



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO SEIS

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Plan

Municipal

de Desarrollo

SEIS

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

La Planeación del Desarrollo.....1

Capítulo II

El Plan Municipal.....13

Capítulo III

El Control del Plan Municipal.....23

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de
Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

Durante décadas, el diseño de las políticas y estrategias para el desarrollo había sido responsabilidad de los gobiernos centrales. En la mayoría de los casos, no ha sido la sociedad local y su gobierno quienes han determinado el modelo de desarrollo a implementar en los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales, etc., debilitando con esto la capacidad de la población municipal para definir cuál es la imagen de futuro que tienen de sí mismos y de su entorno y, en consecuencia, establecer las acciones necesarias para su realización.

Las políticas centralizadas no han sido exitosas para corregir las desigualdades regionales y para mejorar las condiciones de vida de las comunidades; de ahí que la participación activa y decidida de los gobiernos y las sociedades locales se convierte hoy en una exigencia imprescindible para mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos.

El Municipio constituye el ámbito en el que cotidianamente los ciudadanos expresan sus necesidades y prefiguran sus proyectos, es por esta razón que el municipio debe convertirse en el espacio en el que, de manera preponderante, se definan las

estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo económico y social. Democracia, autonomía, desarrollo y participación no son conceptos inconexos y distintos, muy por el contrario su conjugación es necesaria en aras de un nuevo municipalismo que dé respuesta a las distintas demandas sociales.

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar, que el desarrollo, si no es local, no es desarrollo y que el impulso del progreso social de los pueblos requiere una visión dinámica, con una perspectiva que se asiente en la base social y económica, participativa e integrada en un espacio articulado, impulsor de las nuevas tecnologías y en el marco de un desarrollo sostenible.

El desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos favorecidos, pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, que aportan iniciativas, conscientes de los problemas de su colectividad e implicados en la solución de los mismos.

Podemos concluir que el desarrollo local (urbano y rural) privilegia el mejoramiento de la calidad de vida de la población, permite construir consensos en torno a las estrategias y los medios más adecuados para alcanzar este objetivo. La conducción del proceso de desarrollo por los gobiernos municipales, constituye un rasgo que alienta un desempeño eficiente y eficaz de todos aquellos involucrados en las tareas de definición y ejecución de los programas y los proyectos. La escala en la que opera el desarrollo local le otorga una mayor flexibilidad para la reorientación de los programas y proyectos atendiendo a los cambios que ocurren en los ámbitos que rebasan el municipio.

La guía que tiene usted en sus manos tiene el propósito de profundizar en estos conceptos y compartir experiencia y propuestas, que esperamos contribuyan a una mayor y mejor incidencia de los gobiernos municipales en la promoción del desarrollo.



capítulo uno

La Planeación del Desarrollo





capítulo dos

El Plan Municipal





capítulo tres

El Control del Plan Municipal



La planeación del desarrollo en el ámbito municipal

En América Latina los procesos de descentralización, se han convertido en una corriente generalizada capaz de impulsar el desarrollo en el ámbito local. Esto implica cambios de actitudes y de concepción tradicional de la gestión del gobierno.

Por lo tanto, el Municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente, eficaz, oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal.

Con miras a concebir un concepto del nuevo Municipio, éste debe preocuparse por ser el promotor y gestor del desarrollo local.

El proceso de descentralización deberá readecuar su organización a fin de elevar su eficiencia y cumplir con su nuevo rol. El proceso de cambio debe ser innovador, práctico, útil, ordenado y estratégico, para ello se requiere que los municipios hagan uso de instrumentos de gestión integral.

En este mismo sentido, es necesario que los municipios se conviertan, fundamentalmente, en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades. Ésto involucra la participación directa de la comunidad en un proceso de cogestión con las autoridades municipales.

Este nuevo esquema implica responsabilidad social e institucional compartidas y claramente especificadas. Además, se requiere impulsar políticas participativas en el proceso de planificación estratégica.

Importancia de la *planeación* en el desarrollo municipal

En el marco de la reforma del estado, se ha generado en años recientes, un profundo proceso de cambio en el ejercicio de la autoridad, que en materia de política social, representa el comienzo de una transferencia de decisiones, funciones y recursos que antes eran exclusivos de las esferas centrales del gobierno federal, hacia los estados y municipios, y en menor medida en ciertos sectores vulnerables de la sociedad.

En este nuevo contexto, los municipios requieren fortalecerse no nada más en los aspectos financieros y administrativos, sino sobre todo, en el ejercicio de su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, con el fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada, fundamentalmente, por la escasez de recursos disponibles.



Planear el desarrollo en el Municipio significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal. Concebida de esta forma, la *planeación* es, entonces, un proceso racional y sistemático mediante el cual, los habitantes del Municipio y sus autoridades:

- Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan.
- Analizan y construyen su imagen-objetivo¹ y sus propuestas de desarrollo.
- Establecen las prioridades y metas, además de los compromisos y mecanismos de corresponsabilidad en tiempo y forma.

A partir de estas consideraciones, la planeación del desarrollo no es sólo un asunto de especialistas, sino sobre todo, un proceso de convergencia de saberes, técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente reelaboración para transformar la realidad.



.....
¹ Entendido como el propósito final.

Marco jurídico de la *planeación*

La planeación del desarrollo municipal se sustenta en los siguientes ordenamientos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Constitución del Estado, Ley Estatal de Planeación y Ley Orgánica Municipal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En su artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo integral de la nación, atribuyéndole la responsabilidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, mediante la *planeación*, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, y llevando a cabo, la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades que otorga la Constitución.

