UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO: RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL COMO UN EJERCICIO DE POLÍTICA PÚBLICA

Para obtener el grado de

Doctor en Políticas Públicas

PRESENTA

Zamná Zamora Villedas

Director

Dr. Joaquín García Hernández

Comité tutorial

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Dra. Berenice Alfaro Ponce

Pachuca de Soto, Hidalgo, México; agosto, 2025.

Universidad Autónoma del Estado De Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública

Doctorado en Políticas Públicas

Tesis

La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo: Reconfiguración institucional y organizacional como ejercicio de política pública

Presenta:

Mtro. Zamná Zamora Villedas

Director de Tesis:

Dr. Joaquín García Hernández

Comité tutorial:

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Dra. Berenice Alfaro Ponce

Pachuca de Soto, Hidalgo, México.

Agosto, 2025.

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

Oficio núm. ***DPP/0061/2025***

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de la tesis: **"La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo: Reconfiguración institucional y organizacional como un ejercicio de política pública"**, realizado por el sustentante **Zamora Villedas Zamná**, con número de cuenta: **E04125**, perteneciente al programa de Doctorado en Políticas Públicas, 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 07 de julio de 2025

El Comité Tutorial

Dr. Joaquín García Hernández
Director

Dra. Talina Merit Olvera Mejía
Lectora

Dra. Berenice Alfaro Ponce
Lectora

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. 41046
jaacpap_icshu@uaeh.edu.mx

DEDICATORIAS

A mi mamá y papá,

que sembraron en mí la llama de la esperanza,

otorgándome las bases para ser lo que me he propuesto,

y por siempre estar para mí.

A mi esposa,

por tu respaldo absoluto y eterna motivación,

brindándome con tu amor la fortaleza que necesito,

para cada paso que doy.

A mi hija e hijo,

por ser mi mayor orgullo,

mi mejor legado y la inspiración constante,

para trascender en la vida.

A mí mismo,

esto te demuestra que no hay barreras, ni obstáculos que no puedas superar,

resiste, sé resiliente y recuerda,

firmes y dignos.

AGRADECIMIENTOS

A mi director de tesis, el Dr. Joaquín García Hernández, por su valiosa intervención y apoyo en la consecución de este importante trabajo de investigación, que más allá de contar con su compromiso institucional, representa un suceso más en nuestra amistad.

A la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, por librar juntos las adversidades presentadas, por confiar en este trabajo y valorar el esfuerzo y la dedicación que implicaron. Reconozco su profesionalismo y la enorme contribución de su conocimiento.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, una institución que siempre consideraré como mi segundo hogar y a la que le estoy profundamente agradecido por haberme formado desde la preparatoria, pasando por la licenciatura, llegando a la maestría y ahora culminando este doctorado.

.

Al CONAHCYT, por el apoyo otorgado para la realización y conclusión de la investigación y tesis, gracias a las Becas Nacionales en mi caso desde el 2021 y hasta el 2024, la investigación y consecución del posgrado, son una realidad.

A mis profesoras y profesores del doctorado, llevo muy presentes sus enseñanzas, las cuales he plasmado en esta tesis como un reconocimiento al fervor con el que se dedican a la docencia.

A todas esas personas que colaboraron directa e indirectamente en esta investigación, y que en su paso por el ICSHu plasmaron una época difícil de olvidar y en mí tendrán una gratitud eterna.

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO: RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL COMO EJERCICIO DE POLÍTICA PÚBLICA

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO: RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL COMO EJERCICIO DE POLÍTICA PÚBLICA

Sumario

Introducción

Capítulo 1. Referentes teóricos de las políticas públicas y su aproximación a la planeación municipal del desarrollo.

Capítulo 2. La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo. Un estudio del diseño institucional y el enfoque de la ambigüedad organizacional.

Capítulo 3. Análisis cuantitativo de la planeación del desarrollo municipal en el estado de Hidalgo.

Capítulo 4. Consideraciones cualitativas del quehacer gubernamental y de la administración municipal en función de la planeación del desarrollo.

Capítulo 5. Interpretación de resultados y valoración final de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo.

Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexos

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO: RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL COMO EJERCICIO DE POLÍTICA PÚBLICA

Índice

INTRODUCCIÓN 20

Objeto de estudio 25

Justificación 26

Preguntas de investigación 29

Objetivos 30

Hipótesis 31

Marco teórico 32

Marco metodológico 34

CAPÍTULO 1. REFERENTES TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APROXIMACIÓN A LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO 37

Introducción 37

1. Ciencia de las políticas: un análisis crítico 38

2. *Policy analisys*, una reflexión a los modelos de la disciplina 42

3. Los referentes teóricos del *policy analysis* 48

3.1 Armonización de las perspectivas teóricas con la planeación municipal del desarrollo como objeto de estudio 53

4. El rol del analista en las políticas públicas 54

4.1 Modelos alternativos del proceso de la política pública: casos de estudio 59

5. Los problemas públicos y su consideración en las políticas públicas 63

6. Retos de la implementación en el análisis de políticas públicas.....67

7. La cultura de la evaluación como la panacea institucional y organizacional en el sector público.....72

CAPÍTULO 2. LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO. UN ESTUDIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y EL ENFOQUE DE LA AMBIGÜEDAD ORGANIZACIONAL.....77

Introducción 77

1. La planeación municipal del desarrollo: referentes teóricos.....78

1.1 Políticas públicas y planeación municipal del desarrollo: Aplicación de los referentes teóricos 84

2. El análisis institucional en la política pública como referente teórico de la planeación municipal del desarrollo.....96

2.1 Diseño institucional de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo 103

3. Análisis organizacional como acepción de la planeación municipal del desarrollo: la ambigüedad 112

3.1 Anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados.....117

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE HIDALGO 122

Introducción 122

1. Metodología cuantitativa 123

2. Análisis estadístico de los componentes esenciales para la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo 126

3. Análisis econométrico de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo 157

3.1 Método de regresión lineal múltiple 158

3.2 Matriz de correlación 161

3.3 Coeficiente de correlación y multicolinealidad 162

3.4 Prueba de hipótesis “T” y “F” 163

3.5 Gráficas 164

3.6 Corrección de errores al modelo 166

3.7 Autocorrelación 170

3.8 Series de tiempo 172

3.9 Metodología Box-Jenkins 178

3.10 Pronóstico 187

CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES CUALITATIVAS DEL QUEHACER GUBERNAMENTAL Y DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN FUNCIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO 190

