



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL**

**PROYECTO TERMINAL**

**La planeación municipal. Desafíos en su implementación. Estudio de caso  
Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL**

PRESENTA

**Lic. Yaneli Isabel Chávez Álvarez**

Director

**Dr. Bernabé Lugo Neria**

Codirector

**Dr. Carlos Martínez Padilla**

Comité Tutorial

**Dr. Israel Cruz Badillo**

**Dr. Guillermo Lizama Carrasco**

Pachuca de Soto, Hidalgo. Agosto 2024



# Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

*School of Social Sciences and Humanities*

Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública

*Department of Political Sciences and Public Management*

ICSHu/MGGL/052/2024

Asunto: Autorización de impresión

**MTRA. OJUKY DEL ROCÍO ISLAS MALDONADO**  
**DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**PRESENTE**

El Comité Tutorial del **PROYECTO TERMINAL** del programa educativo de posgrado de Maestría en Gobierno y Gestión Local, titulado: "La planeación municipal. Desafíos en su implementación. Estudio de caso Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024", realizado por la sustentante **Lic. Yaneli Isabel Chávez Álvarez** con **número de cuenta: 370768** perteneciente al programa de **Maestría en Gobierno y Gestión Local**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

## AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN


Por lo que la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente


"Amor, Orden y Progreso"


Pachuca de Soto, Hidalgo a 30 de agosto de 2024


El Comité Tutorial

  
Dr. Bernabé Lugo Neria  
Director



  
Dr. Carlos Martínez Padilla  
Co-Director

  
Dr. Israel Cruz Badillo  
Miembro del comité

  
Dr. Guillermo Lizama Carrasco  
Miembro del comité



Carretera Pachuca-Actopan Km. 4.5 s/n,  
Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,  
Hidalgo, C.P. 42084  
Teléfono: 7717172000 Ext. 4213  
jaacpap\_icschu@uaeh.edu.mx,  
guillermo\_lizama9796@uaeh.edu.mx

uaeh.edu.mx

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas e institución que contribuyeron a la conclusión de este proyecto terminal:

En primer lugar, deseo agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su invaluable apoyo a través de la beca nacional que me permitió realizar estudios de Maestría. Sin este respaldo financiero, la realización de esta investigación no habría sido posible.

Agradezco profundamente a mi director de proyecto terminal, Dr. Bernabé Lugo Neria, por su orientación, paciencia infinita, apoyo constante y amistad a lo largo de la elaboración de este proyecto. Sus consejos certeros y vastos conocimientos fueron fundamentales para dar forma a esta investigación y para mi desarrollo en la investigación.

Asimismo, quiero reconocer el valioso apoyo de mi Co-Director, Dr. Carlos Martínez Padilla, quien me acompañó en la construcción del instrumento de investigación y compartió generosamente su sabiduría en el campo. Del mismo modo, agradezco a los miembros del comité tutorial, Dr. Guillermo Lizama Carrasco y Dr. Israel Cruz Badillo, por su tiempo, conocimientos y comentarios perspicaces que enriquecieron este trabajo y contribuyeron significativamente a mi crecimiento académico.

Mi gratitud también se extiende a mi familia, cuyo apoyo incondicional, amor y comprensión fueron mi mayor motivación en los momentos más desafiantes de este proceso. Finalmente, deseo expresar mi reconocimiento a todas las personas que contribuyeron a la realización de este proyecto, sus aportaciones, son profundamente valoradas y apreciadas.

Este logro representa el resultado del esfuerzo conjunto y la colaboración de todos ustedes. Les agradezco de todo corazón por su apoyo y compromiso.

## **Dedicatoria**

### **A Dios**

Quien me ha brindado fuerza, sabiduría y resiliencia en cada paso de mi trayecto académico.

### **A mis queridos padres: Víctor y Silvia**

Por su amor incondicional, sacrificio y constante apoyo a lo largo de mi vida. Todo lo que he logrado es gracias a su dedicación y enseñanzas. Su ejemplo de perseverancia y determinación ha sido mi mayor inspiración. Este proyecto terminal está dedicado a ustedes, en agradecimiento por todo lo que han hecho por mí.

### **A ti mi compañero, confidente y apoyo: José**

Por estar siempre a mi lado, por comprender mi ausencia y compartir mis alegrías y frustraciones. Tu apoyo incondicional me ha dado la fuerza necesaria para enfrentar los desafíos de esta travesía académica y profesional. Tu presencia en mi vida ha sido un faro de luz que ilumina mi camino en este viaje, este proyecto es también tuyo, como testimonio de nuestro amor y colaboración.

### **A mis maestros y mentores,**

Por su guía, sabiduría y dedicación a mi formación académica y profesional. Cada uno de ustedes ha dejado una huella inquebrantable en mi vida y ha contribuido al desarrollo de mis habilidades y conocimientos. Este proyecto terminal es un homenaje a ustedes, por su invaluable influencia en mi proceso de formación en la investigación.

A todas las personas que, de una u otra manera, han sido parte de este recorrido, por su apoyo, sus consejos y su aliento en cada paso del desarrollo de este proyecto. Sin su colaboración y amistad, este logro no habría sido posible. Este producto es un reconocimiento a su generosidad y compañía.

*Visión sin acción, sólo es sueño; acción sin visión, carece de sentido. Visión en práctica, cambia al mundo. (Baena, 2013)*

## Índice

<i>Resumen</i> .....	<i>X</i>
<i>Abstract</i> .....	<i>XI</i>
<i>Introducción</i> .....	<i>12</i>
<b>1. La planeación como objeto de análisis</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1. La elaboración de una guía de acción</b> .....	<b>19</b>
1.1.1. Aproximaciones de la planeación como una herramienta de gestión .....	21
1.1.2. Oportunidades y desafíos de su elaboración e implementación .....	27
1.1.3. La práctica de la planeación en México, antecedentes y experiencia acumulada... 30	
<b>1.2. Teoría organizacional e institucional de la planeación municipal</b> .....	<b>34</b>
1.2.1. Marco normativo como pilar de la planeación del desarrollo.....	34
1.2.2. El papel de los recursos humanos en la operación de la planeación.....	40
1.2.3. La prospectiva de un entorno complejo y dinámico .....	43
<b>2. Políticas públicas entre la propuesta y la implementación</b> .....	<b>45</b>
<b>2.1. Origen, disuasión y construcción</b> .....	<b>46</b>
2.1.1. Ciclo políticas .....	47
2.1.2. Las políticas públicas y la trayectoria del gobierno en acción.....	51
2.1.3. Panorama de las políticas públicas en México, la disertación de un curso de acción .....	53
<b>2.2. Enfoque de implementación</b> .....	<b>57</b>
2.2.1. El juego político de la acción pública (voluntad política) .....	61
2.2.2. Las finanzas públicas como limitante de las políticas .....	65
2.2.3. Desafíos del gobierno en acción una mirada desde las variaciones de la implementación de políticas públicas.....	69
<b>2.3. Los gobiernos subnacionales como hacedores de políticas</b> .....	<b>72</b>
2.3.1. Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo .....	73
2.3.2. La composición de la administración en Mixquiahuala de Juárez .....	76
2.3.3. Factores internos y externos que inciden en la implementación de obras públicas 79	
<b>3. Metodología</b> .....	<b>85</b>
<b>3.1. Marco explicativo</b> .....	<b>85</b>
3.1.1. Unidad de análisis.....	88
3.1.2. Valoración del plan municipal Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo .....	92
<b>3.2. Entre el proyecto inicial y la realidad de la implementación</b> .....	<b>92</b>
3.2.1. Principales hallazgos.....	93
3.2.2. De los datos al análisis de resultados .....	107

<b>3.3. Limitaciones del estudio y reflexión crítica.....</b>	<b>112</b>
3.3.1. Retroalimentación y propuesta de mejora.....	113
3.3.2. La agenda pendiente del estudio de planificación como guía de gestión .....	121
<b><i>Conclusiones</i> .....</b>	<b>124</b>
<b><i>Anexos</i> .....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo 1 Matriz de congruencia .....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo 2. Solicitud para aplicación de entrevistas a servidores públicos .....</b>	<b>134</b>
<b>Anexo 3 Guión de entrevista .....</b>	<b>135</b>
<b>Anexo 4 Solicitud de información vía plataforma de transparencia.....</b>	<b>139</b>
<b>Anexo 5 Respuesta a número de solicitud con folio: 130222500003124.....</b>	<b>140</b>
<b>Anexo 6 Propuesta de sitio Web de Modespla (Modelo estratégico de planeación) .....</b>	<b>142</b>
<b>Anexo 7 Categorización temática triangulación.....</b>	<b>143</b>
<b>Anexo 8. Trámite de licencia de construcción según Bombarely (2013) .....</b>	<b>149</b>
<b>Anexo 9 Trámite operativo para la expedición de licencias de construcción del municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.....</b>	<b>151</b>
<b>Anexo 10. Proceso alternativo de planificación desde el enfoque de interacción vía foros de discusión y ensamblaje institucional.....</b>	<b>153</b>
<b><i>Referencias</i>.....</b>	<b>155</b>

## Índice de Tablas

<i>Tabla 1 Matriz de congruencia del plan de desarrollo municipal de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024</i> .....	131
<i>Tabla 2 Normativa municipal, atribuciones y facultades</i> .....	80
<i>Tabla 3 Organización administrativa del municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2023</i> .....	101
<i>Tabla 4 Composición administrativa del área de obras públicas correspondiente al período a 2023</i> .....	104
<i>Tabla 5 Estructura organizacional interna de la dirección de tesorería municipal actualizada a 2023</i> .....	105
<i>Tabla 6 Estructura organizacional interna de la dirección de catastro actualizada a 2023</i> .....	105
<i>Tabla 7 La planeación del desarrollo un ejercicio de isomorfismo mimético</i> .....	109
<i>Tabla 8 Presentación de resultados de acuerdo con el estudio de Gruba y Zoel (2017)</i> .....	143



## Índice de figuras

<b>Figura 1</b> Instituciones de la administración pública según su función en Mixquiahuala de Juárez	82
<b>Figura 2</b> Ingresos- egresos obtenidos en (2020) para el municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo	84
<b>Figura 3</b> Trámite de licencia de construcción y presentación de servicios profesionales	89
<b>Figura 4</b> Trámite de licencia de construcción de obra para el municipio de Mixquiahuala de Juárez, 2023	91
<b>Figura 5</b> Componentes de la voluntad política de Brinkerhoff (2000)	111
<b>Figura 6</b> Consideraciones para la elaboración de la planificación del desarrollo local	115
<b>Figura 7</b> Propuesta de diseño de aplicación móvil y plataforma digital para el ejercicio de la planificación	116
<b>Figura 8</b> Tablero sugerido disponible en la página de consulta, concentrado de información y retroalimentación	117
<b>Figura 9</b> Proceso alternativo de planificación desde el enfoque de interacción vía foros de discusión y ensamblaje institucional	119
<b>Figura 10</b> Limitaciones de la planeación del desarrollo en la municipalidad en la actualidad	127

## Resumen

El presente proyecto terminal analiza los factores organizacionales, institucionales, voluntad política y el enfoque de políticas públicas como componentes principales que influyen en la implementación de la planeación del desarrollo municipal en Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, durante el período 2020-2024.

A partir de la percepción de la planeación como una carta de navegación que los gobiernos elaboran como proyección y guía para la gestión pública local, en un contexto alentador de intervención social que fomenta el bien común, desarrollo y modernización de los municipios. En el caso de México se desenvuelve en 1929 como una propuesta factible que pretende conducir el desarrollo regional a partir de una serie de programas y proyectos de políticas públicas que intentan fomentar el desarrollo del país; no obstante, durante su evolución se convierte en un proyecto ambicioso, inconcluso, con bajo alcance y desequilibrio socioeconómico y dispar a nivel regional.

En este sentido, en la práctica este requisito indispensable para el ejercicio de la acción pública se ve obstaculizado por una serie de elementos que conforman la brecha de implementación; la cual se asocia a la imperfección de una estructura administrativa hostil que obedece a patrones de comportamiento, juegos de poder, recursos y ambiciones que afectan el funcionamiento adecuado del aparato administrativo y la obtención de resultados de esta ruta de acción. Con base en estos elementos, este estudio examina las condicionantes que afectan el eje cinco: “*Municipio con Desarrollo Sostenible*” en el objetivo estratégico 5.4 desarrollo urbano y obra pública municipal sostenible”; donde a partir del enfoque descriptivo se destaca las limitaciones internas y externas que inciden en el gobierno subnacional en específico en el área de obras públicas; con base en los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de entrevista estructurada al personal adscritos a este departamento que participó en la construcción de infraestructura vial de la instauración de la Unidad Médica Familiar No. 26 perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inaugurada en noviembre de 2022, cuyo objetivo consiste en la sustitución y ampliación de la infraestructura del sistema de salud en la región, a través de la construcción de sendas que permitan el acceso a los usuarios al servicio de salud.

En suma, este estudio resalta el papel fundamental de la planeación del desarrollo en gobiernos democráticos que buscan una gestión basada en resultados y desarrollo sostenible, que pretenden identificar áreas de oportunidad y mejora en la operación de esta propuesta en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de abordar problemas públicos en materia de salud, educación, desarrollo económico, seguridad y bienestar social.

**Palabras Clave:** Planeación municipal, Mixquiahuala de Juárez, teoría organizacional, teoría institucional, calidad de vida, juegos de implementación, marco normativo.

## Abstract

This terminal project analyzes organizational, institutional factors, political will, and the public policy approach as main components that influence the implementation of municipal development planning in Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, during the period 2020-2024.

From the perception of planning as a navigation chart that governments develop as a projection and guide for local public management, in an encouraging context of social intervention that promotes the common good development and modernization of municipalities, where in the case of Mexico developed in 1929 as a feasible proposal that aims to lead regional development through a series of programs and public policy projects, that attempt to promote the development of the country. However, during its evolution it becomes an ambitious, unfinished project, with low scope and socioeconomic imbalance and disparate at the regional level.

In this sense, in practice this essential requirement for the exercise of public action is hindered by a series of elements that make up the implementation gap which is associated with the imperfection of a hostile administrative structure that obeys patterns of behavior, power games, resources and ambitions that affect the proper functioning of the administrative apparatus and the obtaining of results from this route of action.

Based on these elements, this study examines the conditions that affect axis five: “Municipality with Sustainable Development” in strategic objective 5.4 urban development and sustainable municipal public works”; where, based on the descriptive approach, the internal and external limitations that affect the subnational government, specifically in the area of public works, are highlighted; based on the results obtained from the application of the structured interview instrument to the personnel assigned to this department who participated in the construction of road infrastructure of the establishment of the Family Medical Unit No. 26 belonging to the Mexican Institute of Social Security (IMSS) inaugurated in November 2022, whose objective is to replace and expand the infrastructure of the health system in the region, through the construction of paths that allow users to access the health service.

In summary, this study highlights the fundamental role of development planning in democratic governments that seek results-based management and sustainable development, which aim to identify areas of opportunity and improvement in the operation of this proposal in the short, medium and long term, with the aim of addressing public problems in health, education, economic development, security and social well-being.

**Keywords:** Municipal planning, Mixquiahuala de Juárez, organizational theory, institutional theory, quality of life, implementation games, regulatory framework.

## Introducción

La elaboración de la planeación del desarrollo como una actividad inherente que los gobiernos en México deben diseñar para conducir la gestión pública durante el período de mandato es una acción que desde la lógica del Estado mexicano configura una relación conjunta entre los órdenes de gobierno, quienes deben confeccionar una propuesta uniforme que corresponda al conjunto de problemas públicos de los municipios, estados y la federación.

Con base en el establecimiento de objetivos, metas, actividades y productos que comprenden una proyección de cambios sustantivos que mejoren las condiciones actuales de la población en el contexto. Esto a partir de la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas cuya inserción en el contexto de la gestión determina un parteaguas para los gobiernos como una alternativa efectiva para abordar los problemas públicos y establecer acciones concretas basadas en el uso de recursos normativos, presupuestales y humanos para su implementación.

No obstante, lograr homologar un proyecto multiverso como la planificación es una tarea compleja que requiere un proceso expedito, donde intervienen diversos recursos humanos, materiales, económicos, tecnológicos, tangibles e intangibles que insertan los escenarios de una administración. Sumado a ello, la discusión por definir la prioridad de los asuntos públicos y la trascendencia de este instrumento continúa como un concepto pendiente de operación en el caso mexicano principalmente para los municipios.

A pesar de su introducción durante los años ochenta en los gobiernos subnacionales, bajo la reforma constitucional al artículo 115 donde se reconoce este orden de gobierno y otorga autonomía de gestión para la determinación de su plan de desarrollo esta propuesta continúa bajo la operación de una macro red donde los gobiernos superiores establecen la planificación y este únicamente ingresa al juego como una unidad administrativa, es decir como brazo operador de las decisiones de las autoridades superiores.

Por ello, el presente documento plantea como objetivo general analizar la implementación del objetivo estratégico 5 del PDM de Mixquiahuala de Juárez Hidalgo durante el período 2022-2024. Mientras que, los objetivos específicos son:

1. Identificar qué factores causan el potencial fracaso de la implementación de la planeación local, en la dirección de obras públicas, con base en un diseño de políticas que determina la propuesta de soluciones factibles para la atención de las problemáticas locales, pero que en el proceso de implementación se distorsiona.
2. Analizar la asociación de los factores: organizacional, institucional, político y económico que repercuten en la práctica de la planeación local del caso de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.

3. Formular una propuesta de solución para la atención de estos elementos que configuran una articulación estructural y organizacional en la administración de Mixquiahuala de Juárez, en la atención del objetivo estratégico 5.4 edificación municipal.

Con base en los elementos expuestos, esta investigación establece dos supuestos de investigación a abordar, los cuales se desglosan de la siguiente manera:

- Los factores organizacional, institucional, político y económico son algunos de los principales factores que agudizan la práctica inadecuada de la planeación del desarrollo, en la dirección de obras públicas en Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.
- El gobierno municipal de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, elaboró en 2020 un proyecto de desarrollo, basado en la construcción institucional, con tendencia a un isomorfismo mimético y coerción. Este diseño consiste en la construcción de una planeación asimétrica respecto a las necesidades de la población y su actualización producto de la transición del gobierno estatal.

La metodología empleada es de tipo cualitativa de corte transversal que indica la presencia de estas categorías en la planeación del desarrollo como una práctica que involucra voluntades políticas, económicas, recursos y talentos que promueven el crecimiento de una región a través del establecimiento de planes, programas y proyectos donde se esboza la pertinencia, factibilidad y alcance de las metas de una proyección estratégica particularmente en el Municipio de Mixquiahuala de Juárez Hidalgo, identificando el objetivo 5 como unidad de análisis para la instauración de infraestructura sostenible.

A partir del caso de la construcción de infraestructura vial de la Unidad Médica Familiar No. 26 perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inaugurada en noviembre de 2022 y su relación con el análisis organizacional, institucional, juegos de implementación y voluntad política que Bardach (1977), Brinkerhoff (2000), March y Olsen (1997) han desarrollado como elementos que infieren en la toma de decisiones, así como la trayectoria de implementación. En este sentido se resalta la persistencia de tendencias centralizadoras que generan vicios en el quehacer público regional.

Por ello, a partir de estos hallazgos se intenta destacar la falta de descentralización de la municipalidad en el ámbito de sus atribuciones, funcionamiento, administración y coordinación. Adicionalmente, dentro de las interrogantes que intenta responder este proyecto se encuentra la relación inverosímil entre diseño e implementación de políticas como un fenómeno que inserta la asimetría contextual, recursos y ámbito de facultades de gestión.

Con base en la identificación de ¿qué factores obstaculizan la adecuada operación de la planeación del desarrollo del objetivo estratégico 5.4 desarrollo urbano y obras pública municipal?, de mismo modo ¿existe una relación causal que permita identificar porque la municipalidad no ha logrado armonizar el diseño y la implementación en el desempeño operativo de esta área? y de ser preciso ¿cuáles son las áreas de oportunidad que contribuyan a mejorar la gestión local para la construcción de infraestructura sostenible? así como la maximización de resultados efectivos que disminuyan las expectativas de un proyecto ambicioso desasociado de la realidad y disponibilidad de técnicas para operar en un entorno dinámico como los gobiernos regionales.

Ahora bien, para realizar esta aproximación el presente documento emplea dos fuentes de información, en primera instancia a través de la aplicación de una entrevista estructurada a cinco servidores públicos de la administración en curso enfocado a las áreas de obras públicas, catastro, tesorería y comisión de agua potable y alcantarillado. Por su parte, la segunda fuente enfatiza en la extracción de información proveniente del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, así como los informes trimestrales emitidos por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo que permitan coadyuvar a responder las interrogantes del estudio.

El contraste, el documento se encuentra integrado por tres capítulos, en primer lugar se realiza una exhaustiva revisión del enfoque de la planificación como base conceptual, así como la relevancia y desafíos que obtiene esta propuesta racional de intervención gubernamental con tendencia a expresar un plan específico y congruente de acciones conjuntas técnico-rationales en los países neoliberales y en México, como vía emergente de transformación socioeconómica para reivindicar la intervención del Estado en el desarrollo del país.

Tal como señala Gómez (2005) “la planeación debe considerarse como una de las funciones fundamentales de todo orden de gobierno, no solamente como un instrumento indispensable” (p.90). Esto significa que la planificación es una actividad de suma relevancia para la organización social, política o administrativa que desea fijar lineamientos o directrices que le permitan generar un desarrollo o progreso en la atención de necesidades de la colectividad en aras de mejorar sus condiciones.

Al afirmar esta propuesta podemos decir que la planeación municipal comprendida como la carta de navegación o guía que permite a los gobiernos generar estrategias y acciones que atienden problemas de la colectividad, es un referente de gran relevancia de análisis, ya que de acuerdo con su conceptualización histórica su origen proviene de la crisis industrial durante los años sesenta que puso a discusión la revaloración del Estado para asumir la elaboración de proyecto de gestión; constituido por una serie de elementos que gestan ejes rectores para la delimitación de la planeación del desarrollo, como una

propuesta micro social más eficiente de acción pública local, respecto al fracaso de la concepción macroeconómica.

En consecuencia, un aspecto clave de este enfoque es fortalecer la capacitación y profesionalización del personal involucrado en la gestión pública. Esto se hace con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública local. Tal como menciona Cárdenas (2002) “La planeación local canalizó a las sociedades de dinamización efectiva de los tejidos socioeconómicos locales, así como la entrada en escena de nuevos actores” (p.56). Esta intersección permitió apertura los canales de comunicación social desde el enfoque teórico- metodológico.

No obstante, en la realidad, impera la consecuente divergencia de un grupo selecto que incide en el diseño e implementación de esta propuesta, esto significa que la incidencia de la asimetría en la implementación de la planeación del desarrollo es un fenómeno limitado donde los tomadores de decisiones son articulados por el enfoque político. Sumado a ello, existen elementos suficientes para considerar que los factores estructurales y organizacionales configuran un efecto negativo incidente en la ejecución de la planificación.

Según Carballo (2002) “la complicada situación en la que se encuentran los gobiernos locales, de tener que hacer frente y dar respuestas a nuevas y crecientes demandas, contando con estructuras viejas e instituciones prácticamente retrógradas, hace necesario la reformulación de estrategias” (p.2). Esto significa, que los elementos y distorsiones con los que converge el gobierno local; han puesto en la mesa la discusión de generar nuevas estrategias de intervención para mejorar el funcionamiento de la gestión local

Con base en este principio se destaca la presencia de las teorías organizacionales e institucionales como un nuevo enfoque del estudio de las administraciones, donde la premisa de conocer como la normativa influye como detonante de limitación, imitación y coerción declinan la autonomía de organización y administración de la municipalidad para el ejercicio de sus funciones. Por su parte, la función de los recursos humanos como elementos clave que ejecutan las decisiones políticas en un entorno ambiguo, dinámico y discrecional desagrega la pertenencia del proyecto debido a la rotación de personal de mandos superiores e inferiores que generan una trayectoria dentro del ayuntamiento y acentúan el empleo de prácticas tradicionales donde la modernización administrativa no tiene cabida por la persistencia de intereses.

Por su parte, en el segundo capítulo se aborda la perspectiva de políticas públicas como un medio útil empleado por las administraciones públicas bajo el modelo de la nueva gestión pública (NGP) que, tras la ruptura del Estado benefactor y la insostenibilidad del gasto desmedido del gobierno, inserta una nueva dirección hacia la eficiencia, eficacia y

economía como eslogan para intentar disminuir los estragos de los excesos previos. Es por ello, que mediante esta técnica los proyectos administrativos configuran las políticas públicas como una actividad de suma relevancia para buscar maximizar los resultados a costos inferiores.

De este modo, el diseño de políticas es una propuesta factible que intenta racionalizar la toma de decisiones, con base en las connotaciones de argumentación especializada para proponer alternativas con apego a la mejora continua de programas, proyectos, componentes y fines. Adicionalmente, este panorama de políticas permite el fomento de un proceso cíclico donde existe un acompañamiento continuo entre los tomadores de decisiones y operadores, donde la elaboración (diseño) es analizada bajo la metodología de las ciencias sociales para determinar si el diagnóstico del problema, el efecto en el contexto, las posibles alternativas de solución modificarán la presencia de este problema con gran impacto en la población y sea de competencia de intervención del Estado atenderlo.

En contraste, la implementación<sup>1</sup> se presenta como la segunda fase del ciclo de políticas públicas cuya especificidad es operacionalizar las decisiones previas del diseño esto a través de la movilización de recursos materiales, financieros y humanos para ilustrar las propuestas elaboradas en la fase anterior. Sin embargo, el desapego de la proyección inicial y la efectividad de la práctica se desvirtúa por las altas expectativas y el escaso entendimiento de las competencias y capacidad institucional para ejercer de manera efectiva un proyecto ambicioso como la planificación municipal.

Cabe destacar que los gobiernos subnacionales se encuentran limitados por las disposiciones económicas y capital humano para poner en marcha los parámetros del proyecto, el cual debe ser alineado a los objetivos de la planeación nacional de acuerdo con los lineamientos que esboza el artículo 26 constitucional sobre la planificación en el país y su vinculación entre los gobiernos, aunque este no obedece a las condiciones particulares del entorno regional. Aunque no se encuentra establecida en el marco legal la sanción a los gobiernos, aseguran que el acceso al ingreso por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es afectado en caso de no cumplir con la vinculación al proyecto de nación vigente, esto determina una fuerte codependencia económica entre los municipios y la federación, reconociendo que los ayuntamientos carecen de un sistema recaudatorio sólido que les permita mantener su autonomía de gestión.

Ahora bien, en el tercer capítulo se encuentra la metodología empleada para abordar la contextualidad de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo como uno de los 84 municipios que conforman el estado de Hidalgo. En este sentido, se realiza un breve recorrido en la trayectoria de la administración 2020-2024 a cargo del Dr. José Ramón Amieva Gálvez y

---

<sup>1</sup> Según Cejudo, Pardo y Dussauge (2019) la implementación de políticas públicas es una de las fases a las que más se atribuye el fracaso de la acción pública.



Mtro. Jonattan Álvarez Cruz cuya administración muestra la presencia de prácticas ambiguas para atender las necesidades de la población. Esto indica la incidencia de una fragmentación en la gestión municipal, debido a la influencia de la voluntad política donde actores estratégicos limitan el proceso de operación del aparato gubernamental relegando así el ejercicio pleno de la planeación municipal.

Por su parte, en esta sección se abordan las características y dinámica del contexto del municipio y los principales obstáculos durante el proceso de diseño y operación del instrumento de planificación durante el período 2020-2024. Posteriormente, se realiza el análisis correspondiente a partir de la información obtenida de la aplicación del instrumento de entrevista estructurada a directores de áreas estratégicas que conforman el ayuntamiento, donde la presencia de las limitaciones presupuestales, recursos humanos, temporalidad, ambición política y juegos de implementación acentúan la desalinización del desarrollo local con las problemáticas del contexto mixquiahualense.

Finalmente, se presentan las conclusiones como una reivindicación del rol de la municipalidad pese a su reconocimiento como entidad libre para la determinación de su organización política y administrativa, que no está sujeto a una autoridad intermedia o gobierno. Sin embargo, no se cumple actualmente en el marco de la ley de planeación y en la práctica debido a que esta labor únicamente se realiza con base en una visión vertical (*top down*) donde el gobierno federal determina la planificación y este documento se socializa dentro del territorio nacional.

Pese a la normatividad establecida en el artículo 26 constitucional y las leyes secundarias esta actividad continua en un curso unificado, donde la exclusión de los gobiernos sesga la proyección y la innovación de ideas, propuestas e iniciativas que permean en un sistema centralista, donde la desarticulación del diseño impacta significativamente en la implementación y por ende en la obtención de resultados efectivos.

Con base en la complejidad del concepto de planificación y la propuesta de políticas públicas los fines del proyecto de desarrollo requiere de la generación de una lógica de pertenencia y socialización entre los gobiernos para generar una acción pública conjunta que promueva la colaboración y confianza entre los actores alentando así la operación adecuada del constructo programático que constituye la ruta crítica de los gobiernos en México.

## 1. La planeación como objeto de análisis

La planeación del desarrollo como una propuesta sistematizada y organizada que aglutina una serie de estrategias y propuestas que se vinculan entre sí con el propósito de mitigar las principales problemáticas de los gobiernos. Es una ruta de acción que se produce con base en la perspectiva de los gobiernos federal, estatal y municipal, quienes deben elaborar este documento como un requisito indispensable para generar una ruta o guía de operación para la gestión pública.

Por su parte, la elaboración de la planeación comprende un proceso de diagnóstico que permite definir las prioridades del territorio, en razón de un diagnóstico definido que determina y categoriza la relevancia de estos asuntos en la agenda de gobierno, así como su atención a través del diseño de políticas públicas. Sin embargo, el diseño de esta proyección en el corto, mediano y largo plazo es una tarea compleja para los gobiernos, ya que su elaboración y más aún su implementación tiene una serie de elementos que han repercutido de forma negativa en la obtención de resultados.

En este primer capítulo, exploramos por qué la planeación del desarrollo es una herramienta útil para los gobiernos, basado en una lógica racional que solventa las necesidades más relevantes o relativas de un territorio, en las cuales se gestionan lineamientos de acciones concretas que intentan mitigar problemas de la población (Zamora, 2020, p.56).

Este apartado enfoca al objeto de estudio primordial de la planeación del desarrollo, como un documento de suma relevancia para el órgano local, ya que tras un proceso de transición económico, político y social México con el Presidente Miguel de la Madrid con quien inicia el proceso de reconfiguración del Estado al sistema neoliberal y la postulación del modelo Neoliberal o basado en la Nueva Gerencia Pública<sup>2</sup> esta nueva conceptualización permite referir la necesidad de construir un esquema más especializado y racional de organizar y conducir la gestión públicas a nivel organizacional para construir bases sólidas de acción.

Retomando los aportaciones y referentes de las organizaciones internacionales para el diseño de una proyección expansiva que retoma los aspectos económicos, políticos y sociales más importantes que atiende esta proyección de vida y fomenta el empleo de recursos razonado para la maximización de resultados que coadyuven en la legitimación de los gobiernos democráticos en la promoción del desarrollo en América Latina.

---

<sup>2</sup> Según Osborne y Gaebler (1992, como se citó en Iraiz, 2012) Hace un llamado a “reinventar el gobierno”.

### ***1.1. La elaboración de una guía de acción***

Según Cano, Oliviera y Oliva (2016) la planificación se define como “un documento donde cohabitan los elementos institucionales de *sui generis* del Estado y de naturaleza reivindicante de poder social” (p.246). Esta definición sugiere que la planificación del desarrollo es esencial para que los gobiernos establezcan un plan de trabajo adecuado, que les permita generar programas y proyectos de políticas públicas basados en acciones y actividades destinadas a obtener resultados medibles que favorezcan las condiciones de vida de la población local.

Por su parte, el diseño de esta herramienta de gestión esquematiza las principales temáticas de interés de los gobiernos en proyectos nacionales, estatales y locales, que refleje las expresiones, necesidades y proyectos de los ciudadanos, es una de las nociones más importantes en la gestión pública. Sin embargo, encontrar la homogeneidad en un proyecto de desarrollo resulta una tarea compleja para los gobiernos locales, debido a la falta de experiencia profesional, recursos limitados, desafíos contextuales y restricciones políticas que convergen con este entorno de proximidad ciudadana.

Estos elementos clave indican la baja capacidad de los gobiernos locales para llevar a cabo el proceso de planificación, que es esencial para conservar la democracia, mitigar crisis de legitimidad, fomentar el crecimiento y promover cambios económicos, políticos y sociales. Adicionalmente, otro aspecto que obstaculiza este proyecto es la necesidad de una redefinición periódica de una propuesta incompleta que debe ajustarse a los lineamientos de los gobiernos estatales y federales en cada nuevo período de gestión.

A pesar de la existencia de una guía para la formulación de planes de desarrollo en Hidalgo, elaborada por la Unidad de Planeación y Prospectiva, la lógica de preparación a menudo parece desvinculada de la realidad del contexto. Bajo esta premisa este instrumento se considera una proyección indispensable para el progreso social, ya que a través de su elaboración se identifican los problemas y alternativas sugeridas para atender los ejes prioritarios de la comunidad; a partir de esta identificación se asignan recursos: materiales, humanos y financieros que desplieguen las decisiones en acciones operativas para mejorar la calidad de vida de las personas de manera adecuada y coherente. En palabras de García (2010):

La planeación, como praxis involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las

responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado en los plazos establecidos. (p.120)

El escrito es de suma relevancia, ya que es un medio poderoso para promover el crecimiento sostenible, la equidad y el bienestar de las comunidades y las naciones. Sin embargo, este panóptico del ejercicio democrático se encuentra inconcluso en el curso de acción, pese a que la normativa indica la elaboración de un documento técnico que integra los temas prioritarios del país, la vertiente de este modelo se encuentra sesgado por un proyecto inconcluso, esporádico que, se modifica en un período limitado donde los resultados no se aprecian a corto, mediano o largo plazo; además de constituirse como un enfoque ambicioso que no se asocia con la realidad actual.

En este sentido, en México la elaboración de la planeación del desarrollo suele estar limitada por las imposiciones por los gobiernos estatales y federales quienes establecen los parámetros de un desarrollo unilateral que no necesariamente se alinea con las necesidades y realidades locales (García, 2010). A pesar de estas condiciones, la elaboración de la planeación del desarrollo resulta una justificación importante para los gobiernos; debido a que esta planificación permite optimizar recursos, mejorar las políticas públicas, intenta mitigar los problemas públicos, incrementar la competitividad, establecer un sistema de cooperación (relaciones intergubernamentales), fomenta el crecimiento económico y social a través del seguimiento y la mejora continua de las acciones, a partir de una retroalimentación constante.

Finalmente, como se muestra en las presentes líneas la planeación es un campo de estudio fundamental que aborda la forma en la que las organizaciones, individuos y gobiernos generan acuerdos y estrategias que mejoren la toma de decisiones, con base en el pronóstico de resultados a los grandes problemas definidos como públicos y sus efectos en la población; a partir de la intervención consensuada de los programas, proyectos y políticas que trascienda en acciones concretas.

Es así que la planificación es un objeto de estudio interdisciplinario que nutre la teoría y la práctica de un entorno cambiante y desafiante; en los subsecuentes apartados se indica una breve trayectoria de la planeación como herramienta de gestión para los gobiernos subnacionales, los desafíos de su diseño, operación, evaluación y retroalimentación de este documento en el contexto mexicano.

### *1.1.1. Aproximaciones de la planeación como una herramienta de gestión*

Según Zamora (2020), la planificación del desarrollo a nivel municipal se considera una fase primordial en la administración pública. Este proceso abarca la planificación, diseño, ejecución y evaluación de objetivos y acciones que los gobiernos utilizan para abordar las prioridades del territorio federal, estatal y local. En este sentido, los gobiernos subnacionales se convierten en actores clave en la renovación administrativa para la resolución de los problemas coyunturales y adaptarse a las necesidades cambiantes.

No obstante, la discusión sobre la credibilidad de esta guía de acción basada en los problemas del entorno a menudo carece de un enfoque estructural. Esto se debe a la alineación con las directrices del gobierno central y estatal, lo que limita su autonomía para abordar la realidad local. Además, las restricciones económicas ejercen una influencia significativa en su capacidad para llevar a cabo la planificación.

A pesar de estas limitaciones, Gómez (2017) destaca la importancia de la planificación en la gestión gubernamental y su papel en el desarrollo en diversas áreas, incluyendo la dinámica social, política, cultural y económica dentro del entramado del proceso de gestión. Ahora bien, en América Latina, se han empleado diversas metodologías, guías, manuales y fichas técnicas para transferir el proceso de planificación, desde el diagnóstico de la realidad actual hasta la planificación participativa que involucra a diversos actores de la sociedad en la elaboración de esta ruta crítica.

El argumento muestra que, a pesar de la abundante literatura que resalta la capacidad de los gobiernos locales en la planificación, la presencia de principios de formulación a menudo se mantiene bajo la influencia de los niveles superiores. Esto fragmenta la apreciación de la planificación como un modelo de gestión trascendental y destaca la necesidad de incorporar la nueva gestión pública en los gobiernos locales.

Es importante señalar que la introducción de la planificación enfocada en el desarrollo surge de un intenso debate que resalta las deficiencias del modelo burocrático en la administración; donde estas deficiencias se hicieron evidentes con desastres causados por la falta de controles y seguimiento en las actividades gubernamentales. Esto resultó en costos excesivos, un aumento en la burocracia gubernamental y un impacto limitado, lo que volvió insostenible el funcionamiento del Estado.

En respuesta, surge la nueva gestión pública como un modelo que pretende subsanar los problemas de un gobierno descontrolado. Este modelo enfatiza la definición de metas, objetivos, calidad, servicio, flexibilidad, eficiencia, eficacia y evaluación. Todo esto busca impulsar un gobierno basado en resultados que optimice los recursos a través de una planificación integral y sostenible, comprometida con el bienestar social sin comprometer a las generaciones futuras.

En relación con esta concepción integral de la planificación, se observa un desfase notable entre la propuesta y la implementación. Esto lleva a una falta de contexto en la identificación de problemas, las soluciones alternativas, recursos, actividades e indicadores que difícilmente se pueden cuantificar en la aplicación real. Esto es especialmente evidente en áreas críticas como educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, comunidades rurales y seguridad.

Por su parte, la elaboración de este documento a menudo se percibe como una obligación que el presidente en turno debe cumplir en un plazo de 90 días después de su toma de posesión, y en este contexto, el Dr. José Ramón Amieva Gálvez, conocido por su destacada trayectoria en la administración pública, ha presentado un plan estratégico de acuerdo con los plazos correspondientes durante su mandato como presidente municipal; sin embargo, la exposición del plan como requisito no exime de garantizar su efectividad y trascendencia en la realidad del municipio y sus necesidades.

Con base en estos elementos podemos decir que la planificación municipal es esencial para abordar las prioridades locales, pero a menudo se ve limitada por restricciones económicas y la influencia de niveles superiores de gobierno que desarticulan la propuesta de un proyecto efectivo. Ahora bien, la implementación efectiva de estos planes es un desafío que requiere la consideración de diversos factores, incluyendo recursos humanos, materiales y organizativos como vías recurrentes que modifican la operatividad de este documento a través del tiempo, así como las externalidades internas y externas inherentes al proceso administrativo.

A pesar de estos desafíos, instituciones como el Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal<sup>3</sup> buscan mejorar la capacidad institucional y la profesionalización de la gestión local, estableciendo la capacitación de los trabajadores al servicio público, aunque no exista evidencia suficiente de la colaboración conjunta en el proceso de aprendizaje. No obstante, la efectividad de estas acciones a menudo se ve obstaculizada por la falta de claridad en los mecanismos otorgados a los ayuntamientos y la discreción en la prestación de servicios gubernamentales, lo que puede socavar el propósito de la planificación como herramienta de desarrollo y urbanización.

El análisis comparativo realizado por Vega (2022) en los municipios de Jalisco y Nayarit destaca que la planificación en México sigue una lógica vertical, donde la ley exige que los gobiernos locales presenten sus planes de desarrollo. Sin embargo, esta exigencia a menudo lleva a un círculo vicioso, ya que la premura en la presentación de estos planes excluye elementos cruciales para una planificación efectiva. La capacidad de los servidores

---

<sup>3</sup> De aquí en adelante se emplea el acrónimo INDEMUN para hacer referencia al Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal.

públicos para incorporar metodologías estratégicas y la matriz del marco lógico en la planificación local a menudo es cuestionable. Al respecto Vega (2022) señala:

A pesar de estas limitaciones, se observan esfuerzos por parte del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para proporcionar herramientas que permitan a los gobiernos locales dar seguimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Algunos municipios ya se han pronunciado a favor de alinear su quehacer gubernamental con la Agenda 2030 en el ámbito de sus competencias. (p.12)

No obstante, la presentación del plan de desarrollo no es la única tarea pendiente de la planificación. Su verdadera trascendencia radica en la capacidad de los gobiernos locales para efectuar las actividades que se espera mejoren la vida de la población. Esto implica la definición de recursos humanos, materiales, económicos, políticos, organizativos e institucionales que influyen en el proceso de ejecución. Los desafíos de la transición se consideran como la brecha de implementación, que representa el entramado secuencial de transformación del *ser* y *deber ser*, lo que a su vez requiere una vinculación efectiva entre los elementos esperados y el contexto local.

Ahora bien, un dato destacable es que, aunque el INDEMUN es una institución encargada de mejorar la capacidad institucional y la prestación de servicios municipales en Hidalgo, el proceso de fortalecimiento de la profesionalización administrativa en la municipalidad es confuso. Esto debido a que no hay elementos suficientes para evaluar el avance de las prácticas de actualización de contenido en la prestación de servicios. Esto puede indicar la presencia de ejercicios discrecionales y desvíos evidentes, lo que frustra la concepción de la planificación como herramienta de cambio y urbanización efectiva.

Sumado a ello, los funcionarios a menudo no aplican principios de innovación y eficiencia en sus actividades, lo que plantea desafíos para la reforma administrativa y la modernización de la gestión gubernamental. La falta de claridad en la distribución de actividades, roles y gestión crea limitaciones institucionales y presupuestales que dificultan la mejora de las condiciones de la administración local.

Con base en ello, la información proporcionada por este organismo es cuestionable ya que afirma que el 100% de los municipios en Hidalgo cuenta con servidores públicos que cumplen con competencias laborales, pero no hay elementos que respalden esta afirmación. Además, la propuesta de especialización de la administración indica esfuerzos por incorporar recursos humanos técnicos en el desarrollo de actividades orientadas a

obtener resultados, pero de acuerdo con los lineamientos recolectados la composición del personal principalmente se situó en plantillas sindicalizadas.

El conjunto de estos elementos merma significativamente el proceso de elaboración e implementación de la planeación donde la involucración de diversos elementos, como normativos, políticos, económicos y organizacionales, que deben manejarse a lo largo de su ciclo de políticas redefine constantemente este ejercicio. Esto destaca que la planificación se convierte en un instrumento central que los gobiernos locales deben operar en concordancia con los gobiernos superiores, más allá de las particularidades de este sector. Esta determinación se basa en reformas constitucionales al artículo 115 que han influido en el ámbito local en términos de autonomía, atribuciones y obligaciones para la prestación de servicios.

Ahora bien, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo establece que la formulación y presentación del Plan de Desarrollo Municipal se basarán en los lineamientos de la planeación estatal y estarán sujetos a supervisión y sanción por el Comité de Planeación para el Desarrollo. La aprobación del ayuntamiento es parte del proceso, y el plazo de remisión de observaciones no debe exceder los 15 días naturales. El presidente municipal debe presentar este documento al Congreso del Estado para su análisis y generar un acuerdo legislativo para su aprobación, con un plazo que no debe superar los 6 meses a partir del inicio de la administración, lo que muestra que el proceso de diseño de la planificación implica un ciclo y elementos que supervisan su aprobación.

A pesar de los procedimientos establecidos, la planeación a menudo enfrenta desafíos y fracasos que no se limitan a factores económicos o de diseño. Desde una perspectiva de implementación, se revelan aristas relacionadas con el seguimiento y los desafíos internos y externos que no se consideraron en la formulación inicial. Esto pone de manifiesto la falta de conocimiento de datos importantes sobre quienes llevan a cabo la planeación y la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento y supervisión efectivos.

Los canales de comunicación entre los participantes deben ser veraces y pertinentes para iluminar las acciones futuras y lograr los objetivos. La administración local, como ejecutora de la planeación, busca abordar cuestiones de interés social, como salud, educación y seguridad, entre otras áreas. La guía de acción proporcionada por la unidad de planeación y prospectiva establece el marco jurídico que respalda la formulación de esta actividad estratégica que sirve como un referente durante los 4 años de gestión. Al respecto, Cabrero (2005) menciona:

Es indudable que la acción pública regional y local se ha ido diversificando, han aparecido nuevos actores, se han activado nuevo interés, se inició la competencia



público-privada por los servicios urbanos y la coordinación horizontal se ha constituido en un elemento central para acción territorial (p.43).

En última instancia, se destaca que la planificación es una estrategia fundamental que va más allá de ser un requisito político o de financiamiento. Su éxito no se limita al diseño inicial, sino que requiere determinación y colaboración mutua con los actores relevantes para evitar asimetrías en el federalismo mexicano. La planificación efectiva se convierte en una herramienta esencial para la gestión y el desarrollo local.

De acuerdo con Gómez (2017) “la planeación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: social, político, cultural y económico” (p. 1151). En otras palabras, la planeación es un documento vital para la gestión en sus distintos estratos, ya que este instrumento determina las bases y mecanismos de acción gubernamental para el período de gestión.

Sin embargo, su diseño, implementación y evaluación es un tema que es inconsistente en la realidad de los gobiernos; en el caso particular en los gobiernos locales, esto debido a que existen una serie de elementos que obstaculizan el pleno ejercicio de esta guía de acción. Ejemplo de ello, son las limitaciones presupuestarias, la centralización de las decisiones, voluntad política, los factores institucionales, organizacionales y la discusión de la postura de este gobierno para generar políticas públicas, desde la percepción de la planeación del desarrollo.

Referente a esta connotación, Geilfus (2002) menciona que la mayoría de los proyectos de desarrollo tiende a fracasar o presentar vacíos que alejan la obtención de resultados y metas, debido a la falta de participación real de los individuos para los que se diseñó el programa o proyecto. Esto identifica que la participación es un elemento relevante que alude a la descentralización de las decisiones. Para tal efecto, los municipios como el orden de gobierno primordial, considerado el más cercano a la ciudadanía por su nivel de comprensión de los actores que intervienen en el entorno, sus necesidades, inquietudes y problemáticas que permiten un adecuado esquema de diseño e implementación de planeación.