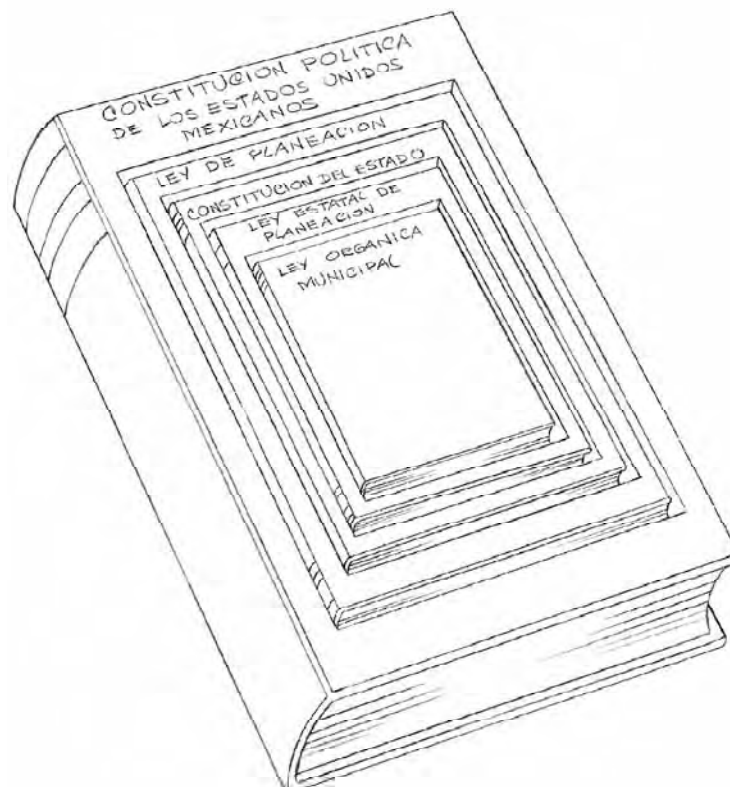
En el artículo 26 se fijan las bases para la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando de esta manera, la participación de las entidades federativas y de los municipios, en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de gobierno.

El artículo 115 en su fracción V, faculta a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo.

Ley de Planeación

En este ordenamiento jurídico se establece y señala:

- El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la administración pública federal.
- Las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La coordinación necesaria entre la Federación y los estados, incluyendo los municipios.
- La concertación e introducción de acciones respecto a los particulares y en general, la participación social para la planeación.



Constitución Política del Estado

Las constituciones de las entidades federativas, señalan la responsabilidad de los estados para organizar un sistema de planeación y facultan a su poder ejecutivo, para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Así mismo, disponen también que los gobiernos de los estados conducirán y orientarán la actividad económica de las entidades federativas, en los términos de una planeación democrática donde concurren e intervengan los distintos sectores de la población.

Ley Estatal de Planeación

En esta ley se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, en el ámbito estatal y municipal; así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios, y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de *planeación*.

Ley Orgánica Municipal

En ella se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la *planeación del desarrollo*, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el Municipio, y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicio público.

Marco de coordinación institucional

A raíz de la profundidad, vigor y ritmo que el gobierno federal ha impreso al proceso de descentralización, cobra hoy más relevancia el conocer las instancias y mecanismos de coordinación institucional, para llevar a cabo, la planeación del desarrollo municipal, los cuales son descritos a continuación.

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones básicas son las siguientes:

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertados entre la federación y el estado.



El COPLADE está integrado por:
Un Presidente (el gobernador del estado).
Un Gobernador general (un funcionario estatal nombrado por el gobernador).
Un Secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.
Representantes de los sectores social y privado.
Los titulares de las secretarías estatales.
Presidentes municipales.

Convenio de Desarrollo Social

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.

Los recursos, que por medio del CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de:

- Proyectos productivos
- Educación
- Empleo
- Equipamiento urbano
- Vivienda
- Medio ambiente
- Superación de la pobreza

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)

El COPLADEM o COPLADEMUN es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local; este comité es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Además, es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.



El COPLADEM está integrado por:

Un Presidente, que es el mismo Presidente Municipal.

Un Coordinador, designado por el Presidente Municipal.

Un Secretario Técnico, quien es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.

Los Representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Representantes de los sectores social y privado.

Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

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

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.



Marco jurídico y programático del Municipio

Sistema Nacional de Planeación Democrática	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Ley de Planeación • Ley Orgánica de la Admón. Pública Federal
COPLADE Participación ciudadana		
Sistemas Estatales de Planeación Democrática	Plan Estatal de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Legislaciones Estatales • Ley Orgánica de la Admón. Pública Estatal
COPLADEMUN Participación ciudadana		
Sistemas Municipales de Planeación Democrática	Plan Municipal de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 115 Constitucional • Leyes locales • Ley Orgánica Municipal