Introducción 190

1. Metodología cualitativa 190

1.1 Fuentes de información 192

1.2 Tamaño de la muestra para la entrevista 194

1.3 Instrumento: estructura de la entrevista 196
2. Documentación y aplicación de la entrevista 199
2.1 Contacto con los entrevistados 199
2.2 Complicaciones para las entrevistas 204
3. Análisis de los hallazgos obtenidos de las entrevistas: enfoque comparado 205
3.1 Análisis comparativo de la información general del personal de los municipios entrevistados 212
3.2 Análisis comparativo sobre la acción de planear 216
3.3 Análisis comparativo sobre los retos de planear a nivel municipal 220

CAPÍTULO 5. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS Y VALORACIÓN FINAL DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO 225

Introducción 225
1. Informe de resultados 226
1.1 Resultados de la perspectiva teórica operacionalizada en la planeación municipal del estado de Hidalgo 226
1.2 Resultados de la aplicación del diseño institucional en la planeación municipal del estado de Hidalgo 230
1.3 Resultados de la ambigüedad organizacional presente en la planeación municipal del estado de Hidalgo 233
2. Valoración final 237

CONCLUSIONES 241

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....248

ANEXOS.....261

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO: RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL COMO EJERCICIO DE POLÍTICA PÚBLICA

Índice de tablas, figuras, gráficas y mapas

TABLAS

CAPÍTULO 2

Tabla 1. Escuelas neoinstitucionalistas y sus características. 99
Tabla 2. Surgimiento, estabilidad y transformación de las instituciones 101
Tabla 3. Diseño institucional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo 104

CAPÍTULO 3

Tabla 4. Municipios, localidades y población en el estado de Hidalgo 126
Tabla 5. Índice de marginacón en los municipios del estado de Hidalgo 131
Tabla 6. Presupuesto por ejercicio fiscal en los municipios del estado de Hidalgo 134
Tabla 7. Prueba t para medias de dos muestras emparejadas 143
Tabla 8. Estructura organizacional de las administraciones públicas municipales en el estado de Hidalgo 144
Tabla 9. Estructura organizacional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo 149
Tabla 10. Municipios con apartado de la PM en su sitio web 154
Tabla 11. Variables de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo 158
Tabla 12. Regresión lineal múltiple de la planeación municipal en el estado de Hidalgo 160
Tabla 13. Matriz de correlación de la planeación municipal en el estado de Hidalgo 161
Tabla 14. Prueba de White 166
Tabla 15. Corrección de la heterocedasticidad 167
Tabla 16. Regresión auxiliar 169
Tabla 17. Método para determinar la autocorrelación 170
Tabla 18. Corrección de la autocorrelación 171

Tabla 19. Correlograma 172
Tabla 20. Correlograma con logaritmos 174
Tabla 21. Logaritmos y diferencias 175
Tabla 22. Correlograma con primeras diferencias 177
Tabla 23. Modelo Autoregresivo AR(P) 178
Tabla 24. Correlación de residuos AR(P) 179
Tabla 25. Promedio Móvil MA(Q). 181
Tabla 26. Correlación de residuos MA(Q) 182
Tabla 27. Modelo autorregresivo de media móvil (ARMA) 184
Tabla 28. Correlación de residuos ARMA 185

CAPÍTULO 4

Tabla 29. Contactos para entrevista por municipio 200
Tabla 30. Contactos entrevistados por APM 202
Tabla 31. Valoración a las respuestas por APM 206

FIGURAS

CAPÍTULO 1

Figura 1. Transición del carácter social al carácter público en los problemas 64
Figura 2. Conformación de los problemas públicos y sus procesos de generalización 65
Figura 3. Análisis de las políticas y deliberación pública 66

CAPÍTULO 2

Figura 4. Consideraciones y delimitaciones para planear. 79
Figura 5. Etapas de la planeación municipal 81
Figura 6. Relación entre políticas públicas y la planeación municipal del desarrollo 84
Figura 7. Triángulo de actores de las políticas públicas en relación a la planeación 91
Figura 8. Esquema sobre el análisis institucional. 97
Figura 9. La operacionalización del concepto de reglas institucionales 102

Figura 10. Clasificación de las reglas institucionales en las políticas públicas. 103
Figura 11. Estructura de la Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024 109
Figura 12. La teoría del equilibrio organizacional. 113
Figura 13. Innovación y adaptación como proceso de cambio adaptativo. 115
Figura 14. Riesgo e importancia de las decisiones. 116

CAPÍTULO 4

Figura 15. Programación de la realización de la entrevista. 197

GRÁFICAS

CAPÍTULO 3

Gráfica 1. Rango de localidades por municipio en el estado de Hidalgo 128
Gráfica 2. Rango poblacional en los municipios del estado de Hidalgo 129
Gráfica 3. Clasificación de los municipios en el estado de Hidalgo por ÍdM 132
Gráfica 4. Clasificación del presupuesto en los municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2020 136
Gráfica 5. Clasificación del presupuesto en los municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2021 138
Gráfica 6. Clasificación del presupuesto en los municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2022 139
Gráfica 7. Nivel de estudios de los servidores públicos municipales en el estado de Hidalgo 147
Gráfica 8. Tendencia del nivel de estudios en los servidores públicos municipales del estado de Hidalgo 148
Gráfica 9. Representatividad de las UdP en los municipios del estado de Hidalgo 151
Gráfica 10. Distribución de las UdP y su personal en los municipios del estado de Hidalgo 152

Gráfica 11. Delimitación del personal de las UdP en los municipios del estado de Hidalgo 153
Gráfica 12. Representación de los municipios en estado de Hidalgo que disponen de un apartado específico para la PM en sus sitios web 156
Gráfica 13. Correlación de colinealidad y multicolinealidad de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables 163
Gráfica 14. Representación lineal de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables 164
Gráfica 15. Representación lineal corregida de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables 165
Gráfica 16. Representación lineal de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables en logaritmos 174
Gráfica 17. La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables en sus primeras diferencias 176
Gráfica 18. Autocorrelación y Autocorrelación del modelo autorregresivo AR(P) 181
Gráfica 19. Autocorrelación y Autocorrelación del promedio móvil MA(Q) 184
Gráfica 20. Autocorrelación y Autocorrelación del modelo ARMA 187
Gráfica 21. Pronóstico del modelo AR(P) 187
Gráfica 22. Pronóstico del modelo MA(Q) 188

CAPÍTULO 4

Gráfica 23. Tendencias de la aplicación del instrumento por APM, elaboración propia 207
Gráfica 24. Resultados de la valoración a las respuestas por APM 209
Gráfica 25. Tendencia del análisis a las respuestas agrupadas por APM para cada pregunta del instrumento 210
Gráfica 26. Análisis comparativo de la primera parte del instrumento relacionada a la información general 215
Gráfica 27. Análisis comparativo de la segunda parte del instrumento referente a la acción de planear 219

