dr. Aguilar Villanueva en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Santo Domingo, República Dominicana, en el año 2007 “Gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen.”

<sup>45</sup> Villalobos Pacheco, Alberto. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Primera edición, México, 2010, p.31.

<sup>46</sup> Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores). La evaluación de las políticas públicas en México. Géminis Editores e impresores, México, D.F. 2011 p. 98

<sup>47</sup> Los indicadores de eficacia miden el nivel de cumplimiento de los objetivos. Los de eficiencia relacionan productos con costos o insumos. Los de calidad evalúan atributos respecto a normas, referencias externas o satisfacción de los clientes. Los de economía reflejan la capacidad para generar recursos económicos y movilizarlos.

<sup>48</sup> Idem, p. 73.

y por quiénes. Por su parte la ciudadanía elige mediante el sufragio libre, secreto y directo a su Presidente Municipal, quien a través de una contienda electoral expuso propuestas de campaña, que posteriormente mediante el plan de desarrollo se materializan como estrategias y líneas de acción.

En ese mismo acto, los ciudadanos eligen integrantes del Ayuntamiento, mismo que se conforma por el número de Síndicos y Regidores que establecen las legislaciones estatales, los de mayoría son electos en planilla junto con el Presidente Municipal; los Síndicos y Regidores de representación proporcional son electos de acuerdo al porcentaje de votación que obtuvo su planilla<sup>49</sup>.

Los ayuntamientos establecen, para su funcionamiento, comisiones edilicias de acuerdo a cada los servicios que otorga el gobierno municipal, pudiendo ser permanentes o transitorias. Por su parte el Presidente Municipal tiene a su cargo la administración pública municipal, conformada por la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría y demás dependencias necesarias para el buen desempeño del gobierno municipal<sup>50</sup>.

La administración pública municipal es la responsable de cumplir las normas, planes, programas y políticas públicas emitidas por el Ayuntamiento, teniendo una dependencia jerárquica únicamente con el Presidente Municipal, lo que constituye una de las primeras complejidades, ya que la ciudadanía elige a un Presidente Municipal e integrantes del Ayuntamiento, pero de acuerdo a la legislación la obligación de rendir cuentas es únicamente del Presidente Municipal ante el Ayuntamiento, ignorando al menos en la legislación a la ciudadanía<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> La forma de elegir integrantes de ayuntamientos varía de acuerdo a las legislaciones locales.

<sup>50</sup> La amplitud de la estructura organizacional gubernamental responde principalmente a razones presupuestales, más que al desempeño, demandas ciudadanas o capacidades gubernamentales.

<sup>51</sup> Los Presidentes Municipales replicaron los modelos informes anuales que rendían los Presidentes de la República, realizándolos generalmente en eventos públicos aparentemente dirigidos a la ciudadanía, pero por lo general resguardados por su estructura clientelar como son los trabajadores sindicalizados, transportistas, comerciantes ambulantes, ejidatarios, organizaciones, etcétera.

Por su parte los titulares de las direcciones son evaluados mediante el cumplimiento de metas e indicadores estratégicos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y mediante las metas e indicadores asentados en el Programa Operativo Anual<sup>52</sup> (POA), éste último más vinculado con el Presupuesto basado en Resultados<sup>53</sup> (PbR) que con estructura programática, metas y objetivos del PDM, que indebidamente no siempre se encuentran vinculados. Por lo cual la rendición de cuentas de las direcciones se realiza ante las unidades de planeación, la Tesorería Municipal y los órganos de control y fiscalización, “los procesos de evaluación se asocian a otros procesos relevantes como son el control de la gestión, rendición de cuentas, transparencia y legitimidad gubernamental, que en su conjunto, no se han generalizado e institucionalizado como prácticas exitosas en los municipios mexicanos.”<sup>54</sup>

De lo anterior desprendemos una gran complejidad en los procesos de evaluación de resultados y de rendición de cuentas a nivel municipal, por lo que se requieren de diversas formas de control para evaluar la eficacia de las políticas públicas y de involucrar a la ciudadanía, que implican sensibilidad de las autoridades frente a las demandas ciudadanas, categorizarlas y priorizarlas, con el objeto de aplicar eficazmente el gasto público. Para cumplir con el objetivo no basta con incrementar los controles internos, sino que es necesario que la estructura jerárquica del gobierno, la planeación, implementación y evaluación se encuentren en sincronía permanente con los ciudadanos, quienes deben incidir en cada uno de los procesos, mismos que deben ser normados y certificados para verificar periódicamente su eficacia.

A nivel municipal podemos observar que se da una rendición de cuentas política del Presidente Municipal hacia el Ayuntamiento, como órgano representativo de la

---

<sup>52</sup> Es la estimación presupuestal anual de los egresos e ingresos del gobierno municipal, necesarios para cumplir con los planes y programas.

<sup>53</sup> El presupuesto basado en resultados busca mejorar la efectividad de la formulación de políticas y de la administración mediante la creación de incentivos derivados del desempeño de los programas, resultados, valor público y el ejercicio del gasto de acuerdo a lo programado.

<sup>54</sup> Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix. Opus Citatus p. 75.

ciudadanía y una evaluación de resultados de los titulares de las áreas de la administración pública municipal hacia el ejecutivo municipal, rendición de cuentas de carácter gerencial (fiscal, de eficiencia y programática). Estas formas de evaluación y rendición de cuentas hacen a un lado al cliente y se convierten en estructuras de autoconsumo “las estructuras altamente jerarquizadas abren una brecha entre el interés de sus usuarios y el que persigue la organización, por lo que muchas veces parece que el ciudadano sirve a la administración y no al revés”<sup>55</sup>. Por lo que deben generarse mecanismos cercanos y vinculantes entre la ciudadanía y el gobierno para lograr que la información que emite el gobierno no sea unilateral, sino un diálogo permanente con la ciudadanía participativa.

Otro problema que se ve acentuado a nivel municipal “es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances y retrocesos en las políticas públicas y en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas, que permitan alcanzarlas en un contexto de incertidumbre y de limitadas capacidades de gestión.”<sup>56</sup> Ello derivado a mecanismos de evaluación “cómodos” o “políticamente lucidores” que no reflejan el resultado real del gasto público y de la implementación de planes y programas, sino que son pensados para que la comunicación gubernamental sea autocomplaciente, sin que con ellos se pueda detectar el estado real de la administración pública, las capacidades gubernamentales o las acciones gubernamentales desarrolladas.

Se hace cada vez más necesario que las acciones de gobierno se ciudadanicen y se establezcan mecanismos transparentes e institucionalizados de participación ciudadana “... deben fiscalizarlas<sup>57</sup> con más diligencia, exigiendo responsabilidades concretas a los funcionarios públicos, sean éstos electos,

---

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> De acuerdo con la Auditoría Superior de Fiscalización “implica la instauración de mecanismos de sanción efectivos, a partir de los resultados de un mapeo sobre las facultades sancionatorias de cada institución miembro, así como la realización de un diagnóstico sobre la problemática en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos.”. Consulta realizada el día trece de julio de dos mil trece en el link [http://www.asf.gob.mx/Section/117\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Fiscalizacion](http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion)

designados, o de carrera.”<sup>58</sup>. La visión ciudadana sobre la evaluación debe complementarse con la rendición de cuentas plena que sea “una relación social en la que un actor sienta la obligación de informar en un determinado foro su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica una justificación”<sup>59</sup>.

La rendición de cuentas plena debe buscar no sólo que se informe unilateralmente sobre los resultados, sino que debe buscar la información oportuna, justificación de los resultados, sancionar y corregir las deficiencias. Andreas Schedler refiere que la rendición de cuentas abarca tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas y sanciones a los funcionarios no trabajen satisfactoriamente: ““A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.”<sup>60</sup>

Los elementos básicos de la rendición de cuentas según Velasco Sánchez:

OBLIGACIÓN DE PRESENTAR INFORMACIÓN SUFICIENTE RESPECTO AL COMPORTAMIENTO O DESEMPEÑO PERSONAL U ORGANIZATIVO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Presentación de informes o reportes de manera regular.</li> <li>2) Respuesta a los requerimientos de información</li> <li>3) Someterse a investigaciones, revisiones e inspecciones</li> </ol>
DERECHO CIUDADANO A LA VALORACIÓN Y DEBATE DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Otorgar argumentos y justificaciones sobre el comportamiento pasado</li> <li>2) Contrastar parámetros</li> <li>3) Discusión pública, abierta e informada sobre los resultados</li> </ol>
CONSECUENCIAS SOBRE LAS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Que se reconozcan</li> </ol>

<sup>58</sup> Emmerich, Gustavo Ernesto. Opus Citatus, p. 79.

<sup>59</sup> Mark Bovens citado por Velasco Sánchez, Ernesto. Opus Citatus, p. 19.

<sup>60</sup> Citado por Emmerich, Gustavo Ernesto. Opus Citatus, p. 78.

CUENTAS ENTREGADAS	comportamientos sobresalientes, generando incentivos positivos  2) Que se sancionen las faltas por medio de incentivos negativos  3) Rectificación de acciones
--------------------	--

Fuente: Elaboración propia

Para lograr una evaluación y rendición de cuentas eficaz debemos entender que deben ser ejercicios permanentes e institucionalizados que nos permitan realizar comparativos y por ende, medir la eficiencia, eficacia, calidad y economía de la gestión gubernamental. “No es posible gestionar racionalmente ni mejorar la gestión sin el conocimiento de lo que se está haciendo y se está logrando... la evaluación necesita instrumentos que contribuyan a su plena implantación, al ejercicio regular de su práctica.”<sup>61</sup>

Por ello la incidencia en la participación ciudadana en los procesos de evaluación toma un papel preponderante, ya que con conocimiento de los programas y sus impactos, logrará que los ciudadanos puedan cuestionar no solo los resultados de los funcionarios electos, sino también de los funcionarios designados, permitiendo que sean partícipes activamente en la rendición de cuentas, evitando así los monólogos gubernamentales.

---

<sup>61</sup> Ruíz López, Joaquín. Lo importante es participar: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación. Moyado Estrada, Francisco (compilador). Gestión de calidad. México, D.F. 2010, Siglo XXI editores, p. 116.

## 1.4 Mejora Institucional

México se ha enfrentado durante las últimas décadas a grandes problemas, impulsados por las continuas crisis económicas que generaron la pérdida de empleos, desaceleración económica<sup>62</sup> del país y cierre de empresas; con ello, la población más necesitada ha visto afectado su poder adquisitivo y la posibilidad de atender sus necesidades básicas.<sup>63</sup>

Sin embargo, la población no ha sido la única aquejada con las crisis, también las diversas esferas de gobierno han visto afectadas sus capacidades gubernamentales<sup>64</sup>, ya que el incremento de la tasa poblacional, las demandas sociales y una mayor regulación de procesos, ha generado el engrosamiento de la burocracia sin la respectiva respuesta de eficiencia, eficacia, calidad y economía a favor de la población, lo que desató la crisis institucional<sup>65</sup>.

Uvalle considera que "...la etapa de la crisis fiscal del Estado administrativo que deriva en el desprestigio institucional que lo aleja de la sociedad, no hay duda que la gestión pública tuvo fallas importantes que dan como resultado la pérdida de los consensos, la desilusión de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y el incumplimiento de expectativas que se aceptaron sin evaluar con realismo la capacidad instalada de las administraciones públicas."<sup>66</sup>

La crisis institucional trató de ser atendida con la mejora regulatoria<sup>67</sup> y el establecimiento de controles gubernamentales<sup>68</sup> internos, que buscaban disminuir

---

<sup>62</sup> Es la disminución temporal del ritmo de crecimiento económico.

<sup>63</sup> Alimentación, vestido, vivienda, educación y esparcimiento, entre otras.

<sup>64</sup> Capacidades de planeación, monitoreo, evaluación y gestión por resultados que permitan a los gobiernos locales responder de manera eficaz y eficiente a las características de la demanda.

<sup>65</sup> Etapa del gobierno en que las demandas ciudadanas son mucho mayores a la posibilidad de atenderlas con su estructura gubernamental y presupuesto.

<sup>66</sup> Uvalle Berrones, R. El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), Venezuela, 2004, p. 2-3.

<sup>67</sup> Tiene el propósito de elevar la eficiencia de la Administración, promoviendo mayor claridad, sencillez y rapidéz en los trámites y procedimientos.

<sup>68</sup> Mecanismos de control normativos y de procesos.

la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la toma de decisiones, al tiempo que se establecieron controles de gestión tan diversos como: el sistema de semáforos, que buscaba medir la productividad específica de los servidores públicos, lo que ocasionó que los más eficientes redujeran su productividad por no incrementar aún más sus cargas de trabajo; presupuesto por programas, que planteaba esquemas de premios para los más desarrollados y castigos para los deficientes; entre otros. Todo lo anterior a la par del fortalecimiento del sistema de democrático<sup>69</sup> en la búsqueda de una mayor legitimidad del sistema de partidos, las instituciones y los Poderes de la Unión.