El Plan Municipal de Desarrollo

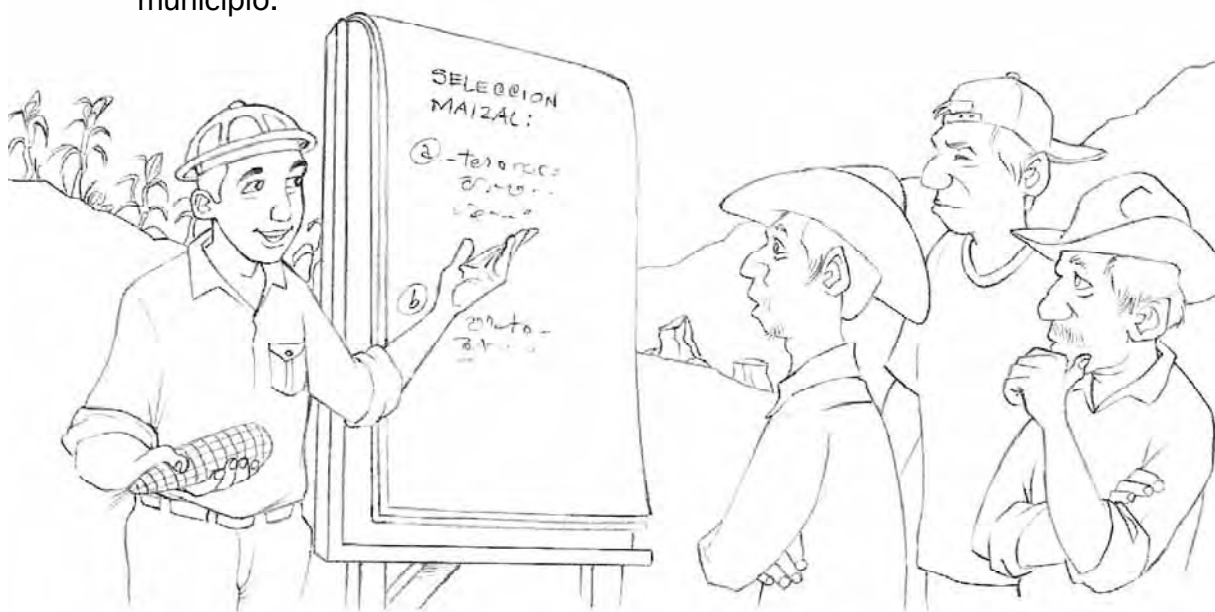
Es el instrumento rector del desarrollo integral del Municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal. En él se expresa la concertación de voluntades y acuerdos de las comunidades y ciudadanos organizados con sus ayuntamientos, y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal.

El plan contiene los objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, y define las principales políticas y líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales. Éste debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración municipal, para lo cual, en el marco del COPLADEM, el Presidente Municipal convocará a las comunidades y a las organizaciones ciudadanas, para que participen e intervengan en su diseño, formulación y definición.



Con el plan municipal de desarrollo, el Municipio cuenta con un instrumento que plasma las necesidades básicas a satisfacer y un catálogo de programas, con los cuales tratará de resolverlas. Es una herramienta útil para organizar el trabajo de la administración pública municipal y sirve también para inducir y concertar actividades con los grupos y organizaciones interesados en contribuir al desarrollo del municipio.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario que los municipios estimulen las consultas públicas para la toma de decisiones, como un procedimiento eficaz para el diseño, formulación y evaluación del plan, de tal forma que sumado a la demanda social, se fomente la corresponsabilidad, la organización y la participación comunitaria y con ello se generen procesos integrales de desarrollo comunitario y municipal. El objetivo de la *planeación* es precisamente transformar la demanda social en propuestas integrales de desarrollo comunitario, para articularlas en el plan del municipio.



Ésto permitirá definir y consolidar un proceso de planeación que impulse la formulación comunitaria de sus visiones y compromisos para el desarrollo y, principalmente, la formulación técnica de planes de desarrollo microregional.

Se trata de alimentar el proceso con las visiones de progreso de las comunidades y que sus propuestas priorizadas fluyan hacia la formulación del plan municipal de desarrollo.

En este proceso será fundamental que el gobierno municipal considere y respete la autonomía y las capacidades autogestivas de las comunidades, para establecer compromisos de corresponsabilidad, de tal forma que la autoridad municipal no aparezca como el gran proveedor, sino como el coordinador del esfuerzo colectivo y la instancia que propicie el cumplimiento de todo compromiso contraído por la vía de la concertación. En otras palabras, se trata de reconocer la responsabilidad del Estado con los derechos sociales en el nivel de los municipios.



El proceso de trabajo para la integración, instrumentación y evaluación del plan, comprenderá por lo menos cinco fases o etapas básicas:

Etapas del Proceso de Planeación del Plan de Desarrollo Municipal

1.- Diseño y formulación

2.- Validación y aprobación

3.- Programación y ejecución

4.- Control y seguimiento

5.- Evaluación

A continuación se explica cada una de ellas:

1.- Diseño y formulación

La etapa inicial de diseño y formulación se orientará sobre todo a la identificación de los problemas, rezagos, demandas y necesidades de las comunidades, de los sectores productivos, así como de los recursos reales y potenciales con los que cuenta. En este momento se debe tener en cuenta:

- Un diagnóstico socioeconómico, demográfico, ecológico, etc.
- La definición de objetivos, prioridades y metas.

- Las políticas o directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones.
- Las estrategias que se llevarán a cabo para instrumentar las políticas.
- Los acuerdos y mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad, las autoridades municipales y los gobiernos estatal y federal.
- Los periodos de ejecución.

2.- Validación y aprobación

La etapa de validación y aprobación consiste en que los productos o resultados, obtenidos y sistematizados en la formulación, sean confrontados con las representaciones sociales y ciudadanas del municipio; en asambleas, foros y talleres de consulta pública y en sesiones públicas de Cabildo. Lo anterior, con el fin de verificar y confirmar que los planteamientos, demandas y aspiraciones de la colectividad municipal hayan sido recogidas e incorporadas en el plan, y que además guardan coherencia y compatibilidad con los planes estatal y nacional de desarrollo.



3.- Programación y ejecución

La etapa de programación y ejecución se divide en dos momentos: en el primero, las alternativas y vías de solución propuestas en las etapas anteriores, serán traducidas en acciones concretas, mediante la integración de programas operativos anuales (POA) y, en su caso, en programas sectoriales.

En este momento de la *planeación* es relevante analizar que los programas operativos anuales y los sectoriales, estén soportados en el presupuesto de egresos anuales, así como en los recursos que provienen del Convenio de Desarrollo Social y del Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

En un segundo momento, se encuentra la ejecución, la cual estriba en la instrumentación de las acciones específicas comprendidas en cada uno de los programas. La responsabilidad de esta fase recae en las distintas áreas de la administración pública municipal mencionadas en la etapa de diseño y formulación, así como en aquellas comunidades que ejecuten obras o manejen recursos públicos entregados a través del Ayuntamiento.