Gráfica 28. Análisis comparativo de la tercera parte del instrumento vinculada a los retos de planear a nivel municipal.....222

MAPAS

CAPÍTULO 4

Mapa 1. Población de estudio (*Pe*): municipios del estado de Hidalgo susceptibles de implementar la metodología cualitativa, elaboración propia.....193
Mapa 2. Municipios del estado de Hidalgo donde se entrevistaron a los contactos de la APM.....202

RESUMEN

En esta tesis de doctorado realizamos una investigación sobre el diseño institucional y el andamiaje organizacional del proceso de planear que implementan los municipios en el estado de Hidalgo. Siendo nuestro objeto de estudio la planeación municipal, basamos nuestro marco teórico en el neoinstitucionalismo desde el enfoque de la justa correspondencia. De igual manera, empleamos las teorías de las organizaciones partiendo de la configuración presente a nivel municipal con el enfoque de la ambigüedad organizacional. Complementariamente disponemos de la teoría crítica conforme al *policy analysis* para el marco de análisis por el referencial. Los referentes teóricos se ponen a prueba en la realidad de las instancias básicas de gobierno, a través de una metodología alineada a dos métodos, que son el positivismo y el hermenéutico, es decir, adoptamos cuantitativamente con un análisis estadístico y econométrico, para el primero; mientras que para el segundo realizamos un análisis desde la subjetividad de los actores inmersos a nivel municipal, con entrevistas como instrumento para conocer y valorar los aspectos esenciales de este proceso. Resulta entonces que, el objetivo de esta investigación consiste en mpulsar desde el enfoque de las políticas públicas la generación de conocimiento que contribuya en la reconfiguración institucional y organizacional en la planeación municipal del desarrollo para el estado de Hidalgo, nuestras hipótesis comprobaron la necesidad de instrumentar un proceso planificador democrático e incluyente, desde la heterogeneidad inherente en cada municipio, ya que en la actualidad se lleva a cabo de “arriba hacia abajo” y no de “abajo hacia arriba”, debido a la a discrecionalidad y el isomorfismo institucional presentes en las administraciones públicas municipales de la entidad hidalguense, producto a su vez de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados. Reconocemos que la planeación municipal es la punta de lanza para determinar el éxito o fracaso de los gobiernos municipales. tomando como fundamento, la vinculación constante con la población desde la democracia participativa, la profesionalización de los servidores públicos, la cientificidad del proceso y a las políticas públicas como estandarte para los tomadores de decisión.

Palabras clave: Planeación Municipal, Políticas Públicas, Ambigüedad Organizacional, Anarquías Organizadas, Sistemas Flojamente Acoplados, Isomorfismo Institucional, Diseño Institucional.

“En general, los Hombres juzgan más por los
ojos que por la inteligencia,
pues todos pueden ver, pero pocos
comprenden lo que ven”.

- *Nicolás Maquiavelo*

INTRODUCCIÓN

Cada vez que se estudie y analice a la instancia municipal, debemos tener muy claro que es necesario concretarnos en su gobierno y administración pública para identificar las decisiones que desde ahí se toman y la manera en que estas se ejecutan. Partiendo del *policy analysis*, vislumbramos además el papel que juegan los actores y tomadores de decisión para hacer frente a las necesidades colectivas de la población. Al respecto, el punto de partida es la planeación municipal, la relación que tiene esta área organizacional con las políticas públicas es bastante amplia, pero la manera en la que ha sido abordada y, sobre todo, la poca relevancia que recobra en las instancias municipales, ha hecho que se depaupere y se encuentre en crisis. Esto ocasiona que se convierta en un problema público contemporáneo y requiere ser atendido. No solo desde los tradicionales supuestos institucionales como manuales, guías o reglamentos; para llegar al fondo del análisis, debemos profundizar en su andamiaje organizacional, donde los participantes no solo son tomadores de decisión, sino que, también están los servidores públicos que implementan o no, dichas determinaciones.

Cabe señalar que, en la tesis de la Maestría en Gobierno y Gestión Local, analizamos la estructura que tienen los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) 2016-2020 en la Zona Metropolitana de Pachuca Hidalgo (ZMP)[1]. Lo hicimos partiendo de un supuesto central, responder a la interrogante: ¿qué hace que los gobiernos y administraciones públicas municipales determinen el rumbo de su gestión y la manera de hacer frente a las necesidades colectivas de la población? De esta manera, analizamos el instrumento rector de la planeación en este ámbito de gobierno, puesto que así está determinado en el diseño institucional, para ello, fundamentamos con preceptos teóricos lo que implicaba esta disposición de la planeación municipal.

Como es sabido, en el ámbito de la disciplina de la Ciencia Política es la teoría institucional y, particularmente, el neoinstitucionalismo, los referentes que permiten explicar de mejor manera la conformación del diseño que las diversas instituciones cimientan para esta

[1] La tesis de grado de Zamora, Z. (2020) puede ser consultada en el Catálogo de la Biblioteca de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en el siguiente enlace: http://dbci.uaeh.edu.mx/janium-bin/janium_login_opac.pl?find&ficha_no=196827

compleja instancia básica de gobierno; la connotación radicó en exponer cronológicamente su evolución, partiendo desde su origen, hasta la época contemporánea y trascendentalmente, contextualizar su verdadero sentido. Comprobamos que han sido varias las fases que la instancia municipal ha presenciado y que la gran mayoría han sido convulsivas debido a los problemas sociales, crisis económicas y políticas que nuestro sistema político mexicano ha presenciado a lo largo de la historia.

Para profundizar en nuestro análisis metodológico, comparamos la estructura de los PMD 2016-2020 y su contenido entre los municipios de la ZMP y, a su vez, con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2022, así como con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2013-2018 y 2019-2024, para con ello determinar cómo están constituidos. Comprobamos así que el postulado de DiMaggio y Powell (como se citó en Hall, 1996) en este tipo de organizaciones similares, es correcto, pues el único modelo empleado a nivel municipal para diseñar un plan de desarrollo, es el isomorfismo institucional. Concluimos que este ejercicio estaba presente en sus tres tipos: normativo, mimético y coercitivo. Se dio en niveles altos por cuanto, a la estructura, ejes rectores, objetivos, líneas de acción y estrategias respecta; las cuales no correspondían efectivamente a sus características de índole municipal, o para la zona metropolitana a la que pertenecen. Mientras que el nivel demostrado para el control y evaluación estuvo situado en el rango de medio-alto.