El crecimiento de la población y la mayor concientización de la ciudadanía respecto de los asuntos públicos, obligó al Estado Mexicano a realizar una serie de reformas que involucraron a la ciudadanía en la toma de decisiones, por lo menos normativamente, ya que los cambios macros no necesariamente fueron acompañados con la mejora institucional<sup>70</sup> y la inclusión ciudadana en la toma de decisiones.<sup>71</sup>

La mejora institucional constituye un reto para cualquier gobierno, ya que no se trata solo de realizar reformas de aspectos legales o administrativos de la función pública, se trata de un cambio completo en la forma de pensar de todos los integrantes de la organización, quienes deberán ir alineados con la misión, visión y valores institucionales, al tiempo que centran sus acciones en la satisfacción de los clientes internos y externos.

---

<sup>69</sup> Para estos efectos, entendemos por sistema democrático al conjunto de normas e instituciones electorales.

<sup>70</sup> La mejora institucional parte de un análisis situacional de toda la organización, identificando las áreas de oportunidad y reconociendo la necesidad de cambio, tomando en cuenta demandas y percepciones de los actores institucionales.

<sup>71</sup> Duque Brasil, Paula F. y Carneiro, R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasileña contemporánea. Íconos. Revista De Ciencias Sociales, número 40 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011, , p. 71-87. establecen que "...en la medida en que dichas instituciones constituyen espacios de inclusión política por medio de la participación de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas, configuran posibilidades de engendrar un repertorio de intervenciones más incluyente, justo y democrático."

En este trabajo entendemos a la mejora institucional como un compromiso de integración social, de eficacia, eficiencia y calidad, visto desde el ciudadano<sup>72</sup> y no desde una perspectiva de autoconsumo gubernamental.

---

<sup>72</sup> Espejel Mena, J., Flores Vega, M. & Rodríguez Mena, J. L. (2011). En su artículo “La reforma administrativa como cambio institucional” , conciben desde la “Propuesta de relaciones” al ciudadano “...como participe de la acción pública, capaz de incidir con su comportamiento no tanto en la maximización de su propia utilidad, sino en la mejor cobertura de las necesidades sociales. Su trascendencia como persona o agrupación colectiva se proyecta tanto en la elaboración como en la implantación y evaluación de las políticas públicas.”

## APARTADO 2

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

#### 2.1 Consideraciones generales

Hay muchas experiencias internacionales en materia de planeación participativa en las que se han logrado importantes avances en la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales. Por ello diversos instrumentos internacionales establecen los mínimos de la participación ciudadana para considerar a los países miembros como democráticos. Dichos esfuerzos han logrado replicarse en las leyes nacionales, pero con mayor ahínco en gobiernos subnacionales<sup>73</sup> que han generado leyes locales o reglamentos que van más allá de los instrumentos internacionales y cuyas experiencias son retomadas por otras esferas de gobierno.

Debemos entender la participación como un derecho humano que no solo se encuentra regulado en las leyes nacionales, sino también en instrumentos internacionales, destacando el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: “Toda persona tiene **derecho a participar** en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. **La voluntad del pueblo** es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará

---

<sup>73</sup> Entendemos como gobiernos subnacionales a los gobiernos de los Estados y municipios que participan activamente en la política exterior desde lo local, generando convenios de colaboración, hermanamiento, intercambios culturales, de experiencias gubernamentales, turísticos, empresariales, entre otros. En los últimos años las entidades federativas y los municipios han participado mucho más activamente en política exterior, con la finalidad de consolidar sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al gobierno federal.

mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Que si bien enmarca la participación como la posibilidad que tienen los ciudadanos de acceder al poder y a las funciones públicas, también sienta las bases de diversos instrumentos que regulan los derechos a la participación ciudadana.

Por su parte el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, establece que:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente** o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Estableciendo las bases para que la participación en la dirección de los asuntos públicos se realicen por los ciudadanos de manera directa o indirecta. En el mismo sentido el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos refiere que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) **de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente** o por

medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Con ello se sientan las bases para que en México se desarrolle el Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>74</sup>, que establece obligaciones al Ejecutivo, dependencias y entidades del Gobierno Federal, Legislativo, Estados y Municipios, en el proceso de planeación, con el objeto de sentar las bases para que la actividad gubernamental se realice junto con la ciudadanía, como parte de un proceso permanente y armónico en cada esfera de gobierno, que permita que los recursos públicos se destinen a las necesidades más apremiantes y para atender las demandas ciudadanas.

Para ello se requiere un diagnóstico<sup>75</sup> claro de las problemáticas sociales, económicas, culturales, demográficas, geográficas y financieras que busca detectar las necesidades, brindar herramientas de información para la construcción de escenarios<sup>76</sup>, revelando las oportunidades y riesgos en la

---

<sup>74</sup> En la ley de planeación se definen los objetivos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en su artículo 3 “Para los efectos de esta Ley se entiende por **planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones** que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de **regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país**, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

<sup>75</sup> La ley de planeación del Estado de México y Municipios define al diagnóstico como la “descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, ambiental, política y social de algún fenómeno o variable que se desee estudiar”.

<sup>76</sup> Son las proyecciones que permitan vislumbrar, la posible evolución de cada una de las variables del diagnóstico, bajo los supuestos de realizar o no cierta línea de acción, lo que permite generar una visión respecto a determinada problemática, con base en el análisis FODA o el análisis cualitativo de las variables.

implementación de políticas públicas en cada uno de los rubros de nuestra sociedad. Esta etapa es fundamental para los tomadores de decisiones<sup>77</sup> en el gobierno, ya que de un mal diagnóstico se derivarán escenarios, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores<sup>78</sup> erróneos, ocasionando que el dinero público se desperdicie o simplemente que no alcance los objetivos deseables.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es dirigido desde el Gobierno Federal hacia los Estados y Municipios (Gobiernos Locales), siendo éstos últimos los que tienen el trato más cercano con la población y quienes viven más de cerca la realidad social.

La planeación democrática nacional supone la participación activa y permanente de los diversos grupos sociales<sup>79</sup> en la elaboración de los planes de desarrollo y programas, pero se olvida del ciudadano al momento de la evaluación de resultados, problema que se incrementa en la mayoría de los gobiernos locales, al carecer de figuras legales que permitan evaluar desde la ciudadanía la gestión

---

<sup>77</sup> Los tomadores de decisiones en cualquier organización son los responsables de definir el curso de acción entre alternativas, previendo la existencia o crecimiento de problemas y definiendo, con base en la información que brinda la planeación, las acciones a seguir.

<sup>78</sup> Son instrumentos de medición, basados en hechos y datos, que permiten evaluar la calidad de los procesos, productos y servicios para asegurar la satisfacción de los clientes. Miden el nivel de cumplimiento de las especificaciones establecidas para una determinada actividad o proceso.

<sup>79</sup> Nuestra norma Constitucional establece en su artículo 26 la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática que contempla la participación de diversos sectores de la sociedad en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, dejando a la ley federal la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana y a las legislaciones de los Estados lo relativo a su competencia.

Artículo 26.-

A. El Estado organizará un **sistema de planeación democrática del desarrollo nacional** que imprima solidez, dinamismo, 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. Mediante la participación de los diversos sectores sociales 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.**

gubernamental ocasiona que en la mayoría de los casos sea interna y no brinde elementos de juicio al ciudadano para conocer si la labor del gobierno municipal es eficaz o no.

Al no existir mecanismos de evaluación ciudadana de la gestión local no solo resulta difícil al ciudadano conocer su eficiencia, sin distracciones mediáticas, sino que el realizar ejercicios comparativos de gobiernos locales diversos (en tiempo y territorio) con elementos objetivos es mucho más complejo.

Del mismo modo, la Gestión por Resultados ha logrado avances importantes a nivel federal y en algunas entidades federativas, que han implementado en los últimos años el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, sin embargo, los municipios han sido olvidados en el esfuerzo de la federación, quedando rezagados en la implementación de la Gestión por Resultados.

La Ley de Planeación <sup>80</sup> establece la participación ciudadana de diversos grupos sociales y pueblos indígenas, otorgándole a la Secretaría de Hacienda y Crédito

---

<sup>80</sup> (federal) **Artículo 1o.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

...

**IV.** Las bases para promover y garantizar la **participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas**, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

**V.-** Las bases para que **las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.**

**Artículo 4o.-** Es responsabilidad del Ejecutivo Federal **conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales**, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 14.-** La **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** tendrá las siguientes atribuciones:

**I.-** Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

**II.** Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, **tomando en cuenta las propuestas de** las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los **planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas**;

**III.** Proyectar y coordinar la planeación regional con la **participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales**; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los **programas especiales** que señale el Presidente de la República;

**Artículo 20.-** En el ámbito del **Sistema Nacional de Planeación Democrática** tendrá lugar la

Público la facultad de coordinarse con los Estados, municipios y ciudadanos, debiendo incorporar sus planteamientos y propuestas; por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga facultad para coordinar la participación ciudadana a la Secretaría de Gobernación<sup>81</sup> y a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte en el caso de estudio que nos ocupa, es decir, el Estado de México la planeación se regula desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México<sup>82</sup>, que define que el Sistema Estatal de Participación Democrática lo conforman los planes y programas que emita el Gobierno del Estado en sus distintas dependencias y entidades, así como los planes y programas que emitan los ciento veinticinco ayuntamientos. Establece además el principio de congruencia<sup>83</sup> de toda la planeación a nivel estatal, que se liga con la planeación

---

**participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.**

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, **participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.** Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, **en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.**

<sup>81</sup> **Artículo 27.-** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

**XVII.** Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa **participación ciudadana** y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

**Artículo 31.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, **con la participación de los grupos sociales interesados**, el Plan Nacional correspondiente;

<sup>82</sup> **Artículo 139.-** El Sistema Estatal de Planeación Democrática **se integrará por los planes y programas que formulan las autoridades estatales y municipales, con la participación de la sociedad**, para el desarrollo de la Entidad.

Los planes, y acciones que formulen y ejecuten los Ayuntamientos en la materia de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales.

<sup>83</sup> La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios fortalece el principio de congruencia en

nacional, de forma tal que los ayuntamientos tienen la obligación de regir sus planes y programas de acuerdo a lo que establece el Plan Estatal de Desarrollo y este a su vez se rige por el Plan Nacional de Desarrollo, armonizando así el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Es importante mencionar que la Constitución del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 139 incluye dentro del Sistema Estatal de Desarrollo a la sociedad, por lo que supone mecanismos democráticos de planeación, haciendo responsable la conducción de la planeación democrática estatal al Gobernador<sup>84</sup>, quien no solo deberá propiciar la coordinación de las diversas esferas de gobierno, sino que también debe promover y regular la participación de diversos grupos sociales y ciudadanos.

La ley de planeación del Estado de México y Municipios establece que a nivel municipal los responsables de la planeación democrática son los ayuntamientos<sup>85</sup>,

---

su **Artículo 3.-** El desarrollo del Estado y Municipios se sustenta en el proceso de planeación democrática, en **congruencia con la planeación nacional del desarrollo**, integrando al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, los planes de desarrollo municipal, los programas sectoriales, regionales y especiales; y su ejecución atenderá a los plazos y condiciones que requiera su estrategia.

<sup>84</sup> **Artículo 15.-** Compete al Gobernador del Estado, en materia de **planeación democrática para el desarrollo**:

- I. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia;
- II. **Propiciar la participación** del Ejecutivo Federal, los ayuntamientos, los **grupos y organizaciones sociales y privados y los habitantes, en el proceso de planeación** para el desarrollo del Estado;
- III. **Conducir y alentar los procesos y procedimientos de participación** y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México;
- IV. **Establecer y proveer criterios** para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo;
- V. Enviar el proyecto del Plan de Desarrollo del Estado de México al Poder Legislativo para su examen y opinión;
- VI. Aprobar y ordenar la publicación y divulgación del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas;
- VII. **Determinar las bases para la coordinación y participación**;
- VIII. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.

<sup>85</sup> **Artículo 19.-** Compete a los **ayuntamientos**, en materia de **planeación democrática** para el desarrollo:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y el control del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;
- II. Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación;
- III. **Asegurar la congruencia** del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado

sin embargo, no establece la obligación de que la ciudadanía participe en la implementación, seguimiento o evaluación de las políticas públicas definidas en el plan, reduciendo la participación ciudadana a la acción de “opinar” en diversos foros durante un plazo máximo de tres meses<sup>86</sup>, sin que dicha opinión sea vinculante o incida necesariamente en el resultado de la orientación de acciones del gobierno municipal. Si bien es cierto, los planes de desarrollo municipal constituyen instrumentos obligatorios para dependencias y entidades, también lo es que la definición plena de su contenido queda a cargo del ayuntamiento, sin que las “opiniones” o “aportaciones” de la ciudadanía necesariamente sean integradas, o bien, de serlo los ciudadanos cuenten con mecanismos para exigir su cumplimiento.