4 y 5.- Control y seguimiento, y Evaluación

Las etapas de control y seguimiento, y de evaluación comprenden las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, a fin de detectar posibles errores; verificar si el proceso se desarrolla conforme a lo planeado y programado, y en su caso, ejecutar las correcciones o reprogramaciones necesarias.

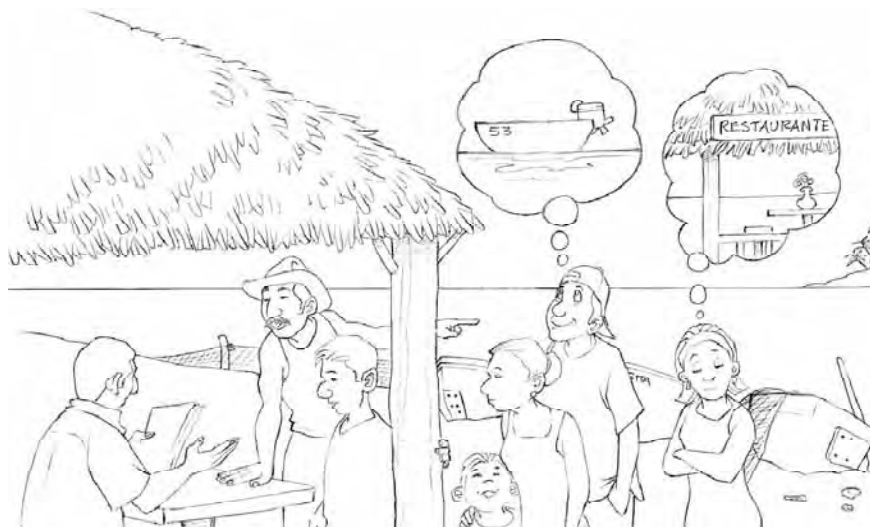
Por otra parte, también se deberá llevar a cabo una valoración cuantitativa y cualitativa de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, que permita apreciar el alcance de las metas, el impacto en la realidad y los procesos de trabajo.

La responsabilidad formal del control y de la evaluación radica en los integrantes del Ayuntamiento, los cuales la ejercerán de manera compartida con las comunidades y los ciudadanos organizados al interior del COPLADEM.

La Participación social en el contexto del desarrollo municipal

Uno de los rasgos más característicos de esta época, es la emergencia de una vigorosa participación social en asuntos de la esfera pública.

La participación ciudadana organizada en las tareas del desarrollo social es un imperativo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Uno de los objetivos primordiales de este plan, es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prio-



ritarios de la gestión gubernamental, y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

Reconocer que la participación ciudadana otorga legitimidad a las comunidades para decidir sobre su propio desarrollo, significa iniciar un proceso de valoración de la capacidad comunitaria, que concluye con el reconocimiento, por parte del Estado, de que la participación social es imprescindible en la instrumentación de las políticas públicas, lo cual se traduce en una fuente de legitimidad en sus acciones de gobierno.

Por eso, es de primordial importancia abrir las puertas del Ayuntamiento para que las comunidades participen más activamente en la gestión municipal, y ejerzan su capacidad de decisión, ejecución y evaluación.

Son muchas y variadas las formas en las que la sociedad civil se organiza al interior de los municipios: desde organizaciones con fin específico, como lo son los comités de salud, la sociedad de padres de familia, los consejos regionales de abasto, el consejo municipal para el desarrollo rural sustentable y el ejido; hasta organizaciones con objetivos generales, tales como los patronatos de colaboración, las juntas vecinales y de mejoras, los comités de colonias y los consejos de participación ciudadana.

Asimismo, coexisten organizaciones con reconocimiento jurídico como las sociedades cooperativas, sociedades de solidaridad social, las unidades agroindustriales de la mujer y las organizaciones no gubernamentales.

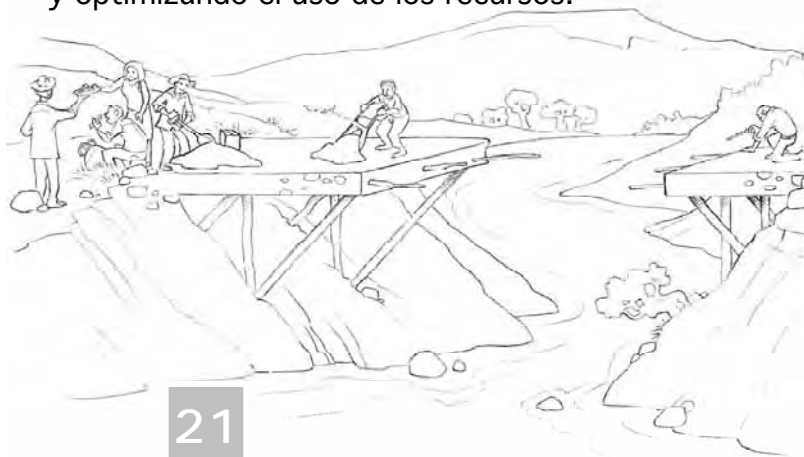
México, se ha caracterizado por la práctica de las formas comunitarias de trabajo, que han sido fundamentales para el

desarrollo de los pueblos indígenas y que todavía persisten en muchos municipios del país. El *tequio*, las *fajinas* y las *faenas*, son algunas prácticas de trabajo que han desarrollado las comunidades para dar respuesta a las necesidades de la población.