Desde la perspectiva de Cabrero (2005), gobernar implica liderar la acción colectiva y construir una acción pública que no se limite a la acción de los gobiernos. En este enfoque, la acción se construye a partir de la colaboración de diversos actores para lograr una mayor cohesión social. Aunque esto configura el ideal de un gobierno democrático, la incertidumbre, la responsabilidad y la confianza no son absolutas, lo que genera una brecha entre los elementos individuales y colectivos.

En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se busca promover la planificación adecuada de los países y sectores mediante la participación ciudadana en la elaboración de ejes transversales que mejoren la calidad de vida sin perjudicar a las generaciones futuras. Esto implica una visión armoniosa de la construcción de una planeación estratégica que fortalezca a los gobiernos en la atención de problemas prioritarios y renueve las políticas y la gestión pública tradicional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) respalda este enfoque y busca apoyar a los países de la región en la implementación de la Agenda 2030, incorporando los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus procesos de planificación y gestión pública, fortaleciendo capacidades y promoviendo la colaboración entre actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Este rumbo de reforma de la planeación estratégica se basa en 17 objetivos generales para la construcción de gobiernos sostenibles y racionales, especialmente en los objetivos 9 y 11, relacionados con la industria, innovación e infraestructura, así como con ciudades y comunidades sostenibles. Estos objetivos buscan promover infraestructuras y espacios que reduzcan la desigualdad social en zonas rurales, mejorando el acceso a la comunicación y la urbanización.

En suma, este arquetipo de gestión es débil debido a la existencia de elementos convergentes y dispersos que pueden afectar la planificación sostenible y su implementación en el ámbito local, derivado a la falta de coordinación y relaciones intergubernamentales que permitan constituir marcos de acción con base en la realidad actual. En este sentido, la acción pública, debe reunir el conjunto de intereses de la colectividad y transformarlos en propuestas de intervención gubernamental, incluyendo la delegación de tareas que el gobierno central no puede atender debido a restricciones presupuestarias. Esto ha caracterizado al gobierno regional como un sistema institucionalizado que integra, homogeneiza y cumple con las disposiciones del gobierno central en lugar de simplemente producir bienes y servicios.

De acuerdo con las disposiciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) este último es el cimiento de la centralización de la planeación. Considerando estos componentes, el “*quehacer científico social*” por analizar el orden local y el proceso de implementación de la ruta de acción, que identifica Moya (2016) como un “instrumento prioritario para diagnosticar, construir metodológicamente y orientar la atención de necesidades de la sociedad demandante” (sección 10). Esto se traduce en una acción difícil para los tomadores de decisiones, pero una alternativa adecuada que genera impacto en el crecimiento económico y desarrollo social de un municipio.

### *1.1.2. Oportunidades y desafíos de su elaboración e implementación*

La propuesta de un gobierno capaz de colaborar, liderar y crear bienes o servicios a través de la planificación del desarrollo es una transformación que se origina con la evolución del ejercicio del Estado. Esta reflexión nos lleva a considerar el concepto de administración de lo público y su importancia en la concepción de proyectos a nivel nacional, estatal o municipal.

La planificación se convierte en una guía que se desarrolla a través de una serie de eventos históricos y epistemológicos que sientan las bases para la socialización de un término ampliamente discutido en términos jurídicos, políticos y sociológicos. Esto implica reformas que marcan la transición hacia una nueva forma de administración en los distintos niveles de gobierno. Para llegar a este punto, es fundamental considerar el marco cronológico que dio origen a la configuración del sistema y la discusión sobre lo público y lo privado.

En este proyecto, la comprensión de lo público implica identificarlo como una construcción de identidad social, donde el bienestar común, la confianza y la eficiencia son elementos esenciales en el diseño de un proyecto de gestión. De acuerdo con Uvalle (citado en Negrete y Tamayo, 2019), lo público es crucial para la construcción y consolidación de gobiernos democráticos, ya que se considera un espacio donde la opinión pública puede expresarse libremente y donde se organizan diferentes formas de participación.

Esto implica que lo público está estrechamente relacionado con la interacción de diversos actores en la toma de decisiones que un gobierno debe considerar en su funcionamiento. A pesar de la discusión sobre la descentralización de la administración, que implica la delegación de actividades y tareas administrativas a otros niveles de gobierno, esta tarea es incipiente en México debido a la marcada centralización del poder público. Las relaciones de autoridad han limitado la actuación de los gobiernos locales, ejemplo de ello la falta de financiamiento presupuestal para llevar a cabo una planificación de desarrollo que se ajuste al contexto de implementación.

Para entender esta discusión, es necesario remontarse a los antecedentes que llevaron a la configuración de la administración pública en México. La cual tiene sus inicios durante el período de dominación de España, que duró más de tres siglos y estableció un sistema de gobierno y administración basado en una estructura metropolitana centralista, alineada con los supuestos del país conquistador. A pesar de que algunos de estos preceptos persisten en las organizaciones autóctonas, es fundamental comprender este antecedente para conocer el origen de la administración en México. En este proyecto, el enfoque recae en el gobierno local como el nivel de gobierno más cercano a las necesidades y demandas de un territorio específico.

Es relevante destacar que el primer ayuntamiento reconocido en México fue la Villa Rica de la Veracruz, fundada en 1519 (INAFED, 2019). Este hecho histórico es significativo porque a lo largo de las reformas y procesos de descentralización, la administración pública ha logrado delegar una serie de tareas y actividades basadas en una base normativa sólida en la teoría, pero en la práctica presenta limitaciones que han erosionado la credibilidad en las tareas y atribuciones conferidas a este nivel de gobierno.

Para comprender la administración pública, es necesario considerar las posturas de diversos autores en la materia. Un ejemplo de ello es Guerrero (1997) quién considera a Florentino González como pionero en el estudio de la administración pública en América, definiendo la administración como la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tienen carácter público. Esto implica que lo público se caracteriza por generar efectos en un conjunto de individuos (la colectividad). El papel del gobierno, en este contexto, radica en tomar decisiones y abordar las problemáticas para gestionarlas según las reglas establecidas. La administración pública actúa como los brazos ejecutores de las decisiones de los políticos o autoridades investidas de poder, cuyas atribuciones incluyen la vigilancia de los intereses de la colectividad.

Otros autores, como Willoughby (1937), Weber (1959), Posada (1843) y Vivien (1974) (como se citó en Guerrero, 1997) han contribuido a la comprensión de la administración pública a lo largo de los años. Sus aportaciones son consideradas pilares clásicos en la aproximación a este término. Sin embargo, durante mucho tiempo, ha existido una discusión en torno a la dicotomía entre la ciencia y la disciplina de la administración. Esta discusión ha resaltado la falta de sustento científico para abordar la administración como una ciencia independiente capaz de proporcionar elementos explicativos que contribuyan a la comprensión de las acciones dentro de una organización y los recursos materiales, humanos y financieros involucrados en la administración pública.

Por su parte, Wilson (1887) sostiene que la construcción del concepto de Estado se materializa a través de los brazos ejecutores de la administración. A lo largo del tiempo, la perspectiva de la función del Estado ha evolucionado en respuesta a eventos económicos, políticos y sociales. Como resultado, la definición de las funciones del Estado no está claramente delimitada. Esto ha llevado a una lucha por la construcción de la ciencia de la administración, que promueve la alineación y el manejo adecuado de la gestión pública en los diversos niveles de gobierno.

Claramente, la administración gubernamental se presenta como un proceso fundamental para la acción pública y la construcción de una gestión eficiente, transparente y basada en resultados. Aunque esta tendencia es a menudo inexistente en los gobiernos locales debido a diversos intereses y limitaciones presupuestarias, no es imposible establecer una administración que funcione de acuerdo con los principios epistemológicos, organizativos y funcionales.

Es por ello, que la planeación se convierte en un enfoque atractivo de estudio debido a su capacidad para ayudar a construir, prever, preparar y predecir problemas a corto, mediano y largo plazo. La naturaleza humana de imaginar y diversificar escenarios futuros permite una mejor preparación y una gestión más adecuada de los recursos disponibles, como los económicos, materiales, humanos, logísticos y tecnológicos.

Hablar de lo público implica enfrentar desafíos políticos y económicos que pueden debilitar las probabilidades de éxito o la obtención de resultados óptimos, principalmente debido a la falta de recursos presupuestales y la participación limitada en la toma de decisiones. La promesa de la planeación radica en ordenar, analizar y seleccionar la mejor solución, lo que, a través de un proceso de discusión y categorización, debería llevar a la implementación de acciones gubernamentales que fortalezcan el desarrollo económico, social y cultural del país. Sin embargo, en el caso de los gobiernos locales, la generalización de acciones, diagnósticos y recursos a menudo no se ajusta a la heterogeneidad de sus contextos, lo que puede limitar los resultados y el logro de objetivos.

Según Jiménez (1982, como se citó en Wyman, 2022), la planeación del desarrollo se define como un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, considerando la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de objetivos. Esto subraya la importancia de la planeación como una herramienta futurista para evaluar opciones, observaciones, eventos y actividades que sean útiles para los gobiernos en la atención de sus prioridades de gestión.

En resumen, la elaboración y reproducción de la planeación del desarrollo se justifican debido a que, a través de una reflexión, análisis y principios, guían a los tomadores de decisiones hacia las alternativas más adecuadas para administrar los procesos de gestión en lo público. Esta guía busca optimizar la efectividad de los recursos y abordar las necesidades de un territorio. La planificación implica la organización, diseño, implementación y medición de acciones basadas en objetivos, metas y propósitos predefinidos.

En última instancia, la planeación del desarrollo ofrece oportunidades adecuadas y oportunas para abordar situaciones que requieren atención. Sin embargo, sus desafíos radican en las limitaciones internas y externas que pueden disminuir la posibilidad de lograr efectos o impactos positivos en la mejora de las condiciones sociales y la calidad de vida de la población.

### *1.1.3. La práctica de la planeación en México, antecedentes y experiencia acumulada*

La planeación del desarrollo ha sido una herramienta de gestión fundamental a lo largo de su historia. Desde sus primeras manifestaciones en la época prehispánica, con la planificación de ciudades y sistemas de riego, hasta su consolidación como una práctica institucionalizada en el siglo XX, la planificación ha desempeñado un papel crucial en la búsqueda de un crecimiento económico, social y sostenible en el país.

A lo largo de las décadas, numerosos estudios y enfoques han abordado la planificación del desarrollo desde diversas perspectivas históricas. Cada uno de estos enfoques ha reflejado las circunstancias políticas, económicas y sociales de su época; esta sección se indica que la planeación es una actividad trascendente que ha conducido a reformar las condiciones de aproximación de los problemas públicos.

En este sentido, García (2010) reconoce que la planeación, en el caso mexicano, en sus diferentes vertientes es una atribución principal del Estado que intenta coordinar la vida económica y social de la población; cuya incorporación se registra en 1924, cuyo contexto marco la incertidumbre de América Latina y la deficiencia de resultados producto de proyectos inconclusos. Sin embargo, en un intento de superar la crisis económica de ese período, se destacó la importancia de la planificación del desarrollo regional como un impulso clave para el crecimiento económico y la reorientación de las decisiones, a pesar del pesimismo inherente al presidencialismo.

Esto se logró mediante la creación de un diseño específico orientado al desarrollo del territorio a través de la construcción de infraestructura vial para facilitar la conectividad y el transporte entre diferentes lugares; esta función estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte<sup>4</sup> que marca la pauta del origen de la planificación.

Ahora bien, de acuerdo con García (2010) en 1930 se promulgó la “Ley sobre Planeación de la República, considerada el primer marco jurídico en la materia” (p.104). Esto permitió el establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación adscrita a la SCT, quienes promovieron la modernización del país por medio de políticas territoriales de comunicación.

En contraste, el desenvolvimiento de la planeación regional se acentúa en 1936 con la publicación de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, lo que contribuyó a fortalecer la visión de crecimiento del país. A pesar de ello, el desencanto por la planeación emana de una declaratoria normativa que pondera al Estado como el eje

---

<sup>4</sup> De aquí en adelante se utilizará el acrónimo de SCT para hacer referencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

precursor de la planeación, sin extender la posibilidad de programar vínculos de comunicación para conformar una planificación operativa y realizable.

Otro rasgo importante, según García (2010), Cano, Oliviera y Oliva (2016) es la cronología de la planeación en el país se encuentra en un círculo vicioso, donde la primera etapa de se desarrolló en la mitad del siglo XX estuvo vinculada al beneficio del sector privado (industrial- siderúrgico) esto desvinculo el núcleo de esta ruta de acción. Por su parte para los años siguientes y la evidente desigualdad del proyecto nacional incorpora la cuestión regional como un elemento clave para proveer la construcción de escenarios operativos que trasciendan en el desarrollo.

No obstante, durante los años sesenta acrecienta la temática bajo la lógica de urbanización- regional; por su parte en los años ochenta, con base en el protocolo de Kioto, se incorpora la incidencia de los factores ambientales como un desafío que reconoce los retos vinculados a los recursos y su desgaste en el tiempo. Finalmente, para los años noventa el debate de la integridad de la planeación asociado a factores sustentables, sostenibles y regionales se muestra en un documento que presenta Carlos Salinas de Gortari presidente en turno de 1988-1994, el cual tenía por objetivo lograr un balance de la economía en el país, a partir del fomento de la inversión extranjera directa.

Esto sería posible con la generación de instrumentos de políticas social y coordinación interinstitucional que estaría a cargo de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Adicionalmente, por medio del trabajo de diferentes instituciones como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) cuya información permite conocer el progreso del país, por medio de la generación de indicadores de medición para la información periódica del avance del proyecto nacional.

A pesar de este andamiaje que considera la planeación como una herramienta de gestión útil empleada para conducir el quehacer gubernamental y fomentar el desarrollo, el alcance de este documento en el ejercicio público era endeble, con baja transformación en la gestión pública.

Esta distorsión genera una experiencia desfavorable la captación de resultados, esto significa que en México este proceso se considera como un cúmulo de experiencias endebles, donde las áreas de oportunidad son significativas, al margen de un proceso de reflexión interna y externa que limita el desarrollo nacional. En palabras de García (2010):

La planeación, como praxis que involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las

responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado en los plazos establecido. (p. 120)

Esto indica que esta filosofía organizacional que aluden Cano, Oliviera y Oliva (2016) es un proyecto inconcluso que implica una reorientación continua que permita perfeccionar las asimetrías de transferencia, así como la movilización de los recursos para mejorar los resultados de las intervenciones de desarrollo. Ahora bien, uno de los principios más importantes de esta concepción es la identificación de los principales desafíos del proyecto.

Al respecto el estudio que realiza Vega<sup>5</sup> (2022) de los desafíos de la planificación en los gobiernos subnacionales en el caso de Nayarit y Jalisco, realiza un estudio un análisis cuantitativo correlacional entre los municipios, donde recupera los instrumentos del análisis de Máttar y Cuervo (2017) respecto a cinco categorías de estudio: politemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, integración de los actores, evaluación y seguimiento; en dicho estudio se recuperan únicamente cuatro de las cinco categorías.

Enfocadas principalmente a pluritemporalidad (estudios previos-temporalidad), multiescalaridad (instrumentos- normativa), integración de actores (elaboración- proceso) y evaluación (inclusión). Ahora bien, uno de sus principales hallazgos de esta investigación, es que a pesar de la existencia de un marco normativo en la materia, continúa prevaleciendo una serie de retos en los gobiernos subnacionales para la efectividad administrativa; por ejemplo, el servicio disperso que no fija un sistema de colaboración con los diferentes actores, esto convierte al municipio en una planificación paternalista<sup>6</sup> donde los tomadores de decisión ofrecen alternativas centralistas desvinculadas con la realidad, esto indica que más allá de encauzar una planificación ideal, la relevancia del objeto de estudio radica en encontrar la trascendencia operativa del documento.

Otro estudio relativo a la municipalidad es el trabajo de Andía, Chura y Quispe (2022) el cual señala la experiencia del caso peruano en la trayectoria de modernización de la gestión pública en la provincia de Puno, donde por medio del desarrollo y aplicación del software e-Strategy desarrolla los criterios de eficiencia de gestión y satisfacción en la prestación de servicios; donde los principales resultados muestran que existe una evidente desarticulación del proceso de planificación y transformación de decisiones a actividades clave que limitan el progreso de esta provincia.

---

<sup>5</sup> En la sección de anexo se adjunta el estudio para mayor énfasis.

<sup>6</sup> Término que alude Vega (2022) para referir a la centralización de la planeación del desarrollo local.



Adicionalmente, señalan que la práctica del software fomenta una mayor articulación de la planificación con los diferentes gobiernos y acuerdos internacionales; con el fin de generar estrategias de colaboración a partir de la apreciación de la realidad, esto permite una priorización clave y crítica del desarrollo, a través de una brújula de competitividad y visual del contexto.

Además, la aplicación de este programa genera reportes continuos respecto al desempeño de las actividades y su contribución a los objetivos estratégicos de la planeación y su redefinición; esto es de suma importancia ya que, a partir de este análisis se constituye una cultura organizacional flexible que capacita y retroalimenta las acciones para obtener mejores condiciones para el ejercicio de gestión, además de promover incentivos útiles para que los burócratas de calle se sientan comprometidos con el desarrollo de las actividades.

Otro caso emblemático resalta la experiencia de La Serena en Chile, donde con base en el Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática se orienta la gestión local con base en la planeación, liderazgo, estrategia, compromiso, actores y recursos de financiamiento. Donde en el caso específico de Serena realiza una autoevaluación en 2008 bajo estos criterios para señalar las áreas de oportunidad que la gestión local puede retroalimentar, mediante un acompañamiento continuo de una “unidad externa a la unidad ejecutora, que permite la identificación oportuna de desviaciones al desarrollo de los planes, asegurando su exitosa implementación” (Carrasco, Acuña y Ardiles, 2023, p.101).

Estos elementos configuran una mejora continua en los procesos administrativos, así como la generación de incentivos para que los funcionarios se encuentren comprometidos con el proyecto. En conclusión, con base en estos elementos, podemos dar cuenta que el estudio de la planeación es un tema fundamental para comprender el comportamiento de la gestión municipal, ya que a partir de esta proximidad ciudadana el flujo de actividades eventualmente contribuye al fortalecimiento del régimen democrático; es evidente que en México la trayectoria de este proyecto continúa pendiente, por lo anterior es necesario incrementar los estudios en torno a la planificación y la trayectoria de implementación en un contexto dinámico.

## ***1.2. Teoría organizacional e institucional de la planeación municipal***

Desde el marco de la planeación, las teorías organizacionales e institucionales permiten connotar la persistencia de sus aristas como un elemento que ayuda a explicar la baja efectividad de la implementación de la planeación del desarrollo. Esto a partir de la proximidad con los elementos normativos que postulan una serie de procedimientos y autoridades jerárquicas que han propuesto elaborar un recurso inconsistente a la realidad del contexto de análisis.

Con base en, la aspiración de obtener una homogeneidad en la planeación global, esta se encuentra eminentemente proclamada al fracaso debido a que, al imitar las propuestas del gobierno superior, el análisis se queda poco acotado a la realidad, recursos y herramientas que permitan llevar a cabo la operación de adecuada de este ejercicio. Esto ha llevado a generar una serie de disfunciones que generan la presencia de una planeación coercitiva y mimética, por su postura como obligación de alinear las proyecciones generales a los estados y municipios, tal como lo establece la ley de planeación en México.

Ahora bien, otro elemento es el esquema organizacional o personal que postula la configuración de la administración local, en su postulación en las 30 áreas, donde la percepción de la especialización del personal, las motivaciones y conflictos fluctúan o impiden el adecuado funcionamiento de este documento tan importante, dentro de este apartado se abordan las principales aportaciones respecto a cada uno y su aplicación en el contexto de Mixquiahuala para llevar a cabo la integración descrita.

### ***1.2.1. Marco normativo como pilar de la planeación del desarrollo***

Inicialmente, el concepto de institucionalismo resalta un panorama que inminentemente se refiere al conjunto de reglas, normas y costumbres que guían y regulan el comportamiento del individuo en una organización. Dicho término siempre se ha encontrado asociado con el fenómeno de control de las acciones de los individuos; esto debido al nivel de aceptación, adaptabilidad y regulación “institucionalización” como los principios que se convierten en una rutina y procedimientos estrictamente regulados que se asocian al entorno de lo público.

Con base en el punto anterior, la evidente asociación proviene del alto nivel de burocratización de las acciones bajo un nivel de racionalidad, estructura jerárquica, formalidad y distribución de las responsabilidades. Esta característica se encuentra ineludiblemente en el sistema burocrático que eventualmente ha caracterizado a México; como uno de los principales objetos del modelo que radica en establecer un apego a manuales y procedimientos que permiten estructurar de forma rígida e inflexible las organizaciones.

Tal como señalan Cruz, Lugo y Cárdenas (2021) “El institucionalismo es una contemplación de diferentes ciencias sociales, la cual plantea cómo la sociedad se comporta, funciona y desarrolla a partir de distintas reglas, normas, prácticas y tradiciones que se han establecido dependiendo las necesidades” y algunas veces del contexto en el que se encuentra (p.38). Esto significa grosso modo, que la institucionalización compone el conjunto de reglas, normas, valores y tradiciones que van a regular el comportamiento del individuo, para modular el actuar de los individuos en función de acuerdo a las disposiciones de la autoridad.

Ahora bien, a lo largo de la historia en el ámbito social ha prevalecido la discusión entre organización e institucionalización como elementos semejantes. No obstante, este planteamiento es erróneo, ya que el primero hace referencia al conjunto de individuos que comparten un objetivo “meta” común y a través de este coordinan la suma de esfuerzos para obtener resultados.

Por su parte, la institucionalización como se menciona en el punto anterior, es la normatividad que se emplea a través de rutinas, procedimientos, estrategias y formas de organización en determinados contextos. En otras palabras, la institucionalización orienta el funcionamiento de la organización por medio de reglas que permiten generar productos, especificaciones de acceso, clase de instituciones, tiempos y regular el cambio.

Esto con la convicción de mantener a la organización dentro de un panorama contractual, donde todos asumen de manera implícita el contrato de funcionamiento, para mantener una armoniosa interacción. A pesar de la intención de establecer un marco normativo robusto que busca homogeneizar las directrices de la organización, la evolución de esta corriente a lo largo de los años ha experimentado dos momentos significativos que han modificado la conceptualización del término.

Esta referencia se relaciona con la comprensión del viejo y nuevo institucionalismo, cuyas directrices crean un marco contextual que durante el desarrollo de la época centró la discusión en la centralización de las organizaciones como el medio más adecuado para contener las presiones de los grupos de interés, evitando así la fractura o ruptura de la estructura; en otras palabras, no permitía conceptualizar o abordar lo que estaba fuera de su entorno, esto permitía establecer un funcionamiento unilateral que desagregaba las externalidades emergentes y mantenía un funcionamiento rígido.

Según Artaza (2011), como se citó en Zayas (2020), el viejo institucionalismo tenía una concepción más descriptiva de las instituciones y las percibía como un monolito que tenía acceso directo para controlar e influir en el comportamiento de los individuos. Esta concepción se asoció principalmente al ámbito de la ciencia política que se desarrolló durante el siglo XX con la revolución conductista, cuyo estudio estuvo enfocado en el

individuo y su modificación a lo largo del tiempo (Zayas, 2020; Cruz, Lugo y Cárdenas (2021).

En contraste, la principal crítica a esta postura radica en su énfasis en el ámbito político y económico en lugar de considerar el conjunto de elementos que interactúan con el entorno. Además, la inflexibilidad para abordar elementos no previstos generaba una tendencia desestabilizadora en el sistema. A pesar de los desafíos, esta propuesta introduce el conocimiento deductivo para ampliar el enfoque de observación y comprender las consecuencias e implicaciones en el ámbito institucional en relación con los recursos humanos y el funcionamiento de la organización.

El nuevo institucionalismo, por otro lado, se enfoca en comprender cómo las instituciones funcionan a partir de las reglas, normas y prácticas que los individuos siguen en la organización y cómo estos elementos modifican el comportamiento (Cruz, Lugo y Cárdenas (2021). En los entornos políticos, sociales y económicos, estos patrones de naturaleza formal o informal influyen en el comportamiento de los actores y tienen un impacto significativo en las prácticas de la organización.

Existen tres enfoques principales de esta visión del nuevo institucionalismo: el político, el económico y el sociológico. Cada uno de estos enfoques contribuye a la creación de referentes de control a través del marco normativo. En el enfoque político, se considera que el control del comportamiento es necesario para evitar conflictos, pero para lograr este control, es necesario asumir un conjunto de reglas y normas que permitan el funcionamiento de la organización.

Sin embargo, este enfoque ha sido criticado por limitar la actuación, ya que solo aquellos con poder pueden tomar decisiones, mientras que el resto de los individuos debe obedecer las decisiones. Esto se manifiesta en el marco de la Ley de Planeación Nacional, la cual establece, bajo la tutela de la Constitución política, las bases para la elaboración y seguimiento de la planeación nacional en las entidades federativas y los municipios, alineándose con los principales ejes de desarrollo establecidos en el gobierno central.

Como se mencionó hasta ahora, la institucionalidad es el conjunto de normas, procedimientos, rutinas y autoridades que en su ámbito de jurisdicción adoptan posturas para reproducir la homogeneidad del gobierno. En este contexto, se elabora la planeación del desarrollo siguiendo una guía propuesta por el gobierno central, que se basa en los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la CEPAL. Estos objetivos poseen una lógica racionalista con enfoque en el desarrollo universal que no implique el riesgo para generaciones futuras.

Esta visión se planteó en 2015 con un horizonte hasta 2030, comprometiendo a los países miembros a diseñar, implementar y evaluar políticas que aborden cuestiones clave, como la erradicación de la pobreza, el fin del hambre, la salud y el bienestar, la educación,

la igualdad, el acceso al agua y la energía, el crecimiento económico, la innovación y la infraestructura, la reducción de la desigualdad, la creación de comunidades sostenibles, el consumo responsable, la mitigación del cambio climático, la conservación de la vida submarina y terrestre, el fortalecimiento de instituciones y la formación de alianzas estratégicas.

Estos principios deben estar reflejados en la planeación, que se considera la ruta de los gobiernos. La Ley de Planeación del Desarrollo Nacional (PDN) de 2018 establece en su artículo 21 vigésimo que "el Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar, como elementos permanentes del desarrollo nacional, el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales". Esto implica la promoción de los ejes rectores de estas reglas como base para el desarrollo en México, estableciendo que las entidades y municipios deben dirigir su planeación de desarrollo de acuerdo con los lineamientos del marco normativo de la Constitución, lo que limita la acción política.

Desde una perspectiva económica, el alto grado de racionalidad es el enfoque principal, y la utilidad es el factor más importante. El análisis costo-beneficio busca identificar los elementos óptimos para lograr los mejores resultados al menor costo posible. Dado que los recursos públicos suelen ser limitados, las malas decisiones y las crisis económicas han llevado a la transición al Estado neoliberal. En este modelo, el financiamiento determina el enfoque de la administración pública, lo que ha llevado a la adopción de técnicas de administración del sector privado en el sector público.

Esta propuesta basada en la alta racionalidad limita la operación de los recursos, ya que los municipios deben ajustarse a las propuestas de los gobiernos superiores para recibir financiamiento. La omisión del financiamiento a través de aportaciones otorgadas a los gobiernos subnacionales resulta en su incapacidad de operación, debido al inferior ingreso por concepto de recaudación que poseen. Esto ha obstaculizado la construcción de una planeación adecuada a las condiciones del gobierno local.

Desde la perspectiva del institucionalismo cognitivo o sociológico, se pone un énfasis especial en comprender cómo los individuos interactúan dentro de una organización. Los patrones de comportamiento, tanto a nivel individual como colectivo, son esenciales, ya que a través de ellos se establece un mayor control y se socializa la acción. Esto implica observar las costumbres, ritos y símbolos, elementos informales que desempeñan un papel crucial en la institucionalización de las acciones para lograr una mayor cohesión en la organización.

Por el contrario, la propuesta de estos enfoques connota una tendencia irrefutable que configura la administración local como un centro altamente controlado y cuya obediencia pertenece a las relaciones de poder, esta disyuntiva promueve la deserción del isomorfismo institucional como una forma de adiestramiento exógeno a las modificaciones en busca de obtener una estabilidad organizacional. De acuerdo con González (2012, como se citó en Cruz, Lugo y Cárdenas, 2021):

conocer el diseño, las dinámicas, la capacidad de cambio, la estabilidad, a través de esta teoría se ha logrado conocer más sobre los procesos de homogeneización en las organizaciones y las condiciones institucionales a través del concepto de isomorfismo institucional (p.47).

A pesar de que estos enfoques enfatizan un alto grado de control y su dependencia de las relaciones de poder, esta perspectiva también ha llevado al surgimiento del concepto de "isomorfismo institucional"<sup>7</sup>. El isomorfismo es la idea de que las organizaciones tienden a adoptar estructuras y prácticas similares para obtener una estabilidad organizacional, estas se encuentran en distribuidas en la siguiente tipología de isomorfismo:

- **Isomorfismo coercitivo:** En contextos políticos, una organización superior ejerce presión sobre organizaciones inferiores para que sigan sus intereses y expectativas. Esto se refleja en la planeación del desarrollo, donde los gobiernos subnacionales están obligados o "invitados" a alinear sus expectativas con los objetivos nacionales, lo que a menudo prioriza los intereses del mercado sobre el bienestar de la sociedad.
- **Isomorfismo mimético:** En este caso, las organizaciones tienden a copiar o imitar comportamientos, estrategias y estructuras que perciben como exitosos. Sin embargo, esta imitación puede generar incertidumbre e insatisfacción, ya que las condiciones y factores contextuales pueden ser diferentes, como suele ocurrir en las administraciones locales que adoptan prácticas sin garantía de éxito debido a las diferencias en operación.
- **Isomorfismo normativo:** Este tipo de isomorfismo se centra en la profesionalización de la organización, lo que significa la especialización y adiestramiento del personal. Cuanto más especializado sea el personal, mejor se realizarán las actividades. Sin embargo, en el municipio de Mixquiahuala de Juárez se observa una falta de adiestramiento del personal, lo que afecta la implementación efectiva de la planeación local.

---

<sup>7</sup> El término "isomorfismo institucional" fue introducido por DiMaggio y Powell (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.

En otras palabras, estas perspectivas y enfoques han ayudado a comprender los desafíos en la planeación local y han llevado a un período de cambios en México desde la década de los ochenta, abordando cuestiones políticas, económicas, sociales y ambientales en el ámbito de la planeación.

Ahora bien, un dato distintivo de esta época es que durante la crisis económica 1980 provocó cambios sustanciales en la gestión de los asuntos públicos. Las estructuras burocráticas centralizadas que habían prevalecido a lo largo del siglo XX comenzaron a ceder ante nuevas formas de organización. Este fenómeno es especialmente relevante en México, donde las normas internacionales han influido en los ajustes contextuales y han redefinido el papel del Estado. En este nuevo paradigma, el Estado ya no toma decisiones de forma independiente, sino que actúa como mediador a través de sus subdivisiones gubernamentales.

Un ejemplo ilustrativo se encuentra en el municipio de Mexicali, en el estado de Baja California, donde se cuestiona si las líneas para establecer una participación ciudadana efectiva se han implementado en la práctica o simplemente existen como un marco de referencia. Esto ha llevado a la reflexión sobre el mecanismo de isomorfismo en la planificación del desarrollo, lo que ha permitido identificar nuevas dinámicas institucionales que limitan la gestión pública local.

Por su parte, el Municipio de Mixquiahuala de Juárez no escapa a esta dinámica, ya que la construcción de su planificación debe ajustarse a los requisitos normativos del marco legal. El enfoque coercitivo-mimético sugiere que la planificación se ve fuertemente restringida por estos elementos, lo que resulta en la falta de una estrategia integral basada en las necesidades reales de la población. En cambio, la planificación tiende a reproducir las decisiones de los actores de poder, lo que limita la autonomía en la gestión local.

En resumen, este capítulo pone de manifiesto cómo el panorama institucional, apoyado por regulaciones legales, limita la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones de manera autónoma. A pesar de las facultades otorgadas a los ayuntamientos según el artículo 115 constitucional, la realidad indica que la supremacía normativa sigue prevaleciendo en el desarrollo local. Esto plantea desafíos significativos para la gestión y planificación en el ámbito municipal.

### 1.2.2. *El papel de los recursos humanos en la operación de la planeación*

Según Ibarra (2013), la administración está intrínsecamente ligada a la política y es un fenómeno que no se puede modificar durante el proceso de implementación. La administración implica la participación continua de diversos actores internos y externos (*stakeholders*), lo que la sitúa en una arena de poder en la que los intereses y las negociaciones son constantes en busca de alcanzar un consenso social, generalmente en beneficio de un grupo cerrado.

A pesar de estas complejidades, la administración ha encontrado formas de funcionar y adaptarse a las contradicciones que surgen en el dinámico entorno público. La comprensión de cómo la teoría organizacional influye en la implementación del proyecto de gestión municipal es fundamental. Sin embargo, este tema ha sido abordado de manera insuficiente debido a múltiples fallos en su explicación. No obstante, es importante destacar que el efecto del presupuesto ha provocado la pérdida de autonomía del gobierno local para diseñar, ejecutar y evaluar la planificación.

Para comprender por qué surgen desafíos en la implementación de la Planificación del Desarrollo Municipal (PDM), es necesario reflexionar sobre los elementos que interactúan con este tema. En esta sección, se aborda la teoría organizacional como un factor central en relación con el conjunto de recursos humanos en las diferentes áreas administrativas que contribuyen al funcionamiento y al logro de los objetivos de la PDM. El análisis de los recursos humanos implica la comprensión de cómo las personas que forman parte de la organización actúan en función de sus motivaciones personales o colectivas, y cómo unen esfuerzos para lograr resultados efectivos en el ayuntamiento.

Esto nos permite ver que el estudio de la teoría organizacional, a través de sus diversos cuerpos teóricos, identifica la relación entre la administración y el mercado laboral, así como su mediación política. Estos elementos son relevantes para comprender el funcionamiento, las deficiencias, las simplificaciones y los desafíos de su relación intrínseca con el poder, en la que la negociación de los intereses individuales y colectivos de los actores que forman parte de la estructura de la administración pública establece la dinámica de conciliación (Ibarra y Montaña, 1992).

Este enfoque nos permite construir el concepto del factor humano como un referente que explica el comportamiento, las preocupaciones y las motivaciones en la búsqueda del bienestar común. Sin embargo, es importante distinguir entre "management" y "administración", ya que a menudo se utilizan como sinónimos, a pesar de que tienen matices divergentes.

En este sentido, "management" se refiere a los actores y las dinámicas de interés (relaciones humanas), mientras que "administración" se enfoca en el contexto y el entorno en el que se desarrollan estas interacciones. Esta aclaración es importante para proporcionar



claridad y comprender mejor el término en cuestión. La referencia organizacional desempeña un papel efectivo y directo en la influencia sobre los individuos, ya que interviene en la construcción de acuerdos, negociaciones y rutinas que permiten el consenso de grupos para alcanzar objetivos comunes.

Tanto en organizaciones públicas como privadas, la capacidad de llegar a acuerdos es fundamental para reducir conflictos y evitar la concentración excesiva de poder. En el contexto de esta investigación centrada en el gobierno local, se reconoce que la toma de decisiones está constantemente en disputa a lo largo del ciclo de políticas públicas, que incluye el diseño, la implementación y la evaluación. La fase de implementación plantea la cuestión de la factibilidad y viabilidad para ejecutar las decisiones, es decir, si se cuentan con los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

La relación de causa y efecto que motiva la acción generalmente involucra la toma de decisiones como una tarea fundamental y, a menudo, complicada. Esta decisión se toma utilizando las herramientas proporcionadas por la teoría organizacional, lo que ayuda a identificar problemas y soluciones útiles para contextualizar las organizaciones públicas, como el gobierno local. No obstante, esta labor es compleja debido a la necesidad de llegar a un consenso entre los intereses de los individuos que forman parte del gobierno local.

El líder debe asumir este desafío y recurrir a los mecanismos de conciliación disponibles para resolver problemas y promover una colaboración integral entre las diferentes áreas del ayuntamiento. En este contexto, el estudio de la estructura organizacional es relevante, ya que permite centrarse en las funciones básicas que dan origen al ejercicio de las tareas administrativas de los gobiernos locales. Como mencionó Hall (1996, citado en Morejón, 2016):

las estructuras están para producir resultados y alcanzar objetivos organizacionales; las estructuras están diseñadas para al menos regular o minimizar la influencia de las diferencias individuales sobre la organización, finalmente fija en el medio en el cual se ejerce el poder, y que son las estructuras que también conforman o determinan qué opciones tiene y en el cual se toman las decisiones (p.129).

La atención a los recursos humanos en una organización es esencial, ya que permite comprender los patrones de comportamiento, desarrollar estrategias para minimizar conflictos y establecer procedimientos para abordar las problemáticas internas. También se relaciona con la distribución jerárquica del poder dentro de la organización. Esta percepción de la influencia del análisis organizacional en la implementación de la planificación es fundamental para entender por qué las contribuciones, comportamientos y

la estructura interna del ayuntamiento tienen un impacto en la transformación de las recomendaciones y directrices teóricas en estrategias aplicables al contexto municipal para el beneficio de la comunidad de Mixquiahuala.

Desde esta perspectiva, el análisis organizacional es crucial para explicar cómo los actores internos y externos en el área de obras públicas desempeñan un papel en la pavimentación de la Unidad Médica Familiar #26 en Mixquiahuala, Hidalgo, y cómo su labor contribuye al logro de los objetivos de la planificación del desarrollo local 2020-2024.

En el caso de Mixquiahuala, se observa que la administración actual cuenta con alrededor de 31 áreas bajo su responsabilidad, todas las cuales contribuyen a la planificación del desarrollo. Sin embargo, el enfoque en este documento se centra en el área de obras públicas, donde se identifican dificultades relacionadas con la asimetría de información, la rotación de personal, el desarrollo de actividades, los procedimientos y manuales de operación, las bitácoras de trabajo, el conflicto de recursos y la falta de trabajo en equipo.

Estos elementos debilitan la estructura y pueden conducir a la ineficiencia y la falta de resultados si no se abordan adecuadamente. Los jefes inmediatos a menudo no consideran importante tomar medidas para evitar estas situaciones internas. En este contexto, el documento reconoce la importancia del ambiente laboral y la armonía de esfuerzos para abordar las problemáticas establecidas en la planificación del desarrollo municipal.

El trabajo de Morejón (2016) destaca la importancia de la integración entre teoría y práctica en la capacidad de las organizaciones para actuar con eficiencia. Esta aplicación efectiva depende de la supervivencia del orden local y su capacidad para adaptarse a las presiones, exigencias y demandas asociadas a ese orden. Los elementos mencionados resaltan la importancia de la organización como una estructura que busca alcanzar objetivos a través de la institucionalización de sujetos tanto en un sentido formal como informal.

Las relaciones humanas son fundamentales en el funcionamiento de cualquier organización, y el marco normativo busca regular las acciones y comportamiento del individuo para garantizar que la administración local opere a través de negociaciones y acuerdos que contribuyan a la misión del ayuntamiento. La misión del ayuntamiento, como se describe, se centra en satisfacer las necesidades prioritarias de la población, prestando servicios de calidad que mejoren su calidad de vida y promoviendo un entorno basado en el respeto de los derechos humanos, la legalidad, honestidad y vocación de servicio.

También se destaca la importancia de la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía para lograr consenso social y decisiones integrales en beneficio del desarrollo social, sustentable y económico del municipio. Es interesante ver cómo se relaciona la

teoría organizacional con el énfasis en el individuo y su patrón de comportamiento. Al respecto, Elton Mayo y sus contribuciones destacan la importancia de las relaciones humanas en la construcción y funcionamiento de una organización. Esto contrasta con enfoques mecanicistas, como el de Taylor, que consideran a los individuos como elementos intercambiables.

En contraste, el enfoque en la motivación y el comportamiento de los individuos es crucial para comprender por qué las estructuras jerárquicas pueden no ser eficientes. Se señala que el cambio en el comportamiento de las personas está influenciado por sus emociones y sus intereses. Esta perspectiva pone de relieve la importancia de la satisfacción del individuo y el logro de objetivos para medir la eficiencia y eficacia de la organización.

También se menciona el concepto de "residuos" como una explicación de por qué las personas actúan de cierto modo. La falta de reconocimiento y seguimiento de la labor del personal dentro de la administración puede llevar a la desmotivación y un desempeño deficiente, como algunos de los elementos explicativos que convergen en el ámbito organizacional y que merman la plena ejecución del proyecto administrativo local que planea un escenario futurista de cambio.

Finalmente, se subraya la importancia de las prácticas informales en las organizaciones, ya que a menudo son más funcionales que las prácticas formales. Estas prácticas pueden generar acuerdos interinos sin recurrir al marco legal y fomentar una mayor interacción y eficacia en el trabajo. En resumen, el análisis organizacional es esencial para comprender cómo los elementos, dificultades y desafíos pueden obstaculizar la armonía del funcionamiento del ayuntamiento en la implementación de una planificación efectiva. Los elementos formales e informales de la organización son fundamentales para alcanzar los objetivos de desarrollo local.

### *1.2.3. La prospectiva de un entorno complejo y dinámico*

Para ilustrar la tendencia de la presencia del análisis institucional y organizacional se mencionan algunos ejemplos asociados a la temática de este proyecto de investigación; en este sentido, el aporte de Benedetti al modelo de análisis y desarrollo institucional como una herramienta de análisis de políticas públicas el caso de Agro Ingreso Seguro muestra que las limitaciones de la gestión emana de la presencia de una marcada línea de negociación y perversión que obedece a un acuerdo privado definido que beneficia a un grupo selecto con recurso público.

Al respecto, Benedetti (2017) señala que esta conducción afirma dos patrones del funcionamiento del gobierno:

la exclusión del proceso de decisiones de sectores sociales y políticos, y lugares periféricos de la geografía nacional; y por otro, la mínima importancia que le significa a la rama ejecutiva tomar algunos correctivos que serían necesarios a fin de lograr una verdadera consolidación de la democracia y de un proyecto de desarrollo que sea capaz de soportar la necesidad de superar las brechas económicas de las poblaciones urbana y rural (p.140).

Esto indica que uno de los desafíos que el gobierno debe enfrentar es la centralidad de la toma de decisiones, donde se considere que el comportamiento y capacidad de las instituciones opera de manera vertical. Sin embargo, la práctica indica que los gobiernos subnacionales enfrentan una complejidad diversa al introducir las decisiones gestadas por el gobierno federal y estatal, debido a que esta ponderación no obedece a la realidad de la localidad.

En este sentido, Blanco (2003) menciona que “la importancia de conocer el territorio reside en la posibilidad de apropiación de la realidad local para promover los recursos existentes: humanos, naturales, financieros e institucionales en la búsqueda de una mejor calidad de vida para sus habitantes” (p.23). Esto significa que por medio de estos elementos se establecen y coordinan los elementos necesarios para dirigir el proceso de cambio estructural<sup>8</sup> asociado al beneficio de la colectividad de un territorio determinado.

Ahora bien, como se ha expresado a lo largo de este escrito, el contexto mexicano pondera una aproximación desde el impulso de acciones a cargo del gobierno central, cuya orientación se encuentra asociada a la efectividad del Estado para la implementación de acciones y lograr indirectamente una mejora al bienestar social. No obstante, más allá del establecimiento de políticas integrales, la imposición de estos ejes ha generado la adquisición y replicación de reformas de gestión pública de otros países con mayor desarrollo, pero sin adecuarse a la realidad contextual.

De acuerdo con Pollitt (2005) “a nivel político, la réplica de las reformas de gestión de otros países puede transformarse en una moda y tener la apariencia de ser “moderno” y actualizado” (p.1). Sin embargo, adoptar las prácticas internacionales en contextos complejos que convergen con dificultades de recursos, profesionalización, tecnología, herramientas, política y financiamiento, los desafíos de establecer un buen camino y práctica se disminuye en la medida que las acciones y los estándares son ambiciosos.

---

<sup>8</sup> Término que señala Blanco (2003) para hacer referencia al desarrollo local.

De este modo, la “percepción errada de que los países comparten los mismos problemas está acompañada, a menudo, por la idea de que existe una gran variedad de soluciones disponibles, muchas de las cuales, sino todas, serán beneficiosas” (Pollitt, 2005, p.3). Pero la experiencia muestra que la distorsión expectativa- realidad es divergente y tiende a pronunciar el problema.

Finalmente, estos elementos muestran que esta trayectoria es compleja por el sentido de interpretación y decisiones que deben establecer los instrumentos, medios y recursos de acciones inconclusas y predefinidas que no explican las problemáticas del territorio. Tal como señala Olavarría (2017):

la implementación de políticas públicas se desarrolla en contextos interorganizacionales donde interviene “una amplia y diversa gama de actores”, el análisis de la implementación se adentraría en la interacción que se da entre esta “amplia y diversa gama de actores” y cómo, en ella, se establece la “variedad de mecanismos y procedimientos” que determinan lo que ciudadanos o grupos específicos reciben de las intervenciones del Estado. (p.100)

Es por ello, que es de suma importancia conocer a los actores, procesos y mecanismos que interactúan con la planificación para comprender que la toma de decisiones y los escenarios de aplicación son áreas de poder, confrontación y adecuación que deben ser negociadas si se desea ejecutar esta ruta de acción.

## **2. Políticas públicas entre la propuesta y la implementación**

Las políticas públicas y la planeación del desarrollo son dos componentes fundamentales en la gestión gubernamental que tienen un impacto directo en la calidad de vida de las comunidades. Estas áreas están estrechamente relacionadas, y su efectiva integración es esencial para lograr un progreso sostenible en cualquier país o región. En esta introducción, exploramos la naturaleza de las políticas públicas, su relevancia y cómo se conectan con la planificación del desarrollo.

Bajo estos elementos sustantivos podemos apreciar la integración de las políticas públicas como el conjunto de decisiones, acciones y programaciones plasmadas en un documento que indica la planificación del conjunto de problemáticas prioritarias de los gobiernos. Así, con base en un diagnóstico y esquema estratégico, se elaboran un conjunto de estrategias que gestan el desarrollo y mejora de la comunidad.

Por su parte, este procedimiento esboza una serie de elementos como la definición de objetivos, metas, actividades, planes, programas y proyectos que suman en conjunto la propuesta de políticas que buscan la transformación de la nación a partir de la ejecución

efectiva de la planificación. A partir de este marco, las políticas y la planeación establecen una visión en la temporalidad y una ruta de acción para alcanzar las metas con los objetivos plasmados en el informe de gobierno.

En este contexto, es crucial comprender cómo se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas en el contexto de la planificación del desarrollo subnacional. Además, se deben considerar los elementos sustantivos que obstaculizan esta actividad como la asignación de recursos, la medición del impacto o la adaptación a cambios en el entorno. Esta integración exitosa de políticas y planificación es esencial para abordar los desafíos actuales, desde la reducción de la pobreza y la desigualdad hasta la promoción de la sostenibilidad ambiental.

En este trabajo, exploramos en profundidad la interacción entre las políticas públicas y la planificación del desarrollo, examinando ejemplos concretos, desafíos y tendencias actuales. También analizaremos la importancia de una gestión efectiva en estos dos campos y su impacto en la calidad de vida de las comunidades. La comprensión de esta relación es esencial para forjar un camino hacia un futuro más próspero y equitativo para todas las sociedades.

### ***2.1. Origen, disuasión y construcción***

Las políticas públicas, como una alternativa para abordar los problemas del Estado, han sido objeto de un estudio continuo y complejo en su inserción en la agenda gubernamental. Se trata de un término que ha sido debatido en un constante diálogo en busca de soluciones efectivas para resolver los grandes desafíos del Estado. Sin embargo, su análisis va más allá de la simple elaboración de propuestas adecuadas, factibles y oportunas que puedan generar un cambio significativo en la situación de la población afectada.

Se ha discutido ampliamente cuál fase del ciclo de políticas es más crucial y cómo lograr el consenso político y la coherencia en las políticas para mejorar el bienestar de la ciudadanía. Esto implica la implementación de un diseño basado en decisiones racionales y técnicas, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos materiales, humanos y financieros que puedan utilizarse en esta propuesta, con el objetivo de minimizar costos y maximizar resultados.

La complejidad de comprender el proceso de políticas públicas radica en la interconexión de cada una de sus fases y su función complementaria, lo que permite ajustar decisiones y modificar acciones a medida que se desarrolla el proceso. Además, se requieren mecanismos de evaluación que sigan de cerca los resultados que se buscan lograr. En este capítulo, realizamos un breve recorrido por la discusión en torno a las políticas públicas como propuestas destinadas a mejorar las condiciones de la población. A través de la percepción del ciclo de políticas, obtenemos una visión global del proceso de

construcción de estas soluciones, poniendo un mayor énfasis en la etapa de implementación, como eje toral de la elaboración del proyecto de investigación.

Para conocer cómo funciona y opera el gobierno local y su relación con las políticas públicas. En suma, este apartado explora el andamiaje de las políticas públicas como un conjunto de decisiones transformadoras que armonizan la toma de decisiones en actividades concretas que evolucionan en las diferentes etapas del ciclo de políticas. No obstante, para los fines de esta investigación, se enfatiza en la fase de implementación, que es una de las etapas escasamente exploradas en México. A partir de esta correlación, se destaca la necesaria responsabilidad de generar políticas basadas en contextos específicos y la determinación de objetivos claros, precisos, concisos y alcanzables, que marquen la armonía en la cooperación de este ejercicio.

### *2.1.1. Ciclo políticas*

En palabras de Merino (2013) “una política pública se puede definir como una intervención deliberada del Estado destinada a corregir o modificar una situación social o económica reconocida como un problema público” (p.17). Esta definición nos proporciona una visión general de la política pública como un conjunto de acciones e iniciativas que el gobierno selecciona mediante una reflexión racionalizada con el propósito de abordar los problemas que se consideran de interés público y están en la agenda gubernamental.

A pesar de ello, el término va más allá del bienestar de la ciudadanía, ya que el proceso de gestión involucra un ciclo complejo de construcción, implementación y resultados que se modifica constantemente debido al procesamiento de las demandas y la toma de decisiones que conlleva este proceso.

Existe una vasta literatura sobre el tema de las políticas como un concepto holístico de la actividad gubernamental. Sin embargo, los cuestionamientos sobre los fundamentos de este término persisten y se centran en preguntas como: ¿qué es política pública?, ¿cuáles son las características del enfoque de políticas? o ¿quiénes pueden participar en la formulación de políticas públicas? Con el propósito de abordar esta discusión, este apartado tiene la intención de realizar un recorrido a lo largo de los años, retomando la aportación pionera de Harold Lasswell (1951), quien es considerado el padre de las políticas públicas y el principal precursor del análisis de este campo desde una perspectiva científica que implica el uso de herramientas teóricas para su orientación.

Inicialmente, la inserción de esta disciplina teórica se remonta a mediados del siglo XX con los estudios elaborados por Harold Lasswell en su obra 'La orientación hacia las políticas'. En esta obra, Lasswell establece por primera vez el análisis de la capacidad directiva de los gobiernos en la toma de decisiones y propone mejorar las condiciones para la toma de decisiones y la acción pública. Esto es posible mediante la introducción de la racionalidad en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Lasswell

identificó dos conceptos clave: 'politics' (política) y 'policy' (políticas públicas). El primero refiere a las relaciones de poder, mientras que el segundo aborda el conjunto de acciones destinadas a abordar problemas públicos (Lasswell, 1951, citado en Aguilar, 2003):

podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (p.47).

Este enfoque se considera el punto de partida más importante para el estudio de las políticas públicas. Los autores subsecuentes han retomado conceptos que han evolucionado a lo largo de la historia de la transformación del campo de las políticas. Sin embargo, según Luis F. Aguilar, la apreciación del término en inglés de Lasswell se distorsiona en la interpretación. De acuerdo con Zamora y Cruz (2022), en el idioma inglés, todos los elementos se establecen en una tríada: *polity*, *politics* y *policy*. El primero hace referencia al conjunto de individuos (políticos) que se encuentran en el contexto del gobierno. Esto se refiere a los participantes en la arena política que compiten por su establecimiento o permanencia en los cargos públicos.

Por otro lado, 'politics' se refiere a la política como una disciplina científica que debe ser analizada con base en el andamiaje teórico existente que permite iluminar las acciones futuras. Finalmente, 'policy' se refiere al surgimiento de este concepto a partir de las aportaciones de Harold Lasswell como padre de las políticas públicas. Sus estudios emergieron en la década de 1950, y la relevancia de encontrar una elección más adecuada para la actuación gubernamental sitúa la implementación de este elemento como el pilar de la gestión pública.

Anteriormente, esta concepción situaba la toma de decisiones como algo realizado exclusivamente por un círculo determinado de actores, cuyos intereses y el clientelismo eran la base de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, esta visión cambia con el ascenso de los gobiernos democráticos, marcando un punto de inflexión que implica la incorporación de actores alternos en la toma de decisiones, es decir, los ciudadanos. En esta nueva concepción, el papel de los ciudadanos se amplía en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, con el objetivo de desarrollar programas o proyectos adecuados que aborden los problemas relevantes que se han establecido en la agenda de gobierno."

Las políticas públicas son herramientas fundamentales para abordar los problemas públicos y mejorar el bienestar de la ciudadanía. Su estudio se basa en el énfasis en las etapas de vida de las políticas, que incluyen el diseño, la implementación y la evaluación.



Además, es crucial prestar atención a la calidad de la información y a los canales de comunicación entre los actores involucrados. Harold Lasswell (1951) desempeñó un papel fundamental en el desarrollo de esta área, promoviendo un enfoque interdisciplinario para comprender los problemas públicos y su aplicación.

En contraste, Luis F. Aguilar (citado en Franco, 2013) enfatiza la importancia de orientar las políticas hacia objetivos de interés público y promover la participación ciudadana en su formulación. Esta participación es esencial para establecer objetivos, instrumentos y acciones de política que gocen de legitimidad.

Sin embargo, definir con precisión el concepto de políticas públicas no es tarea sencilla. Aguilar (2003) resalta la necesidad de considerar la capacidad institucional y operativa de la administración pública para gobernar eficazmente. Las políticas públicas no son meramente un conjunto de ideas y acciones, sino una herramienta que busca mejorar la eficiencia, la eficacia y la legitimidad gubernamental. Para alcanzar estos objetivos, es necesario realizar un diagnóstico de la realidad, identificar a la población afectada y determinar las líneas de acción necesarias para abordar el problema público.

Los desafíos en la generación de canales de comunicación efectivos representan un obstáculo adicional. La integración de problemáticas y soluciones a menudo no se logra de manera efectiva en la implementación de las políticas. Además, la creación, implementación, evaluación y retroalimentación de políticas públicas es un proceso complejo. Según García (2019), este proceso no es lineal y puede revisarse en cualquier fase, lo que permite ajustar y mejorar las acciones futuras.

El ciclo de políticas consta de varias etapas. La construcción del problema público es la base de este ciclo. Identificar adecuadamente el problema es esencial para proponer soluciones efectivas. La agenda pública se llena de problemáticas que compiten por la atención del gobierno. Esta distinción entre la agenda pública y la agenda gubernamental es fundamental para priorizar problemas públicos y determinar su atención a través de políticas públicas.

La segunda fase del ciclo es el diseño, que implica la formulación de hipótesis y soluciones para el problema. La asignación eficiente de recursos es esencial en esta etapa, ya que el gobierno debe administrar sus recursos de manera efectiva para tomar decisiones racionales y costo-eficientes.

La tercera fase es la implementación, que convierte las decisiones en acciones y procesos interconectados para cumplir los objetivos y metas de la política. La implementación es una fase crítica para llevar a cabo las políticas públicas en la práctica. En suma, las políticas públicas son fundamentales para abordar los problemas públicos y mejorar la vida de la ciudadanía. Comprender el ciclo de políticas y las etapas que lo componen es esencial para desarrollar y aplicar políticas de manera efectiva.

Ahora bien, la implementación es una fase crítica del ciclo de políticas públicas, ya que pone en marcha los elementos que se propusieron en la fase de diseño. Sin embargo, esta fase no ha recibido la atención que merece en la academia., a pesar de ello esta fase es de suma importancia para el entendimiento del gobierno, debido a que este es un proceso complejo y a menudo se ve limitada por el contexto, los actores y las condiciones específicas del entorno en el que se lleva a cabo. A pesar de su importancia, la implementación no ha sido ampliamente estudiada, lo que la convierte en un área de investigación prometedora.

Esto a partir de la identificación de esta fase como la transición de llevar a cabo las propuestas y soluciones que se diseñaron previamente. El diseño representa la parte ideal o la propuesta adecuada, mientras que la implementación se enfrenta a la realidad del entorno en el que se ejecuta. El contexto real puede tener un papel determinante y a veces limitante en la implementación exitosa de una política. Esto subraya la importancia de estudiar la implementación en profundidad, ya que su éxito o fracaso puede depender de una variedad de factores contextuales.

La evaluación se considera la última fase del ciclo de políticas, pero su importancia radica en la retroalimentación de los resultados y la efectividad de la política implementada. La evaluación se basa en indicadores, parámetros y juicios de valor que determinan si una política debe continuar, modificarse o eliminarse. Además, se incorpora la perspectiva de la ciudadanía para evaluar la efectividad de la política.

En resumen, cada fase del ciclo de políticas implica una serie de elementos que reflejan la transición de la expectativa a la realidad. Identificar el concepto de políticas públicas y comprender las distintas etapas del ciclo es fundamental para un análisis completo. Ahora, la pregunta es quién realiza políticas públicas. En el ámbito local, existe un debate sobre si los gobiernos municipales, a través de sus cabildos, generan políticas públicas o simplemente ejecutan las decisiones de los gobiernos superiores. Stone (2022) destaca la importancia de reconocer que el análisis de políticas públicas es una arena de poder en la que intervienen diversos factores, paradojas y conflictos.

La implementación de políticas públicas en el ámbito local a menudo se ve influenciada por la dinámica política y económica. Los gobiernos municipales, en lugar de diseñar políticas, a menudo se convierten en ejecutores de decisiones políticas de niveles superiores. Esto se debe a que el cabildo, como órgano colegiado, se centra más en la política y la economía que en el diseño de políticas. Esto plantea desafíos para entender el papel del cabildo en la promoción de políticas públicas.

En conclusión, el análisis de políticas públicas es un campo complejo y multifacético. La implementación y el papel de los gobiernos locales en la generación de políticas públicas son áreas de estudio que merecen una atención más profunda. No existe

una fórmula única para desarrollar políticas públicas, ya que son influenciadas por una serie de factores, incluyendo la política y la dinámica del mercado. El análisis de políticas públicas es esencial para comprender cómo se desarrollan y se implementan las políticas en la realidad (Cabrero, s.f como se citó en Stone, 2022).

### 2.1.2. *Las políticas públicas y la trayectoria del gobierno en acción*

La discusión entre el enfoque de diseño y la implementación es una cuestión crucial en la academia y la administración, ya que representa la transición de la intención a la realidad en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas. Esta transición implica un desafío significativo debido a las limitaciones y condiciones contextuales que influyen en las decisiones gubernamentales destinadas a mejorar las condiciones de los individuos y el entorno.

Una de las restricciones clave en este proceso de transformación es la influencia de circunstancias externas que pueden obstaculizar la acción del gobierno. Estas circunstancias externas pueden incluir a las partes interesadas (*stakeholders*) que no están de acuerdo con la propuesta de intervención. Además, la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones de los gobiernos subnacionales, ya que está vinculada a la fuente de financiamiento.

La temporalidad también es un factor destacado en este proceso, de ahí que puede representar tanto una oportunidad como un desafío para la implementación de políticas públicas. Las externalidades y las limitaciones de tiempo a menudo generan retrasos en la consecución de los objetivos previstos. Sin embargo, es importante destacar que la relación entre el diseño y la implementación no siempre sigue una secuencia lógica y causal.

En este sentido, es esencial comprender que la noción de contar con administraciones perfectas que elaboren estrategias exitosas es en gran medida un ideal y una concepción que a veces no se ajusta a la realidad. Los sistemas gubernamentales funcionan en función de una variedad de actores con intereses diversos que compiten por modificar la situación que les concierne para lograr resultados específicos. Esto implica un debate continuo sobre cómo priorizar las problemáticas en la agenda gubernamental y cómo abordarlas de manera efectiva. La toma de decisiones en el ámbito gubernamental se ve moldeada por una serie de factores complejos, y la implementación exitosa de políticas requiere una comprensión profunda de estos factores y una adaptación a las realidades del entorno político y social.

Una vez realizado este proceso de inserción, la lógica del funcionamiento de las políticas inserta a una serie de ganadores y perdedores que van a intentar mediar la situación, para obtener beneficios; esto implica un proceso de negociación donde se debe ceder a ciertos bienes para lograr una adecuación de las cosas y consenso social. Mientras

que, en el proceso de operación nuevamente se vuelve a identificar una serie de grupos de intervención que se encuentran exentos de los beneficios anteriores, puesto que sólo aquellos que cuentan con el suficiente capital político logran la atención del gobierno, el resto debe esperar esta etapa para intentar solventar sus inquietudes.

Esto muestra la disposición política de un diseño que solo recupera las preocupaciones de unos cuantos; estas pruebas producen que el cambio entre diseño e implementación de políticas quede inconcluso en la obtención de resultados. En concordancia con las bases de “estabilidad, adaptabilidad, credibilidad, transparencia y rendición de cuentas de las políticas” (Bergara y Pereyra, 2005, p.1).

Dichos atributos son afectados por el transcurso de estas fases, bajo las condiciones del juego, del terreno político y económico que influyen. Todas estas observaciones ejemplifican la identificación de las políticas públicas como una hipótesis que intenta modificar o alcanzar una meta congruente a la obtención de resultados; por medio del uso de mecanismos o procedimientos que determinan la operación de la toma de decisiones.

Aunado a esto, como se ha mencionado a lo largo de este proyecto, la discusión entre la propuesta (ser) y la operacionalización (deber ser) es una constante que converge con múltiples elementos, los cuales modifican la propuesta inicial de manera drástica o eventual. Sin embargo, la apuesta de los gobiernos debe alinearse en la búsqueda de una planeación estratégica realista y especializada que promueva la mejora social.

Por medio del esclarecimiento y determinación de recursos disponibles, capacidad institucional y el mayor consenso político posible para lograr sus fines. Como se ha referido en las anteriores es difícil encontrar un sistema de armonía, pero si el análisis de la ruta de gestión retoma los aspectos prioritarios que impliquen un menor costo posible tanto a nivel económico como político, la intervención gubernamental puede funcionar.

Es claro que en el terreno político siempre existen dos grupos: los ganadores y perdedores que van a intentar boicotear la siguiente fase del proceso; pero en la medida de reinterpretar e iluminar las acciones futuras, las políticas pueden lograr su objetivo. Pese a estos elementos, la modernización con base en el trabajo colaborativo, el ajuste entre diseño y operación, debe contemplar un arreglo organizacional e institucional que pueden encontrar un punto de equilibrio para el manejo de ambas etapas, lo que permite un sistema de políticas adecuado. Tal como menciona Olavarría (2017):

el análisis de la implementación de políticas públicas en ámbitos de la actividad gubernamental tan disímiles permite identificar lecciones útiles para la formulación de políticas públicas en la idea de buscar correspondencias entre diseño y ámbito en el que se dará la implementación y para informar a los

implementadores respecto de las fuerzas predominantes en el ámbito de actividad gubernamental en el que se pondrá en práctica la intervención (p.99).

Es decir, la coherencia entre ambas fases y su bostezo contextual de los medios que puede disponer para esta actividad, genera una comprensión del funcionamiento de las cosas; como se ha mencionado el complejo proceso de práctica de las políticas y su invariable conjunción con mecanismos y procedimientos que involucran una amplia gama de actores en ambas etapas la variación entre la teoría, racionalidad y decisiones instrumentales, dan un ambiente poco fundamentado donde el supuesto de contribución, es heterogéneo con la realidad, mientras la conducción del proceso es realizada por otros actores; esto genera una asimetría de información donde los procedimientos y las expectativas van al declive del problema inicial.

En suma, existe una confusión constante entre el ciclo de políticas por la diversificación de actores que intentan continuamente intervenir en el proceso, además la concepción ideológica versus el contexto es otro factor muy importante que desvinculan el proceso de diseño y la implementación de las políticas. En palabras de Elmore (1980, como se citó en Olavarría, 2017) existen 2 argumentos en esta discusión del cambio, el primero obedece a un enfoque “*forward mapping*” que alude a un proceso de transacción entre el diseño a la cúspide de los implementadores, para comprender la conceptualización de la alternativa desde los objetivos, metas e indicadores; para que a partir de ello elaboren la secuencia de acciones específicas que van a implementar los recursos humanos del siguiente nivel para operar las acciones.

Por su parte, el “*backward mapping*” se enfoca en operacionalizar las acciones diseñadas, con base en las acciones determinadas por el grupo anterior. Es decir, obedece a una estructura jerárquica organizacional de delegación de funciones donde los implementadores deben contar con las habilidades y destrezas necesarias para lograr la decisión pública con base en el logro de los objetivos. Con base en estos elementos, en los subsecuentes capítulos se retoma esta categoría para comprender la transición del proceso.

### 2.1.3. *Panorama de las políticas públicas en México, la disertación de un curso de acción*

El panorama de las políticas públicas en México es un terreno complejo y diverso, caracterizado por una serie de desafíos imperantes, que merman la adecuada ejecución del conjunto de decisiones que pretenden modificar las problemáticas de la población. Ahora bien, este país se encuentra marcado por una rica historia y una sociedad diversa que establece este territorio como un universo de vertientes que marca una serie de

problemáticas y desafíos que la ciudadanía demanda la intervención del Estado como dificultades primordiales de atención gubernamental.

A partir del reconocimiento de estos temas, la focalización de la atención del gobierno y el diagnóstico y diseño de estrategias por parte de los responsables de la formulación de políticas. Estos desafíos incluyen problemas persistentes como la corrupción, la inseguridad, la desigualdad y la pobreza, que afectan a diversas capas de la población y requieren soluciones efectivas y sostenibles.

En este sentido, la propuesta de dirigir esfuerzos en la construcción de políticas públicas efectivas en la nación es una aspiración continua de los gobiernos que ostentan el poder público y que idealizan como meta al término de su gestión, a fin de dar continuidad a la presencia de esta fuerza política en el poder, así como el fortalecimiento del sistema democrático en el país.

Pese a ello, el llamado país de los elefantes blancos<sup>9</sup> muestra que la administración pública en México es una incipiente actividad que marca la rotura de un proceso que presenta una serie de obstáculos del ejercicio público, dentro de los cuales se destaca el análisis de factibilidad presupuestal, legal o política, la complejidad de los recursos humanos necesarios para diseñar y ejecutar el proyecto, esto se asocia con decisiones desvinculantes que no trasciende a mejorar las condiciones de vida, así como la capacidad institucional de los gobiernos inferiores para crear proyectos de gestión viables.

Este punto principalmente identifica a los gobiernos subnacionales como sujetos limitados en la toma de decisiones, donde la limitación presupuestal es uno de los mecanismos recurrentes que los gobiernos centrales emplean para la alineación de sus principios. No obstante, los desastres gubernamentales son una actividad frecuente que los medios constantemente difunden en la población, para notificar el mal empleo de los recursos en infraestructura o proyectos inconclusos.

Al respecto, Franco (2021) menciona que es importante “descubrir los patrones de comportamiento de las autoridades y servidores públicos de mandos superiores que deciden financiar y ejecutar obras públicas, cuyo destino es convertirse en un elefante blanco” (p.35). Es por ello, que la intención de este proyecto es recuperar el estudio que realiza Julio Franco Corzo a partir de la percepción de la infraestructura de salud, hidráulica, seguridad pública, deportiva, turística y concurrencia, donde identifica los factores detonantes de las obras de infraestructura del país, así como las principales lecciones que emanan del evidente fracaso de la política en México.

---

<sup>9</sup> Término que menciona Julio Franco Corzo (2021) para referir a la problemática del fracaso de políticas públicas en México.

Esto a partir del estudio de una muestra de 621 casos categorizados como elefantes blancos ubicados en los Estados de Aguascalientes, Colima, Morelos, Sinaloa, Baja California, Durango, Nayarit, Sonora, Baja California sur, Estado de México, Nuevo León, Tabasco, Campeche, Guanajuato, Oaxaca, Tamaulipas, Chihuahua, Guerrero, Puebla, Tlaxcala, Chihuahua, Querétaro, Veracruz, Ciudad de México, Jalisco, Quintana roo, Yucatán, Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas e Hidalgo este último durante la construcción de la refinería bicentenario con un costo de alrededor de 5 mil 539 millones 182 mil pesos.

No obstante, este estudio focaliza a dos actores importantes en el proceso decisorio de constitución de esta estructura, a partir de la participación de los mandos superiores y medios, quienes interpretan la decisión conjunta de los tomadores de decisiones en acciones efectivas en la construcción de esta infraestructura. Una connotación importante dentro de este estudio es la conceptualización de los elefantes blancos como una infraestructura de poca o nula utilidad para los ciudadanos, cuya expresión implica un alto costo de recursos, pero una productividad baja (Franco, 2021).

Empero, la proyección de estas obras icónicas y costosas en diferentes términos: económicos, políticos, viabilidad, cultura local, propósitos y objetivos de la planeación. Este conjunto de alteraciones muestra que un elefante blanco es una situación que no resuelve el problema público, es inconclusa o subutilizada y no genera efectos sustantivos en la población; mucho se ha relacionado la existencia de esta situación, debido a la relación intergubernamental sesgada o los trabajos de gestión; estableciendo así una red de corrupción en gran escala en el proceso.

Sin embargo, el estudio resalta que existen alrededor de 12 factores importantes que explican el fracaso de las obras públicas en el país, las cuales se categorizan en 3 fases: diseño de proyecto de decisión (política pública), deficiencia en la implementación de la acción y decisiones políticas desvinculadas del interés público.

La primera de ellas relacionada el diseño de políticas exhibe la falta de un análisis situacional del problema (diagnóstico), este estudio relacionado es de suma importancia ya que, a partir de esta percepción se realiza la configuración de decisiones, acciones y proyectos que van a modificar la condición actual. Es así que si el diagnóstico es erróneo la proyección y cálculo de costos de inversión se modifica.

Otro aspecto relevante de esta fase es la inclusión de los actores para la generación de acuerdos en beneficio de la colectividad, aunque en el contexto la complejidad de la decisión únicamente se concentra en los actores primarios (políticos), lo cual dificulta su argumentación con base en la ley, así como el estudio de costo- beneficio del proyecto (visión técnica) lo cual genera una serie de fallas en la trayectoria de implementación.

Por su parte, la implementación muestra la brecha entre el diseño y la ejecución como dos procesos aislados que muestra la capacidad de interpretación de los operadores, quienes son designados sin contar con una capacitación en el tema o guías para el desarrollo de sus actividades. Sumando a ello, otro elemento presente en este ciclo es la mala gestión de los recursos, los cuales pueden desmotivar la acción del personal como los recursos materiales para la construcción de infraestructura, además la falta de coordinación entre las autoridades y actores pueden decrecer la acción pública.

Finalmente, las decisiones políticas desvinculan el interés público como factores que pierden fuerza y únicamente se solicitan como invitación o emplazamiento de obras ostentosas sin trascendencia. Como muestra de estos factores, el caso #14, correspondiente al Estado de Hidalgo, contó con una inversión de 5 mil 539 millones 182 mil pesos, provenientes de la federación donde la obra fue ejecutada por el gobierno federal durante la administración 2006-2012, ubicada en el municipio de Atitalaquia.

Se considera un elefante blanco debido a que esta obra implicó un alto costo económico de inversión y bajos beneficios para la población, además de no resolver el problema o necesidad para el que fue creado para procesar 250 mil barriles diarios de crudo tipo mayo para el desarrollo energético del país y producción de gasolina. Aunque fue cancelada y quedó en prueba física, una barda rodeada con un terreno de 700 hectáreas. No obstante, la selección de la refinería implicó un crédito privado para la administración estatal por alrededor de mil 500 millones de pesos, los cuales serán cubiertos en 20 años.

Posteriormente, a la selección de Hidalgo como sede de la refinería en agosto de 2009 se dio inicio al estudio de uso de suelo y trámites para gestionar el inicio a la licitación y construcción en 2011, donde el término de esta infraestructura sería en 2015 para el inicio de operaciones. Sin embargo, a finales de 2010 el avance de obra se encontraba en un 4.46% y para el año siguiente se construyó la barda perimetral de 14.7 kilómetros para evitar el robo de material; pese a ello esta actividad duró alrededor de un año y la temporalidad de la administración concluyó, por lo que el discurso de campaña para el período 2012-2018 se enfocó en concluir esta obra, aunque para 2014 se dio por concluido el trabajo para esta edificación, los años siguientes se ha especulado el uso de este territorio para una unidad médica del IMSS o un puerto seco según la secretaría de desarrollo económico.

En suma, el conjunto de elementos presentes de este análisis muestra que el “proyecto tolteca<sup>10</sup>” tiene la presencia de siete obstáculos de las categorías que establece Franco, pero destaca dos importantes factores de esta catástrofe el primero ligado a la desvinculación de intereses públicos que alimentaron un ego político, con obras elefantes a raíz del 70 aniversario de la expropiación de la petrolera y el anuncio de apertura de una

---

<sup>10</sup> Término que refiere Julio Franco (2021) para aludir a la obra de la Refinería Bicentenario.



refinería de alto nivel. Por su parte, otra falla se sitúa en la parte técnica para anunciar una obra de este tipo en el Estado sin contar con la ubicación exacta de su construcción, pero hasta dos años después del anuncio del proyecto se realizaron los estudios para la construcción de la barda perimetral que llevo en 18 meses en entrega, lo cual retrasó la proyección de entrega a 2019 e incrementó los costos del proyecto.

Sin duda alguna, este caso muestra algunos de los obstáculos presentes dentro del proyecto nacional que es la planeación del desarrollo a partir de las distintas actividades, programas y proyectos de políticas que buscan favorecer el bienestar de la población, como una tentativa que argumenta una cortina de humo para los intereses de un sector definido que agrupa la definición de elefantes blancos en los Estados y concluye como una proyección inconclusa sin valor público que implica costos excesivos para la comunidad.

## ***2.2. Enfoque de implementación***

La implementación de políticas como un enfoque nuevo que propone el estudio de la práctica de las ideas, decisiones y proyectos que se establecieron en un diseño racional, metodológico basado en las ciencias sociales, donde el desarrollo de las mejores alternativas de solución es el fin de esta idea de ejecutar la toma de decisiones.

No obstante, uno de los grandes dilemas de esta transición implica un proceso continuo de *feedback*, es difuso por los distintos actores que intervienen en él desde la construcción de un problema público, su inserción en la agenda de gobierno, diseño, implementación o evaluación.

Este último es indispensable para el entendimiento de las limitaciones de las etapas antecedentes, como es el caso de la implementación, como una fase que intenta responder a una serie de preguntas como: ¿quiénes serán los ejecutores?, ¿qué actores intervienen en la implementación?, ¿qué recursos disponibles se tienen para realizar esta actividad? y ¿existe una asociación entre los objetivos diseñados y el contexto de aplicación? Al respecto Pardo, Dussauge y Cejudo (2018) mencionan que el proceso de implementación implica un análisis de los elementos estructurales, capacidad, recursos, intereses, beneficios y todas aquellas variables que no pueden estar necesariamente controladas, pero que inciden en el desarrollo de la política pública.

Siguiendo este razonamiento, podemos decir que la implementación es meramente una transición entre el ser y deber que implica la operación de las decisiones públicas y su adopción por el entorno, en la búsqueda de condiciones de mejora. Esto indica que su estudio representa una oportunidad para conocer las relaciones causales que representan desafíos entre el diseño (propuesta) y la implementación (ejecución) esta última evidentemente realizada por los recursos humanos administrativos, mientras que la primera abordada desde el enfoque de intereses políticos que no refieren al contexto de

implementación. Esto ha generado la diferencia entre la planeación estratégica y la puesta en marcha de las políticas públicas.

A partir de esta aproximación establecemos que la intención del gobierno por transformar los insumos en productos y servicios, son resultado de un proceso decisorio que es inconsistente con las necesidades de la población, funcionado bajo una gestión incrementalista poco realista del entorno.

Ahora bien, un dato importante a resaltar es mencionar que toda decisión implica un costo político, así como una estructura organizacional definida tomadora de decisiones que va a enfocarse en los intereses políticos del gobierno en turno. Hogwood y Gunn (s.f) enfatizan el desarrollo de capacidades y conocimientos de los funcionarios que entran en juego al intervenir el gobierno y la administración (como se citó en Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018, p. 9). Esto contribuye en la construcción de estrategias de operación adecuadas y suficientes con base en el conocimiento técnico- especializado.

Hasta qué punto pueden intervenir para comprender los vacíos de los objetivos planteados. Por su parte, la intención de adoptar conocimiento científico en la implementación de las decisiones esboza las rutinas, procedimientos, técnicas y matices de ejecución de las decisiones

De acuerdo con Pardo, Dussauge y Cejudo (2018) las preguntas que intentan solventar la implementación de políticas se encuentran asociadas a identificar ¿quiénes son implementadores o ejecutores de las decisiones políticas?, ¿las autoridades políticas o cuerpos burocráticos intervienen en el proceso de práctica? y ¿qué acciones impulsa la ciudadanía que muestren los lineamientos de implementación o alternativas convergentes que mejoren la situación actual del problema a resolver?

Para responder a ello, es importante mencionar que abordar el enfoque de implementación es un proceso ineludiblemente político y organizacional complejo, donde las decisiones políticas, los intereses, recursos y limitaciones procedimentales fricciona la ejecución de la alternativa racionalizada que se propone como producto para mitigar un problema público; pero en la discusión la propuesta plasmada en el papel es una transición más complicada por la brecha de condiciones contextuales que limitan la adecuada práctica de la propuesta de diseño.

Esta intención del gobierno a través de la intervención por medio de insumos, acciones y resultados con el objeto de generar efectos positivos en la atención de una problemática identificada como pública, resultado de su proceso de transición en la agenda pública como el conjunto de situaciones globales que intentan obtener la atención del gobierno en turno para su atención; muestra que sólo aquellos que destacan dentro del conjunto focalizan su incorporación en los grandes problemas que el Estado debe de atender de manera eficiente, eficaz y expedita.

Es así, que el propósito de generar un conjunto de acciones que intentan modificar el estatus quo de la situación actual, es posible con el diseño de políticas como un instrumento que realiza un análisis detallado de la situación, donde el uso de la metodología de las ciencias sociales y la propuesta de eficiente la acción del gobierno, concluye con productos que van a intentar disminuir la problemática. Pero la propuesta no es una situación que se plasma en el escrito como un supuesto, al contrario, su finalidad es llevar a la práctica aquello que propone con el uso de recursos materiales, económicos, tecnológicos y humanos para lograr su cometido.

Sin embargo, este enfoque de decisiones y distribución de funciones es un complejo sistema de gestión que es difícil en la práctica cotidiana, principalmente en los gobiernos subnacionales por su rol como imitadores de las políticas nacionales y estatales, su funcionamiento meramente se alinea a una falta de desarrollo de capacidades de gestión, así como una escasa inscripción a los matices *bottom-up* que se desprende de las necesidades de la población, valores y propuestas que construyan la mejor propuesta de política pública.

Por lo anterior, Pardo, Dussauge y Cejudo (2018) mencionan que “la implementación se entendería, entonces, como el proceso que liga las intenciones del gobierno con su desempeño” (p.9). Es decir, principalmente se relaciona con la gestión como un fenómeno de transición entre las decisiones políticas y las acciones o estrategias que operacionalizan las propuestas bajo los lineamientos de ¿quiénes participan?, ¿qué reglas de operación o manuales de funcionamiento existen para efectuar las decisiones en acciones?, ¿qué mecanismos son necesarios para cubrir las expectativas establecidas e interpretar sus efectos?

Esto significa que esta transición busca la armonía entre el diseño y la práctica de las alternativas de solución, con base en el establecimiento de los lineamientos necesarios para elaborar las tareas, actividades y estrategias de solución. Ahora bien, un punto importante a destacar es que sí no existe una coherencia entre el diseño y la implementación, inconcusamente estamos inmersos en un fracaso contundente por las asimetrías entre ambas fases; aunque no es constante este evento, pero sí la principal fuente que obstaculiza el funcionamiento de la propuesta inicial producto del desfase o la mala planeación.

En contraste, el deflactor del conjunto de intereses y actores que tratan de incidir durante todo el ciclo de políticas muestra que esta etapa se encuentra estrechamente vinculada con jerarquías organizacionales, estructuras y líderes que intentan modificar la dimensión práctica, así como los recursos presupuestales asignados para la operar y con ello la temporalidad que puede incidir de manera positiva o negativa en el fracaso o éxito de una política.

Estos resultados que son producidos por los instrumentos mencionados, denotan que la capacidad y conocimiento de los funcionarios y servidores públicos debe de ser una categoría que muestre la adquisición de conocimientos especializados para hacer más eficiente, optimizar y adoptar un sistema integral de gestión, a fin de dar mayor claridad a los objetivos hasta cierto punto; pues la elaboración de rutinas, tareas, actividades y manuales de procedimientos genera una guía factible para el funcionamiento de las prioridades del gobierno.

Aunque existe una discusión vigente respecto a las restricciones del proceso de innovación y reforma del aparato gubernamental, por la homogeneidad de los procedimientos, además deja el principal juego de la implementación con los funcionarios o servidores burocráticos de ventanilla quienes tienen mayor incidencia en el entendimiento del funcionamiento del aparato gubernamental, esto destaca una mayor discrecionalidad entre el diseño y el desempeño de la política pública.

Esto demuestra que la discusión inicial promovida por Pressman y Wildavsky en 1973 sobre enfocar el estudio en el proceso de ejecución de la toma de decisiones es una propuesta factible que demuestra las complejidades inmersas en esta fase del ciclo que es identificada como la más compleja por su transformación entre la intención y la realidad. Según Bardach (1978, como se citó en Revuelta, 2007):

el proceso de implementación es un ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular y el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de embalaje en términos particulares (p.139).

Esto significa que la implementación es un proceso de interacción continua que instaure una serie de acciones, metas, objetivos y resultados que intentan lograr un cambio sustancial en la atención de los problemas de interés. Debido a que el énfasis en las fases anteriores del ciclo de políticas según la consecución de las etapas del proceso y únicamente se consideró que el análisis del diseño como el efecto neto que promueve el uso de la racionalidad y la especialidad en el diseño garantizaban la obtención de resultados efectivos.

Por su parte, la realidad demuestra que la puesta en marcha no es una situación que exime al resto de los participantes en la construcción de un contexto distinto. Pero esta medida afianzó la discusión en enfocar el análisis en los actores que implementan las decisiones y con ello detectar los fallos o desafíos que existen en el ambiente.

Se debe agregar que la implementación intrínsecamente se relaciona con el desempeño del gobierno, en la gestión de actividades y tareas que van a permitir transformar la toma de decisiones políticas en acciones operativas, manuales de operación, seguimiento que al concluir su intervención genere los indicadores necesarios para medir el avance de estas acciones en la continuidad gubernamental; retomando el concepto de la coherencia de políticas se debe buscar una armonía entre la estructura y el funcionamiento de la planeación del desarrollo.

En suma, cada una de las visiones de implementación como un proceso arduo, complejo y clave en el estudio de políticas, por su antecedente desde la década de los sesenta la preocupación por encontrar el vacío que desvirtúa los cambios en el entorno fue creciendo. Esto identificó el necesario estudio de esta etapa del ciclo para identificar la desvinculación de la idea inicial respecto a la transformación contextual.

Este evidente fracaso reorienta la dinámica de atención a los problemas, así como la identificación del tipo de implementación; la no implementación e implementación no exitosa<sup>11</sup>. A causa de esta interpretación la imaginación de las políticas sobrevalora el contexto social, volviendo inalcanzable esta fase en los gobiernos. Retomando esta apreciación del término el presente proyecto reivindica su relevancia de estudio a partir de la observación de este fenómeno en el caso de la Dirección de obras públicas de la unidad de análisis para conocer si existen argumentos suficientes que muestren esta transición a la realidad, a lo largo de los siguientes capítulos se desarrolla esta propuesta, así como la alineación explicativa con los factores que generan una brecha de implementación.

### *2.2.1. El juego político de la acción pública (voluntad política)*

El estudio de la planeación, como hemos identificado hasta ahora, contempla una serie de elementos que marcan la pauta entre el proceso de confección de ideas, propuestas e iniciativas que ingresan a la agenda gubernamental, bajo el pronóstico de inclusión y bienestar social. Sin embargo, la determinación de bien común aísla dos grupos existentes (ganadores y perdedores) donde la aceptación por la toma de decisiones no es una propuesta que perfile un estatus de alineación, al contrario, recapitula sus intenciones en la siguiente fase del ciclo de políticas que es la implementación.

Al respecto se ha determinado que esta fase de las políticas continúa con la lucha política de la fase antecesora, aunque su principal modificación radica en el uso de medios y actores que pretenden influir en ella bajo el escenario; la intención de intervenir sigue siendo la misma. Sin embargo, desde el punto de vista de Charry (2023) “la planificación es una decisión política que influye en el desarrollo del país” (p.149). Esto a raíz del

---

<sup>11</sup> En las palabras de Hogwood y Gunn (s.f como se citó en Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018) la no implementación es no poner en práctica el diseño de la política como se identificó en la planeación, mientras el segundo se relaciona con los bajos efectos que tuvo la ejecución de la decisión gubernamental (p. 26).

surgimiento de este instrumento como una guía para la toma de decisiones que recupera las ideas y estrategias que desean desarrollar por medio de políticas, programas y proyectos financiados con recursos públicos para la proyección de resultados / beneficios colectivos con base en los efectos del modelo keynesiano y la corriente neoliberal.

No obstante, esta cortina de maximización de beneficios al menor costo posible muestra que tras la crisis del Estado benefactor la consigna por encontrar alianzas fiscales para frenar las pérdidas producidas por la mala conducción de la toma de decisiones. Por su parte, el plan de constituir una planeación económica que alinea el diseño de un diagnóstico y estudio de las cosas facilitó que Estados Unidos y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento reprodujeran el modelo de gestión a cambio de estímulos monetarios por concepto de préstamo por 78 millones de dólares para la inversión, desarrollo e infraestructura.

Con base en esta proximidad, los gobiernos comenzaron a alinear la planeación (vertical) de conformidad con las disposiciones de estas instancias; esto en razón del financiamiento obtenido bajo el yugo de beneficios económicos y gestión de infraestructura para aumentar el desarrollo. Pero el trasfondo de esta propuesta recupera un sistema de control, donde la reproducción de estas prácticas logra la permanencia de los gobiernos. No obstante, desde el punto de vista de Llovera (2009) “no es un tema de falta de planeación, es un tema de carencia de voluntad política de parte de los gobernantes y tomadores de decisiones” (secc.8). Esto significa que el engranaje de una planificación centralizada ha sido afectado por las condiciones de “voluntad política” como un factor que desmotiva la planeación estratégica.

Ahora bien, en la actualidad el concepto de voluntad política se ha proliferado en la académica bajo diversas aproximaciones; sin embargo, no existe ninguna definición clara de este evento o su medición, para los fines de este documento se recuperan algunos elementos importantes para su conceptualización.

Algunos autores como Deutsch (1971), Schneider y Welp (2011), Alacio (2019) y Brinkerhoff (2000) refieren que la voluntad política se vincula con la capacidad de aflojar o endurecer las decisiones públicas en períodos limitados de tiempo; donde recupera la información pasada y futura para transformar la toma de decisiones. Es decir, este término recupera la condición de la división de poder para influir en los actos internos de gobierno, mediante acciones y estrategias que van a modificar las condiciones actuales.

Esta idea emerge en América Latina con la tercera ola de democracia, como una forma de formular e incorporar a los actores, organizaciones, sistemas socioeconómicos e intenciones de los actores para manifestar sus intereses y vigilar la acción de gobierno. Sin embargo, esta connotación de gobiernos divididos que otorga competencias a los estados y municipios, este último eje de análisis resalta que la práctica es endeble porque el

emprendimiento de acciones conjuntas para lograr resultados es una actividad que está determinada por un gobierno unificado.

Esto significa que el eje central del vocabulario gira en torno al poder como el universo de lo público. Tal como lo señala Deustch (1971) considera la existencia de tres elementos centrales importantes para conocer la vida política, las redes de decisión y control dependientes al proceso de comunicación, por medio de “la voluntad política, toma de decisiones y poder” (171). Esto significa que el retomar la influencia de la voluntad política y el poder de decisión genera un mecanismo de cambio donde el funcionamiento del Estado intenta mejorar la gestión.

Por ello, la importancia de resaltar el rol de este término resulta pertinente para identificar si la voluntad política es una herramienta que puede generar beneficios efectivos en los gobiernos o bien un sesgo que ha retrasado el progreso y modernización en los ayuntamientos. En contraste, la determinación de medir la voluntad política es un tema que poco se ha esquematizado, aunque desde la óptica de Brinkerhoff recupera cinco categorías descriptivas para abordarlo con énfasis en el combate a la corrupción; la recuperación de estas categorías se reformula para indicar la intervención desde un enfoque de la planeación del desarrollo local y su injerencia de logro de objetivos.

Inicialmente, este modelo reconoce la propuesta de explicar la voluntad política desde la vertiente de corrupción, se categorizan en 5 fases importantes áreas (Brinkerhoff,2000, pp.242-244):

- *Locus de iniciativa*: Origen de la intervención, ¿qué actor o actores promueven o demandan el cambio?, es decir, quien reconoce la importancia del tema y gestiona su atención, por medio de acciones y estrategias que generen un compromiso entre las partes; su medición se recupera en el número de iniciativas que cuenten con el respaldo de las actividades de los reformadores.
- *Grado de rigor analítico*: Diagnóstico del problema, mediante un análisis profundo y la búsqueda de alternativas de solución técnicas, adecuadas y políticamente factibles. Es decir, generan un esquema de los componentes del problema, construcción de modelo plausible, valoran las estrategias y el comportamiento de las instituciones y mandatos ante la intervención, su medición a por medio de una categorización de avance alto, medio o bajo.
- *Movilización de apoyo*: Esta característica se relaciona con la voluntad y la capacidad del reformador o el equipo para identificar y movilizar el apoyo para el ejercicio de las actividades (incorporación ciudadana), intenta reducir la resistencia, mediante la transparencia de información para conocer el progreso, éxito o fracaso de la acción pública. Su valoración se indica en la percepción de los actores bajo el esquema de esfuerzos: fuertes, débiles, efectivos e insuficientes.

- *Aplicación de funciones creíbles*: La capacidad del reformador para identificar las áreas de oportunidad, estímulos y aplicación de sanciones tanto positivas como negativas en el contexto producidos en la intervención y el apego a los procedimientos. Su medición se realiza por medio de la aplicación de sanciones y su grado de magnitud.
- *Continuidad de esfuerzos*: Suma de esfuerzos y recursos continuos en apoyo de las actividades realizadas, por medio de mecanismos de seguimiento y monitoreo que promueva la retroalimentación, donde se incorporen medios financieros, humanos y materiales para realizar el ejercicio. Su unidad de medida se recupera en los esfuerzos, más la voluntad política (aceptabilidad) categorizada en débil, episódicos o puntuales.

Con base en los elementos expuestos la intención de retomar estos elementos permite conocer y valorar cómo se ha insertado la voluntad política como una afirmación que etiqueta el éxito o el fracaso político, en relación a su capacidad para conducir la gestión pública; principalmente en el ámbito de la retórica de la política hueca de proceso político y el diseño de políticas, donde la persuasión, negociación y construcción de la agenda es un cambio de política centralista que se desprende del término de “voluntad política”.

En palabras de Post, Raile y Raile (2010) la definición de voluntad política depende del contexto de desarrollo en el que se recupere. Sin embargo, se considera como el conjunto de fuerzas, ideologías e intereses para apoyar cualquier iniciativa política individual, grupal o universal que depende del compromiso específico de atención a un problema y la generación de soluciones, donde los políticos y administradores invierten recursos políticos para la obtención de resultados.

Ahora bien, resulta complejo cuantificar el efecto de la voluntad política en los gobiernos, a pesar de ello su estudio es importante porque a partir de esta propuesta se detectan debilidades y mecanismos para mantener un rango de aceptación factible; si bien, se ha mencionado que el entorno de lo público siempre existe dos grupos considerados como favorecidos o desfavorecidos la intervención debe aglutinar la mayor confianza y aceptación para desarrollar actividades legítimas que promuevan resultados.

En suma, la inserción del efecto positivo de la voluntad política puede generar el desarrollo de una herramienta que direcciones puestos estratégicos y personal con voluntad política factible, profesionalizante que cuente con capacidad para realizar actividades adecuadas y con apego a principios éticos; además, de la elaboración de una planeación de desarrollo integral que contenga los elementos necesarios para proponer las alternativas adecuadas y la construcción de indicadores para valorar la trascendencia de los efectos y



generar con ello una mayor gobernanza con trabajo conjunto entre los actores y un análisis colegiado de las preocupaciones de la población.

Adicionalmente, la información como la base del aumento de confianza del quehacer gubernamental y el uso adecuado de los recursos públicos. Como se ha referido, la intención de la generación de voluntad política para la intervención gubernamental gesta una participación donde las motivaciones tienden a centrarse en grupos específicos y desplaza al resto de actores, esto introduce el déficit de efectos positivos del logro de objetivos entre los *forwards mapping*, *backward mapping* y aceptación por parte de la población.

Finalmente, como se ha podido dar cuenta el término de voluntad política es un concepto multifacético y complejo de abordar donde existen múltiples subconceptos: preferencias (elites de poder, los implementadores y los particulares) intentan motivar y fijar sus intereses en la agenda de gobierno, con el objeto de autorizar y legitimar las acciones de gobierno, sin duda la intervención de este factor nos permite conocer la presencia de esta en la construcción de la obra de pavimentación de la unidad médica familiar #26 del municipio de Mixquiahuala de Juárez, bajo la afección de modernizar y ampliar la cobertura del servicio de salud en la región.

### *2.2.2 Las finanzas públicas como limitante de las políticas*

Una discusión continua en torno a la intervención del Estado para la atención de problemas sociales es una condición difusa por el proceso de aproximación de las problemáticas en la agenda gubernamental. Al respecto, la literatura menciona que la jerarquización de un problema público debe cumplir con tres condicionantes importantes: amplia cobertura de afectados, la comunidad debe considerar que se debe realizar acciones para la intervención y debe ser de competencia del Estado.

No obstante, en la práctica esta determinación es compleja de realizar; debido a que los parámetros de los Estados democráticos han determinado la inclusión y pluralidad en la toma de decisiones. Esto desde el enfoque de participación es una propuesta adecuada y oportuna porque a través de la colaboración entre los actores se logran acuerdos que se transforma en acto de consenso de la acción pública, pero este acuerdo es ampliamente complejo, dinámico e inverosímil, debido a que la transición entre la intención y la ejecución evidentemente se ajusta a la disponibilidad de recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros este último sustancial para hacer efectiva la planeación.

En el caso de las municipalidades el desafío por obtener un recurso se desprende de un análisis de ingresos y egresos que regularmente se obtienen del financiamiento federal para el ejercicio de sus actividades. Por ello, esta confección y aprobación del presupuesto

que fija el curso de acción de la administración pública local. En palabras de Santana (2012):

el presupuesto municipal representa la estimación de los probables ingresos y gastos municipales que generará un municipio para un determinado año. Por lo tanto, lo que el presupuesto persigue es dejar constancia sobre la cantidad de recursos que la municipalidad espera disponer para el año siguiente y, en base a esta proyección, establecer cómo se gastarán aquellos recursos en dicho año. El presupuesto municipal, es un instrumento clave de la gestión municipal, en cuanto permite ordenar en forma eficiente los recursos disponibles y los gastos asociados a dichos recursos en función de las directrices municipales (p.66).

Esto significa que el sistema de presupuesto municipal debe detallar con claridad el uso y manejo de los recursos a fin de fortalecer los resultados y sus efectos en la consecución del gobierno. Sin embargo, para determinar el financiamiento es necesario comprender que, para este orden de gobierno, la obtención de recursos proviene principalmente de partidas presupuestarias de la federación, bajo los conceptos de: aportaciones y participaciones. Aunque de acuerdo con la normatividad vigente el Art. 115 constitucional establece que la conducción de la hacienda pública local es plenamente autónoma para que los gobiernos municipales elijan las condiciones y contribución de recaudación patrimonial, así como la disposición de los recursos para sus fines.

En la mayoría de los casos es una utopía, debido a la debilidad recaudatoria de los gobiernos para realizar prácticas sanas de finanzas públicas; dejando así un estímulo proveniente principalmente de la federación, esto se traduce en una alineación contundente que determina su actuación en beneficio de la planeación del desarrollo nacional, desagregando las necesidades de la población territorial.

Debido a que la clasificación de los recursos se retoma desde dos categorías importantes; tributarios y no tributarios, los cuales determinan el cobro de impuestos, derechos, contribuciones especiales; mientras que los no tributarios contempla los productos y aprovechamiento. Ahora bien, los ingresos provenientes de los Estados y la federación determinan dos fuentes de ingresos: participación y aportación (ramo 33) y participaciones federales y transferencias (Guía para un buen gobierno municipal, 2004, p. 7).

Con base en esta definición, la propuesta de financiamiento es inevitable para comprender cómo funciona la planeación del desarrollo, puesto que mucho se ha abordado de la cantidad de problemáticas que los gobiernos deben atender, el desfase de la cooptación de recursos vuelve renuente las posibilidades de solventar el conjunto de situaciones. Por su parte de la óptica de Cabrero y Orihuela (2011) “la falta de recursos económicos suficientes, la carencia y escasez de equipos técnicos para su manejo, y las trampas estructurales del federalismo fiscal mexicano, hacen de esta agenda crítica para el funcionamiento del nivel municipal de gobierno” (p.117).

Esto identifica que a pesar de los esfuerzos continuos por establecer una serie de reformas que invisten a los gobiernos locales con facultades y atributos para el manejo de su gestión, la capacidad para el manejo de la misma son elementos aislados, sumado a la falta de capital económico para fomentar la obtención de resultados óptimos. Ahora bien, hay que comprender que el panorama en México durante los años 80 la presencia de la municipalidad era débil o inexistente; debido a que el empobrecimiento de la capacidad de los municipios para actuar e intervenir en la toma de decisiones era débil; por tanto, la toma de decisiones eventualmente se concentraba en el gobierno central el cual determinaba las directrices que los gobiernos consecuentes deben adoptar (gobierno unificado).

No obstante, el surgimiento de los gobiernos divididos determinó una situación de transición donde la preponderancia de los gobiernos subnacionales aumento; a pesar del trabajo legislativo para reconocer a este orden de gobierno independiente, la capacidad de los municipios aún es endeble a la determinación de condiciones de desarrollo económico, político y social. De acuerdo con Beltrán y Portilla (1986) la transición al federalismo intenta producir la vida municipal y el fomento al desarrollo regional, por medio de estrategias que incentiven la prestación de servicios básicos, el cobro de impuestos y la capacidad para formular, aprobar y administrar el uso del subsuelo y los planes de desarrollo.

Por su parte, la determinación de descentralización fiscal de los gobiernos es una práctica inconclusa, pues la transferencia de recursos federales y estatales a nivel subnacional determina una cantidad de canales de control, donde la propuesta de mejorar los niveles de bienestar o desarrollo desemboca en un bajo rendimiento.

En este orden de ideas, la perspectiva de las finanzas públicas estatales y municipales de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) enmarca que los ingresos brutos a nivel nacional de los gobiernos municipales, 2020 y 2021, principalmente provienen de las participaciones federales, donde en promedio la cifra sitúa un monto de \$193,474,155,779 pesos; mientras las aportaciones federales y estatales tienen un costo \$ 176,303,893,073 pesos, en tanto las aportaciones del ramo general 33 oscila en \$145,201,112,018 pesos y las aportaciones a municipios alcanzan \$145,201,112,018 pesos.

Esto muestra que la capacidad de los gobiernos locales para recaudar recursos propios es escasa, esto significa que las posibilidades de gestionar el ejercicio adecuado de los recursos se reducen debido a los pagos y suministros que deben realizar periódicamente. Debido a que los pagos derivados del ejercicio de actividades implican insumos materiales, recursos humanos y adquisiciones que el gobierno debe cubrir como una rutina fija, mientras el resto del presupuesto debe cubrir los elementos mínimos que puede apoyar; dejando así un margen de desigualdad donde el presupuesto nunca es suficiente para solventar los costos de la producción de políticas.

Con base en la información proporcionada podemos apreciar que la inquietud por planificar de manera oportuna no es una labor sencilla, pues a pesar de las reformas presupuestarias, la necesidad de planificar en función del presupuesto limita la intervención gubernamental en el desarrollo.

Finalmente, para América Latina los problemas por conducir la labor de planificación, con base en el presupuesto fiscal, es que no se fomenta el uso de esta herramienta indispensable para desarrollar el gasto corriente e inversión del financiamiento gubernamental dentro de la planeación del desarrollo, debido a tres circunstancias:

1. Los planes de desarrollo no han sido suficientemente detallados en el desglose sectorial, esto generalmente permite conocer el sistema de operación, programa, actividades y proyectos con claridad para determinar el plan operativo anual que expresa las metas en el corto, mediano y largo plazo.
2. El presupuesto se considera exclusivo del gobierno central, pero sucede que existen numerosas actividades y actores que intervienen en la transición a la ejecución de actividades. Por ello requiere la toma de decisiones conjuntas o cooperativas para emprender la coordinación de planes y proyectos.
3. El análisis global evidencia que pocos países poseen un sector público robusto que programe su funcionamiento bajo un modelo de proyección global, comparando las áreas de oportunidad y riesgo.
4. La contabilidad y control presupuestal de América Latina y el Caribe regularmente se sustenta en las bases de los programas y proyectos; pero este trabajo es complejo debido a que los alcances son una proyección y no una realidad posible.

Estos son alguno de los elementos que destacan Martner y Máttar (2012) como los principales desafíos de la planeación del desarrollo; como se ha abordado hasta ahora la presencia del diseño como una intención que se busca alcanzar se empalma con una realidad poco factible en donde la planeación es determinada por la disponibilidad de financiamiento para trasladar la propuesta en una realidad que en muchas ocasiones queda

inconclusa porque el manejo de los recursos es bajo y la intervención prioriza el coste de las obligaciones fijas que el gobierno en turno ha adquirido, mientras desprotege las necesidades prioritarias de su origen. Finalmente, en el capítulo tercero se muestran datos totales que explican el funcionamiento de la planeación y su restricción presupuestaria.

### *2.2.2. Desafíos del gobierno en acción una mirada desde las variaciones de la implementación de políticas públicas*

La implementación se presenta como una fase esencial que, desde la perspectiva de las políticas públicas, representa una labor pionera en la transición del diseño a la operación. Donde este proceso implica la transformación de decisiones en acciones concretas que configuran la gestión pública, la cual se rige por directrices como la capacidad institucional, disponibilidad presupuestal, insumos y medios, que definen el curso de acción de los programas gubernamentales.

No obstante, lograr la adecuación efectiva del ciclo de políticas en la práctica se convierte en un desafío constante, derivado de la presencia de elementos que desasocian las proyecciones de cambio, especialmente en el contexto de las políticas públicas en México. Como se ha señalado anteriormente, este proceso se ve afectado por dificultades intrínsecas que minan la efectividad de las acciones, predisponiendo al fracaso del cambio.

Por ello, esta etapa resalta como una de las principales tensiones que los gobiernos deben afrontar al determinar el éxito o fracaso de los proyectos, bajo la capacidad para vincular los elementos teóricos y empíricos del contexto de implementación, como factor ponderante de transformación. En este sentido, este arquetipo se configura como un mecanismo inherente al concepto de gobernanza multinivel, delineando la operación de decisiones que los burócratas de calle deben interpretar bajo una hermenéutica heterogénea en relación con la concepción inicial, debido a la falta de comunicación, cooperación y colaboración en las etapas previas.

Cejudo, Pardo y Dussauge (2019) subrayan que la implementación es la fase a la que se le atribuye mayor fracaso en políticas públicas en el contexto mexicano. Esto se debe a la débil connotación de democracia en desarrollo en el país, así como a la resistencia de los actores al cambio y a una red de corrupción arraigada; en la cual las estructuras centralizadas tradicionales dominan las decisiones e imponen el curso de acción a los gobiernos inferiores, limitando así el papel de otros actores a una participación informativa sin protagonismo en el proceso de cambio.

En este contexto, la literatura existente se centra principalmente en su conceptualización, dejando de lado la identificación concreta de los obstáculos intrínsecos en el proceso y la atención a estos elementos. Además, el desaliento de este término perjudica la planificación como ruta crítica que los gobiernos emplean para establecer los

ejes de acción, que los ejecutores deben seguir para el establecimiento de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación, como parte del *feedback*.

Sin duda alguna, la percepción de la implementación se considera una actividad hostil que es ilustrativa de un gobierno paradójico, donde la presencia de problemas de diseño, centralización de la toma de decisiones, reducción de recursos, complejidad de las relaciones interorganizacionales, recepción de la política, asimetría en las normas y prácticas gestión incrementa la desilusión de resultados insuficientes y su baja trascendencia en el contexto.

Al respecto, el compendio que realiza Cejudo, Pardo y Dussauge (2019) en las variaciones de la implementación de políticas públicas, los ocho casos de políticas públicas muestran este incesante interés desde la academia por incorporar conocimiento útil para solventar los desafíos del proceso operacional. Esta obra muestra en casos prácticos los incidentes más relevantes de casos como: la implementación del servicio profesional de carrera 2003-2012, que emerge como una propuesta para dotar a la administración pública federal de recursos humanos capacitados, basado en el mérito y la integridad para el preempleo, empleo y postempleo de personal de confianza por medio del acceso igualitario al servicio profesional.

Esta política fue impulsada durante el gobierno de Fox, que buscaba modernizar la administración, así como descentralizar el manejo del personal. Sin embargo, el fracaso de esta política proviene de la limitación de las plazas para acceder al SPC, debido a inconformidades con los principales sindicatos, así como la prestación del servicio. Esto denota la falta de voluntad de los funcionarios para modificar el entorno administrativo, lo cual incrementó la desvinculación de la trayectoria de implementación, pese a la existencia de la ley que promueve la profesionalización, la incidencia del capital humano puede complicar la intervención, sumado a ello la infranqueable modificación de presupuesto, alternativas ambiciosas y resultados efímero debilitan la adecuada implementación.

Por su parte, la reforma procesal penal de 2008, que constituye la iluminación normativa para la atención de la crisis de seguridad pública, plantea el robustecimiento de la norma que infrinja el derecho de la población, bajo un sistema oral acusatorio, que busca establecer un sistema mixto que intenta acreditar los objetivos: confianza pública, garantizar un sistema penal que proteja los derechos, contar con un sistema eficiente y eficaz, abatir la impunidad y racionaliza dad en la imposición de penas.

Sin embargo, esta proyección no tiene los alcances necesarios, derivado a las dificultades para establecer los parámetros necesarios para su operación y definición de autoridad que se encargará de esta labor, así como la designación y distribución de los recursos. Finalmente, un tema relevante de este caso es la adopción de cambios de último momento, los cuales mostraron la falta consenso entre los actores y el poder judicial para

establecer los parámetros necesarios para abordar el tema, de manera operativo y no como una actividad de diseño normativo.

Por ejemplo, el estudio que realiza Flamand y Moreno (2019) del programa de seguro popular de salud y su relación con la implementación determina que el diagnóstico de abordar los servicios de salud, como un tema de interés compartido, donde por medio de la protección financiera de la población que no cuenta con seguridad social pueda acceder al servicio especializado a bajos costos en sus distintos niveles. Donde su determinación emerge a partir de un diagnóstico y reconocimiento de la heterogeneidad de la atención del problema, responsabilidad e instancias a cargo.

Esta propuesta se interrelacionan con la disponibilidad para ejercer relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno para captar usuarios en la plataforma de beneficiarios, la cual estaba a cargo de la Secretaría de salud, mientras las unidades del seguro popular eran las responsables de la prestación del servicio a la población, representaban el principal obstáculo para el pleno ejercicio de la actividad, a partir de la escasa motivación e incentivos para agilizar y prestar un servicio más efectivo, terminó realizando un retroceso de la política de salud.

Esto a partir de la generación de redes de corrupción y desvío de insumos, principalmente medicamento que se sustruía ilegalmente de las unidades receptoras para su venta al exterior. Pese a este conjunto de obstáculos el proyecto en términos generales fue una propuesta adecuada que desde su diseño estableció de manera específica qué elementos y fines perseguía, aunque la falta de comunicación y principalmente definición de atribuciones entre las instituciones participantes llevó al declive de una propuesta oportuna en materia de salud.

En conjunto, estos casos muestran que las limitaciones de estos casos destacan la proyección ambiciosa que diseña una propuesta a partir del ser, pero que es asimétrica con respecto a sus posibilidades y la realidad de un país tan complejo como México, sumado a ello la falta de congruencia o definición de funciones de las instituciones es otro elemento que incursiona en esta etapa, otro elemento presente acentúa la falta de incentivos que impulsen la interiorización del proyecto para que el equipo ejecutor se considere parte total de la política, así como la generación de acuerdos y negociación continua con los actores involucrados para ponderar los beneficios de incorporar estas decisiones en el quehacer gubernamental.

En contraste, otro elemento necesario para fortalecer la implementación se encuentra asociado al compromiso político en el corto, mediano y largo plazo que intenta institucionalizar la implementación como un proceso que responde a las necesidades del contexto de manera eficiente con la conjunción de estrategias y dinámicas que buscan el bien común.

Finalmente, un caso efectivo de éxito que focaliza Cárdenas (2019) ubica la implementación de la política de documentación de mexicanos en el exterior, donde la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) promueve el acceso y traslado de documentación de los mexicanos en el exterior bajo el apoyo institucional ininterrumpido.

Esta práctica parte de un modelo incrementalista que señala la realidad contextual de esta secretaría, así como sus limitaciones, capacidades, fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad para tomar decisiones y mejorar la prestación del servicio. Además, bajo los elementos constitutivos de funciones y atribuciones dirigió sus esfuerzos de manera descentralizada, lo cual le permitió generar mejoras modestas “reales” bajo la capacitación del personal y la promoción de un espíritu de cuerpo donde el personal se consideraba parte fundamental de este ejercicio y la suma de su esfuerzo transformaba el trabajo y prestación del servicio.

Con base en estos elementos el reconocimiento funge un papel poderdante en el desarrollo, ya que esta distinción motiva a los individuos a mejorar y fomentar un proceso de calidad ante la existencia de entropía organizacional. Finalmente, estos casos son algunos de los principales hallazgos que muestran cómo opera la administración en México bajo un esquema tradicional, limitativo, sesgado e insipiente que merma la propuesta de una proyección de cambio considerada política pública.

Según Cejudo, Pardo y Dussauge (2019) la implementación, como muestran estos casos, es una condición aislada de las buenas intenciones y las condiciones estratégicas necesarias para el arranque de la política, su estudio permite orientar las acciones y el contexto. Por medio del empleo de acciones específicas, reuniones, recursos gestión organizacional y productos vinculados a obtener una meta específica.

Aunque mucho se ha mencionado de intentar buscar una implementación perfecta, la realidad muestra que este fin es imposible cumplir en su totalidad, pero los gobiernos deben apostar por elaborar una hipótesis causal acorde al contexto y ser realista en sus alcances. Con ello, las imperfecciones del proceso se reducen y se cumplen con las expectativas modestas de un gobierno realista de sus medios y burócratas de calle que interactúan con el usuario y reduce la complejidad de los gobiernos democráticos.

### ***2.3. Los gobiernos subnacionales como hacedores de políticas***

El proceso de transición de gobiernos autoritarios hacia sistemas de democratización sentó las bases para la incorporación de una perspectiva integral y homogénea en la toma de decisiones. Esta aproximación emergió a finales de los años ochenta y principios de los años noventa, con el intento de renovar las vías de comunicación entre los gobiernos y la sociedad. Se buscó establecer mecanismos de participación que fomentaran la toma de decisiones colectivas en busca del beneficio social.



Desde una perspectiva de descentralización, este enfoque otorgó facultades autónomas a los gobiernos estatales y municipales, así como a la ciudadanía. El objetivo era proporcionar medios para poner en la agenda gubernamental las problemáticas locales. Para los gobiernos subnacionales, estos elementos representan una estrategia trascendental que influyó en el marco normativo, y se reflejó en el artículo 115 de la Constitución, que establece los lineamientos y facultades de los gobiernos locales para gestionar su presupuesto y planificación del desarrollo.

No obstante, en la práctica, esta propuesta normativa se ha convertido en una falacia. Esto se debe a que los gobiernos locales no llevan a cabo de manera independiente la planificación del desarrollo, que involucra la elaboración de programas y proyectos de políticas para abordar los problemas en su territorio. En cambio, estos gobiernos son vistos principalmente como entidades administradoras que ejecutan decisiones provenientes de instancias superiores.

Este subcapítulo se centra en el papel de los gobiernos subnacionales como agentes activos en la construcción, desarrollo, implementación y evaluación de proyectos de intervención. También aborda la desigualdad que existe a nivel local, que contradice los preceptos del marco normativo constitucional. Además, se destacan los lineamientos esenciales que guían la planificación de los gobiernos subnacionales, contribuyendo así a la transformación de los municipios y a la planificación a nivel nacional.

### *2.3.1. Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo*

Mixquiahuala de Juárez Hidalgo, proviene del náhuatl “Mizquiyahuala” que significa lugar rodeado de mezquites, así como su connotación como el granero del país por su ubicación geográfica que determina un ejido prominente en el país. Es una de las regiones más antiguas del país, ocupa cerca del 0.65% de la superficie del estado de Hidalgo. Estos datos muestran que la ocupación primaria de ingresos en este municipio es por medio de la actividad agrícola que categoriza al municipio como un entorno semi-urbano.

Aunque existe una polémica al respecto por su actividad productiva la cual lo sitúa como un municipio rural, a pesar de contar con servicios básicos en ciertas comunidades aledañas a la zona centro; esto significa que de las 32 localidades del municipio algunas persisten del servicio de agua potable a pesar del esfuerzo del gobierno por modernizar la prestación y ampliación de servicios.

Por su parte, la disponibilidad del acceso al servicio de salud como un derecho humano que retoma la suma de esfuerzos por garantizar este servicio revela la ausencia de un servicio vital como es el caso del servicio médico de calidad. De esta manera, la ampliación del sistema de salud, es una preocupación que el gobierno del Dr. José Ramón

Amieva Gálvez identifica con pronta atención y el ánimo de modificar el estatus quo de esta situación.

En atención a esta problemática se buscó el financiamiento ciudadano, interno y externo para instaurar la clínica médica familiar núm. 26; por su parte, esta propuesta no indicó únicamente la apertura de espacios para edificar un espacio que preste un servicio vital como la salud, puesto que la intervención de la Dirección de obras públicas tuvo que intervenir en el desarrollo de infraestructura vial para comunicar este centro de salud.

Para ello, la intervención de dicha área debe realizar un proceso determinado para llevar a buen término la construcción mencionada; partiendo de esta idea la consecución del procedimiento de licitación, licencia de construcción y puesta en marcha es el interés principal de este trabajo. A partir de su injerencia en este tratamiento; debido a que los gobiernos anteriores, no ampliaron la cobertura y desarrollo local.

Por el contrario, los gobiernos antecesores presentaron una serie de rumores del desvío de recursos ineficiencia de prestación de servicios públicos y redes de corrupción, son algunos de los casos más comunes en la población de este territorio, estos actos llevaron al desencanto de la población y la pérdida de credibilidad en los partidos políticos que durante mucho tiempo han gobernado en Mixquiahuala.

Ejemplo de ello es que la ola de expansión social, económica y política que prolifera desde 2016 durante el proceso de transición del partido único PRI que había gobernado durante un largo período en el municipio, había desgastado el discurso de una administración con objetivos colectivos. Esto generó la llegada del Partido del Trabajo PT en 2016 donde la presidencia es asumida por el C. Huberto Pacheco Miralrío quien ostentó el cargo de edil durante el período 2016-2020.

Cabe mencionar que la ilusión de este gobierno pronto se vería en declive, ya que este estuvo envuelto en una serie de eventos fraudulentos que postularon la detención del expresidente y su vinculación a proceso por el desvío de recursos, que deja desprotegido las finanzas del municipio, ya que nunca se pudo comprobar el destino de 7 millones de pesos de la cuenta pública, así como el excedente de gastos que llevó al endeudamiento del municipio; aunado al desfaldo de 40 mil pesos por concepto de programa de vivienda impulsado por su administración a la población de 32 localidades.

Por su parte, el Dr. José Ramón Amieva Gálvez quien cuenta con un perfil académico que reivindica el rol de la necesaria profesionalización o especialización de la administración pública local, contando con cuerpos colegiados que puedan dar mayor agilidad a los procesos administrativos con la intención de hacer más eficiente el quehacer gubernamental.

Pese a las expectativas de un gobierno competente que solventa las principales preocupaciones de la comunidad mixquiahualense, el ayuntamiento funciona con base en las “expectativas de una metodología de trabajo lógico y compatible con el servicio público” (Amieva, 2020, como se citó en Romero, 2020). Que garantiza que las y los funcionarios realicen su labor con base en los principios éticos y morales al servicio de la comunidad y el espíritu al servicio público.

Esa visión propuesta por el hoy presidente de Mixquiahuala de Juárez realizada en 2020 durante una entrevista para el periódico la *Jornada Hidalgo*, José Romero<sup>12</sup> cuestionó ¿Cómo aprovechar su experiencia como jefe de gobierno de la CDMX y su trayectoria en la capital del país en un municipio como Mixquiahuala de Juárez, cuya población es poco más de 50 mil habitantes y actividad económica es principalmente la agricultura? En concordancia con este planteamiento, la conceptualización del Dr. José Amieva Gálvez propone sentar las bases para urbanizar a Mixquiahuala, a través de una planeación estratégica de procesos productivos y comercializadores que inciden en la transformación y desarrollo municipal.

Así mismo, la oferta de un gobierno transparente, participativo y colaborativo que rinde informes del avance del proyecto de desarrollo, para combatir la resiliencia ocasionada por el gobierno saliente y el desvío de recursos prominente que, hoy en día no sé pudo comprobar y sancionar a los responsables.

Llegados a este punto, la indicación de una transformación administrativa para el período 2020-2022 progresivamente se va diluyendo por la percepción de la población que reprueba el trabajo de la administración actual que encabeza el Dr. Amieva, esto debido a que el fenómeno de profesionalización quedó como un proyecto inconcluso que lleva al declive de la gestión pública.

Considerando que los perfiles especializados del municipio postularon a ocupar un puesto dentro de la administración actual, pero sus esfuerzos y capacidades fueron nulas para posicionarse en el ayuntamiento (Hidalgo, 2023). Por tal motivo, el desencanto de este gobierno muestra que el perfil de los especialistas ha quedado en un evento esporádico que actualmente no sé lleva a cabo en el municipio.

Ahora bien, basados en este referente la prestación de servicios públicos básicos y la construcción de infraestructura vial para el desarrollo local de calidad, indican el empleo de una planeación en infraestructura en Mixquiahuala bajo una visión futura a 30 años, retomando los preceptos de la Agenda 2030 que establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde los 17 objetivos de desarrollo sostenible promueven un trabajo

---

<sup>12</sup> José Romero (2020). Mixquiahuala tiene que verse ya cómo una ciudad: José Ramón Amieva. *La Jornada Hidalgo*. <https://lajornadahidalgo.com/mixquiahuala-tiene-que-verse-ya-como-una-ciudad-ramon-amieva/>

transversal para el establecimiento de una serie de objetivos y metas que se deben cumplir al concluir el período de gobierno ( Palma, 2022).

Esta alineación con los objetivos internacionales, nacionales y estatales de la planeación del desarrollo local, modela un documento homogéneo que solventa las principales problemáticas de interés. Sin embargo, abordar toda la planeación es un tema complejo de observar; por tal motivo, este documento retoma la labor de la dirección de obras públicas como área que dota de infraestructura vial de comunicación al municipio y sus alrededores.

Bajo esta premisa, la indagación del proyecto de construcción y ampliación de la Unidad Médica Familiar #26 del IMSS continúa esta tendencia de desarrollo con la que este municipio se convierte en próspero y dinámico; cuya ubicación de la unidad se encuentra en Boulevard Paseo del Agrarismo núm. exterior 92 y núm. interior 12, colonia séptima demarcación del municipio antes mencionado.

Indica que esta deserción muestra cómo se realiza el proceso de transacción entre la propuesta de diseño e implementación de esta obra majestuosa que causó diversas posturas por su ubicación y efectos en la comunidad. Partiendo de su diagnóstico y la viabilidad normativa, sustentable, económica y beneficios de la pavimentación de la unidad médica; se retoma para asociar las categorías de análisis y su presencia en este procedimiento.

Con la determinación de mostrar la incidencia de los recursos humanos, financieros, políticos y normativos que limitan el adecuado funcionamiento de la administración; además de la existencia de mecanismos discrecionales que desvirtúan el proceso de contribución del desarrollo en los gobiernos. Finalmente, con los elementos expuestos se propone retroalimentar las acciones y lineamientos que la administración está realizando, a modo de proyectar una propuesta factible para los gobiernos subnacionales en materia de obras públicas.

### *2.3.2. La composición de la administración en Mixquiahuala de Juárez*

En esta sección se recuperan los principales acontecimientos relativos al proceso de transformación e intercambio de puestos, desafíos, desvío de recursos, mecanismos de rendición de cuentas y recursos de inconformidad que han rodeado la administración pública local vigente del municipio en cuestión, con el objetivo de mostrar desde la perspectiva de los medios y la población cómo vislumbra la arquitectura de un proyecto que inició en 2020, donde a pocos meses de su conclusión se encuentra marcado por una disruptiva de marca el incumplimiento de las expectativas de este gobierno.

Inicialmente, la confirmación de otorgar el voto de confianza al Dr. José Ramón Amieva Gálvez como una expectativa que mostraba el desarrollo del municipio constituye una de los principales mecanismos que la ciudadanía empleó para promover la transición en el gobierno municipal bajo la definición de un gobierno de “transformación con hechos” las expectativas de modernización incrementaron, debido a que los antecesores provenientes de partidos como el PRI o PT dejaron como proyectos inconclusos e incrementaron una serie de desvío de recursos y fomento macro redes de corrupción que atenuaron el desfaldo de la arca del ayuntamiento para realizar la operación eventual del municipio, se convirtió en una tarea compleja que buscaba mejorar el escenario de fracasos de políticos con escaso conocimiento en el tema.

No obstante, la llegada al poder y la promesa de un gobierno moderno, innovador, incluyente, basado en resultados y mejora continua que promete la imagen de este actor político por su vasta trayectoria en la pública de la Ciudad de México, muestra que el fracaso de esta gestión proviene de un desapego a la realidad del contexto mixquiahualense, sumado a intereses diversos que inhabilitan el desarrollo local.

Es así que para inicios del año 2023 la administración presidida por morena, marcó el deslinde de funciones por parte del ex jefe de gobierno, al cargo de edil en el municipio, con el objetivo de realizar trabajos y actividades electorales rumbo al proceso electoral 2024 que establece la renovación de los cargos de elección popular, bajo el acompañamiento continuo de la candidata presidencial del partido con fines de postular a un cargo dentro de la plantilla de trabajo.

Sin embargo, el rezago y los problemas existentes en el municipio se ampliaron debido al deslinde indebido de funciones y nombramiento interno del secretario municipal Mtro. Jonattan Álvarez Cruz como presidente interino para el manejo de la administración y conducción de actividades. Pese a ello, las buenas intenciones se han convertido en un cúmulo de desencanto prominente en la población, delegados, regidores y actores sociales del municipio.

Tal como señala Criterio Hidalgo (2023) la población mixquiahualense cuenta las horas para que esta administración concluya. Ya que para ambos servidores el papel no estuvo a su medida y sólo es una cortina de humo que genera estragos irreversibles para la comunidad. Esto a partir de la búsqueda de nuevos espacios de poder dentro de la administración federal, mientras que la administración municipal se encuentra en segundo plano como posible alternativa si su plan político no genera frutos significativos para su equipo.

A pesar del cuestionamiento de la capacidad de esta administración fingir demencia o esquivar los comentarios respecto a temas como la seguridad, servicio de agua potable, alumbrado y obra pública las respuestas retóricas son una constante de la indiferencia de

atención, sumado a los conflictos internos que se desarrollaron como parte de las contraposiciones con los regidores y participantes de la bancada de morena.

Según Vargas (2023) menciona que los integrantes de la asamblea municipal interpusieron un recurso de inconformidad ante la Fiscalía del Estado para denunciar el deslinde de funciones por parte del edil quién en la actualidad aún figura como autoridad municipal. Esto a partir de la promoción de la denuncia por parte de los regidores: Jorge Candelaria Martínez del partido nueva alianza, Irma Olvera Hernández partido de morena, Mario Cruz Cruz del partido verde, Francisco Estrada Ríos y Rosalba Herbert Cerón, esta última quién en enero interpuso una denuncia por actos de violencia en razón de género ante el instituto estatal electoral del estado de Hidalgo, quién emitió la resolución de protección a los derechos de esta servidora pública por agresiones verbales por parte del secretario municipal, así hace constar el acuerdo **IEEH/SE/MP/PES/240/2022**. Al respecto Jiménez (2023) comenta lo siguiente:

Desde que inició la presente administración municipal 2020-2024, el denunciado llevó a cabo las siguientes acciones en contra de mi persona por el hecho de ser mujer, he sido violentada, insultada, intimidada, amenazada y acosada en mi persona, ya que personas subordinadas de Yonattan Álvarez Cruz, constantemente me intimidan, tratan con abuso de autoridad, amenazan y atemorizan (s.p)

Ahora bien, otro dato destacable que ha marcado un entorno complicado en la administración es la vinculación para solicitar recurso de infraestructura, programas sociales y medios para llevar servicios a las zonas desplazadas de la cabecera municipal. Esta apreciación deviene de la percepción de los delegados municipales quienes bajo el reconocimiento de su sección buscan canalizar las demandas en medios útiles para su delegación. Esta falta de comunicación y descontento con la dirección de la administración ha mostrado un evidente desencanto por parte de estos actores.

Los cuales durante el desarrollo de las sesiones de cabildo manifiestan su inconformidad y la presencia de malos tratos por parte de los servidores públicos que modifican la gestión de obras y servicios básicos que demanda la población.

Con base en estos elementos se aprecia que existe una condición contenciosa que ha modificado y replanteado los nuevos mecanismos de agilizar y realizar trámites en el ayuntamiento. Sumado a ello, la condición del presupuesto para el sobregiro de costos excesivos condiciona que durante el desarrollo de actividades dentro de 2021 y 2022 la aprobación de los egresos era excedente con respecto al gasto aprobado.

Al respecto Herrera (2023) menciona que el regidor del partido verde interpuso un recurso de inconformidad ante el órgano competente ya que para la aprobación de modificaciones al presupuesto se debe realizar con base en la aprobación del cabildo, hasta ese momento no tenían conocimiento de las adecuaciones al presupuesto, que promueven el traspaso de cuentas a terceros. Adicionalmente, otro deflactor de esta etapa de cierre de administración es la falta de rendición de cuentas por parte del edil actual.

Donde se muestra que el municipio fue ponderado con una valoración de 0 correspondiente al índice municipal de rendición de cuentas, correspondiente al tercer trimestre del informe que realiza la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo. Aunque un dato destacable es que durante la gestión del Dr. Amieva la ponderación del segundo trimestre de 2022 osciló en 48.77 del 100 que solicita la instancia para la clasificación del municipio en este índice.

Finalmente, la suma de todos estos elementos muestra un panorama complejo donde las dinámicas de cambio de la estructura organizacional, los desafíos de adaptación, intereses, contexto, volición política y confrontaciones pueden desacreditar las intenciones del bien común por actos que discontinúan la mejora del entorno. Además de la incesante argumentación de la infracción de la ley por los servidores públicos actuales, el cuestionamiento continúa siendo el mismo, como lograr armonizar estos elementos en la consecución de una planificación que está elaborada bajo una lógica vertical y escasamente interpretativa para los gobiernos subnacionales; como moldear las nuevas disposiciones a la planificación suscrita.

Con estos elementos podemos decir que los derechos de la ciudadanía, así como la expresión de la autonomía de los gobiernos subnacionales se encuentra suprimida por una postura meramente política y no la construcción de acuerdos colaborativos que busquen mejorar las condiciones actuales bajo un enfoque compartido de poder y labor específica más allá de sumar conflictos argilosos que constituyen estragos permanentes en el fortalecimiento de la administración local y su cercanía con los procesos de cambio.

### *2.3.3. Factores internos y externos que inciden en la implementación de obras públicas*

Según López y Vega (2023), en la actualidad, a nivel mundial, todos los sectores económicos se ven influenciados por la ejecución de proyectos u obras de envergadura, ya sean mega estructuras que reflejan el desarrollo de cada país y contribuyen al bienestar de su población o beneficiarios. Es por ello que los contratistas buscan completar sus proyectos dentro del costo y el tiempo planificados, pero, sobre todo, con rentabilidad.

En este contexto, en este apartado se presentan los principales componentes generales de la administración pública en el municipio de Mixquiahuala de Juárez. En primer lugar, se esboza el marco regulatorio que determina el reconocimiento del gobierno local, sus atribuciones y obligaciones. Luego, se describe la composición del ayuntamiento, con una enumeración de las direcciones que lo conforman, el sistema de contratación y el personal adscrito a la administración. Finalmente, se detalla el financiamiento otorgado al gobierno durante 2020 para comprender el nivel de ingresos y egresos que la administración actual tiene a su disposición para llevar a cabo sus funciones básicas, como la generación de infraestructura vial urbana para la población.

Un componente clave para entender la estructura jurídica que consolida a los gobiernos subnacionales es la base normativa. A continuación, se muestra la *tabla 2* de contenido que define la normativa en materia de gobierno local.

**Tabla 2**  
*Normativa municipal, atribuciones y facultades.*

Norma o ley	Tipo (facultad u obligación)	Contribución
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Facultad	I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular, directa, integrado por un presidente municipal, número de regidores y síndicos que la ley determine.
	Facultad	II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley.
	Obligación	III. Los municipios tendrán cargo la función y servicios: agua potable, drenaje, alumbrado, limpieza y recolección, mercados, panteones, rastros, calles, parques y seguridad.
	Facultad	IV Los municipios administrarán libremente su hacienda.
	Facultad	V. Los municipios, tienen la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación de desarrollo urbano municipal.



	Facultad	Art. 25 El estado tiene la facultad de conducir la planeación nacional de desarrollo como instrumento de intervención sectorial.
Ley de Planeación	Conjunto	Esta ley establece los lineamientos para la elaboración de la Planeación del desarrollo, bajo un enfoque democrático, con base en objetivos, metas y resultados.
Constitución del Estado de Hidalgo	Obligación	Regula la expedición de leyes en temas de planeación del desarrollo estatal en el Congreso.
	Obligación	El ejecutivo estatal debe promover y/ o fomentar la planeación del desarrollo
	Facultad	Los municipios participan con el ejercicio de democrático de presentación de documento de planeación.
Ley de planeación y prospectiva del Estado de Hidalgo.	Conjunto	Presenta los principales elementos para elaborar, la planeación del desarrollo, así como el presupuesto y el sistema de evaluación del desempeño.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la guía de un buen gobierno municipal (2004) y Zamora (2020).

Como indica la *tabla 2* el marco regulatorio expresa que los municipios tienen definido la ruta normativa que deben seguir para elaborar la planeación municipal. No obstante, como se retoma en el subtítulo 2.2.1 y 2.2.2 la voluntad política y la persistencia de un financiamiento determina que existe una centralización de la planeación, debido a que la heterogeneidad que presentan los municipios en México dificulta agregar la planeación nacional con base en las determinaciones de este contexto.

Es así que podemos inferir que el planteamiento de la existencia de un isomorfismo mimético y coercitivo en los gobiernos subnacionales es evidente, debido a que la rigidez para determinar la condición de una planeación homogénea es inconsistente con la realidad municipal; sumado a ello la falta de personal capacitado para elaborar una planeación

precisa es endeble, por lo que la reproducción de copiar e imitar la planeación nacional es la alternativa precisa que muestra cómo los municipios pueden llevar la administración; sin contratiempo o sanción por la falta de asociación, aunque la estructura y los procedimientos se realicen con diferentes acepciones.

Ahora bien, por lo que refiere a la estrecha relación entre los órdenes de gobierno situamos que las dependencias de cada ente son diversas áreas y funciones, actualmente el poder ejecutivo cuenta con 20 dependencias y 299 entidades del gobierno y 32 estados. Por su parte, los gobiernos locales como Mixquiahuala cuentan con instituciones de la administración pública según su función principal, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 con 30 dependencias para su funcionamiento (*Figura 1*).

**Figura 1**

*Instituciones de la administración pública según su función en Mixquiahuala de Juárez.*



**Fuente:** Elaboración propia, con base en información INEGI (2022).

Estos elementos nos indican que el número de direcciones de este gobierno es amplio; no obstante, algunas de ellas en mayor medida cuentan con 2 subáreas mientras aquellas como dirección de desarrollo agrario, territorial, urbano y vivienda únicamente cuenta con un área de control, donde un director asume la responsabilidad de conducir las actividades, programas y proyectos en beneficio en materia de desarrollo. A pesar de las actividades que debe realizar; la propuesta de contar con personal adecuado para el funcionamiento del ayuntamiento es un tema que implica la requisición de insumos y un sistema de contratación; que visiblemente es bajo un régimen de honorarios o

independiente para no generar obligaciones con los prestatarios y reducir los costos por personal sindicalizado; mientras que desprotege y desmotiva al personal que ejerce las funciones principales de gestión.

Ejemplo de ello, es que la recuperación de datos obtenidas del Censo demuestran que el porcentaje de contratación de tipo base se ha reducido y en aumento el sistema de honorarios como una alternativa para los gobiernos para disminuir los costos producido por los sueldos y prestaciones de los servidores públicos, donde se calcula un promedio de 344 individuos que laboran en la administración actual, la categorización de confianza convierte a estos individuos en un grupo explotado que realiza las labores cotidianas

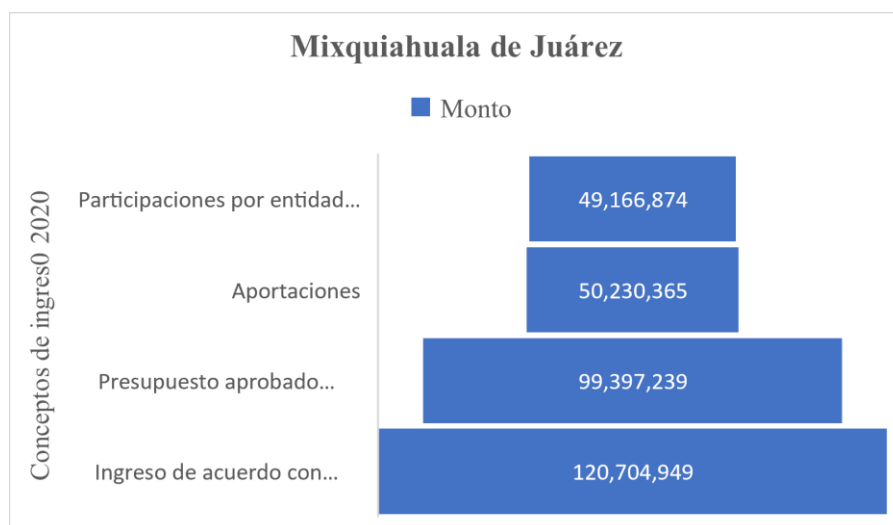
Mientras que el cúmulo de personal se encuentra en una población que oscila entre los 39 y 60 años que representa el 68.60 % de la plantilla administrativa, determina que el desarrollo de actividades se convierta en una rutina para unos cuantos. Bajo este enfoque la recuperación del sistema de personal administrativo en este orden de gobierno desfavorece la presencia de una población envejecida que no puede realizar labores de forma continua y proactiva; esto no significa que no puedan laborar, pero este evento franquea la realidad de contar con personal actualizado en el manejo de materiales e instrumentos tecnológicos para agilizar los procesos.

Así con base en estas expectativas y conocimientos la administración puede generar canales de reinserción laboral, con base en resultados generando un sistema de acuerdos con la planta laboral y mejorar la prestación de servicios. Adicionalmente, el uso de esta población reduce los egresos fijos que debe cubrir el municipio, como se ha mencionado la contratación y el sistema de financiamiento son algunos de los elementos que dispersan la efectividad de la planeación; pero principalmente, se conduce que la adquisición de recursos es uno de los principales inconvenientes que los gobiernos locales enfrentan en la gestión.

En razón de lo anterior, la delimitación presupuestal juega un papel importante en la constitución del trabajo de gestión, como se ha mencionado anteriormente el Estado tiene que realizar un análisis costo- beneficio de las decisiones que se transforman en acciones benéficas para la población. En este sentido, la principal fuente de financiamiento para los gobiernos subnacionales proviene de las aportaciones federales y estatales, ya que su nivel de recaudación es baja en comparación con los gobiernos anteriores el margen de gestar acciones con autodeterminación, como es el caso de Mixquiahuala en donde el ingreso aprobado para el año 2020 fue de \$120,704,949 pesos de procedencia de los conceptos de aportaciones federales, ramo 33 y aportaciones estatales; tal como se muestra en la siguiente figura descriptiva.

## Figura 2

*Ingresos egresos obtenidos en (2020) para el municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.*



**Fuente:** Elaboración propia, con base en información del presupuesto de ingresos y egresos 2020 e información de finanzas públicas estatales y municipales (2022).

A manera de resumen, la elaboración de la planeación del desarrollo en México emerge durante 1934, en un contexto cambiante que demanda una transformación del crecimiento económico, bajo la visión de un panorama de urbanización y reducción de la desigualdad social. Así con base en este instrumento los gobiernos plasman los proyectos, ideas y estrategias que se transforman; en el siguiente subcapítulo se recuperan los datos mencionados y su asociación con el objeto de estudio para conocer la influencia de estos elementos en la operación de las decisiones gubernamentales. Con énfasis en la construcción de infraestructura que evidentemente generan efectos sociales, económicos y naturales que son producidos por la modificación del espacio o entorno (transformación dinámica).

### 3. Metodología

El presente fragmento describe el método y las fuentes de información utilizadas para analizar un estudio de caso en el municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, durante el período 2020-2024. A continuación, se presenta una síntesis del contenido:

Se utiliza una metodología cualitativa para llevar a cabo un análisis de estudio de caso inductivo y simple, cuyo objetivo es examinar el desapego de la planeación del desarrollo en el contexto de un proyecto de infraestructura vial en el municipio mencionado. Para este propósito, se emplean dos fuentes de información:

1. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021: Esta fuente proporciona información sobre los elementos organizacionales, institucionales y la satisfacción de los individuos con respecto a la prestación de servicios por parte del municipio.
2. Entrevistas estructuradas al personal de la administración local: Se llevan a cabo 5 entrevistas a directores de las áreas administrativas de: obras públicas, tesorería municipal, catastro y la comisión de agua y alcantarillado, quienes estuvieron involucrados en el proyecto de la unidad médica.

El análisis se centra en la planeación del desarrollo y su relación con el proyecto de pavimentación para conectar la nueva unidad médica familiar con la población. Se identifican limitaciones en la planeación del desarrollo, relacionadas con elementos políticos, institucionales, organizacionales y económicos. Estas limitaciones afectan la capacidad del gobierno para modernizar la infraestructura vial de calidad, especialmente en el contexto de los servicios de salud.

En última instancia, el análisis resalta la importancia del gobierno subnacional en la contribución a los resultados municipales, estatales y federales en el marco de la planeación del desarrollo. Se enfatiza que la infraestructura vial es una parte crucial de las estrategias gubernamentales prioritarias para el período 2020-2024.

#### ***3.1. Marco explicativo***

En este apartado se esbozan los instrumentos y técnicas que permiten recolectar la información necesaria para contrastar las aproximaciones teóricas respecto al tema de implementación de las decisiones gubernamentales en el marco del eje 5 "Municipio con Desarrollo Sostenible," con un enfoque específico en el objetivo estratégico 5.4: desarrollo urbano y obra pública municipal sostenible. Este análisis se centra en el proyecto de pavimentación de la Unidad Médica Familiar No. 26, ubicada en el municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.

Las fuentes mencionadas anteriormente, es decir, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales 2021 y la aplicación de entrevistas estructuradas a los actores estratégicos de este proyecto, son fundamentales para percibir la validez del proyecto y su contribución al logro de los objetivos establecidos en la planificación 2020-2024 de este gobierno municipal.

A continuación, se retoma el planteamiento específico de este proyecto terminal a través de la matriz de congruencia, que se muestra a continuación. Esta matriz señala los principales elementos perseguidos por este proyecto, sus implicaciones y categorías de análisis que resultan útiles para profundizar en la comprensión del proyecto de desarrollo municipal, detalla las características y enfoques que este documento utiliza para abordar el fenómeno analizado y los efectos que emergen de la práctica de obras públicas que benefician a la población de Mixquiahuala, ya sea en función del bien común o como una decisión política que otorga beneficios a elites específicas detrás de un velo de bienestar social.

Finalmente, con base en este bosquejo la identificación los criterios precedentes dentro del aparato del Estado en particular en la sección regional muestra que los pilares de la gestión se encuentran ajenos a la con textualidad, tal como lo señalan Arellano y Carrillo (2023):

obedecen a juicios casuísticos de la acción institucional a nivel federal con objetivos alejados de la dinámica poblacional y económica a nivel regional; al no existir criterios que consideren los sistemas naturales, socioeconómicos, culturales, urbanos y ambientales con una perspectiva integradora, se seguirá fomentando la fragmentación territorial desde la planeación sectorial (p.22).

Con base en esta definición la identificación de los principales obstáculos establece una labor administrativa que fomenta salir del paso a partir del desarrollo de prácticas rutinarias, leyes definidas, reorientando los objetivos, así como los escenarios de rotación y postulación de personal temporal para llevar las actividades rutinarias del quehacer municipal.

Como se aprecia en la *tabla 1*, la base explicativa de este proyecto de intervención hace referencia a cuatro principales categorías de análisis que determinan las condiciones

que limitan la adecuada conducción de la planeación del desarrollo en Mixquiahuala de Juárez durante este período. Es importante destacar que estas categorías se seleccionaron a partir de la percepción de este caso en particular, debido al proceso de transacción entre la propuesta elaborada y el ejercicio de recursos otorgado por el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Esto significa que la elección de estas categorías no implica una generalización sobre la desconexión entre la planeación del desarrollo y el proyecto de intervención del municipio. Más bien, representa un enfoque útil para comprender cómo funciona la gestión local y cuáles son los mecanismos utilizados para colaborar en la obtención de resultados. En resumen, a lo largo de este tercer capítulo, se retoma la percepción del proceso de construcción de la pavimentación de la Unidad Médica Familiar en relación con la población derechohabiente y la población en general que busca la atención de los servicios médicos en esta región.

Este enfoque se basa en un esquema de proximidad diseñado para abordar la problemática en la prestación de servicios de salud en la zona del Valle del Mezquital, una necesidad prioritaria durante años que fue pasada por alto por gobiernos anteriores. La promesa de recuperar la unidad médica beneficiará a 27,952 habitantes, brindando servicios de medicina familiar, enfermería especializada, estomatología, atención médica continua, farmacia, almacén y soporte técnico. Esto se traducirá en un mejor desarrollo local y en la capacidad de satisfacer la demanda de atención médica digna.

Por otro lado, la intención de establecer la infraestructura vial que conecte el centro de salud con la población responde a la capacidad de actuación de la administración local en cuestiones de salud pública y desarrollo de infraestructura relevante para la población, en consonancia con los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2023.

### *3.1.1. Unidad de análisis*

Según Güereca (2016), la unidad de análisis se refiere al fenómeno o proceso que se desea analizar, y esta elección tiene un impacto significativo en la selección de la unidad de observación y en la implementación de diversas técnicas durante las fases de conducción y análisis (p. 109). En este proyecto terminal, el objeto de estudio se centra en el proceso de construcción (ejecución) de la pavimentación asfáltica en el acceso a la Unidad Médica Familiar No. 26 del Instituto Médico del Seguro Social (IMSS), ubicada en la sexta demarcación del municipio de Mixquiahuala de Juárez, que estuvo a cargo de la Dirección de Obras Públicas.

Este proceso de construcción comenzó a planificarse en 2020 y se completó en noviembre de 2022. Las limitaciones de este proyecto terminal acotan el análisis a un área específica, la Dirección de Obras Públicas, una entidad adscrita a la administración pública local. Esta dirección se enfoca en el desarrollo de proyectos, construcción y mantenimiento de infraestructura pública del municipio con el propósito de promover el desarrollo urbano, el uso del suelo, los asentamientos humanos y los ordenamientos territoriales. Estas actividades contribuyen al desarrollo local al facilitar la construcción de vialidades que conectan al municipio con rutas de transporte, distribución y promoción del orden local.

La gestión de obras públicas plantea desafíos para los gobiernos, ya que requiere conocimientos técnicos especializados para comprender el marco regulatorio vigente, así como para garantizar la correcta utilización de los recursos "públicos" en la ejecución de obras. En palabras de Coll y López (2020), la obra pública comprende una serie de edificaciones, mobiliario, equipamiento e infraestructuras que un gobierno construye y promueve en un territorio para uso común de sus ciudadanos.

Esta obra pública se financia en gran parte con recursos públicos, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se utiliza para financiar obras y acciones sociales que mejoren la calidad de vida de comunidades en situaciones de rezago social, mediante la provisión de infraestructura y servicios básicos que contribuyan al desarrollo de estas comunidades.

Para Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, un municipio situado en la zona del Valle del Mezquital y catalogado como semiurbano, la comunicación con las principales zonas comerciales y el desarrollo urbano es un desafío importante. En este contexto, la ampliación de la cobertura de salud y la construcción de una nueva unidad médica familiar se consideran esenciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes y los municipios circundantes. La ubicación estratégica de Mixquiahuala de Juárez en el Estado de Hidalgo, conocido como "el granero de Hidalgo", debido a su producción agrícola, es fundamental para la estabilidad económica de la región.



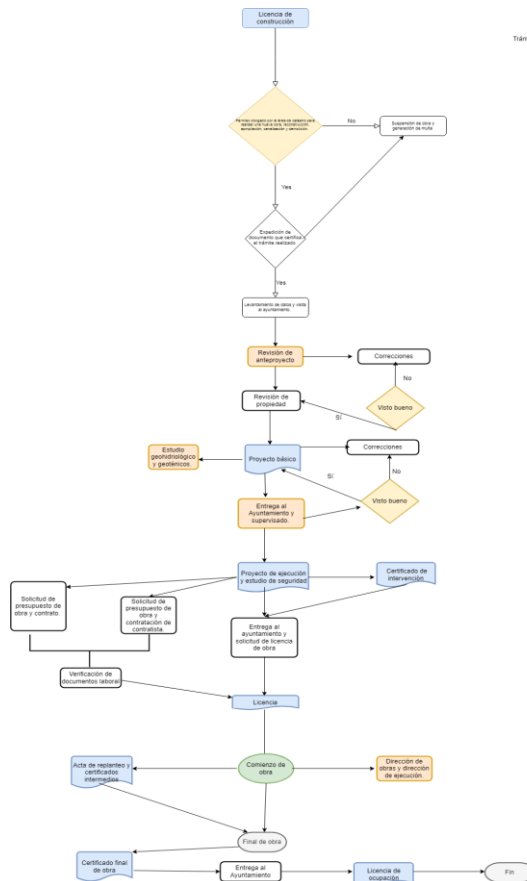
El desarrollo de la construcción de esta unidad médica familiar se inicia con la obtención de una licencia de construcción, un permiso administrativo que otorga la autorización previa para la realización de obras públicas y privadas. Este permiso establece un plazo para llevar a cabo la construcción y puede incluir actividades como ampliación, remodelación, demolición y construcción nueva. Laferriere (2009) señala que el permiso de construcción es una manifestación del poder de la administración y su facultad para autorizar o rechazar la edificación de una construcción en un territorio.

El proceso de obtención de una licencia de obras públicas implica una serie de pasos que incluyen el estudio del subsuelo, geohidrológico y la factibilidad del espacio para la construcción. Se evalúa el tipo de suelo y su viabilidad para la construcción. En este contexto, se propone un procedimiento que categoriza el tipo de suelo y su idoneidad para la construcción.

Este análisis resalta la importancia de la gestión de obras públicas en el desarrollo local y la necesidad de cumplir con requisitos y regulaciones específicas para llevar a cabo proyectos de construcción con éxito. A partir del seguimiento y apego a la normatividad en la materia de los protocolos y lineamientos que deben contener las obras para el uso efectivo del suelo y su impacto en el medio ambiente.

**Figura 3**

*Trámite de Licencia de construcción y prestación de servicios profesionales.*



**Fuente:** Extraído de Bombarely (2013) Diagrama del proceso de solicitud de licencia de obras y servicios profesionales.

Esta *figura 3*<sup>13</sup> muestra un proceso esquemático claramente definido donde los interventores del proceso de autorización realizan una reflexión continua del documento administrativo de emisión, bajo una conducción de realizar el debido proceso y generar evidencia de los elementos que dieron origen al permiso otorgado. En contraste, la implementación de este proceso determinado de gestión en el quehacer del municipio de Mixquiahuala de Juárez, es distinto debido a una serie de anomalías y fuerzas de poder que modifican la acentuación de buenas prácticas en la inserción del trámite inicial de obras.

Tal como muestra la *figura 2* la resiliencia de presencia de delegación de actividades y falta de claridad en la existencia de manuales de procedimientos para realizar este proceso, es inexistente sumado a la inexistencia de mecanismos digitales para efectuar el trámite; cabe mencionar que algunos municipios como Pachuca y Zimapán, este último ha determinado en las bases esenciales de la prestación del servicio en la plataforma digital, con el desglose de gastos, tipología de obra, área de pago, requisitos, vigencia, tiempo de respuesta, inspección y supervisión para llevar a buen término la solicitud.

Mientras, en este municipio la requisición de información se encuentra aislada de los mecanismos digitales y la única vía de acceso es a través de la asistencia a la dirección correspondiente de catastro quienes realizarán el trámite correspondiente, para el diagnóstico de la protección civil, subdirección de desarrollo urbano y territorial y catastro. Aunque en este caso particular la delegación plena del ejercicio la realiza la dirección de catastro, según el reglamento de construcciones (2005), capítulo De las manifestaciones de la construcción art. 47 señala que “Para ejecutar obras o instalaciones públicas y privadas, será necesario obtener la licencia de construcción expedida por el director de Desarrollo Urbano” (p.57).

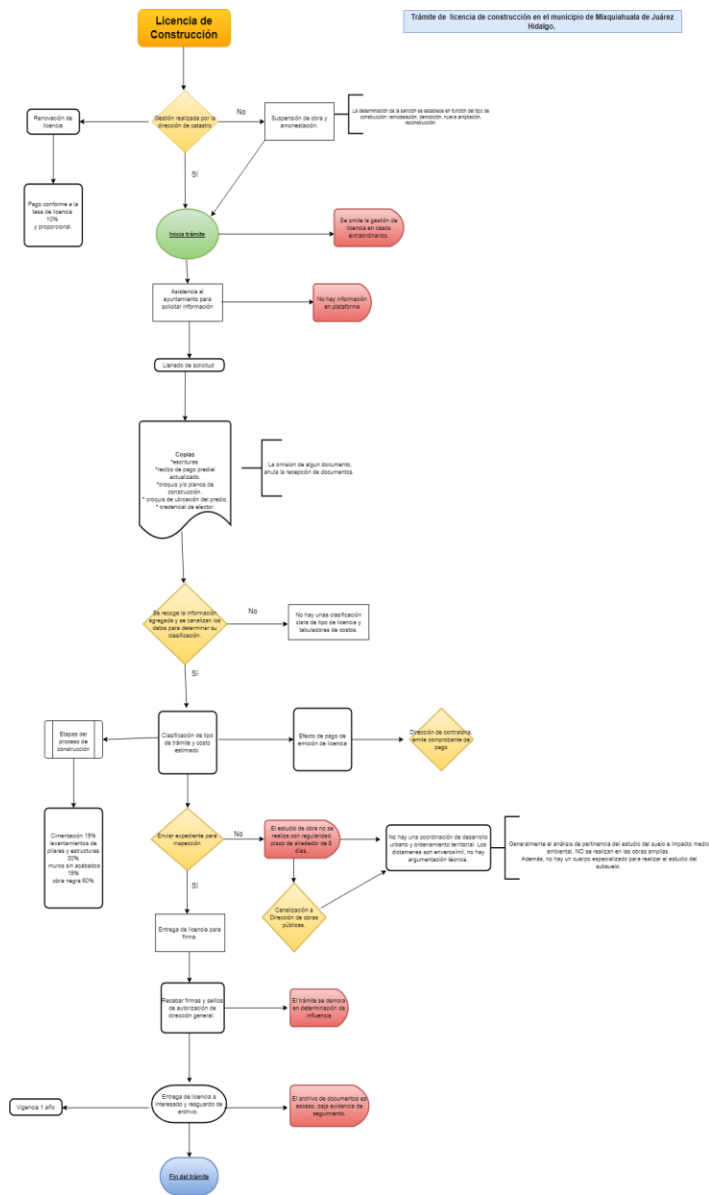
Es decir, es de suma importancia la preponderancia de la dirección de obras públicas en este ejercicio. No obstante, la realización de este esquema es inconcluso, porque en obras de tamaño superior, la omisión de estas implica un retraso en las actividades consecutivas; como es el caso de la ampliación de la unidad médica, la cual se consideró un “elefante blanco” por la demora de instauración de la clínica, pues desde 2020 se planeaba gestionar su construcción y debido a efectos externos su ejecución concluyó en noviembre de 2022. No obstante, retomando la propuesta inicial se muestra el ejercicio de promoción de licencias de construcción vigentes en este contexto, para valorar el sistema de desfase con este requisito.

---

<sup>13</sup> Para mayor visualización consultar el **anexo 8** proceso de trámite de licencia para la construcción y prestación de servicios.

**Figura 4**

*Trámite de licencia de construcción de obra para el municipio de Mixquiahuala de Juárez, 2023.*



**Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, como hemos podido observar en este apartado la distorsión de la constitución de obras públicas desde el inicio del procedimiento presenta una serie de elementos que dificultan el adecuado desarrollo de gestión. Sin embargo, esta fuerza no se identifica en este requisito, al contrario, prolifera en todo el ciclo de práctica, en el siguiente apartado se retoma la inserción de los elementos constructivos que desfavorecen la planeación del desarrollo y la búsqueda de resultados efectivos.

### *3.1.2. Valoración del plan municipal Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo*

Para analizar los principales hallazgos obtenidos del estudio de la planeación del desarrollo local en el caso de la pavimentación de la Unidad Médica Familiar #6 del IMSS en Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, es esencial abordar diversas categorías que influyen en el proceso. Estas categorías incluyen aspectos institucionales, organizacionales, juegos de implementación y la ambición política detrás de la implementación de políticas públicas.

En este contexto, examinaremos cómo las estructuras institucionales, a través de leyes y regulaciones, han impactado la ejecución del proyecto de pavimentación. También, analizaremos las dinámicas organizacionales que han intervenido en el proceso, incluyendo la coordinación entre diferentes actores y entidades involucradas.

Además, se explorarán los juegos de implementación, que se refieren a las estrategias y tácticas utilizadas por los actores relevantes para influir en el desarrollo del proyecto, y cómo estas han afectado sus resultados. Por último, no podemos pasar por alto la ambición política, es decir, la voluntad y compromiso de los responsables políticos en la implementación de esta acción pública específica.

Este análisis integral nos permitirá comprender los desafíos y oportunidades que surgieron en la planeación del desarrollo local en el caso de la pavimentación de la Unidad Médica Familiar #6 del IMSS en Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, y cómo estas categorías influyeron en su ejecución. En este apartado se recuperan los principales hallazgos de la aplicación de entrevistas a actores clave del proceso que destaca las direcciones de obras públicas, tesorería y catastro a fin de identificar los actores más importantes dentro de este procedimiento y los obstáculos que redefinieron la trayectoria del proyecto, así como su asociación con las categorías establecidas en este estudio, en las siguientes líneas se plasman los resultados e inconsistencias encontradas.

### *3.2. Entre el proyecto inicial y la realidad de la implementación*

El proyecto de gestión local inicia como una intención asociada a buscar de un proceso de cambio en las condiciones de la colectividad de un determinado territorio, a partir del despliegue de una serie de decisiones tomadas por medio de una valoración argumentativa que intenta maximizar los beneficios de los planes que emanan de los actores políticos. Con base en una aproximación que muestra una técnica continua de lineamientos, estrategias y parámetros que permiten reproducir la buena gestión.

Aunque la utopía de focalizar la mejor administración es una aspiración superficial, que los gobiernos emplean para buscar el voto de la población, la experiencia indica los desastres de un diseño ambicioso que puede generar fracturas importantes en el desarrollo de las actividades habituales de los gobiernos. Para este efecto, los gobiernos locales son uno de los principales órdenes vulnerables en la apreciación de la proyección nacional, bajo el enfoque de una entidad informativa, pero no protagonista en los principales obstáculos que los gobiernos han considerado para el rumbo del progreso social, plasmado en los ejes rectores que a su vez despliega una serie de objetivos, actividades, metas y ponderaciones para conocer el progreso del gobierno en la planeación nacional.

Sin embargo, esta concepción declina en la transformación de las acciones operativas de un entorno multifactorial, donde las capacidades, conocimiento, definición de funciones, organigrama, personal, compromiso entre los actores y comunicación son algunos de los elementos presentes en la metamorfosis de una planificación. Como se ha mencionado en estas secciones anteriores existe una amplia variedad de categorías que sesgan la adecuada gestión de las tareas administrativas dentro de los municipios.

Estas inconsistencias permiten connotar que estos elementos son propios de un sistema adoctrinado por la apatía, falta de insumos, motivaciones y desconocimiento de funciones y de la planificación del desarrollo, aunado a que el deseo político de obtener espacios de poder ha dejado una larga brecha que muestra el desencanto de la población a al gobierno.

Es así que bajo estos elementos en los siguientes capítulos se profundiza en los principales hallazgos obtenidos de la aplicación de entrevista a los mandos superiores que se encuentran vigentes en la administración, así como los burócratas de ventanilla que ejecutan las decisiones establecidas para el funcionamiento del municipio y su acercamiento con la población.

### *3.2.1. Principales hallazgos*

Inicialmente el acercamiento con la Administración actual se presenta como un requisito indispensable para contrastar la información y la con textualidad local, con el objetivo de asociar los elementos de estudio con este fenómeno. En este sentido el primer acercamiento se realiza a través de petición (*anexo 1*) para realizar el trabajo de campo que emplea el uso de entrevistas estructuradas.

Este instrumentos se encuentra distribuido en 6 secciones: información general, proceso de planeación, análisis institucional (coercitivo, mimético y normativo), análisis organizacional, volición política y juego de implementación (recurso- financiamiento) para la gestión de la obra pública de pavimentación que conecta a los derechohabientes y la clima médica #26 del IMSS (*anexo 2*) a partir del aumento en la demanda del servicio de

salud que identificó el Instituto Mexicano del Seguro Social para la ampliación de esta unidad.

A partir de esta connotación, el énfasis por ubicar la instancia de salud, estableció una comunicación con el ayuntamiento para solicitar el apoyo correspondiente para establecer los medios de comunicación y traslado efectivo de los usuarios a la clínica #26 lo cual beneficiaría a los municipios de: Mixquiahuala de Juárez, Progreso, Francisco I. Madero, Tezontepec de Aldama y Tlahuelilpan, con la instalación de una clínica especializada para la atención oportuna de la población.

Ahora bien, una cuestión importante que detona la pertinencia de ubicación en el municipio emana de la exposición por donación de este territorio para la construcción de esta instancia. Por su parte, un dato a destacar es que en anteriores administraciones se consideraba esta zona geográfica de 6,213.5 m<sup>2</sup> sería empleada para la instalación de una unidad deportiva como parte de las actividades del proyecto de

No obstante, al término de esta administración la rotación de poder generó la inserción de la unidad médica como la ubicación más adecuada para estos fines de clínica, ubicada en boulevard paseo del agrarismo #92 interior. 12 séptima demarcación a la altura de la carretera Mixquiahuala-Tula km 1.4, donde esta ubicación estratégica permite a los usuarios transitar entre los municipios aledaños para la atención oportuna.

En otro orden de ideas esta contextualización es importante de resaltar debido a que los elementos suscitados con antelación forman parte del parteaguas que constituye la visión de un gobierno que promueve la planificación participativa en el discurso recurrente, pero en la operación de la arquitectura municipal obedece a una anarquía organizada<sup>14</sup>.

Al respecto Quiroga (2010) señala “existe una creciente conciencia del rol constructivo del desorden, la no linealidad, la autoorganización, y en la que se cuestiona el tiempo y el sujeto, la historicidad tiene una participación activa en la comprensión de las organizaciones y la planificación” (p.1). A partir de esta apreciación la dinámica de operación de los gobiernos locales muestra que la planificación es un acto simbólico que los hacedores de poder incitan como mecanismo consultivo, aunque desasociado con las características propias de los gobiernos.

Ahora bien, en el marco de las sesiones del guión de entrevista se muestra que la asignación de la construcción de la clínica, se realizó a partir de la instrucción del Presidente municipal en turno del período diciembre 2020- enero 2023, Dr. José Ramón Amieva Gálvez quien percibe un oficio por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social para la solicitud de apoyo de pavimentación de acceso a la ampliación de la unidad médica

---

<sup>14</sup> Término que desarrollan Cohen, March y Olsen (2011) para hacer referencia a las organizaciones que operan bajo términos endebles, complejas, ambiguas y contenciosas.

familiar núm.26 cuyo valor impacta en los indicadores del eje 5, objetivo estratégico 5.1 así como en materia de salud del plan municipal 2020-2024.

Sin embargo, realizando la indagatoria correspondiente y la revisión del documento en cuestión se sitúan un diseño participativo en donde se solicitó el apoyo de los delegados de las 32 localidades que constituyen el municipio para realizar la recolección de ideas y propuestas por parte de la población en relación a los problemas prioritarios del municipio, así como del empleo de mecanismos digitales para plasmar esta requisición. Un dato importante, de este segmento es que no hay evidencia que permita acreditar la inserción del locus de iniciativa<sup>15</sup> en un documento importante como la planeación.

Por su parte, parte de las preguntas generales del instrumento configuraban la percepción de los entrevistados y su valoración de la planificación, como eje fundamental de la gestión pública, en primera instancia la entrevistada: AKBC<sup>16</sup> refiere que la planeación es un instrumento indispensable que los gobiernos deben desarrollar, para realizar el conjunto de actividades que contribuya al desarrollo local; pese a ello no hay una sub-área dentro de la dirección de obras públicas que brinde a los servidores públicos en términos de capacitación, supervisión, inclusión en el proceso de decisión y mecanismo de seguimiento para el desempeño de sus funciones.

Únicamente la recepción de solicitudes por parte del ejecutivo se realiza con la recepción a los directores de área y a su vez son delegadas a las áreas operativas quienes deben realizar una interpretación de los requerimientos y cumplir a cabalidad las funciones; groso modo “sacar la chamba”<sup>17</sup> y apoyar a las áreas que lo requieren en los términos solicitados, disponibilidad del personal, así como el cumplimiento de los plazos establecidos por la norma establecida.

Según García (2010) la planificación es una herramienta útil que requiere del conjunto de voluntades, esfuerzos, talentos y un alto compromiso por parte de los funcionarios para conducir esta ruta crítica. Esto da indicio que la planificación no se realiza con base en una promoción incluyente, debido a que obedece instrucciones de otras instituciones durante el “apoyo” a actividades que no fueron habilitadas previamente.

Además de acuerdo con la deserción del Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal contrapone la capacitación continua de los servidores públicos en el tema para impulsar la agenda municipalista hidalguense, por medio de la oferta de capacitaciones institucionales a las autoridades municipales para fortalecer el quehacer municipal. Sin

---

<sup>15</sup> Término que señala Brinkerhoff (2000) para hacer referencia a la iniciativa de inclusión que genera redes de decisión inclusiva.

<sup>16</sup> Número de folio que expresa la nomenclatura de los entrevistados, para la protección de su identidad debido a circunstancias laborales. Entrevistada núm. 1, adscrita al área de obras públicas.

<sup>17</sup> Expresión empleada por la Subdirectora de la Dirección de obras públicas para hacer referencia al trabajo administrativo excesivo que realiza el área pese a no contar con el capital humano para realizar sus funciones.

embargo, la valoración de los burócratas de calle es que únicamente un grupo selecto asiste a estas capacitaciones, mientras desplaza el reconocimiento de los mandos operativos.

Por otro lado, el diseño de planificación de acuerdo con el documento aprobado por el municipio sitúa la elaboración de un proyecto inclusivo que estuvo enfocado en tres dimensiones importantes: agenda 2030 (ODS), contexto local, contexto actual y proyección. Para ello, el municipio solicitó el apoyo específico de un grupo que realizó la configuración del documento. Tal como lo señala el Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024 donde participaron: Psd. Arq. Urb. Iris Priscila Moctezuma Gálvez, Lic. José Alberto Cruz Zamorano y C. Luis Roberto Hernández Bautista, cuya participación integra el documento presentado y autorizado por el Congreso Local al inicio del período del Dr. José Ramón Amieva Gálvez.

No obstante, la evidencia disponible no es suficiente para respaldar este ejercicio, ya que, al solicitar información, se evidencia un desconocimiento al respecto. Ahora bien, el entrevistado: JLOR<sup>18</sup> hace referencia al concepto de planificación, como un elemento ajeno, poco socializado en las dependencias de la administración actual; además indica que la falta de planificación es un problema recurrente en los municipios.

Sin embargo, es un elemento indispensable que permite obtener control e indicadores para su medición. Por su parte, el gran problema cuando no hay planeación es que cuando nosotros ingresamos, llegó el día 15 de diciembre del año no había una planeación definida, por parte del presidente y menos de las áreas administrativas. Desde la óptica de Gómez (2005) este instrumento es indispensable para los gobiernos ya que a través de este documento se organiza el quehacer gubernamental durante los cuatro años de gestión de un gobierno subnacional.

Pese a ello, JLOR destaca que para 2021 la administración trabajó con un presupuesto que ya estaba armado, por regla cada presupuesto se debe aprobar en diciembre, bajo un presupuesto definido. Pese a contar un pronóstico, planes y proyectos tienen un presupuesto asignado, que se convierte en un problema porque no hay libertad para decidir. En relación con esta aprehensión, Pardo. Dussauge, M., Cejudo, (2018) menciona que el proceso de implementación implica un análisis de los elementos estructurales, capacidad, recursos, intereses, beneficios y todas aquellas variables que no pueden estar necesariamente controladas, pero que inciden en el desarrollo de la política pública.

Además, la tentativa de una presupuestación definida, que puede generar controversias por la limitación para el curso de acción de la administración en la definición de qué planear, cómo y la distribución del recurso. Al respecto Santana (2012) menciona

---

<sup>18</sup> Entrevistador número tres adscritos al área de tesorería.



que el presupuesto municipal es un instrumento fundamental para la definición de actividades, medios y recursos a emplear de manera específica en el entorno municipalista.

Adicionalmente, desde la postura del entrevistado tres: BEM<sup>19</sup>, la expresión es similar, con respecto a la entrevistada inicial, ya que ambos sí bien consideran que la planificación es indispensable, el desconocimiento de esta ha dejado que la percepción se convierta en una cuestión errada para los directores de área y el personal que operativo.

Pollitt (2005) menciona que esta percepción representa un desafío desde la mirada de cómo abordar los problemas puesto que la estabilidad, adaptabilidad y tratamiento pueden contraponerse debido al desconocimiento de los funcionarios en sus distintos niveles. Como nota aclaratoria en esta primera aplicación los servidores entrevistados obedecen a la estructura organizacional de mandos superiores (directores de área) para comprender su captación de este documento.

Con respecto, a la planeación JLOR menciona que otro elemento recurrente que debilita la planificación es la falta de compromiso con el desarrollo, a partir de la participación de los regidores como contrapesos importantes que generan un ambiente contencioso en donde prevalecen sus intereses particulares como el incremento en un 47% de su salario para 2022, sobre el margen del bienestar social, esto conjunto a una abstención de la aprobación de la planificación y actividades de gestión en las diferentes áreas administrativas, para 2022 donde se adaptó el uso extraordinario del presupuesto del año anterior.

En palabras de Charry (2023) “la planificación es una decisión política que influye en el desarrollo del país” (p.149). Es decir, el problema de este tema es la falta de coordinación entre los actores, para generar la comunicación y los elementos necesarios para la aprobación de actividades, presupuesto y proyecciones de acción; aunque esta postura flaquea por la presencia de la utilidad personal.

Además, Llovera (2009) considera que “no es un tema de falta de planeación, es un tema de carencia de voluntad política de parte de los gobernantes y tomadores de decisiones”(secc.8).Donde estas confrontaciones principalmente afectan la operatividad y la capacidad de los gobiernos para actuar; además como señala la entrevistadora número la temporalidad es otro tema que configura una escala precaria para lograr un avance significativo, aunque a pesar de este encuentro, los beneficios de esta obra promueven un aprovechamiento continuo para los usuarios, el comercio, transporte y el desarrollo de la región, cuyas acciones concretas forman parte del fortalecimiento de la planificación.

Considerando esto, el estudio que realiza Máttar y Cuervo (2017) para el estudio de la planeación en México en el Estado de Jalisco menciona que dentro de las cinco

---

<sup>19</sup> Entrevistado número tres, adscrito al área de obras públicas forma parte del área técnica del área, bajo régimen de contratación por contrato cada seis meses.

categorías de análisis se encuentra la politemporalidad que indica la temporalidad estudios y eventos previos de un proceso transformador como la planificación que se encuentra como un proyecto inconcluso por la limitación de plazos para realizar más actividades.

En este sentido, la exposición de esta obra emana de un oficio dirigido al presidente municipal de este período 2020-2023, proveniente del titular operativo del Instituto Mexicano del Seguro Social José Luis Aranza Aguilar, cuya exposición de motivos señala la colaboración de la Dirección de Obras Públicas para constituir la pavimentación de la clínica, con el propósito de mejorar el acceso a los derechohabientes y a la población a esta unidad médica especializada.

Este acercamiento se socializa con el área respectiva para la priorización del expediente por parte de la unidad técnica de obras públicas para su seguimiento continuo, donde se aglutina el expediente y se envía al gobierno del Estado para su revisión, aprobación y emisión de recurso. Este sentido de multiescalaridad de que planeta Mattar y Cuevas (2017) inserta la participación de multiactores como un elemento constante en las decisiones de los gobiernos; donde la incógnita de esta acción yace en la capacidad para moldear una red de decisión fluida para el funcionamiento del proyecto.

Otro rasgo importante que se observa en este caso proviene del desgaste de esta relación, donde debido a una serie de observaciones en materia de los materiales de asfalto, agua entre otros aplazaron la aprobación del expediente, por alrededor de ocho meses que de conformidad con la subdirectora de obras públicas, fueron mínimas aunque ampliaron consistentemente el plazo de ejecución, sumado a la contienda electoral para la renovación de gobernador del Estado la ley marca la suspensión de actividades que pueden influir o redefinir el voto de la población, encauzaron la proliferación de una temporalidad más extensa de lo previsto, para la continuidad del proceso de licitación por invitación de cuando menos 3 participantes y ejecución del recurso.

Ahora bien, otro aspecto relevante de este contexto es que para el financiamiento del mismo se solicitó la presupuestación del fondo de aportaciones para la infraestructura social, para el costeo de este proyecto el cual tuvo un costo de alrededor \$1,718,745.38 pesos IVA incluido, donde la empresa beneficiaria se encontraba a cargo de la C. María Araceli Vargas Zarco quienes cuentan con los requisitos formales que solicita la ley para el desarrollo de las actividades de obra pública: pertenencia y registro al sistema de contratistas del Estado, vigencia de derechos económicos para solventar gastos y no haber obtenido ninguna observación reciente por parte del Estado.

Bajo esta serie de requisitos y el entramado técnico, mediático que significa esta proyección, la puesta en marcha estuvo marcada por algunos elementos externos que influyeron en la apertura y cierre de esta obra durante el período agosto- noviembre 2023, bajo el liderazgo de esta administración. Esto reafirma la postura de Portocarrero (2017):

cuando se gana un proyecto surgen emociones como euforia optimismo y confianza excesiva, que se apoderan de los administradores y de los diferentes grupos de trabajo dentro de la constructora, provocando una actitud que hace que todos los participantes operen bajo el indicio de que el proyecto se desarrollará de acuerdo a los presupuestos, estimaciones y fechas de terminación planeados (p.25).

En este sentido, la entrevistada realiza un aporte suscitó en relación al apego a la normatividad para realizar estos procedimientos con base en el marco referencial a nivel federal y estatal, lo cual señala “son normas que no sé modifican mucho en los contextos, al contrario, la administración no sé saca las cosas de la mano para ejercer sus atribuciones”. Este elemento específicamente relaciona con la tendencia paternalista que caracteriza a los gobiernos regionales de los cuales refieren Vega (2022) al señalar que no existe una plena autonomía de decisión y operación por parte de estos gobiernos.

Sumado a ello, la subyugación de obtener el financiamiento para los años posteriores es otro elemento que puede mermar la capacidad de autonomía de gestión; aunque los entrevistados ratifican la importancia de generar espacios más flexibles, desde el órgano de control y efectividad del ejercicio de autonomía otorgada a la municipalidad con base en la ley, las proyecciones disminuyen en la medida en que el financiamiento es asociado con la alineación a los lineamientos superiores.

Se debe agregar que bajo la consideración de Bardach (1977) la aplicación de cualquier estrategia implica una relación compleja e interrelacionada con muchos niveles e individuos que participan. En este caso la planeación y la gestión de obra pública no es la excepción, como se ha referido en las líneas anteriores se citó la falta de comunicación genera un desvinculó entre la proyección y operación de este curso de acción.

En este sentido, Aguilar (2003) menciona que “la desorganización de las agencias, la impropiedad, rutinas, los procedimientos, la incompetitividad técnica o apatía de los agentes, los vicios morales rodean el desempeño “(p.33). Es decir, la administración de lograr contrarrestar estos elementos en la medida de lo posible con el acompañamiento y pertenencia que genera el equipo de trabajo, bajo el funcionamiento de sacar adelante el trabajo.

Con base en esta lógica dentro de la percepción del análisis organizacional e institucional se muestra que sí bien, de acuerdo con el área de obras públicas existe un apego a la normativa vigente específicamente en materia de obra pública, licitación, recurso y auditorías, la efectividad de este conocimiento pleno de la ley es muy ambiguo, debido a

que el entrevistador: JLOR menciona el desconocimiento de la norma general de la planeación del desarrollo, además de las leyes secundarias que invitan a las instituciones y gobiernos a elaborar una planificación basada en resultados. Esto significa, que la transferencia del institucionalismo coercitivo, bajo la concentración de ejes de desarrollo, es una cuestión inherente en esta tipología del gobierno.

En ese orden de ideas, únicamente en el área de tesorería se ha fomentado la incorporación de los mecanismos de inclusión para personas discapacitadas, lenguaje indígena y diversidad cultural, dentro del ejercicio de sus funciones; donde nuevamente los gobiernos superiores han incursionado en el tema. Además, no omito señalar que parte del desglose de ejes de la planeación particulariza la inclusión, bajo la política de no dejar a nadie atrás para definir un rumbo colaborativo continuo.

Este evento es de suma importancia, porque a través de esta imitación que realizan se pueden identificar los desafíos que emanan de un pronóstico, que sí bien marca la pauta para modernizar a la administración la complejidad de adaptar estos patrones puede encaminar a un proceso de resistencia de los servidores públicos de antaño que tienen una visión errada de esta aproximación.

A manera de ejemplo se presentan las siguientes tablas temáticas (3,4,5 y 6) se recuperan la estructura y composición de la administración municipal, así como de las áreas de obras públicas, catastro y tesorería para señalar la presencia de recursos humanos adscritos bajo la connotación de sindicalizados y donde su gremio les ostenta a marcar inflexibilidad en los procesos que realizan como mecanismo de presión y sesgo a los procedimientos.

De acuerdo con la *Tabla 3* composición de la administración se estructura por área, muestra que por lo menos en lo que va de la gestión, se han presentado rotación de personal de alrededor de 16 áreas, las cuales con base en esta redefinición debe adoptar nuevas prioridades y elementos de utilidad para el manejo de los asuntos de su competencia. Estos elementos son relevantes a modo de comprender la lógica de funcionamiento de la administración.

Al respecto, Cruz, Lugo y Cárdenas (2021) señalan que conocer el institucionalismo es una forma que permite conocer cómo se estructura, organiza y funciona; a partir de las reglas, normas, procedimientos para atender las necesidades. Esto moldea un modelo adaptativo que representa un desafío para los directores, quienes en 2023 redefinieron las actividades a inicios de junio de ese año tras la separación del cargo solicitada por el Dr. José Ramón Amieva Gálvez, quien hasta ese momento ostentaba el título de presidente municipal, solicitó licencia para registrarse como apoyo al proyecto de Morena para la presidencia de la República.

Estos elementos, sumado a los antecesores postularon un enfoque de resistencia en el cabildo y la organización, a pesar ello la continuidad de la administración se realiza bajo el liderazgo del Mtro. Jonattan Álvarez Cruz como a continuación se muestra y con fundamento en el marco de la ley, principalmente de la ley orgánica de la administración municipal las funciones, actividades y medios para agilizar la prestación de servicios que a cada área le corresponde a través del tiempo.

**Tabla 3**

*Organización administrativa del municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2023*

<b>Dirección</b>	<b>Nombre</b>	<b>Estatus</b>	<b>Suplente</b>
<b>Presidente Municipal</b>	Dr. José Ramón Amieva Gálvez	2020-2023	Mtro. Jonattan Álvarez Cruz
<b>Secretario General Municipal</b>	Mtro. Jonattan Álvarez Cruz	2020-2023	Lic. Manuel López Pérez
<b>Oficial Mayor</b>	Mtro. Cristhian Martín Ortiz Escamilla	Vigente	
<b>Protección civil</b>	C. Victor Neria Orozco	2020-2021	C. Maricela Ortiz Martínez
<b>Ecología</b>	Manuel Flores Quijano	2020-2021	Arq. Lilia Julissa Olivares Calva
<b>Seguridad Pública y Tránsito</b>	Mtra. Mabel Azalia García Niño	2020-2022	Lic. Adriana Yamilet Salazar Márquez
<b>Desarrollo Social y Económico</b>	Mtra. Ana Bertha Díaz Gutiérrez	Vigente	
<b>Comunicación Social</b>	Abdali Rodriguez	2020-2022	Lic. Karla Paola Monroy Neria
<b>Registro Familiar</b>	Manuel López Pérez	Vigente	
<b>Tesorería</b>	L.A José Luis Olvera Reyes	Vigente	
<b>Reglamentos y espectáculos</b>	Romel Sánchez	2020-2022	Hugo Erick Arena Mera

<b>Síndico procurador</b>	Mtra. Susana Granados Escalante	Vigente	
<b>Obras Públicas</b>	Arq. Sandra Patricia Olguín Candelaria	2020-2022	Ing. Ana Karen Bautista Carranza (2022-2023)
			Ing. Julio César García Vázquez
<b>Oficial Mayor de la Asamblea</b>	Lic. María Gabina Serrano Calva	Vigente	
<b>Contraloría municipal</b>	L.A. Miguel Ángel AVECÍAS CORNEJO	Vigente	
<b>Reclutamiento</b>	Mtra. Leticia García Mera	Vigente	
<b>Oficial conciliador matutino</b>	Lic. Abigail Díaz Gress	Vigente	
<b>Oficial conciliador vespertino</b>	Lic. Edgar Yohari Trejo Cerón	Vigente	
<b>Comisión de Agua potable y alcantarillado</b>	Geovany de Jesús Ramírez	2020-2022	Juan Antonio de la Cruz Montufar
<b>Sistema DIF municipal</b>	Ivone Cerón Brito	2020-2022	Mtra. Sandra Itzel Vargas González
<b>Instancia municipal de la juventud</b>	Lic. Julissa Álvarez Urbano	Vigente	
<b>Instancia municipal de la mujer</b>	Lic. María Beatriz Rubio Ordaz	2020-2022	Daniela Yaritza Bernal Escobedo
<b>Catastro</b>	Juan Antonio de la Cruz Montufar	2020-2022	Arq. María de los Ángeles Álvarez Díaz

<b>Migración</b>	Mtra. Leticia García Mera	Vigente	
<b>Cultura</b>	Roberto Sotuyo Alamilla	Vigente	
<b>Turismo</b>	Aida Gálvez	2020-2022	Lic. María Beatriz Rubio Ordaz
<b>Deporte</b>	Iván Pérez Sánchez	Vigente	
<b>Rehabilitación</b>	Lic. Dulce Dayana Martínez Mendoza	Vigente	
<b>Educación</b>	Marcela del Valle Campos	2020-2022	Ivone Cerón Brito
<b>Transparencia</b>	Lic. Corina Escamilla Ríos	Vigente	
<b>Asesor jurídico</b>	Lic. Verónica Irais Godínez Noguez	Vigente	
<b>Informática</b>	Erick Van Guadalupe Hernández Hernández	Vigente	
<b>Planeación</b>	Psd. Arq. Urb. Iris Priscila Moctezuma	2020-2023	Lic. Rubén Alejandro Serrano García

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del sitio oficial del gobierno municipal. <http://www.mixquiahuala.gob.mx/pag/Direcciones.html>

En otro orden de ideas la conformación de los recursos humanos a nivel interino de las diferentes áreas opera bajo un mecanismo de contratación temporal que se ve sobrepasado por la presencia de los actores sindicalizados que emplean el conocimiento previo como una fuente de intercambio con el resto del equipo colaborativo.

Según Fairris (2007) los sindicatos son monopolio que buscan maximizar los beneficios de sus miembros, por medio del incremento salarial, por encima del sueldo que perciben algunos trabajadores no sindicalizados, además con base en la dimensión de poder que ostentan pueden afectar los resultados de los trabajadores y las empresas, ya que durante el proceso de negociación la voz se convierte en su principal aliado para demandar y nuevas oportunidades.

Donde en la *tabla 4* se muestra que el conjunto de actividades que realiza esta dirección se encuentra sobrevalorada en cuanto a la disponibilidad de acceder a

contrataciones de colaboradores o apoyo técnico especializado, debido a las restricciones de la asamblea y presupuesto para solicitar mayor apoyo operativo. Aunque los entrevistados del área destacan “tener la camiseta puesta” la demanda de trabajo convoca a una extensión del horario laboral frecuentemente, bajo salarios que son inconsistentes con las actividades que efectúan, estas inconsistencias marcan la pauta de la desmotivación a la cual refiere Morejón (2016) así como el reconocimiento de su labor para fortalecer el comportamiento e interiorización del proyecto con los individuos.

**Tabla 4**

*Composición administrativa del área de obras públicas correspondiente al período a 2023*

<b>Puesto</b>	<b>No.</b>	<b>Régimen de contratación</b>
Director de obras	1	Contrato temporal (6 meses)
Subdirectora	1	Contrato temporal (6 meses)
Residentes de obras	4	Temporal (renovación 6 meses)
Administrativos	6	Contrato indefinido (sindicalizados)
Piperos	8	Contrato indefinido (sindicalizados)
Topógrafos	3	Contratación temporal
Prestatarios de Servicio	4	Temporales sin percepción salarial

**Fuente:** Elaboración propia con base en información sustraída de la aplicación de entrevistas (anexo 2).

Sin embargo, sí no se cuentan con estas características el posible desvincular de actividades incrementa en la medida del proceso decisorio, según Blanco (2003) es necesario conocer nuestra realidad para que a partir de esta comprensión se determine la capacidad institucional de participación. Otro dato interesante dentro de esta área se encuentra en la constante sustitución de la dirección, ya que durante este período se han solicitado alrededor de 3 directivos quienes han establecido un modelo de trabajo interpersonal, poco socializado con los mandos operativos.

Esto significa que la redefinición constante de actividades según expresan los entrevistados ha intervenido en la solicitud de cambio de usuario en las principales plataformas del Estado para la solicitud de presupuesto para la apertura de obra, además la entrega a recepción de esta infraestructura muestra indicios de manejos inadecuados que ha incrementado el descontento de la población y el incremento de demandas por parte de



los delegados municipales quienes en repetidas ocasiones han expuesto esta falta de coordinación.

**Tabla 5**

*Estructura organizacional interna de la dirección de tesorería municipal actualizada a 2023*

<b>Puesto</b>	<b>No.</b>	<b>Régimen de contratación</b>
Director de tesorería	1	Contrato definido
Subdirectora	0	
Apoyo	4	Temporal (renovación 6 meses)
Administrativos	10	Contrato indefinido (sindicalizados)

**Fuente:** Elaboración propia con base en información sustraída de la aplicación de entrevistas (anexo 2).

Por su parte, el área de tesorería se encuentra constituida por 15 individuos, donde la mayoría de ellos pertenecen al régimen de sindicalizados, esta implicación como se ha mencionado anteriormente representa un desafío para los directores quienes, de acuerdo con su experiencia, aglomera una situación en la cual los servidores públicos bajo este estatus se niegan a realizar la actualización de las funciones y procedimientos.

Esto genera una disyuntiva donde en el caso particular del área derivó en el despido de dos personas adscritas al área, así como la pérdida de una plaza eventual por las redes de poder que emergen en este aspecto. A raíz de esta cuestión y ligado a las acepciones que realizan los autores como Deutsch (1971), Schneider y Welp (2011), Alacio (2019) y Brinkerhof (2000) quienes reconocen que el conocimiento de las redes de poder puede merman la operación de los puntos de acción.

Es decir, la transformación entre los “*forward mapping* y *backward mapping*” que nos señala Elmore como aquellos vacíos en donde la grieta de ilusión de los superiores jerárquicos se debilita en relación con la realidad de los operadores o burócratas de ventilla quienes cuentan con una trayectoria en el término y pueden moldear la información, restringirla o simplemente retraer los procesos, retrasando el cumplimiento cabal del cronograma de actividades.

**Tabla 6**

<b>Puesto</b>	<b>No.</b>	<b>Régimen de contratación</b>
Directora de catastro	1	Contrato temporal (6 meses)
Subdirectora	0	
Administrativos	3	Contrato indefinido (sindicalizados)

**Fuente:** Elaboración propia con base en información sustraída de la aplicación de entrevistas (anexo 2).

Pese a ello, un dato destacable de acuerdo con el personal de catastro se identifica que realizan funciones de competencia del área de tesorería, relacionado con la recaudación, traslado de dominio y dictámenes en materia territorial que son propuestos por el pago de este en la instancia mencionada. Esto nos da muestra que pese a operar “con base en la ley” la práctica y conocimiento de los funcionarios, así como la delimitación de las atribuciones o la correlación de trabajo colaborativo han entablado un entorno difuso en las actividades; además de constantes confrontaciones entre los titulares.

Esta lógica de funcionamiento muestra que la visión de fortalecer políticas de buena fe, responsabilidad, economía y transparencia” (Portocarrero,2017, p.30). Es una aspiración que pocos municipios logran establecer; pese a las intenciones o deseos de los participantes por formar parte de esta institución, la designación de puestos se compone principalmente en personal: temporal, eventual, sindicalizados y honorarios la dirección de catastro opera únicamente con 4 auxiliares administrativos y un director de área quién debe de amplificar sus atribuciones, ya que los compañeros del área deben seguir los lineamientos del sindicato.

Pese a todos y cada uno de los elementos expuestos las categorías mencionadas se encuentran presentes desde diferentes posturas, aunque hay que señalar que el presupuesto: no fue significativamente un detonante director que obstaculizo el ejercicio de la pavimentación, sí influye en la proyección para solicitud de financiamiento para obra pública. Por su parte el análisis organizacional es uno de los referentes que más significativamente se presenta como un tema renuente de cambio, puesto que hay una estructura definida al inicio de la gestión, la volatilidad de intereses conduce a la redefinición de áreas, esto genera que los principales afectados sean los gestores operativos quienes deben de realizar las actividades de forma efectiva.

Al respecto la entrevistada menciona “de a como nos toque y conocer qué actividades son prioritarias para sacar el trabajo” esta expresión retribuye la importancia de establecer un cuerpo uniforme de personal donde su dimensión participativa, fortalezca

el consenso social. Por su parte, en cuanto a la planeación el entrevistador JLOR menciona que en realidad no hay guía, instrumento deseable de la planeación, se trabajó en la marcha y en ningún momento la titular de esta dirección socializó con el resto del equipo la proyección.

Ahora bien, la iluminación del desarrollo se encuentra actualmente bajo un nuevo enfoque donde el titular Rubén Serrano hace un llamado a la renovación integral para liderar un nuevo panorama en la gestión municipal y apertura a un gobierno incluyente, informado y que rinde cuentas.

Sin embargo, de acuerdo con reporte de la Auditoría Superior correspondiente al 2023 es uno de los municipios menos transparentes, con una calificación de cero en materia de rendición de cuentas durante el tercer trimestre, además la imposición de sanciones económicas a tres funcionarios de la administración: presidente municipal en turno, titular de tesorería y oficialía mayor, con sanciones que van desde los \$15,000 y \$27,000 pesos.

Finalmente, la planeación se convierte en un conjunto de percepciones inconclusas, tal como señala Brinkerhof (2000) mecaniza una serie de elementos sustantivos más allá de buenas intenciones se requiere de voluntades, conocimiento, empatía y compromiso con el desarrollo de un buen gobierno. La identificación de estos factores como medios explicativos que repercuten en la toma de decisiones, compromisos y labor de gestión evidencia que para la municipalidad tiende a sufrir una ruptura durante la transición a la puesta en marcha del instrumento de coordinación gubernamental.

Según Arellano y Carrillo (2023) la evidente desarticulación del contexto regional desvirtúa la intención y los términos operativos de la planificación en cualquiera de sus vertientes, esto es un desafío importante para la administración ya que evidencia las dificultades y fragmentaciones para el diseño de una agenda efectiva de gestión pública (p.18). Sin duda alguna la planificación del desarrollo es un instrumento de suma importancia para los gobiernos en América Latina como un medio sistemático que fomenta la racionalización de la administración bajo los enfoques de las 3 E (eficiencia, eficacia y economía) así como la participación de los cuatro componentes de la administración: planeación, organización, dirección y control son algunas de las actividades pendientes en la transformación del proyecto inicial en contraste con la realidad.

### *3.2.2. De los datos al análisis de resultados*

A lo largo de este proyecto terminal se ha abordado las vertientes que han obstaculizado la puesta en marcha del modelo de gestión plasmado en un documento específico como la planeación del desarrollo, dicho documento obedece al conjunto de ideas y propuestas de solución conformadas en un instrumento que los gobiernos deben ejercer durante la temporalidad de su mandato e informar de manera trimestral a las autoridades competentes el ejercicio de los recursos públicos destinados al desarrollo de actividades.

Por su parte, en el marco de los hallazgos identificados en la entrevista aplicada a los servidores públicos del municipio se realiza una breve exposición de estos elementos a partir de la interpretación de información establecida por Gruba y Zoel (2017) para la presentación de los datos y la convergencia del trabajo (anexo 3). Es importante señalar, que derivado al empleo de metodología cualitativa de corte transversal realizada por medio del instrumento de entrevista estructurada a las unidades orgánicas de la municipalidad se brindó el acercamiento pertinente con los servidores públicos haciendo de su conocimiento el uso de la información y reservado el código de ética y anonimato como parte de los aspectos legales y sociales para la preservación de información.

Ahora bien, de conformidad con los datos obtenidos se infiere a manera de resultados que existe una correlación positiva entre el análisis institucional coercitivo en las administraciones locales, esto a partir del acoplamiento del proyecto nacional y estatal dentro de los gobiernos subnacionales de forma homóloga. Tal como señala Zamora (2020) “el diseño institucional fue uno solo para todos los municipios y respondía homogéneamente tanto en el ámbito jurídico como administrativo” (p.175). Esto significa que esta práctica recurrente de armonización limita el ejercicio efectivo de la autonomía municipal que el artículo 115 constitucional señala.

Aunque el artículo 139 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo menciona: “en los municipios que conforman al Estado, funcionará un comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEM) que estará sujeto a los dispuesto en la constitución del Estado, la Ley Estatal de planeación y la normativa municipal respectiva” (p70). Esto significa que el rumbo de la municipalidad está diseñado a partir de un marco institucional de isomorfismo coercitivo, donde prevalece la rigidez de establecer un plan de desarrollo con base en los lineamientos estatales y federal.

Sumado a ello, esto demuestra que los gobiernos subnacionales diseñan sus planes imitando la estructura de planificación de los estratos superiores, esto implica elaborar un documento imitativo que únicamente actualiza el enfoque de estudio, aunque el objetivo y acción estratégica se encuentre asimétrico a su realidad.

**Tabla 7**

*La planeación del desarrollo un ejercicio de isomorfismo mimético*

Ejes temáticos	PD 2019-2024	Objetivo estratégico	PED 2016-2022	Objetivo estratégico	PED 2022-2028	Objetivo estratégico	PMD Mixquihuala 2020-2024	Objetivo estratégico
1	Política y gobierno	Coordinaciones nacional, estatal y regional	Gobierno, honesto, cercano y moderno	Sistema estatal de planeación y desarrollo institucional de los municipios.	Acuerdo gobierno cercano, justo y honesto	Asegurar y promover una planeación democrática del desarrollo.	Gobierno honesto, cercano y moderno	Planeación municipal democrática y participativa
2	Política social	Construcción de un país con bienestar	Hidalgo próspero y dinámico	Entorno económico dinámico e innovador para atraer retener talento e inversión.	Bienestar del pueblo	Desarrollo de la nueva política del bienestar con la participación de todas y todos.	Municipio próspero y dinámico	Desarrollo local dinámico e innovar.
3	Economía	Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo	Hidalgo humano e igualitario	Incrementar la calidad del sector salud en el estado de Hidalgo y construir un enfoque integral de atención.	Desarrollo económico	Una nueva política para el crecimiento y desarrollo económico.	Municipio con bienestar	Gestión de la salud pública.
4			Hidalgo seguro, con justicia y en paz	Consolidar un organismo rector para el diseño e implementación de políticas de seguridad y prevención	Desarrollo sostenible e infraestructura transformadora	Promover mejores carreteras y caminos a la entidad al ampliar y modernizar la red como pieza clave para el desarrollo económico y sostenible de Hidalgo.	Municipio seguro con paz social	Prevención social de la violencia y delincuencia
5			Hidalgo con desarrollo sostenible	Equidad de servicios e infraestructura sostenible			Municipio con desarrollo sostenible	Desarrollo urbano y obras públicas sostenibles.
6							Municipio humano e igualitario	Reducción de las desigualdades

**Fuentes:** Elaboración propia con base en los planes federales 2019-2024, estatales 2016-2022 y 2022-2028, así como el plan municipal 2020-2024 de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.

En este sentido la presente *tabla 7* señala la presencia del sentido de emulación que los gobiernos en sus diferentes niveles realizan para armonizar el plan de desarrollo en los diferentes niveles administrativos. No obstante, esta práctica no contempla la disponibilidad presupuestal, insumo y realidad regional, lo cual eventualmente encauza el declive de un proyecto ambicioso.

Al respecto, Quiroz “En general, existe un bajo nivel de gestión municipal, considerando que si bien existe una conceptualización de la gestión urbana (teoría y normativa), esta no es realmente comprendida ni aplicada, debido a que existen pocas herramientas para la ejecución del planeamiento; supervisión de la planificación estratégica institucional, gestión del conocimiento y evaluaciones deficientes, habilidades del personal débiles y una cultura deficiente de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración, lo que resulta en un gasto municipal generalizado y una alta dependencia fiscal del gobierno central, lo que hace que las intervenciones municipales no sean efectivas ni sostenibles (como citó en Reyes, 2022).

Ahora bien, un componente sustantivo es la codependencia económica que los gobiernos regionales poseen, respecto al nivel recaudatorio mínimo regional que delimita sus funciones a partir de los parámetros que establece la federación como parte de las aportaciones destinadas a los gobiernos locales. Según Cruz (2024) esto se debe a la existencia de una falta de capacidad municipal, generando con ello un debilitamiento constante de la autonomía tributaria de la municipalidad. Al respecto Santos y Ibarra (2003) mencionan que:

dependencia financiera es producto de dos factores; por un lado, de la asignación de atribuciones tributarias con el criterio de eficiencia económica, por lo que se dejan los impuestos con más rendimiento como responsabilidad del gobierno federal y, por otro lado, gran parte del gasto público se ejerce bajo el supuesto de que es más eficiente cuando se utilizan mecanismos de regulación emitidos por el gobierno federal (p.57).

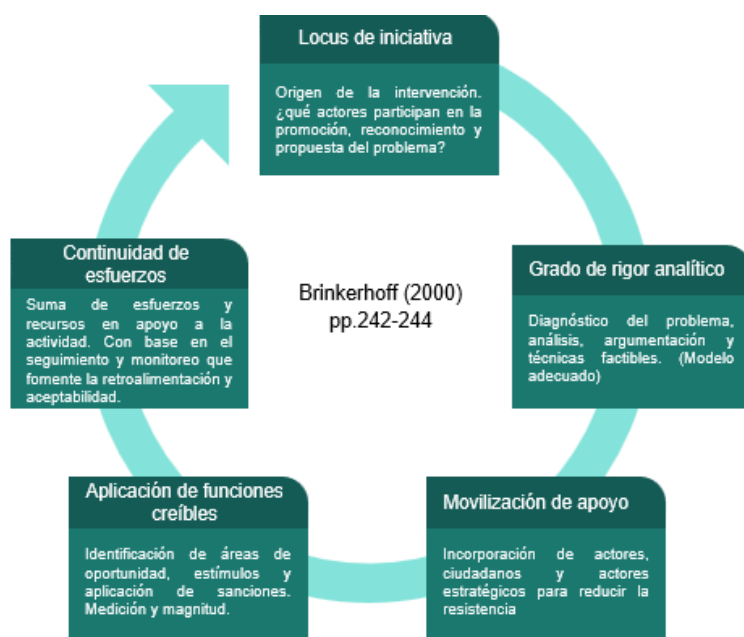
En contraste, la interrelación entre la federación y los municipios en México configura la construcción de una planificación determinada por una multiescalaridad normativa que disocia la intervención de otros actores en un documento de suma

importancia como la planificación. Esto significa que la inercia del criterio político inherente a lo público. Tal como señala Brinkerhoff estas redes de decisión determinan la capacidad de endurecer o aflojar la toma de decisiones. Lo cual para efectos de la planificación es una decisión selectiva que influye en el crecimiento del país, estados y municipios.

Ahora bien, comprender el grado de prácticas de voluntad política obedece en el nivel de participación de los actores: funcionarios municipales, académicos, organizaciones sociales, ciudadanía y sector privado, para la elaboración, seguimiento e innovación de funciones. Esto significa que la participación es continua en todo el ciclo del quehacer gubernamental; si bien, es una tarea compleja dentro del constructo de lo público el consenso es una actividad sustantiva en el desarrollo, ya que, a través del nivel de aceptación, la adaptabilidad de prácticas genera una ideología democrática que favorece y legitima la acción pública.

**Figura 5**

*Componentes de la voluntad política de Brinkerhoff (2000)*



**Fuente:** Elaboración propia con base en “evaluación de la voluntad política para los esfuerzos anticorrupción: un marco analítico”, Brinkerhoff (2000).

Por tanto, esta propuesta de disminuir la brecha de desigualdad de la municipalidad enriquecería sustantivamente la promoción de efectos positivos del desarrollo a partir de planificaciones enfocadas en 6 áreas prioritarias: economía, infraestructura, ordenamiento territorial, salud, educación y seguridad pública, con base en las aproximaciones de su contexto. Por ejemplo, en la zona sur de los municipios en México el abasto de servicios de salud y educación es precario, ya que no disponen de infraestructura o electricidad; por

su parte la zona centro las demandas discrepan con respecto a los primeros debido a que sus prioridades corresponden a una zona urbana metropolitana.

En ese sentido, la atención y priorización de la gestión debe estar enfocada de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad presupuestal del contexto de aplicación, sin priorizar la contribución de indicadores nacionales o internacionales que desarticulan la realidad de prioridades de la municipalidad como línea de fuego con la sociedad.

En suma, con base en los elementos expuestos podemos comprobar la H1 y H2 de los supuestos de esta investigación infiriendo que la planificación es un acto simbólico y politizado (paternalista) donde los tomadores de decisiones, corresponde a un grupo selecto que determina la dirección de la gestión del desarrollo. Por su parte, la segregación de los gobiernos subnacionales continua como una tarea pendiente en el entramado de lo público, mientras su participación se restringe a un equipo operativo que realiza rutinas procedimentales para el ejercicio de sus funciones.

Aunado a ello, la esencia de un proyecto inconcluso en el cual no existe una conciencia de la realidad regional, configura un sistema operativo gubernamental asimétrico, debido a la composición de una estructura organizacional con patrones de comportamiento y trabajo escasamente profesionalizante, además de un bajo entendimiento de la planeación como arquitectura regional.

En este sentido, la promoción del servicio profesional de carrera, es una herramienta fundamental que transmite el curso de acción del proyecto de gestión, además de articular una propuesta basada en la participación ciudadana como un requisito indispensable de la planificación democrática, con base en el establecimiento de planes aplicables de presupuesto, disponibilidad de recursos materiales y humanos. Tal como se esboza en la tabla 7 se realiza la reflexión crítica de la presencia de estos elementos en la planificación del objeto de estudio con base en datos extraídos de los informes de auditoría 2022.

### ***3.3. Limitaciones del estudio y reflexión crítica***

En los últimos años, el estudio de la planeación se ha convertido en un tema de creciente importancia en la discusión académica, en donde trabajos como los de Zamora (2021), Reyes (2016), Vega (2022), Meza (2013), Orellana, Mena y Montes (2016) destacan los diversos escenarios y propuestas de solución para mejorar la coordinación administrativa en los niveles federal, estatal y municipal. Es este último nivel, se destaca como el primer eslabón de gestión, donde la participación activa del burócrata de calle puede ser un factor crucial para revitalizar el papel de la municipalidad en la consecución de objetivos y metas de los proyectos de gestión.



La descentralización del poder público es otro elemento clave que empodera a la municipalidad para definir su propia ruta crítica de acción pública. Esta ruta debe ser elaborada considerando los parámetros de la gestión de políticas, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, de recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones gubernamentales y atender los programas prioritarios.

Asimismo, es crucial la actualización constante del contenido para abordar los asuntos públicos pertinentes, así como la capacitación continua del personal municipal. Esto no sólo motiva y reconoce la labor del equipo, sino que también permite una mayor armonización dentro de la organización, disminuyendo así las brechas de desigualdad.

Existen numerosas propuestas útiles para llevar a cabo esta adecuación en la gestión regional. Sin embargo, se requiere un mecanismo efectivo de voluntad política para definir los parámetros necesarios que refuercen el papel de la planificación como pilar del servicio público. Aunque los estudios recientes y las propuestas destacan estas problemáticas en el ámbito público, persiste una resistencia al cambio y centralización rígida que desarticula la delegación de funciones de competencia de las entidades para enriquecer el diseño, operación, seguimiento y evaluación de las actividades, metas y productos de este modelo, lo cual obstaculiza la mejora continua.

En esta última sección, se presentan aproximaciones de escenarios y estudios que reflexionan sobre la urgente necesidad de cambio en la planificación municipal. Esto no sólo es relevante en el ámbito académico, sino también en el gubernamental y profesional, con la convicción de establecer cuerpos especializados que contribuyan a la construcción e implementación de un modelo de buen gobierno y democrático. Finalmente, se señalan las líneas de estudio pendientes para desarrollar un marco teórico sólido que aborde las características y factores que obstaculizan el ejercicio efectivo de la planificación a lo largo del tiempo.

### *3.3.1. Retroalimentación y propuesta de mejora*

La planificación del desarrollo como pilar de la gestión pública es un fenómeno de suma relevancia en el ejercicio administrativo del ámbito público. A través del empleo sistemático de pasos, se elabora esta herramienta que aglutina las prioridades de un gobierno, en las cuales se suman esfuerzos para disminuir la brecha de desigualdad social en el territorio. No obstante, lograr elaborar una guía adecuada para orientar la dirección de dónde estamos, hacia dónde queremos ir y cómo hacerlo muestra una complejidad continua durante la formulación, implementación y evaluación del proyecto.

Esto parte de la identificación oportuna de los elementos intrínsecos asociados a este fenómeno, donde es ineludible señalar el enfoque técnico-político presente en el proceso de decisión. La voluntad de los actores incide de manera sustantiva en la renovación administrativa que intenta modernizar el aparato gubernamental, bajo los lineamientos de la planificación como una ruta crítica basada en resultados, con énfasis en la coherencia, integridad y alcance del gobierno.

En contraste, como se ha señalado hasta ahora, existe una serie de obstáculos que sesgan y obstaculizan esta actividad en el gobierno, a partir de la evidente volatilidad organizacional e inflexibilidad institucional. El desempeño de esta tarea se convierte en un desafío para los estratos gubernamentales. En este sentido, el gobierno subnacional no es la excepción, al insertar su cercanía con la población esta práctica se interioriza bajo prácticas paternalistas poco efectivas que desagregan valor a la proximidad del gobierno.

Por tanto, esta condicionante desagrega valor al rol de la municipalidad, que hoy en día exige mayor eficiencia por parte de este gobierno en la atención a los problemas públicos. Pese a la discusión continua de la denominada autonomía regional como tema pendiente en la agenda institucional, la renovación administrativa de este orden de gobierno señala áreas de oportunidad específicas en donde la planificación es posible de aplicación, bajo la consideración de los desafíos prácticos que emanan de este ejercicio.

A pesar de la inherente condición política de este instrumento, la intención de canalizar la centralización del poder por medio de acuerdos colaborativos que intentan insertar la multiescalaridad contrasta con el ejercicio efectivo del entramado de lo público. Tal como señalan Reyes (2016) y Vega (2022), la generación de círculos de participación es una vía útil para generar propuestas alternativas al modelo imperante del realismo político existente.

Esto permite generar redes de conocimiento que identifican con claridad las prioridades del entorno; pese a la existencia del concepto de planificación participativa en la práctica mexicana, este elemento se encuentra como un ejercicio de simulación donde la disponibilidad de información es limitada para los mandos superiores de la organización (factor político). En este sentido, el requerimiento de incorporar a actores estratégicos como los operadores o burócratas de calle, quienes debido a la proximidad con los usuarios conocen ampliamente el funcionamiento de procesos, rutinas y simplificación de la tarea administrativa, permite establecer un sistema Pos-burocrático<sup>20</sup> que oriente a establecer planes operativos anuales por departamento que conforma el ayuntamiento, ubicado al plan de desarrollo vigente y su efecto en la obtención de metas adecuadas, precisas y medibles que fomenten el valor público.

---

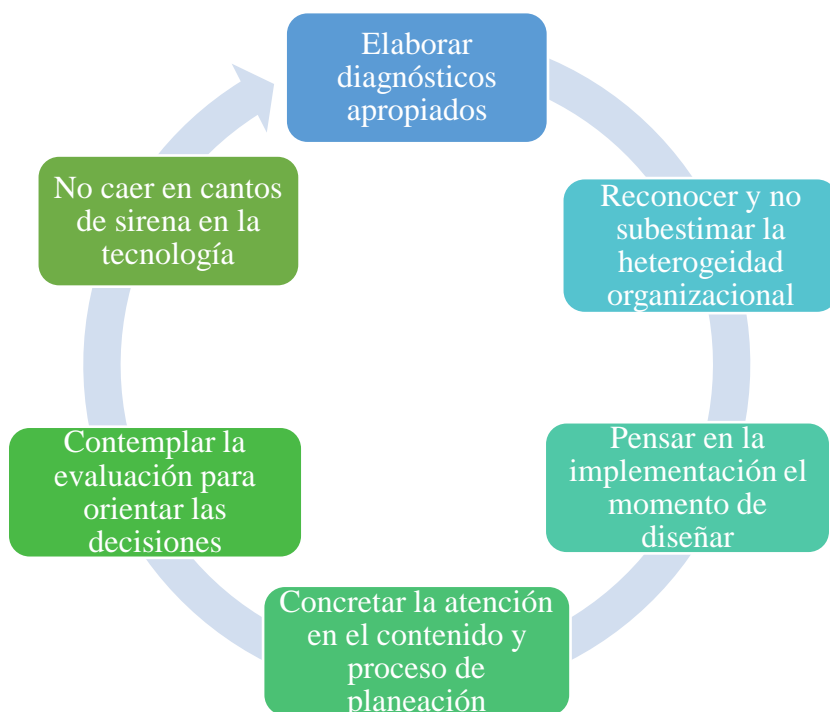
<sup>20</sup> Término definido por Pando (2014) para referir al establecimiento de agencias autónomas con orientación a resultados y flexibilidad administrativa (p.131)

<sup>21</sup> Término señalado por Lipsky (1980) para hacer referencia aquellos funcionarios que interactúan directamente con la ciudadanía.

Ahora bien, una técnica posible para materializar este enfoque es a través de foros de consulta, círculos de participación o foros estratégicos que recolecten información útil para identificar problemas (diagnóstico apropiado), para posteriormente establecer el plan de acción considerando las pautas del proceso de planificación y la heterogeneidad del aparato regional. Es decir, tomando en cuenta las pautas de los medios de financiamiento, recursos humanos, materiales y tecnología disponible para operar el documento. En la siguiente *figura 6* se muestran las consideraciones para comprender la lógica de funcionamiento de la planificación.

**Figura 6**

*Consideraciones para la elaboración de la planificación del desarrollo local*



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de Pando (2014).

En contraste, para lograr integrar estos elementos la invitación de incorporar el gobierno electrónico es una vía efectiva que puede contribuir al acompañamiento de este ejercicio en las diversas etapas del proceso: diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Pese a que presencia de este término en las administraciones actuales no hay evidencia suficiente para dar fe de este acto participativo en la construcción de este documento; por ejemplo, en la colaboración del objeto de estudio en el documento oficial se hace referencia al empleo de una herramienta digital para efectuar la identificación de necesidades; no obstante, al solicitar el acceso a la información había un desconocimiento pleno de este evento.

Por tanto, dentro de esta condición es sugerente establecer un almacén de datos públicos a partir del diseño e incursión de una aplicación que este alineada a cinco

momentos del proceso: recolección de la información para la construcción del documento, planes operativos anuales por unidad administrativa, actividades a desarrollar durante el trimestre e indicadores de gestión y su contribución en el plan institucional. Donde el conjunto de estas condiciones y el establecimiento de períodos definidos para mejorar y obtener información.

**Figura 7**

*Propuesta de diseño de aplicación móvil y plataforma digital para el ejercicio de la planificación*



**Fuente:** Elaboración propia con base en información de Pando (2014).

Esta propuesta promueve la habilitación de espacios para que las dependencias y sus colaboradores mandos medios y superiores tengan acceso continuo al ensamblaje de la propuesta esto fomenta una mayor cercanía con la población a través de una plataforma que promueve la transparencia, participación, innovación (reforma administrativa) y rendición de cuentas, con el objetivo de transformar el ejercicio público de manera interna y externa haciendo más amigable, flexible y legítimo la planificación.

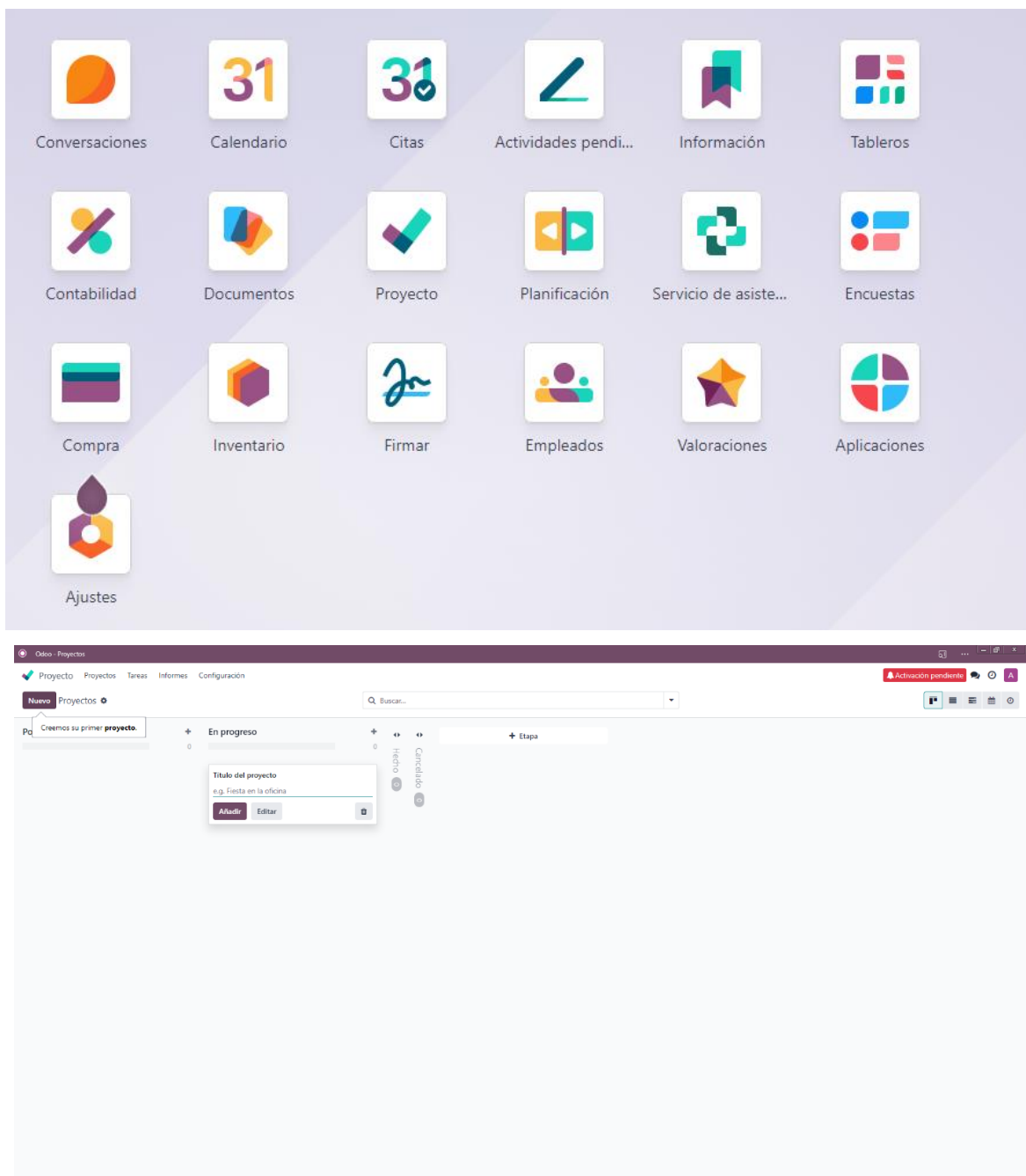
Es importante precisar que la adquisición de este software se realizará a través del micrositio (*anexo 6*) donde se establecen los medios de contacto para obtener este instrumento, el cual se adapta a los lineamientos y necesidades de los gobiernos. Sumado a ello, el servicio que ofrece la página de MODESPLA, como un sistema de innovación al alcance de tus manos, incluye un repositorio de información accesible vía la nube o mediante medios físicos como DVD o disco duro, donde se concentra en tiempo real la base de datos del avance de resultados.

Los beneficios de este software son numerosos. En primer lugar, permite una gestión más eficiente de los recursos al proporcionar información actualizada y precisa sobre el progreso de los proyectos. Esto facilita la toma de decisiones informadas y oportunas. Además, la integración de datos en tiempo real mejora la transparencia y la rendición de cuentas, ya que todas las áreas del gobierno pueden acceder y evaluar el desempeño. Asimismo, el sistema reduce la burocracia y los retrasos administrativos al

automatizar muchos procesos, lo que incrementa la productividad y eficiencia. Finalmente, al estar basado en la nube, garantiza la seguridad y disponibilidad de la información, permitiendo acceso desde cualquier lugar y en cualquier momento.

### Figura 8

*Tablero sugerido disponible en la página para consulta, concentrado de información y retroalimentación*



**Fuente:** Elaboración propia con base en aplicación Odoo Mobile (2023).

Con base en esta promoción de incorporar la tecnología en el ejercicio gubernamental, se facilita el proceso de prestación de servicios por medio del almacenamiento de información que estará disponible en esta plataforma de manera continua para que la administración tenga contacto continuo en el avance de su proyección anual.

Sin embargo, considerando que el Gobierno electrónico ineludiblemente tiene una dimensión político-institucional debido a la modificación y reestructuración de la estructura organizacional, diagrama de trabajo, redefinir proceso, redistribución de los recursos, y partidas presupuestarias “altera el equilibrio de poder existente” (Pando,2014 p.122). Esta propuesta es una vía oportuna que inserta la necesaria modernización administrativa, como actividad colaborativa en donde la apertura de la información encauza la socialización dentro-fuera de la institución, evitando con ello la segmentación y atomización de los programas y proyectos basados en una coherencia e integración registrada a partir de la información obtenida de esta base de datos.

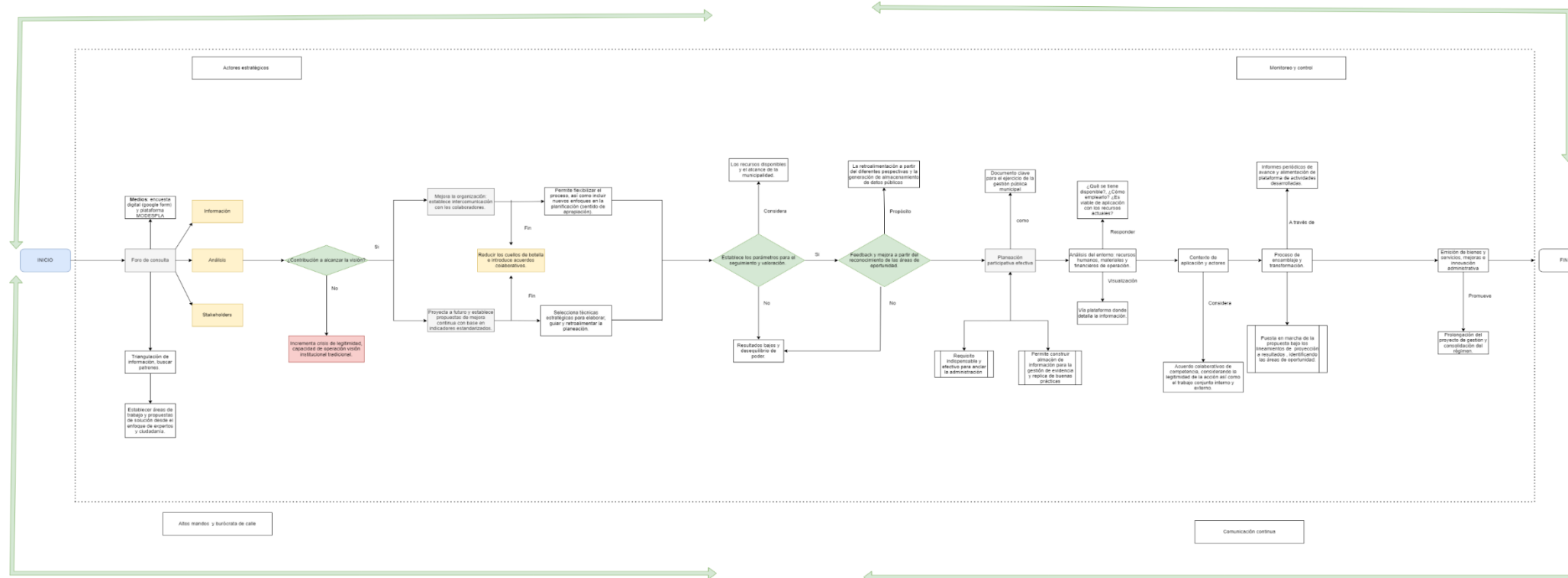
En contraste, a pesar del rezago de la municipalidad en América Latina la incursión de agregar mecanismos alternativos para apropiar el sentido de planeación en el territorio, es posible con la generación de foros de discusión en los cuales la población y los sectores asiste para la discusión del proyecto, el desahogo entre lo posible y aplicable; así como los mecanismos para retroalimentar las decisiones con el objeto de incrementar la legitimidad de la acción pública; bajo estas consideraciones se disminuye la presencia de prácticas discrecionales que fracturan la intención del documento.

Como se ha señalado es inevitable la incidencia del proceso político del ejercicio gubernamental, en donde la interacción institucional de los actores con ideales, valores, intereses y recursos asevera las prácticas clientelares; sin embargo, la confrontación de los recursos disponibles, limitaciones, medidas de control que establecen un seguimiento continuo acentúa buenas prácticas para el gobierno abierto. Esto significa que adaptando estas condiciones las reformas de innovación institucional para el desarrollo establecen un dialogo social compartido en el sentido de responsabilidad, contribución e impacto del ejercicio brinda herramientas de gestión para la asistencia y capacitación técnica del personal para desarrollar de manera efectiva sus funciones.

Esto convierte la prestación de bienes y servicios en una labor flexible donde los burócratas de calle realizan procedimientos simplificados con base en evidencia y capacidad institucional de modo uniforme que permita conocer el avance obtenido durante el período e identifique las áreas de oportunidad para la legitimación de la acción pública, favoreciendo con ello la búsqueda de incentivos institucionales para el ejercicio municipal amigable y factible con la realidad del entorno.

**Figura 9**

*Proceso alternativo de planificación desde el enfoque de interacción vía foros de discusión y ensamblaje institucional*



**Fuente:** Elaboración propia, con base en información de Reyes (2016). De la planeación a la ejecución, problemáticas y estrategias de solución (p.70).

De acuerdo con la *figura 9* esta ruta alternativa para efectuar el proceso de diseño, operación y retroalimentación de la planificación como guía de gestión es un modelo que indica el uso de mecanismos tradicionales para efectuar el procedimiento. Sin embargo, una de las principales críticas a esta técnica es la discrecionalidad que emana de la práctica mencionada; no obstante, es una propuesta posible si se considera la visión política propia del aparato gubernamental recuperando la visión de la aplicación para el almacenamiento documental de la información que brinde elementos suficientes para constituir un gobierno incluyente donde las ideas se transformen en proyectos operables, medibles, alcanzables y efectivos que mejoren las condiciones del contexto regional.

Finalmente, existen múltiples alternativas para abordar lo público, sin embargo, reconocer y valorar la incidencia de las prácticas arraigadas provenientes de las redes de poder generan resistencia, que desvincula la ponderación de un buen gobierno donde las buenas intenciones y los intereses elaboren un proyecto adecuado que atienda las prioridades de un territorio permite establecer canales positivos en la estrategia de gobierno, considerando los escenarios, personajes, recursos y lo posible en el quehacer público, por ello es importante incorporar estas acciones con el fin de aminorar y considerar el panorama político que desprende este procedimiento técnico que llamamos planeación del desarrollo local.

Con base en este reconocimiento e identificación de la predominancia de estas prácticas al interiorizar y prever las condiciones o escenarios que se encuentran en este contexto centralizado de la planificación se marcan las pautas para la formulación de un proyecto basado en categorías de análisis alcanzables, donde más allá de ejercer mecanismos de control para concentrar la obtención de recursos y objetivos nacionales la racionalidad de funcionamiento subnacional encauza la reconfiguración del rol de este gobierno como el pilar de la gestión pública a través de la promoción de mecanismos de consenso que le brinden mayor autonomía operativa, coordinación y legitimidad a la municipalidad.

Esto permite fortalecer a la institución bajo un sistema cooperativo en donde se establecen pautas para disminuir las prácticas discrecionales, a partir del seguimiento continuo y la concentración de información en el almacén de datos que estará disponible en la plataforma salvaguardando los datos personales del tipo de información. Ahora bien, este parteaguas es permisible ya que a través del empleo de estos elementos existe una coordinación interna y externa donde el conocimiento no se limita a una ventanilla única de servicio, debido a la responsabilidad compartida que transforma el ejercicio administrativo. En suma, existen temas pendientes en la agenda política en México relacionados con el papel de la municipalidad, no obstante, estas actualizaciones permiten destacar la importancia de este gobierno en la actualidad a partir de destacar y contemplar la voluntad política se conduce a mejorar la ruta de gestión municipal.



### 3.3.2. *La agenda pendiente del estudio de planificación como guía de gestión*

Tras examinar en detalle la presencia y el impacto de diversos elementos en la planificación del desarrollo como sistema de adaptación discontinuo en los gobiernos subnacionales, se puede observar que estudios como los de Vega (2022) y Cargnin, Lemos y Soares (2022) destacan el enfoque político-técnico inherente a este proceso. Este sentido conlleva una serie de desafíos que pueden obstaculizar la creación de planes de contingencia necesarios para adaptarse a cambios contextuales.

A pesar de estos desafíos, persiste la idea utópica de una acción gubernamental conjunta que promueva la centralización de la toma de decisiones con base en un único plan de acción que identifique las necesidades del territorio y categorice los ejes rectores de esta herramienta. Pese a ello, la historia y trayectoria del desencanto de los resultados al término de la administración federal, estatal o local, indican los escasos efectos positivos e impacto trascendental en el territorio de operación.

Por ello, una de las actividades pendientes en la agenda gubernamental es la transferencia y autonomía de los gobiernos para construir una guía efectiva en la resolución de problemas públicos. A través de la descentralización de atribuciones e inclusión de los actores estratégicos para diseñar una propuesta coherente basada en la identificación de problemáticas, entorno, capacidad institucional y seguimiento continuo para el logro de objetivos basado en sus prioridades, demandas específicas y políticas sectoriales.

En contraste, otro elemento destacable es la definición de la planificación como una ruta de gestión, esto por medio de la reivindicación de este en el contexto, no sólo como un ejercicio de isomorfismo coercitivo o mimético sino como una práctica que orienta la gestión. Mediante el uso de un lente renovado donde la metodología, guías y organismos brindan acompañamiento en la elaboración de esta herramienta para realizar un diagnóstico efectivo, identificación de problemáticas eventuales, objetivos, metas, recursos disponibles y medios de seguimiento o valoración para la consecución de estos a través del tiempo.

Esto a partir de la temporalidad que puede insertar una planificación continua, pero innovadora para dar prolongación a los proyectos anteriores, pero dando seguimiento aquellos elementos que han modificado su condición y dar paso a nuevos campos pendientes. Pese a que el ejercicio de gobierno marca una temporalidad establecida para renovar los cargos públicos la intención de dar continuidad al plan de desarrollo es una propuesta factible que los gobiernos deben considerar como mecanismo de legitimación y renovación gubernamental.

Ahora bien, la elaboración de políticas sectoriales por parte de los gobiernos subnacionales es una guía que pueden emplear los gobiernos subsecuentes para transformar

la lógica lineal que se mantenido bajo el énfasis de la centralización de poder; por su parte, la descentralización es una condición de reivindicación al rol de los gobiernos regionales en el animó de empoderar a las funciones y capacidades de este sector promueve la legitimidad de la acción pública. Con base en el reconocimiento institucional y operativo de funciones; es decir, que la autonomía se considera crucial para que puedan abordar las necesidades específicas de sus territorios.

Además, se destaca la importancia de desarrollar una capacidad estratégica continua para mejorar la prestación de servicios, lo cual requiere una formación adecuada de los administradores, para enfocar esta herramienta a una coherencia interna y externa de estructura objetivos, metas e indicadores; sumado a ello, los instrumentos de la operación de la planificación son parte sustantiva al momento de seleccionar las actividades a desarrollar, esto es accesibilidad constante de recursos, a través de la influencia de los mecanismos de ingreso económicos enfocados a dos áreas: aportaciones directas y cobro de impuestos municipales proporcional al uso y/o consumo del bien y servicio.

Esta actividad permitirá establecer un tabulador de costos para crear conciencia en la población sobre los beneficios y alcances del uso de recursos propios del gobierno en la generación de acciones efectivas que contribuyan al logro de los objetivos. Por su parte, todo este conjunto de ideas e innovación desencadenan la renovación de la participación de los sectores y organismos en la construcción de un documento de suma relevancia bajo la proyección de lo necesario-posible de alcanzar, sobre todo articular una intervención con mayor cobertura a partir de la inclusión de los *stakeholders*.

Esta tarea continua pendiente dentro de la acción pública, pese a la existencia de una planificación paternalista la transformación suscita de este entorno dinámico, donde la reflexión por ubicar la construcción *bottom-up* es una invitación para reconfigurar el proceso de planificación, cuya actividad ha mostrado la factibilidad por optar bajo un modelo horizontal donde la recolección de datos, construcción de instrumentos, actividades, metas e indicadores sean establecidos de manera conjunta entre los actores es una tarea vital que promueve la legitimidad de la acción pública, así como la consolidación de la democracia como forma de gobierno.

Sin duda alguna, continúan pendientes diversas actividades en el proceso de revaloración del término de planificación desde el enfoque conceptual encontramos el necesario establecimiento de roles definidos, guías y modelos de utilidad para que los administradores incorporen en el desempeño de sus actividades la trascendencia de un referente tan importante como el desarrollo visto desde el enfoque modernizador.

Sumado a ello, el lente del quehacer administrativo por medio de la comprensión del funcionamiento y estructura institucional y organizacional, favorece la interconexión en la determinación presupuestal y disponibilidad de medios efectivos para la atención de las problemáticas públicas. En este sentido, se reconoce la necesidad de integrar una planificación comprehensiva que tenga en cuenta tanto los aspectos económicos como sociales, así como la colaboración con actores internos y externos a la organización.

Esto implica fomentar la inversión, la innovación, la creación de empleos y el aumento de la competitividad como parte fundamental del proceso de gestión. En resumen, se subraya la complejidad de la planificación del desarrollo en los gobiernos subnacionales y la importancia de abordarla de manera holística y colaborativa para lograr resultados efectivos y beneficiosos para la comunidad local.

Finalmente, existe una serie de elementos pendientes dentro del ejercicio público desde la corriente académica resaltando la relevancia de planificación como ruta crítica de la gestión gubernamental y su aporte en el desarrollo social. Mientras, en que en el contexto político esta actividad demuestra tendencias a una apertura democrática flexible para la recepción de información útil que permita construir un documento con base en el análisis contextual y los parámetros de la realidad subnacional; por medio de la identificación de patrones de los gobiernos iniciar un andamiaje institucional horizontal que disminuya las redes de poder asociadas al endurecimiento de las decisiones públicas.

Por su parte, dentro del enfoque de la administración la renovación y modernización del ayuntamiento favorece la incorporación de nuevas técnicas o herramientas que faciliten la prestación de bienes y servicios, así como el aprendizaje, autoaprendizaje y consolidación de un sistema de buenas prácticas basadas en la inclusión de la participación ciudadana para el monitoreo continuo del quehacer gubernamental, con el ánimo de realizar el *feedback* para la mejora continua estas áreas de oportunidad ineludiblemente contribuirán de manera significativa en la valoración y trascendencia de la municipalidad como gobierno de proximidad en la resolución de los problemas públicos.

## Conclusiones

A lo largo de este proyecto terminal, se ha puesto principal énfasis en la relevancia de la planificación del desarrollo como una ruta de cambio que los gobiernos elaboran como un arquetipo que coadyuva a mejorar la calidad de vida de la población y encauzar el desarrollo y modernización del país. A través del diseño de un documento inédito que recupera las principales inquietudes de los sectores sociales, se establece la articulación de un proyecto de gestión con matices técnico-científicos que permiten establecer racionalmente el uso de los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de la población al menor costo posible.

Esto se basa en un proceso de reflexión específico, donde se debe esbozar un diagnóstico del contexto, identificar necesidades, proponer alternativas de solución factibles, y evaluar la disponibilidad de recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos para transformar la propuesta (diseño) en una práctica efectiva (implementación) que modifique positivamente el estado actual. Este análisis de viabilidad que establece la planificación como ruta de cambio permite proponer un abanico de posibilidades para atender los problemas públicos.

Ahora bien, con base en estos elementos se definen los objetivos, metas, actividades, instrumentos e indicadores que facilitan conocer el avance de las acciones estratégicas que los gobiernos en turno impulsan para modificar el estado actual de la población, así como retroalimentar y mejorar las imperfecciones que emergen durante el proceso de implementación de las acciones gubernamentales.

No obstante, pese a la intención del plan estratégico que prioriza la planificación del desarrollo, la trayectoria del modelo mantiene una discusión continua respecto a la capacidad de las administraciones para elaborar un proyecto vital, basado en los lineamientos institucionales y las especificidades que componen la metodología de la matriz del marco lógico, manuales de operación e instrumentos afines para su diseño, así como la disparidad en las relaciones de poder que transforman las intenciones en acciones inconclusas.

Uno de los principales desafíos de los gobiernos actuales es comprender cómo elaborar y operar un documento tan amplio como la planificación del desarrollo. Esto pone en tela de juicio la rigidez y homologación de procesos para su diseño e interiorización entre los actores. Esto se debe al apego por lograr homogenizar las divergencias poblacionales con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Lo cual dificulta la posibilidad de ampliar y establecer áreas de atención específicas según el contexto; así como el desinterés del efecto de la diversidad contextual, capacidad

institucional, cultura, valores, desigualdad de recursos, flexibilidad, sistema de adaptabilidad y participación de los estratos.

En este sentido, México no es la excepción. A lo largo de la historia, la presencia de círculos de poder, donde la centralización de las decisiones ha llevado a la configuración de un sistema rígido, en el que impera una planificación nacional concentrada con base en intereses del gobierno federal, al cual los gobiernos estatales y locales deben adaptar durante dos momentos de la gestión para actualizar y reformar las directrices de su plan de trabajo a fin de alinearse con las particularidades de la federación y mantener la armonía institucional que exige el sistema político.

Con base en esta apreciación, la elaboración de este instrumento se realiza como un compromiso institucional y de financiamiento obligatorio para las administraciones. Como se ha referido en el párrafo anterior, la prevalencia de un diseño rígido y compromisos con las entidades, ha configurado un sistema homogéneo que desatiende la inestabilidad del contexto para abordar las problemáticas públicas de interés general.

Adicionalmente, la fragilidad institucional para socializar un documento ambicioso, ambiguo y ambivalente representa un reto significativo para los gobiernos actuales y los desafíos futuros en la mitigación de las problemáticas de interés y sus diversos estratos. Tal como se ilustra en la *figura 10*, las limitaciones sustantivas del proceso de planificación subrayan la elaboración de diagnósticos generalizados e incongruentes.

De este modo, el diseño de estos diagnósticos se deriva de un contexto global, lo que genera una desconexión de la realidad, inconsistencias en la definición de los recursos a emplear, y desvincula las situaciones relevantes de atención. Además, establece una toma de decisiones unificada que genera el riesgo de inquietudes generalizadas debido a la escasa definición de la distribución de beneficiarios, dificultando así los mecanismos de seguimiento y mejora continua, así como la adaptabilidad de estas prácticas en lugares aislados.

Esto conduce a la concentración de escenarios de incertidumbre en distintos niveles: social, político y económico. Al realizar un diagnóstico generalizado, la complejidad y variabilidad para abordar las adversidades actuales de los 32 estados y los 2,469 municipios que constituyen México dificulta el control y centralización de un documento uniforme que precise las problemáticas de interés de los gobiernos. Adicionalmente, la falta de información y confiabilidad obstaculiza la elaboración de diagnósticos precisos que permitan tomar decisiones informadas.

En contraste, durante los últimos años la transición política ha marcado la inestabilidad de los intereses, incrementando con ello las disputas de poder durante el proceso de planificación y la incorporación de intereses durante las negociaciones. Sumado a ello, los factores externos a nivel internacional fragmentan las condiciones impredecibles,

reconfigurando el desarrollo pleno de este modelo a partir de un sistema de contingencia, donde se pone a prueba la capacidad institucional de los gobiernos para hacer frente a las adversidades efímeras de la actualidad.

Esto nos lleva a hacer un llamado a los gobiernos para adoptar un nuevo enfoque en la construcción del proyecto de gestión, incorporando técnicas especializadas que fomenten una planificación racionalizada, basada en los límites de operación y la disponibilidad de medios para efectuar un proyecto modesto y adecuado, con un efecto directo que marque la pauta del progreso social. Asimismo, se sugiere el empleo de mecanismos de innovación tecnológica que muestren de manera sistemática y actualizada los avances obtenidos en el corto, mediano y largo plazo.

Esto favorece la transparencia en el acceso a la información sobre las acciones gubernamentales para atender los problemas públicos. La definición de lo público, a partir de la disertación de los actores en la identificación de las dificultades del entorno particular y la determinación de las acciones necesarias para mitigar las problemáticas del contexto, a través de propuestas específicas que contemplen la disponibilidad de recursos y el alcance de sus atribuciones, genera un sistema de confianza en las instituciones gubernamentales.

Esto incrementa el grado de legitimidad del sistema democrático como forma de gobierno incluyente, que articula el diseño de un proyecto realista e inclusivo, donde la mayoría de los actores han logrado generar acuerdos que minimizan las contiendas de inconformidad ante el actuar gubernamental.

Por su parte, la incorporación de mecanismos de medición directa permite evaluar el avance hacia los objetivos nacionales y facilita la mejora continua mediante la retroalimentación de expertos, administrativos, políticos y sociedad civil. Estos mecanismos son esenciales para identificar áreas de mejora y ajustar estrategias en tiempo real, asegurando que las políticas respondan a las necesidades cambiantes de la población.

Un sistema de medición transparente fomenta la rendición de cuentas y la confianza pública en las instituciones, reduciendo la opacidad y mejorando la percepción sobre la eficacia gubernamental. Por su parte, la participación activa de diversos actores garantiza políticas inclusivas y representativas, mejorando su calidad y pertinencia.

El uso de tecnologías avanzadas permite un análisis preciso de datos, facilitando la identificación de patrones y la anticipación de problemas. A partir del diseño de un sistema de software, es posible concentrar y monitorear el avance real del trabajo cotidiano de las áreas que conforman el ayuntamiento. Este mecanismo implanta un programa en el que se interconectan las actividades y su contribución con los objetivos generales del gobierno.

Además, la coordinación continua entre los actores involucrados en procesos complejos, como el de construcción, donde participan más de dos dependencias, permite dar seguimiento y conocer la disponibilidad de recursos financieros (ingresos-egresos). Este sistema establece un plan de trabajo con una temporalidad específica para su

cumplimiento, así como el personal disponible, las compras y el calendario de actividades del proyecto a través de un plan anual. Este plan anual concentra la base de datos de todos los departamentos, permitiendo obtener información útil y basada en evidencia (documentos) de manera periódica que acrediten este ejercicio.

La suma de estas prácticas puede conducir la adopción de políticas basadas en estos resultados es crucial para enfrentar desafíos emergentes y mantener el rumbo hacia los objetivos de desarrollo sostenible. Esta colaboración entre gobierno y sociedad civil fortalece un gobierno robusto y comprometido con el desarrollo equitativo del país.

**Figura 10**

*Limitaciones de la planeación del desarrollo en la municipalidad en la actualidad.*



**Fuente:** Elaboración propia.

Con base en lo anterior, la planificación del desarrollo, si bien, se constituye como un proceso racional donde el conjunto de sus elementos aglomera un proyecto de gestión continúa basado en la normativa vigente. Se elabora como una actividad obligatoria por parte de los gobiernos para orientar el ejercicio administrativo, con apego a la normativa de planificación y las leyes secundarias que emanan del artículo 26 constitucional, donde es deber de la federación conducir el proceso de planificación, apoyándose de organismos como INEGI o CONEVAL para el diseño de este documento.

No obstante, lograr esta presunción en la eventualidad de los gobiernos es una tarea compleja de aplicación, debido a la presencia de una serie de externalidades internas y externas que generalizan la reconfiguración del proyecto técnico que establece pasos específicos para elaborar un documento adecuado y oportuno con enfoque a resultados.

Esto se debe a la dinámica de cambio que caracteriza a los gobiernos y la sociedad moderna, además del sesgo en el ejercicio inmediato de este constructo, el cual lo constituye las conjeturas de un grupo selecto que establece un modelo de gestión de arriba hacia abajo (*top-down*), como un criterio dominante en el proceso de organización y coordinación de los gobiernos a nivel estatal y subnacional.

En el contexto de la municipalidad como gobierno de proximidad a la comunidad es un referente de estudio de suma relevancia en la actualidad, ya que su condición primaria permite realizar una reflexión de la contextualidad social actual, lo cual fomenta la articulación de escenarios y alternativas de políticas que contribuyen a la transformación del país y conducen al desarrollo regional. Esto lo convierte en un escenario idóneo para la implantación de experimentos encaminados a la promoción de la estabilidad nacional.

A pesar de ello, la aplicación de este instrumento de innovación, basado en las particularidades de la subnacionalidad, es una tarea pendiente dentro del andamiaje institucional gubernamental. Esto obedece a la existencia de patrones de centralización continua, donde la toma de decisiones es un proceso aislado del subsistema local y de los estados, generando la coerción de supervivencia de los gobiernos como una práctica obligatoria que deben cumplir según el marco de la ley para recibir financiamiento público y con ello operacionalizar el aparato de gobierno.

Con base en este escenario, la aplicación de la ruta de innovación evidencia la obstaculización del avance de resultados, debido a la presencia de continuas disputas de poder, donde la persistencia de las mediaciones políticas limita la autonomía de gestión y organización en sus diferentes estratos. Principalmente, estas disputas son más evidentes en la municipalidad debido a la interiorización de políticas uniformes que modifican las condiciones de operatividad del gobierno.

Es decir, la modernización administrativa se encuentra sesgada por la desasociación de un proyecto ambicioso donde los objetivos, metas y actividades son inalcanzables para el gobierno micro-social. Esto significa que la capacidad institucional es un elemento que muestra la falta de coordinación entre los actores, lo cual prolifera la perversión del sistema y la inestabilidad de integración con el proyecto de gestión.

Sumado a ello, el rol de los burócratas de calle<sup>21</sup> o mandos operativos, quienes interactúan con el usuario de manera continua, es escasamente reconocido por su labor en el desarrollo de actividades encaminadas al logro de los objetivos institucionales, lo cual

---

<sup>21</sup> Término señalado por Lipsky (1980) para hacer referencia aquellos funcionarios que interactúan directamente con la ciudadanía.



desagrega valor al sentido de socialización que busca la planificación del desarrollo. Es así que la suma de estos eventos ha fracturado la intención de innovación del quehacer gubernamental, apegado al diseño de un proyecto visionario con un sentido de unidad administrativa como vía de acción para los gobiernos.

Finalmente, a lo largo de este proyecto terminal se ha destacado la importancia del estudio de las externalidades internas y externas que fracturan la convicción de un diseño de desarrollo que intenta establecer un cambio social reivindicante para la población y los gobiernos. Se ha subrayado el papel de la planificación como una actividad adecuada y oportuna que, en caso de realizarse correctamente, puede establecer un impacto positivo en la calidad de vida de la población y en la modernización del país.

Sin embargo, es crucial reconocer y abordar los desafíos inherentes a la implementación de este modelo para lograr su eficacia y sostenibilidad a largo plazo. En otras palabras, la planificación del desarrollo, es una actividad esencial para las administraciones actuales; no obstante, esta tarea enfrenta diversos obstáculos debido a su enfoque homogéneo, que a menudo ignora las particularidades de los contextos locales.

La centralización de decisiones y la rigidez en la implementación limitan la adaptabilidad y la efectividad de las políticas públicas. Por ello, para superar estos desafíos, es necesario un enfoque más flexible y adaptativo que tenga en cuenta las necesidades y capacidades específicas de cada región, fomente la participación local y utilice los recursos de manera eficiente. Solo así se podrá lograr un desarrollo sostenible y equitativo que beneficie a toda la población.

De este modo, el cometido de este proyecto terminal ha resaltado la presencia de las limitaciones estructurales y organizacionales que difieren en el proceso de planificación para el caso de la municipalidad, a partir de la condicionante de proximidad que posee estos gobiernos, para instaurar un proceso de reforma administrativa con un enfoque microsocioal, donde la escala de valor pondera objetivos concretos y factibles de alcanzar.

De acuerdo con las condiciones de los gobiernos subnacionales bajo un enfoque *bottom-up*, en el que prevalezcan las consideraciones regionales y se reconozca la autonomía de gestión de los gobiernos en la administración de sus recursos y problemáticas, se define un arquetipo que llamamos planificación del desarrollo. Sin embargo, es importante precisar que las sugerencias esbozadas en este documento, no son definitivas en la reivindicación administrativa, aunque muestra algunos matices para transformar la dinámica del quehacer administrativo en el país, de manera específica e innovada, existen externalidades continuas.

Por ello, la aplicación de estos elementos no garantiza el cumplimiento pleno del proceso. Como se ha señalado en los capítulos anteriores, la dinámica de los gobiernos es inestable y esto puede conducir a nuevas brechas de gestión. Es decir, podría generar un rezago en la incorporación de tecnologías innovadoras debido a la prevalencia de enfoques

tradicionales en la prestación de bienes y servicios. Aunque, se ha mencionado que nos encontramos lejos de establecer un sistema bos-burocratico, donde impere la generación de un sistema de autogestión donde la regulación se convierta en una actividad cotidiana que los gobiernos atiendan como una aspiración al buen rendimiento del aparato administrativo y sus efectos positivos en la profesionalización de los servidores públicos.

Por otra parte, estas recomendaciones no pueden ser adoptadas como una receta de cocina, donde un conjunto de pasos necesariamente conduzca a la generación de un producto adecuado. Existen asimetrías o contingencias imprevistas e inevitables inherentes a los contextos actuales que pueden mermar la proyección inicial; pero puede generar un pronóstico de actuación en caso de riesgo.

Ejemplo de ello, la pandemia de Covid-19 que paralizó las actividades a nivel mundial, dejando así una fragmentación que continuara por generaciones, tras los estragos económicos y vidas que significó esta enfermedad, debido a la incertidumbre y falta de planes de acción para contener el número de contagios, así como el acceso a los servicios públicos, quienes tuvieron que incorporar nuevos medios de forma obligatoria, para facilitar las actividades eventuales y establecer un sistema operativo home office como alternativa de solución.

Por ello, la labor de los gobiernos es reconocer el papel del deflactor institucional y organizacional intrínseco en las entidades, previendo así los posibles escenarios presentes y futuros para minimizar los desafíos del aparato gubernamental. En este sentido, al no minimizar el impacto de los compromisos políticos y la retención de financiamiento, se establece un sistema de pronóstico.

En el que, al interactuar con los demás actores, se generan redes de negociación y acuerdos que incrementan la aceptabilidad de las acciones. Basándose en este reconocimiento de la tendencia político-técnica de la planificación como una actividad periódica de los gobiernos, se deben aportar ideas de innovación como un proceso de reflexión que prolifera el sistema democrático y sus matices a través de las sociedades posmodernas, se marca la transición a un nuevo panóptico de abordar el proyecto de gestión en México.

## Anexos

### *Anexo 1 Matriz de congruencia*

**Tabla 1**

*Matriz de congruencia del plan de desarrollo municipal de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024*

Planteamiento del problema		Marco Teórico	Preguntas	Categorías de análisis	Dimensión	Indicador
Identificación	Objetivo					
La planeación como una ruta de acción, que establece un conjunto de estrategias, programas y proyectos conducen la atención de los problemas prioritarios, en la transición del diseño	<p><b>General:</b> Analizar qué elementos inciden en el desencanto de la implementación de la planeación de desarrollo municipal de Mixquiahuala de Juárez Hidalgo durante el período 2022-2024.</p> <p><b>Específicos:</b> Identificar qué factores causan el potencial fracaso de la implementación de la</p>	<p>March y Olsen Isomorfismo coercitivo, mimético y normativo.</p> <p><b>Análisis institucional.</b></p> <p>March y Olsen, Crozier El rol de los recursos humanos.</p> <p><b>Análisis organizacional.</b></p> <p>Lógico de Brinkerhoff</p> <p><b>5 categorías de</b></p>	<p>General</p> <p><i>¿Por qué la ejecución de la planeación municipal no ha obtenido resultados significativos, respecto al diseño y la operación de las acciones en el Municipio durante</i></p>	<p>Institucional</p> <p>Organizacional</p>	<p>Marco Normativo</p> <p>Funcionamiento de la dirección, análisis de puestos, rotación de personal y áreas estratégicas.</p> <p>Discusión entre la voluntad y la</p>	<p>Leyes, normas, reglamentos, decretos.</p> <p>Organigrama. personal, rutinas y procedimientos.</p>

<p>a la implementación determina la existencia de un sesgo que disminuye la obtención plena de resultados. En palabras de Carballo (2002) “la complicada situación en la que se encuentran los gobiernos locales, de tener que hacer frente y dar respuestas a nuevas y crecientes demandas, contando con estructuras viejas e instituciones prácticamente</p>	<p>planeación local, en la dirección de obras públicas con base en un diseño de políticas que determina la propuesta de soluciones factibles para la atención de las problemáticas locales, pero que en el proceso de implementación se distorsiona.</p> <p>Analizar la asociación de los factores: organizacional, institucional, político y económico que repercuten en la práctica de la planeación local del</p>	<p><b>la voluntad política.</b></p> <p><b>Políticas públicas</b> Luis, F. Aguilar, Mauricio Merino, Harold Lasswell, Debora Stone.</p> <p><b>Enfoque de implementación</b> Olavarría, García, María del Carmen Pardo y Bardach.</p>	<p><i>el período 2020-2024?</i></p> <p>Específicas:</p> <p>¿Qué factores obstaculizan la implementación adecuada de la planeación local, en la dirección de obras públicas?</p> <p>¿Existe una asociación causal que permita comprender por qué el diseño y la implementación no logran una homogeneización en el ejercicio de</p>	<p>Políticas públicas y su distorsión (voluntad política)</p> <p>Deflactor económico</p>	<p>capacidad.</p> <p>Financiamiento del recurso económico y desvíos de recursos.</p>	<p>Lógica de Brinkerhoff: Lucus de la iniciativa (intervención). Grado de rigor analítico (análisis del problema). Movilización de apoyo (gobierno promueve el éxito de la política y acceso a la información, avance). Aplicación de sanciones (Sanción a servidores públicos). Continuidad de esfuerzos (sistema de monitoreo).</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

retrógradas, hace caso de Mixquiahuala necesario la de Juárez, Hidalgo. reformulación de Formular una propuesta de solución para la atención de estos elementos que configuran una articulación estructural y organizacional en la administración de Mixquiahuala de Juárez, en la atención del objetivo estratégico 5.4 edificación municipal.

operación de esta área?  
¿Cómo disminuir la brecha entre el diseño y la implementación de la PDM en la búsqueda de una mejora de la gestión pública en la construcción de infraestructura pública?

Propios, participaciones federales, aportaciones e ingresos extraordinarios.

---

**Fuente:** Elaboración propia, con base en información de Pedraza (2001). La matriz de congruencia: es una herramienta útil para realizar investigaciones sociales con base en un esquema específico donde se identifican los componentes de investigación.

## Anexo 2. Solicitud para aplicación de entrevistas a servidores públicos

Oficio de solicitud de aplicación de entrevistas dirigido al presidente Municipal Interino, Mtro. Jonattan Álvarez Cruz, anteriormente secretario municipal, durante la gestión del Dr. José Ramón Amieva Gálvez.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO**  
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades  
*School of Social Sciences and Humanities*  
**Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública**  
*Department of Political Sciences and Public Management*

**M.GGL/088/2023**

**ASUNTO:** Solicitud de entrevista

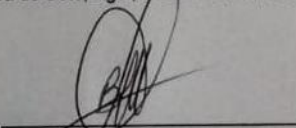
**MTRO. YONATTAN ALVAREZ CRUZ**  
**PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL**  
**MIXQUIAHUALA DE JUÁREZ HIDALGO**  
**PRESENTE**

Por medio del presente se hace de su conocimiento que la estudiante **Yaneli Isabel Chávez Álvarez** con número de cuenta **370768** y correo electrónico institucional **ch370768@uaeh.edu.mx**, se encuentra inscrita en el tercer semestre de la **Maestría en Gobierno y Gestión Local** en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, realizando el proyecto de terminal denominado: **"La planeación del Desarrollo y los desafíos de su implementación en el municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024"**, como parte de las actividades de recopilación de datos para el desarrollo del proyecto terminal para la obtención de grado académico de maestría.

Dicho lo anterior, y a través de este medio, solicito de la manera más atenta facilitar las gestiones administrativas para poder realizar diversas entrevistas en las diferentes dependencias que conforman el ayuntamiento, con la intención de brindar a la estudiante las herramientas necesarias para enriquecer su proyecto de investigación, garantizando que dicha información será usada exclusivamente con fines académicos respetando los datos personales y la confidencialidad que se requiera.

Agradeciendo de antemano la atención a la presente, le envío un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**"Amor, Orden y Progreso"**  
Pachuca de Soto, Hgo., a 08 de noviembre de 2023

  
**Dr. Bernabé Lugo Neria**  
Tutor y Coordinador Académico





C.C.P. Archivo  
TMCMIpc

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,  
Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,  
Hidalgo, México; C.P. 42084  
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext.4213, 4235  
cpolitica\_icshu@uaeh.edu.mx

[www.uaeh.edu.mx](http://www.uaeh.edu.mx)



### ***Anexo 3 Guión de entrevista***

Guía de entrevista elaborada a partir de las categorías de análisis que se esbozaron en el proyecto terminal.

**FOLIO O NOMBRE:** se determinará con base en siglas o iniciales de los entrevistados, con previa autorización.

**Función:**

**Lugar de entrevista:**

**Fecha de entrevista:**

**Tema:** Planeación del Desarrollo y los desafíos de su implementación en el municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024

#### **Introducción:**

Buen día, antes de iniciar me gustaría externar mi agradecimiento por tomar un momento de su tiempo para compartir la información relativa al desarrollo de sus actividades eventuales dentro del área de: \_\_\_\_\_, así como su participación en el desarrollo de la obra de pavimentación de la Unidad Médica Familiar #26 del Instituto Médico del Seguro Social, que se inauguró el pasado 25 noviembre de 2022, con el propósito de contribuir en la ampliación del servicio médico para el municipio de Mixquiahuala y colindancia en la prestación de este derecho social.

**Propósito de la entrevista:** obtener información sobre el desarrollo de la obra de pavimentación de la Unidad Médica #26 del IMSS en el municipio y los obstáculos que enfrentaron, durante el proceso de implementación; específicamente bajo 4 categorías de análisis: *marco legal-institucional, organización, trayectoria de implementación, recursos económicos, acción política y juegos de implementación (recursos).*

- Comencemos con algunas preguntas generales.

#### **Sección 1: Información general**

1. ¿Qué régimen de contratación posee?
2. ¿Para usted qué es la planeación del desarrollo? y ¿Considera que esta es una herramienta útil para los gobiernos locales?
3. ¿Puede proporcionar una visión general de cómo se lleva a cabo el proceso de planeación del desarrollo en el gobierno actual y en su área de adscripción?
4. ¿Cuentan con alguna instancia o departamento que se encargue de la capacitación, promoción y actualización de la planeación en el municipio?

#### **Sección 2: Proceso de planeación**

Durante la elaboración de la planeación del desarrollo, existen una serie de documentos que contribuyen al establecimiento de esta ruta de acción, por ejemplo: informes, consultas, bases datos INEGI- CONEVAL, muestreos, leyes, análisis FODA, estudios previos, guías de elaboración, metodologías, matriz del marco lógico (MIR). En este sentido, nos puede compartir ¿cómo se realizó el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del municipio; ¿es decir, qué metodología se empleó, la ciudadanía se involucró en el proceso (elaboraron consultas públicas o que mecanismo se emplearon), para realizar la recolección de necesidades e identificación de prioridades?

### **Sección 3: Análisis institucional**

Uno de los principios más importantes para la elaboración de la planeación del desarrollo, es sustentar porque la planeación es un elemento importante para conducir la gestión de los gobiernos; para tal efecto, la ley establece que este documento es un medio eficaz para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral y sostenible del país. Con base en esta premisa, podría indicarnos ¿cuál es la principal normativa que relaciona la planeación del desarrollo del municipio; bajo qué lineamientos y procedimientos regulan esta práctica?

Las buenas prácticas tienen por objetivo el reconocimiento y la sistematización de técnicas, experiencias, conocimiento e iniciativas que mejoren la gestión en el ámbito del desarrollo local. Es decir, recupera condiciones y prácticas de utilidad para otros contextos, sin transferir o trasplantar la práctica de éxito; busca extraer el conocimiento, técnicas y métodos empleados bajo la redefinición del contexto operativo.

1. ¿La institución ha adaptado prácticas o estrategias similares a otras instituciones exitosas en el ámbito del desarrollo?
2. ¿Cuál es su opinión respecto a la importancia de los ayuntamientos en relación a la alineación con los objetivos de la planeación de los gobiernos superiores en el proceso de planificación del desarrollo? Además, ¿Considera que esta cooperación contribuye en la creación de indicadores para resultados del proyecto nacional y sí esta actividad garantiza el logro de resultados en los estratos?
3. ¿Conoce cuál es la sanción o consecuencia si el gobierno no cumple con las regulaciones y directrices de la planeación nacional y estatal? ¿Puede mencionar algún caso en el municipio en el que una área o individuo recibió una sanción o penalización debido a no cumplir con la normativa institucional establecida?

### **Sección 4: Análisis organizacional**

La importancia del capital humano como elemento clave que ayuda a operar el conjunto de decisiones en acciones efectivas que permiten contribuir a la obtención de resultados. Es una actividad desglosa el análisis de la estructura, funcionamiento y procesos que realizan los individuos dentro de la organización. De este modo su desempeño es fundamental para brindar bienes y servicios de manera eficiente, eficaz; con base en un análisis situacional que muestre



las oportunidades y desafíos durante el flujo del trabajo, cultura organizacional, estrategias y tecnologías a emplear.

1. En sus propias palabras podría compartirnos ¿cuál es la dinámica de funcionamiento que emplean en el ayuntamiento para realizar las actividades cotidianas y acciones relacionadas con la gestión de obra pública? En contraste, ¿se emplean procedimientos para establecer a los directores de las áreas estratégicas?
2. ¿La administración ha empleado medios que estimulen o reconozcan la labor del personal en las áreas que constituyen el ayuntamiento? Caso contrario, ¿qué elementos propone para motivar el trabajo cooperativo entre las áreas estratégicas y el personal?
3. Puede mencionar sí durante estos 3 años de gestión se han realizado modificaciones organizacionales dentro del ayuntamiento (edil, directores de área, etc...) En esta línea ¿Cuáles considera que son las principales ventajas y desventajas de la rotación de puestos dentro de la administración?

### **Sección 5: Trayectoria de decisión y operación**

La gestión gubernamental es una actividad de coordinación continua que define el rumbo de las decisiones en acciones congruentes que fomenten la obtención de resultados. Con base en la identificación de la implementación de políticas los ayuntamientos generan bienes y servicios que permiten atender las principales problemáticas del territorio, a partir del establecimiento de una acción conjunta que explora, determina, genera y forja canales de comunicación entre los actores para generar puntos de acuerdo y productos en beneficio de la comunidad.

1. Puede compartirnos ¿qué elementos estallaron la problemática de ampliación de la cobertura del servicio de salud en el municipio, es decir que actores promovieron esta demanda? Ahora bien, ¿cuál fue el curso de acción que determinó el diagnóstico de la situación como problema; que medios de búsqueda, datos o análisis modeló el problema y la construcción de alternativas de solución posibles para mejorar el servicio (diseño)?
2. El establecimiento de la solución está asociada a un acuerdo de conformidad con los actores participantes (autoridades IMSS, áreas estrategias, ciudadanía, etc...) o presentó resistencias a la propuesta. ¿Bajo qué características se desarrolló la valoración de ubicación de la unidad médica, se brindó información a la población para la determinación del asentamiento y el desarrollo de la obra?
3. ¿Cómo se presentó la puesta en marcha de la decisión que desafíos tuvieron que enfrentar en el campo de transformación (temporalidad, licencias, procedimientos, etc...) ¿Los positivos y negativos del contexto influyen en esta intervención? En esa misma línea, ¿qué modificaciones o esfuerzos se realizaron para dar seguimiento y monitoreo al cronograma de actividades (recursos financieros, económicos, humanos, materiales), para fomentar la aceptabilidad de la obra?

## **Sección 6: Juego de la implementación (recursos)**

1. ¿Puede comentarnos cómo se asigna y distribuye el recurso económico para la implementación de este proyecto? Además, ¿qué restricciones presupuestales o temporalidad estuvieron presentes dentro de esta obra?
2. ¿Cómo se determinó la estrategia y priorización de los recursos para ejecutar esta obra? ¿En contraparte, se presentó en algún período de ejecución la suspensión de la fuente de financiamiento? ¿Sí la respuesta es afirmativa explique qué plan de contingencia elaboraron para continuar con el flujo de capital en beneficio de esta obra?
3. Qué documentos se encuentran al acceso público para identificar el manejo de los recursos; ¿es decir, qué fuentes pueden cotejar que los recursos destinados no fueron empleados para fines diferentes?

### **Cierre:**

1. ¿Hay algún otro comentario o información que le gustaría compartir sobre la planeación del desarrollo y las dificultades de implementación en el municipio de Mixquiahuala?

Agradezco su participación en esta entrevista, esperando contar con su disponibilidad para futuras consultas o seguimiento de este proyecto, ratificando el aporte de sus comentarios al fortalecimiento del proyecto terminal, así como la construcción de conocimiento que relacione los obstáculos y áreas de oportunidad de la implementación de políticas.

## Anexo 4 Solicitud de información vía plataforma de transparencia

BIENVENIDO YANELI ISABEL

<input type="text" value="Buscar"/>										
Tipo	Folio	Estatus	Estado o Federación	Institución	Fecha oficial de recepción	Fecha última respuesta	Fecha límite de entrega	Última actividad	Movimientos disponibles	
	130222500003124	Terminada	Hidalgo	Mixquiahuala	25/04/2024	15/05/2024	24/05/2024	Información disponible vía PNT		<input type="button" value="QUE-IA"/>
<b>Tipo de Solicitud:</b> Información pública <b>Institución:</b> Mixquiahuala <b>Estado o Federación:</b> Hidalgo <b>No. de folio:</b> 130222500003124 <b>Forma para recibir respuesta:</b> Copia Simple <b>Otro Medio de Entrega:</b>					<b>Fecha de recepción:</b> 25/04/2024 <b>Fecha límite de entrega:</b> 24/05/2024 <b>Recepción de la solicitud:</b> Electrónica <b>Estatus:</b> Terminada <b>Fecha límite pago:</b> <b>Folio Interno CAS:</b>					
<b>Detalle de la solicitud:</b> <p>Por medio de la presente, y de conformidad con los principios establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, me dirijo respetuosamente a ustedes con el propósito de solicitar acceso al expediente de obra correspondiente a la construcción de la infraestructura vial que conecta la Unidad Médica Familiar No. 26, perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con la ciudadanía, inaugurada en noviembre de 2022.</p> <p>Dicha infraestructura vial reviste una importancia significativa para la comunidad y sus usuarios, ya que facilita el acceso a servicios de salud primaria y contribuye al desarrollo urbano y la movilidad de la zona. En este sentido, la transparencia y el acceso a la información pública son pilares fundamentales para garantizar la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión de proyectos de esta magnitud.</p>										
<b>Datos complementarios:</b> <p>Construcción de infraestructura vial que conecta la Unidad Médica Familiar No. 26 perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la ciudadanía inaugurada en noviembre de 2022.</p>										

**Anexo 5 Respuesta a número de solicitud con folio: 130222500003124**



Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, 15 de mayo de 2024.

Solicitud folio: **130222500003124**

Vía de recepción: Plataforma Nacional de Transparencia

**Yanell Isabel Chávez Álvarez  
PRESENTE**

**En respuesta a su solicitud:**

Por medio de la presente, y de conformidad con los principios establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, me dirijo respetuosamente a ustedes con el propósito de solicitar acceso al expediente de obra correspondiente a la construcción de la infraestructura vial que conecta la Unidad Médica Familiar No. 26, perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con la ciudadanía, inaugurada en noviembre de 2022.

Dicha infraestructura vial reviste una importancia significativa para la comunidad y sus usuarios, ya que facilita el acceso a servicios de salud primaria y contribuye al desarrollo urbano y la movilidad de la zona. En este sentido, la transparencia y el acceso a la información pública son pilares fundamentales para garantizar la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión de proyectos de esta magnitud.

Por lo tanto, solicito amablemente que se me proporcione acceso al expediente completo de obra, incluyendo pero no limitándose a los siguientes documentos:

- Planos y diseños técnicos de la infraestructura vial.
- Presupuesto asignado y distribución de recursos.
- Contratos y convenios celebrados con empresas constructoras o proveedoras de servicios.
- Informes de avance de obra y certificaciones de calidad.
- Evaluaciones ambientales y de impacto urbano.
- Correspondencia oficial relacionada con el proyecto.

Agradezco de antemano su atención y colaboración en este proceso. Quedo a disposición para proporcionar cualquier información adicional que sea necesaria para dar curso a esta solicitud.

**Esta Unidad de Transparencia informa lo siguiente:**

**Derivado de indagar en la Dirección de Obras Públicas Municipal de Mixquiahuala de Juárez, esta Unidad de Transparencia informa que, en referente a su solicitud de información 130222500003124, se informa lo siguiente:**



UNIDAD DE  
**TRANSPARENCIA**

Se adjunta archivo en formato PDF, denominado "Expediente Construcción de Pavimentación del IMSS", el cual contiene 501 fojas que contienen la información solicitada.

Así mismo enviamos el archivo de respuesta en formato PDF al correo del solicitante y el acuse de respuesta de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Unidades internas generadoras de la información: Dirección de Obras Públicas Municipal de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo.

Nombre del Servidor Público y Cargo: Ing. Julio Cesar García Vázquez, Dirección de Obras Públicas Municipal de Mixquiahuala de Juárez.

Sin otro particular, esta Unidad de Transparencia se encuentra a su disposición para cualquier duda o aclaración.

Gracias por ejercer su derecho de acceso a la información.



L.D. CORINA ESCAMILLA RIOS.  
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA  
DE MIXQUIAHUALA DE JUÁREZ, HGO.

## Anexo 6 Propuesta de sitio Web de Modespla (Modelo estratégico de planeación)

Enlace: <https://modesplanyica.my.canva.site/modesplanyica>



**Anexo 7 Categorización temática triangulación**

**Tabla 8**

*Presentación de resultados de acuerdo con el estudio de Gruba y Zoel (2017)*

Matriz de análisis e interpretación de resultados, con base en el estudio de Gruba y Zoel (2017) para la elaboración de mi primera tesis, el cual muestra una descripción de la interpretación y argumentación de resultados para investigaciones cualitativas.

Entrevistado	Categorización temática	En qué consiste	Cuáles fueron las pautas y restricciones para obtener la información	Estadísticas descriptivas	Análisis de resultados	Interpretación
JLOR	Planeación y recursos financieros	<p>Refiere que el problema principal de los municipios es la planeación del desarrollo, esto debido a que al ingreso de cada administración el presupuesto público para el ejercicio del primer año de gestión se encuentra definido por la gestión que concluye el período. En razón de los procedimientos para la presentación del ejercicio presupuestal que el municipio debe presentar con antelación al ejercicio al H. Congreso del Estado, el cual discute y aprueba para el ejercicio posterior.</p> <p>Al asumir una nueva administración pública local, se enfrenta el desafío de gestionar un presupuesto que ha sido previamente definido por la administración saliente. Esta situación complica la realización de un diagnóstico efectivo, ya que los recursos asignados para</p>	<p>Esta aproximación de la planeación como guía analítica del gobierno refiere a la existencia de un funcionamiento predefinido por un modelo pre aprobado por la administración saliente. Esto a partir de la recepción de planeación administrativa que los gobiernos subnacionales deben enviar periódicamente al H. Congreso del Estado para aprobación del financiamiento. Esta condición limita el análisis y discusión del instrumento de gestión que se empleara durante los cuatro años de gobierno. Aunado a ello, la escasa capacidad técnica muestra que al cuestionar el proceso de planeación es un fenómeno aislado</p>	<p>“La Entidad Fiscalizada no cuenta con un Plan, Programa o documento análogo en el que se establezcan sus objetivos estratégicos en términos cuantificables y medibles” (Informe de auditoría, 2021p.8). Cano, Oliviera y Oliva (2016) la planeación se define como “un documento donde cohabitan los elementos institucionales de <i>sui generis</i> del Estado y de naturaleza reivindicante de poder social”.</p> <p>Esto indica que la planeación es un instrumento vital para los gobiernos en sus diversos niveles, pese a los marcos legales que determina esta actividad como un arquetipo del modelo de gestión el ejercicio se</p>	<p>De acuerdo con el planteamiento que esboza el entrevistado la discusión de elaborar una herramienta de gestión esta previamente establecida por el poder vigente de la administración. Esto genera una desagregación de los intereses del gobierno entrante donde el encuadre de información y metas se establece de forma incremental, dado el contexto de proximidad para la articulación adecuada y oportuna de los ejes rectores se recopilan con base en la dinámica nacional y estatal actual. Con base en este esquema la planeación se convierte en un ejercicio imitativo donde se adoptan sinónimos o se agregan</p>	<p>La planeación se constituye como un componente sustantivo en la gestión gubernamental, con la finalidad de dirigir los objetivos, metas y actividades institucionales durante un período definido. No obstante, como se ha indicado previamente, la falta de conocimiento y la dispersión en la difusión del proyecto generan un ambiente aislado entre los mandos superiores e inferiores en el ámbito municipal. Este fenómeno implica que, en la práctica, la planeación adquiera la cualidad de un placebo administrativo, dado que no logra integrarse de manera efectiva en la comunidad que conforma el ayuntamiento.</p>

<p>el primer año de gestión están previamente comprometidos, limitando la capacidad de la nueva administración para implementar sus propias prioridades y estrategias.</p> <p>La falta de flexibilidad presupuestaria implica que, al inicio del mandato, no se cuente con una guía clara para la elaboración de una ruta crítica de gestión. Esto se ve aún más complicado por la necesidad de desarrollar un documento integral que coordine las líneas de trabajo de los diferentes departamentos y detalle las acciones específicas del proyecto de gobierno. Para los servidores públicos que inician su periodo, este proceso representa un desafío significativo, ya que deben alinear los recursos ya comprometidos con las nuevas metas y prioridades establecidas para el desarrollo local.</p>	<p>dentro de la administración. Esto indica que los directores de áreas, así como personal operativo carecen de información útil, actualizada y precisa de las líneas que el plan esboza; estableciendo con ello, una falta de coordinación y socialización de un documento de suma relevancia como la planificación del desarrollo.</p>	<p>encuentra desvirtuado por una serie de obstáculos que merman el ejercicio efectivo de la planificación como ruta de cambio.</p> <p>Tal como lo refiere García (2010) La planeación, como praxis involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes para alcanzar en la medida de lo posible, el fruto deseado en los plazos establecidos (p.120).</p>	<p>adjetivos como: “municipio próspero y dinámico”, al inverso de gobierno próspero y dinámico.</p> <p>Esta apreciación indica que los gobiernos subnacionales tienden a concentrar información previa, sin realizar un bosquejo racional de las necesidades regionales y los desafíos intrínsecos a la subnacionalidad.</p> <p>Aunado a ello, el vínculo de resistencia al cambio para la adopción de nuevas prácticas que flexibilicen la gestión gubernamental es uno de los principales elementos que conjugan en el proceso de ensamblaje de la planificación del desarrollo.</p>	<p>Para abordar esta situación, se sugiere la implementación de estrategias de comunicación efectiva que posibiliten la difusión de información sobre la planificación en todos los niveles de la institución. Esto podría materializarse a través de mecanismos como reuniones regulares, boletines informativos, correos electrónicos y otros medios de comunicación interna. Asimismo, resulta imperativo proporcionar capacitación a los miembros del ayuntamiento para asegurar una comprensión adecuada de la importancia de la planificación y su contribución al logro de los objetivos. Talleres, seminarios y programas de formación podrían constituir herramientas efectivas en este sentido.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

JLOR Voluntad política

<p>En este sentido la adaptabilidad para la aprobación de presupuesto del ejercicio gubernamental municipal para este período se encuentra ampliamente coaccionado por la presencia de la asamblea que compone un contrapeso al poder regional. No obstante, pese a las atribuciones conferidas a este. Una de las principales</p>	<p>Al hacer mención respecto a los factores que obstaculizan la planeación, este entrevistado señala con precisión la voluntad política como un factor que interviene en el proceso de aprobación y ejercicio administrativo. Destacando que las</p>	<p>De acuerdo con el Informe de auditoría individual de octubre de 2022 se presenta que la Entidad Fiscalizada no tiene designado a un responsable encargado de generar información relativa al cumplimiento de las metas, así como de los objetivos estratégicos</p>	<p>Dentro de la primera sección se indica que, de conformidad al informe de auditoría, así como la información obtenida de la entrevista, es claro que la planificación es un proceso aislado para los servidores públicos esto muestra que la escasez de medios de comunicación</p>	<p>La voluntad política es un desafío para los gobiernos, ya que debilita crear estructuras organizacionales ineficaces, las instituciones se debilitan y la implementación sufre, perpetuando un ciclo de subdesarrollo. Sin un análisis integral y coordinado de estos</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



<p>preocupaciones de los regidores según expresa el entrevistado es que el incremento de salarios y la percepción de viáticos para la asistencia a eventos. Es uno de los desafíos políticos más importantes que mermaron el ejercicio de planificación, a pesar de la existencia de buenas intenciones el contrapeso y la baja aprobación de las actividades del gobierno los opositores encauzaron una resistencia al cambio e innovación administrativa.</p>	<p>personalidades que lideran el cabildo limitan las actividades de la administración bajo intereses políticos donde el proyecto es segado debido a la presencia de redes de poder. Al respecto, señala una serie de desavenencias que se suscitaron en el marco de la controversia en la autorización del incremento de salario de los regidores para su asistencia a las reuniones de cabildo. Sin embargo, la principal crítica del entrevistado radica en que el incremento es injustificado y no cumplen con sus atribuciones de acuerdo con los lineamientos de la ley.</p>	<p>y específicos establecidos en su Plan (p.7). Cano, Oliviera y Oliva (2016) la planificación se define como “un documento donde cohabitan los elementos institucionales de <i>sui generis</i> del Estado y de naturaleza reivindicante de poder social”. Ahora bien, con base en el eje de interés podemos establecer que existe una falta de coordinación y vinculación de áreas para el ejercicio de gestión. Esto indica la generación de círculos asimétricos donde la racionalidad y la valoración continua para el seguimiento oportuno es inexistente, esto desagrega valor a la autoevaluación para la mejora continua y mejora en la actividad de gestión.</p>	<p>entre el conjunto de servidores no hay una correlación con el proyecto de gestión. Además del bajo entendimiento del concepto y los elementos que convergen con la planificación del desarrollo local. Este desconocimiento de la planificación como herramienta sustantiva de los gobiernos y el desarrollo regional es una realidad donde los colaboradores no tiene el conocimiento y capacidad técnica para comprender e interpretar las decisiones de una esfera política inverosímil que establece un ejercicio limitativo para la municipalidad.</p>	<p>aspectos, cualquier intento de planificación está condenado a fracasar. La clave radica en fortalecer las instituciones, promover una voluntad política duradera y mejorar la capacidad organizacional para cerrar la brecha de implementación. La suma de estos elementos permitirá prever y atender los desafíos que se implantan durante el proceso de ensamblaje que menciona Bardach y con ello, generar mecanismos de reivindicación que proyecten la mejora continua en el ejercicio de gestión, así como la flexibilidad administrativa para la incorporación de nuevos actores en la toma de decisiones.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>ABC</p>	<p>Análisis organizacional</p> <p>En particular, esta concepción de sacar el trabajo con base en “a como nos toque” es una respuesta recurrente en el ejercicio de gestión; aunque la generación de redes de decisión es un trabajo conjunto donde flexibilizar la actividad de gestión es fundamental para renovar el gobierno. No obstante. Uno de los principales desafíos es establecer una relación intersectorial donde las</p>	<p>Las deficiencias estructurales dentro de las organizaciones gubernamentales, así como la falta de capacidad, encauzan la generación de redes de corrupción en donde un grupo selecto se beneficia a costa de un bien público. O bien intercambio realiza un intercambio para favorecer a un tercero.</p>	<p>De acuerdo con el Informe de auditoría individual de octubre de 2022 se presenta que la Entidad Fiscalizada no tiene designado a un responsable encargado de generar información relativa al cumplimiento de las metas, así como de los objetivos estratégicos y específicos establecidos en su Plan (p.7).</p>	<p>Uno de los principales desafíos radica en la <b>falta de capacidad institucional.</b>; muchas organizaciones gubernamentales en países en desarrollo, como México, carecen de personal capacitado y de los recursos adecuados para gestionar proyectos complejos a largo plazo. La ineficiencia</p>	<p>Es un desafío crucial para la planificación del desarrollo porque involucra la evaluación de las capacidades, estructuras y procesos dentro de las organizaciones responsables de ejecutar las políticas públicas. En el contexto del desarrollo, las instituciones gubernamentales y los organismos encargados de</p>
------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>sumas de esfuerzos ayuden a conocer el progreso real del avance de la planificación del desarrollo.</p> <p>En particular es un caso señala la entrevistada que el área de obras públicas la igual que el resto de las áreas cuenta con escaso personal de apoyo y técnico, lo cual evidentemente debilita el entorno administrativo y monopoliza el ejercicio como una instrucción del ejecutivo más allá se dar continuidad a los parámetros establecidos en la ruta de gestión.</p> <p>Adicionalmente, la complejidad organizacional y la resistencia por transformar la prestación de servicios han logrado la fragmentación de la estructura inicial de gestión y rotación permanente de persona debido a las inconsistencias por la falta de socialización del documento de planificación.</p>	<p>Este evento principalmente se manifiesta como una de las preocupaciones latentes de los gobiernos Latinoamericanos actuales. No obstante, lograr coordinar una implementación efectiva, con base en especificaciones precisas y concretas es una labor pendiente dentro del proceso reconstructivo de las administraciones efectivas.</p> <p>Una de las principales restricciones que se encuentran en esta sección es que el personal entrevistado de las áreas estratégicas es en mayor medida designación confianza; mientras que los operadores de obras, catastro, tesorería requieren de personal certificado que permitan establecer nuevos lineamientos para facilitar su quehacer eventual y la prestación de servicios.</p>	<p>La utilizan los directivos de las instituciones para <b>identificar problemas y soluciones, definir acciones</b> a emprender, sean estas <b>correctivas o de nueva implantación</b>, jerarquizar y dar prioridades, <b>definir estrategias y políticas operacionales, precisar objetivos y sentar las bases de un sistema de planeación-programación-evaluación.</b> [Se le considera como] ejercicio de <b>autoevaluación</b> ligado a un esquema de planeación de una institución, ya que permite cubrir las fases de diagnóstico, definición de objetivos y estrategias, así como de las acciones y actividades que deban realizarse (Rea Azpeitia, 1997, s.p).</p>	<p>administrativa, la burocracia y la falta de coordinación entre las diferentes entidades también generan obstáculos que retrasan la ejecución de planes y políticas. Cabe señalar que de acuerdo con Pando (2014) aún carecemos de transición a modelos bos-burocráticos donde se reconoce la existencia de escenarios de poder y más allá de suprimirlos se busca afrontarlos desde la óptica de la participación y la generación de consenso efectivo como un medio real de participación que disminuya las contingencias que ocurren en la ejecución de las decisiones políticas y la inminente trayectoria de gestión asimétrica existente.</p>	<p>implementar los proyectos a menudo enfrentan limitaciones en términos de recursos humanos, financieros y técnicos, lo que impide su capacidad de gestionar programas de manera eficiente. Con base en estos se infiere que la continua disputa entre política y administración sigue vigente. A pesar de la transformación del procedimiento y la transición a un gobierno incluyente la dinámica de la subnacionalidad es un entramado de aspectos susceptibles a modificación. Tal como la rotación de personal, juego de intereses y renuencia al cambio para facilitar la adopción de nuevas prácticas constructivas.</p>	
<p>JLOR AKBC</p> <p>Brecha de implementación</p>	<p>A lo largo de la entrevista realizada a las y los mandos superiores y medios de la administración de estudio se encuentra que un tema de la transformación de decisiones es un obstáculo permanente donde la constante confrontación, asimetría de información y</p>	<p>Dentro de esta sección uno de los obstáculos más importantes que se pueden recuperar es el reconocimiento de la falta de trabajo colaborativo que existe dentro del ayuntamiento. Se ha señalado que la influencia</p>	<p>la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, considera que de acuerdo al MICI, el componente tiene deficiencias en su implantación, debido a que existen debilidades</p>	<p>Este déficit en la implementación tiene consecuencias en el ámbito político, ya que genera una <i>erosión de la confianza en las instituciones</i>. Cuando los ciudadanos no</p>	<p>Los desafíos en la implementación de la planificación del desarrollo tienen implicaciones significativas tanto para los resultados de las políticas públicas como</p>

claridad de objetivos difusos convierten el terreno de operación en una arena de disputa continua, donde la prevalencia es establecida por los mandos superiores que reciben instrucciones del ejecutivo para el ejercicio de sus funciones. Pese a que estos actos no se alineen a las lineamientos y especificidades de la planificación.

Al cuestionar respecto al conocimiento del marco de la ley y los preceptos de operación se muestra que la mayoría de los entrevistados no cuentan con una capacitación respectiva del proceso de planificación esto sugiere que: “ponerse la camiseta” y sacar el trabajo es una de las condiciones prevalentes en el proceso. Aunado a ello, la ello a instauración del comité de obra como los responsables de aprobación y validación del proceso que se realiza en encuentra definido por personalidades específicas, que desagregan la participación de la población en la intervención social.

Esto sugiere un ejercicio intervenido por actores específicos que previamente fueron consensuados para determinar su favorecimiento a la actividad realizadas. Con base en ello, el flujo de información y los canales informales de

del personal sindicalizado y rol que desempeñan ha limitado el proceso de innovación administrativa. Esto ha sesgado que la efectividad de eficiencia en los procesos se convierta en un proceso complejo para el usuario.

Por su parte, la rotación de personal se convierte en un mecanismo eventual por la existencia de conflictos continuos que emergen por la existencia de asimetría de información con los colaboradores genera un ciclo vicioso donde los tomadores de decisión se convierten en personajes ajenos al proceso de ensamblaje.

Sumado a ello, los operadores o burócratas de calle bajo las condiciones de desagregación del proceso de decisión se convierten en opositores y retractares de los procesos. Esto se debe al desconocimiento y sentido de pertenencia con el proyecto de gestión. Bajo este escenario la escasa capacidad de interacción y enseñanza de procesos ha dejado un personal e infraestructura deficiente que no conecta con las líneas del progreso social.

que no permiten que el Ambiente de control sea suficiente para garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento de sus metas y objetivos.

De acuerdo con Cejudo, Pardo y Dussauge. (2019) en la obra de variaciones de la implementación: ocho casos de políticas públicas podemos rescatar que dentro del ámbito de la implementación los desafíos más relevantes del proceso son:

**Variabilidad en los resultados:** El éxito o fracaso de una política pública no depende solo de su diseño, sino de cómo se implementa en diferentes contextos. Las particularidades locales influyen en los resultados, y un enfoque uniforme no es eficaz.

**Capacidades institucionales:** Las instituciones encargadas de la implementación a menudo carecen de recursos y personal adecuados. La falta de capacidad operativa es un obstáculo clave que afecta

perciben mejoras tangibles derivadas de los planes de desarrollo, se incrementa la desconfianza hacia el gobierno y sus funcionarios. Esto tiene un impacto directo en la legitimidad del Estado, debilitando su capacidad para mantener el orden y cumplir con sus funciones de manera efectiva.

En este contexto, la *debilidad institucional* representa un desafío estructural clave. Las instituciones encargadas de ejecutar los planes suelen enfrentar problemas como la falta de recursos humanos capacitados, la ineficiencia burocrática, la corrupción y la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Estas limitaciones dificultan la implementación de políticas complejas, lo que resalta la necesidad

para la legitimidad del Estado. En términos académicos, estos problemas se relacionan con la incapacidad de traducir los objetivos de desarrollo en acciones concretas, lo que obstaculiza el progreso económico y social de un país.

Uno de los principales retos radica en la *brecha entre el diseño de las políticas y su ejecución efectiva*. A pesar de que los planes de desarrollo suelen estar bien formulados y basados en diagnósticos técnicos, su implementación es deficiente debido a la *falta de capacidades institucionales, recursos limitados y una inadecuada coordinación interinstitucional*. La ejecución incompleta o incorrecta de estos planes conduce a la persistencia del subdesarrollo y a la incapacidad de alcanzar los objetivos establecidos.

socialización marcan escenarios de corrupción donde la factibilidad de establecer nuevas dinámicas de trabajo es imposible debido al proceso tradicionalista que el personal sindicalizado ha generado en el entorno. Sumado a ello la capacidad organizacional para gestionar capacitaciones continuas a los miembros que lideran la administración y principalmente al burócrata de calle que interactúa con la población, es necesario revindicar el rol del gobierno a partir de nuevos patrones de acción que fomenten la conjugación de una administración moderna y mejorada para el desarrollo de sus actividades y obtención de resultados que generen un impacto efectivo en la calidad de vida de la población mixquiahualense.

Ahora bien, otro elemento que encontramos dentro de esta sección es que la transición del gobierno es frágil en razón de la temporalidad para conocer los avances significativos del proyecto. Como se ha señalado en los puntos anteriores durante el ingreso de una nueva administración el proyecto inconcluso de la administración saliente se muestra como producto de la sostenibilidad de plazos para determinar el avance significativo. La implementación de los planes de desarrollo regional está condicionada por una serie de desafíos multifacéticos. Superarlos requiere de una planificación integral, basada en la coordinación institucional, la disponibilidad de recursos financieros, la participación comunitaria y un enfoque que contemple la sostenibilidad a largo plazo.

la ejecución de políticas públicas.

#### **Coordinación**

**intergubernamental:** La descoordinación entre los niveles de gobierno (federal, estatal y local) resulta en el fracaso de políticas. Mejorar la colaboración entre estos actores es esencial para la implementación efectiva.

#### **Flexibilidad y**

**adaptabilidad:** Las políticas exitosas son aquellas que permiten ajustes durante su implementación. Los enfoques rígidos limitan la capacidad de adaptación a situaciones cambiantes.

#### **Factores políticos y resistencia al cambio:**

Las decisiones sobre la implementación a menudo están influenciadas por intereses políticos y resistencia al cambio. Esto afecta la eficiencia de las políticas y puede explicar su éxito o fracaso.

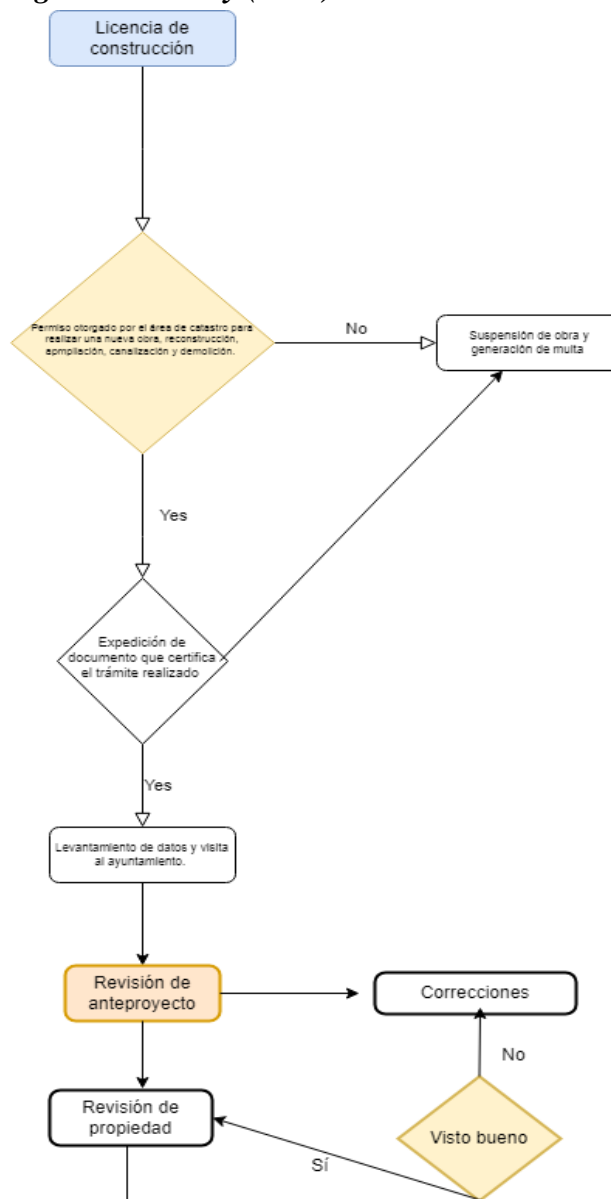
de una reforma organizacional y del fortalecimiento institucional para mejorar los resultados del desarrollo.

Aunado a ello, el reconocimiento por establecer un Ajuste oportuno para la mejora continua es un tema a discusión que pone en tela de juicio la capacidad subnacional para establecer políticas públicas factibles con base en su contextualidad. Esta desconexión entre las estrategias planificadas y las necesidades de las comunidades donde se implementan, limita la eficacia de las políticas y contribuye a su fracaso en contextos locales específicos.

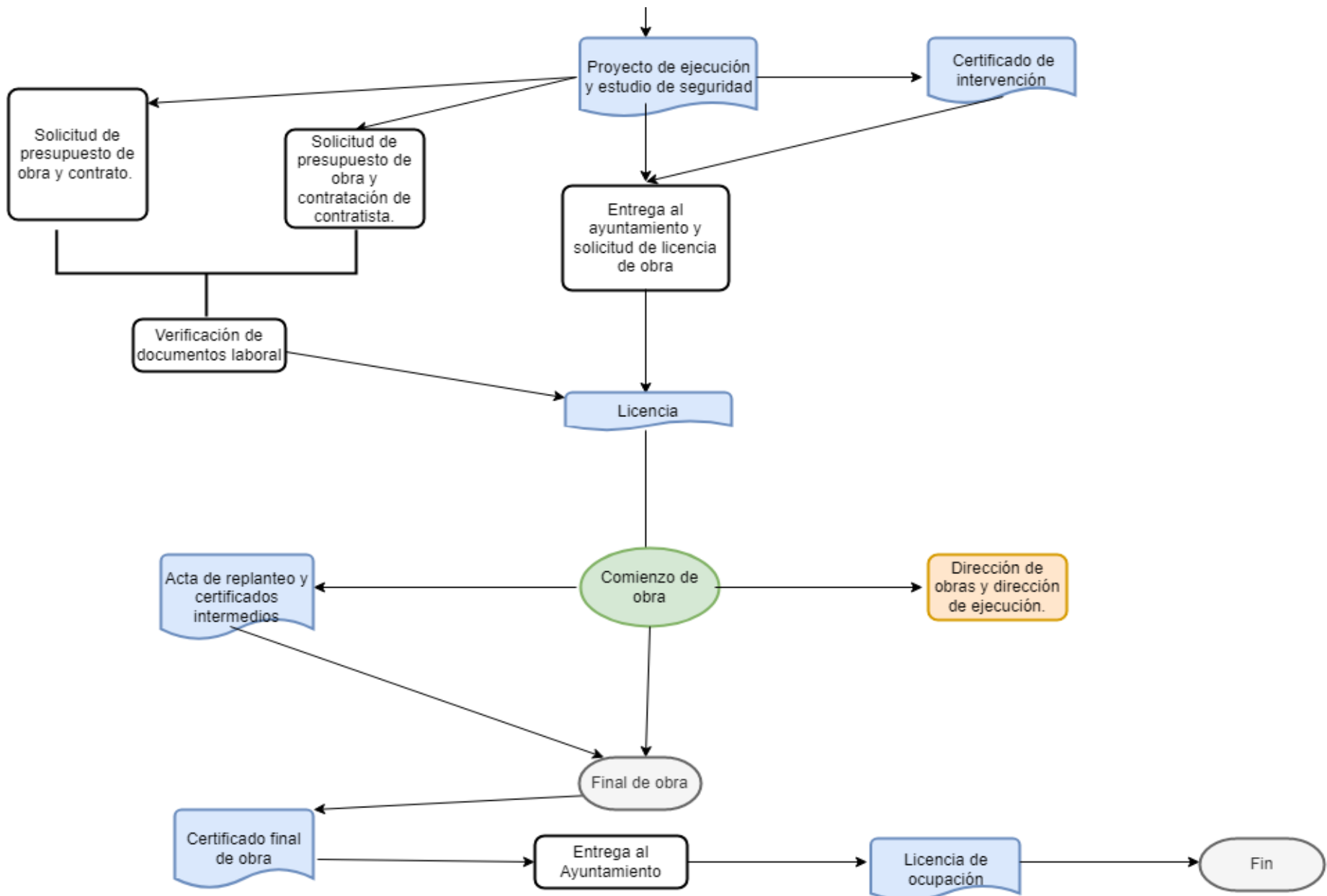
En resumen, los desafíos en la implementación de la planificación del desarrollo tienen profundas implicaciones, tanto en términos de resultados como de legitimidad gubernamental. Para superar estos obstáculos, es necesario fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la coordinación intergubernamental, asegurar que las políticas respondan a las realidades locales y optimizar la asignación de recursos. Estos esfuerzos son esenciales para cerrar la brecha entre la planificación y la ejecución, y garantizar un desarrollo sostenible y equitativo.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información extraída de las entrevistas aplicadas a los servidores públicos del municipio, así como del expediente de obra e informes de auditoría de 2020,2021 y 2022. [Auditoría Superior del Estado de Hidalgo](http://aseh.gob.mx)” ([aseh.gob.mx](http://aseh.gob.mx))

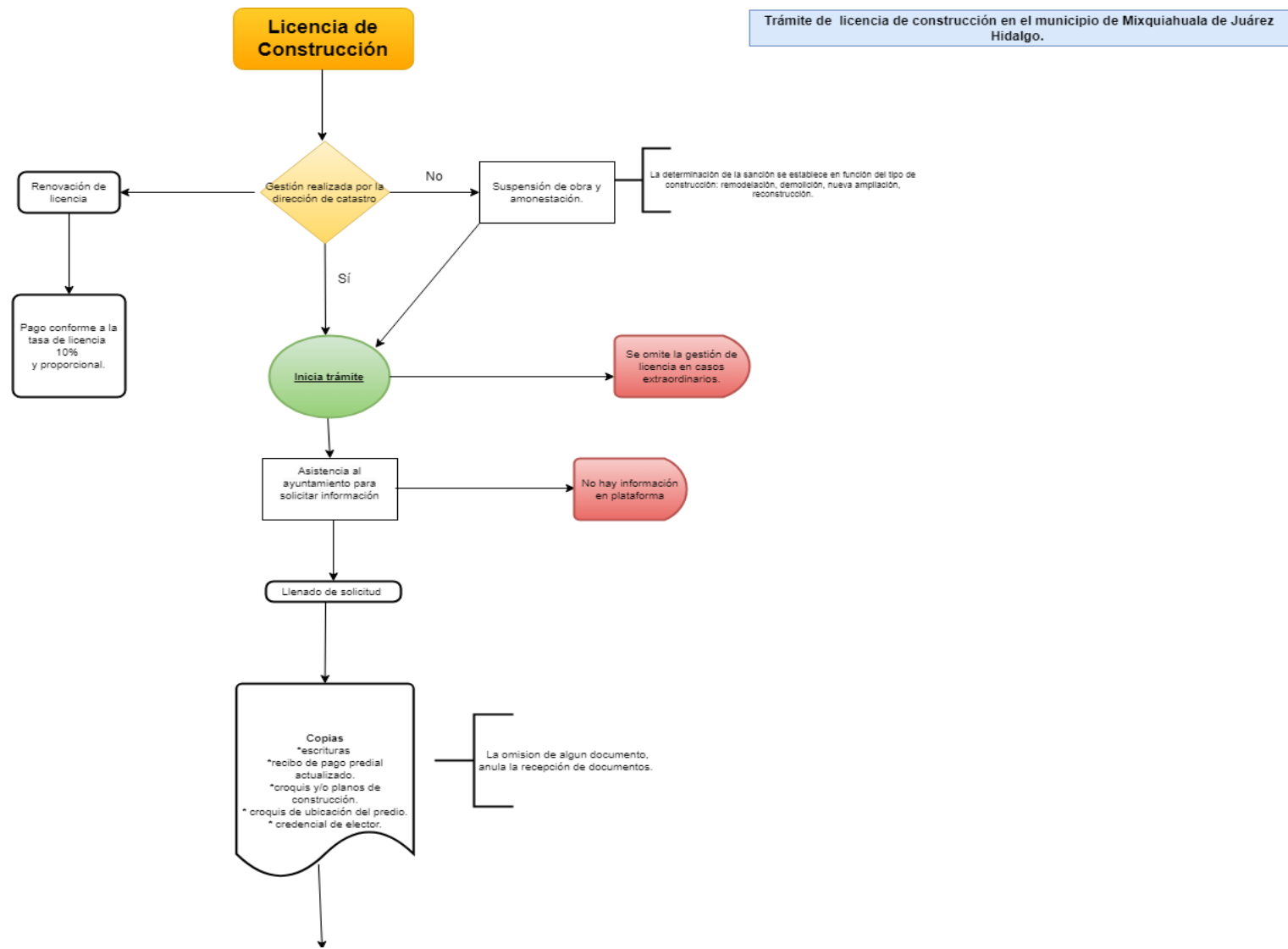
**Anexo 8. Trámite de licencia de construcción según Bombarely (2013)**

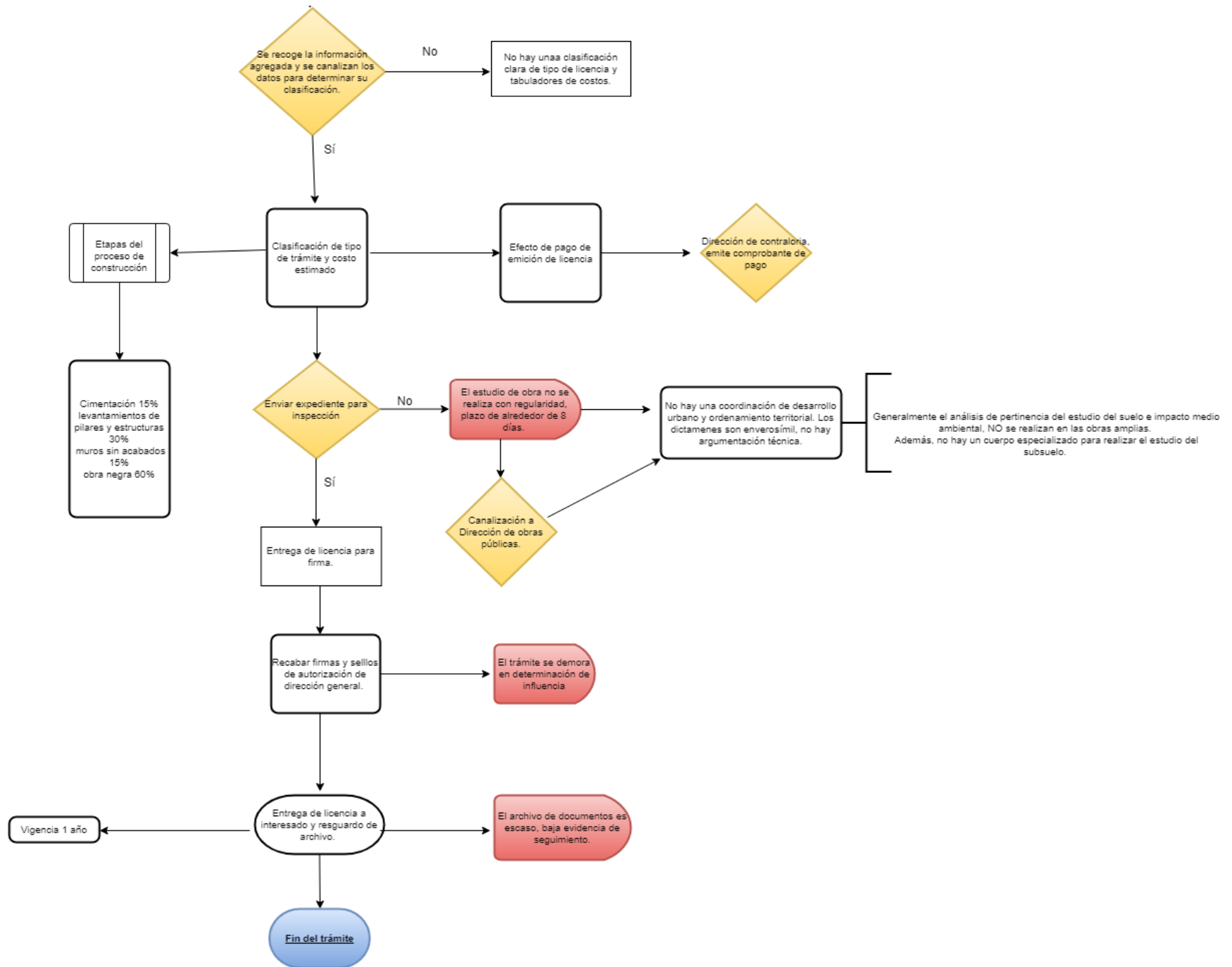


Trámite de Licencia de Construcción,  
según Bombarely (2013)



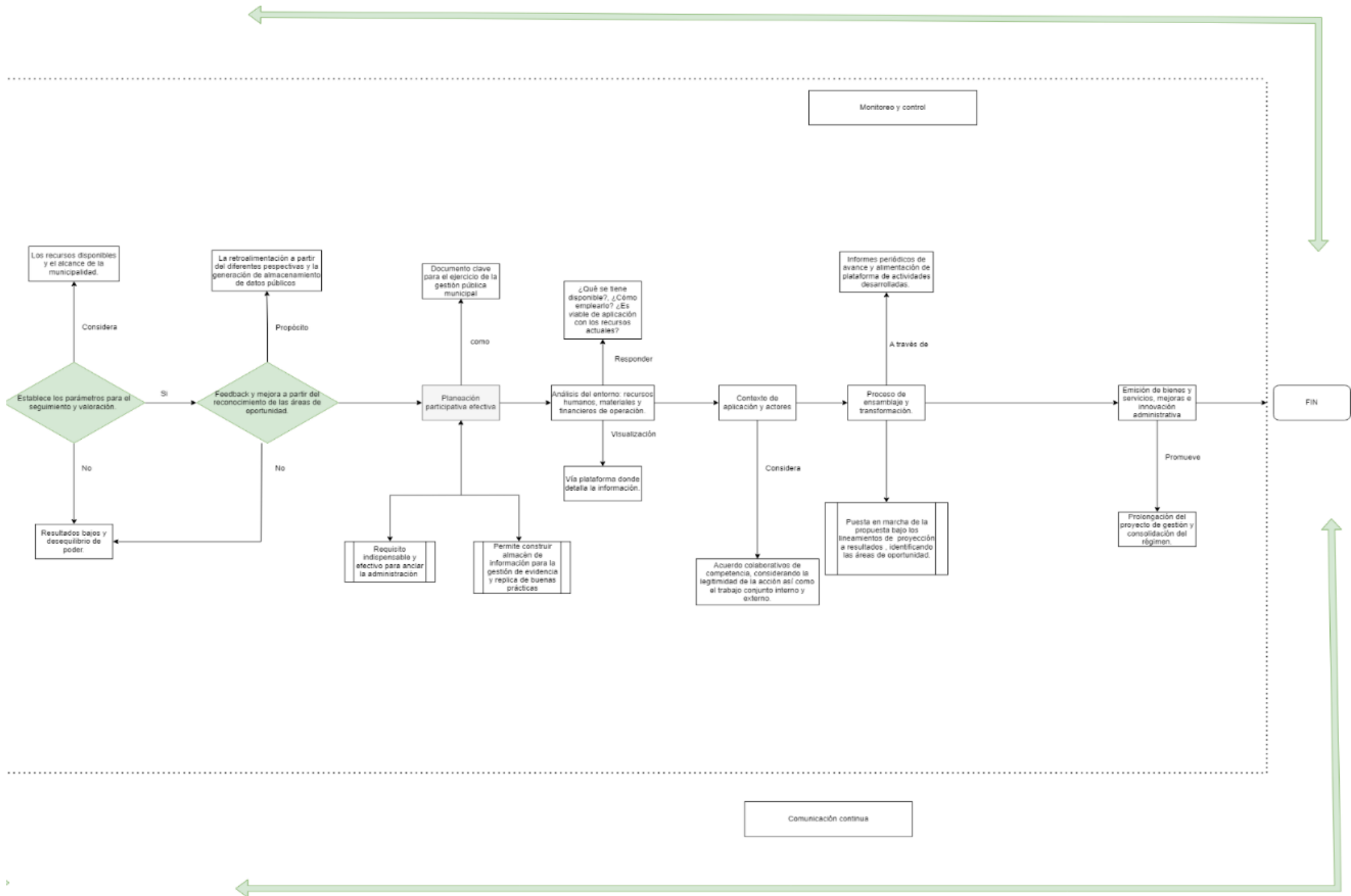
**Anexo 9 Trámite operativo para la expedición de licencias de construcción del municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo**











## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *Estudio introductorio*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), El estudio de las políticas públicas (pp. 15–74). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Alacio, R. (2019). Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de la democracia en México. *De política*. 11, (6), pp.29-54  
<http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/4>
- Andía, V., Chura, E., Quispe, P.(2022). Modelo para la modernización de la gestión pública aplicado en la municipalidad de Puno. En Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (Eds.), *Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Algoritmos, metodologías y experiencias* (pp.127-141). CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d07728d0-9717-4b16-9549-fb60e1caec14/content>
- Arellano, C., Carrillo, J. (2023). La planeación en México. Su evolución y efectos en el desarrollo regional. *e-Rua*, 15, (3), pp.17-30.  
<https://rua.uv.mx/index.php/rua/article/view/189>
- Baena, G. (2013). Planeación prospectiva estratégica. Instituto Electoral del Distrito Federal. IECM.  
<https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&act=8&ved=2ahUKEwjsp9blrIOGAxUqL0QIHXIgCqAQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.iecm.mx%2Fwww%2Fsites%2Fpgd%2Fcontent%2Fpresentaciones%2Fplaneacionprospectivaestrategica.ppt&usg=AOvVaw3UHE3r4ryyjeUoyUc0s3&opi=89978449>
- Beltrán, U. y Portilla., S. (1986). “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)”, en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Benedetti, Á. (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS). *Estudios Políticos*, (50), 138-158.  
<https://www.redalyc.org/pdf/164/16449788008.pdf>
- Blanco, H. (2003). Planteamiento del Desarrollo Local. CEPAL.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6425/S038557\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6425/S038557_es.pdf)

- Bergara, M. y Pereyra, A. (2005). El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos. Editorial FLACSO. República de Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/2035>
- Bombarely, C. (8 de junio de 2013). Diagrama del proceso de solicitud de licencia de obras y servicios profesionales. Análisis e Innovación en la Dirección de Ejecución y el Project Management. <https://bombarelyedificacion.wordpress.com/2013/06/08/diagrama-del-proceso-de-solicitud-de-licencia-de-obras-y-servicios-profesionales/>
- Brinkerhoff, DW (2000), Evaluación de la voluntad política para los esfuerzos anticorrupción: un marco analítico. *Administración Pública Dev.* 20, pp.239-252. [https://doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3)
- Cabrero, E. (2005). Acción pública y desarrollo local. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E., Orihuela, I. (2011). Las finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault (coords). Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009, pp. 117-156. Centro de Investigación y Docencia CIDE. <http://hdl.handle.net/10089/16463>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [Const. ]. Art. 115. 06 de febrero de 1976 (México). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_084\\_06feb76\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_084_06feb76_ima.pdf)
- Carballo, L. (2002). Los nuevos desafíos para la gestión de desarrollo local. "Los nuevos desafíos para la gestión del desarrollo local: ". *Millcayac. Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, 1, (1), pp. 83-128. [https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrNayIAm3Jj8ZMAI2XD8Qt.;\\_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1668483968/RO=10/RU=http%3a%2f%2fdigital.uncu.edu.ar%2fobjetos\\_digitales%2f122%2fcarballoMillcayac.pdf/RK=2/RS=2KiDxNIU0KoEKN8DS5og9nLfFks-](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrNayIAm3Jj8ZMAI2XD8Qt.;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1668483968/RO=10/RU=http%3a%2f%2fdigital.uncu.edu.ar%2fobjetos_digitales%2f122%2fcarballoMillcayac.pdf/RK=2/RS=2KiDxNIU0KoEKN8DS5og9nLfFks-)
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local, su conceptualización y procesos. *Provincia.* 8, pp.53-76. <https://www.redalyc.org/pdf/555/55500804.pdf>
- Cárdenas (2019). Papeles para millones: la implementación de la política de documentación de mexicanos en el exterior. En Guillermo Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio Dussauge (Eds.). *Variaciones de la implementación: ocho casos de política pública.* (pp. 96-137). CIDE.

- Carrasco, M., Acuña, F., Ardiles, C. (2023). Experiencia de la ilustre municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua: el caso del modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática. En Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (Eds.), *Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Algoritmos, metodologías y experiencias* (pp.93-109). CEPAL. [Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: algoritmos, metodologías y experiencias | CEPAL](#)
- Cejudo, G., Pardo, M., Dussauge. M. (2019). Variaciones en la implementación: 8 casos de política pública. Primera edición. Centro de Investigación y Docencia CIDE.
- Cano, M., Oliviera, D., Olivia. M. (2016). La planeación del desarrollo en México: análisis al contexto de logros obtenidos (1980-2015). *Revista de ciencias administrativas*, 18, (9), pp.246-252. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/03/23CA201602.pdf>
- Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y política pública*, 20(2), 247-290. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792011000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000200002&lng=es&tlng=es)
- Coll, J., López, F. (2020). Obra pública. *Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/obra-publica.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2018). Planificación para la implementación de la Agenda 2030. [https://www.cepal.org/sites/default/files/agenda\\_2030.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/agenda_2030.pdf)
- Cruz, I., Lugo, B., y Cárdenas de la O, D. (2021). Aportaciones teóricas en el estudio del institucionalismo en las organizaciones. *Gestión y estrategia*, (59), 37-54.
- Charry, A. (2023). Los planes de desarrollo durante el Frente Nacional en Colombia: la vía al Llano, 1958-1974. *Estado comunes, revista de políticas y problemas públicos*. 1, (16), pp. 145-160. <https://www.redalyc.org/journal/6842/684274160008/684274160008.pdf>
- Deutsch, K. (segunda edición 1971), *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*, Editorial Paidós, Buenos Aires
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Dirección de Obras Públicas (2023) Gobierno de Mixquiahuala de Juárez Hidalgo (2020-2024). <http://www.mixquiahuala.gob.mx/pag/ObrasLicitaciones.html>

- Fairris, D. (2007). ¿Qué hacen los sindicatos en México?. *Estudios Económicos*, 22(2), pp. 185-240. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=597222202>
- Franco, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (2da. Edición). México: IEXE editorial.
- Franco, J. (2021). El país de los elefantes blancos. Lecciones valiosas para prevenir desastres gubernamentales. (1era. Edición). México; IEXE editorial.
- García, M. (2019). Valor de las políticas públicas en la administración pública contemporánea. En L.M. Martínez (Ed.), *Antología sobre teoría de la administración pública* (págs. 327- 348). Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones geográficas*. 71, pp 102-120. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112010000100009&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112010000100009&script=sci_arttext)
- Geilfus, F. (2002). 80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José Costa Rica <http://repiica.iica.int/docs/B0850e/B0850e.pdf>
- Guerrero, O. (1997). Clásicos de la teoría de la administración pública. *Revista venezolana de gerencia*. 2 (3), pp.9-18. <http://omarguerrero.org/articulos/APelasicos.pdf>
- Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo con el enfoque de la agenda 2030. <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/guia-para-la-elaboracion-de-planes-municipales-de-desarrollo-con-el-enfoque-de-la-agenda-2030>
- Guía para un buen gobierno municipal: introducción al gobierno y administración municipal (2004). Las finanzas municipales: Cómo se integran y Cómo incrementar las. (tomo 4). Primera edición. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381099/Tomo\\_4\\_Guia\\_para\\_el\\_Buen\\_Gobierno\\_Municipal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381099/Tomo_4_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf)
- Gómez, C. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 50 (150), pp1149-1177. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332017000301149](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000301149)

- Gómez, I. (2005). PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO (EL CASO DE ECATEPEC DE MORELOS, ESTADO DE MÉXICO). Miguel Alejandro López Olvera y David Cienfuegos Salgado (Coordinadores). Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo. (pp. 89-116). Editorial UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/9.pdf>
- Gruba, P. y Zobel J. (2017). Presentation of the result:the results. En Pablo Gruba y Justin Zobel. *How to write first tesis*. (pp. 59-70).Editorial Springer Cham. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-61854-8>
- Ibarra, E. y Montaña, L. (1992). Teoría de la organización y la Administración Pública, Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una maltrecha relación. *Revista Gestión y Política Pública*, 1 (1), 49-75. <http://hdl.handle.net/11651/2737>
- Ibarra, E. (2013). Conferencia: “ La relación entre las políticas públicas y el análisis organizacional 1-3. <https://youtu.be/zPLFu0oyJOI>
- Iraiz, Y. (2012) Origen de la Nueva Gestión Pública. *Prezi*. <https://prezi.com/rbv2qa1zesm4/origen-de-la-nueva-gerencia-publica/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED (2019). 501 años de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/501-anos-de-la-fundacion-la-villa-rica-de-la-vera-cruz>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (12 de mayo de 2022). Finanzas públicas estatales y municipales. [https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Datos_abiertos)
- Jiménez, A. (25 de enero de 2023). Darán protección a regidora de Mixquiahuala ante actos de violencia política. *Quadratín Hidalgo*. <https://hidalgo.quadratín.com.mx/municipios/daran-proteccion-a-regidora-de-mixquiahuala-ante-actos-de-violencia-politica/>
- Laferriere, F. (2009) La licencia de construcción, instrumento de regulación de la ocupación del suelo. En Jorge Fernández Raúiz, Germán Cisneros Farías y Filiberto Otero Salas (coordinadores). *Régimen Jurídico del urbanismo. Memoria del primer congreso de derecho administrativo mexicano*. UNAM. pp. 481-491. [https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-licencia-de-construccion-instrumento-de-regulacion-de-la-ocu-5035028?c=pn7o5r&d=false&q=humanidades&i=50&v=1&t=search\\_0&as=0](https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-licencia-de-construccion-instrumento-de-regulacion-de-la-ocu-5035028?c=pn7o5r&d=false&q=humanidades&i=50&v=1&t=search_0&as=0)

- Lasswell, H. D. (1951). *La orientación hacia las políticas*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79–103). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Ley de planeación y prospectiva del Estado de Hidalgo. <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/obrasp/48%20Fracciones/1%20Normatividad/2018/3er.%20Trimestre/LEY%20DE%20PLANEACION%20PROS..pdf>
- Ley de planeación (2018), Observatorio regional de planificación del desarrollo. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-de-planeacion-de-mexico>
- Ley Orgánica municipal del Estado de Hidalgo (2024). [https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Estados Unidos: Russell Sage Foundation.
- Llovera, J. (2009). Desarrollo urbano, planeación estratégica y voluntad política. *Revista cultura de nuestra América*, 17, (65) p.62. [Vista de Desarrollo urbano, planeación estratégica y voluntad política \(unam.mx\)](http://www.unam.mx/Vista_de_Desarrollo_urbano_planeacion_estrategica_y_voluntad_politica)
- March, J. y, Olsen, J. (1997). Capítulo 1. El redescubrimiento de las instituciones de la teoría organizacional a la ciencia política. México. Fondo de Cultura Económica. FCE.
- Martner, R., Máttar, J. (2012). *Los fundamentos de la planeación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Chile. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJ05Lsjc\\_9AhUykWoFHRyfAI8QFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F2621%2F1%2FS2012845\\_es.pdf&usg=AOvVaw2KQwPNGsXclY6QIAXN2000](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJ05Lsjc_9AhUykWoFHRyfAI8QFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F2621%2F1%2FS2012845_es.pdf&usg=AOvVaw2KQwPNGsXclY6QIAXN2000)
- Máttar, J., Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/55cfe013-0aff-481a-89e1-bfe920dbe07f/content>



- Merino, M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Meza, O. (2013). Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué responden? [Tesis de Doctorado en Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económica]. Repositorio del Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/273>
- Morejón, M. (2016). La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV, (25), 2016, pp. 127-143 Universidad Central de Chile Santiago, Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96049292007.pdf>
- Moya, J. (2016). Plan para la elaboración de planes municipales de desarrollo. [https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Manual\\_PMD\\_Puebla.pdf](https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Manual_PMD_Puebla.pdf)
- Negrete, J. y Tamayo, C. (2019). Configuración del gabinete de la administración pública centralizada de Puebla: una nueva visión. *Revista de Ciencias Sociales*, 12 (45), pp.74-103. <https://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v12n45/2594-0716-tla-12-45-74.pdf>
- Olavarría, M. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 67, pp. 95-124. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550203004>
- Orellana, A., Mena, J. y Montes, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? *Revista INVI*, 31(87), pp.173-200. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25847811006>
- Open AI. (2024). ChatGPT (versión 14 de marzo)[modelo de lenguaje amplio] <https://chat.openai.com/>
- Palma, M. (2 de agosto de 2022). Retos en servicios públicos. *Alcaldes de México*. <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/retos-en-servicios-publicos/>
- PNUD (s.f). Los ODS en acción. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>
- Pardo, M. Dussauge, M., Cejudo, G. (2018). Implementación de políticas públicas: una antología. (primera edición). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia CIDE.

- Pando, D. (2014). Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas. En Jorge Walter y Diego Pando (Compiladores.), *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp.121-151). SAAP. [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjL8\\_u1P6FAxXhLkQIHUbaDdkQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.udesa.edu.ar%2Fjspui%2Fbitstream%2F10908%2F2751%2F1%2F%255BP%255D%2520Libro%2520Completo%2520J.%2520Walter%2520y%2520D.%2520Pando.pdf&usg=AOvVaw1XWaJf-9sBsNV2x9CyAceC&opi=89978449](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjL8_u1P6FAxXhLkQIHUbaDdkQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Frepositorio.udesa.edu.ar%2Fjspui%2Fbitstream%2F10908%2F2751%2F1%2F%255BP%255D%2520Libro%2520Completo%2520J.%2520Walter%2520y%2520D.%2520Pando.pdf&usg=AOvVaw1XWaJf-9sBsNV2x9CyAceC&opi=89978449)
- Plan de desarrollo municipal de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2024. [http://mixquiahuala.hidalgo.gob.mx/pdf/PLAN\\_MIXQUIAHUALA20202024.pdf](http://mixquiahuala.hidalgo.gob.mx/pdf/PLAN_MIXQUIAHUALA20202024.pdf)
- Pedraza, O. (2001). La matriz de congruencia: una herramienta para realizar investigaciones sociales. *Economía y Sociedad*. VI, (10), pp. 311-316. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5900518>
- Pollitt, C. (2005). Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-10. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533663001.pdf>
- Portocarrero, A. (2017). Análisis de las principales debilidades en la gestión de proyecto de obras públicas, durante los últimos 4 años en el Municipio de Medellín. 2013-2016. [Tesis de Master en Construcción, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/60277/35545435.2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Post, L., Raile, A. y Raile E. (2010), Definición de voluntad política. *Política y política*, 38, pp. 653-676. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>
- Quiroga, S. (2010). Gestión, comunicación, poder y anarquías organizadas. *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Humanas, Tandil. <https://www.aacademica.org/sergio.ricardo.quiroga/76.pdf>
- Revuelta Vaquero, B., (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21 (16), pp. 135-156. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

- Romero, J. (4 de noviembre de 2020). Mixquiahuala tiene que verse ya cómo una ciudad: José Ramón Amieva. *La Jornada Hidalgo*. <https://lajornadahidalgo.com/mixquiahuala-tiene-que-verse-ya-como-una-ciudad-ramon-amieva/>
- Reyes, D. (2016). De la planeación a la ejecución, problemáticas y estrategias de solución. [Tesis de Maestría en ingeniería], repositorio UNAM. [Repositorio Institucional de la UNAM](#)
- Reyes, J. (2022). Evaluación de Implementación del Plan Operativo Institucional y su relación con la Gestión Municipal del Distrito de Comas – 2020.[Tesis de maestría en gestión pública], repositorio institucional. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/87743>
- Santana, G. (2012). Instrumentos de planificación de la gestión municipal chilena [Tesis de Licenciatura, Universidad Austral de Chile]. Repositorio Institucional de la Universidad Austral de Chile. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2012/fes196i/doc/fes196i.pdf>
- Santos, J., Ibarra, M. (2003). Dependencia financiera municipal. El caso de los municipios urbanos del centro-norte de México. *Revista colegio de San Luis*, V,(14), pp 36-61. <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/1204/1/Dependencia%20financiera%20municipal.pdf>
- Schneider, D. y Welp, Y. (2011): Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 56, (212), pp. 47-68. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182011000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182011000100004)
- Stone, D. (2022). La paradoja de las políticas públicas. El arte de la toma de decisiones Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE.
- Unidad de planeación y prospectiva del Estado de Hidalgo (2024) Plan estatal de desarrollo del Estado de Hidalgo 2016-2020. [https://www.upp.edu.mx/normatividad/files/externa/estatal/plan-estatal/plan-estatal-de-desarrollo\(2016-2022\)-ver01-de-febrero-2017.pdf](https://www.upp.edu.mx/normatividad/files/externa/estatal/plan-estatal/plan-estatal-de-desarrollo(2016-2022)-ver01-de-febrero-2017.pdf)
- Unidad de planeación y prospectiva del Estado de Hidalgo (2024) Plan de desarrollo municipal Mixquiahuala de Juárez 2020-2024. <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/>

- Vega, M. (2022). Retos de la planificación local para el desarrollo: caso de estudio en los municipios de Jalisco y Nayarit, México. En Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (Eds.), *Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Algoritmos, metodologías y experiencias* (pp.29-38). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d07728d0-9717-4b16-9549-fb60e1caec14/content>
- Woodrow, W. (1887). Estudio de la administración. En Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde (1999). *Clásicos de la Administración pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*, pp. 73-96. Fondo de Cultura Económica.
- Wyman, J. (2022). Conceptos de planeación según autores. Filosofía: encuentra conceptos, ejemplos y mucho más. <https://filosofia.co/definiciones/concepto-de-planeacion-segun-autores/>
- Zamora, Z. y Cruz, I. (2022). Políticas públicas: análisis crítico a los referentes teóricos de la disciplina. *Revista Inclusiones*, 9, 196-220. <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/3291>
- Zamora, Z. (2020). Análisis a los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2020, en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo: Un ejercicio de isomorfismo institucional. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo]. Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. [https://uaeh-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=52UAEH\\_JANIUM196827&vid=UAEH&search\\_scope=uaeh\\_scope&tab=uaeh\\_tab&lang=es\\_ES&context=L](https://uaeh-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=52UAEH_JANIUM196827&vid=UAEH&search_scope=uaeh_scope&tab=uaeh_tab&lang=es_ES&context=L)
- Zayas, P. (2020). Viejo y nuevo institucionalismo. Un ensayo teórico. <https://pablozayasmorales.medium.com/viejo-y-nuevo-institucionalismo-c34c27665c90>