Por su parte el reglamento de la ley de planeación del Estado de México y Municipios establece<sup>87</sup> el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) deberá incluir las

---

y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos;

IV. Garantizar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal;

V. Participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan en relación con el Plan de Desarrollo Municipal;

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda;

VII. **Propiciar la participación** del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, **grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio;**

VIII. Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones;

IX. Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven;

X. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.

<sup>86</sup> **Artículo 22.-** Los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán dentro de un plazo de seis meses para el Ejecutivo del Estado y **tres meses para los ayuntamientos, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno** y en su elaboración se **tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad**; así como el Plan de Desarrollo precedente; también habrán de considerarse estrategias, objetivos y metas, que deberán ser revisadas y consideradas en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno, a fin de asegurar la continuidad y consecución de aquellos que por su importancia adquieran el carácter estratégico de largo plazo. Su vigencia se circunscribirá al período constitucional o hasta la publicación del plan de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno.

<sup>87</sup> Artículo 50.- El Plan de Desarrollo Municipal, es el instrumento rector de la Planeación Municipal,

propuestas planteadas por los distintos sectores de la sociedad, previa valoración, por medio de los mecanismos de participación instituidos por el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), por lo que supone que previo a la aprobación del PDM el COPLADEMUN debió definir los mecanismos de participación, es decir, los foros de consulta, mesas de trabajo, reuniones comunales, encuestas o cualquier otro que asegure el registro de las opiniones y aportaciones ciudadanas, mismas que de ser procedentes<sup>88</sup> se integrarán al mismo. Al tiempo que amplía a los responsables de la planeación<sup>89</sup> siendo los Ayuntamientos, los Presidentes Municipales y los COPLADEMUN.

Los mecanismos de evaluación del PDM serán establecidos en el mismo, generalmente a través de indicadores y metas establecidos por las propias áreas y aprobados por el ayuntamiento, por lo que en caso de desviaciones o cambios en las estrategias de desarrollo se deberán realizar dictámenes de reconducción y actualización<sup>90</sup> elaborados por las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), sin necesidad de la opinión ciudadana, por lo que los ayuntamientos pueden desaparecer o ajustar las propuestas realizadas.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>91</sup> determina que en la elaboración de su plan de desarrollo, los Ayuntamientos brindarán lo necesario

---

en el que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y **orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales del municipio hacia ese fin**. En su **elaboración e integración quedarán incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos sectores de la sociedad, a través de los mecanismos de participación** y consulta popular **instituidos por el COPLADEMUN**.

<sup>88</sup> De acuerdo a lo que determine el propio ayuntamiento.

<sup>89</sup> Artículo 4 fracción II del reglamento de la ley de planeación del Estado de México y Municipios

<sup>90</sup> **Artículo 56.-** Los dictámenes de reconducción y actualización a que se refiere al artículo 24 de la Ley, deberán ser elaborados por las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación de las dependencias, unidades administrativas, organismos auxiliares y entidades del gobierno estatal y municipal, debiendo sustentar la justificación en términos de los planteamientos del Plan de Desarrollo y sus programas vigentes y de la situación que justifique los cambios en la fecha en que se presente el dictamen.

Los dictámenes serán sometidos a consideración de la Secretaría durante el primer semestre de cada año y la revisión periódica a la que se refiere el artículo 28 de la citada Ley, será anual; en el caso de los municipios, los referidos dictámenes los harán en los períodos que determinen los Ayuntamientos.

<sup>91</sup> Artículo 120.- En la elaboración de su Plan de Desarrollo Municipal, **los ayuntamientos proveerán lo necesario para promover la participación y consulta populares**.

para promover la participación y consulta popular, si bien los obliga a promoverla, de ninguna manera los obliga a que las aportaciones de los ciudadanos incidan en los planes y programas, lo que constituye una simulación legal y deja a los ciudadanos indefensos ante el olvido gubernamental.

Los COPLADEMUN son organismos constituidos por los ayuntamientos<sup>92</sup> para participar y coordinar a los servidores públicos municipales en las acciones derivadas de los planes estatal y municipal de desarrollo, debiendo participar en la elaboración de los programas que se deriven del PDM, pero contrario a lo que se piensa y a lo que ocurre en otras partes del país, los COPLADEMUN no son órganos en los que participe la ciudadanía, al menos no de acuerdo a la ley, que si bien es cierto, muchos ayuntamientos prevén la integración de representantes e los sectores empresarial, académico, social, entre otros, dichos órganos son predominantemente integrados por servidores públicos, lo que aleja más a los ciudadanos de incidir en la planeación.

---

<sup>92</sup>La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios en su **artículo 51** establece que “Se constituirán en cada ayuntamiento comités de planeación para el desarrollo municipal “COPLADEMUN”, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Participar en la **coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos** municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo;
- II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;
- III. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, **los órganos, dependencias o servidores públicos** que determinen los ayuntamientos y que integren la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal dentro del Sistema de Planeación Democrática y para los efectos de esta Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, se entenderá, que también integrarán el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, “COPLADEMUN” en el ayuntamiento, y deberán convocar a las reuniones de dicho Comité.

Los acuerdos de los comités de planeación para el desarrollo municipal deberán hacerse del conocimiento de las **unidades administrativas o servidores públicos involucrados** para que procedan a su cumplimiento.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal “COPLADEMUN”, **deberá estar constituido previo a la aprobación de Plan de Desarrollo Municipal** y se deberá informar al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México de su instalación.”

## 2.2 La planeación en los gobiernos municipales

El sistema federal mexicano establece al municipio como la forma de gobierno más cercana a la población, por lo que para analizar la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario realizar el análisis de la planeación en los municipios, partiendo de sus atribuciones y funciones.

En nuestro caso de análisis el Estado de México, cuenta con una Constitución local que regula al Sistema Estatal de Planeación Democrática, en armonía con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, junto con las treinta y un entidades federativas restantes, de ahí la importancia de que los ayuntamientos<sup>93</sup> establezcan mecanismos de participación ciudadana en congruencia con el sistema nacional.

La planeación municipal de cada gestión de gobierno tiene su origen meses antes del inicio de las campañas electorales de los candidatos a miembros del Ayuntamiento, encabezados por los candidatos a Presidente Municipal de las diversas expresiones políticas.

El primer punto a tomar en cuenta en la planeación municipal es la plataforma política electoral municipal de cada partido político, en ella se definen los lineamientos generales que inciden en la definición de políticas públicas y posturas

---

<sup>93</sup> Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un **Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine**. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

políticas de los futuros integrantes de cada Ayuntamiento. Aunque no se trata de una fuente formal o legal, es indiscutible su relevancia, ya que es un punto de partida para los partidos políticos y candidatos ya que ahí es donde definen sus posturas, propuestas, programas y oferta política.<sup>94</sup>

Dentro de las fuentes para elaborar los planes de desarrollo municipal se encuentran las peticiones o demandas ciudadanas recibidas por los candidatos durante la campaña política. Lo que obliga a que cada uno de los candidatos a Presidente Municipal a clasificar por tipo y por región cada una de las peticiones ciudadanas.

Dichas peticiones podrán ser incluidas dentro del diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal<sup>95</sup> y deberán ser tomadas en cuenta para la conformación de los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción.

Una vez pasadas las elecciones y resueltas las impugnaciones inicia un proceso de planeación no formal, en la que el triunfador de las elecciones evalúa la gestión del gobierno saliente<sup>96</sup> para contar con un diagnóstico general, no definitivo. Es importante mencionar que a pesar de las leyes que obligan a la transparencia y al acceso a la información pública, hoy en día persiste un gran celo de los

---

<sup>94</sup> Un ejemplo claro de su relevancia, es la postura tomada por los Ayuntamientos del Estado de México a inicios del año 2013 respecto a la implementación del "mando único policial estatal", por medio del cuál los Presidentes Municipales, facultados como mandos directos de seguridad pública en sus respectivos territorios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 fracción I de la Ley de Seguridad del Estado de México, otorgan dichas facultades mediante convenio al Gobernador y a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Es el caso que de los ciento veinticinco Ayuntamientos, fueron aprobados en ciento diecinueve los convenios entre los municipios y el Gobierno del Estado de México, de los cuales cinco son de extracción perredista y uno panista, el primer partido establece dentro de su plataforma política el fortalecimiento de la seguridad pública municipal, no la delegación de facultades en favor de otra instancia; en el segundo caso, Acción Nacional promueve la unificación de las policías hasta llegar a una sola policía nacional. Días después de las definiciones de todos los ayuntamientos, el gobierno municipal de Huehuetoca, de extracción panista, tuvo que cambiar su postura y definirse en favor del "mando único policial estatal", por así definirlo su plataforma política.

<sup>95</sup> En adelante PDM.

<sup>96</sup> Existen varias formas en que se realiza la evaluación y el diagnóstico del gobierno saliente, hay ejemplos de lugares donde se determina el ingreso de una comisión de enlace que se incorpora al gobierno saliente para conocer el estado que guarda la administración pública, sin embargo, esto no esta regulado, por lo que en dicha etapa se realizan consultas de información pública, información financiera y organigramas.

administradores públicos respecto a la información que manejan, por lo que el conocimiento real y amplio del estado que guarda la administración se conocerá hasta la entrada en funciones del nuevo gobierno.

La planeación formal inicia junto con la gestión del gobierno municipal y debe realizarse dentro de los tres meses siguientes, en los cuales deberán realizarse diversos mecanismos de participación ciudadana, para que el Ayuntamiento tome en cuenta las “opiniones” y “aportaciones” de diversos grupos de la sociedad.

Además de lo previsto en la ley de planeación, la ley orgánica municipal del Estado de México prevee que el plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución se elaborarán de forma democrática y participativa, con el objeto de atender las demandas prioritarias de la población y asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno.

No escapa del análisis que la regulación solo enuncia de forma general que los planes y programas deberán ser democráticos y participativos, sin especificar algún mecanismo específico o requisito alguno para considerarlos de esa manera, dejando dicha determinación a los propios ayuntamientos. Lo anterior, genera una amplia gama de procesos de participación ciudadana, tan amplios como el número de ayuntamientos, desafortunadamente en la realidad los procesos de planeación municipal no se apegan de manera estricta a los principios democráticos, ya que si bien existen casos de consulta de presupuestos participativos, foros de consulta o mesas de trabajo con la sociedad, en la realidad los planes de desarrollo municipal, los presupuestos por programas y las políticas públicas, son realizados por la burocracia de cada municipio, turnando los proyectos a los tomadores de decisiones políticas y legales, en este caso a los miembros de los ayuntamientos, cuyos miembros en la mayoría de los casos, carecen de conocimientos técnicos para analizar, evaluar y proponer mejoras. Es por ello que toma relevancia aún mayor la planeación no formal, realizada desde la campaña electoral, ya que debido al corto tiempo con el que cuentan las autoridades municipales para planear su breve gestión de gobierno, parten de la detección de necesidades y

demandas ciudadanas realizadas durante el proceso electoral, es decir, cuando los funcionarios eran candidatos y no contaban con toda la información necesaria para tomar decisiones, de ahí surge la falta de vínculo entre lo que se promete en campaña y lo que se hace en gobierno.

El gran riesgo de la falta de democratización real de estos procesos de planeación es que las decisiones gubernamentales, son más decisiones políticas basadas en resultados de secciones electorales o compromisos electorales, que en una planeación a largo plazo o en necesidades de la ciudadanía.

Por ello al realizar diversos ejercicios de participación ciudadana, como bien lo señala la ley, se escuchan opiniones y proyectos, mismos que no son vinculantes y no obligan de manera alguna al gobierno. Partimos de la base que la democracia es el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos en los que se elige gobernantes y dichos resultados deben ser obligatorios para todos los participantes, sin embargo, en la planeación “democrática” no sucede así, ya que no se cuenta con mecanismo alguno que haga obligatorio el cumplimiento de la plataforma política electoral, la demandas, opiniones o proyectos ciudadanos, ni mucho menos los resultados de los foros de consulta, presupuestos participativos, mesas de trabajo o algún otro, por lo que lo “democrático” queda solo en la voluntad política de los tomadores de decisiones, no en la decisión de la ciudadanía. En los municipios del Estado de México encontramos muchas experiencias de realización de foros de consulta, mesas de trabajo, consultas populares, presupuestos participativos y mecanismos similares que buscan integrar a la población en el proceso de planeación, sin embargo, se limita la participación ciudadana a la conformación del diagnóstico general o regional del municipio y a la construcción de propuestas de acciones generales, sin que en ningún momento se les incluya en mesas de trabajo formales que ayuden a los tomadores de decisiones a contar con un panorama específico de las demandas ciudadanas y mucho menos a generar una visión a largo plazo de los deseos de la población.