El objetivo fundamental en el proceso de descentralización es impulsar la democratización de la gestión local, mediante el uso y aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Principios de la planificación local participativa:

- Participar en los momentos estratégicos del proceso de toma de decisiones.
- Expresar sus problemas, soluciones y rumbo a seguir
- Establecer prioridades.
- Definir políticas para la acción municipal a corto y mediano plazo.
- Identificar y priorizar programas y proyectos.
- Contribuir en la formulación, ejecución y operación de proyectos.
- Establecer mecanismos de comunicación mutua permanente, a fin de posibilitar la toma de decisiones oportunas y ajustadas a la realidad, disminuyendo el riesgo y optimizando el uso de los recursos.





¿En qué consiste el control de gestión?

Toda decisión y/o proceso, (bien sea general o específico), que tiene lugar en los diferentes niveles y áreas administrativas de una alcaldía, puede y debe ser objeto de algún tipo de evaluación y control; así, el desempeño del personal, las finanzas municipales, las compras o adquisiciones, el presupuesto, son elementos a controlar.

Sin embargo, a continuación sólo nos referiremos al control del principal instrumento de gobierno con el cual cuenta el ejecutivo local: el Plan Municipal. Por ello, retomaremos la definición dada en el Capítulo II del presente manual.



El *control de gestión* constituye un proceso permanente, dinámico, a través del cual los representantes y funcionarios miden los logros del Plan, evalúa las causas de las posibles desviaciones y toma las decisiones necesarias para superarlas.

Esta definición hace obvia la estrecha interdependencia que existe entre el *control de gestión* y el proceso de planeación; la cual establece los parámetros y criterios sobre los cuales fundamentar el *control de gestión* y éste suministra la información necesaria para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos y acciones previstos por los planes.

Si no se planea, no hay objeto de control (no hay nada que controlar) y si no se controla no es posible reiniciar (dar continuidad) y reorientar el proceso mismo de planeación, de ahí que para algunos autores, el *control de gestión* forma parte de la planeación.

Para ser útil el *control de gestión* gerencial en los gobiernos municipales —así como en cualquier otra organización— debe fundamentarse al menos en tres principios o criterios básicos:

- 1.- Debe hacer énfasis en la medición de resultados.
- 2.- Debe ser descentralizado.
- 3.- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización.

1.- Debe hacer énfasis en la medición de resultados

El gobierno local tiene su razón de ser en la atención de los problemas que afectan al municipio. Por ello, desde el punto de vista del *control de gestión*, para el alcalde y ediles municipales, es de vital importancia conocer si los problemas se están o no resolviendo de acuerdo con lo planeado. El hecho de que los fondos públicos se estén gastando en las acciones previstas o que las acciones se estén ejecutando bien, no constituyen una garantía de que el gobierno va por buen camino. En este sentido, lo realmente importante no es “hacer muchas cosas”, ni mucho menos “gastar todo el presupuesto”, sino “lograr mucho”; y este logro sólo puede ser alcanzado si los problemas sociales económicos, urbanísticos, comunitarios, entre otros, del municipio, se están solucionando o disminuyendo en intensidad. Por ello, el control debe obligar a los ejecutivos municipales a pensar y decidir constantemente en función de resultados.



2.- Debe ser descentralizado

La descentralización de autoridad (y de responsabilidades) al interior del gobierno municipal, suponen también descentralizar el control. Así como un presidente o director de un área no tiene la capacidad de decidir y hacerlo todo, tampoco puede controlarlo todo; ello implicaría dispersar su atención en un sinfín de detalles que haría imposible su necesaria concentración en los aspectos realmente importantes para la gestión. Para la alta gerencia municipal la descentralización del *control de gestión* implica reservarse o mantener la supervisión permanente sobre los elementos claves para el gobierno (situación de los problemas, logro de objetivos y metas, calidad y nivel de ejecución de acciones prioritarias, etc.) y delegar en niveles jerárquicos inferiores, el *control de gestión* sobre actividades o tareas puntuales, cuyos pormenores sólo son importantes conocer, en caso de detectarse anomalías en la evaluación de resultados.

Así, por ejemplo, al presidente le interesaría saber si el patrullaje policial en los barrios del municipio se está realizando de acuerdo con lo programado, sólo si los niveles de delincuencia en dichos barrios se mantienen o aumentan en intensidad; en este caso, la responsabilidad de controlar la calidad y cobertura de patrullaje es delegada al jefe de la policía municipal.

3.- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización

El *control de gestión* debe ser visto como un instrumento destinado a mejorar la acción de gobierno, es decir, como un medio necesario para alcanzar los objetivos del Plan Municipal, así como de aprendizaje organizacional, y no como una forma de presión dirigida a sancionar culpables de faltas y omisiones cometidas, aun cuando suministra información sobre el desempeño de los funcionarios municipales que puede y debe dar lugar a promociones, destituciones, o simplemente la detección de necesidades de formación, tanto a nivel técnico como administrativo. Por esta razón, puede resultar importante que cada funcionario municipal conozca, comprenda y acate los criterios y mecanismos a través de los cuales se evaluarán las actividades y objetivos que se encuentran bajo su responsabilidad, a sabiendas de que ello redundará en beneficio del municipio y fundamentalmente de la comunidad.



Requisitos que deben cumplirse para que sea posible el *control de gestión*

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, para que el proceso de *control de gestión* pueda ser exitoso (útil) debe cumplirse con una serie de requisitos previos:

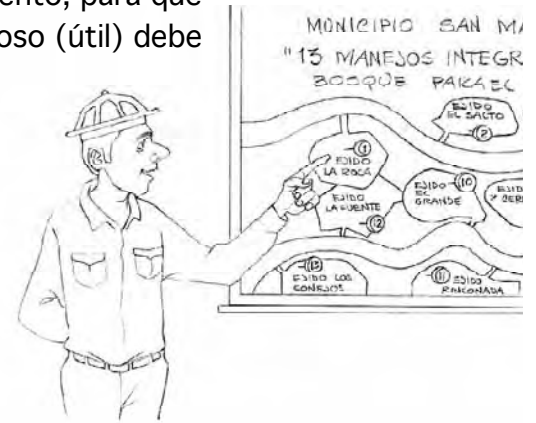
Debe haber un diagnóstico de los problemas municipales

Este diagnóstico, debe precisar los aspectos cualitativos y cuantitativos de cada problema (manifestaciones, causas claves y sus respectivas magnitudes). De no existir información sobre la gravedad de los problemas que deben enfrentarse, será imposible evaluar, posteriormente, si dichos problemas se solucionaron o disminuyeron en intensidad.

