



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

---



# **El Impacto de la Nueva Gerencia Pública en la Planeación del Desarrollo Municipal de los Ayuntamientos de Huehuetoca y Apaxco, Estado de México. Periodo 2019-2021**

## **T E S I S**

Que para obtener el grado de:  
**Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

Presenta:  
**Lic. David Olguín Vera**

*Director de Tesis:  
Dr. Joel Mendoza Ruiz.*

*Zumpango, Estado de México, 2021.*



El Impacto de la Nueva Gerencia Pública en  
la Planeación del Desarrollo Municipal de  
los Ayuntamientos de Huehuetoca y  
Apaxco, Estado de México.  
Periodo 2019-2021

**T E S I S**

Que para obtener el grado de:  
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:  
Lic. David Olguín Vera

*Director de Tesis:  
Dr. Joel Mendoza Ruiz.*

*Zumpango, Estado de México, 2021.*



## Agradecimientos

*A todas aquellas personas que apoyaron este proyecto.*



## Dedicatorias

*A mi esposa Maribel,  
a mis hijos Luis David y Carlos Alberto,  
a mis padres Ismael<sup>†</sup> y Teresa<sup>†</sup>.*



## ÍNDICE GENERAL

	<b>Página</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. Nueva Gerencia Pública y Planeación Municipal del Desarrollo</b>	
Introducción.....	13
Nueva Gestión Pública vs Nueva Gerencia Pública.....	15
Nueva Gestión Pública.....	19
Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos. Peter Aucoin.....	21
¿Una gestión pública para todo momento? Christopher Hood.....	22
Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público. David Osborne y Ted Gaebler.....	23
Nueva Gerencia Pública.....	24
Principios de la Nueva Gerencia Pública.....	29
A. De una visión parcial jurídica o técnica a una visión integral.....	30
B. Del Estado omnipresente al Estado modesto.....	30
C. De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción.....	30
D. De un sistema semiabierto a uno totalmente abierto.....	30
E. De la rigidez a la flexibilidad organizacional.....	30
F. De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción.....	31
G. Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones.....	31
H. Del control punitivo y parcial a la autoevaluación.....	31
I. De un sistema administrativo a un sistema de cogestión.....	31
J. De un contexto dinámico a uno de tipo turbulento.....	31
K. De la estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio.....	32
L. Del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas de la acción.....	32
M. Del administrador al gerente público.....	32
El principio de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción.....	33
Acción organizacional y su medición en estructuras municipales.....	36
Proceso organizacional.....	37
Insumos y equipo.....	38
Personal ocupado.....	39



Estructura organizacional.....	40
Financiamiento.....	41
Compromiso negociado con la sociedad y su medición en estructuras municipales.....	42
Discusión comunitaria inicial.....	43
Discusión temática o sectorial inicial.....	44
Negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno.....	45
Compromiso social inicial.....	46
Compromiso gubernamental inicial.....	47
Flexibilidad de los procesos y su medición en estructuras municipales.....	48
Discusión comunitaria permanente.....	49
Discusión temática o sectorial permanente.....	50
Negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno.....	51
Compromiso social permanente.....	52
Compromiso gubernamental permanente.....	53
<b>Capítulo 2. Experiencias de planeación como instrumento de acción</b>	
Introducción.....	56
Caso 1. Porto Alegre, Rio Grande do Sul (Brasil).....	57
Caso 2. Curitiba, Paraná (Brasil).....	65
Caso 3. Chinicuilá, Michoacán, (México).....	73
Caso 4. Yecapixtla, Morelos (México).....	81
Caso 5. Villa de Allende, Estado de México (México).....	89
<b>Capítulo 3. Los planes de desarrollo municipal de Huehuetoca y Apaxco: una comparativa en el marco de la Nueva Gerencia Pública</b>	
Introducción.....	99
Aspectos generales de los municipios de Huehuetoca y Apaxco.....	101
Municipio de Huehuetoca.....	101
Municipio de Apaxco.....	101
Planes de Desarrollo Municipal 2019-2021 de Huehuetoca y Apaxco.....	102
Información general de los servidores públicos municipales entrevistados.....	104
Medición y comparativa de la acción organizacional.....	109
Proceso organizacional.....	110
Insumos y equipo.....	111
Personal ocupado.....	114
Estructura organizacional.....	115
Financiamiento.....	117
Medición y comparativa de los compromisos negociados con la sociedad.....	120
Discusión comunitaria inicial.....	120
Discusión temática o sectorial inicial.....	123
Negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-	



gobierno.....	125
Compromiso social inicial.....	127
Compromiso gubernamental inicial.....	129
Medición y comparativa de la flexibilidad de los procesos.....	132
Discusión comunitaria permanente.....	132
Discusión temática o sectorial permanente.....	135
Negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno.....	137
Compromiso social permanente.....	139
Compromiso gubernamental permanente.....	141
<b>Conclusiones.....</b>	<b>145</b>
<b>Fuentes de consulta.....</b>	<b>149</b>



## Introducción

La presente investigación tiene como finalidad, identificar la aplicación de las herramientas de la Nueva Gerencia Pública en los planes de desarrollo municipal de los ayuntamientos de Huehuetoca y Apaxco durante el periodo 2019-2021. Para ello, la tesis estuvo orientada en tres líneas de investigación como son el marco teórico, el marco histórico y el caso de estudio actual. En este sentido, se abrieron tres capítulos para el desarrollo del análisis de cada uno de los temas, así como las conclusiones.

En el capítulo 1 se explora el debate entre la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública, así como los antecedentes que dieron origen a la primera, pues ello descansa principalmente en la transición del modelo burocrático a uno postburocrático. Es decir, pasar de un paradigma en el que lo más importante eran los procesos, a uno que consideró como primordial los resultados. En cuanto a la Nueva Gestión Pública (NGP) se determina como un paradigma que promueve una reforma institucional del Estado para abrir las puertas al sector privado en la producción y prestación de bienes y servicios públicos. En este sentido, se analizan las propuestas de tres autores que influyeron en la generación de la Nueva Gestión Pública como un modelo emanado del sector empresarial que buscó el ahorro, la eficiencia y eficacia en las acciones gubernamentales. La aplicación de la NGP estuvo dirigida a países desarrollados, principalmente en Estados Unidos.

Respecto a la Nueva Gerencia Pública, se concibe como un modelo empresarial que asume las herramientas de éste, para lograr a través de una toma de decisiones más racional, que el ejercicio gubernamental sea más eficiente, eficaz y legitimado. Asimismo, promueve el uso de aquellas prácticas administrativas gubernamentales que demostraron ser eficientes en el desarrollo de la gestión gubernamental. La Nueva Gerencia Pública fue aplicada en países de América Latina con un sentido de mejora en las funciones que desarrolla el aparato gubernamental en su dimensión intraorganizacional.





En este mismo capítulo se revisa de manera general, los trece principios de la Nueva Gerencia Pública que permiten analizar, según el interés del investigador, el funcionamiento de la administración pública en cuanto a un objeto de estudio específico. Estas aportaciones encierran una serie de elementos particulares que contribuyen a generar conocimiento para explorar un problema que merece ser estudiado bajo la visión de la Nueva Gerencia Pública. Para el caso de esta investigación, se utilizó el principio *de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción*.

Este principio en comento, propone analizar la planeación bajo los componentes de tres variables: la acción organizacional, el compromiso negociado con la sociedad y la flexibilidad de los procesos. Cada uno de ellos está integrado por cinco elementos que ayudan a identificar si las herramientas propuestas por la Nueva Gerencia Pública para tomar mejores decisiones, son aplicadas.

En el capítulo 2 se describen y analizan cinco casos específicos de experiencias de planeación como instrumentos de acción. Los casos de estudio corresponden a los municipios de Porto Alegre y Curitiba en Brasil, así como las municipalidades de Chinicuila, Yecapixtla y Villa de Allende en México.

Los municipios de Porto Alegre y Curitiba, poseen casos de éxito en cuanto al presupuesto participativo y al Instituto de Investigación y Planificación Urbana, respectivamente. El primero promueve la participación ciudadana en la definición de obras y programas; el segundo lo hace en la ejecución de obras sustentables y resilientes. Ambos ejercicios de planeación para el desarrollo integral municipal, se encuentran institucionalizados para su vigencia permanente sin importar el partido político que llegue a gobernar el municipio.

Respecto a los casos de éxito en los municipios mexicanos se implementaron el Consejo Popular de Chinicuila, el programa de Planeación Micro Regional y Representación Territorial en Yecapixtla y, los Programas de Desarrollo Integral Comunitario en Villa de Allende. Todos ellos pertenecieron a periodos de gobierno específicos cuya vigencia fue la misma que el periodo



correspondiente. Las experiencias mencionadas impulsaron la participación social para la toma de decisiones conjuntas entre gobierno y sociedad, generando las condiciones necesarias que permitieran el desarrollo integral de las comunidades y una legitimación social hacia el gobierno.

El capítulo 3 analiza de manera específica los casos de estudio de los municipios de Huehuetoca y Apaxco, Estado de México, en materia de planeación municipal y los instrumentos generados para llevar a cabo la acción mencionada en el marco de la Nueva Gerencia Pública.

El capítulo se encuentra dividido en los aspectos generales del municipio donde se describen los principales datos sociodemográficos de cada uno de ellos, así como los datos socioeconómicos que permiten tener una visión general de las condiciones en que se encuentra cada municipio. Asimismo, se analiza el contenido general de los planes de desarrollo municipal y las características de ellos en cuanto a su orientación hacia el principio propuesto por la Nueva Gerencia Pública como un instrumento de acción.

También se describe y analiza la información general de los servidores públicos de las dependencias municipales de los municipios estudiados que formaron parte de esta investigación. En este sentido se detectaron aspectos como formación académica, género, experiencia y conceptualización de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). La información proporcionó elementos suficientes para determinar el grado que la Nueva Gerencia Pública posee en la gestión municipal de los ayuntamientos analizados.

Por otra parte, el capítulo analiza sistemáticamente la información obtenida de los servidores públicos titulares de las dependencias estudiadas, a través de tablas que contienen los porcentajes correspondientes de las posibles respuestas a las preguntas planteadas. Dicha información pertenece a las variables de la acción organizacional, compromisos negociados con la sociedad y la flexibilidad de los procesos, todos en su medición y comparativa.

Cada una de las variables mencionadas en el párrafo anterior, están integradas por cinco elementos, los cuales permiten medir y comparar si las herramientas de la Nueva Gerencia



Pública son aplicadas en el ejercicio gubernamental de los ayuntamientos estudiados. Por lo tanto, la importancia que esto representa, se traduce en concebir si la actuación que prevalece en el contexto actual en los municipios de Huehuetoca y Apaxco, utilizan los principios de la Nueva Gerencia Pública o se conducen con un paradigma mixto entre el modelo burocrático y la Nueva Gerencia Pública.

Finalmente, la tesis posee un apartado de conclusiones en las que se describen de manera general si la Nueva Gerencia Pública ha tenido un impacto en la planeación del desarrollo municipal de los ayuntamientos de Huehuetoca y Apaxco durante el periodo 2019-2021.

Al respecto, se abordan conclusiones concretas por cada uno de los temas y subtemas que integran cada capítulo, mencionando los resultados encontrados que poseen una mayor relevancia durante el desarrollo de los mismos. También podemos decir que las conclusiones no son únicas, sino el inicio en la profundización del tema analizado en la presente para futuras investigaciones al respecto.

La principal conclusión encontrada es que la Nueva Gerencia Pública en los municipios estudiados se encuentra limitada, es decir, existen rasgos generales de esta visión, pero no hay los suficientes elementos que definan una verdadera aplicación de las herramientas de la Nueva Gerencia Pública a nivel municipal.



# Nueva Gerencia Pública y Planeación Municipal del Desarrollo

# 1

# CAPÍTULO



## Introducción

El presente capítulo, emprende el análisis de siete temas centrales orientados al estudio de la Nueva Gerencia Pública y la planeación municipal del desarrollo. Los principales temas investigados son el proceso evolutivo de la Nueva Gestión Pública, así como los conceptos y variables en materia de planeación bajo la visión de la Nueva Gerencia Pública.

Los temas uno, dos y tres abordan de manera general, la Nueva Gestión Pública y sus antecedentes, así como la Nueva Gerencia Pública y su conceptualización. El tema cuatro examina los trece principios de la Nueva Gerencia Pública, con especial atención en el *principio de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción*. Los temas cinco, seis y siete; plantean las variables y componentes de la acción organizacional, compromiso negociado con la sociedad y, flexibilidad de los procesos, como conceptos esenciales para ser medibles en las estructuras municipales.

De acuerdo al párrafo anterior, el primer tema abre el debate entre la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública a través del análisis de aquellos elementos que las integran y distinguen. El segundo, aborda la Nueva Gestión Pública y su orientación hacia una reforma del Estado, influenciada por la visión empresarial. El tercer tema, analiza el efecto que la visión empresarial tiene sobre la Nueva Gerencia Pública, las herramientas que la componen, su campo de acción y la orientación hacia una reforma administrativa.

El cuarto tema conduce al análisis de los trece principios que integran la Nueva Gerencia Pública, colocando un mayor interés en el principio *de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción*.

Los temas cinco, seis y siete, nos remiten al estudio de las variables de acción organizacional, compromiso negociado con la sociedad y, flexibilidad en el proceso; donde se describen los componentes de cada una de las variables y que sirven para identificar su existencia y aplicación en los diferentes casos de estudio.



En estos últimos temas, es necesario decir que los elementos de la acción organizacional son el *proceso organizacional, insumos y equipo, personal ocupado, estructura organizacional y financiamiento*. El compromiso negociado con la sociedad abarca elementos como *discusión comunitaria inicial, discusión temática o sectorial inicial, negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno, compromiso social inicial y, compromiso gubernamental inicial*. Finalmente la flexibilidad en el proceso contiene elementos como *discusión comunitaria permanente, discusión temática o sectorial permanente, negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno, compromiso social permanente y, compromiso gubernamental permanente*.

En síntesis, la estructura del primer capítulo hace referencia al marco teórico-conceptual que ayuda a comprender la influencia que la Nueva Gerencia Pública tiene en los procesos y resultados de la planeación municipal.

Asimismo, el análisis puntual en cuanto a transitar de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción, está en función de considerar que la planeación municipal actual, se desarrolla bajo una planeación estratégica y ésta a su vez en la visión de la Nueva Gerencia Pública. Es por ello que los elementos de las tres variables propuestas para estudiar la gerencia pública municipal, sirven de panacea en la implementación de políticas y evaluación de sus resultados.



## **Nueva Gestión Pública vs Nueva Gerencia Pública**

Para iniciar el análisis del presente apartado, es necesario ubicarnos en el proceso de transición que jugó el viejo paradigma burocrático hacia el nuevo paradigma postburocrático conocido como Nueva Gestión Pública. Este paso se caracteriza por tres elementos importantes: la sociedad, los representantes y la burocracia.

La ortodoxia, promotora del diseño institucional de las democracias, impulsa en el ejercicio de la administración pública que el cambio es el motor del desarrollo económico y lo materializa a través de las organizaciones burocráticas. En este sentido, entran en juego dos de los tres elementos mencionados, los representantes y la burocracia.

Los representantes, son aquellos actores racionales emanados de un proceso democrático que poseen una información limitada, pero capaces de interpretar las necesidades sociales para transformarla en información política. Asimismo, son los encargados de trasladar los recursos económicos al aparato burocrático para la existencia de éste y la satisfacción de sus necesidades. En cambio, la burocracia es el aparato administrativo racional del Estado que posee información técnica y administrativa suficiente, que le sirven de arma ante los representantes para obtener ventajas y conseguir los recursos económicos necesarios, sin voltear a ver las diversas necesidades de los sectores sociales existentes. En otras palabras, la burocracia está dispuesta a hacer siempre lo racionalmente correcto para conseguir lo que desean.

El modelo burocrático es, por lo tanto, un paradigma que no tiene como principal objetivo racional resolver los distintos problemas sociales existentes, sino la satisfacción de las necesidades particulares de los representantes, a través de la información que posee el aparato burocrático.

Ante esta situación, este marco institucional burocrático comienza a verse obsoleto y volteó a ver a la sociedad como elemento de legitimación que diera paso a una interacción entre burocracia-



sociedad hacia la existencia de un nuevo modelo basado en resultados y no solamente de procedimientos con la participación conjunta de los representantes.

Esta situación generó un proceso de incentivos y oportunidades entre la burocracia y los representantes, obteniendo como resultado que ante la pérdida de poder por parte del aparato burocrático, éste debe generar resultados para la sociedad y a su vez, ésta le otorgue los elementos suficientes para que la burocracia solicite a los representantes los recursos económicos necesarios para actuar en favor de la sociedad demandante. En este sentido gira la propuesta del surgimiento de la Nueva Gestión Pública ante el cambio del marco institucional.

Además, la inmersión del modelo burocrático en preocuparse por sí mismo y no por la sociedad, por mantener sus ventajas y necesidades en primer plano para obtener recursos para gastar y enfatizar en los procesos, roles y competencias, derivaron en transformarse en un modelo ineficiente e ineficaz. Por lo tanto, esto dio paso para que la Nueva Gestión Pública enfatizara en generar resultados para la sociedad, la creación de valor público en la resolución de problemas, priorización de recursos en la solución integral de las demandas sociales, entre otros, impulsaron la ya denominada transformación del marco institucional.

Por lo antes expuesto, estas circunstancias dan paso para que en los siguientes párrafos se realice un análisis más concreto de la Nueva Gestión Pública y sus resultados en el marco del modelo empresarial, además de mantener una posible diferenciación respecto a la Nueva Gerencia Pública.

Cada visión de Estado determinado, posee valores administrativos regulados por un esquema de gestión gubernamental específico. Los principios que el paradigma impulsa, son considerados capaces de generar cambios en las estructuras del sector público para hacer gobiernos más efectivos. Sin embargo, algunos valores del paradigma en turno, llegan a crear ciertas condiciones de conflicto que terminan promoviendo su agotamiento, dando paso a la construcción de una visión sustituta.





Como caso ejemplificativo del párrafo anterior, se ha identificado la transición del Estado burocrático a un Estado de visión empresarial, en donde los principios deficientes del primero, generaron las condiciones necesarias para el surgimiento de un paradigma alternativo con propuestas diferentes, como es el caso del segundo.

Esta situación fue el comienzo de discusiones teóricas que dieron como resultado el surgimiento del New Public Management (NPM), el cual, propuso como paradigma alternativo, el denominado Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública. En este sentido, países como Estados Unidos y de Europa, utilizaron el concepto de Nueva Gestión Pública; mientras que en América Latina, usaron el término de Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, los problemas de traducción que se presentan en el idioma español, lo cita de manera indistinta.

Por lo anterior, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública, deben considerarse como derivaciones del modelo de Estado de visión empresarial, debido a que sus principios e instrumentos que los caracterizan, tienen su génesis en este sector.

Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública está compuesta por un conjunto de doctrinas orientadas a la reforma institucional y administrativa del Estado; es decir, sienta las bases jurídico-estratégicas generales. Mientras tanto, la Nueva Gerencia Pública encierra principios que buscan modificar los valores de comportamiento de las organizaciones y su modernización, además de que influyen en la toma de decisiones para mantener o recuperar la efectividad gubernamental, esto es, la base operativa.

Ampliando la idea comparativa entre ambos conceptos, la Nueva Gestión Pública está dirigida a emprender acciones que permitan fortalecer e interactuar las relaciones interinstitucionales dentro del Estado a través de los valores de economía, eficiencia y eficacia. Respecto a la Nueva Gerencia Pública, se distingue por estar orientada a fortalecer las relaciones intraorganizacionales para impulsar una gestión gubernamental efectiva y de resultados, con un alto valor público que la legitime.



El punto intermedio de ambas propuestas se localiza en *cómo hacerlo*. Mientras que la Nueva Gestión Pública promueve la reforma del Estado, la Nueva Gerencia Pública pretende su modernización. Ambas persiguen alcanzar y establecer gobiernos efectivos, sin embargo, reformar y modernizar implica cambiar principios que no funcionan correctamente en el ejercicio mismo de la administración pública. La reforma busca lograrlo a través de las instituciones del aparato estatal; la modernización a través de la implementación de instrumentos y herramientas administrativas y tecnológicas dentro de la gestión gubernamental.

El resultado conjunto de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública es encontrar las herramientas de gestión para la reforma institucional y administrativa del Estado; es decir, la modernización de la gestión gubernamental para alcanzar los objetivos y metas trazadas a través de mejores decisiones públicas.

En este sentido, es necesario tomar en cuenta que existen diversas teorías que explican una realidad determinada, donde cada una de ellas posee elementos que las distinguen. Entonces, la Nueva Gestión Pública o la Nueva Gerencia Pública se encuentran en un punto de discusión, pues mientras la primera se sustenta en la Teoría de la Elección Pública, la segunda lo hace en las Teorías emergentes. Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública se dirige al *qué hacer*, es decir, a la transformación sustancial del Estado, mientras que la Nueva Gerencia Pública se conduce al *cómo hacerlo*, es decir, la transformación institucional del aparato gubernamental.

Por lo tanto, entendiendo que la Nueva Gerencia Pública persigue la transformación de las instituciones en sus relaciones intraorganizacionales para impulsar acciones que permitan la generación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones, es necesario considerarla bajo el esquema de teorías emergentes.

Finalmente, puede considerarse que la Nueva Gestión Pública orienta sus esfuerzos hacia una transformación del Estado, es decir, a nivel macro; mientras que la Nueva Gerencia Pública dirige sus esfuerzos hacia una modernización de la administración pública, nivel micro.



Por ser de mayor utilidad el uso del concepto de Nueva Gerencia Pública (NGP), hacia los trabajos de esta investigación, el uso de las variables y términos que se desarrollan, tienen una estrecha relación en el manejo de información con la NGP, por lo tanto, no debe entenderse un debate de posturas, sino el uso adecuado del que mejor explique el contexto.

## **Nueva Gestión Pública**

En los últimos 20 años del Siglo XX, surgió la Nueva Gestión Pública con el propósito de mejorar la actividad gubernamental y la prestación de los servicios públicos a través del uso de principios de economía, eficiencia y eficacia. Esta propuesta de llevar a la gestión gubernamental a otro nivel, nace del pesado aparato burocrático que cargaba el Estado bajo el esquema de la visión burocrática, la finalidad era entonces aligerar las funciones del Estado.

Es por ello que la Nueva Gestión Pública está compuesta por un conjunto de doctrinas orientadas a la reforma institucional y administrativa del Estado, es decir, sienta las bases jurídico-estratégicas generales, como ya había sido mencionado.

En este apartado se revisan las tres principales doctrinas que dieron origen a la Nueva Gestión Pública, pues ante una visión general de enfoque empresarial, la Nueva Gestión Pública, apela a una reforma del Estado que produjera cambios en las estructuras y procesos del sector público. Estas visiones son la *escuela de pensamiento gerencial*, misma que promueve la desburocratización de la organización y la implementación de estructuras gerenciales para alcanzar los objetivos trazados; la *Nueva Gestión Pública como una doctrina*, la cual pretende alcanzar la eficiencia y eficacia administrativas, tomando en cuenta el factor humano, la definición de metas, administración de recursos financieros, evaluación del desempeño y un gobierno abierto; la *Nueva Gestión Pública con espíritu empresarial*, que impulsa la superación de las deficiencias administrativas y presupuestales que limitan el proceso de gestión pública sobre los resultados en favor de los ciudadanos, aumentar la productividad administrativa y hacer competentes a los gobiernos.



La forma en que la Nueva Gestión Pública evolucionó a través de los diferentes principios empresariales, fue para proponer que la eficiencia y eficacia administrativas se puedan alcanzar a través de reformas de Estado que promuevan el cambio institucional y la modernización administrativa.

Entonces, bajo el supuesto de que el Estado no cuenta con los recursos económicos suficientes para atender las demandas sociales y que ante el escrutinio colectivo debe emprender acciones capaces de recuperar su efectividad perdida, las reformas administrativas llevadas a cabo para tal efecto, han jugado un papel importante.

Como ya había sido mencionado con anterioridad, durante los últimos 20 años del Siglo XX, con el fin de mejorar la actividad gubernamental y la prestación de los servicios públicos bajo el esquema de eficiencia y eficacia, surge la Nueva Gestión Pública (NGP).

Esta corriente administrativa, producto del New Public Management, promovió la adopción de enfoques gerenciales del sector privado y la teoría de la elección pública, así como recomendaciones de instituciones económicas internacionales. El propósito de este paradigma en el desempeño de la administración pública, es mejorarla tanto en su sentido económico como en su proceso de gestión; en lugar de seguir practicando el modelo burocrático.

La Nueva Gestión Pública en su sentido económico, está estructurada para atender y minimizar la ineficiencia económica del gobierno y, en su sentido de gestión, para reestructurar el proceso administrativo. Es decir, su operacionalidad en el diseño e implementación de instrumentos que ayuden a resolver eficientemente problemas públicos complejos, deben ser menos costosos; y su operacionalidad para aumentar los resultados o soluciones públicas, se localiza en la reducción de los procesos administrativos para hacerlos más eficientes.

Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública, es un modelo que bajo principios generales de tipo gerencial del sector privado, pretende alcanzar la eficiencia económica del Estado, así como su



desregulación administrativa. En este sentido pasamos a revisar los antecedentes más influyentes en la génesis de la Nueva Gestión Pública.

*Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos*

*Peter Aucoin*

Considera que las reformas administrativas en la gestión pública, son el resultado de una crisis fiscal causada por el ámbito económico internacional y por la creciente demanda de servicios y aumento de regulaciones. Las respuestas a estos problemas, según Aucoin, *son el control presupuestario, la reducción de los servicios públicos, la privatización de las operaciones gubernamentales y la desregulación de las actividades de las empresas privadas.*

Al respecto, dos corrientes han influido en el diseño de los sistemas de gobierno para encontrar alternativas de solución a estos problemas mencionados: la escuela de la Teoría de la Elección Pública y la escuela de Pensamiento Gerencial. Mientras que la primera le apuesta al restablecimiento del gobierno representativo sobre la burocracia; la segunda, lo hace sobre el restablecimiento de los principios gerenciales.

En este sentido, tenemos como denominador común al gobierno dentro de un proceso permanente de modernización administrativa. Esta modernización no sólo busca mecanismos que permitan atender mejor los asuntos públicos; sino que adopta aquel paradigma más consistente para alcanzar las mejores resoluciones.

Por lo tanto, es la escuela de Pensamiento Gerencial la que abre las puertas hacia un nuevo modelo de gestión pública, adoptando aquellos principios gerenciales orientados a la ejecución de prácticas que contribuyen a la desburocratización de la organización y la implementación de estructuras gerenciales para alcanzar los objetivos trazados. Estos principios conocidos como las 7S: *personal (staff), estilo de gestión (style), sistemas y procedimientos (systems), estructura (structure), estrategia (strategy), ideas orientadoras y valores compartidos (securities) y destrezas y capacidades empresariales (skills)* (por sus siglas en inglés) de Thomas Peters y



Robert Waterman, son el inicio de la Nueva Gestión Pública. Esta propuesta se erige en un diseño organizacional del proceso de gestión pública con una tendencia de implantarse a nivel internacional.

*¿Una gestión pública para todo momento?*

*Christopher Hood*

El análisis sobre la Nueva Gestión Pública (NGP) realizada por este autor, se relaciona con dos vertientes importantes: la NGP como una doctrina y; la NGP como una llave maestra para el mejoramiento de los servicios públicos. La primera como paradigma, la segunda como instrumento. No obstante, la NGP está cimentada bajo los siguientes componentes doctrinales que plantea el autor.

*1. Gestión profesional activa en el sector público; 2. Estándares y mediciones explícitas del desempeño; 3. Mayor énfasis en controles de resultados; 4. Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público; 5. Cambio hacia una mayor competencia en el sector público; 6. Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado y; 7. Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos.*

Estos 7 componentes están diseñados para hacer de la gestión pública un ejercicio más eficiente y alejarla del paradigma tradicional que funciona con una pesada carga burocrática. La atención especial que propone el autor para alcanzar esa eficiencia y eficacia administrativas, radica en tomar en cuenta el factor humano, la definición de metas, la administración de recursos financieros, la evaluación del desempeño y, un gobierno abierto. La suma de estas variables intenta demostrar que bajo una visión y enfoque de resultados aplicados en un sector distinto al privado, es viable si su uso atiende a objetivos de éxito.

Estos componentes doctrinales de la NGP pretenden hacer de la acción gubernamental y de los asuntos públicos, un gobierno que reduzca los costos y mejore la calidad de gestión, además de generar un diseño estructural diferente para alcanzar resultados eficientes, (Véase Hood, p. 68).



Al igual que Peter Aucoin, la NGP en Christopher Hood gira en torno al ámbito económico, ambos buscan la reducción de costos y el mejoramiento del proceso de gestión. El primero siembra las bases de la NGP; el segundo, refuerza los objetivos que esta persigue como corriente administrativa, ambos postulados formalizan a la NGP como paradigma.

*Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*

*David Osborne y Ted Gaebler*

Estos autores consideran que los gobiernos han enfrentado diversos problemas en su quehacer gubernamental y existe la necesidad de rehacer el gobierno. Por lo tanto, proponen transitar de un gobierno burocrático a un gobierno de modelo empresarial a través de diez principios que buscaron mejorar la forma de llevar a cabo los asuntos públicos.

Estos principios son: 1. *Gobierno catalizador*; 2. *Gobierno de propiedad comunitaria*; 3. *Gobierno competitivo*; 4. *Gobierno con sentido de misión*; 5. *Gobierno orientado a los resultados*; 6. *Gobierno regido por el consumidor*; 7. *Gobierno empresario*; 8. *Gobierno previsor*; 9. *Gobierno descentralizado* y; 10. *Gobierno orientado al mercado*.

La generalidad que comparten estas categorías es superar las deficiencias administrativas y presupuestales que limitan el proceso de gestión pública sobre los resultados en favor de los ciudadanos. La visión empresarial propuesta pretende obtener resultados a través del aumento de la productividad administrativa; de este modo, el producto es mejorar la eficiencia y la transformación de las organizaciones públicas a través de la flexibilidad de sus procesos.

Otro de los resultados que promueve la Nueva Gestión Pública, es hacer competentes a los gobiernos, pues la obtención de resultados no se alcanza sólo con el mejoramiento del proceso administrativo y sus productos, sino también a través de la participación social. La ciudadanía son los clientes a los que los gobiernos proporcionan servicios, pero la calidad es la que está en el centro de atención, pues si la prestación del servicio carece de ello, entonces existen fallas dentro del proceso de la gestión pública.



Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública se desarrolla como una mejor práctica dentro del ejercicio de la administración pública para otorgar mejores soluciones públicas, a problemas colectivos que demandan una mayor calidad en la prestación de servicios públicos.

### **Nueva Gerencia Pública**

En este apartado se hace un análisis de la Nueva Gerencia Pública como un paradigma distinto a la Nueva Gestión Pública, pues aunque en sus inicios la discusión académica decidió usar los conceptos de manera indiferente o sinónimos, se cree que existe una diferencia.

Por otra parte, los orígenes de este paradigma a finales del Siglo XX, parecen no tener una vigencia actual, no obstante, la Nueva Gerencia Pública es vigente por sus principios y herramientas que la componen.

La Nueva Gerencia Pública es un enfoque gerencial para entender la complejidad de la acción gubernamental que utiliza la aplicación de herramientas administrativas para que los gobiernos sean efectivos en la prestación y producción de servicios con un alto valor público. Es por ello que la utilización de sus principios como la eficiencia, eficacia y legitimidad, juegan un papel importante en la gestión gubernamental y sus resultados.

Asimismo, las herramientas conocidas en términos generales como *aportaciones gerenciales* y *aportaciones gubernamentales*, se traducen en instrumentos de gestión que buscan hacer del proceso administrativo un sistema más oportuno en la atención de soluciones internas y externas.

También se considera que la planeación y diagnóstico estratégico, son herramientas importantes para llegar a comprender una realidad específica, tomar mejores decisiones y diseñar mejores políticas, programas o proyectos con valor público.





De igual manera, se considera que la Nueva Gerencia Pública está soportada por una reforma de modernización administrativa que da paso a la implementación de instrumentos innovadores, generando bienes y servicios públicos más efectivos.

Es así que desde el surgimiento de la Nueva Gestión Pública, se ha presentado el problema sobre el uso adecuado de los conceptos de gestión pública y gerencia pública. Estados Unidos, Francia y España, optaron por usar el término gestión pública; América Latina, por gerencia pública. Hoy en día en ambos casos georreferenciales prevalece el concepto de gestión pública. (Cabrero, 1997. p 12).

Sin embargo, “Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. La gestión pública surge en dos instituciones distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas”. (Bozeman, 1998: 37).