Por lo que a pesar del avance de nuestra democracia<sup>97</sup> y del engrosamiento de cuadros gubernamentales dedicados a atender a la población, los procesos participativos se han convertido en un requisito más que deben cumplir los gobiernos municipales, mismos que son utilizados, por cierto con bastante ingenio, en legitimadores de decisiones previamente tomadas.

El fortalecimiento de la democracia y del Sistema Nacional de Planeación Democrática se dará cuando el ciudadano sea visto como cliente y no como una molestia, cuando se reconozca que la ciudadanía es el principio y fin de todo gobierno, pero sobre todo cuando se entienda, acepte y se cambie la mentalidad de los políticos y burócratas, para que se vean como verdaderos servidores y no como superiores de los ciudadanos.

Ello solo se logrará cuando se establezcan mecanismos democráticos, abiertos, transparentes, públicos y vinculantes, que aseguren que los resultados de la participación ciudadana sean obligatorios para el gobierno e incidan en la planeación gubernamental, sin menoscabar sus facultades decisorias, pero estableciendo un proceso plural en la que todos los participantes encuentren satisfechas sus pretensiones y por ende los gobiernos municipales cuenten con el respaldo de la ciudadanía.

---

<sup>97</sup> En días recientes la legislatura del Estado de México aprobó reformas a la Constitución local, en proceso de aprobación por parte de los Ayuntamientos para su entrada en vigor, para que los ciudadanos puedan votar en las consultas populares sobre “temas de trascendencia estatal”, mismas que serán convocadas por la Legislatura a petición del Gobernador; por el equivalente a 33 por ciento de los integrantes de la Legislatura, o por los ciudadanos en un número equivalente, al menos, a 2 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad con corte a la fecha que haga la petición. Lo que dificulta la posibilidad de que desde la ciudadanía se impulsen mecanismos de consulta, dejando en la práctica el monopolio a los poderes ejecutivo y en menor medida al legislativo. Del mismo modo, la reforma hace vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo los resultados de la consulta, cuando hayan participado al menos el “40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores con corte a la fecha de la consulta”, en un Estado con abstencionismo histórico promedio en elecciones locales y federales de alrededor del 60 %, lo que prácticamente anula cualquier proceso de consulta que se intente. Del mismo modo elimina la posibilidad de realizar consultas sobre la restricción de los derechos humanos, la forma de gobierno, la materia electoral, la seguridad estatal, los ingresos y gastos del Estado. Por lo que a pesar de los “esfuerzos” en materia de participación ciudadana, la misma es nuevamente restringida a la voluntad de los gobernantes y a su agenda política.

La participación ciudadana en la planeación debe buscar que el compromiso institucional, la misión, visión, valores, objetivos, metas, estrategias e indicadores sea conocida y aceptada por cada uno de los integrantes de la organización gubernamental, al tiempo que se asignan responsables de cada una de las tareas y funciones.

Es importante destacar que la responsabilidad de planear el desarrollo recae en el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación<sup>98</sup>. Pero la verdadera tarea de la planeación municipal corresponde a todos los integrantes de la organización, en particular a los titulares de las dependencias y entidades quienes desde el momento de asumir el cargo y tomar la protesta de ley, se comprometen no sólo a dar resultados, sino a participar activamente, con la ciudadanía, en la conformación del diagnóstico municipal, para conocer el punto de partida, la historia de los proyectos, programas, planes, los resultados de las evaluaciones y posteriormente alinear sus acciones con los compromisos institucionales asumidos.

Otra importante tarea es la construcción de escenarios y análisis prospectivos, cuya objetividad permitirá construir un plan alcanzable y realizable, conformando con ello los objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores de cada función, programa y proyecto, conociendo y difundiendo las debilidades, amenazas, fortalezas y áreas de oportunidad; mismos que deberán ser contruídos con la ciudadanía, para que acepte y conozca los alcances de la acción municipal.

En el Estado de México la legislación no regula la incidencia política ni establece mecanismos específicos de participación ciudadana, por lo que la materialización de las opiniones o aportaciones ciudadanas en los planes y programas se han constituido en ejercicios de “voluntad” o “generosidad” gubernamental, cuando

---

<sup>98</sup> Si bien, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su reglamento, establecen las Unidades de Planeación, lo importante es la realización de la función sustantiva cualquiera que sea su denominación.

debieran regularse y ser obligatorios. Por ello es necesario realizar cambios a la legislación estatal para aumentar el empoderamiento ciudadano y que el ciudadano (cliente) se convierta en el centro del quehacer gubernamental.

## 2.3 Evaluación de Resultados

Entendemos a la evaluación como el “proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas”<sup>99</sup>.

La evaluación es el mecanismo con el que sabremos si los resultados esperados son alcanzados y si los recursos utilizados cumplieron sus objetivos, brindando información objetiva para reconducir, fortalecer o incluso, eliminar un programa.

Pero para contar con un instrumento eficiente y que brinde información importante para tomar decisiones, es necesario remontarnos a los objetivos de cada programa y a la construcción de indicadores, no basta con construir indicadores elaborados que midan la eficacia en el cumplimiento, el aumento de cobertura, el progreso o retroceso en la implementación del mismo, sino que debe desarrollarse adecuadamente todo el proceso de la planeación, desde el diagnóstico para conocer el punto de partida, la construcción de escenarios para saber a que punto queremos llegar y a donde llegaríamos si la problemática subsistiera; el análisis FODA para saber de que manera afrontar los elementos negativos aprovechando nuestras fortalezas y oportunidades, pero sobre todo saber qué es lo que queremos atender con la implementación del programa y cuál es su objetivo. Si realizamos apropiadamente lo anterior podremos contar con mecanismos de evaluación que nos muestren las desviaciones y así podamos reencauzar las acciones, o bien, saber si los programas están dando los resultados esperados y continuar el mismo camino, fortalecer o en su caso, cancelar las acciones programadas.

---

<sup>99</sup> Artículo 10 de la ley de planeación del Estado de México y municipios.

Lo anterior debe construirse con visión objetiva y no de autocomplacencia, ni mucho menos para dar un mensaje político positivo a la ciudadanía, debe ser el mecanismo para que los tomadores de decisiones realicen los ajustes oportunos y pertinentes, para aprovechar mejor el dinero público.

Para ilustrar mejor lo anterior, tomaremos como ejemplo el programa de becas implementado en el municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México durante la administración 2009-2012, de acuerdo a lo establecido en el PDM. Dicho programa, aparentemente positivo, fue construido de forma muy inconsistente, lo que generó que la implementación del programa se orientara al control de una clientela política y no a la atención de una problemática específica, como lo analizaremos a continuación:

Comenzaremos especificando que dentro de las facultades con las que contaba la Dirección de Educación y Cultura, de acuerdo con el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, en su artículo 18, fracción XVIII se establecía “Crear y operar un programa de becas, de conformidad con el presupuesto”, por lo que quedó establecida como la dependencia responsable.

Para continuar con la cadena de la planeación analizaremos que el contenido del diagnóstico<sup>100</sup> no refiere nada respecto a la cantidad de alumnos becados, alumnos que desertan de la escuela por falta de recursos o estadística alguna respecto a la necesidad de becas, únicamente refiere “...Por nivel educativo, la cobertura de educación básica para el año 2005, es superior al 95% subdividida en 98.31% para el nivel de primaria y 95.78% en el nivel secundaria. En lo que respecta a la población de 15 a 24 años que asiste a la escuela, es el 49.95%, lo que denota un fuerte rezago educativo en los niveles medio superior, superior y postgrados”. De lo anterior se desprende que la única información que pudiera servir como base para la implementación de un programa de becas es el “fuerte rezago”, sin que sea claro o se cuente con mayor información que permita crear

---

<sup>100</sup> En el desarrollo del ejemplo se analiza el Anexo 1 que contiene la información del Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, relativa al Subtema: Educación y Cultura, en particular lo relativo al programa de becas, desde el diagnóstico hasta sus indicadores.

una política pública específica para el problema que se pretendía atender, con población plenamente identificada y mucho menos de pie a medir la efectividad en la implementación del programa y sus resultados.

La lógica organizativa de la planeación establece que la información asentada en el diagnóstico, es la que sirve de base para realizar el análisis FODA<sup>101</sup>, mismo que consiste en realizar el examen de los puntos negativos internos y externos, aprovechando las fortalezas y construyendo oportunidades de acción. Al analizar el contenido del análisis FODA en el apartado de fortalezas retoman las cifras de cobertura educativa antes señaladas. En las debilidades se enlistan entre otras, el rezago educativo en los niveles medio superior, superior y postgrados. Dentro de las principales amenazas se menciona el desinterés de los sectores para vincularse en los programas de fomento educativo y la caída en los recursos que se puedan obtener de los programas federales. Por lo que construyen como oportunidades “establecer Programas de Becas focalizadas a la atención de distintos segmentos de población en condición vulnerable desde el nivel básico hasta postgrado”. De ello se desprende que carece de lógica el análisis de oportunidades, ya que no aprovecha las oportunidades, no anticipa las amenazas ni atiende las debilidades<sup>102</sup>. En otras palabras, para definir una línea de acción o programa, es necesario en primer lugar tener una necesidad o problemática plenamente identificada, derivada de la falta de atención del gobierno o de factores externos como la pobreza, falta de infraestructura, sectores vulnerables, etcétera; para lo cual se requiere de un diagnóstico cuantitativo que permita dimensionar el problema y por ende, determinar el esfuerzo gubernamental que se requerirá para abatir, evitar el crecimiento o disminuir la problemática. En el programa que analizamos no se define de manera clara la cantidad de niños que cuentan con rezago educativo, cifras sobre la deserción escolar o alguna otra información que permita orientar los criterios de decisión pública para atender ese problema o algún otro, por lo que el análisis FODA en estudio no permite realizar

---

<sup>101</sup> Análisis de Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

<sup>102</sup> El análisis FODA debe desarrollar claramente, por rubro de la misma clase, cada uno de los planteamientos con el objeto de hacerlos comparables.

una proyección de acciones para atender determinado problema.

Continuando con la integración de escenarios que consiste en realizar una proyección del estado que guardan las cosas si continuara la misma tendencia que hasta ahora y, el escenario factible que consiste en realizar una proyección con acciones correctivas que mejoren la tendencia futura. Por lo que el escenario tendencial estableció “La dinámica poblacional histórica y la falta de alineamiento de los programas encargados de abatir el analfabetismo y la deserción escolar han propiciado una seria acumulación de personas que se encuentran en rezago educativo, ya sea porque no han cursado estudios de primaria o porque no han concluido alguno de los niveles de educación básica. De acuerdo a la estadística oficial proporcionada por el conteo de población 2005, el municipio de Cuautitlán Izcalli tiene aproximadamente 82,341 personas en esta condición, número que continuará incrementándose según la tendencia actual de deserción, lo que agudizará el problema del bajo nivel de competitividad profesional que presenta la ciudadanía izcallense y repercutirá en los índices de desocupación y de incremento de la economía informal, disminuyendo el nivel de vida de los habitantes del municipio en general”. Las cifras que presentan en el escenario tendencial incluyen el número de personas que en el año 2005 se encontraban con rezago educativo, sin embargo, carece de información que proyecte el número de personas que tendrían rezago educativo si es que no se atiende el problema, por lo que la información es incompleta. Por su parte el escenario factible que se analiza aporta cifras sin sustento alguno, ya que solo menciona que “mediante mejores prácticas programáticas” se logrará aumentar al 80 % el número de personas que concluye su educación básica, lo cual no guarda relación con el diagnóstico, el análisis FODA o el escenario tendencial, además de lo excesivo de la meta; de igual manera establece el supuesto que “...es factible combatir la deserción escolar, presente principalmente en los niveles medio y superior, mediante incentivos como el otorgamiento de becas planteado por la actual administración y el acercar instituciones educativas de calidad...”. En este apartado se contradice la información del escenario tendencial, el cual es omiso en cuanto a la información de la educación medio y superior; en el segundo

supuesto refiere que el mecanismo idóneo para abatir la deserción escolar es mediante el otorgamiento de becas, sin que en ninguno de los capítulos antes analizados se haya establecido como fortaleza u oportunidad la existencia o posible realización de un padrón o estudio que identifique a las personas que hayan desertado de las escuelas por cuestiones económicas, ni mucho menos las que por el mismo motivo sean susceptibles de abandonar sus estudios.

Ya concluido el diagnóstico, el análisis FODA y la construcción de escenarios, se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción, como sigue:

**“Objetivos** ...Generar programas de promoción de la investigación como base de la innovación educativa que permita generar mejores resultados de las escuelas públicas del municipio, fortaleciendo el programa municipal de becas y coadyuvando con las acciones encaminadas a reducir el rezago educativo y la deserción.”