Debe existir un Plan Municipal donde:

a) Se hagan explícitos los objetivos y metas a lograr en cada problema, estos objetivos y metas constituirán referencias con las cuales comparar los resultados obtenidos y evaluar, por ende, cuán exitosa fue la acción de gobierno.

b) Se definan con claridad cada una de las acciones previstas para alcanzar los objetivos en términos de productos a obtener cali-





dad y cantidad, tiempos de realización y costos. De no ser así, será imposible establecer con rigor si dichas acciones fueron ejecutadas a plenitud en tiempo previsto y en concordancia con las previsiones presupuestarias asignadas.

c) Cada acción y cada actividad tengan responsables directos, no sólo de cumplirlas, sino de coordinarlas y evaluarlas; de esta forma quedará claramente establecido a quién corresponde controlar cada aspecto del plan.

Debe existir un esfuerzo constante de recabación, generación y análisis de información

La información es lo que hace posible tanto la planificación como el *control de gestión*. Los gobiernos municipales deben disponer de una unidad especializada capaz de producir y actualizar periódicamente, la información requerida para la toma de decisiones y, muy especialmente, aquella vinculada al plan municipal (reseñada en los puntos anteriores): de otra manera es imposible disponer de un control moderno, objetivo y oportuno que permita la evaluación y corrección permanente del desempeño gubernamental.



Como se dejó entrever en su misma definición, el *control de gestión* es un proceso que puede resumirse en tres pasos o fases:

a) **Medición:** Consiste en determinar tanto el grado de progreso alcanzado, en las acciones y actividades del plan como los cambios logrados en los problemas municipales prioritarios. La frecuencia de la medición dependerá fundamentalmente de los tiempos estimados, tanto para ejecutar las actividades correspondientes a cada acción (fecha de inicio y de término) como para la obtención de resultados (objetivos/metastas), información que debe estar adecuadamente registrada en el plan.

En este punto vale la pena destacar que las fuentes de información que permiten medir los resultados a nivel de cada problema, o los instrumentos utilizados para su recabación y registro, pueden ser esencialmente los mismos que se utilizaron como parámetros para las manifestaciones y causas claves. En la medición de resultados, se estiman los cambios generados como consecuencia de la ejecución de acciones por parte del gobierno municipal o la atención de demandas de acción por parte de otras organizaciones.

b) **Evaluación:** Supone comparar los grados de progreso efectuados en el paso anterior (lo que realmente se hizo y se logró), con los criterios establecidos en el plan municipal (lo que se espera hacer y lograr) y determinar las causas de las posibles diferencias. En la evaluación, prácticamente se actualizan los diagnósticos y análisis a nivel de cada problema, preparándose la información necesaria para tomar nuevas decisiones.

c) **Corrección:** Consiste en tomar decisiones concretas que modifiquen los problemas detectados en la evaluación o permitan extraer ventajas de posibles tendencias favorables encontradas en la evaluación. Estas decisiones pueden modificar o complementar algunas acciones del plan municipal, redefinir determinados objetivos o metas, modificar las estrategias de implementación o simplemente trasladar las responsabilidades de coordinación y/o ejecución a otras instancias pertinentes. La corrección de los planes y su adecuación a los nuevos requerimientos y circunstancias, constituye la esencia y fin último del *control de gestión*.



Los niveles de control del Plan Municipal

El *control de gestión*, como se apuntó con anterioridad, está destinado a medir, evaluar y corregir distintos aspectos del plan municipal. Este Plan expresa la decisión del gobierno local de invertir recursos (humanos, económicos, etc.) en un conjunto de acciones destinadas a solucionar los problemas prioritarios del municipio o estimular sus posibilidades de desarrollo.

Cada acción (y actividad) del plan expresa una relación recursos-producto-resultado, que debe ser ejecutada por un responsable en un lapso de tiempo establecido, cuyo cumplimiento es posible y necesario controlar en términos de calidad y cantidad.

El análisis de esos elementos da lugar, desde el punto de vista práctico, a cuatro niveles básicos distintos pero relacionados de control:

- 1.- Control de eficacia y efectividad
- 2.- Control de ejecución física de las acciones
- 3.- Control de ejecución presupuestaria
- 4.- Control de eficiencia

- 1.- Control de eficacia y efectividad

Constituye la medida más importante del éxito (o fracaso) de la gestión municipal, pues suministra información concreta y objetiva sobre los logros del gobierno en el enfrentamiento de los problemas prioritarios; un gobierno local es efectivo o eficaz (y por lo tanto exitoso) cuando su gestión se expresa en buenos resultados, es decir, cuando logra solucionar o disminuir en intensidad los problemas municipales.

La eficacia es la esencia misma del *control de gestión*, todos los demás controles están supeditados a ella, por tanto sólo se justifican o tienen sentido en la medida en que contribuyan a elevar la eficacia del gobierno.

David Osborne y Ted Gaebler, en su excelente obra titulada La Reinención del Gobierno, establecen seis argumentos o razones por los cuales todo gobierno serio y responsable está obligado a medir los resultados de su gestión, es decir, a controlar la eficacia de sus planes y programas:

- Si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso.
- Si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar.
- Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso.
- Si no se puede reconocer el éxito y el fracaso, no se puede aprender de ellos.
- Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir.
- Si se pueden exhibir resultados, se puede ganar el apoyo social.



