

La planeación en los principales municipios del estado de Zacatecas



MARÍA TERESA VILLEGAS SANTILLÁN

Unidad Académica de Contaduría y Administración
Universidad Autónoma de Zacatecas
"Francisco García Salinas"

Objetivo

Conocer si los municipios del Estado de Zacatecas, cuentan con un sistema de planeación integral con elementos básicos para dotar de coherencia la toma de decisiones, con la finalidad de identificar en su caso si los funcionarios municipales requieren de capacitación en la elaboración del Plan de Desarrollo del municipio tomando como base la Agenda para el Desarrollo Municipal.

La muestra es sobre 14 municipios del Estado que cuentan con el antecedente de haber participado en la Agenda de Desarrollo Municipal en los ejercicios 2013 y 2014, de los cuáles contestaron 8 que si cuentan con un plan, con misión, visión y hasta objetivos que fueron elaborados en función de la obtención de datos de INEGI, informes de algunos sectores, así mismo cuentan con un plan de manejo del centro histórico y un programa de desarrollo urbano del municipio, toman quejas y reclamos, así como entrevistas personales e incidencias tomadas de medios electrónicos y audiencias públicas sin embargo nada se encuentra sistematizado ni mucho menos existe documentación que sustente éstas prácticas aparentemente de diagnóstico no elaboran análisis FODA a pesar de que dicen partir de un marco de este análisis solamente lo mencionan, no presentan documentos de un diagnóstico en donde se hayan detectado de las necesidades de los ciudadanos, incluso de la propia Agenda de Desarrollo Municipal.

El proceso de planeación debe ser continuo y permanente de tal forma que genere reorientación y nuevos procesos de accionar público, para esto la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación debe ser integral.

Ante este desafío, los municipios juegan un papel importante ya que son el orden de gobierno con mayor cercanía a los ciudadanos, encargados de la dotación de los servicios públicos básicos.

Agenda para el Desarrollo Municipal

El propósito general del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.

La ADM señala que su objetivo principal es “Conocer el estado que guarda la administración pública municipal a través de un autodiagnóstico que identifique las áreas de oportunidad en materia normativa”.

La elaboración del diagnóstico debe partir de la definición del enfoque que se le va a dar al plan y de un análisis de las políticas nacionales y regionales que inciden en el ente territorial, paralelamente se debe construir una línea base estadística de las realidades municipales.

El proceso de planeación para el desarrollo municipal debe contar con fases sistemáticas en las que se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas generales, económicas, ambientales, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales. Está integrado este proceso por las etapas de diagnóstico, programación, presupuesto, ejecución y evaluación; así mismo éste, formaliza el establecimiento y competencia de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, con la reasignación de personal de las áreas de trabajo, sin que ello implique el ejercicio de gastos adicionales, con lo cual se asegura el cumplimiento de todas y cada una de las etapas del proceso de planeación y se define de manera expresa la responsabilidad en la materia.

Destaca entonces la posibilidad de que los planes de desarrollo y sus programas puedan ser modificados como resultado de la permanente evaluación, con base en los análisis y recomendaciones contenidas en los dictámenes de reconducción y actualización.

Con lo anterior se pretende dar transparencia y productividad racional al uso de los recursos, dotar de continuidad al proceso, para que la modificación o supresión de todo Plan o programa se

sustente en un estudio social, económico, político y jurídico que lo justifique; incluyendo factores económicos, sociales y administrativos, previendo las consecuencias institucionales que se producirán por la instrumentación de sus acciones en el entorno sociopolítico del Estado; todo programa e iniciativa derivada del Plan Estratégico del Estado y del Plan Estatal de Desarrollo, así como de los Planes Municipales equivalentes, estén coordinados entre sí, formando un todo, orgánico, funcional y compatible; desde luego contar con la previsión, para fundamentar toda planeación en la investigación y estudios con horizonte de mediano y largo plazos, asegurando la sustentabilidad del desarrollo, y el de bienestar social, para garantizar la atención de las necesidades básicas de la población, mejorar la calidad de vida, la igualdad de los derechos y lograr una sociedad con mayor igualdad y equidad.

Marco Contextual

La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual, se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho.

En concordancia con las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegura la participación de los municipios en los programas regionales. Establece la obligación para las dependencias, entidades públicas, organismos y unidades administrativas, de reportar periódicamente la ejecución de sus programas y los resultados alcanzados a la Secretaría de Finanzas y Planeación o a los ayuntamientos, según corresponda. Atendiendo a los principios constitucionales en la materia, se establece la obligación del Gobierno del Estado de Zacatecas y de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, de impulsar los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación con el Gobierno Federal y la participación directa de la sociedad civil en la planeación del desarrollo.

En los artículos 25, 26, 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fun-

damenta la obligación de planear por parte de los municipios con la única limitante que les prescriba la ley de planeación del Estado en este caso de Zacatecas, que en su exposición de motivos señala “Que para alcanzar y consolidar el desarrollo integral del Estado es indispensable un nuevo proceso de planeación que, de acuerdo a los actuales escenarios económicos, políticos y sociales, propicie una dinámica creciente de participación ciudadana y vincule a los sectores público, social y privado en el proceso de formulación, ejecución y control de los planes y programas de desarrollo; mejore los mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación y coadyuve a definir y establecer los elementos necesarios para la generación de indicadores de la gestión pública y amplíe las oportunidades de la población para alcanzar mejores estadios de bienestar”.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas en su artículo 2: “La planeación se llevará a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable de la entidad, que beneficie a sus habitantes y que permita la consolidación democrática como sistema de vida, sustentada en el constante mejoramiento económico, social, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, contenidos en la Constitución Política del Estado. Reformado 17 julio 2013”.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas en su artículo 8: “Para los efectos de la presente ley, se entiende por planeación del desarrollo, la organización racional y sistemática del conjunto de acciones tendientes a promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para transformar la realidad de la entidad en beneficio de su población. Reformado 17 julio 2013”.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas en su artículo 10: “Para la consecución de los objetivos establecidos en los planes estatal y municipales y los programas que de ellos se deriven,

se realizarán acciones de promoción y concertación con los grupos sociales organizados y particulares interesados cuyo alcance y contenido, una vez suscritos, serán de cumplimiento obligatorio para las partes”.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas en su artículo 38: “Los Ayuntamientos en materia de planeación, tendrán las atribuciones que la Constitución Política del Estado y la propia Ley Orgánica del Municipio le confieren”.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas en su artículo 39: “De la Planeación, Programación y Presupuestación”.

Son instrumentos de la Planeación, Programación y Presupuestación:

I. En el ámbito estatal:

- a) Plan Estatal de Desarrollo; Programas Regionales;
- b) Programas Sectoriales;
- c) Programas Operativos Anuales; y e). Programas Especiales.

II. En el ámbito municipal:

- a) Plan Municipal de Desarrollo;
- b) Programas Operativos Anuales; y
- c) Programas Especiales.

Ley de Planeación del Estado de Zacatecas en su artículo 40: “El PED será el instrumento rector del proceso de planeación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales y normará el ejercicio de la administración del Poder Ejecutivo; en el mismo se establecerán las prioridades, directrices, objetivos, metas, estrategias, lineamientos y políticas para impulsar el desarrollo integral y sustentable en el **Estado y sus municipios**.”

Reformada 17 julio 2013

Asimismo establecerá las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines y determinará los mecanismos y responsables para su ejecución. Los Ayuntamientos formularán y aprobarán sus planes y programas en congruencia con el PED.”

Adicionada 17 julio 2013

Planteamiento del problema de investigación

El Sistema de Planeación Democrática es un conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, legal y técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral de la Federación, el Estado y el Municipio.

Una de las responsabilidades de cada entidad pública en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno (Federación, Estado y Municipio) es que su proceso de planeación deberá estar alineado al fundamento legal, a fin de que las funciones se atiendan de forma oportuna, congruente y permanente, como lo establece la base jurídica, lo que hace que los instrumentos de planeación satisfagan las necesidades primordiales de la sociedad mexicana. La planeación del desarrollo en los tres ámbitos de gobierno tendría que ser coherente y equilibrada con los programas y proyectos establecidos para tal fin.

Por lo anterior se induce la necesidad de que los Ayuntamientos se coordinen con el gobierno estatal y federal a fin de orientar sus esfuerzos y cumplir los propósitos establecidos en su programa de trabajo, mismos que deberían ser congruentes con aquellos que sustentan a la planeación estatal y federal.

Para lograr que el Plan de Desarrollo Municipal se articule a las políticas y programas que se establecen en los niveles federal y estatal de planeación, se realizará una vinculación de los principales objetivos planteados en el Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas y las principales necesidades del Municipio.

Procesos de programación, presupuestación y control de la gestión municipal

Conforme a esta normatividad, la programación y presupuestación del gasto público servirá para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos, prioridades y líneas de acción, y como parte de este pro-

ceso, se debe llevar a cabo el seguimiento, control y evaluación tanto del presupuesto como del Plan de Desarrollo Municipal.

En el proceso de programación municipal se habrán de establecer metas y objetivos, se hayan identificado como prioridades, se cuantificarán costos de los programas, se estudiarán y analizarán alternativas para el logro de los objetivos planteados, también se identificarán programas con objetivos similares para evitar dispersión de recursos en su asignación y se habrán analizado los principales aspectos de las políticas de gobierno para dar respuesta a las demandas sociales.

Métodos

Se determinó la muestra considerando a 14 municipios del Estado de los cuales solo contestaron 8 que participaron en los ejercicios 2013 y 2014 en la Agenda de Desarrollo Municipal de Zacatecas.

La investigación que se pretende realizar es de carácter exploratorio descriptivo, se aplicó un cuestionario a los responsables de la planeación en cada municipio, los municipios que contestaron son Calera de Víctor Rosales, Gral. Francisco R. Murguía Gral. Pánfilo Natera, Guadalupe, Pinos, Rio Grande, Trancoso y Zacatecas capital.

Variables:

- Planeación.
- Gestión.
- Políticas de calidad.
- Misión.
- Visión.
- Resultados.
- Se muestran a continuación:
- Cada gráfica contiene su pregunta y su interpretación.
- Esta sección está incompleta. Debe ser explícito con respecto al método utilizado y procedimientos y técnicas de análisis.

Resultados

Las respuestas en cuanto a la Misión, Visión y Valores resultó positiva, sin embargo se puede observar que en la elaboración de políticas de calidad éstas no existen en los municipios, recordamos que las políticas son guías de acción para lograr efectivamente la calidad por lo que se concluye que a pesar de haber redactado su misión visión y valores se adolece de políticas para lograr la calidad en el servicio público.

Las respuestas identifican que el Presidente Municipal gestionó cursos de formación de los funcionarios públicos, que no se cuenta con recursos para implantar sistemas de gestión administrativa, Que si se realizan charlas para empleados y/o para las organizaciones en general y que definitivamente no se revisa el sistema de gestión. Las respuestas obtenidas nos indican que no trabajan con asociaciones religiosas, que si se reúnen para buscar apoyos con los empresarios organizados, y que no hay acuerdos con asociaciones de producción agrícola o ganadera, sin embargo si se reúnen con asociaciones civiles que trabajan y coadyuvan a obtener mejores resultados en la gestión municipal.

Las respuestas se refieren a que los medios que utilizan son principalmente los de INEGI., No se utiliza el análisis FODA y se consideran los informes de las asociaciones y del sector para la detección de las necesidades de la población, no se realizan estudios comparativos ni tampoco informes del presidente municipal anterior, si se toma en cuenta el plan de manejo del centro histórico y también el programa de desarrollo urbano.

Las respuestas señalan que no hay buzón de sugerencias ni encuestas a los ciudadanos, ni tampoco informes de otras instituciones, por el contrario si existen quejas y reclamaciones, no se utilizan encuestas para observar el clima laboral, y si hay entrevistas personales con la población y no se realizan entrevistas con el personal que labora, si se utilizan los medios electrónicos especialmente el internet y desde luego que se realizan audiencias públicas para obtener esta información.

Se utiliza como herramienta el cuadro de mando de indicadores, no los indicadores que se presentan de otras fuentes y si se utiliza la matriz FODA para determinar las fortalezas, oportunidades, debilida-

des y amenazas y en base a esto diseñar el futuro del municipio en forma integral y a largo plazo.

No se trata de un plan de gestión, se trata de un plan con metas y objetivos en donde se describen las actividades municipales y no se detectan factores críticos de éxito, sin embargo si existe un programa de actividades prioritarias, sustentado en el Plan de Desarrollo Municipal

No se cuenta con un plan de gestión, sin embargo si hay un plan estratégico y plan de actividades municipales, sin factores críticos de éxito, si con un programa de actividades prioritarias y un plan de desarrollo municipal.

Si se cuenta con un manual de organización y de procedimientos pero no existe un Plan de recursos humanos ni tampoco un análisis de puestos para identificar perfiles. No se cuenta con la documentación que evidencie un manual de organización ni de procedimientos mucho menos con análisis de puestos, solamente con un reglamento interior del municipio.

Conclusiones

Los responsables de la planeación en los municipios del Estado no cuentan con los procesos necesarios para la implementación de esta fase del proceso administrativo por lo que se recomienda la elaboración de un diagnóstico adecuado acorde con las necesidades de la población.

De la misma manera se propone la capacitación para que este proceso cumpla con el mandato constitucional y que antes de que los funcionarios municipales concluyan su gestión se propone que inviten a los nuevos a participar en la elaboración primero del diagnóstico y así preveer con tiempo la redacción de la misión, visión y objetivos.

Los municipios del Estado de Zacatecas que fueron encuestados requieren completar sus procesos de planeación, así mismo existen Estados en nuestro país que cuentan con una Ley de Planeación del Estado y sus Municipios con la intención por parte del poder legislativo local de éstos de contar con la facultad de revisar y desde luego aprobar el Plan de Desarrollo Municipal además de evaluar midiendo la congruencia con el plan de desarrollo Estatal y Nacional.

Finalmente una propuesta de carácter legislativo sería revisar la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas e involucrar esta obligación de incursionar en procesos de planeación a los municipios para que al igual que otros Estados del país como es el Estado de México entre otros contemos con una Ley de Planeación del Estado y sus Municipios.

Bibliografía

- Acosta Romero, M. (1993). *Teoría del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Agenda de Desarrollo Municipal (2015) INAFED México
- Aktouf, Omar. (1998). *La Administración entre tradición y renovación*. Colombia: Univalle 2da. Edición.
- Aristóteles. (1941). *La Política*. Buenos Aires Argentina: Colección Austral.
- Asuad, Norman. (1999). *Aspectos básicos que debe atender una Política de Desarrollo Regional*. México: Investigaciones Económicas. Vol. 60. No. 23.
- Bierman Harold. Jr. (1993). *Planeación Financiera Estratégica*. México: Continental.
- Bifani, P. (1984). *Desarrollo y Medio Ambiente*. Madrid: Mopu.
- Boisier, Sergio. (1999). *Teorías y Métodos del Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Onu Cepal.
- Burbano, Alberto, B. Y. (2005). *Enfoque Moderno de Planeación y Gestión de Recursos*. Bogota Colombia: McW Hill. Segunda Edición.
- Boisier. (1999). *Teorías y Métodos del Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: ONU Cepal.
- Cabrero Mendoza, N. C. (1999). *Herencia Pública Municipal*. México: Porrúa.
- Campos Orozco, Jesús. (1998). *Recursos para los Municipios en la Ley de Coordinación Fiscal*. México: Ed. Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, C. P. (2015) México: Porrúa
- Dumbauld, Edgard. (1965). *Jefferson*. México: Diana.
- Espina I Vazquez, Enrick. (2006). *Gestión Presupuestaria*. España: Madrid.
- Garza Villareal, Gustavo. (1991). *Desconcentración Espacial*. México: Colegio de México.
- Gómez Morín, Manuel. (2002). *Ronda de Clásicos Mexicanos*. México: Porrúa.
- Guillén Romo, Héctor. (1997). *Veinte de Diciembre*. Volumen II (pp. 153-165). México: Fractal.
- Gutiérrez y González, Juan. (2002). *Desarrollo Regional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hansen, Roger, D. (1975). *La Política del Desarrollo Mexicano*. México: Siglo XXI.
- Hellriegel, Jackson y Slocum, H. J. (2002). *Administración, un Enfoque Basado en Competencias*. México: Thompson.
- Holguin, Quiñones, H. (2005). *Elementos de Muestreo y Correlación*. México: Interamericana.
- INEGI. (2015). *Censos Económicos de Población*. México: INEGI.
- INEGI. (2015). *Censos Económicos de Población*. México: INEGI.
- Ingestam, Lars, I. (1987). *La Planificación del Desarrollo a Largo Plazo*. Santiago de Chile: Cepal, No. 31.
- Jean, Michel, (1986). *Hegel*. México: FCE. Segunda Reimpresión.
- Jean Francois Prud' Homme Coord. Appendini, Kirsten, J. F. (1995). *La Transformación de la Vida Económica del Campo Mexicano*. México: Plaza Valdez Editores.
- Kuri, Armando, (1999). *Experiencias de Desarrollo Territorial Mexicano*. México: Comercio Exterior, Volumen 49 No. 8, p. 2.

- Meyer, Lorenzo. (1995). *El Municipio al Final del Siglo XX*. México: Ed. Porrúa.
- Organización para las Naciones Unidas. (1992), (1999), p. 53; 2002 ,p. 42. *Agenda 21 Desde Lo Local*. ONU.
- Perló C., Manuel. (2000). *Los Nuevos Procesos Globales del Cambio Territorial*. México: UNAM-Porrúa.
- Presidencia de La República Mexicana. (Junio de 2008, 2015). www.presidencia.gob.mx
- Santana Loza, Salvador. (1997). *El Control Superior de la Hacienda Pública*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social, (2000). *Enfoque Territorial de Desarrollo*. México: SEDESOL y Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (agosto de 2015). www.shcp.gob.mx. Recuperado de Varios de 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, www.shcp.gob.mx.
- Stammler, R. (1955). *Modernas Teorías de Derecho y el Estado*. México: Botas.
- Uniced. (1992). *Agenda 21 Desde Lo Local*. América Latina: ONU.
- Vallarta Plata, Guillermo. (1994). *El Municipio en la Redefinición del Sistema Federal Mexicano*. Jalisco: Instituto Jalisciense de Investigaciones Sociales.
- Zicardi, Alicia. (2000). *Municipio y Región*. México: UNAM.