Dentro de los objetivos del programa se refiere que es necesario fortalecer el programa municipal de becas en el municipio, sin embargo, de acuerdo a lo que analizaremos más adelante, en el apartado de metas año 2009 (Situación Actual) se menciona que “0” es la cantidad que se otorgó en ese año, por lo que es imposible fortalecer un programa inexistente. Del mismo modo, del análisis se desprende que las becas son para promover programas de investigación en la innovación educativa y que adicionalmente se generarían acciones encaminadas a reducir el rezago educativo y la deserción, por lo que no queda claro cuál es el objetivo específico del programa de becas, o para decirlo de otra manera, qué es lo que busca solucionar o atender, ya que la realización de acciones a favor de un programa de investigación, es totalmente diferente a las que pudieran llevarse a cabo en contra de la deserción escolar.

**“Estrategias** ...Enfocar los apoyos económicos de becas hacia los alumnos que lo requieran y que no sean beneficiarios de programas similares en otras esferas de gobierno...”. La estrategia se refiere al otorgamiento de becas para los alumnos que lo requieran, sin especificar que es lo que se pretende atender, por

ejemplo: si se trata de becas para combatir la deserción escolar, por rendimiento académico, de investigación, etcétera; lo que la hace genérica e imposible su identificación y medición.

**“Líneas de acción** ...Realizar programas permanentes de gestión de becas, “Enlázate”, para que las mujeres que lo deseen puedan realizar estudios superiores en el extranjero”. Dentro de las líneas de acción a seguir únicamente se encuentra la relativa a la gestión de becas para mujeres que puedan realizar estudios en el extranjero, lo que es contradictorio con el diagnóstico, análisis FODA, escenarios, objetivos y estrategias, ya que en ninguna parte se detectó como necesidad o demanda ciudadana la falta de oportunidades o apoyos económicos para mujeres y que por la falta de ellos se quedan sin la oportunidad de estudiar en el extranjero. Ya que en el proceso de diagnóstico y planeación, se mencionó que la problemática se centraba en los niveles medio superior y superior, incluyendo como fortaleza el porcentaje de niños que acude a la educación básica e incluso se estableció el escenario de abatir el rezago de educación media y superior hasta el ochenta por ciento. Por lo que la línea de acción planteada carece de sustento alguno y por ende se entendería que se aplicaron recursos en algo que no se necesitaba, desatendiendo otras problemáticas ciudadanas.

Para realizar un mejor análisis debemos entender que el establecimiento de un objetivo, estrategia o línea de acción debe encontrarse plenamente justificado y ser resultado de un análisis de las necesidades, problemáticas y demandas ciudadanas, lo que no ocurre en el caso. Del mismo modo debemos entender que las metas e indicadores vienen necesariamente del análisis de las necesidades y demandas ciudadanas, concretándose en planes y programas a través de las estrategias y líneas de acción, que pretenden cumplir un objetivo, evitar el escenario tendencial y lograr el escenario factible; por lo que responden necesariamente a la forma en la que el gobierno medirá el cumplimiento de sus objetivos y por ende la eficiencia, eficacia, calidad y economía en la aplicación de los recursos públicos.

Dicho lo anterior analizaremos los mecanismos de evaluación planteados para el programa de becas del caso de estudio:

### Metas

Descripción	Unidad de Medida	Situación Actual	Meta terminal	Meta Intermedia	Meta Intermedia
			2012	2010	2011
Beca otorgada a estudiantes por excelencia académica, mujeres a efecto de terminar sus estudios y programa ENLAZATE	Beca otorgada	0	1200	1000	1200

Como puede observarse en establecimiento de la meta se establecen tres tipos de beca, la primera otorgada a estudiantes por excelencia académica, la cual no deviene de ninguna línea de acción, ni de alguna parte del diagnóstico; la segunda, para mujeres a efecto de terminar sus estudios, misma que tampoco tiene un origen en alguna parte del proceso de planeación; y por último el programa “ENLÁZATE” que suponemos, se trata de las becas para que las mujeres que lo deseen terminen sus estudios en el extranjero<sup>103</sup>.

Lo deficiente de la construcción de la meta no solo radica en el origen

<sup>103</sup> Ver el análisis de las líneas de acción.

desconocido de su diseño, porque como ya lo señalamos, dos de ellas no se encuentran relacionadas con ninguna etapa previa del proceso de planeación; el principal error al construirla es que envuelve tres enfoques distintos, lo que de haberlo hecho correctamente, implicaría contar con tres líneas de acción distintas, que atenderían problemas detectados en el diagnóstico, en el análisis FODA y en la construcción de escenarios específicos. Con lo que resultaría imposible medir la eficiencia de uno de los tres programas y el evaluador o cualquier persona que quisiera conocer el resultado, daría una lectura errónea, porque no necesariamente las tres líneas de acción alcanzarían la meta específica, ni necesariamente tienen la misma ponderación.

Haciendo a un lado lo anterior observamos que para el año 2010 la meta fue de 1,000 becas, para 2011 de 1,200 y para 2012 de 1,200.

Por otro lado tenemos a los indicadores, que son el mecanismo con que cuenta el gobierno municipal para conocer la eficiencia, eficacia, calidad y economía en la implementación de las líneas de acción. En el caso de estudio, se planteó un solo indicador de eficiencia para medir el otorgamiento de becas, que en realidad es un indicador de eficacia, ya que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos, de acuerdo a lo siguiente:

## Indicadores

Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Unidad de Medida	Situación Actual 2009	Meta terminal 2012	Meta Intermedia 2010	Meta Intermedia 2011
Nivel de eficiencia en el otorgamiento de becas	$\frac{\text{Becas otorgadas en el periodo}}{\text{Total de personas que conforman el padrón de solicitantes de becas}} \times 100$	Porcentaje	0 %	80%	66%	80%

Para verificar que un indicador se encuentra correctamente construido es necesario realizar la operación matemática que plantean, por lo que colocaremos las metas de cada uno de los años como numerador, identificado con la leyenda “becas otorgadas en el periodo”, como denominador supondremos la cifra del “total de personas que conforman el padrón de solicitantes de becas”, ya que erróneamente no es proporcionada dicha información. Por lo que si para el año 2010 la meta establecida es de 1,000 becas y el resultado que arroja la operación es de 66%, la cantidad que la autoridad desea o estima tener de solicitantes de

becas<sup>104</sup> integrados al padrón es de 1,515.15 ciudadanos, cantidad que no aparece en el indicador. Por lo que la operación establecida en el indicador para el año 2011 fue la siguiente:

Indicador	Año 2011
Becas otorgadas en el periodo / Total de personas que conforman el padrón de solicitantes de becas X 100	1,000/1,515 X 100 = 66%

Bajo la misma lógica se construye el indicador de los años 2011 y 2012, ambos establecen una meta de 1,200 becas otorgadas, y porcentual del 80%, tanto la intermedia como la terminal, por lo que para que dicho resultado se dé es necesario que la autoridad haya supuesto que el número “total de personas que conforman el padrón de solicitantes de becas” disminuirá de 1,515.15 a 1,500, para quedar como sigue:

Años 2011 y 2012

Indicador	Años 2011 y 2012
Becas otorgadas en el periodo / Total de personas que conforman el padrón de solicitantes de becas X 100	1,200/1,500 X 100 = 80%

La indebida construcción de indicadores y la falta de información para obtener un resultado hacen que los indicadores sean aún más complejos. Es claro que en el caso que se analiza la autoridad no esperaba que la cantidad de personas que conforman el padrón de solicitantes de becas disminuyera del año 2010 a los años 2011 y 2012. También queda en evidencia que el resultado obtenido no nos dice

<sup>104</sup> De acuerdo con lo analizado líneas arriba serían las becas a estudiantes por excelencia académica, para mujeres a efecto de terminar sus estudios y del programa “ENLÁZATE” para que las mujeres que lo deseen terminen sus estudios en el extranjero. A pesar de que el indicador no especifica a qué becas se refiere.

nada relevante, ya que no se encuentra relacionado con los objetivos, ni nos permite saber si las estrategias y líneas de acción alcanzarían sus metas o fueron eficientes en alcanzar su objetivo, ya que el denominador cambia y no se tiene un punto claro de comparación, porque el resultado que arroja es la eficiencia para atender el número de solicitantes integrados al padrón y no el total de solicitudes recibidas o la disminución de la deserción escolar gracias a los programas implementados, por lo que no sería posible saber si se alcanzaría el escenario factible.

La medición que se debió implementar necesitaba contar con un número de partida, que es el número cierto de personas que se encontraban en los supuestos de la población a beneficiar. Por ejemplo, el número de mujeres que quieren terminar sus estudios en el extranjero y que por falta de recursos, no lo han podido realizar, cantidad que se buscaría disminuir con la implementación de las estrategias y líneas de acción. Otra forma en que pudo plantearse un indicador que estableciera algún indicador de eficiencia es el siguiente:

<b>Indicador eficiencia en el otorgamiento de becas respecto al año anterior</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
(Número de personas beneficiadas con beca ENLAZATE año 1/ Número de personas beneficiadas con beca ENLAZATE año 0) -1 X 100	$(1,200/1,000) -1 \times 100 = 20\%$	$(1,200/1,200) -1 \times 100 = 0\%$

Dicho indicador arroja información respecto al incremento de cobertura, es decir, el porcentaje de becas que se otorga de un año con respecto al año anterior.

Para concluir con el análisis del caso de estudio analizaremos la información contenida en la cartera de proyectos de alto impacto y en los compromisos gubernamentales.

La cartera de proyectos de alto impacto incluye las acciones más relevantes que realizará el gobierno municipal, generalmente la que ocupan mayores recursos o las que benefician a un número importante de habitantes. Al ser de alto impacto se incluye el proyecto de otorgamiento de becas, que establece como impacto esperado 1,000 habitantes, lo que es contradictorio con las metas que plantean 1,200 becas otorgadas.

Por su parte los compromisos gubernamentales van ligados al compromiso político expresado en el PDM y cuyo objetivo es dejar en claro cuáles son las acciones prioritarias del gobierno municipal, es decir, cuál es el sentido principal que diferenciará a este gobierno de otros.

### **Cartera de Proyectos de Alto Impacto y Compromisos Gubernamentales**

<b>Descripción del proyecto</b>	<b>Cantidad programada</b>	<b>Localización</b>	<b>Fuentes de financiamiento</b>	<b>Periodo de ejecución</b>	<b>Impactos Esperados</b>	<b>Población Beneficiada</b>
<b>Otorgamiento de becas</b>	1000 becas	Territorio Municipal	Recursos Propios	2010 - 2012	Mitigar la deserción escolar, mediante el otorgamiento de estímulos económicos	1,000 habitantes

## Compromisos Gubernamentales

Compromiso	Periodo de Ejecución	Población beneficiada	Fórmula	Variables	Resultado o meta del indicador
Implementar un programa de Becas	2010-2012	Directos:1,000 habitantes  Indirectos: 4,010 habitantes, considerando que el promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas en el municipio es de 4.01.	Personas beneficiadas con otorgamiento de becas / Total de solicitantes x 100	Personas beneficiadas con otorgamiento de becas=1,000  Total de solicitantes =1,500	Beneficiar al 66.67% de las personas solicitantes de una beca y que conforman el padrón.

En los compromisos gubernamentales se culmina la planeación, con el compromiso de “implementar un programa de becas”, cuando debió omitirse “un”, ya que como quedó explicado se trata de al menos tres programas de becas. Por

otro lado, el indicador planteado contradice a los antes analizados, ya que varía el número de solicitantes<sup>105</sup> y el porcentaje de personas a beneficiar con beca<sup>106</sup>.

Del análisis del caso de estudio, que solo fue una pequeñísima parte del PDM, podemos concluir que para contar con mecanismos adecuados de evaluación es indispensable desarrollar adecuadamente el diagnóstico<sup>107</sup>, con toda la información estadística que provenga del gobierno, de INEGI y desde luego de la participación ciudadana, ya que a pesar de haber sido un plan que contó con cinco foros de participación ciudadana, en ninguna parte del PDM se encuentra la necesidad real de crear un programa de becas, ni mucho menos que haya sido una demanda ciudadana. No queremos decir que se trata de un programa innecesario o de un desperdicio de recursos públicos, todo lo contrario, es una demanda ciudadana latente y siempre vigente, lo que resalta aún más con el cuestionamiento:

¿Porqué no se detectó desde el diagnóstico la necesidad de varios programas de becas<sup>108</sup>?

¿Porqué no se proyectaron adecuadamente los escenarios?

¿Porqué como resultado del análisis FODA no se desprendió tal necesidad?

La respuesta es muy sencilla, además de la evidente mala metodología implementada, fue por la ausencia del ciudadano en todo el proceso de diagnóstico y desarrollo de objetivos, estrategias y líneas de acción. Es importante abundar, que la participación ciudadana no solo debe realizarse en los mecanismos ya mencionados, sino que también debe ser incluido o al menos enterado previo a la aprobación del PDM, de los mecanismos de evaluación con

---

<sup>105</sup> Hasta ahora podemos confirmar que el número de solicitantes es igual al número de solicitantes incluidos en el padrón, es decir, incluyen en el padrón a los que cumplen los requisitos y a los que no. Aclarando que el número de solicitantes varía respecto al año 2010 únicamente.