Veamos cómo el control de eficacia y efectividad puede manifestarse:

A. El control de eficacia en la práctica

Una acción es muy eficaz si contribuye significativamente al logro de los objetivos/meta esperados, dado que los objetivos/meta del plan expresan el cambio deseado o esperado en las causas claves (causas importantes) y manifestaciones de un problema. El control de eficacia abarca dos niveles:

a) *Eficacia final*: destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta finales del Plan (cambios esperados en las manifestaciones del problema).

b) *Eficacia intermedia*: destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta intermedios del Plan (cambios esperados en las causas claves del problema).

Obviamente, la medida más importante del éxito gubernamental reside en la eficacia final, pues es la única que permite establecer si los problemas de la comunidad se están resolviendo efectivamente.

En este sentido, si la eficacia intermedia de un conjunto de acciones es alta, pero la eficacia final es baja, es muy probable que la selección de causas claves no estuvo bien fundamentada, por lo que sería necesario una revisión profunda del diagnóstico del problema.

El control de eficacia exige cumplir con los siguientes pasos:

1) Medir los cambios logrados a través de las manifestaciones y causas claves del problema (cómo y en qué magnitud se modificaron).

2) Comparar los resultados alcanzados (resultados de la medición) con los objetivos/metast finales e intermedios previstos en el plan. Mientras mayor sea la similitud cualitativa y cuantitativa entre resultados y objetivo/metast, mayor será el nivel de eficacia alcanzado. En caso de identificar diferencias significativas, habrá que identificar las razones o causas que permitan explicarlas (por qué no se alcanzaron los objetivos previstos).

3) Tomar las decisiones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y seguir avanzando hacia el logro de los objetivos.



B. *Midiendo la eficacia del Plan*

Para la medición de eficacia, ya sea ésta terminal o intermedia, deben diseñarse indicadores apropiados. Como se apuntó anteriormente, un indicador constituye un algoritmo o fórmula que expresa la reacción entre determinadas variables; de acuerdo con lo visto hasta el momento, un indicador para medir eficacia debe expresar la relación entre un resultado constante y medido y el correspondiente objeto/meta planeado.

Los objetivos/meta representan las normas (referencias) con las cuales comparar los resultados obtenidos (cambios efectivamente logrados en las causas claves y manifestaciones del problema). Así, la eficacia final e intermedia para una acción o conjunto de acciones, se expresarían a través de las siguientes relaciones:

$$\text{Eficacia final} = \frac{\text{Resultado final obtenido}}{\text{Resultado final esperado}} \\ \text{(objetivo / meta final)}$$

$$\text{Eficacia intermedia} = \frac{\text{Resultado intermedio}}{\text{Resultado intermedio esperado}} \\ \text{(objetivo / meta intermedio)}$$

El resultado de la medición es un número que puede variar entre 0 y 1, mientras más se aproxime a la unidad, mayor será la eficacia. Este resultado puede multiplicarse por cien y expresarse en términos porcentuales.

Ejemplo: Supongamos una acción denominada “Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares”, destinadas a lograr como objetivo intermedio, 800 nuevos empleos en las zonas populares del municipio, y como objetivo final, incrementar el ingreso familiar promedio de 800 familias pobres, desde 10,000 pesos/mes hasta 18,000 pesos/mes. Supongamos también, que luego de ejecutar la acción y de acuerdo con los tiempos de evaluación establecidos, se generaron 580 nuevos empleos (resultado intermedio) y se incrementó el ingreso familiar promedio hasta 15,000 pesos/mes (resultado final). En este caso, la eficacia de acción fue:

$$\text{Eficacia final} = \frac{\text{IFPPF P mt}}{\text{IFPPF P pt}}$$

donde:

IFPPF mt: Ingreso Familiar Promedio de 800 Familias Pobres medio en tiempo “t”

IFPPF pt: Ingreso Familiar Promedio de 800 Familias Pobres esperando para el tiempo “t”

$$\text{Eficacia final} = \frac{15.000 \text{ Pesos/mes}}{18.000 \text{ Pesos/mes}} = 0,83$$



$$\text{Eficacia intermedia} = \frac{EGTt}{GEPt}$$

donde:

EGt son empleos efectivamente generados por la acción en el tiempo "t" y,

GEpt es la generación de empleos por parte de la acción prevista para el tiempo "t"

$$\text{Eficacia intermedia} = \frac{580 \text{ empleados}}{800 \text{ empleados}} = 0,72$$

Los valores de eficacia final e intermedia expresan el grado de desviación que los resultados (finales e intermedios) experimentaron con respecto al objetivo final e intermedio. En el ejemplo, el resultado final logrado (ingreso familiar promedio de 15,000 pesos/mes) fue inferior al esperado 18,000 pesos/mes.

Esta desviación debe ser explicada, la razón más evidente es la diferencia que obtuvo entre el resultado intermedio esperado (objetivo intermedio) y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia). Es decir, el incremento esperado en el ingreso no se obtuvo porque la acción no generó el número de empleos esperados (580 empleos en vez de 800 empleos). A su vez, esta diferencia también debe ser explicada a través de la información aportada por otros niveles de control, los cuales veremos a continuación.

2.- Control de ejecución física de las acciones

Establece la relación existente entre el producto que se espera obtener con la ejecución de una determinada acción y el producto realmente obtenido en un momento dado. Permite verificar si una acción fue realmente ejecutada o si se está ejecutando de acuerdo con lo previsto (qué se hizo y cuándo se hizo). El control de ejecución física abarca los mismos pasos de control de eficacia con la diferencia de que el objeto de medición, evaluación y corrección no son los resultados sino el *producto*. En este sentido, el indicador de ejecución física precisa la comparación entre un producto constatado y el producto planeado. Esta relación se expresa de la siguiente manera:

$$IEF = \frac{\text{Producto de la acción obtenido}}{\text{Producto de la acción planificado}} \times 100$$

donde:

IEF es el indicador de ejecución física.