La escuela de políticas públicas (P) y la escuela comercial o de gestión (B), poseen diferencias como las siguientes: las *escuelas P*, estuvieron orientadas al análisis cuantitativo aplicado a la economía, pero la administración pública demandó muy poco de ellas y optaron por su reconducción, inventando el enfoque de gestión pública; sin embargo, el enfoque adoptado “fue más la respuesta a un problema que una idea o una oportunidad”; las *escuelas B*, conocidas como el enfoque de las escuelas de comercio, se han centrado en la identificación y explicación de las diferencias empíricas de las organizaciones públicas y privadas, dando importancia a los procesos de las organizaciones bajo estudios de caso, así como prestando importancia al mejoramiento de la eficiencia administrativa, experiencias en la gestión pública y privada, la gestión estratégica, el administrador público de carrera, entre otros. (Bozeman, op cit. p 39-41).

Derivado de lo anterior, decimos que existe un paradigma post-burocrático de reforma administrativa que descansa en el modelo de visión empresarial. Esta corriente administrativa se presenta bajo la figura de Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública. La primera es un enfoque empresarial que promueve la utilidad y aplicación de principios generales del sector



privado; la segunda, es un enfoque gerencial para entender la complejidad de la acción gubernamental que utiliza la aplicación de herramientas administrativas para que los gobiernos sean efectivos en la prestación y producción de servicios con un alto valor público.

Hablar de gobiernos efectivos es hacer alusión a la implementación de instrumentos administrativos que conlleven al punto medio de la eficiencia y eficacia gubernamental, pues la generación de servicios en estos términos conduce hacia una legitimidad social.

Esto es importante porque los resultados obtenidos son el efecto mismo del proceso de la acción gubernamental, es decir, la incorporación de técnicas de gestión empresarial en el sector público por parte de la Nueva Gerencia Pública. Su propósito es lograr una sistematización de la gestión pública sin estar orientado a un nivel de gobierno específico; en otras palabras, construir gobiernos que busquen soluciones a problemas públicos generales, basados en las herramientas promovidas por la Nueva Gerencia Pública.

Las herramientas promovidas por la Nueva Gerencia Pública son aportaciones gerenciales y gubernamentales que buscan una medición sistemática de los resultados. Estas herramientas son: “a) *Aportaciones gerenciales*: administración por objetivos, planeación estratégica, control de gestión, presupuesto base cero, métodos de reingeniería, enfoque de la calidad total, entre otros; b) *Aportaciones gubernamentales*: presupuesto por resultados, contracting out, creación de cuasi-mercados a partir del sistema de vouchers, incorporación de organismos reguladores, gobierno electrónico, entre otros, completan el conjunto”. (Cabrero, 2005: 2).

Efecto de lo anterior, la modernización administrativa busca que la administración pública trascienda a mejores prácticas y resultados, es por ello que han existido diversos paradigmas administrativos que persiguen ese fin. Sin embargo, cada uno de esos modelos con sus respectivas particularidades, han hecho de la gestión pública un laboratorio de pruebas, en este sentido, las fallas de un modelo administrativo se convierten en oportunidad para generar una nueva propuesta.



En este sentido la modernización administrativa deja claro que existe la necesidad de emprender acciones que contribuyan a generar gobiernos más efectivos, es decir, la modernización evoca una productividad, una calidad en los resultados, una profesionalización de los recursos humanos, un distanciamiento de los dogmas administrativos, una mayor flexibilidad de los procesos, entre otras variables importantes que apunten a mejores prácticas y resultados.

Es así que las herramientas de la Nueva Gerencia Pública buscan hacer de la acción gubernamental una mejor práctica. Con ello no sólo los diferentes niveles de gobierno pueden convertirse en innovadores para producir mejores servicios públicos, sino que las organizaciones públicas están necesitadas de una modernización interna en donde el modelo gerencial puede llegar a contribuir.

Asimismo, la Nueva Gerencia Pública tiene la tarea de que los procesos administrativos internos de la gestión pública, recuperen la confianza ciudadana al obtener de las organizaciones públicas calidad, eficiencia y eficacia en la producción de los servicios públicos. Las acciones públicas emprendidas por los principales tomadores de decisiones, fortalecen el enfoque gerencial para hacer de la acción gubernamental más productiva.

Respecto a la modernización interna de las organizaciones públicas, es importante tomar en cuenta que sin dejar de lado aquellas variables que hicieron posible que la gestión pública avanzara, en la Nueva Gerencia Pública, fueron retomadas. En este sentido, no es posible deshacerse de los éxitos logrados, la flexibilidad en la Nueva Gerencia Pública, juega un papel importante al tomar en cuenta que los sistemas políticos presentan contextos diferentes, la Nueva Gerencia Pública está obligada a analizar los casos.

Existen sistemas políticos donde el funcionamiento de la administración pública ha dado ciertos resultados positivos de acuerdo al modelo aplicado, es por ello que la utilización de principios o herramientas de la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública, según sean los casos, es flexible. Es decir, las prácticas de un gobierno pudieron ser exitosas por el sistema político prevaleciente, pero esas mismas prácticas pueden ser fallidas en un sistema político distinto.



La Nueva Gerencia Pública tiene como finalidad que los gobiernos mejoren sus funciones gubernamentales a través de renovados procesos de gestión, sin llegar al ensanchamiento de la administración pública. Las estructuras gubernamentales promovidas por la Nueva Gerencia Pública deben ser más eficientes, superando las debilidades del modelo burocrático para convertirlas en oportunidades de mejora continua, en otras palabras, la configuración gerencial de la administración pública.

Por otra parte, la Nueva Gerencia Pública atiende, además de promover los ejes de referencia como la eficiencia, eficacia y legitimidad, la planeación estratégica y el diagnóstico estratégico como herramientas. El objetivo, trazar rutas de resultados efectivos que generen legitimidad de las acciones gubernamentales y del proceso de gestión pública.

La planeación estratégica cumple el papel de fijar objetivos flexibles en la planeación debido a que el contexto es cambiante e inestable, así como la adaptación, capacidad y reacción de los gobiernos a situaciones que delimiten acciones concretas de resultados trascendentes. Por su parte, el diagnóstico estratégico se concibe como la parte metodológica para la identificación de variables internas y externas del aparato gubernamental para la toma de decisiones.

De esta situación, la Nueva Gerencia Pública, además de promover las herramientas para mejorar la acción gubernamental en sus diferentes niveles de gobierno, analiza situaciones administrativas que frenan el proceso de transición hacia la mejora de la gestión. Estas situaciones conllevan a establecer una serie de principios generales que particularizan escenarios diferentes en el proceso mismo de la gestión pública. Además, se presentan como situaciones de oportunidad para ser consideradas por el sistema político que se pretende estudiar y aplicar el principio adecuado para mejorar el proceso administrativo y sus resultados.

Por lo tanto, la Nueva Gerencia Pública es una visión empresarial que utiliza herramientas gerenciales orientadas a la productividad gubernamental, buscando que las relaciones intraorganizacionales aporten elementos para tomar decisiones públicas fundamentadas. Asimismo, la Nueva Gerencia Pública está soportada por una reforma de modernización



administrativa que dé paso a la implementación de instrumentos innovadores que generen bienes y servicios más efectivos.

### **Principios de la Nueva Gerencia Pública**

Este apartado hace una alusión particular de los 13 principios de la Nueva Gerencia Pública y la manera de plantear el cambio administrativo para una mejor gestión gubernamental, según el principio a abordar. Asimismo, existe un énfasis especial en el principio *de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción*, pues se ha reconocido que la planeación es un proceso dinámico de gobiernos efectivos que pretenden otorgar mejores resultados y obtener mayor legitimación social.

Cada principio posee su propio peso teórico para explicar una realidad particular sobre el proceso de gestión que conduce a conclusiones diferentes. Por principios en la Nueva Gerencia Pública, se entienden como aquellas proposiciones fundamentales que rigen el inicio y desarrollo de una acción gubernamental, mediante el uso de variables propias que determinan resultados específicos.

La Nueva Gerencia Pública considerada como un enfoque que atiende a la cristalización de la eficiencia, eficacia y legitimación de la gestión pública, a través del uso de herramientas administrativas en el proceso de gestión y en la generación de servicios públicos de mayor valor público, hace uso de ellos. Su implementación es flexible según las necesidades del aparato gubernamental, así como del contexto donde se aplica, pues los objetivos generales de la organización, también determinan el principio a implementar.

Respecto al principio de pasar de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción, sugiere que las organizaciones públicas planifiquen conforme al desarrollo contextual que se presenta, es decir, conforme a la realidad interna de la organización y conforme a la realidad que se presenta en la sociedad. En este sentido, se debe llegar a un punto en el que



conjugación de ambos elementos permitan generar planes que respondan a las necesidades institucionales y sociales.

Los principios de la Nueva Gerencia Pública (Cabrero, 1997) que a continuación se describen, son una visión general para atender problemas específicos de gestión gubernamental. Estos principios son:

- A. ***De una visión parcial jurídica o técnica a una visión integral.*** En una visión parcial jurídica, el marco normativo y técnico como base de gestión pasa a un segundo plano. En una visión integral, la eficiencia, eficacia y legitimidad social en los resultados, logran elevar la acción gubernamental.
- B. ***Del Estado omnipresente al Estado modesto.*** El Estado unilateral se debilita. El Estado modesto, busca una participación con la sociedad en acciones conjuntas, pero también una parcialidad en acciones que sólo éste debe ejecutar.
- C. ***De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción.*** En la administración pública tradicional sus funciones son definidas jurídicamente, lo que regula su actuación y alcance. En la gestión pública, la existencia de espacios de participación social hacen del Estado más flexible y legítimo.
- D. ***De un sistema semiabierto a uno totalmente abierto.*** En un sistema semiabierto la administración pública recibe, procesa y resuelve las demandas sociales de manera aislada. En sistema abierto, las demandas sociales son atendidas entre las partes involucradas a través de acuerdos.
- E. ***De la rigidez a la flexibilidad organizacional.*** La estructura organizacional clásica es piramidal, rígida y obsoleta. Mientras que una estructura organizacional flexible, responde a los cambios en la sociedad y a sus nuevas demandas y procesos no previstos.



F. ***De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción.*** En la tradición dominante los planes son vistos como un requisito y seguimiento administrativo sin involucrar a la sociedad. En la gestión pública, los planes son un proceso mismo de la planeación bajo tres etapas; la acción organizacional, los compromisos negociados con la sociedad y la flexibilidad en el proceso de planeación.

G. ***Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones.*** La administración pública tradicional tiene una estructura vertical que centraliza el proceso de toma de decisiones y concentración del poder que limita la dinámica organizacional. En la gestión pública descentralizada, prevalece la interacción del aparato gubernamental con la sociedad a través de sistemas de información y comunicación abiertos para la toma de decisiones, así como la transversalidad interna para el mismo fin.

H. ***Del control punitivo y parcial a la autoevaluación.*** La administración pública tradicional posee un elevado número de mecanismos de control en el manejo de recursos que pierde de vista la evaluación de los logros alcanzados. En el enfoque de gestión pública existen dos vertientes, la primera con una orientación interna de un sistema de control descentralizado y evaluación de los objetivos trazados y; la segunda que involucra la participación social en los procesos de evaluación de los programas.

I. ***De un sistema administrativo a un sistema de cogestión.*** Para la administración pública tradicional el quehacer administrativo es importante que funcione conforme a la estructura organizacional y su marco regulatorio establecidos. Para un sistema de cogestión, el proceso administrativo recae en una participación conjunta de agentes públicos para decidir, ejecutar y evaluar los resultados de las acciones consensadas.

J. ***De un contexto dinámico a uno de tipo turbulento.*** En un contexto dinámico, la administración pública tradicional se adapta y atiende el crecimiento cuantitativo de las demandas sociales conduciéndolo a un crecimiento desproporcional de recursos. En un contexto de tipo turbulento, las demandas sociales están predeterminadas por diversos sectores y factores sociales que hacen que la sociedad evolucione constantemente.



K. ***De la estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio.*** En el enfoque estratégico tradicional la estrategia para el mantenimiento y estabilidad del aparato está cimentada en un intercambio con el entorno, es decir, en función de los apoyos políticos. En el modelo de estrategia para el cambio, los recursos son escasos y por ende las acciones tomadas confluyen alrededor de la sociedad para la sobrevivencia del aparato gubernamental.

L. ***Del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas de la acción.*** En la administración pública tradicional, existen diversas relaciones de compromisos políticos que robustecen el aparato burocrático y promueven la pérdida de eficacia del mismo. En el modelo de gestión pública, se privilegian las negociaciones y acuerdos con los actores involucrados para propiciar su involucramiento, la eficacia gubernamental y una mejor relación con la sociedad.

M. ***Del administrador al gerente público.*** En el enfoque tradicional los administradores públicos están apegados a la norma, a su espacio de decisiones y a la pertenencia de grupo, mas no hay un alto compromiso con la organización pública. En el modelo de gestión pública, el gerente público emplea el diálogo y la interacción intraorganizacional para el cumplimiento de los programas, además de una comunicación con los sectores sociales.

Cada principio posee su propio peso teórico para explicar una realidad particular sobre el proceso de gestión que conduce a conclusiones diferentes. Los principios enunciados por la Nueva Gerencia Pública, se presentan como alternativas de soluciones que responden a diferentes situaciones problemáticas dentro del ejercicio de gestión de las organizaciones públicas. Su implementación, está en relación al grado y tipo de circunstancias presentes en ellas, pues ante un entorno distinto en el que se desenvuelven las organizaciones públicas, merecen la implementación de los principios más adecuados.

Sin embargo, la implementación de los principios enunciados como preceptos que garanticen gobiernos efectivos, pueden tener resultados diferentes, ya que el éxito de su implementación va acompañada de una sociedad participativa. Esta participación colectiva se convierte en un elemento que vigila la gestión gubernamental, pues al estar pendiente de los resultados que la organización genera, se retribuye el grado de legitimación social. Es decir, la efectividad





gubernamental entra en conflicto de resultados ante la existencia de demandas sociales que exigen la conjugación eficiente y eficaz de la organización pública para generar las condiciones necesarias de legitimidad en los resultados.

*El principio de un plan como requisito burocrático  
a un plan como instrumento de acción*

Para la administración pública, la planeación es el medio para trazar objetivos específicos alcanzables que permitan delinear el desarrollo interno de la organización y el desarrollo integral de la sociedad. No sólo basta con diseñar un plan que cumpla con los requisitos burocráticos de una estructura jerárquica organizacional, sino que debe diseñarse conforme a las características del entorno que rodea a la organización misma.

Como señala el principio en comento, el proceso de planeación dentro de la tradición dominante se ve consumado como un producto final llamado plan o programa. La razón de ser considerado como tal, es porque el modelo burocrático otorga mayor énfasis al proceso que a los resultados. En este sentido, los planes pueden llegar a ser considerados como requisitos administrativos, pues basta con cumplir con su elaboración y tenerlo en mayor medida como documento de consulta y no como eje rector y articulador de la gestión pública. Su debilidad en este sentido, hace que el proceso de elaboración misma de la planeación, se encuentre alejado del involucramiento de los diferentes sectores sociales a quienes está dirigidos.

Por otra parte, dentro de la planeación para el desarrollo municipal, es importante considerar o tomar en cuenta la planeación y programación de acciones para impulsar el desarrollo regional. La finalidad, es incorporar al municipio como un elemento importante de cooperación para un desarrollo integral de una zona específica, ya que las soluciones conjuntas a problemas públicos comunes, promueven la participación e innovación gubernamental que predica la Nueva Gerencia Pública.



Tomando en cuenta el contenido del párrafo anterior, otro elemento a considerar en la complementación de la planeación municipal, ha sido la incorporación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como la agenda 2030. En este sentido, para el caso del Estado de México, el contenido de los planes de desarrollo municipal 2019-2021 en sus líneas de acción, están sujetos a alinear los ODS que respondan a una realidad prevaleciente. Es decir, la cooperación institucional para solucionar problemas comunes que respondan a una agenda internacional establecida. Esta acción emprendida entre la ONU y los países miembros y firmantes de la Agenda 2030, sientan las bases para que los diferentes niveles de gobierno en México, actúen conforme a los principios generales de la Gobernanza.

Esto es, la existencia de problemas comunes en una sociedad determinada, promueve la interacción de las relaciones sociales y el gobierno para que, cada uno de los actores implicados, construyan relaciones de cooperación para el diseño de soluciones públicas a problemas complejos. En otras palabras, es la gobernanza la que permite la participación de social de actores bajo un modelo abierto de gobierno en el que la problemática social se convierte en el insumo para que el modelo en comento, genere la interacción sociedad-gobierno y la construcción de políticas oportunas que resuelvan las demandas sociales prioritarias.

Bajo la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública en la implementación de la gobernanza, el diseño de las soluciones a los problemas públicos existentes en los diferentes sectores sociales, pueden verse limitados por el marco normativo, -propio de la visión burocrática-, en la toma de decisiones. Esta limitación normativa y de gran influencia para el diseño de soluciones públicas, genera en los diferentes actores involucrados, un rol restringido de funciones en el proceso de soluciones, pues la actuación de cada uno estarán apegadas a lo permisible por la normatividad establecida. Por lo tanto, los resultados obtenidos de este proceso, pueden ser propios del grado de influencia de la acción colectiva que busca encontrar los mecanismos de participación en la solución conjunta de problemas públicos.

Por lo anterior, con seguridad pueden existir casos de organizaciones públicas que sigan ejecutando esta práctica burocrática mencionada o haber transitado a un proceso más abierto, sin



embargo, pasar a la siguiente fase en la que los planes son considerados instrumentos de acción, permiten analizar la influencia de la Nueva Gerencia Pública sobre éstos.

Concebir el proceso de elaboración de la planeación como algo que se construye conforme a una realidad y contexto determinado, es abordar el proceso de planeación en sí mismo, esto es que la gestión pública planifica conforme el desarrollo y ejecución de sus acciones lo requieren. En este sentido, los planes se convierten en los ejes articuladores que buscarán resultados positivos conforme a tres variables fundamentales: la acción organizacional, los acuerdos con la sociedad y la flexibilidad en el proceso. Estas variables formarán la columna vertebral del principio que estamos analizando para llegar a decir que la Nueva Gerencia Pública puede aportar luz a aquellos gobiernos que buscan ser más eficientes, productivos y cualificados.

Considerando que la Nueva Gestión Pública es una corriente administrativa enfocada a una reforma del Estado para edificar una gestión pública eficiente, eficaz y de calidad bajo enfoques del sector privado; la Nueva Gerencia Pública es un paradigma del mismo sector que analiza la complejidad de las acciones gubernamentales y busca la simplificación de la gestión pública para alcanzar sus objetivos.

Por tal motivo, la complejidad que se presenta en el proceso de planeación para una gestión pública mejorada, responde a las propuestas de la Nueva Gerencia Pública, en nuestro caso al plan como instrumento de acción. Las variables que integran los planes en los términos mencionados, no sólo permiten el fortalecimiento en el proceso de la gestión pública, sino que le dan un valor agregado a la interacción de estas para transformar la gestión en un proceso administrativo más económico.

Considero que las organizaciones públicas, en términos de planeación, parten de ciertos principios básicos generalizados: dónde me encuentro, dónde deseo llegar y cómo lo voy a lograr. Su papel en la organización es conducirla a buen puerto bajo la brújula de un plan de ruta, donde el plan se convierte en el motor de la acción organizacional, la ruta fijada es el resultado de una



participación conjunta entre los que dirigen y reman y, ante las tempestades imprevistas, se toman decisiones colectivas sin que se modifique el punto de llegada.

Con esta analogía, se dice que el funcionamiento gubernamental da mejores resultados cuando los planes están elaborados con objetivos claros, el éxito de las acciones gubernamentales sobre los asuntos públicos se obtienen con la participación colectiva de la sociedad y, la existencia de externalidades que influyen para tomar acuerdos consensados en la modificación de lo planeado, forman parte de la flexibilidad del proceso.

La acción organizacional; los compromisos, acuerdos, negociaciones y alternativas tomadas con la sociedad; así como la flexibilidad en el proceso mismo de la planeación; forman parte central de la planeación como instrumento de acción.

### **Acción organizacional y su medición en estructuras municipales**

En el presente apartado se analizan los componentes de la acción organizacional que permiten medir el avance en las estructuras municipales respecto al tema de la planeación en la Nueva Gerencia Pública. Para efectos cognitivos, se entiende por acción organizacional a aquellas implicaciones del plan de desarrollo municipal que, a manera de motor, en la organización de las dependencias municipales va más allá del seguimiento administrativo para alcanzar los objetivos y metas trazadas. En cuanto a sus componentes estos son el proceso organizacional, insumos y equipo, personal ocupado, estructura organizacional y financiamiento.

Cada uno de ellos está integrado por variables particulares que los caracterizan para llevar a cabo acciones de medición en las organizaciones públicas municipales. En el caso del *proceso organizacional*, está dirigido al diseño de acciones que mejoren los resultados obtenidos; los *insumos y equipo* son de tipo tecnológico y para el desarrollo de las tareas administrativas; el *personal ocupado* se entiende como los recursos humanos con lo que cuenta la organización para alcanzar los objetivos; la *estructura organizacional* se conduce hacia la empatía entre las funciones que realiza la estructura establecida y las acciones públicas que debe desarrollar y; por



último, el *financiamiento*, que responde a la disposición de los recursos financieros para atender las tareas del ejercicio de la gestión interna y la solución a las demandas sociales.

### *Proceso organizacional*

Las decisiones públicas orientadas a la alineación de variables que darán forma y seguimiento a la estrategia implementada por la organización para emprender acciones que ofrezcan mejores resultados a los asuntos públicos en el sentido de la planeación, se le denominará proceso organizacional.

Este proceso tiene como objetivo contribuir al reforzamiento de la gestión gubernamental para alcanzar los resultados esperados a través de mecanismos administrativos que formalicen las acciones emprendidas. La misión, visión, objetivos, estrategias y líneas de acción, como mecanismos en comento, deben acompañar simultáneamente el proceso de planeación para identificar y definir las acciones públicas a emprender en el entorno municipal.

Sin olvidar la existencia de una realidad compleja compuesta por una multiplicidad de factores que requieren soluciones específicas que minimicen el estado negativo, real y actual para trascender a la transformación de la realidad situacional, debe incluirse el diagnóstico. Al respecto, existen dos tipos: *el diagnóstico estratégico y el diagnóstico táctico*.

*Diagnóstico estratégico.* Se construye iniciando con un análisis del contexto, así como un análisis intrínseco, convirtiéndolo en una herramienta de posibilidades para la toma de decisiones. El *Diagnóstico táctico.* Busca diagnosticar las variables específicas y globales que deberán moverse para que los objetivos sean logrados, es decir, es una herramienta de aplicaciones hacia la direccionalidad de la acción. (Arellano Gault, D. 2012).

El uso de estos mecanismos en el proceso organizacional de planeación, no sólo observa una implementación metodológica, sino que se convierte en una propuesta ejecutiva que busca obtener mejores resultados de las organizaciones públicas dentro del quehacer gubernamental.



Asimismo, los niveles de eficiencia y eficacia propuestos por estas instituciones públicas, se convierten en objetivos estratégicos que contribuyen a la construcción de acciones públicas que buscan el fortalecimiento de los gobiernos y su legitimidad social.

#### *Insumos y equipo*

Se refiere a la necesidad de contar con un inventario de insumos y equipos tecnológicos de la información y comunicación adecuados que contribuyan a facilitar las tareas administrativas orientadas a la eficiencia gubernamental, debe tener como propósito la sistematización de resultados dentro del proceso de gestión.

La existencia de una diversidad de demandas sociales dirigidas a la autoridad gubernamental correspondiente, requieren de un procesamiento de la información para su análisis y su traducción en soluciones públicas viables a los problemas públicos planteados.

Este procesamiento de la información, como parte de la sistematización de resultados, contribuye a que la toma de decisiones sea más racional y se determine la mejor respuesta conforme a la información obtenida. Para ello, es necesario que las organizaciones públicas cuenten con la tecnología que les permita sistematizar la información y el proceso mismo de la gestión pública y no caer en un estado de rezago administrativo.

Los insumos, así como *las tecnologías de la información y comunicación, son el conjunto de herramientas relacionadas con la transmisión, procesamiento y almacenamiento digitalizado de la información* (GEM, 2019: 171). Esta acción se convierte en una herramienta de la Nueva Gerencia Pública que contribuye al crecimiento integral del espacio territorial y la generación de canales de comunicación para la tramitación de servicios entre la organización pública y la sociedad civil.

Como parte de la modernización gerencial para mejorar la gestión pública, la implementación de mecanismos innovadores para la obtención de los resultados deseados, se apoya en la aplicación y uso de tecnologías para abrir una ventana más en la atención al público. Al respecto, la



transición de una administración pública tradicional donde la atención ciudadana se burocratiza, en la Nueva Gerencia Pública se digitaliza. Es por ello que el uso de equipos tecnológicos para un eficiente proceso de gestión pública interna de la organización, es un insumo que reduce tiempos, minimiza los costos y favorece a la calidad, por supuesto, con los recursos humanos adecuados.

### *Personal ocupado*

Una herramienta importante de la Nueva Gerencia Pública para alcanzar la eficiencia y eficacia gubernamentales, lo componen los recursos humanos y su compromiso con la organización para lograr los objetivos y metas trazados por ésta.

La formación de quienes integran el entorno humano dentro de la organización contribuye a su desarrollo, pues la calidad en la atención, prestación y generación de servicios por el empleado público, va a generar en el ciudadano una percepción de eficiencia hacia la institución. Además, el compromiso hacia la organización por elevar la calidad en la atención ciudadana, mejora la relación entre los entes público y social, contribuyendo así al mejoramiento de las funciones administrativas de la gestión gubernamental.

Tales funciones administrativas adquieren un carácter de valor importante en cuanto exista esa relación entre la persona y las funciones a desempeñar, pues centran la mirada sobre el mejoramiento de la organización a través de las relaciones laborales y el papel de los empleados en las organizaciones (Bañón, R. 1997: 244). El fin de este enfoque no es hacer a la organización competitiva, sino que la organización misma debe invertir en la socialización del conocimiento para que los recursos humanos en sus diferentes formas jerárquicas y operativas tomen decisiones que efficienticen a la organización.

Las estructuras jerárquicas tradicionales, se han caracterizado por una verticalidad en la toma de decisiones, bajando las instrucciones hasta el nivel básico de la organización para su ejecución. En la Nueva Gerencia Pública la verticalidad se convierte en un obstáculo para lograr la



eficiencia y eficacia de la organización, más bien se apuesta a una descentralización de la toma de decisiones.

En este sentido, la apuesta hacia el personal para que tome decisiones que arrojen resultados que efficienten la prestación de servicios, se convierte en un eje de la Nueva Gerencia Pública; asimismo, la capacitación y la aprehensión de valores que identifican su compromiso e identidad con la institución, forman parte de un proceso de empoderamiento del empleado público.

### *Estructura organizacional*

Con el propósito de llevar a cabo nuevas estrategias de administración que sustituyeran el modelo tradicional de la administración pública, la Nueva Gerencia Pública hizo acto de presencia con el fin de promover una gestión del desempeño. (Pardo, M. 2011: 105).

Esta tendencia de la Nueva Gerencia Pública hace un uso mesurado y racional de la estructura administrativa en las organizaciones públicas con el fin de que exista una empatía entre las funciones que realiza la estructura establecida y las acciones públicas que deba desarrollar en un periodo de tiempo determinado.

Las acciones públicas emprendidas por las diferentes unidades administrativas que integran a la organización y los asuntos públicos que atienden, deben ser compatibles para alcanzar los fines deseados: eficiencia y eficacia. Asimismo, deben estar emparejadas congruentemente entre las funciones normadas y las tareas administrativas del proceso de gestión, es decir, que las funciones que desempeñan y ejecutan las dependencias bajo un proceso normado, los resultados deberán ser eficientes y eficaces.

En este sentido, la estructura queda conformada con responsabilidades establecidas para evitar la duplicidad de funciones en el desarrollo y proceso de la gestión pública. Esta definición de responsabilidades, debe proporcionar a la sociedad civil servicios de mejor calidad, una





reducción de tiempos de respuesta en la prestación y producción de servicios para obtener de ella una recuperación de la legitimidad y credibilidad hacia la organización pública.

Otra de las finalidades de tener una delimitación de funciones y una estructura adecuada al contexto y a las necesidades del entorno que se gobierna, es para evitar la improvisación y la actuación subjetiva de los empleados públicos en la toma de decisiones. El involucramiento para resolver problemas públicos cuando el ámbito de competencia no es el que corresponde, tendrá consecuencias en el corto y mediano plazo, ya que las demandas sociales fueron atendidas pero no resolutivas.

#### *Financiamiento*

La producción de bienes y servicios públicos que la organización provee a la sociedad para atender oportunamente sus necesidades y demandas, deben ser de calidad. Esta calidad y producción requiere de un elemento importante para su realización: el financiamiento.

Los recursos financieros llegan a ser uno de los principales problemas en el ejercicio de la administración pública para llevar a cabo su proceso mismo de gestión interna y encontrar las soluciones más adecuadas para la atención de los problemas sociales de todo tipo. Partiendo del supuesto de que los recursos siempre son escasos y las demandas sociales siempre van en aumento, la implementación de medidas que ayuden a la materialización de las soluciones va a recaer mayormente en la implementación de mecanismos tributarios.

Sin embargo, estas medidas tributarias que tienen como propósito la producción de bienes y servicios en beneficio de los diferentes sectores sociales, así como el mantenimiento del aparato burocrático y el ejercicio mismo de la gestión pública, pueden verse afectadas por la capacidad de recaudación. Ante este problema, la organización pública debe asumir un papel descentralizador, pues encontrar los mecanismos que permitan la prestación de los servicios por parte del sector privado, es una alternativa de solución. Sin embargo, no debe olvidarse que la esencia misma de las organizaciones públicas está en la atención y resolución de los problemas públicos, pues su financiamiento proviene de los impuestos pagados por la sociedad civil.



No obstante, ante una creciente demanda en la prestación de servicios de carácter público, la Nueva Gerencia Pública debe voltear a ver la participación del sector privado en la prestación de estos, pues al ritmo de crecimiento poblacional en un territorio determinado, las necesidades crecen. Es por ello que los gobiernos que buscan ser eficientes en este sentido, deben hacer uso de los recursos de la manera más óptima y razonable, pues ya no debe partirse del supuesto del gasto público, sino de la inversión pública. Es decir, que los servicios y bienes que presta y produce la autoridad gubernamental sean de largo alcance, reflejándose de esta manera la inversión, misma que dará como resultado atender otro problema distinto con la asignación de un presupuesto racional.

### **Compromiso negociado con la sociedad y su medición en estructuras municipales**

En este apartado se revisan los elementos que componen la variable en comento y su medición en las estructuras municipales. En este sentido, se entiende como compromiso negociado con la sociedad a la correspondencia entre las estrategias del plan de desarrollo municipal y su relación en el proceso de elaboración y los insumos sociales de discusión, negociaciones y compromisos entre la organización pública y los diferentes sectores sociales.

Asimismo, para comprender el concepto anterior, se analizan los elementos que componen el compromiso negociado con la sociedad haciendo referencia a la *discusión comunitaria inicial*, la *discusión temática o sectorial inicial*, las *negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno*, el *compromiso social inicial* y, el *compromiso gubernamental inicial*.

Derivado de lo anterior, se entiende por *discusión comunitaria inicial* al proceso de discusión y consenso comunitario primario para la formulación de planteamientos que requieren una respuesta por parte de la autoridad gubernamental; *discusión temática o sectorial inicial* son las propuestas identificadas como necesidades comunes surgidas en las sociedades civiles primarias que deben trascender a un plano de mayor formalidad en el ámbito público; *negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno* son las acciones emprendidas por la organización pública de carácter colectivo que pueden tener un valor agregado al beneficiar no sólo a quien



negocia y solicita, sino también a quienes se mantienen ajenos al proceso; *compromiso social inicial* en donde se canalizan las necesidades colectivas ante las diferentes instituciones gubernamentales para obtener como resultado un compromiso consensado y; *compromiso gubernamental inicial* en donde la interacción de las organizaciones públicas con los diferentes sectores de la sociedad, conllevan a diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas y sus resultados.

### *Discusión comunitaria inicial*

Generalmente partimos del supuesto de que la sociedad civil se encuentra organizada para formar parte de los asuntos públicos y poder incidir en la toma de decisiones, sin embargo, existe un gran número de personas de la sociedad civil no manifiesta y su participación la orientan a diversas formas de convivencia, cooperación e influencia de lo que sucede a su alrededor.

Esta sociedad civil no manifiesta, también conocida como sociedad civil primaria, posee una participación civil de cooperación para enfrentar las acciones de intervención de las organizaciones públicas con el propósito de estar en condiciones de negociación y acuerdos. *Su actuación también se encuentra caracterizada en la movilización puntualmente por temas, o lo hacen de manera permanente, pero desde grupos o colectivos no formalizados, o forman parte del voluntariado de organizaciones en las que no tienen capacidad decisoria, a los que se les denominan afectados, beneficiarios, clientes o participantes.* (De Haro Martínez, M. 2018: 146).

Además, la existencia de necesidades colectivas comunes entre los diferentes sectores de la sociedad civil, inicia el proceso de discusión y consenso comunitario para la formulación de planteamientos que requieren una respuesta por parte de la autoridad gubernamental. Es decir, se identifican las necesidades y prioridades comunitarias que generen un desarrollo focalizado, pero a su vez formen parte de un desarrollo generalizado.

De acuerdo a los párrafos anteriores, el conjunto de opiniones y propuestas que las comunidades identifican para su desarrollo merecen un tratamiento sistematizado, en este sentido, la Nueva



Gerencia Pública debe interpretar las demandas sociales para su tratamiento y brindar respuestas convertidas en acciones públicas. No obstante, este proceso como un primer acercamiento a la participación social, deberá formar parte del inicio de la planeación que emprenderá la organización pública para programar los objetivos y resultados esperados. Este proceso inicial de participación comunitaria, se convierte en un puente de transición hacia una discusión más amplia y formal de la problemática común en una sociedad más organizada que se discute en el plano temático o sectorial.

#### *Discusión temática o sectorial inicial*

Con el propósito de que las propuestas identificadas como necesidades comunes surgidas en las sociedades civiles primarias trasciendan a un plano de mayor formalidad en el ámbito público, es necesario situarnos en una sociedad civil informal. Estas sociedades se caracterizan por ser muy próximas a la primaria y con algunos rasgos de la organizada, centra su ámbito en grupos reducidos de personas, sin estructuras formalizadas, que nacen también de una solidaridad espontánea, y con una actividad muy definida, dentro de una esfera privada. (op cit. 2018: 147).

En este punto, la definición de problemas sociales comunes se van a identificar por sectores o temas que afectan a los integrantes de una sociedad con características semejantes, la finalidad de llevar a cabo una clasificación de los problemas y asuntos públicos de este tipo, es la generación de propuestas de solución integrales que atiendan y beneficien a aquellos sectores agrupados.

En tal sentido la conjunción de los grupos informales que caracterizan a este tipo de sociedad contribuyen a que dentro de las comunidades afectadas se construyan las condiciones necesarias de integración e identidad colectiva. Por lo tanto, estas características le permiten a las organizaciones públicas, llegar a establecer las condiciones oportunas para encontrar las soluciones que atiendan las problemáticas sectoriales o temáticas.

No obstante, debe quedar claro también que en este tipo de sociedad informal, existen las condiciones y probabilidades de que los actores de carácter social tengan la intención de



transformarse en organizaciones estructuradas más complejas y logren hacerlo. La finalidad al respecto, consistiría en comenzar a construir un espacio de diálogo entre una sociedad civil preparatoriamente organizada y un aparato gubernamental con líneas de comunicación limitadas.

En este sentido, la Nueva Gerencia Pública deberá tomar en cuenta la implementación de mecanismos que ayuden a la organización pública a tener alternativas de participación social y herramientas administrativas que permitan manejar el problema público que se presente. Todo esto con el fin de lograr la estabilidad política y una sociedad civil dispuesta a tomar acuerdos y soluciones conjuntas.

#### *Negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno*

La coparticipación, como uno de los principios de la Nueva Gerencia Pública, adquiere relevancia cuando su aplicación está dirigida hacia el binomio sociedad-gobierno, pues es el espacio público donde las partes involucradas interactúan para establecer las negociaciones como acuerdos.

Como se ha venido desarrollando en los apartados anteriores, la sociedad civil organizada adquiere una fuerza importante para adentrarse en los terrenos del quehacer gubernamental, pues su condición la ubica en ese proceso de negociación.

En este sentido, la sociedad civil organizada se entiende como el conjunto de organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro, que constituyen, el núcleo duro de la sociedad civil. (Ibid 2018: 148). Sin embargo, hemos dicho con anterioridad que la sociedad civil está compuesta por sectores, lo que indica que no sólo existe una sociedad civil organizada sin fines de lucro, sino también la antítesis de ésta.

Es por ello que para el caso de la presente investigación, adquiere una importancia mayor comprender que la coparticipación entre sociedad y gobierno, está más dirigida al grosor de la población que a sectores con un status económico más elevado que el resto de la sociedad misma.



Por lo tanto, las acciones emprendidas por la organización pública de carácter colectivo pueden tener un valor agregado al beneficiar, no sólo a quien negocia y solicita, sino también a quienes se mantienen ajenos al proceso.

Entonces las acciones públicas resultantes de las negociaciones entre la sociedad y el gobierno, son el punto medio de acuerdos en el que ambos actúan bajo el principio de ganar-ganar. En tal afirmación, se estudian las diferentes alternativas de solución a una serie de problemas públicos que afectan a una de las partes y que la otra está en el papel de atenderlas. En consecuencia, las condiciones que prevalecen en el entorno en cuestión, hacen que la Nueva Gerencia Pública implemente mecanismos que hagan del resultado, un efecto de legitimación social.

#### *Compromiso social inicial*

Ante una Nueva Gerencia Pública que busca tener un gobierno responsable en el desarrollo mismo del proceso de gestión de la administración pública, es necesario encontrar puntos de convergencia entre la sociedad y el ejercicio de la gestión gubernamental. Este precepto de responsabilidad en el gobierno, obedece a actuar de manera anticipatoria ante los diferentes problemas que envuelven a la sociedad, por lo tanto, la iniciativa de implementar acciones de solución al respecto, convierte a la organización pública en un ente sensible.

Es por ello que se debe comprender la existencia de diferentes momentos en que la sociedad actúa respecto a las acciones gubernamentales, pues en este sentido, se va gestando una sociedad que canaliza sus necesidades colectivas ante las diferentes instituciones gubernamentales para obtener como resultado un compromiso consensado.

Una organización altamente sensible, según Kofler, no sólo muestra interés por conocer la opinión de los clientes (ciudadanos), también *establece mecanismos formales para recopilar información sistemática sobre las necesidades, percepciones, preferencias y satisfacción de sus clientes; establece también mecanismos formales para potenciar la información a los clientes, recibir quejas, sugerencias y opiniones y por último, toma en consideración estas informaciones*



*y adopta medidas para ajustar sus servicios. En este último tipo, el público propone y la organización dispone, estableciéndose una clara diferenciación entre el «nosotros» y el «ellos».* (véase Bañón R, 1997: 202).

Como puede observarse, la opinión de los ciudadanos juega un papel importante para definir la actuación de las organizaciones, en este sentido, utilizar el concepto de marketing como eje articulador para alcanzar los primeros compromisos sociales, es relevante. La identificación de necesidades de la sociedad, la posterior construcción de programas que atiendan esas necesidades y la generación de espacios de participación, concretan la edificación de la responsabilidad del gobierno interno y externo de los involucrados, según los compromisos asumidos.

#### *Compromiso gubernamental inicial*

Si consideramos a la sociedad civil como el espacio de partida de las demandas sociales hacia el sistema político para que le brinde respuestas, entonces podemos decir que las organizaciones públicas tienen compromisos que cumplir.

La interacción de las organizaciones públicas con los diferentes sectores de la sociedad, conllevan a diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas y sus resultados, según los acuerdos tomados entre las partes involucradas. En este sentido, la responsabilidad mayor siempre estará ubicada en el gobierno, situación que lo lleva a demostrar su capacidad de eficiencia y eficacia.

Esta acción gubernamental tendrá como resultado en el mediano y largo plazos una recuperación de la credibilidad social, pues el cumplimiento de los compromisos adquiridos, también se encuentran en función de recuperar su efectividad. Es decir, en la medida en que las organizaciones públicas cumplen con la producción y prestación de servicios públicos demandantes por la sociedad civil y sus sectores, en esa medida se encuentra el grado de legitimación social.



El compromiso gubernamental inicial debe ser adquirido no solo ante las diferentes manifestaciones y clasificaciones de la sociedad civil ya mencionada, también debe estar en función de las responsabilidades del proceso de gestión pública. Es por ello que la Nueva Gerencia Pública en los términos de elevar la calidad, eficiencia y eficacia en la prestación y producción de servicios, debe atender y mejorar los procesos bajo las mejores prácticas administrativas al respecto.

La idea de adquirir un compromiso gubernamental con la sociedad civil, no sólo responde al cumplimiento de soluciones a las demandas sociales acordadas, también implica una responsabilidad de mejoramiento administrativo continuo. No se puede solamente pensar en un gobierno reactivo a las circunstancias del contexto y el entorno, sino que debe mirarse hacia la construcción de un gobierno gerencial que responda oportuna y anticipadamente a las necesidades sociales.

Finalmente, existe la responsabilidad inquebrantable de las organizaciones públicas de actuar bajo los valores de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, entre otros; para dar mejores resultados en sus actividades y prestaciones hacia la ciudadanía. No obstante, regirse bajo un marco de actuación reglamentada, contribuye a la construcción de un estado democrático real, pues delimitar y regular la gestión pública, no implica un proceso regresivo al modelo burocrático, sino un avance al retomar los resultados exitosos del modelo anterior para una Nueva Gerencia Pública constructiva.

### **Flexibilidad de los procesos y su medición en estructuras municipales**

Al igual que en las variables anteriores, se define como flexibilidad de los procesos a la acción de corregir los planes de desarrollo, según los nuevos acuerdos, para asegurar el impacto de las estrategias implementadas por la organización pública a fin de mantener o recuperar la efectividad gubernamental.





Asimismo, se analizan los elementos que integran las variables como son la *discusión comunitaria permanente*, la *discusión temática o sectorial permanente*, las *negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno*, el *compromiso social permanente* y, el *compromiso gubernamental permanente*. Además, para comprender el contenido teórico de cada uno de ellos, se describen sus respectivos significados.

*Discusión comunitaria permanente*, los diferentes sectores sociales mantienen los acuerdos negociados vigentes según la necesidad y prioridad de los mismos; *discusión temática o sectorial permanente*, se desarrolla de manera focalizada y orientada a problemas públicos concretos; *negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno*, la flexibilidad en el proceso del ejercicio de gestión deberá tomar en cuenta las opiniones de los sectores de la sociedad civil ya formalizados y aquellos sectores de participación social emergente; *compromiso social permanente*, implica impulsar y promover la participación social abierta mediante mecanismos que no solamente cumplan el objetivo, sino que también lo regulen y; *compromiso gubernamental permanente*, las problemáticas que la sociedad civil plantea en diferentes entornos y contextos, pasa al proceso de gestión interna para el tratamiento de la información y la implementación de soluciones.

#### *Discusión comunitaria permanente*

Como se revisó en el apartado anterior, la sociedad civil primaria posee una participación de cooperación frente a las acciones de intervención de las organizaciones públicas, en donde no sólo basta con tener una iniciativa, sino mantener la discusión permanente.

La capacidad de convertirse en un gobierno flexible está basada en el principio de gobernabilidad, pues ante una sociedad demandante, las organizaciones públicas se encuentran ante una situación de ceder parcialmente lo que la sociedad reclama. En este punto los diferentes sectores sociales que asumen frente al orden de gobierno correspondiente los acuerdos negociados, no sólo deben obedecer a la temporalidad de los problemas, sino mantenerlos vigentes según la necesidad y prioridad de los mismos.



Las necesidades colectivas se encontrarán siempre en un estado de ascenso y descenso de prioridad, sin embargo, la discusión para su atención y resolución por la autoridad gubernamental, dependerá de la capacidad de organización que las comunidades ejerzan sobre ésta.

Si bien es cierto que la suma de las partes integra la formación de la unidad, es necesario identificar qué partes del sistema formarán el sistema mismo. En este sentido, el conjunto de opiniones y propuestas surgidas desde las comunidades deberán estar orientadas al desarrollo interno, pero corresponde al gobierno el tratamiento de las demandas para integrarlas a la formación del desarrollo integral.

En la Nueva Gerencia Pública la interpretación de las demandas sociales para su tratamiento deberá partir bajo la expectativa de mantener los canales de entendimiento para que las partes involucradas en el proceso de respuesta, se privilegie la gobernabilidad. Como resultado anexo, se aspira a una recuperación de la credibilidad mutua, pues tanto es importante la forma de actuación de la organización como la de la sociedad misma.

#### *Discusión temática o sectorial permanente*

Una vez que la sociedad mantiene su discusión comunitaria permanente, se encuentra en condiciones de pasar a la etapa de discusión temática o sectorial en el mismo sentido, es decir, de una manera más focalizada y orientada a problemas públicos más concretos.

En este sentido la sociedad civil informal que se caracteriza por la presencia de distintos grupos de personas, el rasgo común que los identifica es la semejanza de los intereses que los mueve. Su existencia define el tipo de problemas públicos que se encuentran presentes en la sociedad misma, por lo tanto, cada problema demanda una solución específica.

Al respecto, la organización pública deberá tener la capacidad de atender la multiplicidad de problemas públicos existentes, la forma de atenderlos, analizarlos y encontrar soluciones



generales, es a través de la clasificación temática o sectorial. Es decir, se actúa conforme exista la capacidad de organización interna que genere respuestas eficaces.

Por otra parte, el involucramiento de los grupos sociales en la discusión de temas específicos no deberá estar limitado a un proceso de discusión interna, por el contrario, deberá pasar a formar parte del diálogo entre ésta y la organización pública. En tal sentido, el diálogo permanente con los sectores sociales forma y genera lazos de comunicación y discusión para tomar decisiones consensuadas, por lo tanto, la existencia de un proceso de flexibilidad en este tipo de acciones siempre generará las condiciones necesarias de mantener la gobernabilidad deseada.

De esta manera la participación cooperativa entre los grupos sociales semi-informales que se mueven por intereses específicos para encontrar soluciones públicas por parte de la organización a sus demandas comunes, generan una inercia en el gobierno de sistematización para generar políticas de soluciones comunes a problemas específicos.

#### *Negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno*

Retomando que la sociedad civil es la base donde las demandas sociales se gestan para transportarse al plano del sistema político y éste genere respuestas, conlleva a establecer que la participación de la sociedad y el gobierno tenga como resultado final negociaciones de coparticipación.

El propósito de mantener un proceso de negociación permanente, consiste en que la organización pública continúe ejerciendo sus funciones de manera estable, es decir, que la gobernabilidad en los resultados de sus acciones sea permanente. Para lograrlo, la flexibilidad en el proceso del ejercicio de gestión deberá tomar en cuenta las opiniones de los sectores de la sociedad civil ya formalizados y aquellos sectores de participación social emergente.

Las organizaciones de diferentes tipos e intereses de la sociedad civil formalizada, se encuentran en condiciones de negociación con el gobierno en la medida que exige el cumplimiento de



derechos que la normatividad los pueda ser acreedores; sin embargo, en este mismo tenor tenemos la participación colectiva emergente.

Si el gobierno tiene la obligación de dar respuestas diferentes a problemas y asuntos públicos que se encuentran y se gestan dentro de los distintos sectores de la sociedad, es necesario entender que no debe existir una priorización selectiva de las demandas, aun existiendo una organización formal de la sociedad. En este sentido las demandas emergentes surgidas de una participación colectiva de este tipo, requieren una atención especial para mantener la gobernabilidad o estabilidad social.

Por lo anterior, se entiende por participación colectiva emergente aquella en la que la acción colectiva está dirigida a solucionar problemáticas sociales, que en muchos de los casos ocurre sin intermediación del aparato gubernamental. (Hernández Magallón, A. 2018: 209). Este tipo de participación social puede llegar a compararse con la participación social primaria, en donde las relaciones sociales se identifican por causas comunes básicas. En otras palabras, la coparticipación es una variable de reciprocidad en la que la legitimidad es la compensación a la efectividad gubernamental.

#### *Compromiso social permanente*

Recordando que dentro de los sectores de la sociedad civil existen diferentes formas de organización y participación social, para definir el tipo de necesidades e identificación de problemas públicos que requieren una atención prioritaria, es continuar con el proceso de un gobierno y una sociedad sensibles.

Existe un proceso de evolución natural dentro de la sociedad, lo que en un contexto determinado hoy se considera como una prioridad, en un lapso de tiempo puede dejar de serlo y pasar a un plano secundario. En otras palabras, estamos en una realidad cambiante en la que la movilidad de los asuntos y problemas públicos son paralelos a esta variable.



Continuar en el concepto de un gobierno flexible en los procesos para mantener la gobernabilidad, implica impulsar y promover la participación social abierta mediante mecanismos que no solamente cumplan el objetivo, sino que también lo regulen.

Los mecanismos de participación social que tienen como propósito la interacción con el aparato gubernamental para establecer acuerdos que conlleven a la construcción de soluciones ante problemas públicos, también deben establecer las reglas del juego. No se puede arriesgar la estabilidad social lograda en un entorno determinado, se debe promover esa participación en el sentido de que la organización pública mantenga el mayor control de las reglas, pues debe actuar como autoridad bajo una figura negociadora.

Por otra parte, la problemática que se presenta en la sociedad no solamente debe ser identificada y abordada por la autoridad en el orden de gobierno correspondiente, sino que debe ser expuesta, de igual forma, por la sociedad misma, es aquí donde se impulsa ese compromiso social permanente. Esta participación constante con el gobierno, ayuda a la actualización e identificación de las necesidades colectivas presentes en los diferentes sectores sociales, así como a una toma de decisiones más precisas ante problemáticas comunes. Es aquí donde la Nueva Gerencia Pública debe encontrar herramientas de solución acertadas.

#### *Compromiso gubernamental permanente*

Las organizaciones públicas desempeñan, entre otras funciones, un papel de búsqueda de instrumentos, herramientas o principios generales que contribuyan a la solución de problemas colectivos a través de soluciones públicas racionales. En este sentido, debe aplicarse un proceso encontrado que haga de la gestión pública, eficiente y eficaz.

Una vez que el gobierno asume las problemáticas básicas y sectoriales que la sociedad civil le plantea en diferentes entornos y contextos, debe pasar al proceso de gestión interna para el tratamiento de la información. Este proceso que obedece a la aplicación de herramientas que



garanticen la eficiencia y eficacia deseadas, se concibe como la responsabilidad y compromiso gubernamental permanente.

El fin de este compromiso no sólo está soportado en la aplicación eficiente de los recursos, sino también en responder eficazmente en los tiempos establecidos a la sociedad que espera respuesta sobre los problemas colectivos planteados. Asimismo, el seguimiento que al respecto se le debe otorgar, sirve como referencia para que durante el desarrollo del proceso mismo, la flexibilidad que caracteriza esta situación, reafirme o reconduzca las políticas adoptadas.

La adopción e implementación de las acciones gubernamentales para la solución o administración de los problemas de carácter público, en su sentido de seguimiento, implica la interrelación de variables que identifiquen puntualmente el avance de las mismas. Es a través de una adecuada planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones, para que los objetivos trazados y acordados entre la entidad gubernamental y los sectores participantes sean alcanzados.

Los compromisos gubernamentales orientados a mejorar la relación sociedad-gobierno y como una forma de poder medir las acciones públicas implementadas para mantener la gobernabilidad y estabilidad social, reafirman el resultado de mantener la confianza ciudadana hacia las instituciones gubernamentales. Además, consolida a la organización pública a mejorar o modificar los mecanismos utilizados para que la efectividad gubernamental sea continua.



# Experiencias de Planeación como Instrumento de Acción

# 2

# CAPÍTULO



## Introducción

En este capítulo se describen y analizan cinco casos de estudio que abordan la relación existente entre las variables de proceso organizacional, compromiso negociado con la sociedad y flexibilidad del proceso en la Nueva Gerencia Pública.

Los casos de estudio comprenden los municipios de Porto Alegre y Curitiba en Brasil; así como Chinicuila, Yecapixtla y Villa de Allende en México. Los primeros poseen procesos e instituciones ya definidas como el *Presupuesto Participativo* y el *Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba*, respectivamente. Para los municipios subsecuentes, se analizaron sus propuestas como el *Consejo Popular de Chinicuila*, programa de *Planeación Micro Regional y Representación Territorial* en Yecapixtla y, los *Programas de Desarrollo Integral Comunitario* en Villa de Allende. Todas las propuestas en México fueron implementadas en sus respectivos periodos de gobierno, por lo que se desconoce si tuvieron vigencia posterior.

En los análisis realizados en cada caso de estudio, se identificó que no todos poseían los elementos que componen cada una de las variables de la Nueva Gerencia Pública propuestos en la presente investigación. En los municipios de Brasil ya se encuentran formalizadas sus acciones y programas, por lo que el desarrollo municipal es más a largo plazo; en tanto las acciones y programas implementados en los municipios mexicanos respondieron a visiones de gobierno en el corto plazo. Por lo tanto, podemos decir que cada programa o acción obedeció a las condiciones que envolvieron el contexto en el que fueron creados.

Otro aspecto encontrado en el análisis de los casos de estudio (presupuesto participativo y el Instituto) en los municipios de Brasil, fue que se consideran instrumentos que actúan en mayor proporción a legitimar sus acciones y funciones ante la ciudadanía. En cambio en México, los casos de estudio abordados actuaron en función de una coproducción de políticas que resolvieran problemáticas específicas. En ambos escenarios, la participación ciudadana fue el pilar más importante que dio credibilidad a la gestión gubernamental e impulsó el desarrollo municipal.





### **Caso 1. Porto Alegre, Río Grande del Sur, (Brasil)**

El municipio de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sur, en Brasil, de acuerdo al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), cuenta con una población estimada hasta 2019, de 1 millón 483 mil 771 habitantes. Porto Alegre, es considerado el primer municipio en el mundo que implementó en 1989, el presupuesto participativo.

La importancia de llevar a cabo una revisión sobre el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre fue la implementación del programa de *Gobernanza Solidaria Local*, el cual coloca en un punto importante la participación ciudadana democrática en la asignación presupuestal de prioridades de carácter colectivo.

#### *Gobernanza Solidaria Local Antecedentes, estructura y funcionamiento*

En 1988 se promulgó la Constitución Política de la República Federativa de Brasil que, entre otras reformas en el orden de gobierno municipal, reconoció su autonomía y reguló su política urbanística, además de dar origen a la creación de la Ley Orgánica en el orden mencionado. Con esta reforma constitucional, los municipios estarían obligados a regirse por sus propias leyes orgánicas; además del espacio de oportunidad creado, la reforma les permitiría emprender acciones que involucraran la participación social en la recuperación de la efectividad gubernamental que históricamente habían perdido.

Con la obligación de los municipios de regirse por su propia Ley Orgánica, Porto Alegre creó por primera vez en 1989 la figura del presupuesto participativo, resultado de la realización de numerosas asambleas de trabajo entre representantes del gobierno municipal y representantes de diversos sectores sociales para definir conjuntamente, las reglas y alcance del programa.

Es así que en el enfoque de participación ciudadana en 2004, se instauró el programa de *Gobernanza Solidaria*. Este programa se condujo con los lineamientos del presupuesto



participativo para promover una cooperación gobierno-sociedad, una inclusión social, un diálogo intersectorial, entre otros. Tales lineamientos deberían contribuir al establecimiento de metas y acciones prioritarias de las 17 regiones que integraron la red y, a través del ejercicio de recursos públicos, materializarían los proyectos consensados.

La apuesta a la colaboración entre el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad civil para participar en la generación de bienestar colectivo de cada localidad, se le denominó programa de Gobernanza Solidaria Local. El programa contempló ocho etapas en su desarrollo que consistieron en: 1. La implantación del programa, 2. La constitución de equipos articuladores de las redes, 3. La construcción de la red de gobernanza solidaria local por cada región, 4. La realización de seminarios de visión y futuro en cada región, 5. La elaboración de diagnósticos de activos y necesidades de las regiones, 6. La elaboración del plan participativo y establecimiento de metas, 7. La formulación de la agenda de prioridades para el próximo año y, 8. La celebración del pacto por la gobernanza solidaria Local. Este último punto, tiene especial relevancia debido a que en esta etapa se formalizan los compromisos asumidos para integrar la agenda de prioridades y quiénes participan en el programa.

El programa representó un ejercicio de acuerdos internos por cada región, cada una definió sus prioridades a su ritmo y contexto, tomando en cuenta las vocaciones económicas para el impulso del desarrollo local. Asimismo, se retomaron tres ejes de articulación que son la inversión en segmentos vulnerables de la población, el fortalecimiento de la gestión y la articulación de las redes de participación.

El programa de Gobernanza Solidaria Local, fue un programa orientado a la detonación del desarrollo económico regional, principalmente. El desarrollo en cada una de las regiones refuerza su propio desarrollo colectivo y hace del programa una opción de cooperación entre sociedad y gobierno transversal. La ejecución del programa también apela a un desarrollo sostenible y una planeación prospectiva que promueva e impulse el protagonismo regional.



Revisado el planteamiento general del programa, podemos abordar el análisis de las tres variables que componen la presente investigación en función de la Nueva Gerencia Pública aplicadas al caso de estudio en comento. Los elementos que las componen serán una guía para identificar cuáles de éstas se encuentran presentes en el caso de estudio y la incidencia que presentan en el desarrollo del mismo.

### *Proceso organizacional*

Como se vio en el primer capítulo, esta variable se encarga de revisar los recursos de tipo administrativo con los que la organización cuenta para atender de manera oportuna los asuntos públicos y emprender acciones de solución integrales. En materia de planeación, como es el presente caso de estudio y los subsecuentes, se realiza un diagnóstico de las aristas que rodean el objeto de estudio para analizar su pertinencia y los efectos dentro de la gestión gubernamental.

En el caso de Porto Alegre, debe tomarse en cuenta que el presupuesto participativo es un programa ya establecido que ha dado resultados y está formalizado legalmente para su continuidad, independientemente de quién llegue a encabezar los trabajos de la administración pública municipal. En segundo lugar, esta formalización conlleva a clasificar el programa como un instrumento de democracia participativa que promueve la participación social que elabora las políticas municipales y la sociedad las legitima.

El programa de Gobernanza Solidaria Local, pone especial atención a dos elementos de la variable en estudio: el proceso organizacional y el financiamiento. El primer elemento está orientado hacia el diseño del programa para impulsar la participación y la definición de las metas y acciones prioritarias que deberán desarrollarse. Este diseño del programa de ocho etapas, conlleva a considerar que su cumplimiento debe garantizar la efectividad del programa, pues las experiencias adquiridas desde su nacimiento, han abonado para su permanente actualización y resultados.



Además de contar con la normatividad municipal correspondiente que regula las reglas de operación para la implementación del presupuesto participativo, actúa bajo el análisis de los activos existentes. Es decir, no es un programa que descarta las acciones realizadas en periodos anteriores, sino que las toma en cuenta para atender problemas públicos nacientes o que requieren un tratamiento mejorado, convirtiéndose así el programa en un instrumento potencial.

El segundo elemento, hace referencia a la aplicación de los recursos públicos para financiar las acciones consensadas del programa, en este sentido, prevalece el criterio de eficiencia presupuestal, pues los recursos aplicados deben producir los resultados esperados. Tomando en cuenta que el programa no es algo que surge al inicio y desaparece al final de un periodo de gobierno, sino que nace y se queda como modelo de participación, su existencia debe ser efectiva.

Aunque el programa tiene como finalidad una mayor relación gobierno y sociedad en la toma de decisiones transversales, la definición y realización de sus acciones, están determinadas por la aplicación del presupuesto existente. En este sentido podemos entender que la cantidad de recursos económicos para resolver problemáticas específicas, siempre estarán determinando el programa de acción a emprender. Es decir, que la estrategia escondida en el programa es la identificación de problemas que el presupuesto pueda resolver, en otras palabras, es el techo presupuestal el que indica qué se puede hacer.

Otro aspecto relevante dentro del análisis del financiamiento en el presupuesto participativo, es en relación a la fase de negociación entre el gobierno municipal y los representantes de cada localidad. Es importante porque de acuerdo a la cartera de proyectos y necesidades identificadas en cada comunidad, se abren las puertas de discusión y análisis para determinar la cantidad de dinero a invertir. Por lo tanto, los acuerdos alcanzados y la disponibilidad de recursos económicos existentes, refuerzan la hipótesis de que el financiamiento es determinante para actuar. Así como la suma de estos dos elementos conllevan a generar mecanismos que permitan la participación y legitimación comunitaria del Programa y del presupuesto institucionalizado.



*Compromiso negociado con la sociedad*

Para llevar a cabo el desarrollo de esta variable, debe recordarse la existencia de un proceso de discusión y negociación entre la organización pública y los sectores de la sociedad civil para generar una correspondencia de asumir una cantidad “x” de compromisos.

En este sentido, el caso de estudio que se analiza, está sentado en las bases que permitieran un desarrollo integral de las personas y de las comunidades que conforman el municipio, con el fin de que la participación ciudadana se vea comprometida con los resultados.

Esta acción de cooperación sectorial, además de integrarse al proyecto gubernamental, se suma entre los diferentes sectores debido a que se ha puesto especial atención a la capacitación de las personas para estar en condiciones de aportar y participar activamente. Un objetivo paralelo de esta cooperación fue la generación entre ciudadanos y el gobierno municipal, de una corresponsabilidad en el desarrollo de la gestión para construir acciones públicas reales.

Derivado del presupuesto participativo para arrancar el programa de Gobernanza Solidaria Local, se identificó en el análisis de esta variable, la articulación de los equipos de las redes del programa. Este elemento es importante porque permitió la participación de los comités gestores de las localidades, las organizaciones sociales y las empresas e instituciones públicas establecidas en la región. La conjunción de visiones distintas, en este caso, generarían un disenso en la forma de solucionar problemas públicos, al final de esta discusión, los actores involucrados habrían definido de una manera consensada qué acciones deberán atenderse.

Es por ello que los compromisos iniciales juegan un papel importante en la toma de decisiones públicas, pues el involucramiento de los diversos actores que participaron en la definición de la toma de decisiones, se ven comprometidos a generar las condiciones para su materialización. Asimismo, su participación conlleva a dar el paso siguiente con el gobierno para emprender la formalización de las acciones públicas consensadas que van a generar un bien colectivo, producto de la coparticipación gobierno-sociedad.



### *Compromiso gubernamental inicial*

Respecto a los compromisos gubernamentales iniciales, su mayor representación se localiza en la realización del diagnóstico de los activos y de las necesidades. Es aquí donde la participación social tiene un involucramiento mayor para la elaboración del programa, pues una vez que se identificaron las potencialidades y carencias de cada una de las 17 regiones, la sociedad las validó. En este sentido, el papel desarrollado por la parte gubernamental, puede considerarse que respondió en función de generar, controlar y manejar información especializada, pues ello requeriría del conocimiento científico que generara las acciones públicas a emprender.

Esta parte del proceso en el programa llama la atención al diferir en el grado de incidencia que pudiera tener entre los beneficiarios, es decir, que si el programa fue concebido en una visión de carácter cooperativo, entonces los diagnósticos se construyen entre las partes involucradas. Sin embargo, al ser realizado por la autoridad municipal y someterlo a la validación de quienes viven en cada una de las localidades respectivamente, entonces tenemos una participación ciudadana acotada.

En este sentido, la organización pública posee los recursos financieros para ser distribuidos y aplicados en las 17 regiones en que se dividió el municipio, por lo tanto, están destinados a resolver problemas públicos existentes en la sociedad. Tal situación parecería generar una forma más abierta e incluyente para tales situaciones, sin embargo, la aplicación del programa se encuentra condicionado a las reglas establecidas del presupuesto participativo.

Entonces, tenemos que el presupuesto participativo ocupa una parte del presupuesto general, su instrumentación y aplicación para resolver problemas sociales, es una variable de una planeación del desarrollo municipal, situación que lo convierte en un modelo a seguir. No obstante, el compromiso gubernamental inicial, en este sentido descrito, es el resultado del presupuesto participativo bajo la figura de consenso y generación previa de lo que se denominaría como agenda. Sin embargo, es necesario recalcar que a pesar de ser un programa institucionalizado, el



presupuesto participativo tiene la bondad de adaptarse a los resultados de la acción colectiva y generar un esquema de planeación estratégica para lograr los resultados inicialmente planteados.

### *Flexibilidad del proceso*

Por flexibilidad del proceso nos referimos a las acciones que se consideran manejables para lograr los fines deseados, a través de medios preestablecidos que tienen la capacidad de ser modificados conforme a las necesidades requeridas.

En este sentido, nuestro caso de estudio presenta un referente en la elaboración del plan participativo y el establecimiento de metas programadas en un lapso de tiempo, de tal forma que aquí tenemos una aproximación alusiva a la discusión temática permanente en cuanto a la definición de las acciones que habrán de desarrollarse en cada región. Por lo tanto, debemos entender que existe en primera instancia un compromiso del gobierno para llevar a cabo las acciones acordadas regionalmente. Asimismo, este elemento se liga con la elaboración de la agenda de prioridades, pues como se estableció en un principio, el consenso existente en la definición de acciones, todavía puede estar sujeto a decisiones públicas con objetivos distintos.

Para el caso de la agenda comentada, su orientación está dirigida hacia una lista de acciones programadas para realizarse en el corto plazo, es decir, en el ejercicio fiscal del año siguiente. El valor agregado que aporta esta actividad al programa, consiste en la incorporación de acciones en curso o previstas, ya sea por la autoridad o por la sociedad participante. Este elemento descrito empata con el compromiso gubernamental permanente, pues al tomar en cuenta que el tiempo es un factor que limita la terminación de muchas actividades programadas, su reprogramación hace que su cumplimiento esté garantizado.

Por otra parte, también se observa en este programa de Gobernanza Solidaria Local su formalización mediante las herramientas administrativas y normativas para emprender los programas de acción definidos en cada una de las regiones. La importancia de este acto, está en la incorporación de los diferentes sectores sociales que tuvieron una participación en el desarrollo



del proceso del Programa y que se verá materializado en su ejecución. Esta actividad refrenda el compromiso de la sociedad y el gobierno para hacer realidad la agenda de prioridades. Por lo tanto, estamos ante un escenario que comprende los siguientes elementos de nuestra variable de estudio: los compromisos social y gubernamental permanentes.

Es necesario decir que el modelo del Programa de Gobernanza Solidaria Local de Porto Alegre, tiene un diseño que promueve e impulsa una participación ciudadana a un horizonte más amplio, resultado del camino recorrido desde que surgió el presupuesto participativo. Entonces, aunque en un momento dado el programa se puede ver como un coproductor de políticas para seguir impulsando el desarrollo, también su institucionalización presenta otra cara. Es decir, que el hecho de que el presupuesto participativo ya forma parte de la organización gubernamental para el desarrollo municipal, sus reglas de operación se vuelven burocráticas, ya que la institución en mayor medida puede inducir la elaboración de las políticas y la sociedad se convierte en un ente legitimador al respecto.

Para finalizar el presente caso de estudio, podemos decir que el Programa se desenvuelve en dos líneas conjuntas que llegan a un punto de convergencia para generar el desarrollo regional y por ende municipal. Estas líneas que se intersectan dentro del proceso de organización para ejecutar el programa, hacen que la acción colectiva identifique los problemas comunes como algo público, entonces, es el programa quien sistematiza la problemática y busca soluciones cooperativas.

El programa de Gobernanza Solidaria Local fue una experiencia de carácter administrativo que brindó como enseñanza que, para impulsar el desarrollo integral del municipio y sus comunidades, es necesario generar las condiciones para ello. Asimismo, tomando en cuenta la existencia de recursos normativos que permitan aprovechar oportunidades para ir hacia adelante en la gestión municipal, los recursos humanos juegan un papel relevante. Ante esta situación, es necesario entender que la participación social en un sistema democrático, se convierte en un receptor de las líneas de acción que la organización pública posee cuando su intención es generar el desarrollo municipal y la apertura de oportunidades.





## Caso 2. Curitiba, Paraná, (Brasil)

Curitiba, capital del Estado de Paraná, Brasil, posee una población estimada en 2019 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 1 millón, 933 mil, 105 habitantes. Su principal aportación al sistema de planeación en la ciudad fue la planificación urbana y del transporte, dirigida por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba.

Analizar este municipio resulta importante debido al papel que juega el Instituto como ente organizador no sólo de la planeación urbana y del transporte, sino también de su participación en el diseño del plan de gobierno municipal para alcanzar su eficiencia en el proceso de gestión.

### *Programa de Planeación Urbana Antecedentes, estructura y funcionamiento*

El surgimiento del Instituto (IPPUC, por sus siglas en portugués) en 1965 fue el resultado de la recomendación de la Comisión Juzgadora para el diseño y elaboración del Plan Preliminar de Urbanismo en Curitiba. Su principal función en la actualidad, consiste en coordinar el proceso de planeación y monitoreo urbano de la ciudad, dando prioridad al desarrollo sostenible y a la compatibilización de las acciones emprendidas con las de la región metropolitana. Además, tiene la responsabilidad de coordinar las acciones del Plan de Gobierno Municipal, la elaboración y acompañamiento del Plan de Obras, la integración de directivas locales a las directivas metropolitanas, así como la ejecución de proyectos arquitectónicos, comunicación visual y mobiliario urbano; aunado a producir información relativa a los indicadores sociales, y la divulgación de las prácticas desarrolladas en el municipio a nivel nacional e internacional, entre otras. (Véase: Global).

Otro aspecto importante en esta ciudad, es el ordenamiento del transporte. Éste funciona a través de un sistema de transporte masivo de circulación interna en la zona centro y una extensión de comunicación con la periferia. Asimismo, implantó una imagen urbana sostenible con el fin de disminuir la contaminación en la zona bajo un modelo urbanístico centrado en la personas.



Por otra parte, resulta interesante analizar la forma en que el gobierno municipal decide organizar su funcionamiento interno para generar una planeación gubernamental con resultados orientados al bienestar colectivo, tomando en cuenta dos vertientes. La primera se refiere a la operatividad interna de la estructura gubernamental y su relación con el plan de gobierno para el desarrollo integral municipal; la segunda, a la contribución de las acciones gubernamentales para generar el desarrollo de la región.

En cuanto a la primera vertiente, la organización del ayuntamiento para alcanzar los objetivos trazados recae en un buen diseño del Plan de Gobierno, pues éste de manera integral responde a un proceso establecido que le ha dado resultados exitosos para la ciudad de Curitiba. Esta tarea, la cual forma parte de las funciones del Instituto, también está sustentada en diversos principios que responden a temas diferentes pero cooperativos. Estos principios son en materia de desarrollo urbano, desarrollo social y gestión pública; buscando cada uno de ellos, una sostenibilidad urbana y ambiental, una sostenibilidad social y un mejor gobierno.

El caso exitoso de Curitiba es el resultado de un proceso largo que tomó en cuenta dos factores determinantes: la participación social y la flexibilidad del gobierno para atender las demandas sociales. Todo ello a través de un eje articulador encargado de la planeación futurista, el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba.

Para el caso de la segunda vertiente, el desarrollo alcanzado por este municipio no puede ser visto de manera aislada, debe ser entendido de manera colaborativa entre la autoridad gubernamental y la sociedad beneficiada. Concebir que el bienestar colectivo y las buenas prácticas exitosas, son el resultado de ejercicios de colaboración hasta encontrar el punto de acuerdo para ambas partes. El éxito de una ciudad organizada que crece de manera organizada, sustentable y orientada en el largo plazo hacia una ciudad resiliente, conlleva a una planeación urbana de proyección, pero a la par de un gobierno eficiente y eficaz.

Derivado de lo anterior, analizamos el modelo de Curitiba que tuvo lugar en el periodo de gobierno 2005-2008, basado en una visión estratégica que buscó la eficiencia y eficacia como



principales componentes en función de la acción organizacional, el compromiso negociado con la sociedad y la flexibilidad de los procesos.

### *Acción organizacional*

Una propuesta que el gobierno municipal de Curitiba tuvo para alcanzar un cierto grado de efectividad en el ejercicio gubernamental, fue a través de un modelo articulado de gestión estratégica que puso énfasis en el proceso y estructura organizacionales.

Respecto al proceso organizacional el gobierno planteó tres elementos importantes de la Nueva Gerencia Pública: la eficiencia, eficacia y efectividad. Respecto a la eficiencia el gobierno buscó la forma de organizar el ayuntamiento para mejorar el desempeño, en materia de eficacia buscó la forma de orientar la acción gubernamental para atender las demandas sociales y, en cuanto a la efectividad, se orientó a buscar la manera de mejorar la calidad de vida de la población.

Para poder lograr estos tres elementos de la Nueva Gerencia Pública, el gobierno municipal diseñó un flujo de gestión estratégica que consistió en atender el capital intelectual público y la comunicación/información. Estas herramientas funcionaron en un sentido de tomar al ciudadano como principal elemento de suministro de demandas en las que el gobierno las retoma y construye las estrategias y planes para alcanzar los resultados. Asimismo, la implementación de los procesos y la participación de las personas, colaboran para el fin mencionado. Todo ello a fin de que el capital intelectual público donde se ubica al ciudadano, retroalimente al gobierno como sistema de liderazgo y entonces exista información que alimente las estrategias, así como la comunicación con los usuarios. En otras palabras, el modelo de flujo de gestión del gobierno de Curitiba gira en torno al modelo organizacional de sistemas. Este esquema administrativo se complementa con la alineación de la estructura gubernamental al plan de gobierno a fin de que este último sea un proceso de construcción permanente que permita la participación social. Además de lo anterior, el plan de gobierno debe tener la capacidad de operatividad para que los tres elementos de la Nueva Gerencia Pública, sean complementarios y alcanzables.



En cuanto a la estructura organizacional, la propuesta del ayuntamiento para el periodo de gestión mencionado, se dividió en cuatro estructuras: la de gabinete, la administrativa, la urbano-ambiental y la socioeconómica.

La primera estaba integrada por las principales dependencias que tenían una vinculación directa con el ejecutivo municipal desempeñando funciones de asesoría, defensa jurídica, gobernabilidad y comunicación. La segunda estaba integrada por dependencias con funciones de administración, finanzas y recursos humanos. La tercera agrupaba dependencias con actividades de planeación urbana, obras públicas y medio ambiente. Finalmente, la cuarta estructura integraba dependencias con funciones de salud, defensa municipal, asuntos metropolitanos, deporte, abastecimiento, cultura y turismo.

Esta estructura organizacional del ayuntamiento de Curitiba tendría, entre otras funciones, la de contribuir a la toma de decisiones en los niveles central y regional mediante el estudio, planeación, decisión y ejecución de necesidades y prioridades poblacionales, así como de obras, programas y proyectos. Mismos que tendrían un impacto para el desarrollo social, económico y ambiental. Estas variables son prioritarias para el desarrollo sustentable del municipio de Curitiba hasta la actualidad.

Como podemos observar hasta el momento, la propuesta gubernamental del ayuntamiento de Curitiba está orientada hacia un desarrollo integral pero con una visión sustentable. En este sentido, el papel que juega el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba, lo hace como el órgano que planifica el crecimiento urbano del municipio y le da seguimiento. Al respecto, se traduce en una práctica que, ante las alternancias que se presenten en el ejercicio gubernamental, el crecimiento del municipio estará “garantizado”. También resulta importante decir que la planeación y desarrollo urbano actual de Curitiba es el resultado de un proceso histórico. Además de ello, nace de una visión prospectiva, basada en un diagnóstico predecisorio, para generar las condiciones actuales para un futuro que garantice un desarrollo urbano y un crecimiento económico sustentables.



*Compromiso negociado con la sociedad*

Para el desarrollo de esta variable, se identificó como un elemento importante en el caso de estudio, que el modelo de gestión estratégica debe emprender acciones que transformen el plan de gobierno como una tarea conjunta entre sociedad-autoridad municipal. Esta transformación habría de permitir un proceso continuo de transformación, pues la participación ciudadana que se requiere para el desarrollo de las acciones gubernamentales, se vuelve factor de legitimidad.

Al respecto, debemos tomar en cuenta el papel que juega el Instituto, ya que transforma las necesidades colectivas en fuentes de abastecimiento de información para la generación e implementación de políticas y programas que conlleven al desarrollo municipal. En este sentido, el periodo del caso de estudio, es un lapso de tiempo en el que el Instituto ya se encuentra formalmente establecido, por lo tanto, las acciones emprendidas por los gobiernos municipales se convierten en acciones formalizadas.

La participación ciudadana se convierte en un elemento más de un mecanismo administrativo encargado de la planeación racional del municipio, por lo que las propuestas colectivas para el desarrollo regional, son un insumo que se suma al contenido del producto final del Instituto. La participación no promueve la creación de un instrumento o mecanismo que deba resolver la problemática social prevaliente en un contexto determinado; por el contrario, ante una instancia ya establecida en antaño, se convierte en un medio para dar posibles soluciones a un plan de largo plazo preestablecido. Entonces, la participación social no es coproductora de políticas municipales del desarrollo, sino se convierte en legitimadora de un proceso administrativo que propone posibles soluciones a las necesidades colectivas, pero que deben al mismo tiempo, contribuir a un desarrollo integral central y regional.

La otra parte orientada a promover el compromiso negociado con la sociedad se encuentra en el elemento del compromiso gubernamental inicial. En este sentido, se puede apreciar dentro de la estrategia del plan de gobierno de Curitiba, que en el proceso para la toma de decisiones a nivel regional se enfatiza en las necesidades y prioridades para la población y su territorio.



Al respecto, esto es esencial debido a que las decisiones políticas, en muchos casos están dirigidas a atender situaciones sociales no deseadas, por lo tanto, para mantener un estado de gobernabilidad y legitimidad social, es menester recurrir a la aprobación social. En el caso de estudio, podemos entender que la identificación y posterior ejecución de aquellas necesidades más apremiantes para el desarrollo regional, se trasladan al plano local. Es decir, que el desarrollo regional contribuye al desarrollo municipal, pues las acciones emprendidas para solucionar problemáticas sociales, están en función de las prioridades para Curitiba. Es por ello que se habla de un proceso de legitimación de las acciones gubernamentales por parte de la participación ciudadana en la definición de acciones colectivas.

Finalmente, otro elemento identificado en la estructura del plan de gobierno de Curitiba fueron las comunidades corresponsables. Este apartado alude a uno de los principios rectores del desarrollo social, pues la pretensión del plan es transitar de un paradigma construido en comunidades dependientes, a un paradigma de comunidades corresponsables. Esto quiere decir, que el involucramiento social, es un acto importante en el proceso de gestión gubernamental, ya que se pretende transitar de un estado pasivo a un estado activo.

Si bien hemos dicho que la participación social es un elemento de legitimación de los planes desarrollados por el Instituto, involucrar a la ciudadanía para que activamente participe en la toma de decisiones públicas del gobierno municipal, (al menos en este periodo), se traduce en una estrategia sectorial. Es decir, las principales características del plan de gobierno de Curitiba para el periodo 2005-2008, en materia de desarrollo social, fueron bajo una visión sistémica sustentada en acciones integrales con las comunidades, su autosustentabilidad y el impacto individual y colectivo de tales acciones, entre otros. Por lo tanto, el Instituto de Investigación y Planificación Urbana, debió tomar en cuenta para el desarrollo integral, recursos administrativos que dieran resultados en materia social. Estos recursos fueron el desarrollo de proyectos que fortalecieran a la sociedad civil, su desarrollo comunitario y la gestión social. Lo anterior, está en función de generar un crecimiento acumulado de la ciudad de Curitiba y de los compromisos asumidos por el gobierno local que proporcionaran movilidad en el plan de gobierno.



*Flexibilidad de los procesos*

Para el análisis de la presente variable, revisaremos la estrategia utilizada por el gobierno de Curitiba en materia de compromisos gubernamentales permanentes, con el propósito de identificar aquellas acciones que permitirían el desarrollo del municipio.

Al respecto, el gobierno parte de una visión en la que pretende la creación de oportunidades que mejoren la calidad de vida de los habitantes de Curitiba. En este sentido, la acción gubernamental está orientada en tres estrategias de desarrollo: social, económico y ambiental. Todas ellas convergen con el fin de lograr integralmente los tres tipos de desarrollo comentados; sin embargo, el elemento clave para hacerlo es la orientación social.

Para lograr este desarrollo en sus tres campos, la sociedad participa de un modo indirecto, esto es, que las acciones emprendidas por el ayuntamiento están basadas y pensadas en el bienestar colectivo. Es por ello que Curitiba lo clasificó en los recursos de la sociedad y los productos sociales que llevarían a una mejor calidad de vida y de oportunidades.

Respecto a los productos sociales, en esta etapa del plan de gobierno se apostó por el uso de las tecnologías de la información y comunicación, gestión y transparencia en la toma de decisiones, al igual que la implementación de estrategias que promuevan el compromiso de una mejor atención y administración pública municipal; así como la generación de proyectos que impulsen el desarrollo comunitario y de la sociedad civil.

Como puede observarse en el párrafo anterior, se parte del supuesto de que el gobierno asume las problemáticas sectoriales de la sociedad civil, con el fin de que sea la misma gestión interna gubernamental la que otorgue el tratamiento de la información. Una vez realizado dicho proceso y que tendría que pasar por la generación del documento final por parte del Instituto, los resultados esperados gubernamentales, descansan en lo que se denomina flexibilidad de los procesos. Es decir, la generación de alternativas están sujetas a las adecuaciones que el contexto y



el entorno permean en la toma de decisiones públicas; por lo tanto, se presenta un escenario de reafirmación o reconducción de las políticas adoptadas.

En cuanto a los productos sociales, las acciones fueron orientadas hacia una nueva forma de atender las demandas sociales, una sociedad del conocimiento, desarrollo de actividades productivas para la generación de empleo, un desarrollo urbano ambiental con un crecimiento armónico del transporte y, atender las necesidades de las regiones y zonas conurbadas.

Las acciones propuestas por el ayuntamiento dirigidas a alcanzar resultados que promovieran un bienestar colectivo, así como un desarrollo económico y ambiental, tienen una orientación sesgada en el ámbito urbano.

Puede apreciarse que si bien las propuestas estratégicas deberán ser atendidas y abordadas por el Instituto de Investigación, la principal fuente de actividad es el desarrollo urbano. Es por ello que el programa analizado y el compromiso del gobierno adquirido con la sociedad de manera permanente, lo podemos ubicar en el desarrollo ambiental. Dicho desarrollo tiene su principal espacio de movimiento dentro de la ciudad de Curitiba, de esta forma, la especial atención y el caso de éxito que tuvo la formalización del Instituto desde los años 60s, fue precisamente para continuar un modelo de ciudad sustentable. Ante esta situación, el planteamiento del gobierno municipal del periodo 2005-2008, mantuvo la posición de asumir un desarrollo integral que permitiera el crecimiento ordenado del municipio; no obstante, la zona urbana continuaría con el planteamiento inicial de movilidad urbana.

Finalmente, podemos decir que el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba, es un medio del gobierno municipal que tiene la responsabilidad de conducir la política urbana y de movilidad de la ciudad, principalmente. Además, el Instituto puede ser un modelo de organización a implementarse en otras municipalidades que tengan una visión de crecimiento de largo plazo. Mostrando un interés en la generación de información para la toma de decisiones públicas que tengan como resultados, el beneficio particular y colectivo de las localidades que componen el municipio y una gestión gubernamental más eficiente, eficaz y oportuna.





### Caso 3. Chinicuila, Michoacán, (México)

El municipio de Chinicuila, Estado de Michoacán, México; es considerado un municipio rural con una población dispersada en 192 localidades. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015 contó con una población de 5 032 habitantes.

Para el caso de la presente investigación, la importancia de este municipio radica en la creación de un mecanismo de participación ciudadana directa denominada Consejo Popular de Chinicuila. Mecanismo que responde a la descentralización de la toma de decisiones y a un proceso de legitimación social hacia las actividades gubernamentales municipales.

#### *Consejo Popular de Chinicuila Antecedentes, estructura y funcionamiento*

Es un órgano deliberativo de carácter ciudadano reconocido por la autoridad municipal y resultado de la aprobación del *Reglamento Municipal de Participación Ciudadana* por el Ayuntamiento de Chinicuila en 2002. Su periodo de vigencia sería el mismo que del gobierno municipal, 2002-2004. Sus principales funciones fueron definir las acciones públicas prioritarias en cada una de las localidades del municipio, formando parte en la toma de decisiones, la transparencia y rendición de cuentas.

El Consejo estuvo integrado por 192 consejeros comunitarios representantes del mismo número de localidades, electos en asambleas locales denominadas Consejos de Desarrollo Comunitario. Fueron portavoces de las necesidades prioritarias de las localidades que representaban para exponerlas en el pleno del Consejo Popular, éste definiría aquellas que deberían ser atendidas por la autoridad municipal.

Las reuniones del Consejo fueron públicas, no tuvo una estructura jerárquica, las participaciones ciudadanas eran escuchadas, pero quienes decidían eran los consejeros comunitarios elegidos. Los Consejos de Desarrollo Comunitario tenían su propia organización interna y contaban con el



apoyo del gobierno municipal en cuanto a material y capacitación para el desarrollo y deliberación de sus asambleas. La toma de decisiones en dichos consejos para seleccionar los problemas sociales que deberían ser atendidos por el gobierno municipal mediante el Consejo Popular, fueron aquellos que más votos sumaron. El pleno del ayuntamiento aprobaba las propuestas.

Respecto a la rendición, el Consejo Popular se constituía en una asamblea ciudadana para escuchar los informes de los servidores públicos municipales en la aplicación de los recursos en obras y programas sociales a su cargo. En esta misma vertiente de rendición de cuentas, se encontraba el escrutinio anticipado de los informes de gobierno para ser respondidos por el Consejo y la comparecencia de los funcionarios municipales ante éste.

Asimismo, la operación del Consejo Popular involucraba la participación, además de la ciudadanía en general, la de consejeros comunitarios, miembros del cabildo, servidores públicos municipales en el papel de capacitadores y, el titular de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social.

El Consejo Popular fue considerado como un instrumento social para la construcción de la agenda de gobierno municipal, la definición de las principales acciones del Plan de Desarrollo Municipal y su evaluación, así como eficientar la solución a los problemas comunitarios y sentar las bases de los beneficios de obras y programas de los diferentes órdenes de gobierno.

Además, sirvió de modelo para promover la participación social en la construcción de políticas municipales y su fiscalización; la promoción de ciudadanía a través de una cooperación y colaboración entre gobierno y sociedad y; un impulso para alcanzar un gobierno efectivo y legitimado.

Primeramente decimos que el Consejo Popular de Chinicuila es una organización de coproducción de políticas en donde la implicación de sus representantes tuvo una sólida intervención en la acción pública municipal. El reconocimiento formal por parte de la autoridad



municipal y la legitimación de los ciudadanos que representó, hicieron del Consejo una organización incidente en el proceso de toma de decisiones en el seno del Ayuntamiento.

### *Acción organizacional*

Esta variable de análisis resalta el involucramiento del gobierno municipal en el reconocimiento del Consejo como un mecanismo de participación directa y la descentralización de la toma de decisiones. En este sentido, el proceso organizacional conducido por el gobierno municipal, jugó un papel importante a través del reconocimiento de una problemática social que debería ser tratada de una manera especial, la cooperación socio-gubernamental.

La formalización de este mecanismo administrativo de participación social como coadyuvante en la elaboración de las principales acciones del plan de desarrollo municipal, basado en la idea de cooperación, debe mirarse bajo la lupa de integración y colaboración. En este sentido, se entiende como cooperación socio-gubernamental a las acciones conjuntas entre los elementos involucrados que persiguen un fin de manera consensada que responda a la solución de un estado no deseable, de una manera eficiente y eficaz. Bajo esta perspectiva, el Consejo Popular se convierte en una organización gestora institucionalizada que plantea problemas públicos comunes al gobierno municipal, pero no determina el proceso de gestión.

En este sentido, el Consejo Popular adquiere su denominación en el momento en que el gobierno municipal aprueba el Reglamento Municipal de Participación Ciudadana y el Consejo se constituye formalmente. Al tener la autoridad local las facultades que la normatividad le permite en el caso de estudio, administró un problema de desarrollo municipal frenado por la ausencia de esquemas de participación social. Por lo tanto, logra que la planeación municipal, en un apartado específico, responda a necesidades colectivas prioritarias, pero a su vez, sujetas a las disposiciones establecidas que el Reglamento marca.

El papel de interlocutor y gestor que juega el Consejo Popular ante el gobierno municipal, lo hace entendiendo que el bien colectivo no es la orientación de resultados segmentados, sino la



solución integral de las necesidades sociales inicialmente planteadas. Es decir, el planteamiento de un listado de problemas sociales ante la autoridad municipal; bajo la visión del Consejo, no es realizar obras aisladas, sino acciones conjuntas de resultados globales. Por lo tanto, la construcción de las políticas a seguir para concretar el programa de obras, resultado del consenso entre el Consejo y la autoridad municipal, ratifica la participación ciudadana en la acción pública.

Ahora, respecto al proceso de gestión gubernamental, como ya se ha analizado, el gobierno municipal impuso las reglas del juego a través del Reglamento ya comentado. Por otra parte, la prevalencia de una escasa secularización social, brindó la oportunidad al gobierno municipal de orientar la formación del Consejo. Este tipo de acciones, en el que se proporcionan los insumos cognitivos para un fin determinado, conlleva a establecer la direccionalidad de las políticas a desarrollarse, pues ante un entorno social determinado, la efectividad gubernamental es importante.

El proceso organizacional en el caso de estudio desarrollado, tuvo una gran influencia para la formalización del Consejo Popular de Chinicuila, pues como ya se analizó, el involucramiento social no es sólo la intención de participar, sino hacerlo bajo esquemas formalmente establecidos. En este sentido, la autoridad municipal entendió que la legitimación del gobierno en turno y la oportunidad de desarrollar un modelo de gestión participativa, se lograría a través de la participación social.

Es por ello que los resultados obtenidos por este modelo de participación en la elaboración y definición de soluciones a problemas colectivos, pero particularmente localizables; gestó una forma referencial en la implementación de herramientas administrativas. Es decir, que en el esquema de la Nueva Gerencia Pública, el gobierno municipal de Chinicuila, alcanzó resultados eficientes y eficaces en la producción de servicios, además de sumarle valor público; logró la legitimación social.



*Compromiso negociado con la sociedad*

Después de los comicios municipales celebrados en 2001, el candidato ganador del Partido de la Revolución Democrática, Juan Alonso Cervantes, decidió tomar como primera acción la realización de una consulta ciudadana en las 192 localidades municipales. El objetivo, definir el programa de gobierno municipal. (Peña Ahumada: 392).

Ante una percepción por parte del gobierno municipal de la existencia de una desvinculación de las demandas sociales bajo la figura de los representantes tradicionales, emprender la constitución del Consejo y descentralizar la toma de decisiones, sin lugar a dudas, forma parte del compromiso negociado con la sociedad.

En este sentido, los elementos que componen esta variable pueden ser identificados en el siguiente esquema: discusión comunitaria, discusión temática, negociaciones de coparticipación sociedad-gobierno, compromiso social y compromiso gubernamental; todos en un sentido inicial.

Discusión comunitaria inicial. Se presenta cuando cada una de las comunidades discuten sus principales demandas sociales y las posibles alternativas de solución. Este proceso de discusión y consenso promueve la participación social y sirve como diagnóstico preliminar ante los integrantes del Consejo en un ambiente de análisis para generar la agenda.

Discusión temática inicial. Se materializa en el seno del Consejo para el análisis e integración de la agenda del Consejo que servirá como punto de partida ante el gobierno municipal para entrar en una etapa previa de negociaciones.

Negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno. Se presenta cuando el Consejo acuerda con el gobierno municipal las acciones públicas a realizar en cada una de las comunidades, de acuerdo a la disposición de recursos, se estaría generando una etapa de programación.



Compromiso social inicial. Consistió en la forma de participación del Consejo entre las comunidades para la definición de los problemas a resolver en un esquema de autonomía y organización interna para tomar decisiones.

Compromiso gubernamental inicial. Estuvo sustentado en la aplicación de las reglas establecidas en el Reglamento y la forma de ejecutar las acciones para alcanzar los objetivos trazados, así como la participación de la autoridad municipal respetando los procedimientos internos del Consejo.

La suma de los elementos mencionados en el esquema del Consejo Popular de Chinicuila, en esta etapa inicial, atiende la manera organizacional para del propio Consejo y su injerencia en la planeación municipal, orientada principalmente a la realización de obras. La responsabilidad de las partes involucradas, en primera instancia al interior del Consejo, consistió en su capacidad de organización y la forma de abordar los problemas sociales. Respecto a la parte del gobierno municipal, en atender y manejar una situación de gobernabilidad que si no era atendida, terminaría generando una gestión gubernamental presionada. El resultado de la combinación entre el problema y la solución fue, lo que ya se mencionó, un binomio de coproducción de políticas.

En este sentido, es importante destacar que el esquema de planeación municipal no fue el resultado de una visión de la ideología dominante en el municipio que ostentó el ejercicio de la administración pública, sino que fueron las circunstancias de antaño las que obligaron a encontrar una forma de participación social democrática. El resultado de implementar los primeros ejercicios de una sociedad participativa a través de la lente de los elementos del compromiso negociado con la sociedad, fue la legitimación gubernamental.

Por lo tanto, los procesos iniciales de los que se abordaron en este apartado, que pueden ser visualizados en una visión transversal, sirven como elementos de conexión para establecer la formalidad de las mismas acciones en su ámbito gubernamental.



*Flexibilidad de los procesos*

Los elementos de la variable anterior marcaron el principio de establecer las relaciones de cooperación entre el Consejo como representante social y el gobierno municipal como autoridad local, el primero como un actor propositivo, el segundo como ejecutor. Para atender esta situación, la flexibilidad de los procesos nos indica la realización de acciones que tienen como finalidad adecuarse a las condiciones que se presentan en un espacio y tiempo determinados. Por lo tanto, moverse en una arena de gestión en la que eventos portadores de futuro llegan a condicionar las circunstancias actuales, hacen que las acciones puedan tomar caminos no predecibles en su implementación.

Los elementos que componen la flexibilidad de los procesos, son los mismos de la variable anterior pero en un sentido permanente; es decir, se encuentran en un status formalizado entre las organizaciones participantes pero con disposición a nuevos acuerdos y correcciones.

En cuanto a la discusión comunitaria permanente, las comunidades mantienen un esquema de revisión y discusión de las necesidades prioritarias para ser analizadas y discernidas en el seno del Consejo. Su vigencia quedó respaldada durante el periodo del gobierno municipal que sentó las bases de participación colectiva en su etapa primaria. Asimismo, la identificación de las necesidades se encontrará siempre en un estado de ascenso y descenso de prioridad, situación que esto estaría generando durante la vigencia de los consejos de desarrollo comunitario, su probable polarización.

Respecto a la discusión temática permanente, la formalización del Consejo y su capacidad de incidir en la planeación municipal, está sustentada en el Reglamento correspondiente, sin embargo, lo que la convierte en un punto relevante, es la discusión de los temas en reuniones de carácter público. Sin embargo, para evitar enfrascamientos donde las decisiones tiendan a convertirse inmanejables, la correcta definición de facultades para tomar las decisiones finales, recae en los consejeros. En este sentido, la votación ponderada promueve el análisis colectivo de lo que se pretende presentar ante el gobierno municipal para su posible realización.



En relación a las negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno, en este punto el Consejo Popular, a través de su coordinador y el gobierno municipal, convergen cuando el primero acude a las sesiones de cabildo para exponer las demandas sociales acordadas y sean aprobadas oficialmente. Al tomar en cuenta el gobierno local la participación del Consejo, también actúa como actor de fe, pues en la realización de las asambleas celebradas por el Consejo, acuden funcionarios municipales para rendir cuentas en el ejercicio de los recursos y los resultados obtenidos.

En el compromiso social permanente, son identificadas las necesidades prioritarias de las diversas localidades que conforman el Consejo Popular y el reconocimiento y participación del gobierno local para implementar soluciones conjuntas, se derivan en mantener el compromiso social. Es decir, el respaldo social que brinda el Consejo en las acciones contempladas en un programa de acción permanente en el sentido de planeación, hace que las relaciones entre los actores involucrados se consoliden en un aspecto de ganar-ganar.

En tanto al compromiso gubernamental permanente, se identificó en este apartado que el gobierno municipal fue un actor importante en el respaldo de la toma de decisiones transversales; las comparecencias de los integrantes del cabildo ante el Consejo Popular de las acciones conjuntas y el apoyo oficial en las sesiones del Consejo. Este último por su parte, tuvo influencia en la elaboración del plan de desarrollo municipal, fungió como supervisor en el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales; supervisó la aplicación de los recursos e influyó en los informes de gobierno y definición de los salarios de los funcionarios municipales.

El amplio margen que el gobierno municipal permitió al Consejo Popular de Chinicuila de influir en la toma de decisiones gubernamentales, puede soportarse en dos pilares fundamentales. El primero de ellos es una legitimación de la sociedad en el ejercicio de las funciones del gobierno municipal. El segundo en una apertura gubernamental de cogestión que daría como resultado un esquema de planeación democrática emanado de la sociedad misma, y no como un requisito administrativo que parcialmente dejaría el contexto que rodeó el municipio.





#### **Caso 4. Yecapixtla, Morelos, (México)**

Yecapixtla, Estado de Morelos, México, es considerado como municipio rural y, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), contó con una población hasta 2015 de 52 mil 651 habitantes.

La elaboración e implementación del programa de *Planeación Micro Regional y Representación Territorial*, fue hecho con el propósito de generar una participación social en la toma de decisiones gubernamentales durante el periodo de gobierno municipal 2000-2003.

#### *Planeación Micro Regional y Representación Territorial Antecedentes, estructura y funcionamiento*

Con el fin de generar una estrategia que rompiera la centralización de la toma de decisiones en el gobierno municipal de Yecapixtla, se creó el programa de *Planeación Micro Regional y Representación Territorial*. Este programa buscó la integración de las mujeres, jóvenes y sectores productivos del municipio, con el objetivo de incorporar una representación territorial que estuviera atenta a impulsar una gestión municipal que resolviera los rezagos municipales. Estas medidas tomadas sólo podían concretarse a través de la apertura del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) mediante su descentralización e integración de representantes comunitarios.

Un papel importante jugó la Comercializadora Agrícola de Yecapixtla, Sociedad Anónima (CAYSA) en el ejercicio del programa; pues su presencia en el municipio impulsó otros programas productivos y de financiamiento. Asimismo, la presencia del Centro de Encuentros y Diálogo (CED), fue la responsable del diseño del programa bajo un esquema de participación y formación de los habitantes.



El programa quedó insertado en la estructura del COPLADEMUN con la representación de diferentes actores sociales de las 19 comunidades del municipio bajo la figura de consejeros comunitarios y funcionó en tres etapas.

La primera consistió en la definición de un equipo coordinador que recorría las 19 comunidades para dividir las en 6 micro regiones para promover la participación ciudadana y concluir con la elección de dos representantes por comunidad. La segunda etapa consistió en la capacitación de los consejeros comunitarios para la formulación de los diagnósticos comunales para identificar holísticamente los problemas de mayor envergadura que afectaban a cada micro región, dando como resultado *la agenda comunitaria*. La tercera etapa se distinguió por integrar los resultados de los diagnósticos a los programas municipales y rendir cuentas a los consejeros comunitarios sobre las demandas incluidas en los programas.

La característica más relevante del programa, aparte de promover la participación ciudadana en el sentido de equidad de género, es el proceso de seguimiento y evaluación de las obras planeadas para su cumplimiento y la transparencia presupuestal. Debido a la existencia del celo político en cada periodo de gobierno, el programa se vio en riesgo, por lo que su preservación sólo podría estar garantizada en su institucionalización.

En este sentido, la permanencia del programa en comento debió buscar los mecanismos legales que permitieran su existencia, ante esta situación se optó por sentar las bases para su continuidad y dar paso a lo que posteriormente se le conoció como la institucionalización del COPLADEMUN ciudadano. El objetivo de ello, fue precisamente fomentar la planeación participativa de los diferentes sectores sociales mediante mecanismos normativos que garantizaran la existencia del programa, independientemente del partido que gobernara el municipio. En otras palabras, se buscó reglamentar la participación a través del COPLADEMUN y ejercer un sistema de colaboración con el gobierno municipal en la definición de obras y programas municipales en las 19 comunidades que integraban el municipio.



Al igual que el caso de estudio anterior, la puesta en marcha del programa de *Planeación Micro Regional y Representación Territorial*, se identificó como un esquema de coproducción de políticas para atender, de una forma más localizada la problemática social. Sin embargo, la existencia del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), sirvió como medio para la formalización del programa y apertura a la participación ciudadana y representación sectorial.

#### *Acción organizacional*

El COPLADEMUN estaba considerado como un espacio cerrado para la aprobación de las acciones gubernamentales sin la participación y aval de la ciudadanía en la planeación municipal, su apertura representó un equilibrio para la toma de decisiones de una manera más democrática. Asimismo, la participación social a través de sus representantes comunitarios, influyó para que se diseñaran mecanismos de corresponsabilidad social, estructura y organización administrativa, así como una gestión de mayores resultados.

El elemento con mayor presencia en el estudio de esta variable es el proceso organizacional, pues parte del principio de que la participación ciudadana en el caso municipal, debería estar legalmente establecida. En este sentido, su formalización recayó en el instrumento normativo municipal denominado Bando de Policía y Buen Gobierno, sin embargo, ante la duración de tres años del periodo gubernamental, su “continuidad” representó un reto.

La parte normativa para el funcionamiento del programa juega un papel de indiscutible participación, ya que al formalizar el programa, se hace acreedor al otorgamiento de un presupuesto para la ejecución y realización de las acciones públicas planeadas. Asimismo, el proceso de elección de los participantes dentro del Comité, no se dio bajo una perspectiva tradicional, sino a través de criterios de participación democrática que legitimara el proceso. Esta legitimación daría como resultado que el inicio de la gestión municipal fuera considerado oportuno, pues ante la limitada o ausente apertura a la participación, el gobierno entrante giró el sentido de rumbo y dirección administrativa.



Un elemento más de esta variable del comportamiento organizacional se encuentra en la figura de los Consejos de Colaboración Municipal, el cual permitió bajo la regulación de la Ley Orgánica Municipal de Morelos, surgiera el nacimiento del Programa analizado como estudio de caso. Estos consejos que reconoce la Ley en comento, permitió al gobierno municipal aterrizar de una forma novedosa la figura de consejeros comunitarios, pues de esta manera, las diferentes localidades que componen al municipio tendrían una representación ante el COPLADEMUN.

Otro elemento que influyó para el buen funcionamiento del Programa, fue dividirlo en etapas, lo que representaría en primera instancia la madurez del proyecto, pues al dividirse en microrregiones se estaría en condiciones de tener información segmentada. En segunda instancia, el papel que desempeñó el gobierno municipal consistente en la capacitación de los consejeros comunitarios, puede interpretarse como una estrategia de autorregulación en el sentido del periodo de gobierno con el que nació el programa. Finalmente, la elaboración de diagnósticos permitiría la identificación y naturaleza de la problemática social existente para que, en el seno del COPLADEMUN, se discutiera y aprobara la solución a necesidades colectivas prioritarias.

En el presente caso de estudio no se identificaron acciones referentes al resto de los elementos que componen la acción organizacional, por lo que lo analizado hasta el momento, permite decir que el gobierno municipal aprovechó una situación de contexto para legitimar el periodo de administración. Asimismo, se puede interpretar que el proceso de organización para la coproducción de políticas dentro del Programa estudiado, es resultado del contexto político que envolvió en antaño al municipio. Pues debido a la ausencia de participación social, el Comité pudo haber servido como un área de confort para validar aquellas acciones gubernamentales que perseguían la proyección específica de la autoridad en turno.

Ante esta posible situación contextual y el cambio en la forma de gobernar el país en el inicio del Siglo XXI, se generaron las condiciones necesarias para que el nuevo gobierno municipal rompiera las barreras que impedían la participación ciudadana. No obstante, el interés colectivo de participar en el nuevo proyecto de gobierno, promovió una colaboración recíproca para sentar las bases administrativas ante problemas comunes y soluciones particulares.



*Compromiso negociado con la sociedad*

La consideración de un municipio rezagado puede estar sustentada en la percepción social de un mínimo desarrollo municipal, entendido este último, como aquel desarrollo que busca de manera integral la realización de acciones colectivas que satisfagan necesidades comunes. En este sentido, se identificó que los gobiernos municipales anteriores en el caso de estudio, actuaban en función de impulsar el desarrollo urbano, poniendo poco interés en el resto de los problemas públicos existentes.

Este ejercicio de gestión municipal creó las condiciones sociales y administrativas suficientes para implementar un nuevo modelo de gobierno basado en la cooperación social. En este sentido, la participación social fue considerada como el principal componente del proceso de planeación municipal, pues la exposición de sus necesidades requerían ser tratadas organizacionalmente.

Por tal motivo, la discusión inicial de la sociedad para participar y formar parte de los asuntos públicos estuvo rodeada de factores sociopolíticos que obstaculizaban la materialización del Programa. Sin embargo, esta situación dio pauta para que la influencia de actores locales en los ciudadanos, permitiera su éxito.

La legitimación del programa es importante, pues implica el reconocimiento social que valida las reglas de operación para alcanzar los beneficios planteados. Es así que para emprender acciones colectivas que se tradujeran en resultados tangibles, fue necesaria la identificación de situaciones no deseadas que potencialmente fueran candidatas a soluciones. De esta forma, para transitar a las negociaciones iniciales entre el gobierno y la sociedad, fue necesario presentar los diagnósticos comunitarios para elaborar la agenda comunitaria que sería votada en asamblea. Esto es importante porque permitió al gobierno municipal ponerse de acuerdo con los representantes comunitarios para atender las necesidades que ya fueron evaluadas y ponderadas por los beneficiarios en un papel de ganar-ganar.



Respecto al papel de la sociedad para exponer sus necesidades y el gobierno municipal como receptor y ejecutor de las mismas, trae la tarea de abordar la identificación del compromiso social inicial. En este sentido, podemos decir que el Programa está orientado nuevamente en la discusión de los problemas comunitarios para someterlos a discusión y votación en la Asamblea comunitaria. Por lo tanto, no existe posibilidad alguna en la que una vez definidos los problemas a resolver, sean cambiados en esta etapa del proceso.

Respecto al compromiso gubernamental inicial, se identifica que el gobierno municipal reconoce la inexistente oportunidad de participación ciudadana en el COPLADEMUN, por lo tanto, la apertura del Comité a la participación social, es un indicador oportuno para cambiar la forma de gobernar.

La formalización del Programa como un proyecto gubernamental de ejecución micro regional, la forma de operar para llegar a una etapa de reconocimiento y organización social, así como el involucramiento de actores de opinión, forman parte de una estrategia de cogestión. Esto es, el acompañamiento de las partes para la materialización de los objetivos comunes que tendrían como resultado final, valor público en la prestación y producción de bienes y servicios.

La importancia de este proceso de negociación con la sociedad, para el caso del municipio de Yecapixtla, radica en primer lugar en la apertura del nuevo gobierno para involucrar a la ciudadanía a participar de manera primaria en sus comunidades para la definición de sus principales demandas sociales. En segundo lugar, la elección de sus representantes comunitarios que fueron portavoces ante la Asamblea Comunitaria para definir la Agenda. En tercer lugar, presentar esta agenda ante el gobierno municipal para ser analizada y valorada presupuestalmente para emprender las propuestas comunitarias en el programa micro regional.

Estas acciones de planeación municipal conformaron el cuerpo del plan como un instrumento de acción que promovería el desarrollo comunitario a través de la validación del COPLADEMUN y que tendría como resultados a largo plazo, el involucramiento social en la descentralización de la toma de decisiones.



*Flexibilidad de los procesos*

Los procesos de gestión en las organizaciones públicas deben estar atentos a las diversas situaciones sociales no deseadas que se presentan en una sociedad cambiante que reclama mejores soluciones públicas. Ante este panorama, la implementación de esquemas que contribuyan a la colaboración sociedad-gobierno traería consigo resultados satisfactorios para ambas partes del binomio organizacional.

Derivado de lo anterior, uno de los principios fundamentales dentro del seno de discusión del Consejo Comunitario fue la presentación de las demandas sociales consensadas. Estas demandas que debieran ser atendidas por la autoridad municipal, sirvieron como herramientas para mantener la participación social interna en cada localidad y reforzar los lazos de comunicación entre sí y con el gobierno local. En este tenor, podemos decir que la discusión comunitaria permanente se mantiene mientras el programa conserva su vigencia, pues en atención a un proyecto de gobierno específico, fue su carta de presentación para ser legitimado. No obstante, el riesgo de desaparecer estaría posiblemente condicionado a la continuidad del proyecto político del partido que asumió el poder y validó la existencia del programa.

Por otra parte, es menester destacar que el éxito del programa implementado lo debe no solamente a la participación conjunta entre gobierno-sociedad, sino también a la atención prestada a problemas de infraestructura urbana, de salud, educación, así como de tipo ambiental, productiva, de movilidad, seguridad y desarrollo humano. Por supuesto, esta agenda temática que alimentó el Programa, hizo que el COPLADEMUN fuera el medio institucional para lograr un avance en el desarrollo municipal.

Respecto a la relación sociedad-gobierno que se ha venido mencionando para que el programa funcionara lo mejor posible, es importante decir que el control del programa fue en un sentido horizontal, pues ambas partes coprodujeron alternativas que resolvieran la problemática existente.



En esta misma línea, la participación de la ciudadanía se convirtió en el principal proveedor de problemas públicos, por ende, el consumidor y facilitador de soluciones fue el gobierno municipal. Sin embargo, en una lógica de creciente demanda de solución a problemas comunes, la capacidad gubernamental se vuelve limitada, pues la asignación de los recursos financieros siempre se encuentra sujeta al apoyo otorgado por los órdenes de gobierno estatal y federal.

Una vez que se definió el desarrollo y operación del programa, nació el problema de su permanencia; al respecto, el compromiso que la sociedad tuvo en este sentido fue mantener la participación social vigente en los diferentes sectores que la componen. Asimismo, para retroalimentar la toma de decisiones gubernamentales, fue necesario actualizar la agenda comunitaria durante el periodo del gobierno en turno. De igual forma, se respetó el acuerdo de ampliar la participación del sector femenino en la toma de decisiones comunes, a fin de encontrar un punto de igualdad de género.

Respecto al análisis del compromiso gubernamental permanente, el programa logró consolidarse en los procesos de planeación, programación y presupuestación del gobierno municipal, así como un grado de incidencia en el seno de discusiones del COPLADEMUN. Asimismo, se respetó la promoción de la participación ciudadana y de la representación territorial para integrar en la planeación municipal el presupuesto participativo y la obra pública micro regional, principalmente.

También destaca la transparencia en la asignación de recursos que dio como resultado la legitimación de la autoridad municipal y la autoevaluación de los consejos comunitarios y de quienes los integraron. Además, el programa abrió posibilidades para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación de las acciones presupuestales de la planeación municipal, así como haber servido de referente en la innovación gubernamental.

Por lo tanto, su implementación como modelo flexible que fortalece la participación ciudadana y descentralización de las decisiones públicas, lo convierte en un programa en el que la planeación lo retoma como un eje articulador del desarrollo municipal.





### **Caso 5. Villa de Allende, Estado de México, (México)**

El municipio de Villa de Allende, Estado de México, en México, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), contó con una población hasta 2015, de 52 mil 641 habitantes. Villa de Allende, posee un sector de población indígena importante.

La creación de los *Programas de Desarrollo Integral Comunitario*, hizo de este municipio un ejemplo en la integración y elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 a través de la participación ciudadana en las tareas de gobierno. Asimismo, la incentivación de la sociedad para participar en mecanismos más estructurados para la toma de decisiones, fue parte sustancial del programa.

#### *Programas de Desarrollo Integral Comunitario Antecedentes, estructura y funcionamiento*

Regido por la normatividad estatal, el municipio de Villa de Allende contó con dos instancias internas orientadas a la planeación municipal, el Comité de Desarrollo Municipal y la Comisión Municipal del Desarrollo Municipal. El primero integrado por el cuerpo edilicio, se tomaban las decisiones en materia de gestión pública y distribución de los recursos; el segundo, fue un espacio de interlocución entre el gobierno municipal y los diferentes sectores sociales.

La participación ciudadana se vio limitada por el contenido de una guía metodológica que tenían que cumplir los ayuntamientos, causando que los planes de desarrollo municipal se consideraran como un requisito administrativo por cumplir, más que una acción gubernamental. Además, esta metodología pretendía la homogeneización de los planes y alinear la planeación municipal con el Plan Estatal de Desarrollo. Siendo esta metodología de tipo estratégico, generó que la participación ciudadana quedara relegada a la consulta a través de la captación de peticiones, demandas y solicitudes de apoyo y no como un instrumento de acción.



Derivado de lo anterior, el Ayuntamiento de Villa de Allende emprendió los Programas de Desarrollo Integral Comunitario con el propósito de ampliar el abanico de participación ciudadana directa, a través del reconocimiento de las problemáticas que se viven en las comunidades. En este sentido, era transitar de un proceso de recepción de solicitudes o peticiones a un proceso de reflexión de demandas viables y factibles.

El funcionamiento de los programas fue a través de los 54 delegados municipales que tenían el papel de convocar a asambleas generales en sus respectivas comunidades para elaborar un Programa de Desarrollo Integral Comunitario con la asesoría del ayuntamiento. El propósito de llevar a cabo las asambleas, fue para identificar la problemática existente, causas que la originan, posibles soluciones y prioridades de acción. En este sentido, el orden de prelación se condujo a través de los colores del semáforo en donde verde era para acciones urgentes, amarillo para acciones con alta prioridad y rojo para acciones difíciles de atender. Las demandas identificadas positivamente se integraron al plan de desarrollo municipal, pero para ser atendidas, dependían de las asignaciones presupuestales y recaudación municipal.

Los programas determinaron la toma de decisiones en un sentido transversal, ya que las prioridades trazadas en ellos, influenciaron a los integrantes del Comité de Desarrollo Municipal tomando en cuenta el costo-beneficio, tamaño y características de los proyectos. La transparencia y rendición de cuentas descansaron a través de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) en la que la participación ciudadana lo hacía a través del seguimiento y vigilancia de las obras.

Los Programas de Desarrollo Integral Comunitario cambiaron en este municipio la forma de participación y colaboración ciudadana con el gobierno municipal a través de los delegados municipales como interlocutores. No obstante, se reforzaron los lazos de cooperación entre gobierno–sociedad para impulsar la planeación municipal como un instrumento de acción y lograr una mayor legitimidad social.



La estrategia implementada por el municipio de Villa de Allende, si bien incluyó la participación social, fue a través de mecanismos preestablecidos por la normatividad correspondiente.

#### *Acción organizacional*

Siguiendo la misma línea de análisis empleada en los dos municipios inmediatos anteriores, para el caso de Villa de Allende, la coproducción de políticas municipales capaces de dar soluciones a problemas públicos comunes, está apoyada en el diseño del proceso organizacional. Es decir, que la implementación del programa le permitió al gobierno municipal tomar decisiones conjuntas con la sociedad gobernada en función de haber establecido previamente en el Plan de Desarrollo Municipal, las acciones a realizarse en el periodo de gobierno correspondiente.

El Programa analizado, puede ser visto como el resultado de una estrategia que legitimó y reorientó la gestión gubernamental en un sentido de ampliación de la esfera pública, es decir, que introdujo como complemento administrativo la participación social.

Este complemento sumado al papel que desempeña el gobierno municipal para resolver una problemática social, puede fundamentarse en el principio de que el gobierno cumple con la función de provisor de servicios públicos. Además de este principio general, debe considerarse que el gobierno (en este caso el gobierno municipal de Villa de Allende), es el único ente capaz de normar y reconocer la organización social para dar validez al programa como promotor comunitario del desarrollo municipal. Por lo tanto, la existencia de una gama infinita de problemas públicos que requieren soluciones oportunas por la institución que gobierna, se convierten en el principal proveedor del gobierno municipal.

Otro elemento importante para el surgimiento del Programa analizado, fue la guía que el Gobierno del Estado de México proporcionó a los ayuntamientos para la elaboración de los planes de desarrollo municipal. Dicha guía tuvo como función principal homogeneizar la información para que los planes dejaran de ser considerados un requisito administrativo y adquirieran el carácter como instrumento de acción. Esta transición dio paso para que la



planeación municipal fuera compatible con la planeación estatal y el instrumento que la rige, todo ello bajo la mirada de la metodología de la planeación estratégica.

Considerando que la aparición en 1990 de una metodología para elaborar los planes de desarrollo municipal ha sido evolutiva y que hasta la fecha sigue existiendo el mecanismo inicial, el principio que dio origen al Programa de Desarrollo Integral Comunitario, fue el apartado de Demandas y Peticiones. Este apartado había jugado en antaño un papel secundario, pues las propuestas de campaña o mecanismos de consulta popular, daban la materia prima para su elaboración. Sin embargo, la visión que el gobierno municipal de Villa de Allende tuvo, fue que podía canalizar las demandas y peticiones sociales a través de un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado como lo fue el Programa en comento.

Mención especial en este caso de estudio es el papel que jugó la Comisión Municipal del Desarrollo Municipal. Su función de convertirse como el único medio para promover la participación entre la sociedad y el gobierno en la definición y solución de problemas públicos, fue importante. Pues no existió otro medio de participación alterno, por lo tanto, los insumos para la generación de los proyectos gubernamentales, eran abonados por las demandas sociales de las diferentes comunidades. En este sentido, la definición de prioridades para ser atendidas por el gobierno municipal, pasaron por un proceso de cumplimiento de requisitos que darían la información suficiente para tomar decisiones.

Otro aspecto importante a mencionar respecto a este Programa, fue su orientación a la transparencia y generación de consensos para realizar obras, programas y acciones en el periodo de gobierno en el que fue diseñado e implementado. En este sentido, se reconoce que la aplicación de los recursos estuvo orientado a las acciones convenidas y, estas últimas, el resultado del consenso alcanzado. Por lo tanto, los programas sirvieron como elemento de legitimación y como insumos para el diseño del plan de desarrollo municipal en su apartado de líneas de acción.



Finalmente la coproducción de políticas municipales, resultado de los diagnósticos posdecisionarios de los programas y el consenso alcanzado a través de quienes integraron la Comisión Municipal del Desarrollo Municipal, sirvieron de modelo para que el desarrollo municipal alcanzado fuera el resultado de un gobierno efectivo.

*Compromiso negociado con la sociedad*

En este apartado del caso de estudio, podemos apreciar que la Comisión Municipal del Desarrollo Municipal, en su calidad de interlocutor entre sociedad y gobierno, fue el espacio legalmente reconocido para la elaboración de las políticas municipales. En él se aterrizó de una manera más precisa y formal lo que en principio se conoce como discusión comunitaria. Esta discusión es la etapa previa para la definición de las acciones, obras y programas que las diferentes comunidades consensan y colocan en la agenda del gobierno municipal a través de la Comisión. Para alcanzar los acuerdos iniciales dentro de los Programas de Desarrollo Integral Comunitario fue necesario realizar asambleas generales para la reflexión y determinación de las necesidades colectivas.

La apertura del gobierno municipal a la participación social puede entenderse también como consecuencia de una presión social en la historia municipal de Villa de Allende. En otras palabras, la forma de gobernar existente antes de que las nuevas autoridades municipales asumieran el poder, se daba de una manera tradicional. Es decir, los gobiernos asumían que la administración pública municipal era una conquista del poder público y se actuaba conforme a los intereses del grupo conquistador, la sociedad sólo legitimaba este poder. Es por ello que la llegada al gobierno de una opción política diferente a la tradicionalmente histórica, cambió la forma de gobernar en una orientación transversal, dando a la sociedad un papel de cooperación gubernamental.

El siguiente paso del procedimiento orientado a la discusión temática, es en mayor medida la búsqueda de alternativas de solución a los problemas públicos y la definición de las prioridades de acción. En este sentido, es importante reconocer que la participación ciudadana en la acción pública actúe de manera objetiva, pues la existencia de un listado de problemas que afectan el



desarrollo de las comunidades no siempre requiere de soluciones inmediatas. El origen y sentido de los programas está en función de la definición de prioridades, entendiendo que en la problemática social las situaciones no deseadas se minimizan, ya que las soluciones siempre serán temporales. Por lo tanto, el desarrollo comunitario estará siempre determinado por el tiempo, pues dentro de los sistemas democráticos, la continuidad o alternancia de los actores que participan para alcanzar el poder y después ejercer la gestión gubernamental, estarán supeditados por esta variable.

Ahora bien, otro elemento que se observó en el caso de estudio y que tiene una consideración importante para el análisis, fue la aplicación del semáforo en la definición de los problemas sociales y su traslado a la acción gubernamental.

En este sentido, el semáforo definió dos conceptos fundamentales para abordar los problemas públicos, la viabilidad y factibilidad de éstos. Primeramente, es importante definir los problemas en función de su viabilidad, pues los resultados deben ser mayores a la inversión y, por otra parte, deben ser factibles ya que deben tener las características específicas que hagan posible su solución. Debe recordarse que el tiempo nuevamente es un factor en contra, pues la planeación en el Estado de México está muy ligada a este elemento, por lo que estos requisitos mencionados, fueron de mucha lógica en la aplicación del semáforo.

Finalmente, un elemento más de la variable analizada en este apartado es el compromiso gubernamental inicial. Como ya se mencionó, el inicio de la gestión municipal para el periodo 2003-2006, fue abrir los espacios de participación social a través de la creación de los Programas de Desarrollo Integral Comunitario. Esta participación estaría arrojando al gobierno municipal entrante la oportunidad de legitimarse y de emprender acciones diferentes dirigidas al desarrollo municipal. Asimismo, también se consideró que esta acción administrativa no se hubiera concretado sin la apertura de la Comisión Municipal del Desarrollo Municipal como espacio de interlocución, todo ello para materializar el siguiente principio: la existencia de un contexto en conflicto, contribuye a la determinación inicial de buscar formas de participación que legitimen las acciones gubernamentales.



Derivado del párrafo anterior, entonces entendemos que para acceder a una administración pública eficiente que sea capaz de generar políticas de resultados eficaces, la participación social juega papeles importantes. Estos papeles son, en mayor medida, los de generar las condiciones necesarias para transitar de un gobierno tradicional a un gobierno facilitador de políticas.

### *Flexibilidad de los procesos*

Para iniciar el análisis de este apartado, es necesario tomar en cuenta que las partes interesadas en promover el desarrollo de sus comunidades se mueve en un entorno cambiante, es decir, que no es menester actuar bajo líneas iniciales de acción. Por el contrario, existen alternativas de solución en la que la toma de decisiones no siempre debe responder al costo-beneficio.

En este sentido, el párrafo anterior conlleva a tomar en cuenta que una negociación permanente de coparticipación entre gobierno y sociedad, las decisiones públicas para solucionar problemas de esta naturaleza, obedecen en muchos casos a romper este principio. Sirvan como ejemplo aquellas localidades en las que las viviendas de sus pobladores se encuentran distantes entre sí, entonces bajo el criterio de actuación costo-beneficio, la realización de obras sería casi nula. Sin embargo, cuando se actúa rompiendo este principio, la organización proveedora de servicios de carácter público, habrá cumplido con una obligación y acreditado una legitimación. En este sentido el gobierno municipal consideró en su momento realizar obras que superaron sus costos, pero el beneficio para los ciudadanos fue paralelo respecto a aquellas localidades más pobladas.

Otro aspecto más que destaca en el análisis de la presente variable es el compromiso gubernamental permanente. En este sentido se puede apreciar que dentro del Programa estudiado la participación de los consejeros y delegados fue de suma importancia, pues legitimaron el proceso. Esta relación entre gobierno y sociedad que mantuvieron los programas vigentes, están fundamentados en una serie de etapas en las que la información fue el principal eje rector, es decir, el gobierno informa y la sociedad avala. Por lo tanto, puede observarse que la sociedad incide en el diseño de los programas y acciones a desarrollar, no obstante, es el propio gobierno quien facilita esta participación. El propósito de estas acciones conjuntas fue la coproducción de



las políticas municipales de desarrollo para sentar las bases de modelos de gestión local que fueron casos de éxito y referentes para estudios posteriores.

Asimismo, la participación ciudadana en esta etapa de flexibilidad, también obedece a la permanente realidad social cambiante, pues la movilidad de los problemas y su ubicación en la agenda oscilan entre la importancia que cada uno de los problemas posee.

Finalmente se observa en el presente caso de estudio que los compromisos sociales de carácter permanente, tienen una fuerte influencia los delegados municipales. Estos actores políticos en el sentido de poseer una fuerte opinión en la realización de obras, también influyen como actores de opinión entre la ciudadanía. Su papel de gestores y promotores de la participación social, hicieron de ellos un fuerte eslabón para la planeación municipal y su desarrollo, pues el factor humano y las relaciones que giran a su alrededor como entes racionales, determinan el curso de la acción.

En otras palabras, si entendemos que para llevar a cabo la solución a diversos problemas públicos es necesaria la existencia de una organización pública que genere diversas alternativas que minimicen la situación no deseada; estamos ante una situación de gestión. Fue en este sentido que el gobierno municipal de Villa de Allende sentó las bases para la génesis y aplicación de los Programas de Desarrollo Integral Comunitario, porque atendería problemáticas consensadas.

Además, el valor agregado que generó este programa respecto a la flexibilidad de los procesos, fue el fortalecimiento social que cada una de las comunidades poseía, pues aunque en una primera instancia las decisiones ya estaban tomadas para su ejecución, éstas podían cambiar. El cambio debería obedecer al equilibrio comunitario, es decir, al impulso de acciones que resolvieran con efectividad la mayor problemática social existente.

Podemos decir que en este caso de estudio específico, la organización administrativa (gobierno municipal), tiene la facultad legal de modificar los planteamientos iniciales emanados de la sociedad. Este planteamiento va a dar como resultado una solución semejante a la inicial, pues como ya se vio en párrafos anteriores, el costo-beneficio puede convertirse en muchos casos una





situación de impedimento. Por lo tanto, el programa implementado en el municipio de Villa de Allende, fue un modelo de gestión que supo interpretar la guía metodológica en favor de la solución a demandas sociales de antaño.



# Los Planes de Desarrollo Municipal de Huehuetoca y Apaxco: una Comparativa en el Marco de la Nueva Gerencia Pública

# 3

# CAPÍTULO



## Introducción

El presente capítulo se encuentra dividido en cinco apartados temáticos. El primero de ellos contiene los aspectos generales de los municipios de Huehuetoca y Apaxco en donde se describe su ubicación, población total y las características socioeconómicas de cada uno, además de mencionar los rasgos generales de los planes de desarrollo municipales y las dependencias analizadas en la presente investigación.

El segundo apartado, analiza la información general de los servidores públicos municipales entrevistados y presenta cinco tablas que contienen información respecto a la antigüedad en los cargos ocupados actualmente, género, cargos desempeñados por sector, escolaridad y formación académica adicional. Además se anexa una tabla al análisis respecto a cómo consideran los planes de desarrollo municipales.

El tercer apartado temático, está orientado a la medición y comparativa de la acción organizacional como una variable de análisis de la Nueva Gerencia Pública. Esta variable contiene elementos que aportan información cuantitativa y cualitativa acerca del proceso organizacional, insumos y equipo, personal ocupado, estructura organizacional y financiamiento de los municipios estudiados.

El cuarto apartado, al igual que el anterior, analiza la variable de medición y comparativa de los compromisos negociados con la sociedad, la cual está integrada por la discusión comunitaria inicial, la discusión temática o sectorial inicial, las negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno, el compromiso social inicial y el compromiso gubernamental inicial. Este apartado también contiene tablas estructuradas para el análisis mixto.

El quinto apartado, está dirigido al análisis en materia de medición y comparativa de la flexibilidad de los procesos y también contiene tablas con información recabada de las entrevistas realizadas a los servidores públicos municipales de los ayuntamientos estudiados. Como en los dos apartados inmediatos anteriores, esta variable está compuesta por los elementos de discusión



comunitaria permanente, discusión temática o sectorial permanente, negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno, compromiso social permanente y compromiso gubernamental permanente.

Este capítulo 3, además de analizar cada una de las tablas que encierra cada subtema, permite entender que las herramientas de la Nueva Gerencia Pública han sido medianamente consideradas para planear y tomar decisiones. La formación académica de cada uno de los servidores públicos entrevistados, su experiencia adquirida en los diferentes sectores que se han desempeñado y la visión de un gobierno indefinido que navega entre el modelo tradicional y el de la NGP, hacen que el ejercicio gubernamental actúe conforme a una ideología dominante y conforme a una participación social limitada.



## Aspectos generales de los municipios de Huehuetoca y Apaxco

Ubicados en la Región XX del Estado de México, los territorios de Huehuetoca y Apaxco, forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, la más grande en el país. La Región está compuesta por cinco municipios: Apaxco, Huehuetoca, Hueypoxtla, Tequixquiac y Zumpango; juntos suman una población total de 437 588 habitantes, cifra que representa el 2.7% respecto al número total de habitantes de la entidad mexiquense.

### *Municipio de Huehuetoca*

Tiene una división territorial de 34 localidades con una distribución de 34 036 viviendas; la población total es de 128 486 habitantes distribuidos en poblaciones de tipo urbano, no urbana, mixta y rural con cifras de 47 730; 81 156, 72 844 y 8 312 personas, respectivamente. Además, se encuentra dividida en 32.41% infantil, 62.84% joven y adulta y 4.67% adultos mayores. La Población Económicamente Activa es de 58 666 personas de las cuales 56 620 se encuentran ocupadas y 2 046 desocupadas.

Respecto a las unidades económicas por sector económico no existen unidades con actividades agrícolas, sin embargo, concurren 321 unidades orientadas a la industria, 1 840 al comercio y 1 326 en materia de servicios; teniendo un total de 3 487 unidades establecidas en el municipio.

### *Municipio de Apaxco*

Posee una división territorial de 24 localidades con un asentamiento de 7 262 viviendas; asimismo, tiene un total de 29 347 habitantes distribuidos en poblaciones de tipo mixta y rural con cifras de 22 038 y 7 309 personas, respectivamente. Sus habitantes se encuentran divididos en 30.65% infantil, 64.95% joven y adulta y 4.40% adultos mayores. La Población Económicamente Activa es de 13 928 individuos, de las cuales 13 544 están ocupadas y 384 desocupadas.



Respecto a las unidades económicas por sector económico, se cuenta con la siguiente distribución: no existen unidades con actividades agrícolas, 213 unidades tienen actividad de industria, 682 con actividad de comercio y 499 en materia de servicios; el total es de 1 394 unidades asentadas en el territorio.

*Planes de Desarrollo Municipal 2019-2021 de Huehuetoca y Apaxco*

Los instrumentos administrativos denominados Plan de Desarrollo Municipal para llevar a cabo las acciones de los gobiernos municipales durante el periodo 2019-2021, fueron el resultado de una metodología propuesta por el Comité de Planeación del Estado de México. La finalidad fue homologar sus contenidos, principalmente para llevar un seguimiento y monitoreo de las líneas de acción y cartera de proyectos, así como la evaluación de los resultados alcanzados en los periodos programados. Todo lo anterior con el propósito de que el gobierno estatal se encuentre en condiciones de cumplir su plan de gobierno con la cooperación de los gobiernos municipales.

Los municipios de Huehuetoca y Apaxco, conforme al contenido del párrafo anterior, se encuentran en condiciones de cooperación con la planeación estatal. Asimismo, debido a que los planes desarrollados cumplieron con la metodología establecida, para el orden de gobierno estatal, son administrativamente viables.

En este sentido, los planes se traducen en una guía sistemática diseñados para promover e impulsar acciones públicas que deben atender y resolver, por parte de los gobiernos municipales, las principales necesidades colectivas. Para tal efecto, en este capítulo se analizará, bajo la visión de la Nueva Gerencia Pública, si los planes de desarrollo municipal son considerados como requisitos administrativos, instrumentos de acción o ambos.

Además, las variables de acción organizacional, compromisos negociados con la sociedad en la consideración de alternativas y, la flexibilidad en el proceso de los planes, proporcionarán elementos para identificar si las herramientas de la Nueva Gerencia Pública contribuyen a tomar mejores decisiones en el orden municipal.



Por otra parte, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública en los casos de estudio, parten del contenido del Título Cuarto, Capítulo Primero, Artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (vigente hasta el 13 de abril de 2020) que establece “*Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración pública municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias:*”

- I. La Secretaría del Ayuntamiento;*
- II. La Tesorería Municipal;*
- III. La Dirección de Obras Públicas o equivalente;*
- IV. La Dirección de Desarrollo Económico o equivalente;*
- V. La Dirección de Desarrollo Urbano o equivalente;*
- VI. La Dirección de Ecología o equivalente y;*
- VII. La Coordinación Municipal de Protección Civil o equivalente”.*

Es necesario aclarar que la Ley actual de acuerdo al decreto número 138 artículo único, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del 14 de abril de 2020, se reformó la fracción VII del artículo 87 y se adicionó la fracción VIII al mismo artículo, para quedar como sigue: *VII. La Dirección de Desarrollo Social o equivalente y VIII. La Coordinación Municipal de Protección Civil o equivalente.* Por lo tanto, queda fuera de este análisis la Dirección de Desarrollo Social debido a que en su momento no se encontraba formalmente establecida en la Ley en comento, asimismo, el objeto de estudio de la presente investigación, había sido delimitado anterior a la fecha mencionada.

Por otra parte, decimos que el presente capítulo está fundamentado en los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los diferentes titulares de las dependencias municipales mencionadas de ambos municipios. Además, cada uno de ellos seleccionó la respuesta que mejor respondía a la pregunta planteada. La entrevista se estructuró en datos generales de los servidores públicos, así como las tres variables que la investigación pretende ubicar en las herramientas de la Nueva Gerencia Pública.



### **Información general de los servidores públicos municipales entrevistados**

En este apartado se identificaron elementos de análisis como antigüedad en el cargo, género, experiencia y formación académica, que contribuyeron a expresar que los elementos o herramientas de la Nueva Gerencia Pública, son importantes para un planteamiento racional en la toma de decisiones.

La mayor antigüedad en los cargos ocupados los lideran los titulares de la Unidad Municipal de Protección Civil, Tesorería Municipal y la Dirección de Desarrollo Económico con 5 años, 4.7 años y 4 años respectivamente, en el municipio de Huehuetoca. Ello obedece a que el actual gobierno es producto de la reelección. El resto de los titulares de las dependencias ocupan el cargo el tiempo que lleva ejerciendo el nuevo gobierno.

Respecto al municipio de Apaxco se identificó que el servidor público con mayor antigüedad en el cargo es el titular de la Dirección de Desarrollo Económico; el de menor tiempo es el responsable de la dependencia de Desarrollo Urbano con 2 meses al frente de la unidad administrativa; el resto de los titulares lleva desempeñando el cargo el tiempo que el gobierno municipal asumió sus funciones para el periodo electo.

Además, es importante decir que en los municipios de Huehuetoca y Apaxco, la Tesorería Municipal es encabezada por una mujer, así como Desarrollo Urbano en éste último; el resto de las dependencias las dirigen hombres.

De acuerdo a la información de los párrafos anteriores, podemos observar en la tabla 1 las diferentes dependencias municipales de los ayuntamientos de Huehuetoca y Apaxco representadas por los servidores públicos en cuanto a tiempo y género. Esta situación observable, es el resultado de una decisión discrecional de quienes encabezan los gobiernos como una manera de compensar a quienes en las respectivas campañas políticas tuvieron alguna participación.





Tabla 1

Expresaron que la antigüedad en el cargo y tipo de género son:

Municipio	Huehuetoca		Apaxco		
	Dependencia	Antigüedad en el cargo	Género	Antigüedad en el cargo	Género
	<i>Secretaría del Ayuntamiento</i>	<i>1.6 años</i>	<i>Masculino</i>	<i>1.9 años</i>	<i>Masculino</i>
	<i>Tesorería Municipal</i>	<i>4.7 años</i>	<i>Femenino</i>	<i>1.9 años</i>	<i>Femenino</i>
	<i>Dirección de Obras Públicas o equivalente</i>	<i>1.7 años</i>	<i>Masculino</i>	<i>1.8 años</i>	<i>Masculino</i>
	<i>Dirección de Desarrollo Económico o equivalente</i>	<i>4 años</i>	<i>Masculino</i>	<i>3.6 años</i>	<i>Masculino</i>
	<i>Dirección de Desarrollo Urbano o equivalente</i>	<i>1.7 años</i>	<i>Masculino</i>	<i>2 meses</i>	<i>Femenino</i>
	<i>Dirección de Ecología o equivalente</i>	<i>1.7 años</i>	<i>Masculino</i>	<i>1.5 años</i>	<i>Masculino</i>
	<i>Unidad Municipal de Protección Civil o equivalente</i>	<i>5 años</i>	<i>Masculino</i>	<i>1.9 años</i>	<i>Masculino</i>

Se observa una continuidad de titulares en tres dependencias del gobierno municipal de Huehuetoca y nuevos titulares en las cuatro restantes. En el municipio de Apaxco, la única continuidad en el cargo observable fue la Dirección de Desarrollo Económico, en el resto se observan pequeñas variaciones de movimientos en la titularidad de las dependencias, excepto el reciente nombramiento de quien preside Desarrollo Urbano.

Por lo tanto, donde existe mayor experiencia en el desempeño de funciones bajo el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, es en el gobierno municipal de Huehuetoca. En cuanto a la titularidad de las dependencias, se observa una clara inclinación hacia el género masculino, rompiendo el principio de igualdad y equidad de género para el desempeño de los cargos públicos. Sin embargo, responde al principio de que el Presidente Municipal tiene la facultad de nombrar a quienes estarán al frente de cada dependencia del gobierno municipal.

Respecto a los tres últimos cargos desempeñados tanto en el sector público como en el privado, los titulares del municipio de Huehuetoca se han desempeñado en el sector público, no obstante, los titulares de la Secretaría del Ayuntamiento, Obras Públicas y Desarrollo Urbano, también lo hicieron en el sector privado. En cuanto al municipio de Apaxco, la mayoría de sus titulares han ejercido funciones en el sector público, salvo los que dirigen las dependencias de Desarrollo Urbano y de Ecología, los cuales sólo se han desempeñado en el sector privado; no obstante, el titular de Protección Civil lo ha hecho en ambos sectores; tal como se muestra en la tabla 2.



Tabla 2

Mencionaron que la antigüedad en los últimos tres cargos desempeñados por sector son:

Municipio	Huehuetoca		Apaxco		
	Cargo Actual	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
Secretario del Ayuntamiento	2016-2020	2002-2017	2017-2019		
Tesorera Municipal	2009-2018		2013-2015		
Director de Obras Públicas o equivalente	2017-2020	1999-2017	2012-2017		
Director de Desarrollo Económico o equivalente	2014-2020		2006-2012		
Director(a) de Desarrollo Urbano o equivalente	2019-2020	2015-2018			2015-2020
Director de Ecología o equivalente	2013-2020				2013-2017
Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil o equivalente	1997-2000		2018		2013-2017
	2016-2020				

En ambos municipios la experiencia en el sector público de parte de los titulares de las dependencias, les habrá de permitir un mejor desempeño en el desarrollo de sus funciones, pues la acumulación de conocimientos, debe contribuir a tomar mejores decisiones públicas.

Ahora, en cuanto al grado de escolaridad en ambos municipios, los titulares cuentan con estudios de licenciatura, maestría y otros como diplomados, cursos de actualización y certificación, así como estudios de nivel técnico. La mayoría de los servidores públicos poseen el nivel de licenciatura en las ramas de ciencias sociales, educación, contables, ingeniería, arquitectura y ciencias. En cuanto a posgrado, las especialidades son en educación, hacienda pública y administración pública. Respecto a otros, se tomaron en cuenta estudios técnicos en informática administrativa y urgencias médicas. Los diplomados y cursos de actualización, responden al tipo de funciones que desempeñan los titulares de las diferentes dependencias. (Véase tabla 3).

Tabla 3

Dijeron tener los siguientes grados de escolaridad cursados:

Grado	Ayuntamiento de Huehuetoca	Ayuntamiento de Apaxco	Total
Licenciatura	6	6	12
Maestría	2	1	3
Diplomado	3	2	5
Curso de Actualización	6	1	7
Otros	3	3	6

Nota: Los servidores públicos entrevistados cuentan con uno o más grados de escolaridad.



Tabla 4

Comentaron que su último grado de escolaridad es:

Grado	Ayuntamiento de Huehuetoca	Ayuntamiento de Apaxco	Total
<i>Licenciatura</i>	4	5	9
<i>Maestría</i>	2	1	3
<i>Otros</i>	1	1	2

Como puede observarse en la tabla 4, existen elementos suficientes de formación académica en los titulares de las dependencias municipales para asumir el papel de gerentes públicos para tomar decisiones. Estas decisiones se encuentran fundamentadas y respaldadas por su experiencia acumulada en los sectores público y privado. Por lo tanto, bajo la visión de la Nueva Gerencia Pública, deben demostrar en la ejecución de sus funciones, acciones encaminadas a ejecutar una planeación eficiente, eficaz y efectiva que contribuya al desarrollo municipal deseado.

Asimismo, los servidores públicos titulares de las diferentes unidades administrativas, poseen los elementos de formación académica necesarios para tomar decisiones públicas fundamentadas, sin embargo, se pudo localizar la existencia de formación adicional para mejorar su desempeño.

En este sentido, encontramos que en ambos casos de estudio, los titulares de las diferentes dependencias consideraron que su formación académica les ha permitido desempeñar sus funciones de manera suficiente, no obstante, requirieron formación adicional con el propósito de alcanzar resultados de mayor eficiencia y eficacia. Por otra parte, existe un segmento de los servidores públicos que en el desarrollo de sus funciones actuales, su formación académica no ha sido suficiente y han recurrido a una formación adicional para desempeñar el cargo. Asimismo, sólo un servidor público consideró que la formación académica que posee ha sido suficiente para el desempeño de sus funciones y no ha requerido formación adicional.

Como puede observarse en el párrafo anterior, casi la totalidad de los servidores públicos han recurrido a un proceso de formación académica adicional, lo que conlleva a entender que la administración pública se dirige hacia un sistema de mayor profesionalización. Por lo tanto, este tipo de sistema exige dentro de la disciplina, lo que se ha considerado como la especialización en



dependencias clave que tienen como finalidad una Nueva Gerencia Pública municipal de resultados como puede apreciarse en la tabla 5.

Tabla 5

Consideraron que su formación académica ha sido suficiente para desempeñar el cargo que actualmente ocupan, o han requerido de un periodo de formación adicional en la práctica:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Ha sido suficiente, por lo tanto, no he requerido formación adicional.</i>	1	7%
<i>Ha sido suficiente, pero he requerido formación adicional.</i>	10	71%
<i>Ha sido parcialmente suficiente y he requerido formación adicional.</i>	3	21%

Finalmente, este apartado concluye con la percepción que los servidores públicos tienen respecto a los planes de desarrollo municipal y que servirá como un preámbulo para analizar los resultados de las variables de investigación del presente caso de estudio.

La Nueva Gerencia Pública propone estudiar los planes de desarrollo como un instrumento de acción, que permitirá orientar las acciones del gobierno hacia resultados más concretos y productivos para atender eficiente y eficazmente las demandas sociales.

En este sentido, se pudo identificar que los titulares de las dependencias estudiadas consideraron mayormente que los planes de desarrollo municipal son instrumentos de acción; es decir, contribuyen al mejoramiento de la sociedad en la medida que se atienden y brindan soluciones a problemáticas colectivas. No obstante, existe un pequeño porcentaje de servidores públicos que consideran al plan de desarrollo municipal, ya sea como un documento administrativo o como un requisito burocrático. Al respecto, la Nueva Gerencia Pública asume una postura de desacuerdo, pues si los planes se elaboran bajo estas últimas dos premisas, entonces, se deja fuera la participación social para exponer su problemática común. Por lo tanto, los planes de desarrollo se traducirían en un instrumento que justificaría la ideología dominante y la visión personal de quienes encabezan los proyectos políticos y ejecutan acciones gubernamentales dentro del gobierno mismo. Es por ello que la trascendencia de impulsar un plan de desarrollo como un instrumento de acción, conlleva a promover y elevar la participación social para elaborar las políticas y acciones públicas que habrán de minimizar la problemática social, (Véase tabla 6).



Tabla 6

Consideran los planes de desarrollo municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Como un documento administrativo</i>	2	14%
<i>Como un requisito burocrático</i>	1	7%
<i>Como un instrumento de acción</i>	11	79%

A pesar de que la mayoría de los servidores públicos consideran el plan de desarrollo municipal como un instrumento de acción, el análisis de las siguientes variables de estudio proporcionarán información si los planes fueron elaborados bajo tal principio.

### **Medición y comparativa de la acción organizacional**

Debe recordarse que la acción organizacional fue definida con anterioridad como a aquellas implicaciones del plan de desarrollo municipal que, a manera de motor, en la organización de las dependencias municipales va más allá del seguimiento administrativo para alcanzar los objetivos y metas trazadas.

El presente apartado analiza los resultados de cinco variables orientadas a investigar el proceso y diseño del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), los insumos y equipo tecnológicos con los que contaban los ayuntamientos para la su elaboración, participación de los servidores públicos para un mejor funcionamiento de las dependencias, estructura orgánica interna para lograr los fines del Plan de Desarrollo Municipal y, el financiamiento y presupuesto asignados por dependencia para el cumplimiento de sus funciones y del PDM.

Derivado de lo anterior, los resultados obtenidos para identificar la aportación de la Nueva Gerencia Pública en la acción organizacional de los ayuntamientos estudiados, se registraron los siguientes resultados.



*Proceso organizacional*

Se hace referencia para identificar en las diferentes dependencias estudiadas, el proceso que llevaron a cabo en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y su impacto en las líneas de acción de los mismos. Para el análisis del presente apartado, se analizan los resultados obtenidos de las entrevistas de la tabla 7.

Tabla 7

Mencionaron que las adecuaciones de los procesos de las dependencias en función de las estrategias de los Planes de Desarrollo Municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Se buscan resultados que aporten al PDM, sin que para ello se hayan adecuado los procesos tradicionales</i>	1	7%
<i>Los procesos tradicionales de la dependencia fueron referenciados, de manera general, a las líneas estratégicas del PDM.</i>	6	43%
<i>Existe un proceso específico por cada una de las líneas estratégicas del PDM.</i>	3	21%
<i>Los procesos, además de corresponder plenamente a las líneas estratégicas del PDM, son flexibles en relación al cambio tecnológico y a contextos turbulentos.</i>	4	29%

Respecto a la adecuación del proceso emprendido por las dependencias en función de las estrategias del Plan de Desarrollo Municipal, el 43% de los titulares consideraron que las líneas estratégicas de los planes de desarrollo municipal fueron referenciadas de manera general. Es decir, no se consideró de manera puntual una relación entre las funciones de la dependencia y las acciones públicas a emprender para alcanzar resultados en los planes; por lo tanto, podemos decir que estos instrumentos de acción, poseen un cierto grado de desconocimiento funcional por parte de los titulares de las dependencias estudiadas.

Por otra parte, existe un 29% de servidores públicos que consideraron que los procesos para llevar a cabo una correspondencia entre las líneas de acción de los planes de desarrollo municipal y las funciones de sus unidades administrativas, son compatibles. Asimismo, manifestaron importante la flexibilidad en esta etapa, debido a los cambios tecnológicos y los contextos turbulentos, ya que la realidad se mantiene en un proceso de construcción permanente.



Es importante subrayar la existencia de que existe una consideración que requiere especial atención en cuanto a las líneas de acción de los planes de desarrollo municipal, las cuales fueron elaboradas para responder a un proceso específico; es decir, los resultados a alcanzar obedecen a acciones particulares. En este sentido, el 21% lo consideró así, por lo tanto, puede observarse como una herramienta de la Nueva Gerencia Pública, la toma de decisiones está encaminada a resolver problemas y situaciones específicos.

Como una observación adicional, se identificó que solamente el 7% de los titulares de las dependencias, consideraron que para aportar resultados a los planes de desarrollo municipal, no es necesario adecuar los procesos tradicionales, es decir, lograr la materialización de los objetivos sin que éstos correspondan a una línea de acción específica. En este sentido, podemos decir que existe un desinterés o desconocimiento por parte de los servidores públicos en considerar el Plan de Desarrollo Municipal, como un instrumento que permita llevar una dirección de las acciones gubernamentales conforme a una planeación estratégica.

Concluimos diciendo que existe una diversidad de apreciaciones por parte de los servidores públicos respecto a la ordenación de las líneas de acción y las funciones de las dependencias en la elaboración de los planes de desarrollo municipal. Algunos responden a la experiencia adquirida en la administración pública municipal, otros a una responsabilidad necesaria en el desempeño de sus funciones, pero existe una parte de servidores públicos que responde más a ejercer un cargo que a desempeñarlo.

#### *Insumos y equipo*

En este apartado se analiza si los ayuntamientos cuentan con los insumos y equipos tecnológicos necesarios para llevar a cabo el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal. Al respecto, podemos observar en la tabla 8 la existencia de cinco posibles aseveraciones a la variable planteada, obteniendo los siguientes datos.



Tabla 8

Consideran que las dependencias en las que actualmente se desempeñan, cuentan con los insumos y equipos tecnológicos para llevar a cabo el proceso organizacional de los Planes de Desarrollo Municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Se cuenta con los insumos y equipo tecnológico necesarios para mejorar los procesos de eficiencia gubernamental y cumplir con el PDM.</i>	4	29%
<i>Las demandas sociales dirigidas a las dependencias, requieren de un procesamiento de la información para su análisis y traducirse en soluciones públicas viables en el PDM.</i>	2	14%
<i>El uso de la tecnología permite la sistematización de la información y el proceso mismo de la gestión pública para el cumplimiento del PDM.</i>	2	14%
<i>Los insumos y equipo tecnológico solamente son considerados como el conjunto de herramientas relacionadas con la transmisión, procesamiento y almacenamiento digitalizado de la información para el cumplimiento del PDM.</i>	2	14%
<i>Los insumos y equipo tecnológicos contribuyen a reducir los tiempos, minimizar los costos y favorecer la calidad en la prestación de servicios y en el PDM.</i>	4	29%

En la presente tabla, se identificaron resultados similares en las diferentes respuestas proporcionadas por los representantes de las dependencias. En este sentido, llama la atención que las herramientas tecnológicas son consideradas necesarias para cumplir tanto con las funciones de la dependencia, como con los planes de desarrollo municipal.

La utilidad de los insumos y equipo tecnológicos para mejorar los procesos de eficiencia gubernamental y el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal; así como su contribución a la reducción de tiempos, minimización de costos y favorecer la calidad en la prestación de servicios, ocupan un 29%. Esto representa entre los servidores públicos, una gran importancia de contar con estas variables; sin embargo, podemos decir que un factor importante en el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, consiste en los resultados quienes representan las dependencias. En este sentido, la calidad de los insumos y equipos tecnológicos juegan un papel complementario, pues si los servidores públicos poseen las competencias necesarias para dar resultados, las herramientas pueden ser insuficientes para lograrlos. Es por ello que para conseguir la eficiencia en el desempeño de las actividades programadas en los planes de desarrollo municipal, se hace acompañar de los insumos y tecnologías adecuadas que permitan concretarla.





Por otra parte, tenemos un 14% de servidores públicos que consideran a los insumos y equipos tecnológicos como una herramienta de trabajo para la transmisión, procesamiento y almacenamiento digitalizado de la información para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal. Esto puede significar que para este sector, los planes son vistos como un documento administrativo por cumplir y que su materialización no está ligada necesariamente como un instrumento de acción.

Ahora, un 14% adicional de servidores públicos, consideran importante la sistematización de la información de las demandas sociales para su análisis y sus posibles soluciones públicas que den cumplimiento a los planes. Esto es importante porque las herramientas de la Nueva Gerencia Pública, contribuyen a tomar mejores decisiones públicas con información suficiente y de calidad. Aunque no se poseen los elementos en esta investigación para el tratamiento de la información por parte de los involucrados, podemos decir que las decisiones tomadas resolverán o minimizarán las situaciones no deseadas.

En cuanto a considerar que el uso de la tecnología permite la sistematización de la información y el proceso mismo de la gestión pública para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal, el 14% está de acuerdo con esta postura. En este sentido, el uso de las tecnologías sí contribuye a que la información sistematizada minimice los tiempos de respuesta. Por lo tanto, los ayuntamientos estudiados están considerando como parte necesaria para alcanzar resultados eficaces, que la gestión gubernamental debe estar en permanente modernización con el fin de transitar a una Nueva Gerencia Pública más eficiente.

Podemos decir que en ambos ayuntamientos, los titulares de las dependencias estudiadas consideran como un elemento importante los insumos y equipos tecnológicos, tanto para el procesamiento de la información que la dependencia genera, como para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal. Asimismo, la tecnología está siendo considerada como parte importante en el proceso gubernamental, a fin de que bajo las variables de estudio de la Nueva Gerencia Pública, éstas se convierten en herramientas tangibles para el desarrollo de las



funciones normativas, como para realizar análisis de la información y tomar decisiones públicas adecuadas a problemas sociales específicos.

*Personal ocupado*

Aquí se analiza el personal ocupado en las diferentes dependencias municipales estudiadas con el fin de identificar si los servidores públicos adscritos, son suficientes y adecuados para el mejoramiento en cuanto a las funciones de las unidades administrativas.

Es importante decir que los resultados obtenidos en esta variable, son la apreciación personal de cada uno de los entrevistados, lo que puede reflejar un criterio subjetivo respecto al desempeño del personal adscrito en cada una de las dependencias analizadas, (Véase tabla 9).

Tabla 9

Manifestaron que los servidores públicos municipales adscritos a sus dependencias, contribuyen al mejoramiento y funcionamiento adecuado de sus unidades administrativas:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>El personal adscrito se encuentra comprometido con la organización para lograr los objetivos y metas trazadas en el PDM.</i>	2	14%
<i>La formación del personal ha contribuido a mejorar la calidad en la atención, prestación y generación de servicios.</i>	2	14%
<i>Los servidores públicos adscritos han contribuido al mejoramiento de las funciones administrativas de la dependencia y a las del PDM.</i>	9	64%
<i>El personal de la dependencia está sujeto a ejecutar las instrucciones que se le indican y al cumplimiento del PDM.</i>	1	7%

De acuerdo a los resultados de la tabla anterior, se puede observar que el 64% de los titulares de las dependencias consideran que los servidores públicos adscritos, han jugado un papel de mejoramiento en cuanto a funciones administrativas y a los planes de desarrollo municipal. Esto conlleva a inducir que los servidores públicos pueden encontrarse en una situación de contar con los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, se identificó en páginas anteriores que los titulares de las dependencias consideraron tener los conocimientos necesarios para desempeñarse, además de requerir una formación adicional. Por lo tanto, una de las herramientas que la Nueva Gerencia Pública propone para tener una mayor eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, es la profesionalización del personal ocupado.



En cuanto a los resultados en donde se identifica que el personal se encuentra comprometido con la organización para el logro de los objetivos y metas trazadas en los planes de desarrollo municipal; así como la formación del personal ha contribuido a un mejoramiento en la calidad de la atención, prestación y generación de servicios, ocupan un 14%, respectivamente. En este sentido, los recursos humanos siguen jugando un papel importante en la gestión gubernamental, por lo tanto, la participación de los servidores públicos en el mejoramiento de la gestión se traduce en un elemento más de la Nueva Gerencia Pública. En consecuencia, la participación conjunta de quienes integran el personal ocupado por dependencias, promueve una interacción para buscar soluciones públicas que promuevan resultados eficaces.

Respecto a considerar que el personal de las dependencias debe estar sujeto a ejecutar las instrucciones que se le indican y cumplir con lo establecido en los planes de desarrollo municipal, el 7% muestra una actitud vertical que se acerca más a un esquema del modelo tradicional que al modelo de la Nueva Gerencia Pública.

Por lo tanto, se puede decir que la mayoría de los servidores públicos en los ayuntamientos analizados, juegan un papel de colaboración para emprender acciones que impulsen una gestión gubernamental más cercana a los principios que la Nueva Gerencia Pública promueve. Asimismo, se observa que los titulares de las dependencias se conducen bajo esquemas de participación internas en las que la toma de decisiones, poseen directrices horizontales de opinión cuando la dependencia en su conjunto deba dar resultados medibles.

### *Estructura organizacional*

Un papel importante dentro de la Nueva Gerencia Pública, lo juega la estructura que las organizaciones tienen para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones administrativas. En este sentido, revisaremos los resultados obtenidos de los ayuntamientos analizados, con el fin de identificar si las estructuras establecidas contribuyen a ejecutar eficientemente los planes de desarrollo municipal. En la siguiente tabla 10, podemos identificar los siguientes resultados.



Tabla 10

Señalaron que la estructura orgánica interna de las dependencias que representan para el desarrollo y desempeño de sus funciones, así como para lograr la parte que les corresponde en los Planes de Desarrollo Municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La estructura es adecuada y suficiente para cumplir con el desempeño de sus funciones y con el PDM.</i>	8	57%
<i>La estructura está diseñada con características gerenciales para proponer soluciones eficientes y resultados eficaces que den cumplimiento al PDM.</i>	2	14%
<i>La estructura se encuentra diseñada de manera empática entre las funciones normativas y los objetivos del PDM.</i>	2	14%
<i>Las funciones que desarrolla la dependencia ha presentado problemas de duplicidad con otras unidades administrativas para cumplir el PDM.</i>	1	7%
<i>Se posee una estructura adecuada al contexto y a las necesidades sociales para evitar la improvisación y la actuación subjetiva de los empleados públicos en la toma de decisiones.</i>	1	7%

En primer lugar, se puede ver que el 57% de los entrevistados consideró que la estructura que poseen sus dependencias es adecuada y suficiente para cumplir con el desempeño de sus funciones y con las de los planes de desarrollo municipal. En este sentido, utilizando las herramientas de la Nueva Gerencia Pública para impulsar esquemas administrativos acordes a la realidad prevaleciente, se define que existe una congruencia en la respuesta, pues se atiende a establecer una gestión eficiente y eficaz mejorando las estructuras sin llegar a su ensanchamiento. Por lo tanto, podemos considerar la existencia de una Nueva Gerencia Pública municipal congruente con las necesidades de cada municipio.

La suma de dos respuestas que dan como resultado un 28%, hacen referencia en cuanto a señalar que las estructuras existentes están diseñadas con características gerenciales para proponer soluciones eficientes y resultados eficaces para cumplir con los planes de desarrollo municipal (14%); así como considerar que las estructuras se encuentran diseñadas de manera empática entre las funciones normativas y los objetivos de los planes de desarrollo municipal (14%). Esto se interpreta en que los titulares de las dependencias, de acuerdo a la formación adicional recibida para el desempeño de sus cargos, responden a estas premisas para estar en condiciones de proponer soluciones a problemas públicos. Asimismo, existe una clara respuesta en este sentido para decir que la alineación entre el deber ser en un sentido normativo y planificado, responde a una simplificación para ejecutar acciones en ambos sentidos. Por lo tanto, esta relación permite



tener una planeación municipal estratégica que teóricamente evitará duplicidad de resultados en la mayoría de las dependencias.

Por otra parte, existe un 7% de titulares que consideraron que las funciones de sus unidades administrativas presentan problemas de duplicidad con otras dependencias. En este sentido, el problema puede estar ubicado en el contenido del Bando Municipal, pues es el primer instrumento normativo que regula de manera específica las funciones internas de los ayuntamientos.

En cuanto a considerar que se posee una estructura adecuada al contexto y a las necesidades sociales para evitar la improvisación y la actuación subjetiva de los empleados en la toma de decisiones, el 7% asume esta respuesta. En tal sentido, existe una mezcla del modelo burocrático y de la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, esta situación se considera aceptable, pues la Nueva Gerencia Pública propone ese equilibrio necesario para desarrollar las nuevas potencialidades sin llegar a eliminar las propuestas del modelo burocrático que dan resultados y que son funcionales. En otras palabras, existe una delimitación regulada.

Por lo anterior, podemos decir que la estructura organizacional responde mayormente a las herramientas de la Nueva Gerencia Pública en cuanto a la adecuación y suficiencia para el desempeño de funciones y el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal. Asimismo, esta estructura también responde a un contexto determinado y a una visión de gobierno que, en el mayor de los casos, puede estar orientado a proyectos de gobierno o personales de mediano plazo.

### *Financiamiento*

Este subtema juega un papel importante dentro del análisis de la Nueva Gerencia Pública, en el sentido de establecer un gobierno de resultados basado en un presupuesto determinado. El financiamiento lo podemos concebir, para nuestro caso de estudio, como una herramienta que



permite de acuerdo a los recursos económicos disponibles, el logro parcial o total de los planes de desarrollo municipal.

En la siguiente tabla 11, se puede observar la percepción que los diferentes titulares de las dependencias tienen respecto a la importancia en la asignación de recursos para proyectar las actividades necesarias que justifiquen la realización de las líneas de acción de los planes de desarrollo municipal.

Tabla 11

Expresaron que el financiamiento o presupuesto asignado a sus dependencias está adecuadamente vinculado a las metas de los planes de desarrollo municipal o al desarrollo de sus funciones:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>El financiamiento está diseñado para atender a la sociedad oportunamente en sus necesidades y demandas al PDM.</i>	8	57%
<i>Los recursos financieros llegan a ser uno de los principales problemas en el ejercicio de la dependencia y el cumplimiento del PDM.</i>	5	36%
<i>La dependencia resuelve las necesidades colectivas a través de la gestión de recursos que le permitan a la organización obtener la credibilidad de la ciudadanía.</i>	1	7%

Se observa que el 57% de los servidores públicos consideran que el financiamiento está diseñado para atender a la sociedad oportunamente en sus necesidades y demandas en los planes de desarrollo municipal. En este sentido, es importante mencionar que los recursos económicos en la planeación municipal deben estar sujetos a una planeación, presupuestación y programación basada en resultados. Es decir, se planea y programa de acuerdo a una presupuestación monetaria, sin embargo, en muchos de los casos ésta se ve rebasada por la disponibilidad y liquidez de efectivo.

En este sentido, debe señalarse que es necesario que los titulares de las dependencias posean las bases teóricas para la generación de diagnósticos estratégicos, pues la sobrevaloración de la disposición de los recursos económicos puede llegar a ser infortunado, ya que la capacidad recaudatoria municipal depende del diseño de políticas que permitan la captación de ingresos. Además de este tipo de acciones hacendarias, es menester contemplar la transformación de agentes externos en los municipios, pues los recursos económicos de carácter federal y estatal, dependen de los criterios económicos de los diferentes órdenes de gobierno para el cumplimiento



de sus respectivos planes de desarrollo, en función de lo que programe y ejecute el orden de gobierno municipal.

En cuanto al criterio de que los recursos financieros llegan a ser uno de los principales problemas en el ejercicio de la dependencia y el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal, esta postura la asume un 36%. En tal sentido, las principales razones por las cuales se presenta este tipo de situaciones no deseadas, son el desconocimiento por parte de los servidores públicos que realizan la programación y la escasa participación de los titulares en el involucramiento de la planeación de actividades. Los resultados, como es lógico son adversos; pues en muchos de los casos la planeación, programación y presupuestación, se realiza sin consultar las líneas de acción establecidas en los planes de desarrollo municipal. Por lo tanto, la dependencia encargada en la asignación de recursos y los intereses de quienes encabezan el proyecto de gobierno, pueden estar distantes del contenido de los planes y de las funciones de las dependencias ejecutoras.

Por otra parte, sólo el 7% considera el acto de gestionar los recursos necesarios para resolver necesidades colectivas que le retribuyan a la organización la credibilidad social. En este sentido, la gestión gubernamental pasa a un segundo plano, pues se carece de una visión de planeación y se observa un marco de actuación que responde más de una manera reactiva, pues el proceso de planeación y la elaboración de diagnósticos estratégicos, se perciben como ausentes.

Podemos decir que en este análisis de la variable del financiamiento, la mayoría de las dependencias de los municipios estudiados coinciden en seguir un proceso de planeación, programación y presupuestación de acuerdo al contenido de los planes de desarrollo municipal. Asimismo, también es importante mencionar que el mayor de los problemas financieros puede estar ubicado en la asignación y distribución de recursos por parte de la Tesorería municipal. En tal sentido, los proyectos de presupuesto pueden carecer de flexibilidad por situaciones turbulentas de carácter económico y que no fueron previstas, ocasionando un recorte y reajuste presupuestal que afecta el cumplimiento de las líneas de acción de los planes para el ejercicio fiscal correspondiente.



## **Medición y comparativa de los compromisos negociados con la sociedad**

Como se vio en el capítulo 1, los compromisos negociados con la sociedad son aquellos en los que existe una correspondencia entre las estrategias del plan de desarrollo municipal, con un claro énfasis en el proceso de elaboración y los insumos sociales de discusión, negociaciones y compromisos entre la organización pública y los sectores de la sociedad.

Al respecto, los elementos que se analizarán en este subtema corresponden a la discusión comunitaria inicial, discusión temática o sectorial inicial, negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno, compromiso social inicial y, compromiso gubernamental inicial.

Todos estos elementos tienen como finalidad identificar las formas o acciones que los titulares de las dependencias estudiadas tomaron en cuenta para atender en el proceso mismo de gestión, las resoluciones a las acciones colectivas planteadas a los gobiernos municipales. Asimismo, los resultados obtenidos de las entrevistas, pretenden brindar desde la visión de los gobiernos actuales, si la Nueva Gerencia Pública aporta las herramientas necesarias para la planeación municipal.

### *Discusión comunitaria inicial*

Para iniciar el análisis respectivo, debemos recordar que se entiende como discusión comunitaria inicial al proceso de discusión y consenso comunitario primario para la formulación de planteamientos que requieren una respuesta por parte de la autoridad gubernamental.

En este sentido, partimos de los primeros acuerdos que los individuos toman respecto a la problemática social que afecta el desarrollo de sus localidades, ya que se encuentran en una situación en la que requieren de soluciones por parte del gobierno.





El planteamiento de los problemas sociales comunitarios no solo debe estar situado en la parte que busca una solución del orden de gobierno respectivo, sino también en las prácticas sociales que pueden otorgar alternativas de solución a los problemas planteados.

En este sentido, la participación social y el planteamiento en la definición de los problemas comunitarios, requieren de una elección de alternativas que mejor atiendan la solución a los problemas. En tal situación, la participación social y la intervención del aparato gubernamental al respecto, brindan una serie de planteamientos en las que se definen las formas de encontrar las soluciones correspondientes. Por lo tanto, los titulares de las diferentes dependencias analizadas al respecto, consideraron de acuerdo a la tabla 12, las siguientes alternativas.

Tabla 12

Los titulares de las dependencias, expresaron atender la participación social inicial para la implementación de acciones públicas a los problemas sociales:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La ciudadanía acude a realizar el planteamiento de su problemática común y deja a la autoridad gubernamental tomar las decisiones correspondientes.</i>	2	14%
<i>Se genera una mesa de discusión entre el sector social afectado para tomar acuerdos iniciales conjuntos que soluciones la problemática planteada.</i>	8	57%
<i>Se promueve la participación social primaria y se atienden los problemas públicos con propuestas de solución anticipadas.</i>	3	21%
<i>Se actúa conforme a lo programado en el PDM.</i>	1	7%

El 57% de los titulares de las dependencias municipales que consideran atender la participación social bajo el esquema de generar mesas de discusión entre los sectores sociales afectados para tomar acuerdos conjuntos que contribuyan a la solución de la problemática planteada, responde a un esquema negociación. En este sentido, los acuerdos generados se presentan en un marco de actuación competencial, pues la solución parcial o total de los problemas sociales comunes, dependerán del acuerdo alcanzado en dichas mesas establecidas. En esta concepción de solución de problemas, las líneas de acción establecidas en los planes de desarrollo municipal dejan de ser importantes para los tomadores de decisiones.

Respecto al 21% de los servidores públicos que consideran importante promover la participación social primaria y atender los problemas públicos con propuestas de solución anticipadas, se



observan dos visiones: la primera de ellas radica en las acciones consideradas en los planes de desarrollo municipal y, la segunda, en atender los problemas sociales en cuanto se identifica su gestación. En tal situación, promover la participación primaria para el cumplimiento de acciones contempladas en los planes de desarrollo municipal, responde a una legitimación de los procesos. En tanto, promover la participación una vez identificada su gestación y anticiparse a las soluciones, se orienta a la estabilidad social. En ambos casos, las acciones emprendidas responden al uso de herramientas de la Nueva Gerencia Pública que contribuyen a tomar decisiones públicas de carácter incremental-racional.

En cuanto al 14% de los entrevistados que consideran que la ciudadanía acude a realizar el planteamiento de su problemática común para dejar en la autoridad gubernamental la toma de decisiones correspondientes, se orienta a una participación limitada de la sociedad, pero consciente en el sistema competencial normativo. En este sentido, podemos pensar que la sociedad manifiesta un desinterés de involucrarse en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas comunitarios; sin embargo, el planteamiento se convierte en la materia prima para que la organización pública actúe en solucionar los problemas públicos conforme a su marco normativo y competencial.

Respecto al 7% de los titulares de las dependencias que consideran actuar conforme a lo programado en los planes de desarrollo municipales, asumen la postura inicial del objeto de estudio al considerarlos como un instrumento de acción. En tal sentido, los planes de desarrollo municipal contienen acciones anticipatorias que darán respuesta oportuna a problemáticas sociales específicas, por lo tanto, los diagnósticos temáticos y los resultados de los diferentes mecanismos de participación social implementados en su elaboración, justifican la respuesta al respecto.

Finalmente, decimos que se considera importante generar mecanismos de participación social para tomar acuerdos en la implementación de soluciones a problemas comunes. No obstante, la actuación de la organización gubernamental de anticiparse a desarrollar alternativas de solución a las problemáticas sociales, también contribuye a alcanzar un gobierno eficaz.



*Discusión temática o sectorial inicial*

Retomando que la discusión temática o sectorial inicial se refiere a las propuestas identificadas como necesidades comunes surgidas en las sociedades civiles primarias que deben trascender a un plano de mayor formalidad en el ámbito público. La tabla 13, presenta los resultados considerados por los servidores públicos entrevistados, como las diferentes formas de abordar el tema.

Tabla 13

Los titulares de las dependencias, consideraron necesario llevar a cabo mecanismos de participación social con sus diferentes sectores para identificar sus principales demandas y tomar acuerdos para abordarlos en los planes de desarrollo municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La sociedad civil se organiza a través de grupos reducidos de personas, no es necesario tomar acciones.</i>	2	14%
<i>Existen problemáticas sociales que sólo afectan a un sector de la población, entonces las medidas de solución son emergentes.</i>	1	7%
<i>La dependencia genera propuestas de solución integrales que atienden y benefician solamente a aquellos sectores agrupados.</i>	2	14%
<i>Se atienden los problemas públicos de forma que la participación social se mantenga controlada para que las gestiones se puedan cumplir.</i>	7	50%
<i>Se revisaron las funciones generales de la dependencia y se programaron metas para ser incluidas en el PDM, sin llevar a cabo mecanismos de participación.</i>	1	7%
<i>Sin respuesta</i>	1	7%

Como puede observarse en la definición de la presente variable, la sociedad plantea formalmente sus demandas a la organización pública que tiene la capacidad de resolver la problemática social, esto es, pasar de un listado de problemas públicos a una identificación prioritaria de las demandas.

En este sentido, el 50% de los servidores públicos entrevistados consideró atender los problemas públicos para que la participación social se mantuviera controlada y poder cumplir las gestiones. Aquí se observa una situación de limitar la acción colectiva en el planteamiento de demandas sociales para que las dependencias tengan la capacidad de controlar situaciones de ingobernabilidad. Por lo tanto, se aprecia una situación fuera de lugar de los principios de la



Nueva Gerencia Pública, pues la toma de decisiones no está en función de limitar la participación social, sino que es la participación social la que promueve tomar decisiones públicas.

Por otra parte, las acciones que consideran que la sociedad se civil se organiza a través de grupos reducidos de personas y no existe la necesidad de tomar acciones; así como de retomar que las dependencias generan propuestas de solución integrales que atienden y benefician solamente a aquellos grupos organizados, suman un 28%. En este sentido, dichas acciones respecto a su tratamiento en los planes de desarrollo municipal generan una situación de porcentaje considerable, pues los mecanismos de participación mencionados conducen a situaciones de discriminación parcial. Es decir, existe una polarización en la conceptualización de los mecanismos de participación social, ya que se observa una actuación de los titulares de las dependencias conforme a una visión personal.

En referencia a que solamente el 7% consideró que se revisaron las funciones generales de las dependencias y se programaron metas para ser incluidas en los planes de desarrollo municipal, sin llevar a cabo mecanismos de participación; reflejan una forma parcial de aplicación de la Nueva Gerencia Pública. En este sentido es válido hacer el ejercicio en mención, sin embargo, la participación es esencial para el desempeño de la gestión gubernamental en la planeación municipal, ya que retroalimenta la información para tomar mejores decisiones públicas.

Por otra parte, existe un 7% de servidores públicos que no concordó con las posibles respuestas de participación temática, esto puede interpretarse a una apreciación personal de la definición de la variable estudiada.

Finalmente, podemos decir que la variedad de concebir los diferentes mecanismos de participación social para la identificación de demandas y toma de acuerdos para ser incluidos en los planes de desarrollo municipal, están orientados a los diferentes contextos que prevalecen en los municipios estudiados. Además, las funciones que desarrollan cada una de las dependencias analizadas y la forma en que, de acuerdo a sus atribuciones normativas ejecutan los problemas



sociales a atender, pueden ser el resultado de la influencia que la experiencia de los servidores públicos aporta.

*Negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno*

Se considera que las negociaciones iniciales de coparticipación sociedad-gobierno son las acciones emprendidas por la organización pública de carácter colectivo, que pueden tener un valor agregado al beneficiar no sólo a quien negocia y solicita, sino también a quienes se mantienen ajenos al proceso.

Al respecto, en la tabla 14 se observan porcentajes relativamente considerables que muestran la forma en que los servidores públicos municipales definen la manera de llevar a cabo estos mecanismos de negociación y coparticipación.

Tabla 14

Consideraron que sus dependencias aplican mecanismos de negociación para generar una coparticipación entre sociedad y gobierno y cumplir con el plan de desarrollo municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Se han implementado mecanismos de negociación sólo en los casos donde la gestión pública considera necesario.</i>	2	14%
<i>Las necesidades sociales que son canalizadas a la dependencia, se atienden conforme a las capacidades administrativas y normativas permisibles.</i>	9	64%
<i>El PDM ya contiene los mecanismos de participación social, por lo tanto, la dependencia sólo atiende aquellas situaciones especiales o emergentes.</i>	3	21%

En primer lugar, la participación social en la discusión de problemas comunes, genera una situación de acercamiento entre los diferentes sectores para demandar ante la organización pública, la solución a los problemas identificados como prioritarios. En tal situación, decimos que la coparticipación inicial entre sociedad y gobierno genera como resultado una distribución de los beneficios, en otras palabras, la creación de bienes públicos no excluyentes y no rivales.

En tal sentido, los planes de desarrollo municipal juegan un papel importante como instrumentos de acción, debido a que las tareas proyectadas pretenden satisfacer demandas sociales



prevalecientes en un entorno y contexto determinados. Ante tal situación, el 64% de los titulares municipales expresaron que las necesidades sociales que son canalizadas a las dependencias correspondientes, son atendidas conforme a las capacidades administrativas y normativas permisibles. Al respecto, se detecta una situación limitada de los mecanismos o instrumentos administrativos necesarios para implementar acciones que solucionen las problemáticas planteadas. Al mismo tiempo, el marco normativo restringe el espectro de actuación de los gobiernos municipales, pues la delimitación de funciones de los órdenes de gobierno, dificulta la ejecución prioritaria de los recursos (financieros) que pudieran ser necesarios para atender problemas que requieren soluciones prontas. Además, una limitante más en este sentido, es la rigidez que existe en los planes de desarrollo municipal al promover su cumplimiento si no existen los respectivos dictámenes de reconducción.

En otro orden de ideas, el 21% de los servidores públicos consideraron que los planes de desarrollo municipal ya contienen los mecanismos de participación social, por lo tanto, las dependencias sólo atienden aquellas situaciones especiales o emergentes. En tal sentido, los planes de desarrollo de los municipios de Huehuetoca y Apaxco, sólo expresan los mecanismos implementados para identificar las problemáticas sociales correspondientes, pero no contienen las formas de participación social en el enriquecimiento del instrumento en comento. Por lo tanto, este porcentaje de servidores públicos desconoce el contenido de los planes de desarrollo municipal en el tema analizado, su actuación es de manera emergente, pues se dista mucho de una planeación estratégica que prevea situaciones turbulentas.

En cuanto al 14% que concibe que las dependencias municipales sólo implementan mecanismos de negociación en casos que la gestión pública considera necesarios; remite a considerar que los gobiernos municipales actúan conforme a una sociedad demandante y activa, sin resultados precisos. En tal sentido, esto conlleva a pensar que las dependencias municipales estudiadas no cuentan con acciones estratégicas ante situaciones turbulentas de participación social. Por lo que su actuación responde a situaciones no deseadas que rompen la estabilidad administrativa y política. Esto implica que el sector estudiado de los servidores públicos que asumen esta postura,



carece de herramientas estratégicas para la toma de decisiones, por lo que la Nueva Gerencia Pública en tal sentido, se encuentra ausente.

Podemos concluir que las negociaciones iniciales en esta variable de análisis se encuentran en un escenario poco favorable para las partes involucradas; por una parte, la sociedad no va a encontrar eco a sus demandas sociales ante el gobierno municipal; por otra, los gobiernos estudiados no tienen esquemas o medidas que permitan generar las políticas de coparticipación sociedad-gobierno para encontrar soluciones eficientes a una variedad de problemas. En tal sentido, los planes de desarrollo municipal más que un instrumento de acción, se convierte en una guía de actividades predecisorias.

*Compromiso social inicial*

Se entiende como la canalización de las necesidades colectivas ante las diferentes instituciones gubernamentales para obtener como resultado un compromiso consensado. Es decir, la puesta en marcha inicial ante la organización pública de los problemas colectivos que demandan ser atendidos y, que les permita a los diferentes sectores sociales, establecer los distintos lazos de comunicación para su seguimiento.

Al respecto, la tabla 15 muestra las diferentes formas que los titulares de las dependencias consideran son las más adecuadas y que contribuyen a establecer esos lazos de comunicación, para ser atendidos los compromisos iniciales con la sociedad.

Tabla 15

Expresaron que la forma de conducirse de su dependencia para llegar a establecer un compromiso inicial con la sociedad:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Se han considerado establecer puntos de convergencia para encontrar soluciones conjuntas a la problemática social.</i>	3	21%
<i>Se actúa de manera anticipatoria ante los diferentes problemas que envuelven a la sociedad para generar soluciones eficaces que generen confianza con la sociedad.</i>	3	21%
<i>La organización pública ha sido considerada como sensible, por lo tanto, seguirá actuando de manera previsible en la solución y atención de los problemas y asuntos públicos.</i>	4	29%
<i>La dependencia privilegia el diálogo con la sociedad para la construcción de</i>	3	21%



---

*programas que resuelvan sus necesidades.*

*Los espacios de participación social, concretan la edificación de la responsabilidad del gobierno interno y externo de los involucrados, según los compromisos asumidos.*

1

7%

---

En primer lugar, se observa que el 29% de los servidores públicos consideran que los gobiernos municipales son sensibles y seguirán actuando de manera previsible en la solución y atención de los problemas y asuntos públicos. En este sentido, la problemática social juega un papel importante, pues permite bajo los principios de la Nueva Gerencia Pública, realizar los diagnósticos estratégicos para que, en función de los resultados obtenidos, se diseñen acciones colectivas de resolución. Por otra parte, la creación de análisis situacionales estará referenciada por la utilización de estudios posdecisorios, pues permite utilizar la herramienta retrospectiva de situaciones dadas.

Atención especial merecen tres formas de conducirse las dependencias para establecer los compromisos iniciales con la sociedad. Estas formas son: establecer puntos de convergencia para encontrar soluciones conjuntas a la problemática social; actuar de manera anticipatoria ante los diferentes problemas que envuelven a la sociedad para generar soluciones eficaces que generen confianza con la sociedad y; privilegiar el diálogo con la sociedad para la construcción de programas que resuelvan sus necesidades; todas con un 21% respectivo.

Esto es importante porque las tres variables encierran 2 componentes. El primero de ellos consiste en privilegiar la interacción entre sociedad y gobierno, es decir, el diálogo; el segundo hace referencia a una situación de previsión, en donde los gobiernos actúan en función de mantener la gobernabilidad. En términos de la Nueva Gerencia Pública, estos elementos están proporcionando a los titulares de las dependencias las herramientas necesarias para tomar decisiones racionales que conduzcan a mantener un gobierno efectivo y legitimado.

En cuanto a considerar que las dependencias abren los espacios de participación social para concretar la edificación de la responsabilidad del gobierno interno y externo de los involucrados, según los compromisos asumidos, representa el 7%. En tal sentido, este elemento es importante porque asume que la actuación del gobierno municipal se conduce no solamente por la parte





normativa, sino que las necesidades sociales contribuyen a la actuación gubernamental para ser efectivos. Es decir, que en función de los compromisos iniciales plasmados en los planes de desarrollo municipal, se está cumpliendo en este sentido con las recomendaciones que la Nueva Gerencia Pública asume como herramientas para la toma de decisiones.

Podemos concluir que las dependencias asumen un papel abierto para escuchar y diseñar acciones o políticas que respondan a la resolución de problemas sociales que requiere un consenso para alcanzar resultados favorables. Es este sentido, la Nueva Gerencia Pública en cuanto a los compromisos iniciales con la sociedad, establece lineamientos que permitan ser a los gobiernos municipales más eficientes, efectivos y legitimados, pues las dependencias analizadas consideraron actuar en tal sentido.

#### *Compromiso gubernamental inicial*

Se define como la interacción de las organizaciones públicas con los diferentes sectores de la sociedad que conllevan a diseñar e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas y sus resultados.

En este apartado tenemos la forma en que los gobiernos municipales abordan y asumen la manera de implementar soluciones públicas a través de mecanismos que garanticen, dentro de los planes de desarrollo municipales, acuerdos gubernamentales con la sociedad civil con el fin de que los compromisos lleven un seguimiento. Asimismo, se toman en cuenta instrumentos administrativos que permitan llevar a cabo los procesos para dar como resultado gobiernos efectivos.

En la tabla 16, se pueden apreciar las principales afirmaciones que los titulares de las dependencias analizadas consideraron las mejores formas de dar cumplimiento a los acuerdos gubernamentales.



Tabla 16

Manifestaron que las principales soluciones públicas implementadas por su dependencia para dar cumplimiento a los acuerdos gubernamentales con la sociedad que hayan sido asentados en los planes de desarrollo municipal:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La dependencia es responsable de atender y dar soluciones a las demandas sociales, por lo tanto, asume como compromiso el cumplimiento de las mismas.</i>	6	43%
<i>La dependencia lleva a cabo una interacción con la sociedad civil para implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas y sus resultados.</i>	2	14%
<i>Se han implementado acciones para atender y mejorar los procesos bajo las mejores prácticas administrativas para dar cumplimiento al PDM.</i>	6	43%

Como lo muestra la tabla anterior, se puede apreciar que existen dos variables que en conjunto suman el 86% de las formas para dar cumplimiento a los acuerdos gubernamentales iniciales. La primera de ellas con un 43%, considera que las dependencias son responsables de atender y dar soluciones a las demandas sociales, asumiendo como compromiso el cumplimiento de las mismas. La segunda con un porcentaje igual a la anterior, está orientada a que las dependencias implementan acciones para atender y mejorar los procesos bajo las mejores prácticas administrativas, para dar cumplimiento a los planes de desarrollo municipales.

La primera variable permite tomar en cuenta que para las dependencias administrativas municipales, es importante cumplir los compromisos asumidos con los diferentes sectores sociales para encontrar soluciones acordes a la problemática planteada. En tal situación, la Nueva Gerencia Pública utiliza esta variable de compromisos iniciales gubernamentales con el fin de que los gobiernos gocen de acciones que los conviertan en ser efectivos y por ende legitimados. Por lo tanto, la suma de estos resultados estaría haciendo de los gobiernos municipales estudiados, que la Nueva Gerencia Pública se encuentre presente para la atención inmediata en el análisis de soluciones públicas y su posterior toma de decisiones por quienes están facultados para ello.

En cuanto al segundo elemento o variable, se concibe que las dependencias actúen situaciones emergentes conforme al diseño de aquellas prácticas administrativas que han dado resultado para cumplir; es decir, se atiende al procedimiento. Tal situación se transforma en un componente que



trata de orientarse al cumplimiento de lo estipulado en los planes de desarrollo municipal, situación que deja ver que se tomó en cuenta la realización de las líneas de acción en función de situaciones específicas. En este sentido, estamos ante un análisis estratégico del contexto que se traduce en un diagnóstico para tomar decisiones públicas en un sentido de predecisiones y posdecisiones.

Por otra parte, un 14% considera que las dependencias llevan a cabo una interacción con la sociedad civil para la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas y sus resultados. En este sentido, se puede observar que existe un conocimiento sustentado de ejercicios de planeación estratégica, pues al tomar decisiones quienes están al frente de las dependencias, se encuentran dando cumplimiento a principios de gobiernos efectivos. Es decir, que una vez tomadas las decisiones por quienes se encuentran en un papel político, los gerentes públicos desarrollan acciones que permitan el cumplimiento gubernamental inicial, con el fin de que las soluciones públicas puedan generar legitimidad de las acciones emprendidas y acordadas.

Podemos decir que en materia de las variables estudiadas, existe una visión clara de las dependencias municipales para atender las demandas sociales en una forma en que la sociedad concibe a las instituciones gubernamentales como las instancias para ello.

En este sentido, al concebir como un compromiso social el cumplimiento de acuerdos, la interacción entre gobierno y sociedad civil y, cumplir con lo estipulado en los planes de desarrollo municipal, muestran que los principios de la Nueva Gerencia Pública se enmarcan en un escenario para la toma de decisiones que conlleven a la efectividad gubernamental.

Asimismo, las decisiones públicas por asumir o tomadas como la mejor de las diferentes alternativas para atender la problemática social, se convierte en una herramienta de eficacia que retribuye legitimidad hacia la gestión gubernamental.



Por lo tanto, la participación de la sociedad ante los gobiernos municipales estudiados, se traduce en un esquema de influencia para el diseño de políticas y programas que solucionen problemas y asuntos públicos comunes.

### **Medición y comparativa de la flexibilidad de los procesos**

Recordemos que la flexibilidad de los procesos en los planes está orientada a atender correcciones que a partir de nuevos acuerdos, aseguren el impacto de las estrategias implementadas por la organización pública a fin de mantener o recuperar la efectividad gubernamental.

Al respecto, se analizarán los componentes que integran la variable de estudio compuesta por la discusión comunitaria permanente, discusión temática o sectorial permanente, negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno, compromiso social permanente y, compromiso gubernamental permanente.

Los componentes mencionados están representados por la configuración de cinco tablas que rescatan las percepciones que los servidores públicos municipales de los ayuntamientos estudiados, conciben como mejores alternativas de actuación al respecto. Asimismo, el tratamiento de la información, obedece a identificar cierto grado de presencia de las herramientas que la Nueva Gerencia Pública propone para encontrar mejores soluciones a problemas y asuntos públicos que emergen de la sociedad.

#### *Discusión comunitaria permanente*

El presente apartado comprende como discusión comunitaria permanente a los diferentes sectores sociales que mantienen los acuerdos negociados vigentes según la necesidad y prioridad de los mismos. En esta situación, la participación comunitaria inicial jugó un papel determinante para que en esta etapa permanente, los acuerdos alcanzados giren alrededor del eje comunitario denominado participación social.



Es así que ante un contexto y entorno social cambiantes, existe la necesidad de que los gobiernos municipales implementen acciones que contribuyan a la solución de nuevos problemas colectivos que pueden tener grados de complejidad diferentes. Por lo tanto, la actuación oportuna de las organizaciones públicas para atender las demandas sociales permanentes, requieren de mecanismos que proporcionen alternativas de atención social ante lo planteado en los planes de desarrollo municipal.

En la tabla 17 se pueden apreciar las diferentes formas administrativas que adoptan las dependencias municipales para actuar, según la situación social que se presente, emprenden acciones de discusión comunitaria permanente que tengan injerencia en los planes de desarrollo municipales.

Tabla 17

Expresaron que la realidad social es cambiante y surgen nuevas necesidades sociales para ser atendidas por el gobierno municipal, hasta este momento, los mecanismos de discusión comunitaria permanente que mantienen en su dependencia para alcanzar lo establecido en los planes de desarrollo municipal son:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La dependencia se caracteriza por ser flexible adaptándose al contexto para mantener el contacto con la sociedad que demanda mayor calidad en los servicios.</i>	5	36%
<i>Existe el propósito de atender las demandas sociales y encontrar soluciones que permitan a la organización pública mantener la gobernabilidad en el territorio.</i>	5	36%
<i>Los diferentes sectores de la sociedad civil se organizan y generan una permanente comunicación con la institución gubernamental para tomar acuerdos.</i>	3	21%
<i>Los habitantes acuerdan las acciones gubernamentales que deben emprenderse en sus localidades para que el gobierno las incluya en el PDM.</i>	1	7%

Como se observa en la presente tabla, los servidores públicos adoptaron dos posturas que dieron como resultado un porcentaje igual en cuanto a las formas de generar mecanismos de discusión comunitaria permanente. En este sentido, las dos posturas en comento, cada una con el 36% respectivamente, hacen referencia a una adaptación de las dependencias para atender a la sociedad en sus problemas públicos y elevar la calidad en la generación de servicios; así como mantener la gobernabilidad municipal a través de la solución oportuna a las demandas que la sociedad plantea. Esta suma de variables del 72%, implica que existe una preocupación por parte de las organizaciones públicas para ser eficientes y eficaces, pero estos resultados deben generar



al mismo tiempo, una legitimación de las acciones públicas emprendidas. Por lo tanto, decimos que los mecanismos implementados sirven como medios para que los planes de desarrollo municipal, cumplan la función de tener una gestión gubernamental efectiva.

En cuanto al 21% de servidores públicos que consideran que los diferentes sectores de la sociedad civil se organizan para generar una comunicación permanente con la institución gubernamental para tomar acuerdos, implica también una situación de cesión recíproca. En este sentido, es importante decir que las relaciones entre sociedad y gobierno para generar proyectos que queden asentados en las líneas de acción de los planes de desarrollo municipal, son necesarias. Pues al estar en condiciones de construir acuerdos para el cumplimiento de compromisos, las partes involucradas llegan a ser predeterminantes, ya que el grado de cesión de uno es el mismo grado de beneficio del otro. Por lo tanto, el grado y calidad de organización social, será el grado de influencia en las organizaciones gubernamentales para generar situaciones flexibles en la toma de decisiones públicas a favor de los diferentes sectores sociales.

Finalmente, el 7% consideró que los habitantes acuerdan las acciones gubernamentales que deben emprenderse en sus localidades para que los gobiernos las incluyan en sus planes de desarrollo municipal. En tal caso, se ubican en una situación del deber ser, pues quienes integran y conforman los diferentes sectores sociales y quienes conocen las necesidades prioritarias, en muchos casos su participación directa es limitada.

En tal sentido, los planes de desarrollo municipal carecen de esos mecanismos, pues no existen formas de participación directa escritas en los planes. La participación inicial al respecto, se vio cuando los planes fueron inicialmente elaborados. Por lo tanto, podemos decir que el mecanismo más inmediato para generar una discusión comunitaria permanente, es a través del ejercicio del artículo 8 de la Constitución federal, así como las posibilidades de comunicación que existan con sus autoridades auxiliares.

Podemos concluir que los servidores públicos entrevistados han considerado que bajo el principio de flexibilidad en los planes de desarrollo municipal, se puede mantener la estabilidad social en el



territorio municipal y aumentar las condiciones sociales para generar una percepción colectiva de gobiernos efectivos. Sin embargo, la consideración de una sociedad civil organizada puede influir en la toma de decisiones gubernamentales, pues la presión social en el incumplimiento de problemas públicos, trae una deslegitimación del quehacer gubernamental.

*Discusión temática o sectorial permanente*

Como se ha definido ya con anterioridad, se entiende como discusión temática o sectorial permanente a aquella acción que se desarrolla de manera focalizada y orientada a problemas públicos más concretos, es decir, a la precisión de problemas públicos.

En el análisis del presente apartado revisaremos los resultados que la tabla 18 recopila como las principales visiones que los titulares de las dependencias estudiadas, consideraron como más relevantes para alcanzar lo establecido en los planes de desarrollo municipal.

Tabla 18

Comentaron que los mecanismos de discusión temática o sectorial permanente que mantiene en sus dependencias para alcanzar lo asentado en los planes de desarrollo municipal son:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Se mantiene una relación de vinculación interna con otras dependencias para brindar soluciones públicas conjuntas.</i>	6	43%
<i>La sociedad se organiza y promueve los problemas que la aquejan ante la organización pública para generar el inicio de una relación de acuerdos permanentes.</i>	1	7%
<i>Los problemas públicos son ingresados por el canal correspondiente de la organización y se buscan soluciones competenciales que mantengan la gobernabilidad.</i>	4	29%
<i>Se construyen políticas globales que respondan a las necesidades comunes de los diferentes sectores de la sociedad civil.</i>	3	21%

En primer lugar tenemos que el 43% de las dependencias municipales ejercen un proceso de relaciones intraorganizacionales para la construcción de soluciones públicas conjuntas que permitan resolver la problemática social planteada. Esta situación permite observar, bajo la visión de la Nueva Gerencia Pública, que los problemas públicos encierran una interconexión para su acertada solución, es decir, que la naturaleza de los problemas es heterogénea pero similar. En tal



sentido, esto es válido, ya que como se ha visto con anterioridad, las dependencias actúan conforme a su marco normativo, sin embargo, la Nueva Gerencia Pública permite establecer las relaciones internas necesarias para llegar a ser ese gobierno efectivo que la sociedad espera.

Por otra parte, el 29% de los responsables de las dependencias estudiadas también consideraron como mecanismo de discusión temática permanente, que los problemas públicos sean ingresados por los canales correspondientes de la organización pública. En esta situación podemos encontrar que existe una prioridad considerable que las demandas sociales sigan un proceso establecido, reflejando una postura de la gestión pública tradicional, no obstante, permite bajo la Nueva Gerencia Pública un control de las demandas y el diseño de las posibles soluciones que retribuyan la efectividad gubernamental.

En referencia al 21% que consideró la construcción de políticas globales capaces de responder a necesidades comunes de los diferentes sectores de la sociedad civil, apostaron a una gestión gubernamental organizada y basada en la planeación estratégica. Es decir, concibieron que la problemática social puede ser tratada como las partes que integran el sistema y sus semejanzas permitirían a la organización pública, tomar decisiones integrales a problemas específicos. Por lo tanto, actuar bajo una visión global, permite generar acciones en materia presupuestal y programática que faciliten la planeación y el presupuesto necesario para el cumplimiento de metas.

En lo que respecta al 7% que considera que la sociedad se organiza y promueve los problemas que le aquejan ante la instancia gubernamental para iniciar una relación de acuerdos permanentes, está direccionada a establecer un sistema de cooperación en la que se legitimen los procesos gubernamentales y se reciban los beneficios sociales a cambio. En este sentido, la Nueva Gerencia Pública se presenta en una situación de legitimación, pues al entrar en una relación de acuerdos para la solución de problemas comunes, ambas partes involucradas son indispensables. Por lo tanto, es válido iniciar los planteamientos para generar las mesas de diálogo que otorguen beneficios colaterales entre una sociedad demandante y un gobierno de soluciones, apelando a los acuerdos asumidos.





Podemos decir que en este análisis se aprecian tres aspectos fundamentales para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal en situaciones flexibles que son: las relaciones intraorganizacionales, los mecanismos formalmente establecidos y la elaboración integral de políticas, todas buscan un gobierno efectivo y legitimado sobre las bases de la Nueva Gerencia Pública.

*Negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno*

Para entender el desarrollo del contenido de la presente variable, se define como negociaciones permanentes de coparticipación sociedad-gobierno a la flexibilidad en el proceso del ejercicio de gestión que deberá tomar en cuenta las opiniones de los sectores de la sociedad civil formalizada y aquellos sectores de participación social emergente. La primera posee una serie de conocimientos sobre el ejercicio de la gestión pública y; la segunda, es la etapa previa de gestación para organizarse de manera primaria.

De acuerdo a lo anterior, la tabla 19 representa las afirmaciones que los titulares de las dependencias municipales consideran que mejor se ajustan al entorno y contexto actuales para el desarrollo de la gestión gubernamental. Es por ello que podemos decir que la coparticipación entre ambas partes involucradas, juegan un papel trascendental en la planeación municipal.

Tabla 19

Dijeron que las negociaciones permanentes de coparticipación entre sociedad y gobierno, por parte de las dependencias que representan para alcanzar lo establecido en los planes de desarrollo municipal son:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La dependencia toma en cuenta la participación de los sectores de la sociedad civil organizada y emergente para encontrar soluciones conjuntas permanentes.</i>	5	36%
<i>La dependencia actúa conforme a lo establecido por la normatividad correspondiente, por lo tanto, la relación sociedad-gobierno se desarrolla en un marco de legalidad.</i>	6	43%
<i>La organización pública dicta las líneas a seguir dentro de las negociaciones permanentes con la sociedad debido a mantener un control de las demandas sociales entrantes y las acciones públicas emprendidas como resultados.</i>	3	21%



Como lo muestra la presente tabla, el 43% de los entrevistados consideraron que las dependencias actúan conforme a lo establecido por la normatividad correspondiente, haciendo que la relación entre sociedad y gobierno se desarrolle en un marco de legalidad. En este sentido, podemos observar en primera instancia el principio de división de funciones administrativas y el respeto al marco legal que promueve el gobierno burocrático; por lo tanto, existe una fuerte observancia en la ejecución de funciones que no transgredan las de otras dependencias. En consecuencia, esto es aceptable en los principios de la Nueva Gerencia Pública, ya que manifiesta adoptar y preservar lo que ha dado resultados del modelo anterior para hacer más efectivo el modelo propuesto. Esto también significa que el empate entre las funciones de las dependencias y las líneas de acción de los planes de desarrollo municipal, se desarrollen organizacional y administrativamente para el cumplimiento del instrumento de acción, en relación a lo que normativamente le compete al orden de gobierno municipal.

En función de que el 36 % asume que las dependencias toman en cuenta la participación de los sectores de la sociedad civil organizada y emergente para acordar soluciones conjuntas permanentes, se traduce en un instrumento de control y legitimación. En primer lugar, es de control porque la toma de decisiones conjuntas compromete a los participantes a valorar las soluciones asumidas si el contexto es turbulento, por lo tanto, los reúne para analizar la situación o situaciones no deseadas. En segundo lugar, es un instrumento de legitimación porque la organización pública influye en la conducción de soluciones públicas a problemas específicos para que los sectores sociales sientan su participación legítima en los procesos de negociaciones. Por lo tanto, se conducen ambos actores en un proceso de cooperación y distribución de obligaciones.

Por otra parte, en cuanto al 21% que considera que las organizaciones públicas deben controlar las demandas sociales y las soluciones públicas para mantener las negociaciones con la sociedad cargadas a favor de la institución, se orienta más hacia el modelo burocrático que a la Nueva Gerencia Pública. Primeramente, porque la Nueva Gerencia Pública promueve la participación de la sociedad para legitimar la gestión gubernamental y para diseñar acciones o medidas que den soluciones con alto valor público a los problemas sociales presentes. En segundo lugar, el modelo



burocrático que se caracteriza por atender las decisiones verticales para satisfacer las decisiones de la ideología dominante, promueve el alejamiento de la sociedad civil para participar en los asuntos públicos. Por lo tanto, en este sentido ambos municipios estudiados se encuentran para ciertas situaciones públicas, en una etapa de generar resultados a la clase gobernante, más que impulsar resultados tangibles en favor de los diferentes sectores sociales.

Decimos entonces que los ayuntamientos de Huehuetoca y Apaxco, poseen servidores públicos que toman decisiones bajo el modelo burocrático y bajo el modelo de la Nueva Gerencia Pública. Los primeros porque pueden responder más a intereses de grupo, los segundos porque pueden poseer cierta libertad en la toma de decisiones que les permitan hacer de sus dependencias, más efectivas y empáticas con los problemas y asuntos públicos municipales.

#### *Compromiso social permanente*

El concepto implica impulsar y promover la participación social abierta mediante mecanismos públicos que permitan cumplir los objetivos trazados y su regulación. Esto es, que la organización pública diseñe instrumentos administrativos para que de manera adjunta, conduzca la materialización de las metas trazadas por la sociedad participante y exista una correlación de apoyo para el fortalecimiento de los lazos sociales e institucionales.

De acuerdo a la tabla 20, se presentan resultados múltiples con valores porcentuales equivalentes que dejan ver la visión de los servidores públicos para tomar decisiones y actuar conforme a las circunstancias que el contexto presenta, según las tareas que puedan emprender en el cumplimiento de los planes de desarrollo municipales.



Tabla 20

Manifestaron que las dependencias que representan han tomado nuevos acuerdos en los procesos de planeación misma para corregir y atender las demandas sociales, producto de las circunstancias actuales:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>Sí, debido a que la sociedad permanentemente se organiza para plantear sus necesidades y puedan ser resueltas eficientemente a través de acuerdos, la dependencia asume un rol de sensibilidad a las problemáticas sociales.</i>	5	36%
<i>La dependencia impulsa y promueve la participación social abierta mediante mecanismos que cumplan los objetivos del PDM.</i>	2	14%
<i>La organización pública ha establecido mecanismos de participación social que interactúan con el aparato gubernamental para establecer acuerdos que conlleven a la construcción de soluciones flexibles.</i>	5	36%
<i>La sociedad expone sus inquietudes y problemas colectivos ante los actores públicos de gobierno y éstos los canalizan para ser analizados y brindar soluciones públicas oportunas.</i>	2	14%

Como puede observarse, existen equivalencias en los resultados presentados en la tabla anterior, así tenemos que las opiniones y actuaciones de los servidores públicos se mueven en cuatro posibles acciones.

Tenemos que las consideraciones que giran alrededor del 72%, es decir 36% cada una, corresponden a que las dependencias toman nuevos acuerdos en el proceso de planeación porque: a) la sociedad se organiza permanentemente para que las dependencias municipales sean sensibles a sus demandas y conseguir las soluciones respectivas y; b) las organizaciones públicas han establecido mecanismos de participación social para interactuar internamente para la construcción de soluciones flexibles. Esto quiere decir, en términos generales, que las dependencias municipales están adoptando una postura incremental dentro de los parámetros de la Nueva Gerencia Pública. En otras palabras, ante una realidad social cambiante que obliga y exige a las organizaciones públicas adoptar mecanismos de modernización administrativa, deberá tener como resultados que los contenidos de los planes de desarrollo municipal sean cumplidos en su mayor totalidad. En tal sentido, el papel de participación social ante las organizaciones públicas para asumir un compromiso permanente, está en función de la relación armónica sociedad-gobierno.



Respecto a las posturas que representan un 14% cada una y que juntas suman el 28%, están dirigidas a concebir que el contexto que prevalece en su momento, será determinante para promover la participación abierta en función de cumplir los planes de desarrollo municipal por parte de las dependencias y; la exposición de los problemas públicos por parte de la sociedad ante las organizaciones públicas para diseñar acciones alternativas de solución, respectivamente; son premisas que los servidores públicos consideran oportunas.

En este sentido, de acuerdo a los planteamientos del párrafo anterior, prevalece hasta cierto punto opiniones encontradas en cuanto al funcionamiento de la organización pública. Es decir, por una parte existe un sector que cree que mediante la participación social, los planes de desarrollo municipal son inclusivos y pueden cumplirse. Por otra parte, la existencia de un sector que manifiesta que a través de la centralización de la toma de decisiones por parte del aparato gubernamental, se diseñarán las políticas adecuadas. La primera responde a la aplicación de herramientas de la Nueva Gerencia Pública, la segunda al modelo tradicional burocrático. Entonces, podemos decir que de acuerdo a las funciones de las dependencias, la decisión de apertura a la participación social está en función de los objetivos de los planes de desarrollo municipal y de la confidencialidad de las funciones internas de las dependencias.

Concluimos que los compromisos sociales permanentes, están determinados en los municipios de Huehuetoca y Apaxco por el contexto prevaleciente y por la visión de los servidores públicos al frente de las dependencias analizadas. Esto es, que para cumplir las demandas sociales y empatarlas con los objetivos de los planes de desarrollo municipal, las dependencias se conducen por lo normativamente permisible y por mantener una estabilidad social y una legitimidad hacia la gestión gubernamental. Por lo tanto, los servidores públicos estarán actuando de acuerdo a las funciones administrativas y normativas de sus unidades administrativas.

#### *Compromiso gubernamental permanente*

Se define como las problemáticas que la sociedad civil plantea en diferentes entornos y contextos al gobierno para el tratamiento de la información e implementación de soluciones. Al respecto, la



tabla 21 encierra en su contenido las acepciones que los servidores públicos consideran como alternativas para cumplir con la organización misma, la sociedad y los planes de desarrollo municipal.

Tabla 21

Comunicaron que las acciones emprendidas por sus dependencias para mantener un compromiso gubernamental permanente y cumplir con la sociedad y el plan de desarrollo municipal fueron:

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
<i>La dependencia se encuentra en una permanente búsqueda de instrumentos, herramientas o principios generales que contribuyan a la solución de problemas colectivos.</i>	3	21%
<i>El proceso de gestión pública que se desarrolla dentro de la dependencia y la organización, están orientados a obtener resultados de eficiencia y eficacia administrativas.</i>	3	21%
<i>La dependencia aplica los recursos económicos, materiales y humanos para responder eficaz y eficientemente a la sociedad sobre los problemas colectivos planteados.</i>	6	43%
<i>La dependencia aplica las herramientas administrativas que permiten obtener un seguimiento y control de las acciones públicas y del proceso de gestión que se encuentran enmarcados para el cumplimiento del PDM.</i>	2	14%

Podemos observar que el 43% de los servidores públicos consideraron que sus dependencias aplican los recursos económicos, materiales y humanos para atender de manera efectiva los problemas colectivos planteados. En este tenor, la Nueva Gerencia Pública se presenta en cuanto al tratamiento de acciones colectivas que demandan soluciones, sin embargo, en muchas situaciones y casos específicos, los recursos mencionados pueden ser insuficientes ante el tamaño del problema. En tal sentido, las dependencias actúan conforme a lo que se posee y no conforme a lo requerido, por lo tanto, los problemas públicos pueden quedar parcialmente resueltos y la Nueva Gerencia Pública sin efectos.

Por otra parte, la existencia de dos variables, cada una con el 21%, están fundamentadas en los siguientes contenidos: a) las dependencias están permanentemente buscando los elementos administrativos que les permitan solucionar los problemas colectivos y; b) los procesos de gestión en las dependencias y las organizaciones, giran alrededor de obtener resultados de eficiencia y eficacia administrativas.

Aquí podemos mencionar, en primer lugar, que los contextos que presentan situaciones sociales turbulentas orillan a la gestión gubernamental a buscar las herramientas gerenciales para diseñar



soluciones públicas viables y factibles. No obstante, también puede interpretarse que existe una información limitada para diseñar y tomar decisiones. En segundo lugar, los principios que plantea la Nueva Gerencia Pública en cuanto a eficiencia y eficacia, la relación o interacción que se da entre las dependencias internas de la organización, conlleva a una permanente búsqueda de soluciones y alternativas. En otras palabras, las relaciones intrainstitucionales son permanentes a fin de que los compromisos gubernamentales con la sociedad sean cumplidos eficazmente y el proceso de ejecución de las soluciones sea eficiente y al mismo tiempo eficaz. Los resultados finales al respecto, están en la constante construcción de un gobierno efectivo con estructuras gerenciales que promueva la participación y legitimidad social.

Asimismo, existe un 14% de titulares de las dependencias municipales que consideran que la aplicación de herramientas administrativas permitirá obtener el seguimiento y control de las acciones públicas y del proceso de gestión enmarcados en los planes de desarrollo municipal.

En tal situación observamos los principios de la Nueva Gerencia Pública en cuanto a la obtención de resultados en la ejecución de los procesos administrativos, ya que consideran importante la función de planeación y programación de acuerdo a las líneas de acción de los planes de desarrollo municipal para que éstas contribuyan a su cumplimiento. Sin embargo, un contenido descontextualizado del instrumento de acción, llevará a tomar decisiones equivocadas que se traducirán en acciones públicas mal diseñadas, pues si las herramientas administrativas utilizadas se alejan de la Nueva Gerencia Pública, entonces se recae en el modelo tradicional. Es por ello que en este apartado, se observa que el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal atiende más el modelo burocrático.

Finalmente, decimos que las dependencias municipales perciben los compromisos gubernamentales para cumplir con la sociedad y los planes de desarrollo municipal como un espacio de oportunidad abierta y obligatoriedad. En el primer caso, porque se atienden problemas públicos que las organizaciones están obligadas a considerar y encontrar las mejores soluciones. En el segundo caso, porque el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal es una obligación normativa que conlleva a sanciones directas a los titulares responsables de las



dependencias. Asimismo, la asignación y aplicación de los recursos determina en gran medida el alcance de cumplimiento de los planes de desarrollo municipal, pues en muchos casos, los problemas colectivos requieren de mayores márgenes de tiempo y recursos para ser atendidos.





# Conclusiones

Como resultado general de la presente tesis, a continuación se describen los principales resultados que la investigación arrojó a lo largo de los capítulos desarrollados. Las principales conclusiones son:

La Nueva Gestión Pública es una doctrina que propone como modelo de gobierno, una reforma institucional del Estado que permita sentar las bases jurídicas que transformen las relaciones institucionales para la construcción de gobiernos eficientes y eficaces. En este sentido, la Nueva Gestión Pública busca además, que la reforma del Estado tenga un alcance administrativo para el diseño de nuevas relaciones gubernamentales e institucionales.

La Nueva Gerencia Pública es un paradigma que propone principios y herramientas generales de carácter administrativo para el diseño y ejecución de la toma de decisiones públicas que tengan como resultado, una mayor eficiencia, eficacia y legitimidad de las políticas empleadas en problemas públicos y gestión gubernamental. En otras palabras la Nueva Gerencia Pública busca la productividad gubernamental

La Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública, aunque los conceptos sean empleados de manera indistinta para su análisis teórico; son el resultado del uso y aplicación de herramientas del sector privado al sector público. Por lo tanto, ambas propuestas son una derivación del modelo empresarial que ha buscado una permanente satisfacción de los clientes en la producción de bienes de consumo, pero aplicado dicho principio en el sector público. La Nueva Gestión Pública es la capa que arropa el modelo empresarial aplicado al sector público, la Nueva Gerencia Pública es la caja de herramientas administrativas del modelo empresarial en su estado ejecutivo.



Los principios de la Nueva Gerencia Pública son elementos que permiten abordar el estudio de la gestión gubernamental, a través de diversos elementos teóricos que contribuyen a identificar el origen de los problemas y la generación de posibles soluciones en materia administrativa de un problema público específico.

El principio de un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción, contribuye al estudio de los planes de desarrollo sobre su composición y efectividad en los resultados planteados mediante el empleo de la acción gubernamental, los compromisos negociados con la sociedad y la flexibilidad en los procesos.

La acción gubernamental, los compromisos negociados con la sociedad y la flexibilidad de los procesos, tienen el propósito de generar espacios de participación social en el diseño y ejecución de las políticas, programas o proyectos gubernamentales para promover el desarrollo integral municipal.

En los casos de estudio de los diferentes municipios de Brasil y México que representaron una experiencia de planeación como instrumento de acción, se identificaron dos vertientes diferentes en la conducción de los programas analizados. La primera de ellas corresponde a los municipios de Brasil, los cuales ya tienen establecidos formalmente sus programas y acciones para el desarrollo municipal y gubernamental. En este sentido la participación social se orientan mayormente en usar medidas de legitimación, pues la cooperación social en el diseño de las políticas municipales es relativamente limitada. La segunda vertiente corresponde a los municipios de México, en este caso, la principal limitante es el tiempo del periodo de gobierno que diseñaron las propuestas estudiadas. Al respecto, el papel que juega el marco normativo municipal que permite la creación y desaparición de medidas y programas exitosos, dificultan y limitan la existencia de éstos, pues en términos de planeación, su vigencia es proporcional al periodo de gobierno electo.



En cuanto a los planes de desarrollo municipal de los municipios de Huehuetoca y Apaxco se encontró que cumplen con los requisitos solicitados por el orden de gobierno inmediato superior en el marco normativo correspondientes; sin embargo, no existe una garantía de cumplir sus líneas de acción conforme a lo establecido, ya que éstas últimas son ambiguas.

Los servidores públicos municipales de ambos municipios, poseen una formación académica sólida que les permite ejercer, gerencialmente hablando, con eficiencia y eficacia las funciones de sus dependencias; sin embargo, se conducen conforme a la normatividad correspondiente y, los principios generales de la Nueva Gerencia Pública, se ven limitados en su implementación. Asimismo, existe una disparidad en la ocupación de los cargos en términos de género, pues prevalece el sexo masculino, lo que puede interpretarse como algo que en relación de confianza, los alcaldes son hombres y por lo tanto su posible círculo de poder, gire en este entorno.

Respecto a la acción organizacional en los municipios de Huehuetoca y Apaxco, las dependencias municipales estudiadas presentaron semejanzas amplias en la definición de variables que les permitieran tener una gestión gubernamental de resultados. En este sentido, han dado un peso considerable a favor de los recursos humanos para la resolución de problemáticas sociales relacionadas con el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la principal limitante la localizamos en el financiamiento, pues la mayoría de las unidades administrativas planean sus actividades conforme a la disponibilidad y liquidez de los recursos económicos disponibles.

En cuanto a los compromisos negociados con la sociedad, se observó una disposición generalizada por quienes representan las dependencias estudiadas, a colaborar y cumplir las demandas sociales planteadas a las instancias correspondientes, lo que implica una clara visión de la Nueva Gerencia Pública en cuanto a la participación social. No obstante, se identificó de igual forma, la existencia de un pequeño sector que actúa conforme a los lineamientos del modelo burocrático para resolver problemas públicos. En este sentido, la conjugación de ambos modelos y la formación académica de los servidores públicos entran en conflicto, pues la toma de decisiones en la construcción de alternativas de solución se aleja del análisis y actúan conforme a la experiencia empírica.



En referencia a la flexibilidad de los procesos, se observó una tendencia general de los servidores públicos de implementar acciones que se adecuen al contexto que rodea la problemática social vigente. En este sentido, los gobiernos asumen la materialización de los compromisos adquiridos en un sentido de responsabilidad normativa, es decir, acatan lo que la ley les obliga a realizar; sin embargo, la participación de la sociedad en la toma de decisiones consensadas, es el valor agregado que la autoridad le suma a la Nueva Gerencia Pública municipal en su sentido de apertura a la participación. Asimismo, aunque existe también un sector que se conduce de una manera rígida para cumplir con sus funciones y los compromisos que le brindan legitimidad al gobierno en turno, tienen como antecedente la flexibilidad misma de retomar aquellas prácticas administrativas exitosas.

Finalmente, decimos que las implicaciones de la Nueva Gerencia Pública en la planeación del desarrollo municipal de los municipios de Huehuetoca y Apaxco en el periodo 2019-2021, se presentan rasgos generales de este paradigma, aunque las dependencias que conforman la estructura municipal mínima por mandato legal, actúen mayormente de una manera flexible.

De igual forma, el éxito de la Nueva Gerencia Pública municipal en materia de planeación, no se aprecia con claridad en los planes de desarrollo municipal, pues aunque cumplieron con una metodología establecida, su contenido dista de resultados teórico-metodológicos aceptables. Es decir, el contenido de los planes se presentan mayormente como documentos, debido a que poseen información, pero carecen de una planeación estratégica en su elaboración, pues las líneas de acción proyectadas, pueden considerarse ambiguas. Esto es que a pesar de la existencia de una guía metodológica establecida, ésta carece de contenido y, por lo tanto, la información existente en los municipios estudiados se vuelve limitada.

Cerramos diciendo que un factor que pudo haber limitado el contenido explícito de los planes de desarrollo municipal para generar una planeación municipal de calidad, fue el tiempo otorgado para su elaboración. Esta situación se convierte en un obstáculo para las autoridades municipales, pues las vías para resolverlo es a través de planes ya preestablecidos que sólo requieren adecuaciones o; elaborar y presentar planes con información limitada.



## Fuentes de Consulta

### *Bibliográfica:*

Aguilar Villanueva, L. (2015). Gobernanza y gestión pública. Ed. F.C.E. México. Primera edición electrónica.

\_\_\_\_\_. (2015). Gobierno y administración pública. Ed. F.C.E. México. Primera edición electrónica.

Al Gore (1994). Un gobierno más eficiente y menos costoso. Ed. Edamex. México

Alles, M. (2007). Comportamiento organizacional. Cómo lograr un cambio cultural a través de la Gestión por competencias. Ed. Granica. Argentina.

Alvarado Pechir, OCh. (2019). La teoría de la organización en la administración pública. Hacia una redimensión convergente. Ed. IAPEM, México.

Arellano Gault, D. (2012). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. Ed. FCE. México. Primera edición electrónica

\_\_\_\_\_. (2006). Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México. Ed. CIDE. México. Primera edición.

Asensio Romero, P. (2012). El libro de la gestión municipal. Claves de éxito para políticos y directivos locales. Ediciones Díaz Santos. Madrid. Libro electrónico.

Aucoin, P. “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos” en Brugué, Q y Subirats, J. (1996). Lecturas de gestión pública. En colección: Lecturas. Ed. INAP. España. Primera edición.

Bañón, R y Carrillo, E. (compiladores), (1997). La nueva administración pública. Ed. Alianza Editorial. España.

Barzelay, M. (2000). Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. En Sección de Obras de Administración Pública, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Ed. CNCAP, A.C/F.C.E. México. Primera reimpresión.

\_\_\_\_\_. (2011). La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Ed. F.C.E. México. Primera reimpresión.

Bozeman, B. (coordinador), (1998). La gestión pública. Su situación actual. En Sección de Obras de Administración Pública, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Ed. CNCAP, A.C/ UAT/F.C.E. México. Primera edición.



Brugué, Q y Subirats, J. (1996). Lecturas de gestión pública. En colección: Lecturas. Ed. INAP. España. Primera edición.

Cabrero Mendoza, E. (2012). Acción pública y desarrollo local. Ed. F.C.E. México. Primera edición electrónica.

\_\_\_\_\_ (coordinador), (2015). Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto. Ed. F.C.E. México. Primera edición electrónica.

\_\_\_\_\_ (1997). Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. Ed. INAP. México, Segunda edición.

\_\_\_\_\_ y Nava Campos, G. (coordinadores), (1999). Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. Ed. F.C.E/CIDE, México, Primera edición.

\_\_\_\_\_ (2005). La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática? en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Cejudo, G.M. (compilador), (2013). Nueva Gestión Pública, Vol. 10. Biblioteca Básica de Administración Pública, D.F, Siglo XXI Editores. México, Primera reimpresión.

Chiavenato, I. (2006). Introducción a la teoría general de la administración. Ed. Mc Graw Hill Interamericana, México, Séptima edición.

Contabilidad y Dirección. (2011). Nuevas tendencias en gestión pública. Bases conceptuales y aplicaciones prácticas. Número 13. Profit Editorial. España.

De Haro Serrano, M. (2014). Tú, yo, nosotros. Un enfoque antropológico de la sociedad civil. Ediciones Encuentro. Madrid, España.

Dente, B. y Subirat, J. (2014). Decisiones públicas. Ed. Planeta. España. Primera edición electrónica.

Dussauge Laguna, M; Cejudo M, G; Pardo, M; (compiladores). (2018). Las burocracias a nivel de calle. Una antología. Ed. CIDE. México. Primera edición.

\_\_\_\_\_. (2018). Implementación de políticas públicas. Una antología. Ed. CIDE. México. Primera edición.

Easton, D. (1979). Esquema para el análisis político. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, Tercera reimpresión.



Escobar Álvarez, D. (2019). Gerencia pública y burocracia. La Nueva Gestión Pública (NGP) en clave latinoamericana. Ed. Universidad del Valle. Colombia. Primera edición.

Figuroa González, E; Sotelo Asef, J; Góngora Trujillo, A. (compiladores), (2020). Gestión de las organizaciones. Nuevos enfoques y aplicaciones. Universidad Juárez del Estado de Durango. México. Primera edición.

Gaytan, María S. (2005). “Planeación comunitaria participativa. Villa de Allende, Estado de México” en Guillán, Tonatiuh; Rojo, Pablo. *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias innovadoras en los municipios mexicanos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fundación Ford, 64-77.

Guerrero, O. (compilador) (2010). Principios de administración pública. Charles-Jean Bonnin. Ed. F.C.E. México. Primera edición electrónica.

Harmon, MM y Mayer, RT. (1999). Teoría de la organización para la administración pública. Ed. F.C.E, México, Primera edición en español.

Hernández Magallón, A. (2018). Perspectivas teóricas y casos sobre análisis de las organizaciones públicas. Ed. UNAM. México. Primera edición.

Hood, C. “¿Una gestión pública para todo momento?”, en Cejudo, G.M. (compilador), (2013). Nueva Gestión Pública, Vol. 10. Biblioteca Básica de Administración Pública, D.F, Siglo XXI Editores. México, Primera reimpresión.

INAP y OCDE, (2014). Panorama de las administraciones públicas 2013. Colección Estudios y Documentos. Ed. INAP, Madrid. Primera edición.

Koonta, H y Weihrich, H. (1992). Elementos de administración. Ed. Mc Graw Hill. México. Quinta Edición.

Losada i Marrodán, C. (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas al Estado. Ed. BID. Washington, D.C, E.U.A

Magaldi de Sousa, M. y Maldonado Trujillo, C. (2014). La integración de políticas públicas para el desarrollo. Brasil y México en perspectiva comparada. Ed. CIDE, México. Primera edición.

Mazzucato, M. (2019). El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado. Ed. RBA. Barcelona. Primera edición.

Méndez Martínez, J. (2020). Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina. Ed. F.C.E. México. Primera edición electrónica.

Merino, M. y otros. (2018). Problemas, decisiones y soluciones. Ed. CIDE. México. Primera edición electrónica.



Metcalf, L y Richard, S. (1989). La modernización de la gestión pública. En colección: estudios. Ed. INAP, España.

Miklos, T. (coordinador), (2001). Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. Ed. Siglo XXI-IFE. México. Segunda edición.

Miklos, T. y Tello, M. (2012). Planeación prospectiva: Una Estrategia para el Diseño del Futuro. Ed. LIMUSA/Centro de Estudios Prospectivos Fundación Javier Barros Serra, A.C. México.

Ortegón Quiñones, E. (2020). Una aproximación a la teoría de la complejidad: planificación, políticas públicas y valor público. Ed. Universidad Continental. Perú. Segunda edición digital.

Osborne, D y Gaebler, T. (1994). Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público. Gernika. México, Primera edición.

Paramés Montenegro, C. (1988). Introducción al management. Un nuevo enfoque de la administración pública. En colección: Lecturas. Ed. INAP. España. Cuarta edición.

Pardo, M. (2011). De la administración pública a la gobernanza. Ed. El Colegio de México, A.C. México. Primera reimpresión.

Proenca, Luiz A. (2003). “Gobernanza solidaria local de Porto Alegre, Brasil” en Cabrero, Enrique; Carrera, Ady P., *Innovación local en América Latina. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública local, 272-280.*

Pardo, M. (2009). La modernización administrativa en México. 1940-2006. Ed. El Colegio de México, A.C. México. Segunda edición.

\_\_\_\_\_. (2016). Una introducción a la administración pública. Ed. El Colegio de México, A.C. México. Primera edición electrónica.

Peña, José A. (2005). “Consejo municipal de Chinicuila. Chinicuila, Michoacán”, en Guillén, Tonatiuh; Rojo, Pablo. *Gobernar con Calidad y para el desarrollo. Experiencias innovadoras en los municipios mexicanos.* Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fundación Ford, 389-400.

Prieto Herrera, J. (2016). Gerencia proactiva. Más allá de la visión empresarial. ECOE Ediciones. Bogotá. Primera edición.

Ramió, C. (2017). La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Ed. Tecnos. España.

Reyes, Octavio. (2012). Planeación estratégica para alta dirección. Ed. Palibrio. Libro electrónico.





Sanabria Pulido, P. (compilador). (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Ediciones Uniandes. Colombia. Primera edición.

Sánchez González, J.J. (2006). *Gestión pública y governance*. Ed. IAPEM. México.

Santana Rabell, L. (2015). *A reformar la administración pública: de la burocracia a la gobernanza. Una guía conceptual básica para servidores públicos y políticos*. Ed. Escuela Graduada de Administración Pública. Puerto Rico

Shafritz, J.M y Hyde, A.C. (1999). *Clásicos de la administración pública*. En Sección de Obras de Administración Pública, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Ed. CNCPAP, A.C/ UAC/F.C.E. México.

Uribe Medardo (2004). "Planeación micro regional y representación territorial, Yecapixtla, Morelos", en Cabrero, Enrique. *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Ciudad de México: Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fundación Ford, 273-286.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ed. F.C.E. España, Segunda reimpresión.

#### *Fuentes Electrónicas:*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible desde internet en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf) [con acceso el 21 de octubre de 2018]

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Disponible desde internet en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>. [con acceso el 21 de octubre de 2018]

IMAP. Curitiba. A Cidade da Gente. Gestão Beto Richa, 2005-2008. Documento electrónico.

Cuéntame. Información por entidad. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me>, [con acceso el 19 de octubre de 2020]

Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Estado de Michoacán de Ocampo. Disponible en



<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16026a.html> [con acceso el 26 de octubre de 2020]

Manual para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021. Disponible en [http://copladem.edomex.gob.mx/elaboracion\\_plan\\_desarrollo\\_municipal](http://copladem.edomex.gob.mx/elaboracion_plan_desarrollo_municipal) [con acceso el 01 de febrero de 2019]

Plan de Desarrollo Municipal de Apaxco 2019-2021. Disponible en: [https://gobedomex-my.sharepoint.com/personal/copladem1\\_edomex\\_gob\\_mx/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcopladem1%5Fedomex%5Fgob%5Fmx%2FDocuments%2FPlanes%20de%20Desarrollo%2019%2D21%2FApaxco%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcopladem1%5Fedomex%5Fgob%5Fmx%2FDocuments%2FPlanes%20de%20Desarrollo%2019%2D21&originalPath=aHR0cHM6Ly9nb2JlZG9tZXgtbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb20vOml6L2cvcGVyc29uYWwvY29wbGFkZW0xX2Vkb21leF9nb2JfbXgvdVYyaFBvbkdTa0ZIakZ1dWktUmhZbE1CMDA1WnNuRDRwX3NwcHFSRkRtMXZxUT9ydGltZT1wZlhpN0xlbjJFZW](https://gobedomex-my.sharepoint.com/personal/copladem1_edomex_gob_mx/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fcopladem1%5Fedomex%5Fgob%5Fmx%2FDocuments%2FPlanes%20de%20Desarrollo%2019%2D21%2FApaxco%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fcopladem1%5Fedomex%5Fgob%5Fmx%2FDocuments%2FPlanes%20de%20Desarrollo%2019%2D21&originalPath=aHR0cHM6Ly9nb2JlZG9tZXgtbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb20vOml6L2cvcGVyc29uYWwvY29wbGFkZW0xX2Vkb21leF9nb2JfbXgvdVYyaFBvbkdTa0ZIakZ1dWktUmhZbE1CMDA1WnNuRDRwX3NwcHFSRkRtMXZxUT9ydGltZT1wZlhpN0xlbjJFZW) [con acceso el 15 de octubre de 2020]

Plan de Desarrollo Municipal de Huehuetoca 2019-2021. Disponible en <https://huehuetoca.gob.mx/gobierno/reglamentos/page/2/> [con acceso el 15 de junio de 2020]

IBGE. Disponible en: <http://ciudades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/panorama> [con acceso el 19 de octubre de 2020]

\_\_\_\_\_ : <http://ciudades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama> [con acceso el 19 de octubre de 2020]

Ley de Planeación. Disponible desde internet en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf) [con acceso el 21 de octubre de 2019]

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Disponible desde internet en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf> [con acceso el 21 de octubre de 2018]

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Disponible desde internet en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf> [con acceso el 21 de octubre de 2019]

Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Disponible en internet en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig044.pdf> [con acceso el 21 de octubre de 2019]