<sup>106</sup> Recordemos que solo para el año 2010 plantearon en los indicadores el 66% de beneficiados, para los años 2011 y 2012 fue de 80%.

<sup>107</sup> Mediante la Metodología de Marco Lógico (MML).

<sup>108</sup> De excelencia académica, para prevenir la deserción escolar, por marginalidad económica, para estudios superiores y de postgrado, entre muchos otros.

los que se medirá la eficiencia, eficacia, cobertura, calidad y economía de cada una de las líneas de acción, según corresponda, para saber si desde su construcción la medición planteada arroja un resultado que le diga algo útil a la ciudadanía, que le permita comparar los resultados de los programas y diversos gobiernos.

Desafortunadamente, el ejemplo planteado no es exclusivo, sino que se multiplica hasta márgenes impensables a largo y ancho de nuestro país, ya que se construyen programas pensados desde campaña, con fines políticos y no sociales. La cantidad de becas otorgadas pudo ser quinientas, dos mil o cinco mil, porque se construyó sin un diagnóstico objetivo de la dimensión de la problemática social y más aún, lejos del conocimiento de la disponibilidad presupuestal y de las capacidades institucionales. Es por ello que el programa no se encuentra justificado en el desarrollo del PDM, sino que se construyó desde el final y se trató de justificar la decisión política previamente tomada.

Además de lo anterior, debemos precisar que el proceso de evaluación no puede realizarse únicamente al final del periodo, sino que implica el seguimiento de lo planeado, el monitoreo de los avances en los indicadores y las metas, con el objeto de implementar medidas preventivas o correctivas, para cumplir con nuestra planeación, por lo que será a través del seguimiento como aseguraremos que la prospección de resultados fue adecuada y que no hay desviaciones.

La evaluación implica la valoración del cumplimiento de objetivos y metas, determinando además el impacto en la creación de valor público. Lo anterior se realiza no solo a través del análisis del cumplimiento de los indicadores y metas, sino también a través de valoraciones internas y externas que generen opinión objetiva y resultados que puedan ser medidos por los integrantes de la organización, los beneficiarios y en general por cualquier persona que este interesada en conocer el destino de los recursos públicos.

Es por ello que proponemos no solo la profesionalización de los responsables de la planeación, evaluación y los tomadores de decisiones, sino también la

implementación de la Matriz de Marco Lógico<sup>109</sup> en todos los planes y programas gubernamentales, reconstruyendo los existentes para que los distintos niveles de objetivos del programa (fin, propósito, componentes) e indicadores de sus resultados, permitan medir el nivel de logro alcanzado.

Con lo anterior se podrá contar con mecanismos adecuados de evaluación en diversas dimensiones y con ello exista congruencia en cada una de las etapas de la planeación y evaluación, generando además indicadores de:

- Cumplimiento de objetivo
- De proceso
- De resultado
- De impacto

Además de los ya existentes, siendo necesario el monitoreo<sup>110</sup> durante la implementación de las acciones y programas, para evitar desviaciones o corregir las que se presenten durante el proceso.

Para que la evaluación sea eficaz debe realizarse de forma interna y externa, entendiendo por la primera la que desarrolla el propio gobierno y por la externa, la que realiza algún ente ajeno al mismo con el objeto de contar con resultados verificables y objetivos.

---

<sup>109</sup> De acuerdo con el CLAD la Matriz de Marco Lógico (MML) es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas, que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Su principal objetivo es evaluar de forma organizada, si se han alcanzado los objetivos e identificar los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

<sup>110</sup> De acuerdo con la OCDE el monitoreo es la sistemática y continua recolección de datos relevantes, observación, control y la gestión del proceso.

## **2.4 Rendición de cuentas en los gobiernos municipales**

La rendición de cuentas ha sido un tema de moda durante los últimos años, no hay político que no lo incluya en sus discursos o que se niegue públicamente a ella, eso sería catastrófico para cualquier imagen pública.

Para entender mejor la rendición de cuentas en los gobiernos municipales debemos conocer cuáles son las prácticas más comunes.

La rendición de cuentas se encuentra íntimamente ligada a la transparencia y el acceso a la información pública, que obliga a las autoridades a hacer públicos sus actos, como manejo de presupuesto, sueldos, actas de órganos de gobierno, indicadores, metas, entre muchos otros. Ello implica la potestad del ciudadano para conocer los resultados que se obtienen con los recursos públicos. Es por ello que no podríamos entender a la rendición de cuentas sin registros fidedignos, oportunos, públicos y comprobables mediante información relacionada. No podríamos conocer la información pública y saber la forma en que se aplican los recursos públicos sino existiera un régimen de responsabilidad que obligue a los servidores públicos a transparentar sus acciones.

Es necesario distinguir los diversos tipos de rendición de cuentas en los gobiernos municipales:

- 1) Existe la rendición de cuentas al interior de la organización, esta es la que realizan los titulares de dependencias y entidades ante el Presidente Municipal y ante el Ayuntamiento. La primera se da en un marco de supra subordinación, al ser el Presidente Municipal el responsable de la administración pública municipal, lo convierte en el jefe de todos los empleados municipales, por lo que éstos deben encontrarse bajo sus órdenes y su permanencia en el cargo depende del Alcalde. La segunda se refiere a la que rinden los directores ante las Comisiones

Edilicias<sup>111</sup> en los asuntos de su competencia, para lo cual no existe algún mecanismo específico en la ley, por lo que cada Ayuntamiento determina la forma en que se realizará el informe del “estado que guardan las dependencias”, o bien, dicha rendición de cuentas puede realizarse en el seno del Ayuntamiento.

La rendición de cuentas interna también incluye la que realiza el Presidente, Síndicos o Regidores ante el Ayuntamiento, siendo más común que el primero de los mencionados la realice, toda vez que es su obligación anual rendir un informe anual y por escrito ante el Ayuntamiento<sup>112</sup>. Si bien, la norma establece la obligación de rendir un informe por escrito, no precisa el ejercicio amplio de rendición de cuentas ante el Ayuntamiento, es decir, no establece un mecanismo para conocer el estado que guarda la administración de forma pormenorizada, ni el diálogo y discusión respecto al informe rendido.

2) Rendición de cuentas ante el poder legislativo, órganos de control, ejecutivo estatal y federal. El Ayuntamiento, el Presidente Municipal, la tesorería, obras públicas y demás autoridades responsables de la administración del presupuesto y ejercicio del gasto tienen la obligación de rendir cuentas ante diversas instancias gubernamentales, en algunos casos a manera de informe y en otros más sujetándose a las auditorías y revisiones que éstos les practiquen.

3) Rendición de cuentas ante la ciudadanía. Como ya lo señalamos, en la mayoría del país la ciudadanía elige a los miembros del ayuntamiento mediante la votación

---

<sup>111</sup> El artículo 68 de la ley orgánica municipal del Estado de México establece que “Previo autorización del ayuntamiento, **las comisiones podrán llamar a comparecer a los titulares de las dependencias** administrativas municipales a efecto de que les informen, cuando así se requiera, **sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia**.”

Las comisiones podrán solicitar a través del presidente de la comisión al Secretario del Ayuntamiento, la información necesaria con el propósito de que puedan atender los asuntos que les han sido encomendados, así como para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones. Para tal efecto, éste deberá entregarla de forma oportuna.”

<sup>112</sup> Retomando la normatividad del Estado de México el artículo 48 fracción XV del mismo ordenamiento establece la obligación del Presidente Municipal para “**Informar por escrito al ayuntamiento**, dentro de los primeros tres días hábiles del mes de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio”.

directa de planillas encabezadas por un Presidente Municipal, conformadas por uno o varios síndicos y el número de regidores que dispongan las leyes locales.

La conformación de los ayuntamientos se realiza por un porcentaje mayoritario de los integrantes de la planilla del candidato a Presidente Municipal ganador y por el número de miembros de representación proporcional, de acuerdo a los porcentajes de la votación recibida.

Si bien existen avances en la legislación mexicana respecto a la rendición de cuentas frente a la ciudadanía, lo cierto es que los instrumentos reales y relativamente efectivos con los que cuenta la ciudadanía para solicitar la rendición de cuentas se limita al acceso de cierta información pública.

Desafortunadamente la mayoría de las entidades federativas de México no cuentan con mecanismos específicos y desarrollados que le den la potestad al ciudadano de exigir la rendición de cuentas y mucho menos un foro creado para ello. Es cierto que existen los comités y comisiones de planeación para el desarrollo municipal, los consejos de participación ciudadana y delegados, sin embargo, los primeros de ellos se conforman por ciudadanos y autoridades a propuesta del Presidente Municipal, por lo que en la gran mayoría de los casos se forman por ciudadanos personal y políticamente afines al mismo, por lo que la rendición de cuentas que podría realizarse en esos foros es limitada. En cuanto a los consejos de participación ciudadana y delegaciones, no cuentan con atribuciones para exigir la rendición de cuentas.

Es claro que las prácticas políticas buscan el lucimiento del gobernante, por lo que los Presidentes Municipales realizan la rendición de cuentas pública en foros abiertos (frente a la ciudadanía), en los que el titular del gobierno municipal emite un mensaje (monólogo) que no permite cuestionamientos o discusión por mínima que sea, ya que son foros creados ex profeso para que el alcalde se luzca, presuma sus logros y esconda o minimice sus desaciertos.

El tercer caso es el que motiva este trabajo, ya que nos referiremos a la rendición de cuentas del ejecutivo municipal hacia la ciudadanía. No escapa del análisis que la ausencia de normatividad que obligue a que los síndicos y regidores rindan cuentas ante la población ha generado grandes excesos y nulo trabajo en muchos casos.

Es por ello que se hace necesario regular los mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas de cada uno de los miembros del ayuntamiento, que no solo se encuentren obligados a informar lo que hacen, sino también se sometan al escrutinio público respecto a las decisiones y posturas que toman como miembros de un órgano colegiado.

Reconocemos que en las decisiones como órgano colegiado se hace más difícil la identificación de responsabilidades personales, sin embargo, debe regularse la obligatoriedad de rendir cuentas ante la ciudadanía y convertirse al mismo tiempo en vínculo real entre ésta y el ayuntamiento.

Por su parte el Presidente Municipal, debe someterse al escrutinio público en foros que permitan cuestionar a los ciudadanos la veracidad de los resultados y el optimismo gubernamental contra la realidad de las comunidades, ya que solo así podría considerarse rendición de cuentas a lo que hoy en día solo representa una etapa de información, sin discusión ni retroalimentación.

### **APARTADO 3**

#### **PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA MEJORA INSTITUCIONAL**

El municipio en México es gobernado por un ayuntamiento conformado mayoritariamente por personas afines políticamente al Presidente Municipal. Por su parte la oposición, es conformada por los síndicos y regidores de los partidos que fueron derrotados en las elecciones, pueden conformar bloques que aún unidos son insuficientes para ganar alguna votación al Presidente Municipal, cuya gran apuesta es mantener unido su bloque mayoritario o generar las sumas necesarias para compensar las pérdidas por los descontentos naturales producto del desgaste del ejercicio del poder.

Por otro lado, las opciones de los miembros de representación proporcional son mermar los votos de la mayoría o convencer con argumentos legales, políticos, técnicos o sociales a miembros del bloque mayoritario, o al titular del ejecutivo, para que retire o modifique las propuestas que consideren contrarias a sus pretensiones.

Mientras esos esfuerzos ocurren durante toda la gestión de gobierno, los miembros del ayuntamiento tienen la obligación de vigilar el sector de la administración que les es encomendado por el ayuntamiento a través de las comisiones, las cuales de acuerdo con la mayoría de legislaciones estatales, son construidas bajo las reglas de pluralidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta el número de sus integrantes, la importancia de los ramos encomendados, el conocimiento, profesión, vocación y experiencia de los integrantes del ayuntamiento. Lo que en la práctica no siempre sucede, ya que las comisiones se asignan a propuesta del Presidente Municipal bajo los criterios de confianza, amistad, peligro y cuidado de la información, de forma tal que se descarta a los miembros que considera más riesgosos de las posiciones que puedan generarle

apuros.

En tanto se conforman las comisiones, cada una de ellas tiene la obligación de participar en la elaboración del PDM, lo que en la práctica tampoco sucede, ya que debido a lo breve del tiempo para aprobar el documento final y a lo amplio de su contenido, es poco factible que alrededor de veinte comisiones edilicias realicen las observaciones, dictaminen en tiempo y se atiendan los comentarios de cada una de ellas, para que una vez hecho lo anterior regrese nuevamente a las comisiones y posteriormente al Ayuntamiento. Lo anterior sin tomar en cuenta el tiempo que toma al gobierno municipal realizar los mecanismos de consulta ciudadana, diagnóstico, planeación y programación.

Como ya lo discutimos, debido a lo reducido de los tiempos, el proyecto se elabora de forma simultánea a los mecanismos de consulta y participación ciudadana, por lo que las autoridades generalmente realizan cuestionamientos “a modo” para que los vecinos solo reafirmen sus propuestas.

Resulta por demás evidente que ningún ciudadano se opondría a las principales propuestas de cualquier gobierno: disminuir la inseguridad, incrementar la calidad y cantidad del equipamiento a la policía, mejorar los servicios de dotación de agua potable, evitar inundaciones, mejorar la recolección de basura, mejorar el mantenimiento a las áreas verdes, mantenimiento a vialidades, mejora regulatoria, simplificación administrativa, combate a la corrupción, ferias del empleo, apertura rápida de negocios, entre otras. Por lo que al someter a consideración de la ciudadanía temáticas tan generales e imposibles de rechazar, solo sirven para legitimar las decisiones previamente tomadas.

Es claro que los funcionarios electos entrantes no necesariamente cuentan con los conocimientos técnicos y la información necesaria para la toma de decisiones, por lo que se allegan de un equipo, generalmente de la confianza del Presidente Municipal, que se supone preparado y con experiencia para asumir diversas responsabilidades.

Sin embargo, es importante mencionar que no todos los Presidentes Municipales cuentan en sus municipios con personas que tengan conocimientos técnicos, experiencia y dominio de la geografía, por lo que deben recurrir a personas externas al municipio, que quizá conozcan las responsabilidades técnicas de su encargo, pero que se encuentran ajenos a la detección de necesidades realizada durante la campaña electoral, a las demandas ciudadanas, al diagnóstico, a los problemas históricos y territoriales. Aunado a lo anterior, los Presidentes Municipales no solo deben contar con buenos perfiles para las direcciones, subdirecciones, coordinaciones, jefaturas de departamento y asesores, sino que tienen que contratar mucha mano de obra que no se encuentra capacitada para asumir responsabilidades de niveles de confianza y que son colocados en cargos, que sin ser sindicalizados, constituyen la base de la organización, todo ello derivado de compromisos político partidistas, personales o de campaña.

Esta nueva generación de servidores públicos se encuentra con la clase burócrata, que cuenta con experiencia y dominio del cargo, pero también con una gran resistencia al cambio y a hacer cosas nuevas o de manera diferente a como se venían haciendo.

Ello constituye un gran impasse de la administración, por un lado, los nuevos servidores públicos comprometidos con el proyecto del Presidente Municipal, pero sin que necesariamente tengan los conocimientos técnicos, sociales, históricos o geográficos; por el otro lado, la clase burócrata institucional, comprometida con su permanencia en el empleo y con el status quo.

Mientras se libran batallas en el Ayuntamiento, en la burocracia los primeros quieren acoplarse a su nuevo trabajo y los segundos se resisten a enseñarles e integrarlos. Por su parte los ciudadanos que votaron por la opción ganadora, quieren ver materializados cuanto antes los compromisos de campaña, en tanto los votantes de oposición o abstencionistas, miran con incredulidad el optimismo de los alineados y en algunos casos, exigen la solución a problemas añejos.

Otra de las complicaciones es encontrar ciudadanos participativos, organizados,

que conozcan la problemática del municipio, su historia y proyecto; que participen en los mecanismos ciudadanos del gobierno y que exijan que sus opiniones, demandas y propuestas sean tomadas en cuenta por el municipio.

Por ello se hace necesario formar ciudadanos en la participación política diaria, formar valores en la sociedad y generar los mecanismos permanentes y sobre todo vinculantes, para que la ciudadanía sepa que su participación será tomada en cuenta y no será una pérdida de tiempo.

Hay casos exitosos en que se ha promovido el asociacionismo<sup>113</sup> ciudadano, lo que favorece la participación continua y organizada. Las asociaciones civiles y las organizaciones gubernamentales encuentran áreas de oportunidad frente al gobierno: la memoria histórica y la posibilidad de establecer una agenda que trascienda gobiernos. Mismo que se hace necesario ante la deficiencia de los mecanismos oficiales de “participación ciudadana” como COPLADEMUN, cuya amplia mayoría representa al propio sector gubernamental.

Otra manera de institucionalizar la participación ciudadana es a través de la constitución de institutos de planeación o comités, que han funcionado en casos como el de Curitiba, Brasil, que si bien, va más orientado al desarrollo urbano, también permite la participación organizada, técnica y permanente de la ciudadanía en el seno del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba*, mismo que trasciende la gestión gubernamental e incluso define las acciones a seguir en materia de planeación urbana para los siguientes años, sin importar el partido político que llegue al poder. Otro ejemplo exitoso de acompañamiento ciudadanía gobierno los son los Observatorios Urbanos que se

---

<sup>113</sup> Entendemos por asociacionismo ciudadano a la formación de grupos, asociaciones, clubes, entre los miembros de una misma comunidad. Consiste en que las asociaciones se unan con fines comunes y en el caso que nos ocupa, trabajen de manera coordinada con el gobierno para el cumplimiento de una o varias tareas. Para lograr el asociacionismo José Fernández Santillán y Alexis de Tocqueville consideran que las organizaciones civiles generan una “sofisticación política mayor, confianza social, participación política y competencia cívica”, ya que despiertan el sentido de responsabilidad entre los individuos, permite se organicen políticamente y funjan como impulsores del funcionamiento de la democracia.

han desarrollado en diversas partes de México y que han permitido el involucramiento de ciudadanos distinguidos, organizaciones y académicos en el desarrollo urbano.

En Chile se han generado importantes iniciativas en materia de participación ciudadana e incidencia, como lo son la Guía para la incidencia política elaborada por la Corporación PARTICIPA en conjunto con organizaciones socias de la Red INCIDE, que ha marcado la pauta para la difusión organizada de la cultura de la incidencia política. Del mismo modo es destacado el ejemplo chileno con la vasta bibliografía y regulación gubernamental existente, como la “Serie de Manuales de Participación Ciudadana, de la División de Políticas y Estudios del Ministerio del Interior”, entre los que destaca el “Manual Guía para la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas regionales”, que constituye una guía metodológica para incorporar participación ciudadana en el proceso de construcción de políticas públicas.

En el Gobierno Federal mexicano se cuenta con la figura del testigo social<sup>114</sup>, establecido por la Secretaría de la Función Pública que tienen dentro de sus encomiendas verificar que las licitaciones y contrataciones de la administración pública federal, se realicen con transparencia, honradez e imparcialidad, para lo cual emiten testimonios, recomendaciones y observaciones sobre los actos y eventos que les son asignados, buscando fortalecer el combate a la corrupción. En México se le reconoce como un mecanismo de control social, porque ha fomentado el deber de la denuncia.

Es importante mencionar que es necesario que los municipios de México mejoren sus capacidades gubernamentales, entendiendo su gran diversidad presupuestal, proponemos las siguientes recomendaciones generales para fortalecer la participación ciudadana en la gestión por resultados y la mejora institucional:

1) Que el gobierno municipal promueva y materialice la conformación de

---

<sup>114</sup> No cualquier persona puede ser testigo social, ya que se trata de una función que recibe contraprestación pública, por lo que debe acreditarse profesionalismo y experiencia.

agrupaciones que representen la pluralidad política, cultural y social de los habitantes. Para ello es necesario que se definan funciones específicas, periodos de reunión y obligatoriedad de los acuerdos tomados en los comités mixtos conformados por las agrupaciones sociales y representantes del gobierno municipal, siendo indispensable que se cuente con la información del gobierno que permita la toma de decisiones informada y responsable en los procesos de planeación, seguimiento de la implementación, evaluación y rendición de cuentas.

2) Evaluar las demandas ciudadanas a través de la realización de diagnósticos y construcción de escenarios que permitan proyectar, objetivamente, el estado de los conflictos. Es necesario que cada gobierno plantee, desde las particularidades de su población, mecanismos adecuados para la discusión y análisis de los conflictos, clasificándolos por su urgencia y beneficio para el desarrollo del municipio, generando actualizaciones de diagnósticos de forma permanente y otorgando, a todos los ciudadanos, acceso público a la información.

3) Estrechar los vínculos de las organizaciones no gubernamentales, fundaciones y empresas con los gobiernos municipales, planeando en conjunto asuntos de competencia mutua y que permitan la suma de recursos humanos y económicos para alcanzar los objetivos. Es necesario precisar que las organizaciones civiles cuentan con gran capacidad de gestión de financiamiento, y la suma de recursos permitirá ampliar la cobertura de los programas y acciones.

4) Evaluación mixta del diagnóstico, construcción de escenarios y análisis FODA, que permitan contar con un punto de partida común para la formación de objetivos, estrategias y líneas de acción, que potencialicen el logro de los objetivos y metas, a través de la evaluación transversal, objetiva e informada.

5) Evaluaciones externas, realizadas por organizaciones de la sociedad civil que permitan conocer de manera objetiva el avance o retroceso de los problemas sociales y evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas.

6) Formación y capacitación permanente de cada uno de los integrantes de la

organización pública, promoviendo el conocimiento y compromiso con la visión y misión de gobierno, que hagan propios los valores institucionales y acepten las responsabilidades que les corresponden en la realización del Plan de Desarrollo Municipal. El cambio de mentalidad es esencial para lograrlo, porque lo que queremos impulsar son gobiernos municipales que pongan como centro de toda acción de gobierno al ciudadano.

En cuanto a la mejora institucional es sabido que la gran diversidad de municipios, capacidad económica y conocimientos técnicos de la burocracia son tan variables como el número de gobiernos locales. Por lo que es difícil plantear una solución común a todos los municipios, sin embargo, el impasse entre burócratas nuevos y de carrera, puede ser disminuido con la capacitación de los primeros respecto a las nuevas responsabilidades que van a asumir<sup>115</sup>. Por otro lado es necesario capacitar a los burócratas de carrera respecto a los compromisos de campaña y a los proyectos del nuevo gobierno, para disminuir las resistencias y garantizar la participación de todos los integrantes de la organización en la conformación del PDM.

Debemos promover a la gestión pública como instrumento de la suma de capacidades gubernamentales y sociales, que reivindiquen el actuar de las autoridades como aliados de los ciudadanos. “La gestión pública es el punto medular para valorar las capacidades gubernamentales y administrativas, pues a través de ellas es posible la consecución de los fines públicos que dan vigencia, eficacia y legitimidad a los sistemas políticos que han institucionalizado los valores de la democracia. Un referente importante para la gestión pública es que se invoca por el mundo de los valores, es decir, por las instancias y las organizaciones que tienen interés en que el desempeño de los gobiernos no sea considerado una cuestión de parches o remiendos administrativos susceptibles de incrustar en alguna parte de su operación, sino que sea reivindicado como un asunto de

---

<sup>115</sup> Dicha capacitación debe realizarse después del triunfo electoral y antes de la entrada en funciones.

importancia estratégica para el conjunto de la vida pública.”<sup>116</sup>

Por ello proponemos la creación del Comité Ciudadano de Planeación y Evaluación Municipal (CCPEM), creado por el ayuntamiento con base en ley<sup>117</sup>, que goce de autonomía técnica y de gestión, que tenga como fin generar control social al gobierno en los procesos de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rendición de cuentas; al tiempo que establece mecanismos para la incidencia política y la participación ciudadana.

El objetivo del Comité será institucionalizar los procesos de toma de decisiones, para que el poder no se ejercido únicamente por los funcionarios públicos, sino que sea compartido con la sociedad civil a través de mecanismos específicos que obliguen a generar mayor interacción entre la sociedad y el gobierno municipal, que influya en las propuestas, programas, planes, políticas públicas y mecanismos de evaluación.

Para ello será necesario la detección de líderes ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y grupos sociales con mayor participación o interés en los asuntos públicos, que tengan la voluntad de participar de forma permanente, organizada y activa en los asuntos públicos.

Del mismo modo, se requiere que dicho Comité sea quien defina procesos de detección y acercamiento con los ciudadanos interesados en las diversas temáticas y defina los mecanismos de incidencia que existirán entre la ciudadanía y el gobierno, por lo que la permanencia del trabajo y continuidad de acciones permitirán que el Comité trascienda a los gobiernos y a los partidos políticos. Por ello se requiere una integración mixta, proponiendo la siguiente estructura:

I. Presidente.- Ciudadano electo de una quintupla de actores influyentes y con

---

<sup>116</sup> De acuerdo con Uvalle Berrones “La gestión pública es el punto medular para valorar las capacidades gubernamentales y administrativas, pues a través de ellas es posible la consecución de los fines públicos que dan vigencia, eficacia y legitimidad a los sistemas políticos que han institucionalizado los valores de la democracia”.

<sup>117</sup> Para tal efecto sería necesario reformar la ley de planeación estatal, otorgándole las facultades de COPLADEMUN y otras necesarias para asegurar la incidencia ciudadana.

conocimientos técnicos del quehacer gubernamental, misma que será propuesta por la pluralidad de las fuerzas representadas en el ayuntamiento y electo mediante votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos. Se sugiere sea presidido por un académico de reconocido prestigio en el territorio. Durará en su encargo seis años<sup>118</sup> que iniciarán a la mitad del periodo de gobierno en que se instale. Representa a la ciudadanía.

II. Secretario.- Será el Presidente Municipal en funciones, lo que permitirá que los acuerdos tomados en el organismo descentralizado sean considerados en las diversas instancias de gobierno, por representar a los tomadores de decisiones.

III. Vocal Ejecutivo.- El Director de Planeación, Secretario Técnico o, en su defecto, el Tesorero Municipal<sup>119</sup>. En el entendido de que se tratará del funcionario con mejor perfil técnico, que conozca la información del diagnóstico municipal, aplicación de recursos, finanzas, programas, planes y políticas públicas. Su labor principal será orientar técnicamente los trabajos del Comité, proponer soluciones, aportar información y realizar los estudios que se le encomienden. Representa a la burocracia municipal.

IV. Vocales Gubernamentales.- Serán los síndicos y regidores que integren las comisiones edilicias de hacienda y planeación. Representan a los tomadores de decisiones.

V. Vocales Ciudadanos.- Serán los que representan a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, agrupaciones de vecinos, académicos o ciudadanos distinguidos, que se hayan distinguido por la incidencia, influencia, interés y permanencia en los asuntos públicos, en términos de la convocatoria pública que para tal efecto se expida. Deberán ser al menos tres integrantes más que los vocales gubernamentales para asegurar que el organismo sea mayoritariamente ciudadano y serán designados con base en su experiencia y

---

<sup>118</sup> La duración del encargo de Presidente del Comité se debe a que se requiere continuidad en los trabajos que abarcarían dos periodos de gestión Constitucional del gobierno municipal y permitirían iniciar los trabajos de diagnóstico y planeación con dieciocho meses de anticipación que lo que regularmente ocurre, teniendo avances importantes para el inicio de las campañas electorales, lo que permitirá que los candidatos y partidos políticos cuenten con la misma información del estado que guarda la administración municipal.

<sup>119</sup> Lo anterior responde a las diversas capacidades gubernamentales y técnicas de cada ayuntamiento.

trabajo acreditado, por quien resulte electo Presidente del Comité.

El Comité, además de las previstas en la ley de planeación<sup>120</sup>, contará con las siguientes facultades:

- a) Ser la instancia competente en materia de información, estadística y diagnóstico municipal.
- b) Definir subcomités por función, programa, proyecto o problemática, contando con la representación ciudadana con voz y voto en los mismos términos que el comité, así como la integración con voz de los integrantes de las comisiones edilicias, titulares de dependencias y entidades, según corresponda.
- c) Establecer los mecanismos públicos de diagnóstico, análisis, estudio y discusión de cada problemática, previo a la elaboración del plan de desarrollo municipal.
- d) Definir los mecanismos para discutir y resolver sobre las alternativas de solución de cada problemática.
- e) Involucrar a las diversas autoridades e interesados en la solución de las problemáticas.
- f) Emitir manuales<sup>121</sup> de participación ciudadana, incidencia política, evaluación y rendición de cuentas.
- g) Promover y difundir la cultura de la incidencia política, la participación ciudadana, evaluación y rendición de cuentas.
- h) Llevar un registro de incidencia, participación, orientación, intereses y fines de las organizaciones sociales, agrupaciones y ciudadanía.
- i) Definir un plan de trabajo que contemple cada una de las acciones por desarrollar, asignación de responsables, cronograma de actividades y mecanismos de evaluación.

---

<sup>120</sup> Ver nota 92.

<sup>121</sup> Con base en el Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas; el Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados del Clear (Centros Regionales de Aprendizaje sobre evaluación y resultados; recomendaciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); así como diversos instrumentos y estudios internacionales.



## CONCLUSIONES

La orientación de los gobiernos municipales hacia resultados es una tarea improrrogable que solo puede realizarse con la integración de la ciudadanía en los asuntos públicos y en cada una de las etapas de los proceso de planeación, implementación, evaluación y rendición de cuentas.

El compromiso institucional debe partir de la voluntad política del Presidente Municipal y de los integrantes del Ayuntamiento, independientemente de sus partidos políticos, todos deben ser agentes activos en la promoción del cambio de mentalidad y reconocer en la ciudadanía al mejor aliado y centro de todo el actuar público. Las resistencias institucionales y de la burocracia deben ser superadas con capacitación, integración de la ciudadanía y que cada uno de los integrantes de la organización asuman el compromiso con el cambio.

Hoy en día los procesos de planeación simulan la participación ciudadana para legitimar decisiones previamente tomadas por los políticos, lo que los aleja de la realidad y genera incumplimientos constantes de sus promesas de campaña por desconocimiento del estado que guarda la administración, aunado a que los gobiernos municipales son vistos como órganos de autoconsumo, viendo a la ciudadanía como subordinados, no como clientes. Aunado a los deficientes procesos de diagnóstico, análisis FODA, tendenciales y prospectivos, la planeación gubernamental no refleja el verdadero sentir de la población y mucho menos genera mecanismos confiables de evaluación, ya que con el esquema que existe actualmente las evaluaciones son cómodas y autocomplacientes para el sector gubernamental.

Las alianzas plurales ciudadanía y gobierno, permitirán que todos los partidos políticos contendientes y la sociedad, tengan el mismo punto de partida, reconociendo las limitaciones presupuestales y operativas, pero planteando en conjunto soluciones reales a los problemas comunes.

La planeación debe ser el punto de quiebre en la nueva relación que planteamos entre la ciudadanía y gobierno, partiendo de la transparencia, rendición de cuentas y mecanismos objetivos y claros de evaluación, que se conviertan en herramientas de decisión para el ciudadano en los procesos electorales, ya que permitirán evaluar y comparar diversos gobiernos y periodos.

La evaluación solo puede ser entendida con un adecuado diagnóstico de las demandas y necesidades ciudadanas, de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los rubros del municipio, debiendo hacer partícipe a la ciudadanía en la construcción de los mecanismos de evaluación y difundiendo ampliamente a toda la población.

La gestión por resultados es una exigencia para todos los gobiernos municipales, por lo que los líderes de la organización deben impulsar el conocimiento y aceptación de la visión, misión y plan de gobierno con todos los miembros de la organización.

La planeación estratégica supone el interés de los integrantes de la organización de participar, con su experiencia y conocimientos, en la construcción del plan de gobierno. De esta manera se motiva a la burocracia y a los tomadores de decisiones a hacer equipo en torno al plan común construido por todos, poniendo cada quien su granito de arena para lograrlo, para lo cual es necesario definir claramente responsables de cada una de las tareas para evaluar los avances, desviaciones o retrocesos.

Hoy en día, no contamos con una verdadera rendición de cuentas en la que las autoridades dialoguen y discutan con los ciudadanos los resultados de los gobiernos, por lo que se requiere regular a los sujetos obligados y establecer mecanismos que permitan detectar áreas de oportunidad en los municipios, haciendo copartícipe de los resultados de la gestión de gobierno a los ciudadanos.

Hace falta mejorar las capacidades institucionales del gobierno, profesionalizando al personal de las áreas de planeación para que conformen verdaderas áreas

técnicas con dominio de todo el quehacer gubernamental y que lo orienten hacia el cumplimiento de las demandas ciudadanas.

La creación del Comité Ciudadano de Planeación y Evaluación Municipal, impulsará acciones que fortalezcan los lazos ciudadanía-gobierno, al tiempo que mejoran las capacidades gubernamentales y se empodera al ciudadano, ya que al contar con una Presidencia ciudadana que dure en su encargo seis años, permitirá generar memoria documental permanente y definir la agenda local, independientemente del partido político que gane las elecciones.

Es necesario fomentar el asociacionismo público-privado, para incrementar los resultados, sumar recursos, pero sobre todo para cambiar el paradigma de gobiernos de autoconsumo a gobiernos en los que la ciudadanía incida en forma permanente en el diagnóstico, construcción de escenarios, definición de objetivos, estrategias, líneas de acción, metas, indicadores, seguimiento de la implementación y rendición de cuentas; al tiempo que se garantice que la participación ciudadana sea de calidad, eficiente, institucionalizada, activa, informada, consciente y vinculante, fortaleciendo así nuestra democracia desde lo local.

## BIBLIOGRAFÍA

Agenda desde lo local. Editado por el Instituto Nacional para el Fortalecimiento y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. Quinta edición, México, 2009.

Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y Gestión Pública. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Arellano, David; Caballero, Enrique y del Castillo, Arturo (Coordinadores). Reformando al Gobierno, Una visión organizacional del cambio gubernamental. Primera Edición, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Arredondo Ibarra, Salvador. Modernización Administrativa y sus efectos en la atención Ciudadana. Caso Cuautitlán Izcalli, Estado de México 2003-2009. Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales , UNAM, México, 2011.

Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno de la Secretaría de Gobernación. Primera Edición , México, 2007.

Barrera Rivera, Mónica. ¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al Gobierno?. El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano. Primera edición, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

Buenas Prácticas para el desarrollo de los territorios, experiencias destacadas 2009. Publicado por el Ministerio del Interior, la División de Políticas y Estudios, Departamento de estudios y evaluación, Chile, 2010.

Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David (Coordinadores). Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de

la Encuesta INEGI 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011.

Chávez Carapia, Julia del Carmen y Castro Guzmán, Martín. Cultura de participación y construcción de ciudadanía. Primera Edición, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Duque Brasil, Paula F. y Carneiro, R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasileira contemporánea. (Spanish). Íconos. Revista De Ciencias Sociales, número 40, págs. 71-87. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011.

Emmerich, Gustavo Ernesto. Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, segundo semestre, 2004.

Espejel Mena, J., Flores Vega, M. & Rodríguez Mena, J. L.. La reforma administrativa como cambio institucional. Revista Espacios Públicos, volumen 14, número 30, págs. 21-38. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2011.

Estlund, David. Beyond fairness of deliberation: the epistemic dimension of democratic authority, en James Bohman y William Rehg, ed., Deliberative democracy: essays on reason and politics, Massachusetts Institute of Technology. Massachusetts, EUA, 1997.

Gobierno Electrónico: Hacia la modernización y transparencia de la gestión pública. Revista de Derecho, número 21, págs.1-23, Universidad del Norte, Venezuela, 2004.

González Llaca, Edmundo. El perfil del ciudadano en una democracia. Instituto Electoral de Querétaro, 1ª ed, México, 2008.

Guajardo Garza, Edmundo. Administración de la Calidad Total. Conceptos y enseñanzas de los grandes maestros de la calidad. Primera edición, ed. Pax México, México, 1996.

Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Local. Editado por el Instituto Nacional para el Fortalecimiento y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, tercera edición, México, 2008.

Lizcano Fernández, Francisco. 2012. Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, volumen 11, número 32, Santiago de Chile, 2012.

Mariñez Navarro, Freddy. Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión de la política pública. Primera edición, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

Mendoza Ruiz, Joel. El Principio de Subsidiaridad en la Evaluación del Federalismo Mexicano. Finanzas Públicas, Políticas Públicas y Organización Social. Primera edición, ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México, 2010.

Moyado Estrada, Francisco. Gestión de Calidad. Primera edición, Siglo XXI Editores, México, 2010.

Münc Galindo, Lourdes. Más allá de la excelencia y de la calidad. Tercera edición, Trillas, México, 2009.

OCDE (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. OECD Publishing, 2011.

Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores). La evaluación de las políticas públicas en México. Géminis Editores e impresores, México, D.F. 2011.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel. La participación ciudadana en la esfera de lo público. Revista Espacios Públicos, Volumen 12, número 25, 2009. Universidad Autónoma del Estado de México.

Sermeño, Ángel. Ciudadanía y teoría democrática. Metapolítica, número 33, volumen 8, CEPACOM-JUS, enero-febrero, México, 2004.

Sommano Ventura, María Fernanda. Sociedad Civil Organizada y democracia en México. Primera edición, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2011.

Steiner, George. Planeación Estratégica, lo que todo director debe saber. Grupo Editorial Patria, 33ª reimpresión, 2011.

Uvalle Berrones , Ricardo. El valor institucional de la gestión pública. Revista Venezolana de Gerencia, 9 (28), págs. 1-29, Venezuela, 2014.

Velasco Sánchez, Ernesto. Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?. Secretaría de la Función Pública, México, 2011.

Villalobos Pacheco, Alberto. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos municipales. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Primera edición, México, 2010.

## **REFERENCIAS NORMATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015. Editado por la Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, México, 2013.