El resultado de la medición expresa el porcentaje del producto esperado que fue realmente obtenido luego de ejecutar la acción.

Ejemplo: Retomemos la acción hipotética “Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares”, supongamos que el tiempo de ejecución previsto para esta acción fue de dos años, al final de los cuales sólo se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares. En este caso, tendríamos:

Producto de acción planificado: 400 microempresas creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

Producto de la acción obtenido: 300 microempresas realmente creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

$$\text{IEF} = \frac{300}{400} \times 100 = 75\%$$

Este resultado indica que sólo el 75% del producto de la acción fue obtenido realmente, como puede observarse, esta desviación entre el producto planeado y el producto obtenido explica la diferencia observada entre el objetivo intermedio y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia); es decir, que sólo se generaron 580 empleos adicionales (en vez de 800) debido a que únicamente se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400).

En ocasiones, el (*IEF*) *indicador de ejecución física* puede ser analizado considerando los *beneficios* del producto; esto es válido cuando la acción está dirigida a beneficiar un determinado grupo poblacional. En el ejemplo utilizado, el indicador se expresaría de la siguiente manera:

$$\text{IEF} = \frac{\text{Población pobre beneficiada}}{\text{Población pobre que se esperaba beneficiar}} \times 100$$

Nuevamente es necesario indagar en torno a las causas que generaron la desviación entre el producto esperado y el producto planeado; para ello, quizá sea necesario recurrir al control de ejecución presupuestaria que veremos a continuación.

3.- Control de ejecución presupuestaria

Establece la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto programado para una acción en un determinado periodo de tiempo. Permite conocer cuánto del presupuesto asignado a una acción ha sido efectivamente gastado en ella. El indicador de ejecución presupuestaria se expresa de la siguiente manera:

$$IEP = \frac{PE_t}{PP_t} \times 100$$

IEP: indicador de ejecución presupuestaria

PE_t: presupuesto ejecutado para la acción evaluada, en el tiempo "t".

PP_t: presupuesto programado para la acción evaluada, en el tiempo "t".

El resultado expresa el resultado del presupuesto asignado para la acción que realmente fue ejecutado en el tiempo considerado.

Ejemplo. Si retomamos el ejemplo anterior y suponemos que la acción tenía un costo estimado (presupuesto asignado) de 150 millones de pesos y al finalizar la acción sólo se gastaron 100 millones de pesos, el grado de ejecución presupuestaria, sería:

$$\text{IEP} = \frac{\text{Pesos } 100.000.000}{\text{Pesos } 150.000.000} \times 100 = 66,66\%$$

Este resultado indica que para la acción, “Creación y puesta en funcionamiento de microempresas populares”, se ha gastado sólo el 66,66% del presupuesto inicialmente previsto. Esta diferencia entre el presupuesto programado y el realmente ejecutado, puede explicar la diferencia observada entre el producto planeado y el obtenido (ejecución física); es decir, que sólo se pusieron en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400) debido a que se gastó menos dinero en la acción (100 millones) de lo que estaba previsto (150 millones). En este caso, habría que indagar el por qué de la asignación deficitaria, o el destino de los fondos que faltaron para completar el producto esperado para la acción.



4.- Control de eficiencia

La eficiencia hace referencia a la relación que existe entre los productos obtenidos (con la ejecución de una acción) y los recursos empleados para generarlos, estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, lo cual da origen a distintos criterios de eficiencia. Así, es posible determinar la eficiencia con respecto a la utilización de recursos humanos, al tiempo en que fue ejecutado, y a los recursos económicos.

En términos generales, un indicador de eficiencia expresa la siguiente relación:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Recursos utilizados}}$$

El resultado indica la cantidad de producto obtenido para cada unidad de recursos invertidos, en este sentido, permite conocer cuántos pesos se están gastando por tonelada de basura recogida en el municipio, cuánto se emplea por cada microempresa creada, cuántos empleados municipales se están utilizando para el mantenimiento diario de cada hectárea de parque, cuántos habitantes del municipio están siendo atendidos por cada clínica o cuál es el costo de atender a cada habitante, etc. Obviamente, mientras más unidades de producto se obtengan con menos unidades de recurso, mayor será la eficiencia.

A menudo la ineficiencia en el manejo de los recursos aparece como causa de los bajos niveles de ejecución de las acciones y, por ende, de la ineficacia en la obtención de resultados (objetivos).

De igual forma, como sucede con los niveles de control sobre ejecución física y presupuestaria, el control de eficiencia también está supeditado a la eficacia. De nada vale ser muy eficiente si se es ineficaz; como dicen Osborne y Gaebler en La Reinención del Gobierno: “no hay nada más ridículo que hacer de un modo más eficiente, algo que debe dejar de hacerse”; es decir, no tiene sentido ejecutar bien y a un bajo costo acciones que no conducen al objetivo.

Como puede observarse, el *control de gestión*, visto en sus cuatro niveles básicos (eficacia, ejecución física, ejecución presupuestaria y eficiencia) permite realizar un seguimiento integral del plan municipal, desde su impacto sobre los problemas locales prioritarios, hasta el análisis de la cobertura, calidad y eficiencia de cada una de las acciones que lo conforman. De esta manera, es posible explicar la diferencia detectada en un objetivo/meta final del problema (eficacia final), rastreando su origen hasta el nivel más específico y concreto de las actividades.



Bibliografía

OSBORNE, David y Gaebler, Ted. (1994). La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares