



Las opiniones y los contenidos de los trabajos publicados son responsabilidad de los autores, por tanto, no necesariamente coinciden con los de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad.



Esta obra por la Red Internacional de Investigadores en Competitividad se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported. Basada en una obra en riico.net.

La planeación y evaluación de políticas municipales como instrumentos de competitividad local: el caso de Tlajomulco, Jalisco.

PABLO PINEDA ORTEGA¹

RESUMEN

El ensayo busca evaluar en qué medida el desempeño del gobierno municipal de Tlajomulco, Jalisco, contribuye a elevar la competitividad sistémica del municipio en su conjunto, centrándose particularmente en su sistema de planeación y evaluación de políticas. Metodología. Después de revisar qué sea el desarrollo institucional de un gobierno y cuáles sean sus capacidades de gestión, se analiza con detenimiento uno de sus componentes, el relativo a la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, en un municipio específico, Tlajomulco. En particular, esta revisión evalúa la eficacia del sistema en su conjunto a partir de distintos referentes que la literatura especializada encuentra adecuados. Resultados. La investigación constata que el sistema de planeación y evaluación de políticas públicas en Tlajomulco tiene notables deficiencias, mismas que limitan de manera importante la competitividad sistémica local, pues impiden que sus acciones contribuyan de manera eficaz al desarrollo endógeno local.

Palabras Clave: desarrollo regional, competitividad sistémica, gobiernos locales, planeación y evaluación.

ABSTRACT

The test seeks to assess the extent to which performance of the municipal government of Tlajomulco, Jalisco, helps to raise the systemic competitiveness of the municipality as a whole, focusing particularly on its system of planning and evaluation of policies. Methodology. After reviewing what is the institutional development of a government and what your management capabilities, is analyzed in detail one of its components, relative to the planning, implementation and evaluation of public policies, in a specific town, Tlajomulco. In particular, this review assesses the effectiveness of the system as a whole from various references that the literature is appropriate. Results. The research finds that the system of planning and evaluation of public policies in Tlajomulco has notable shortcomings that limit them significantly local systemic competitiveness, thus preventing their actions contribute to the local endogenous development effective manner.

Keywords: regional development, systemic competitiveness, local government, planning and evaluation.

¹ Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

INTRODUCCIÓN.

El orden de gobierno municipal en México es sin duda el que dispone de los más débiles instrumentos para una gestión eficiente de gobierno, y ello se refleja no sólo en la calidad y cobertura de los servicios de valor público que ofrece a su sociedad, sino también en los niveles de competitividad que se cuenta a nivel local para la promoción del crecimiento y el empleo. Habida cuenta de que este nivel de gobierno es el que tiene una más cercana y directa relación con la sociedad y que, en consecuencia, mejor puede conocer sus expectativas y demandas de servicios públicos, las debilidades de su desempeño tienen un efecto directo en el bienestar de sus comunidades.

Este efecto se aprecia particularmente en la pobre atención que se otorga a los derechos sociales reconocidos por nuestra legislación federal en la gran mayoría de los municipios, y cuya observancia se contempla en cierta medida en las atribuciones reconocidas al municipio en el artículo 115 constitucional; más aún, si bien tales atribuciones no atienden la totalidad de los citados derechos eso no exime al municipio, en la medida de sus capacidades, para ampliar el contenido y la cobertura de sus programas, y satisfacer con ello las demandas más sentidas de su comunidad. A la postre, esta ampliación de los programas y acciones sociales contribuye a mejorar la competitividad sistémica local no sólo porque permite elevar la calidad y la eficiencia del desempeño laboral sino también porque se mejora la infraestructura social que eleva la productividad general.

El problema desde luego no sólo tiene que ver con los siempre insuficientes recursos de los gobiernos municipales, sino también –y éste es el tema sustantivo de este ensayo- con el pobre aprovechamiento de los mismos. De manera muy general, esta insuficiencia se explica por el entramado institucional en que se desenvuelve el municipio mexicano que, no obstante algunos avances parciales en la materia, continúa caracterizado por una muy pobre rendición de cuentas, una débil participación ciudadana en sus procesos de gestión así como con personal de limitadas cualificaciones profesionales y reducida experiencia, todo lo cual desde luego se refleja en sus procesos de planeación y evaluación de políticas públicas. Al final del día, las limitaciones en la planeación y evaluación del desempeño municipal reducen la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental, que se refleja en el impacto social y económico de sus acciones, y se constituyen así en un obstáculo para elevar la competitividad del municipio en su conjunto.

En ese orden de ideas, en el ensayo se analiza en la siguiente sección qué se entienda por desarrollo institucional de un gobierno y cómo uno de sus importantes componentes lo son los procesos de planeación y evaluación de políticas, destacando cómo ellas inciden en la competitividad general. En el siguiente apartado se presenta una apretada síntesis del entorno social de los municipios

mexicanos, y en la cuarta sección se revisa el marco de los procesos de planeación y evaluación de políticas públicas en este nivel de gobierno. Todo lo anterior sirve de contexto para el tema central del ensayo, revisado en la siguiente sección, que es justamente el estudio de los citados procesos de planeación en nuestro municipio de estudio, Tlajomulco en Jalisco, y cómo ellos inciden en la competitividad sistémica local; finalmente, en las conclusiones se hace un breve análisis de los principales hallazgos de esta investigación.

Capacidades institucionales y desempeño gubernamental.

El desempeño gubernamental, medido en la calidad de los bienes y servicios de valor público y que se refleja en el nivel de bienestar de sus comunidades, no es un asunto meramente técnico en el sentido de que dependa exclusivamente de una adecuada y oportuna combinación de insumos, procesados de manera eficaz y eficiente para generar productos que satisfagan las demandas ciudadanas; si bien es desde luego el producto de una gestión eficaz de los insumos, existen otros factores de relevancia para entender tal desempeño.

Considérese así que si la sociedad no tiene medios sencillos y accesibles para conocer de los recursos con que dispone el gobierno y la manera en que éstos se gestionan para generar bienes públicos (Transparencia), y si ella tampoco dispone de los medios necesarios para verificar que la gestión gubernamental atiende las disposiciones aplicables (Fiscalización) ni cuenta tampoco con los medios para obligar a los servidores públicos a explicar las razones de sus actos y a someterlos a una sanción si incumplen su responsabilidad (Rendición de Cuentas), y considérese asimismo que si tampoco cuenta con un marco normativo completo y de predecible cumplimiento que le dé certeza sobre la actuación de tales servidores (Estado de Derecho), entonces no hay los suficientes incentivos, esto es, no hay una adecuada *arquitectura institucional*, para que ellos hagan el mejor uso de los recursos públicos que administran, con miras a satisfacer las demandas ciudadanas.

También forma parte del marco institucional del aparato público la participación ciudadana, pues ella no sólo legitima la gestión del gobierno sino que también garantiza –o *contribuye* a garantizar, si hemos de ser más realistas- que las decisiones de gobierno estén orientadas a elevar su rentabilidad social. En general, todos estos aspectos del marco institucional determinan en qué medida exista el llamado *riesgo moral* estudiado en la Teoría de la Agencia, según el cual el administrador de los recursos de otro, en este caso el servidor público con respecto a los recursos de la sociedad, no se vea en la necesidad de enfrentar las consecuencias del mal uso de tales recursos, y en consecuencia no necesariamente busque el beneficio público.

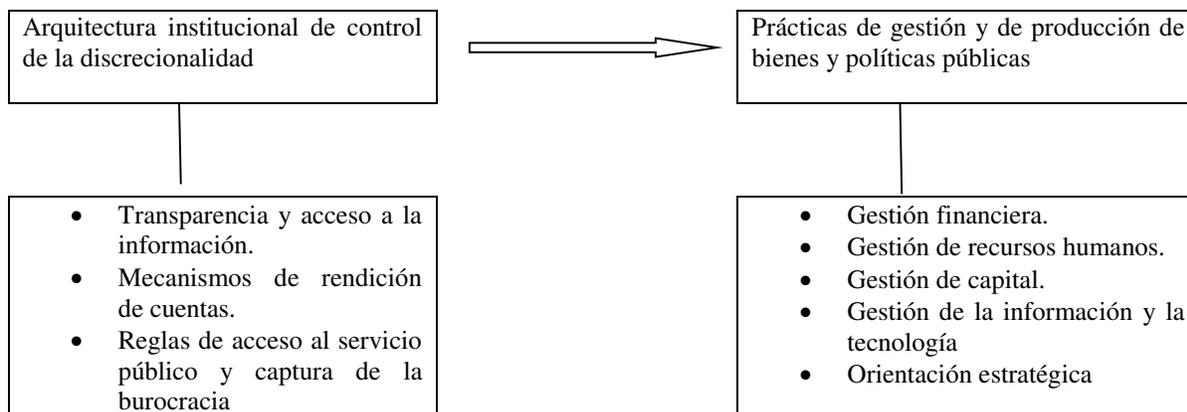
En este sentido, más allá de las capacidades técnicas que tenga el aparato burocrático, la arquitectura institucional de un gobierno, integrada de los aspectos recién enunciados, promoverá –

o desalentará- un mejor desempeño público. Habría que agregar, sin embargo, que el apego a la legalidad puede contribuir en distinta medida a la consecución de una buena gestión pública pues no todas las instituciones jurídicas son igualmente eficaces para este propósito, ni todas se encuentran igualmente actualizadas; piénsese por ejemplo en una legislación laxa que no impone suficientes diques para limitar la discrecionalidad de un funcionario, o que a tales diques no se acompañe una adecuada y oportuna sanción en caso de incumplimiento; en ese entorno, en efecto, los mejores propósitos para limitar –restringir- la discrecionalidad del agente pueden resultar insustanciales. En ese mismo sentido, piénsese en los casos en los que el marco legal deja lagunas que permiten a ciertos actores operar sin limitaciones, como por ejemplo en la contratación de nuevos servidores públicos, lo que podría inducir a que en lugar de contratar a la gente con el mejor perfil se contrate en base a simpatías y lealtades; con ello, se crean las condiciones para una *captura* de la burocracia que mine la eficiencia en el desempeño público.

A tono con esta perspectiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2009), considera que los factores de corte institucional que inciden en el desempeño gubernamental son de dos tipos, los que abarcan el llamado *entorno institucional*, que le da marco a las políticas públicas, esto es, el conjunto de reglas que determinan y circunscriben la conducta gubernamental y la de otros actores con incidencia pública, y las llamadas *capacidades institucionales*, que refieren las competencias para el ejercicio de gobierno, esto es, para la generación y provisión de bienes y servicios públicos a su comunidad.

Como se puede desprender de ello, en el modelo del PNUD lo que se entiende por *entorno institucional* se integra de los aspectos recién revisados y que aquí hemos denominado *arquitectura institucional*, y nótese en la siguiente figura como Cejudo también diferencia entre tal *arquitectura institucional* y las llamadas *capacidades institucionales*, mismas que se asocian a aspectos mayormente técnicos.

Figura 1. La Calidad del Gobierno como Arquitectura Institucional y Prácticas de Gestión.



Fuente: Cejudo, 2010: 90.

Véase en la gráfica cómo las capacidades tienen que ver con la adecuada gestión tanto de los recursos financieros como de los humanos, así como de la infraestructura de capital, y abarcan asimismo la administración de información y la tecnología. Finalmente, en el modelo de Cejudo un factor adicional de las capacidades gubernativas (o a las *prácticas de gestión y producción de bienes y políticas públicas*), lo es la *Orientación Estratégica* que, en lo sustantivo, incluye los procesos de planeación y evaluación de un gobierno. Éste es justamente el tema central de este ensayo y lo que se quiere destacar aquí es que una adecuada planeación y evaluación gubernamental contribuyen a optimizar el desempeño público y alcanzar con ello no sólo una mejoría en el bienestar general sino también un incremento sostenido en la competitividad local. En este sentido hay que entender una de las propuestas de política pública de mayor relevancia que aparecen en el “Índice de Competitividad Urbana, 2012” del IMCO, a saber:

Desarrollar instrumentos de medición de desempeño de los gobiernos municipales que les permita evaluar su propio funcionamiento, identificar debilidades operativas y diseñar soluciones institucionales para incrementar sus niveles de eficiencia. Los indicadores de desempeño deben ir acompañados de la definición de metas concretas que sean congruentes con los objetivos de la administración municipal (IMCO, 2013: 15).

Ahora bien, retomando los estudios del IMCO entendemos por competitividad la capacidad de un municipio, un estado o un país para atraer y retener inversiones y talento, pues como se indica en el citado informe 2012:

En las ciudades, como en los países y en las regiones, el nivel de productividad de las empresas y de las personas –y por ello su prosperidad y bienestar- está estrechamente vinculado al acervo local de capital físico y humano. Tanto la inversión como el talento tienden a gravitar hacia los lugares donde pueden obtener los mejores retornos. Una ciudad competitiva –que consistentemente resulta atractiva para la inversión y para el talento- es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes (IMCO, 2013: 18)

En este orden de ideas, el IMCO ha diseñado su conocido Índice Competitividad integrado de 10 subíndices, mismos que a través de estudios econométricos se ha podido verificar inciden de manera central en el nivel de dicha competitividad². De entre estos subíndices particularmente se incluye uno denominado “Gobiernos eficaces y eficientes”, que: “evalúa la capacidad de los gobiernos locales para elevar la competitividad y calidad de vida en las ciudades a través de

² El índice de competitividad urbana “compara transversal y temporalmente la posición relativa de 77 zonas urbanas del país en torno a 10 subíndices que tienen un impacto significativo en la competitividad” (IMCO, 2013: 162)

políticas públicas eficaces y responsables que fomenten el desarrollo económico local” (IMCO: 165). Si bien los indicadores de este subíndice no incluyen puntualmente los procesos de planeación y evaluación de políticas, es claro que la eficacia y eficiencia de un gobierno sí atraviesan, como recién se estudió, por una adecuada planeación y evaluación de políticas.

Radiografía de los municipios en México.

Si bien es cierto que el país cuenta con una indiscutida unidad política y dispone de una sólida identidad cultural, en su desarrollo social y en su estructura socioeconómica presenta grandes diferencias según sus distintas regiones, además desde luego de los importantes contrastes económicos al interior de éstas; no obstante lo anterior, el país en su conjunto a nivel local tiene la misma unidad jurídico política: el municipio³.

El país se integra en efecto de casi dos mil quinientos municipios que disponen de un marco de gobierno formalmente homogéneo fincado en el Ayuntamiento, pero con estructuras de gestión pública y esquemas de operación disímiles, a donde los casos extremos los representan el estado de Oaxaca con sus 570 municipios, y las dos Baja Californias, con sólo cinco municipios en cada una. De manera particular los rezagos en bienestar social los reflejan en forma más aguda los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, a donde el CONEVAL reporta que se tienen municipios con más del 95% de su población en condición de pobreza, y que en su gran mayoría -y no de manera casual- son de orden rural y cuentan con un fuerte componente indígena.

En el otro extremo se encuentran los municipios urbanos y metropolitanos, a donde se cuenta con una razonable infraestructura que favorece el desarrollo y permite paliar en distinto grado las carencias de sus comunidades, y que también contribuye a un mejor aprovechamiento de las instalaciones educativas, hospitalarias y más en general de desarrollo social. No obstante lo anterior no puede ignorarse que la creciente complejidad de las enormes manchas urbanas del país – CONAPO registra 56 *zonas metropolitanas*- dificulta cada vez más el pleno desarrollo local, al tiempo que vienen agotando sus limitados recursos naturales que las mantienen en situación de riesgo de manera constante. En todo caso y como ha sido ampliamente documentado⁴, en nuestro país las limitadas capacidades institucionales de los municipios han impedido solventar de manera coordinada los enormes retos que tales zonas enfrentan.

Sin ninguna duda, una de las expresiones más ostensibles de la incapacidad municipal para atender las demandas de sus comunidades lo es la pobreza, y nótese en la siguiente tabla el heterogéneo

³ Para el desarrollo de este apartado se retoma el capítulo 4 de Pineda (2014).

⁴ Por citar sólo un ejemplo, en sus últimas tres ediciones el Índice de Competitividad Urbana (Instituto Mexicano para la Competitividad) ha tratado con amplitud estas limitaciones.

universo que ésta presenta en los municipios de México, a donde destaca que prácticamente la mitad de los mismos se encuentran dentro del rango más crítico, esto es, a donde un 70% o más del total de su población se encuentra en situación de pobreza.

Tabla 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio en 2010

Rangos del % de la población	0-30	30-50	50-70	70-100
Total de municipios	97	347	790	1222
Porcentaje del total	3.9	14.1	32.2	49.7

Fuente: CONEVAL, 2011: 12.

Por otro lado, no es casual que prácticamente la totalidad de los municipios con mayor pobreza entre su gente se encuentren en los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, mientras que los menos desfavorecidos se asientan en Nuevo León, Coahuila y el DF (delegaciones en este caso), lo que evidencia el ya antes citado desigual desarrollo regional que caracteriza al país en su conjunto (CONEVAL, 2011: 12-3).

Arriba se dijo que una importante ventaja de las zonas urbanas estriba en que facilita la provisión de infraestructura social, y esto explica que el número de carencias promedio de la población en situación de pobreza por municipio sea más acentuada en los municipios rurales y mixtos; sin embargo, ello no significa que estas carencias estén ausentes en las zonas urbanizadas, y nótese así en la siguiente tabla el número de carencias promedio de la población en situación de pobreza, a donde destaca que en el mayor número de municipios (arriba de la mitad) las carencias están entre 2 y 3, en tanto que en una tercera parte del total de los municipios las carencias que presentan se encuentran en el rango de entre 3 y 4. Las citadas carencias según las estudia el CONEVAL son las siguientes: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2011).

Tabla 2. Número de carencias promedio de la población en situación de pobreza por municipio en 2010

Carencias promedio	1-2	2-3	3-4	4-5
Total de municipios	197	1401	805	53
Porcentaje del total	8.0	57.0	32.7	2.2

Fuente: CONEVAL, 2011: 20.

De este modo, más allá de la gran diversidad que tengan nuestros municipios en la variada geografía nacional, se aprecia que su rasgo más representativo lo es la pobreza, misma que está presente en la gran mayoría de su población, y destaca que el rango de carencias sociales más recurrente en la población en su conjunto es el que abarca de entre 2 y 3 carencias; esta

circunstancia limita de manera importante sus oportunidades de desarrollo humano y contribuye por ello a que la población no pueda abrirse una alternativa laboral decorosa y se eleve así su competitividad sistémica. Nótese por último que aunque en la actualidad ya prácticamente todos los municipios grandes del país emprenden acciones para atender tales carencias (si bien no en todos los componentes que integran la Seguridad Social⁵) sus esfuerzos, conjuntados –que no necesariamente coordinados- con los que emprenden los otros dos órdenes, son claramente insuficientes.

Planeación y evaluación en los municipios de México.

A partir de esta apretada revisión en torno a las carencias de los municipios del país, nos detenemos ahora en el análisis de los procesos de planeación y evaluación de políticas, y cómo éstos incidan en la competitividad local, el tema central de este ensayo. De manera particular, se considera que ambos aspectos -planeación y evaluación- pueden marcar la diferencia entre una gestión sin rumbo ni proyecto y ahogada en el día a día, y otra que orienta su quehacer al logro de metas factibles y deseables para una sociedad en el mediano y largo plazo; sin embargo, la eficacia de estos aspectos está asociada al desarrollo institucional de cada gobierno municipal, y como recién se estudió, tal desarrollo no muestra avances de relevancia. Ahora bien, es necesario señalar que no obstante la autonomía que el art. 115 constitucional les reconoce a los municipios, ésta no significa que en materia de planeación y evaluación de políticas o en cualquier otro tema, ellos dispongan de un estatuto distinto a los otros órdenes, tal y como se precisa en la fracción III de tal artículo:

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Antes bien, por lo que va a los recursos que se transfieran a los gobiernos locales –entidades federativas y municipios- el art. 85 de la LFPRH establece que:

...serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes

El citado art. 110 establece entre otras cosas que:

⁵ “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado” (art 2 Ley del Seguro Social)

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales...

Es claro sin embargo que este deseable escenario de la evaluación de las políticas planeadas y ejecutadas por los gobiernos municipales está lejos de alcanzarse, y para su mejor comprensión conviene analizar si en el momento actual en nuestros municipios la Planeación y Evaluación forman parte y en qué medida de la agenda de su órgano de gobierno, el Cabildo. De manera particular, son cuatro las variables que considera Arellano en un reciente estudio sobre el tema (Arellano, 2011: 54-8) y cuyos principales hallazgos se sintetizan a continuación:

- a. Importancia del tema en la vida del Cabildo. La prioridad que se le otorga es mínima y ello se refleja en el hecho de que de los municipios que respondieron sobre este tema en la encuesta nacional a gobiernos municipales del INEGI (1,974), éstos sólo se le asignan –en promedio- el 1.74% de los recursos a la Comisión de Planeación y/o Evaluación (PyE), que contrasta por ejemplo con los recursos y atención asignados a la Comisión de Desarrollo Social (13.95%), o a la de Gobierno (13.26%).
- b. Quién preside la Comisión. Cuando ésta existe, en la mayoría de los casos la preside el propio presidente.
- c. Si se dispone o no de Plan de Trabajo. En tanto que, por ejemplo, más de la mitad de las Comisiones de Seguridad Pública y de Contraloría cuentan con plan de trabajo, en el caso de la Comisión de PyE, incomprensiblemente, sólo el 46% de ellas disponen de él.
- d. Número de iniciativas presentadas. Mientras que comisiones como las de Desarrollo Social y de Gobierno de los municipios que respondieron esta pregunta presentaron un significativo número de iniciativas, alrededor de 9,000 en el año, la de PyE presentó menos de 2,000.

Como se desprende de lo anterior, en el órgano colegiado de gobierno municipal la prioridad que se le concede al tema es menor, como lo refleja la pobre atención que se le otorga y el muy reducido número de iniciativas que genera. Sin embargo, el hecho de que sea el presidente quien mayormente encabece tal comisión –cuando ésta existe- podría indicar que para un número de gobiernos municipales el tema sí cuenta con la suficiente relevancia.

Lo cierto es que la importancia que se le reconoce a la PyE en el aparato administrativo no es muy distinta y ello era previsible; si el órgano eminentemente político del municipio, el Cabildo, no le otorga mayor importancia a la PyE, es natural que su órgano administrativo –que opera las decisiones de aquél- tampoco se la reconozca, lo que se refleja tanto en la pobre asignación de recursos humanos al área, cuando ésta existe, como en su insuficiente reglamentación.

Es claro sin embargo que los municipios con mayor infraestructura y recursos disponen de áreas de planeación mejor equipadas y con cuadros más calificadas, no obstante lo cual su desempeño está lejos de ser el deseable. Lo anterior se refleja con claridad en las siguientes líneas de Arellano, en las que no obstante reconocerse la importancia de los ejercicios de planeación, se pondera con equilibrio sus limitados aportes:

... cuando se desagregan el tipo de instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales, la evidencia es que pese a que los municipios urbanos y metropolitanos hay más disponibilidad de instrumentos para estos efectos, cuando se pregunta por la funcionalidad de los mismos (seguimiento de indicadores, tableros de control, evaluaciones de gestión, sistemas de captación de quejas, etc) los casos registrados en términos proporcionales son bajos (Arellano, 2011: 96-7).

Esta circunstancia se aprecia particularmente en la siguiente tabla, derivada de los municipios que sí contestaron las preguntas en la materia (alrededor del 64%), a donde destaca que prácticamente siete de cada diez sí cuentan en sus ejercicios de planeación con una misión, visión y objetivos definidos (72%), pero sólo poco más de la mitad (56%) derivan de ello una adecuada programación. A su vez, cuando se pregunta quiénes sí definieron indicadores para la verificación objetiva de los avances, se observa que sólo tres de cada diez alcanzan este nivel de disciplina, en tanto que una proporción muy similar formulan paneles de control y seguimiento (34 y 30%, respectivamente). La siguiente tabla presenta estas mismas variables desglosadas en base al tipo de municipios, y como era previsible son mayormente los metropolitanos y los medianos urbanos los que disponen de instrumentos de planeación más completos.

Tabla 3. Elementos de Planeación o Evaluación por tipo de municipio: indicadores y seguimiento (porcentaje).

Elementos de planeación o evaluación	Metropolitanos	Urbanos medianos	Urbanos pequeños	mixtos	Rurales	Total
Misión, visión, objetivos o metas definidos	74	73	78	70	72	72
Programa estratégico u operativo	64	77	69	58	46	56
Indicadores de gestión o resultados	44	63	49	34	25	34
Panel de control y seguimiento de objetivos	38	57	41	30	23	30
Total	15	1	11	38	35	100

Fuente: Arellano, 2011: 94.

Planeación y evaluación de políticas públicas en Tlajomulco.

Tlajomulco es un municipio de desarrollo medio pero de acelerado crecimiento en los lustros recientes, lo que se explica mayormente por su cercanía –y ya práctica integración- a la mancha urbana de Guadalajara, lo que supuso elevados márgenes de rentabilidad para las desarrolladoras de vivienda –márgenes sólo parcialmente cumplidos-, y que han conducido a la proliferación de vivienda popular y en menor grado vivienda media. Como ha sucedido en muchos otros municipios conurbados a las grandes ciudades, este acelerado crecimiento, sin embargo, no se acompañó de un crecimiento al mismo ritmo de la infraestructura social básica, así como de fuentes de empleo que pudiesen absorber a la población recientemente asentada. Los indicadores sociodemográficos básicos del municipio, *vis a vis* los del estado de Jalisco a donde Tlajomulco se encuentra, aparecen en la siguiente tabla.

Tabla 4. Indicadores sociodemográficos de Tlajomulco de Zuñinga y Jalisco.

<i>Indicador</i>	<i>Tlajomulco</i>	<i>Jalisco</i>
Población total, 2010	416,626	7,350,682
Total de hogares y viviendas particulares habitadas, 2010	101,811	1,802,424
Tamaño promedio de los hogares (personas), 2010	4	4
Hogares con jefatura femenina, 2010	18,581	443,000
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años, 2010	9.1	8.8
Total de escuelas en educación básica y media superior, 2010	398	14,039
Personal médico (personas), 2010	113	14,158
Unidades médicas, 2010	22	1,166
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza, 2010	2.4	2.3
Número promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema, 2010	3.6	3.7

Fuente: CONEVAL, Informe Anual

Las carencias sociales reportadas en la tabla y todo un cúmulo de problemas adicionales de orden público de competencia municipal, incluida la pobre competitividad local, se han buscado atender, o al menos paliar, mediante las distintas acciones de los gobiernos locales en turno. Ahora bien, si las acciones emprendidas en la actual gestión de gobierno han sido adecuadamente planeadas, exitosamente implementadas, y evaluadas con el debido rigor, se puede estudiar mediante las siguientes cuatro fuentes de información: el Plan de Desarrollo del municipio, los Informes de Gobierno, la programación gubernamental y la evaluación del desempeño gubernamental. A continuación nos detenemos en un breve análisis de cada uno de estos documentos, manteniendo

nuestra perspectiva central: el evaluar si tales acciones contribuyen y en qué medida a la mejora del bienestar general y de la competitividad local.

a. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2012-15.

El PDM para el periodo 2012-2015 no es en modo alguno un instrumento claro y razonablemente completo en torno al estado que guarda el municipio y en torno a las muchas cosas que se deben emprender para mejorarlo. Sin detenernos mucho en él por falta de espacio, se destacan los siete puntos de mayor relevancia para esta investigación.

Uno. El plan cuenta con un pobre diagnóstico. Este diagnóstico se integra de una primera sección, “Geografía”, a donde se hace un breve recuento del entorno municipal y a donde entre otros puntos se citan aspectos medioambientales del mismo; la segunda parte, “Población”, presenta sus características generales para analizar en la tercera el tema de la “Pobreza y el rezago social”. Posteriormente, en el apartado “Servicios e Infraestructura Social” se destacan las principales carencias que la sociedad enfrenta, en tanto que en la última sección, “vías de comunicación e infraestructura”, se revisa de manera muy general la infraestructura de comunicaciones. Como se ve, están totalmente ausentes temas torales como el empleo, la salud y la seguridad pública, entre otros, y la exposición de los pocos temas referidos no cuenta con una adecuada ordenación.

Dos. No dispone de una estructura sistemática que lo vuelva útil para una programación y evaluación de políticas públicas eficaces. No obstante que se listan una serie de temas para su atención (véase tabla 4), en ellos no aparecen objetivos explícitos ni metas, así como estrategias, líneas de acción o cronogramas. Lo único que aparece de manera poco sistemática es un rubro genérico de “acciones a realizar”, mismas que tampoco precisan metas ni tiempos de ejecución.

Tres. No hay bases mínimas para vincular lo propuesto en el plan con lo realizado en las gestiones anteriores, o con lo propuesto por los otros dos órdenes de gobierno. En los distintos temas del plan sólo de manera ocasional se refieren acciones realizadas en las gestiones previas pero no existe una estructura ordenada que las vincule, ni queda claro cómo esas acciones fluyan en un esquema de continuidad con lo ahora propuesto.

Cuatro. No hay un marco básico para verificar el avance de las metas, ni acaso definición razonable de éstas. El plan no cita un solo indicador, y en consecuencia no existen bases mínimamente ordenadas para evaluar en qué medida se avanza en la atención de los problemas existentes ni – como se dijo- existen metas claras hacia dónde se quiere llegar.

Cinco. No cuenta con una temática ordenada y completa. Como se aprecia en la tabla 4, en el capítulo 2 aparece un sub apartado, “Líneas Estratégicas”, a donde se citan las siguientes cinco: Desarrollo y dignificación de las personas, Desarrollo e impulso económico, Política ambiental,

Andamiaje para la planeación integral y, finalmente, Política de gobierno en movimiento. Sin embargo y como se aprecia en la misma tabla, la estructura del Plan en modo alguno corresponde a estas líneas, ni tampoco se define acaso qué temáticas atiende cada una. Tampoco existe una vinculación de las acciones de este plan con las de los otros órdenes de gobierno, y en ese tenor no hay ni una mínima mención a la alineación que tenga este plan con sus pares de los órdenes federal y estatal; esta deficiencia no sólo dificulta el establecer una adecuada complementariedad y coordinación de políticas con estos niveles de gobierno, sino que además conduce a que haya lagunas notables sobre temas que debieran atenderse y que simplemente no aparecen.

Como consecuencia de lo anterior el plan en cuestión sólo es, en el mejor de los casos, un documento retórico con un listado pobremente ordenado e insuficiente de posibles tareas y buenas intenciones, y que en consecuencia no es útil –no sirve- como en una guía útil y eficaz para la programación y ejecución de políticas públicas.

Tabla 5. Estructura del PDM.

<i>Capítulo</i>	<i>Temática contemplada</i>
1 Mensaje del Presidente	El mensaje en cuestión
2 PMD para un gobierno en movimiento	Líneas estratégicas; fundamento jurídico; planeación y diagnóstico.
3 Un gobierno que pone a sus ciudadanos en el Centro	Servicios públicos de calidad (alumbrado, cementerios, rastros, aseo público, mercados, agua potable y alcantarillado), y Manejo Responsable de las Finanzas.
4 Política Social Transparente y que Rinde Cuentas	Programas Sociales. Federales (70 y más, Vivienda y comunidad digna, Oportunidades), Municipales (60 y más, Programa de Apoyo a Madres, Útiles y uniformes escolares, Movimiento por la Educación, DIF Tlajomulco, Instituto de Alternativas para Jóvenes), e Infraestructura Social, Cultura, Recreación y Deporte, Seguridad Pública y Nueva visión de seguridad ciudadana.
5 Proteger el ambiente nos mueve	Agenda Verde
6 Impulso y desarrollo económico	Competitividad y Vocacionamiento, Impulso de sectores tradicionales, Impulso del Turismo, Desarrollo del Ámbito Rural sustentable, y Agricultura y Ganadería
7 Movimiento a Futuro	Corresponsabilidad Social, Planeación Urbana, Política Ambiental Sustentable, y Tlajomulco en la Metrópoli.

Fuente: PDM 2012-15.

b. Los Informes de Gobierno.

Un informe de gobierno debería estar plenamente alineado al plan de desarrollo pues aquel daría cuenta de lo que en éste se planteó como acciones a emprender, verificando en consecuencia en qué medida ellas fueron realizadas. En el mejor de los escenarios, también, el informe mostraría no sólo la realización de las acciones planeadas sino también las carencias atendidas y los problemas

resueltos o, al menos, paliados, esto es, el *impacto* de las políticas públicas de un gobierno. En ese escenario, el informe no es sólo una importante expresión de la *rendición de cuentas* de un gobierno sino también es una guía de lo que se viene realizando para alcanzar una comunidad mejor atendida. Este escenario, sin embargo, no es el que reporta el Informe de Gobierno, el primero de la administración municipal de estudio. Si bien existe una alineación general entre la exposición del informe y el capitulado del plan, hay distintas limitaciones que, como en el apartado anterior, ahora se enumeran.

Uno. El informe no dispone de un anexo estadístico que permita focalizar la lectura a la información numérica de cumplimiento de metas. Aunque cada uno de los apartados refiere acciones realizadas, y en algunos de ellos sí hay una sección específica para su listado⁶, no existe un concentrado estadístico de ello.

Dos. Como no existe un anexo estadístico, ni en consecuencia información sobre el grado de atención y cobertura a los problemas y rezagos del municipio, no se puede saber tampoco el ritmo de avance en la satisfacción de las demandas, si acaso éstas se estén atendiendo.

Tres. De hecho, el grado de avance referido en el punto anterior podría apreciarse adecuadamente si se acompañaran indicadores, y ya se sabe que por lo que va a los recursos federales ejercidos por un municipio, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) obliga a la construcción de tales indicadores para monitorear los avances y poder así evaluar los resultados (arts. 16, 24 y 27, entre otros). Como se sabe, un indicador es la expresión cuantitativa o cualitativa, que corresponde a un índice, medida o cociente, que establece un parámetro para verificar el avance en el cumplimiento de una meta (Lineamientos sobre los Indicadores...). Sin ese parámetro simplemente no se puede verificar con objetividad el grado de cumplimiento en las metas y en consecuencia, tampoco se puede apreciar la eficacia de la acción pública.

Cuatro. La presencia de los programas federales en todos los municipios del país es harto significativa, y en el ámbito del desarrollo social no es infrecuente que su intervención sea inclusive tan importante o más que las propias acciones municipales. No obstante ello, el informe no reporta estas acciones, y esto no sólo impide tener una visión integral y de conjunto de lo emprendido por los distintos órdenes de gobierno (tampoco se reportan acciones estatales), sino lo que es igualmente importante, impide tener evidencia de si existe o no una adecuada coordinación entre tales acciones.

⁶ Un ejemplo de ello es el listado de obras de infraestructura realizadas que aparece en la p 56 del Informe.

c. La programación gubernamental.

Convencionalmente, las metas genéricas de los planes se buscan alcanzar mediante la instrumentación de acciones más específicas integradas en programas sectoriales (áreas de intervención pública) e institucionales (dependencias que los emprenden), si bien a nivel municipal en México generalmente este nivel de programación o está ausente o es limitado. En el caso del municipio de estudio en efecto no existe programación en ese sentido pero existe la llamada programación operativa, de carácter anual y que va de la mano con la presupuestación del gasto, a donde se describen las tareas específicas mediante un formato homogéneo.

En este orden de ideas, en la página del ayuntamiento se puede acceder a un cuadro matricial de la Dirección de Planeación Institucional denominado “Avance Programas Operativos Anuales 2013 (POAS)”, cuya estructura aparece en la siguiente tabla.

Tabla 6. Avance Programas Operativos Anuales 2013 (POAS)

Dependencia	Unidad Responsable	Programa	Proyecto	Finalidad	Función	Objetivo General	Objetivo Específico	Meta	Presupuesto

Fuente: la página del Ayuntamiento.

El cuadro en cuestión registra en los renglones todos los *programas* (desglosados en *proyectos*, como se ve) de las dependencias municipales, y el ejercicio es sin duda útil en tanto que permite conocer las acciones que vienen emprendiendo dichas dependencias, si bien vale decir que la definición del *objetivo general* es ambigua y el *objetivo específico* es poco preciso. En el mismo sentido, las metas son genéricas, expresadas en el infinitivo de algún verbo relevante (proporcionar ayuda a los productores agrícolas, ayudar con subsidios a las personas de la región...) y no establecen objetivos precisos y cuantificados, ni definen tiempos claros ni porcentaje de avance, lo cual desde luego va a tono con la ausencia de indicadores ya antes referida.

Existe asimismo un archivo para cada una de las áreas genéricas del organigrama municipal, denominado POAS 2014, a donde se describe de manera muy esquemática cada programa en base a los siguientes rubros: Eje del PDM; Programa Estratégico; Dependencia Responsable; Área Responsable; Identificador único de POA; Nombre del Programa Operativo Anual; Beneficiarios; Descripción del Programa, y por último, Objetivo del Proyecto.

Adicional a lo anterior, existe un documento con estructura de cuadro matricial que sintetiza datos diversos considerados como “Información Fundamental” por la Ley de Transparencia, a donde se buscan alinear las acciones municipales a los planes y programas de los otros órdenes de gobierno.

Aunque se trata de un ejercicio plausible es notablemente incompleto y con imprecisiones de significación, tales como el que no aparece un renglón para cada proyecto de cada dependencia y el que no aparecen todas las dependencias, amén de que son muchas las celdas en las que simplemente no se proporciona información, entre otras limitaciones.

De este conjunto de documentos valen las siguientes consideraciones:

Uno. No existe programación en el sentido convencional del término, esto es, como un esfuerzo que defina estrategias y acciones en el mediano y corto plazos que, en un esquema de causalidad, alcancen los grandes objetivos de la planeación. Empero, esta carencia no es en modo alguno privativa de nuestro municipio, y es más bien una práctica común en este orden de gobierno, en buena medida porque hasta hoy no existe la posibilidad de reelección en el cargo y el periodo de gobierno es muy corto (tres años en la gran mayoría de los municipios), lo que impide la existencia de una *memoria institucional* que contribuya a mejorar de manera sostenida la gestión de gobierno.

Dos. Existe sí la llamada programación operativa anual, que se presenta en un formato homogéneo para todas las dependencias, pero que cuenta con notables imprecisiones.

Tres. Más como cumplimentación de la Ley de Transparencia estatal que como una tarea estratégica de coordinación con los otros órdenes de gobierno, existe un formato que enuncia la alineación de los programas municipales con los de los otros niveles de gobierno, pero no es casual que esta alineación no tenga ningún contenido sustantivo ni precise acciones concretas de complementación entre estos órdenes de gobierno.

d. Evaluación del desempeño municipal.

El artículo 15 (f. XXIII) de la Ley de Transparencia estatal señala que es información pública fundamental de los municipios: “Los indicadores de evaluación del desempeño”; a tono con ello, en el link correspondiente a dicha fracción en la página de transparencia del municipio se ingresa a una sección denominada “Sistema de Indicadores Municipales POAS 2014”, que conduce a la página del “Sistema de Evaluación del Desempeño 2014-2015”. Sin duda, en esta sección y a diferencia de todos los instrumentos de gestión recién analizados, aquí sí se cuenta con una estructura sistemática de información, integrada de lo siguiente.

La página principal tiene las siguientes ligas: Inicio, Proyectos, Dependencias, y por último “entrar”, para lo que se pide una clave. En el link “Proyectos” se abre un listado de ellos (son 107 para todas las dependencias), y de cada uno se tiene señalado el “avance”, “meta” y “dependencia”, y de ambos, avance y meta, aparece el dato en porcentaje. También, en cada proyecto se inicia con un color que indica si la información está actualizada (verde), parcialmente actualizada (amarillo), o desactualizada, en rojo.

En el link de “Dependencias” se abre un listado de ellas, y para cada una se indica el “número de proyectos”, “avance” y “meta”. Al igual que en el link anterior, aquí también el avance y la meta aparecen en porcentaje y aparecen también en los tres colores antes referidos.

La página principal contiene también dos semicírculos que registran el 100% de sus respectivos temas, a saber, la primera del “avance anual” (que registra un 51.6%) y la segunda, de “meta a mayo”. Finalmente, se presenta una cuadrícula a donde en la vertical se registra el porcentaje y en la horizontal los meses de modo que aparecen dos líneas con pendiente positiva que presentan la meta para cada mes y el nivel de avance para dicha meta. De hecho, ingresando a cada dependencia se tiene esta misma estructura gráfica –los dos semicírculos y la cuadrícula- para cada dependencia.

CONCLUSIONES.

Los niveles de pobreza que reportan los municipios de México son notables según se documenta en este ensayo, y existen sensibles evidencias de que el desarrollo institucional de sus gobiernos es muy débil; a la postre, esto significa que las capacidades de tales gobiernos para afrontar no sólo la pobreza de sus comunidades sino para proveer las condiciones mínimas para un desarrollo endógeno sostenido, para elevar su competitividad, son muy insuficientes.

De manera particular, aquí nos detenemos sólo en un componente de las llamadas capacidades institucionales del municipio, referido a sus procesos de planeación y evaluación de políticas públicas. En lo sustantivo, se sostiene que una adecuada planeación y evaluación de la gestión de un gobierno abona en favor de su eficiente desempeño, porque ello permite canalizar los siempre escasos recursos públicos a las prioridades del municipio y permite, asimismo, procurar su mejor aprovechamiento mediante la verificación, a través de indicadores *ad hoc*, de su adecuada utilización para la consecución de las metas establecidas.

Ahora bien, la complejidad de la administración municipal obliga al análisis de distintas fuentes de información para evaluar su desempeño, pues de otro modo sólo se obtendría una visión parcial e insuficiente del mismo. En este orden de ideas, en el ensayo se analiza la gestión de un municipio que es, sin duda, representativo de ese cúmulo de municipios de México que el acelerado y caótico crecimiento de nuestras manchas urbanas los ha terminado absorbiendo. El análisis, como ya se revisó, incluye los instrumentos más emblemáticos de la planeación y evaluación municipal y, en breve, se aprecia que tanto el plan de desarrollo como los informes de gobierno y la programación pública muestran sensibles deficiencias, pero a contracorriente de tales instrumentos, se dispone de un eficiente esquema de evaluación sobre el que es necesario detenernos ahora.

Tal Sistema de Evaluación, como ya se dijo, incluye para todas las dependencias una relación de sus proyectos y de cada uno de ellos se registra el avance el mismo y la meta a alcanzar. De cada

proyecto existen también uno o varios indicadores, pero es necesario destacar que éstos, comparados con los indicadores de programas federales son señaladamente limitados, pues entre otras cosas no se integran a una Matriz de Indicadores para Resultados, que en el gobierno federal se diseñan con el apoyo del modelo del Marco Lógico, modelo del que ni siquiera se hace mención en los documentos del municipio. Destaca asimismo el distanciamiento que existe entre el Sistema de Evaluación propiamente del resto de los instrumentos de planeación del municipio, lo que da cuenta de que se trata de un instrumento sobrepuesto que no tiene peso específico en la gestión cotidiana, como se evidencia en el hecho de que sus elementos –los indicadores y sus valores– simplemente no aparecen en los Informes de Gobierno.

Las limitaciones en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas analizadas aquí para el municipio de Tlajomulco, sin embargo, no son privativas del mismo y, más aún, representan una situación del todo *típica* en este orden de gobierno. Por ello, avanzar en el desarrollo institucional municipal, a donde se eleven las capacidades de gestión aquí referidas, es un reto de primera importancia para lograr un desarrollo municipal endógeno y sustentable, que se refleje en mayores niveles de competitividad sistémica.

Dicho en otros términos, la competitividad de un municipio o una región está en función de la eficiente y eficaz operación de todos sus componentes, así como de la manera en que ellos logran integrarse para la consecución de metas comunes. De manera particular y habida cuenta de las señaladas limitaciones de nuestros municipios, esta competitividad necesariamente atraviesa por un desarrollo endógeno impulsado de manera importante por su gobierno local. Lo que aquí se constata es que la contribución de tales gobiernos, y en particular del municipio medio aquí estudiado, Tlajomulco, tiene limitaciones muy concretas asociadas a su muy pobre planeación y orientación estratégica, así como a sus insuficientes procesos de verificación de avances y cumplimiento de metas.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Arellano, D., Cabrero, E. et al. (2011). Gobierno y Administración Pública Municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada. En Cabrero Enrique Coord. *Los gobiernos municipales a debate*. México: CIDE.
- Arellano, D., Cabrero, E. et al. (2011). ¿Qué Agenda para el fortalecimiento de la institución municipal?. En Enrique Cabrero Coord. *Los gobiernos municipales a debate*. México: CIDE.

Cabrero, E. (2007). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En Cabrero E. *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.

Cejudo, G., Sánchez, G. et al. (2010). La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. En Gómez Álvarez D. (Coord). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México: PNUD, Porrúa.

Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En Merino Huerta Mauricio et al. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: CIDE.

Guillén, T. (2007). Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma. En Cabrero E (Coord). *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: CIDE.

Merino Huerta, M. (2010). Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo. En Gómez Álvarez (Coord). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Conceptos, índices y políticas públicas. México: PNUD, Porrúa.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.

Pineda, P. (2011). Gestión municipal y coordinación inter gubernamental en México: un estudio de caso. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Pineda, P. (2013). Acciones municipales en favor de la Competitividad y la Promoción Económica: planeación, ejecución y evaluación de políticas.

Sánchez, A. (2010). Las aportaciones de los gobiernos municipales al desarrollo humano local en Jalisco. En Gómez Álvarez (Coord). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Conceptos, índices y políticas públicas. México: PNUD, Porrúa.

Sanín Ángel, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. CEPAL, Serie Manuales (3), Santiago de Chile.

Documentos oficiales e institucionales de los tres órdenes de gobierno mexicano.

Federal

La Agenda desde lo Local, Guía para su implementación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2008, Cuarta edición.

Criterios para la actualización y mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del PEF para el Ejercicio Fiscal 2010, SHCP (2009).

Lineamientos sobre los Indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales, DOF, 9 diciembre, 2009.

CONAPO. (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010.

Fuente: <http://comparadondevives.org>

Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio, 2010, (2011) México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Mapas de los Indicadores de Carencia Social 2010. (2011). Estados Unidos Mexicanos.

Estatat

Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2030. (2007). Gobierno del Estado de Jalisco.

Informe sobre el Desarrollo Humano en Jalisco, 2009. PNUD.

Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México.

Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.

Primer Informe de Gobierno.

Programa Operativo Anual 2013.

Página de transparencia del municipio.

Documentos institucionales de instancias no gubernamentales.

Índice de Competitividad Urbana 2012, Instituto Mexicano para la Competitividad, México.

Índice de Desarrollo Democrático para América Latina.

CIDAC. (2011). Ranking de normatividad estatal de gasto público.

Reporte de Resultados SINDES, 2009. Asociación de Municipios de México AC. México, 2010.