Por lo anterior, demostramos científicamente haciendo uso del método comparado (Sartori y Morlino, 1999) que los municipios diseñan planes municipales copiando el modelo del plan estatal en su estructura y contenido, incluso asumiendo desde esta instancia básica de gobierno, un diagnóstico que al compararse con los datos estadísticos y geo referenciales que organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otros, no necesariamente corresponden a sus características, condiciones o necesidades. Finalmente, en nuestro análisis verificamos que los PMD apenas si contemplaban en un 29% la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual es un recurso para la planeación, que se ha establecido como la panacea a nivel mundial, más aún con el nuevo componente denominado desarrollo sostenible.

En suma, los resultados reflejaron que el inconveniente fundamental para que los PMD de la temporalidad analizada fueran los que se mencionan a grosso modo, obedecen a una explicación que nuestra disciplina llama isomorfismo institucional. Las causas son tres, primero porque el diseño institucional no profundiza y mucho menos adecua y posibilita de manera vigente la actitud procedimental en el área de la planeación municipal del desarrollo, el mejor ejemplo es que todavía se considera que el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM) sea la figura representativa para ello. Lo anterior, es una cuestión que en nuestra realidad resulta totalmente rebasada, ya que, por citar un ejemplo, no se fijan responsabilidades por el incumplimiento del PMD por parte de los gobiernos y administraciones municipales, mucho menos se garantiza un ejercicio democrático para su conformación.

Podemos afirmar entonces, que es un proceso simulado que cumple solo porque sí, con servidores públicos considerando esta falla en el diseño como el escenario propicio para copiar e imitar secuencial y sistemáticamente, lo que a nivel estatal se haya realizado. Es de tal manera la problemática, que lo denominamos apatía gubernamental ya que, ante el temor de un resultado adverso, los municipios a través de sus gobiernos y administraciones, asumen cierta comodidad para hacer suyos tanto a la discrecionalidad, como el clientelismo en este proceso planificador, que no solo se concreta a la elaboración del PMD, si no que falta también, su implementación, control y evaluación.

Sabemos que tradicionalmente en el Estado mexicano, las necesidades que apremian a la sociedad o a las organizaciones gubernamentales y administrativas, se atienden configurando, adicionando, reformando o creando nuevas leyes y eso hace tengamos en apariencia un Estado moderno, por todas las normativas debidamente constituidas. Empero, el diseño institucional para todos los municipios ha sido delimitado siempre de manera homogénea, que si bien es cierto responde a una realidad adaptable en el ámbito normativo, no lo es más en la arena política y administrativa, mucho menos en el constructo social que tienen una amplia diversidad y heterogeneidad. La falla ha sido estructural, demostrando una dicotomía entre gobierno y la administración pública municipal, y a su vez, de estas con la población.

Para delimitar el verdadero comportamiento y rumbo, Çiçek y Dikmen mencionan que: “Planificación estratégica es la capacidad de los gobiernos locales para producir políticas

acordes con sus objetivos y metas del plan de desarrollo del país y para vincular las estrategias del plan de desarrollo con las políticas de los municipios" (2020, p. 93). Mientras que, para el *policy analysis*, los gobiernos y administraciones municipales son:

> El resultado de esas cavilaciones sobre las distintas formas en que los seres humanos queremos, debemos y podemos convivir de la mejor manera posible. De modo que, en una nuez, esas instituciones simbolizan la traducción del entorno político en la concepción organizacional del Estado. De ahí que su incorporación al análisis de las políticas públicas sea imprescindible, ya que de ellas depende la arena en la que se define la dirección de las mudanzas que se quieren lograr. De modo que cuando se habla de instituciones es necesario hacer un esfuerzo por situar el enfoque más propicio para las políticas públicas. (Merino, 2016, p. 56)

Partiendo de lo anterior, podemos referir que la planeación municipal en el estado de Hidalgo actualmente es un problema público que necesita ser estudiado, analizado y atendido. En ese sentido, Aguilar menciona que:

> Es un proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (…) Definir un problema público es encontrar o crear el balance operativo entre los hechos indeseados que se van a remover, los objetivos y los medios que posibilitan hacerlo, es decir, los recursos disponibles para su operación. (1993, p. 40)

Por lo tanto, al exponer esta problemática distinguimos que el diseño institucional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo deja de lado el verdadero sentido democrático. Todo esto en un ambiente de ambigüedad y anarquía organizacional, haciendo que dicha instancia básica de gobierno otorgue resultados –buenos o malos– pero como sistemas flojamente acoplados.

Es por ello que, como punto de partida en esta tesis de doctorado, exponemos el planteamiento de la planeación municipal, paulatinamente, delimitamos su objeto de estudio y se justifica la importancia y relevancia de su análisis, para responder a las preguntas que dan origen a la investigación. Enlistamos los objetivos que, a su vez, se vinculan a las hipótesis que fueron comprobadas, sustentadas en primer lugar, bajo un marco teórico que se adapta al contexto de la investigación y expone la ruta a seguir para que, en segundo lugar, sea la metodología seleccionada la que dio origen a los hallazgos que nos permitieron valorar e interpretar los resultados. Con base en lo anterior, existieron las condiciones para científicamente abonemos en la producción de conocimiento, asociado a un ejercicio de políticas públicas que consecuentemente responde a la problemática identificada y sean los tomadores de decisión los responsables de considerar nuestra aportación a la sociedad, específicamente al fortalecimiento de la instancia municipal.

A lo largo de esta tesis de doctorado, se desarrollan cinco capítulos. En el *Capítulo 1*, titulado "Referentes teóricos de las políticas públicas y su aproximación a la planeación municipal del desarrollo", hacemos una recopilación de la importancia y trascendencia de esta disciplina. Partimos de los clásicos desde luego, pero lo hacemos remontándonos desde un hilo conductor que nos remite a casos de estudio en los que este enfoque de las ciencias de las políticas representa para el estudio de nuestro objeto de estudio. El *Capítulo 2*, se encuadra "La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo. Un estudio del diseño institucional y el enfoque de la ambigüedad organizacional", exponemos todos esos componentes normativos y la institucionalización de la planeación municipal, pero también externamos la asociación que tiene la implementación de esta área organizacional y de los diferentes actores y dependencias municipales involucrados en el quehacer gubernamental y administrativo. Posteriormente, en el *Capítulo 3* se hace un "Análisis cuantitativo de la planeación del desarrollo municipal en el estado de Hidalgo" donde ponemos en marcha todo nuestro marco metodológico, que más adelante explicamos. Complementariamente, el *Capítulo 4* se denomina "Consideraciones cualitativas del quehacer gubernamental y de la administración municipal en función de la planeación del desarrollo", que concatena las expresiones de los implicados en la planeación del desarrollo para cada instancia municipal. En otras palabras, damos voz por medio de instrumentos metodológicos a los representantes directos de esta importante labor en los

municipios de la entidad. Obtenidas todas estas evidencias de nuestro análisis mixto, el *Capítulo 5*, pone en práctica la "Interpretación de resultados y valoración final de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo", es aquí donde comprobamos nuestras hipótesis y, sobre todo, complementamos el propósito de nuestra investigación que, como se ha dicho es generar conocimiento científico y especializado. Finalmente, se determinan nuestras conclusiones, para después evidenciar los instrumentos empleados en nuestra tesis de doctorado.

Objeto de estudio

De este modo, en la presente tesis de doctorado, el objeto de estudio consiste en la planeación municipal del desarrollo, de la cual la analizamos la fenomenología que le es inherente y cómo se asocia a la ambigüedad con la que actúa el gobierno y la administración pública municipal en el estado de Hidalgo, que la teoría organizacional denomina como anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados.

De tal manera que, nos basamos en el Decreto que determina la regionalización del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (2017) , que aplicó un clúster jerárquico como metodología de análisis para establecer diferentes niveles de agrupación municipal, siendo el modelo Microrregional el que elegimos, mismo que identifica 26 grupos de municipios, aparentemente con el propósito de hacer más fácil identificar posibles polígonos de desarrollo, de acuerdo a las actividades económicas y considerando sus vocaciones locales. Tomamos una muestra para seleccionar un municipio, situando la temporalidad conforme al periodo de gestión de su gobierno que comprendió los años 2020 al 2024.

Lo anterior, nos permitió identificar cuáles de las instancias municipales seleccionadas tienen unidades o dependencias enfocadas en la planeación municipal de desarrollo. Partimos del marco normativo y las facultades reglamentarias que forman parte de su diseño institucional, así como la composición de sus organizaciones y los puestos por las que este proceso se orquestó, contemplando además a los integrantes del ayuntamiento como tomadores de decisión.

Al respecto, identificamos cómo programan y procesan la información, además de la evaluación que hacen para decantarse por una u otra alternativa.

Finalmente, investigamos los mecanismos de vinculación o asociación que tienen con la sociedad, en el entendido de que este proceso de la planeación se construye como un ejercicio democratizador que además debe ser incluyente y a todas luces consensuado. Es por ello que, nuestro objeto de estudio se enmarca en la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC) denominada: "Problemas Públicos Contemporáneos", ya que, a lo largo de los últimos 30 años, la planeación de los municipios en México ha sido una característica que se ha discutido aparentemente de manera constante. El hecho de que los presidentes municipales tengan la facultad y obligación de proponer y diseñar el Plan Municipal de Desarrollo por medio de un protocolo que viene diseñado de arriba hacia abajo, habla desde su concepción, de una apariencia en el ejercicio democrático que beneficie a la población del municipio del que se trate. Pero ¿con base en qué planean los gobiernos municipales?, ¿qué consideraciones toman? y, sobre todo, lo más importante, ¿resulta efectiva la planeación municipal del desarrollo? Estas son las interrogantes que nos motivaron a investigar el tema.

Justificación

En particular, hablar de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo conforme a una mera acepción normativa resulta interesante, de manera paralela reflexionamos sobre las distintas condiciones que de carácter real presentan los municipios integrantes, ya que no todos tienen las mismas características poblacionales, económicas, políticas, comerciales y de prestación de servicios públicos. El motivo que nos impulsó a escoger este tema, se centró en primer lugar, porque la planeación del desarrollo es el principal referente que tienen los gobiernos municipales para determinar el éxito o fracaso de sus gestiones, por lo que las decisiones que toman respecto a la resolución de los problemas públicos, resultan sin duda las que marcan el rumbo no solo al corto plazo, sino que también al mediano y largo plazo.

Por otro lado, la planeación municipal en el estado de Hidalgo debe ser el estandarte de las políticas públicas en este primer orden de gobierno, convertirse en un estilo de vida institucional y operacional. Para lograrlo, no basta contextualizar el entorno, sino también esa capacidad de acuñar a la subjetividad y que tome en cuenta la opinión y versión de esos actores políticos y sociales que "desde abajo" son responsables de la dinámica funcional en la instancia municipal.

Nuestro tema asume también al entramado del gobierno y administración pública municipal para configurar un verdadero proceso de política pública y no para confundirlo con acciones de gobierno, que son lo que finalmente resultan de esos intentos gubernamentales. La literatura de la ciencia política explica no solo cómo se vienen desencadenando estos factores, además propone estrategias de solución que atiendan de manera sustancial la fortaleza municipal. Mientras quem para el *policy sciences* resulta sumamente relevante hacer un diagnóstico, que aplica para la planeación del desarrollo municipal y el interludio lo tienen mediante los PMD, los cuales, lamentablemente suelen ser efímeros o utópicos, a pesar de convertirse en la base que las instancias municipales tienen durante toda su gestión gubernamental, que para el caso de esta tesis de doctorado fue de cuatro años.

Por otro lado, tienen referentes al respecto más prácticos y acordes al contexto, tal es el caso de la Agenda 2030 que fue signada en septiembre de 2015, lo que deontológicamente comprometía a los países miembros —entre ellos México—, a impulsar estrategias de planeación *ad hoc* con los postulados de sostenibilidad, por ello los municipios en cuestión están investidos de personalidad jurídica para asumir dichos compromisos. Contrario al enfoque gubernamentalista que ha demostrado fallas en la identificación de problemas públicos, para que, como menciona Aguilar (2019) se rompa con la tradición interpersonalista del gobierno, que se sustente en el modelo que mezcle tanto al racional, como incrementalista para construir alternativas que den respuesta al planteamiento aquí realizado. Es así que el enfoque de la literatura de las *policy* en el que se adecua nuestra investigación, muestra resultados acotados y específicos como lo contempla Méndez (1993).

Es por todo el contenido antes expuesto que, conocemos de mejor manera las condiciones que imperan en los gobiernos municipales y sus administraciones públicas, en el

estado de Hidalgo, su actuar como en cuanto a la realización del diagnóstico, de la identificación de problemáticas y de la inclusión de estos en la agenda; para luego tomar decisiones a partir de la información con la que disponen y por ende, estudiamos cómo atienden y pretenden solucionar las necesidades específicas de la población en beneficio del desarrollo municipal, eso que hasta el momento, solamente la planeación puede garantizar, ya que esta instancia básica de gobierno, tiene que dejar de pensar –como su única responsabilidad– atender los servicios públicos del municipio. En suma, todo ello permitió generar conocimiento para redefinir el sentido democrático que implica planear el desarrollo en los municipios del estado de Hidalgo y consolidar no solo la creación de un plan, sino su implementación, control y evaluación.

Conforme a lo anterior, nuestra tesis de doctorado contribuye de manera directa con la atención a los problemas prioritarios nacionales, como son la corrupción, la desigualdad y exclusión social, económica y regional. Ya que, pretende reconfigurar institucional y organizacionalmente a la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo. Lo cual, puede garantizar combatir las malas prácticas de los gobiernos locales en la formulación del Plan Municipal de Desarrollo como instrumento rector de la planeación en dicha instancia que es la primera y más cercana a la gente. Al tiempo que, se constituye como un precedente para que la discrecionalidad administrativa y el clientelismo político dejen de ser, junto con el isomorfismo institucional, las principales características y componentes de las políticas en el entorno municipal, como parte de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados, en este contexto democrático.

En consecuencia, nuestra investigación demuestra que el proceso planificador debe ser respetuoso de la heterogeneidad propia de la territorialidad del municipio, contrarrestando así la toma de decisiones excluyentes, homogéneas, de arriba hacia abajo. Por otro lado, el isomorfismo institucional que es el único y gran referente de los PMD en la actualidad, es visto desde nuestro postulado como la gran enfermedad de la vida política en sus gobiernos municipales, que debe ser atendido de manera sistemática para que los problemas públicos de estas demarcaciones sean analizados, diagnosticados, programados, presupuestados y resueltos con base en los principios de honestidad, transparencia, inclusión y factibilidad.

Es así que, de manera indirecta, otros de los problemas prioritarios nacionales que nuestra tesis de doctorado considera son la pobreza y marginación, falta de infraestructura o mala infraestructura, falta de crecimiento económico, inseguridad y violencia, y desempleo o empleos mal pagados. Lo anterior, debido a que, gracias a la funcionalidad de nuestra propuesta, coadyuva a que estos problemas sean atendidos complementariamente, en la búsqueda de la mejora para la calidad de vida de la población que habita en los diferentes municipios, aunque no en la misma proporción, si lo hace con una prospectiva al corto, mediano o largo plazo.

Finalmente, podemos referir de manera particular, que nuestra tesis de doctorado da cumplimiento al eje general denominado "Justicia y Estado de Derecho" y en concreto con el eje transversal que se titula "Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública" sobre los cuales versa el Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024 y el CONACYT en manos de la Dirección Adjunta de Desarrollo Científico. Porque no podemos, desde cualquiera que sea nuestro rol en la sociedad, ser apáticos y discordantes con nuestra naturaleza política, económica, social, cultural y ambiental. Desde nuestra trinchera proponemos que se haga realidad.

Preguntas de investigación

Considerando el contexto y justificación antes expuestos, es necesario plantearnos la siguiente pregunta que rige a nuestra investigación:

- ¿Cómo garantizar que la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, sea un ejercicio de política pública y no resultado de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados?

De ella, emanan una serie de cuestionamientos que profundizan de manera específica el propósito de esta tesis de doctorado:

1. ¿Cuál es el diseño institucional instaurado para la planeación del desarrollo en los municipios del estado de Hidalgo y la adaptabilidad que este tiene con las necesidades actuales de la instancia municipal?

2. ¿Qué andamiaje organizacional prevalece para la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y que medidas adopta la instancia municipal para dar cumplimiento en el contexto gubernamental y administrativo?

3. ¿Qué ejercicio de política pública existe para combatir la discrecionalidad e isomorfismo institucional inherentes a la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo como producto de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados?

Es así que, nuestra tesis de doctorado se enfoca en dar respuesta a cada una de las interrogantes ya referidas, para que desde el análisis de políticas públicas se atienda este problema público contemporáneo y sean los tomadores de decisión, quienes, en aras de impulsar el fortalecimiento de la vida democrática, garanticen que la instancia municipal sea la panacea de la planeación del desarrollo.

Objetivos

Nuestra tesis de doctorado se basa en un propósito central, referido en el siguiente objetivo general:

- Impulsar desde el enfoque de las políticas públicas la generación de conocimiento que contribuya en la reconfiguración institucional y organizacional en la planeación municipal del desarrollo para el estado de Hidalgo.

Por consiguiente, las explicaciones que se vinculan al objetivo general son las que enlistamos a continuación como objetivos específicos:

1. Analizar el diseño institucional constituido para la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, verificando a su vez, si existe una armonización o no, con las necesidades actuales de la instancia municipal.

2. Analizar el andamiaje organizacional de la instancia municipal partícipes en la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, a partir de la ambigüedad organizacional y verificar si son producto de anarquías organizadas y/o sistemas flojamente acoplados.

3. Producir conocimiento desde el ámbito de las políticas públicas, conforme a un análisis crítico que coadyuve en la toma de decisiones para reconfigurar institucional y organizacionalmente, la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo.

Hipótesis

Los planteamientos que surgen para ser comprobados desde el *policy analysis* son mencionados en la siguiente hipótesis general:

- Analizando desde las Ciencias de las Políticas a la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, se puede generar conocimiento que reditúe en impulsar una reconfiguración institucional y organizacional para garantizar un proceso planificador democrático e incluyente, capaz de considerar la heterogeneidad propia de cada municipio, adaptándose de manera real a sus características y necesidades actuales para que, a su vez, presupueste, ejecute, controle y evalúe de manera sistemática, funcional y efectiva los recursos y técnicas disponibles para ello.

Consecuentemente, las hipótesis específicas que habrán de demostrarse gradualmente son las siguientes:

1. El diseño institucional que tiene la planeación en los municipios del estado de Hidalgo, limita el desarrollo y la adecuación de las necesidades actuales que tiene dicha instancia de gobierno para impulsar políticas públicas y garantizar un pleno ejercicio democrático

para la conformación del PMD como instrumento rector, ya que el enfoque prevaleciente es de "arriba hacia abajo" por encima del de "abajo hacia arriba" con fines y propósitos implícitos en la heterogeneidad.

2. En consecuencia, el andamiaje organizacional que construye el gobierno municipal y que implementa a través de la administración pública, es sumamente jerárquico, centralizado y se enfoca en el conservadurismo dinámico. Ya que se sujetan a normas, reglas y procedimientos establecidos, así como a recursos, tiempos y personal definidos. Acciones que adoptan mediante la discrecionalidad, el control, el razonamiento limitado, el cambio discontinuo y el isomorfismo institucional, como las condiciones imperantes producto de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados.

3. La ausencia de una reconfiguración institucional y organizacional mediante un ejercicio de política pública que considere al conocimiento especializado, amplia la brecha que condiciona la acción pública de la primera instancia de gobierno, imposibilitando el quehacer gubernamental, la solidaridad, mermando la distribución de autoridad y procuración de formas organizacionales para la división de trabajo, restringiendo la ciudadanía social y la participación activa, además de evitar la corrección de fallas en la planeación y por ende para garantizar desarrollo municipal.

Marco teórico

En primer lugar, consideramos que, desde las políticas públicas se debe analizar a la planeación municipal, concretamente el *policy analysis*. El enfoque de la teoría crítica resulta ser el más conveniente aplicar, ya que su máximo exponente consiste en impulsar la participación de la ciudadanía como un proceso democratizador de las políticas públicas y devela las relaciones de poder, así como la configuración manipulada de la vida cotidiana, evidenciando el verdadero trasfondo que impera en la planeación municipal del desarrollo. Adicionalmente, el complemento para este enfoque de las políticas públicas, es *el marco de análisis por el*

referencial[2], ya que se convierte en el medio ideal para estudiar la manera en que se fraguan la toma de decisiones para este componente. En suma, lo anterior garantiza tener las bases necesarias y suficientes sobre la elaboración de nuestra tesis de doctorado, los personajes certificados para ello fueron Aguilar (1993, 2000, 2004 y 2019), De León (1997), Gómez (2017), Lasswell (1970), León (2018), Lindblom (1997 y 2010), Méndez (1993 y 2020), Merino (2016), Moreno (1993), Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), Peters (1995) y Thoening (1997).

El marco referencial que nos ofreció comprender por qué los municipios en el estado de Hidalgo deben cumplir con el ejercicio de la planeación de su desarrollo, se situó desde la perspectiva del diseño institucional. Para ello, la teoría institucional y en particular el neoinstitucionalismo, fueron el sustento que proporcionó una explicación a este manifiesto. El enfoque que empleamos fue el de la *justa correspondencia*[3], para que pudiéramos esclarecer la existencia o no de una armonización en los términos aplicativos que se constituyen para los recursos jurídicos establecidos. Hicimos uso de las posturas de los siguientes autores principales: Çiçek y Dikmen (2020), Goodin (2003), Hernández (2016), Hodgson (2011), Peters (2003), Rojo (2013), Torres (2015), Urbano (2007), Vergara (1997) y Vargas (2008).

Entender en cambio, la actitud procedimental de los tomadores de decisión y de los actores responsables de su ejecución en el ámbito organizacional, nos llevó al fundamento de las teorías de las organizaciones, ello nos permitió categorizar a la instancia municipal a partir de su dinámica y el andamiaje que los servidores públicos de esta, construyen en función de la relación ambiente-entorno. Empero, lo desarrollamos desde el enfoque de la *ambigüedad organizacional*[4], que nos permitió analizar los componentes necesarios desde el sustento de las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados, como resultado de las acciones y tareas que se orquestan en dicho ámbito de gobierno, ergo a la planeación municipal del desarrollo. Mucho nos ayudó el pensamiento crítico de Ávalos (2002), Del Castillo (1997, 1998 y 2001), Hall (1996), Herrera y Colín (2014), León y Cruz (2016) que a su vez citan a Donaldson

[2] Las cursivas son nuestras.
[3] Las cursivas son nuestras.
[4] Las cursivas son nuestras.

(1985) y Hickson (1988), North (2010), Olivos (2013), Santos (2014), Solís y López (2001) y Vergara (2010).

Marco metodológico

El modo en que enfocamos el problema público y buscamos respuestas bajo un proceso de investigación en esta tesis de doctorado, emplea de manera complementaria el uso de dos métodos: el positivismo y el hermenéutico.

El primero, teniendo como exponentes a Comte, Durkheim y Popper observa y experimenta la teoría con la práctica y finalmente, explica una realidad (Nateras, 2005). Esto permite identificar cómo está conformado el diseño institucional de la planeación municipal que, a la postre, formula un análisis econométrico y estadístico. Para el análisis econométrico, se contemplaron las principales variables independientes que impactan en la planeación municipal y que obtuvimos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México del INEGI (2019), el cual garantiza obtener la información determinante de la planeación municipal en los 84 municipios del estado de Hidalgo, con la finalidad de construir un modelo que describe ampliamente estas dimensiones y cuantitativamente expone los hallazgos para la producción de conocimiento. En cuanto al análisis econométrico, este se conformó de la revisión y análisis documental-estadístico, con respecto a la normatividad de la planeación municipal en el estado de Hidalgo, así como los procesos de información gubernamental. Por lo tanto, contemplamos los indicadores que organismos como el INEGI y CONAPO han desarrollado para medir a los territorios municipales, su marginación y a su población. Fue necesario igualmente, verificar el impacto de los instrumentos que complementan el papel de nuestro objeto de estudio y que vienen instaurados desde el gobierno estatal, como lo es la Guía Metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024 y la utilización que tienen en las instancias municipales para dicho propósito.

El segundo, versa más en la comprensión, descripción e interpretación de la naturaleza humana en el accionar social y es defendido por Max Weber (Nateras, 2005). A su vez, dota de los elementos suficientes para la descripción e interpretación de la adaptabilidad y vigencia de

ese diseño institucional y, sobre todo, del andamiaje organizacional que los servidores públicos construyen a nivel municipal. En concreto, se trata de conocer y valorar los aspectos subjetivos de los actores involucrados en las dependencias municipales en razón de la planeación del desarrollo. Convertimos a la entrevista en el principal instrumento que permite describir los aspectos particulares y subjetivos de cada unidad de planeación, conforme a la estrategia de elección de los municipios que tuvieron resultados muy por encima o debajo del promedio de los municipios restantes y que atendieron nuestra invitación. Esto es, aquellas instancias municipales que en el análisis estadístico y econométrico tuvieron considerables resultados de significancia, lo que nos permite contratastar los aspectos lógico-racionales con la hermenéutica.

En cuanto al aspecto más técnico y específico que construimos basados en el *policy analysis* adoptando métodos mixtos, el desarrollo metodológico de nuestra investigación se guió por medio del diseño explicativo secuencial. Para lograr los anteriores propósitos, fue necesario que la información se clasificar y asistiera para cada uno de sus componentes, motivo por el cual empleamos el programa estadístico Minitab y el de *Econometric Views*, que también es conocido como *EViews*, esto para el método cuantitativo. Mientras que, para el método cualitativo, el programa utilizado fue el *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Todos ellos, consideramos son los ideales para lograr el objetivo de esta tesis de doctorado, que fue la producción de conocimiento con un alto rigor científico.

"La política radica en la capacidad de percibir el propio interés, de distinguir entre lo justo y lo injusto, y todo esto se da gracias al logos, que no sólo indica voz, sino que distingue".

- *Hannah Arendt*

CAPÍTULO 1. REFERENTES TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU APROXIMACIÓN A LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO

Introducción

En este primer capítulo se abordan los referentes teóricos que dan sustento a nuestro trabajo de investigación y que resultan ser la principal fuente de entendimiento de las políticas públicas como disciplina nuestra. Se elabora un análisis crítico de la Ciencia de las Políticas Públicas y se hace una reflexión igualmente del *policy analisys* y de los diferentes modelos que existen y permiten comprender de mejor manera a la disciplina que viera la luz en los años de 1950. Por tal razón, además de dichos sustentos teóricos del análisis de las políticas públicas, se incluye una armonización de la literatura básica y elemental con la planeación municipal del desarrollo que es nuestro objeto de estudio.

En consecuencia, denotamos que, durante este documento se pone en práctica un aplio y desarrollado análisis, por ese motivo el rol del analista en las políticas públicas es estudiado para que los lectores e interesados en el tema, conozcan cómo es que realizamos este trabajo de investigación. A pesar de encontrase plasmados los principios que rigen a esta ciencia, también se estudiaron diferentes modelos alternativos del proceso de la política pública, esto gracias a casos de estudio en América Latina que ejemplifican e ilustran que es posible un cambio de paradigma en la instancia municipal desde el enfoque científico y metódico, por un lado, pero de actitud, empatía y resiliencia entre gobierno y sociedad, para entender el fenómeno y contemplar un presente y futuro más apegados a nuevos postulados que han sido puestos en práctica en otros lugares y que fueron exitosos.

Finalmente, retomamos las consideraciones que guardan los problemas públicos y el imperativo que estos tienen sobre la hechura de políticas públicas, de ahí que el analista recobre importancia de su rol como artista para producir conocimiento y la posterior consideración de

los tomadores de decisión en la agenda pública y la agenda de gobierno. Asimismo, la cultura de la evaluación como la que debiera ser la panacea institucional y organizacional en el sector público.

1. Ciencia de las políticas: un análisis crítico

En la actualidad hablar de Política Pública en México resulta, para políticos y gobernantes, un término insoslayable para su retórica, que hacen popular pero casi siempre confundiéndolo con acción de gobierno. Mientras que, para los académicos y especialistas en el tema, es una ciencia, que debe ser tratada con respeto y la formalidad que amerita, capaz de replantear la forma en que se toman decisiones y modelo ideal del quehacer gubernamental y de la participación ciudadana activa. Por lo que a la sociedad respecta, podemos decir que el vocablo es poco identificable, aunque simbolice la demanda irrenunciable para que los gobernantes y decisores los incluyan y formen parte del constructo de soluciones basadas en la heterogeneidad. Sin embargo, en nuestro país el término se introdujo hasta los años 80´s, época convulsionada por crisis económicas, políticas y sociales, y era visto como la panacea que habría de hacer frente a los grandes problemas nacionales.

Empero, la realidad es que con su llegada la comprensión se dio de manera diferente, ya que convenientemente se vislumbró para salir precisamente de esas crisis, sobre todo la económica y en la arena política, para terminar con la hegemonía del partido gobernante por décadas, el PRI. Dicho término en realidad forma parte de la cultura política de los EE.UU., que como sabemos, no presentaba los mismos problemas que los nuestros y que llevaba treinta años perfeccionando su modelo, es por ello, que este análisis se realiza de manera cronológica para entender así, las acepciones al respecto. En primera instancia, nuestro leguaje suele emplear la palabra ‘política’ como ese ente que aglutina relaciones de poder, ámbitos gobierno, actores políticos, los procesos institucionales y organizacionales que configuran el binomio gobierno-sociedad, las acciones encaminadas para ello con el enfoque electoral, etcétera. Casi podemos afirmar que esta única palabra los expresa a todos por igual y en el mismo nivel de entendimiento.

En ese sentido, debemos identificar que en el idioma inglés todos los elementos anteriormente mencionados se catalogan a partir de términos específicos: *polity*, *politics y policy*. Por *polity* podemos decir que hace referencia a los políticos, individuos que convergen en cualquiera de los tres niveles de gobierno y en los diferentes poderes del Estado, también a esos personajes que forman parte de agrupaciones partidistas o independientes y que participan —en mayor medida— en los diferentes procesos electorales para renovar los cargos públicos que se encuentran en disputada. Entretanto, *politics* es la política misma, que conocemos como disciplina científica que se debe estudiar y comprender analíticamente, que directamente forma parte de sus actores e indirectamente es empleada en el quehacer de la vida pública o en el lenguaje y *argot* popular. Finalmente, *policy* es el término sobre el que se centra este trabajo y que debe su origen a Harold D. Lasswell[5], quien lo acuñó durante los años 50´s para representar a la Ciencia de las Políticas Públicas, esa disciplina que surge en el país norteamericano para resolver metódica y sistemáticamente las problemáticas de la sociedad, pero también del gobierno mismo, para poder hacerles frente de manera eficaz y eficiente en momentos de catarsis mundial por la reciente guerra mundial y la recuperación económica y social que ello implicó.

En otras palabras, dicha ciencia se enmarca en las sociales y humanidades, vincula a la política y economía y perfeccionó la manera en la que se identificaban los problemas que la sociedad presentaba, no solo de forma reaccionaria, sino incluso anticipadamente, para incluirlos a la agenda política y ser analizados científicamente por expertos, emplear una metodología que se adecuara a esas necesidades y con ello proveer los elementos suficientes que habrían de resolver profesionalmente a cada una, siendo los tomadores de decisión quienes responsablemente eligieran poner en marcha el resultado de un trabajo colaborativo que había contado con la participación del gobierno, especialistas (académicos) y la sociedad misma. De este modo, cambiaba rotundamente el paradigma de cómo el gobierno podía cumplir con una de sus finalidades, que era solventar estratégicamente los problemas públicos, ya que ahora lo hacía con base en principios científicos, democráticos y sobre todo entendiendo que lo público no restaba legitimidad o se desprendía del poder que ostentaba, al contrario, le concedía

[5] Harold D. Lasswell es reconocido como el padre de las Políticas Públicas y las emplea en sus estudios y propuestas como una nueva disciplina, especializada en la solución de problemas públicos.

gobernabilidad. Así nace el proceso que a través de diferentes etapas —como diseñar, implementar y evaluar— permite profesionalizar la política y contar con decisiones debidamente planificadas y consensuadas por los actores involucrados.

En suma, la Ciencia de las Políticas Públicas busca dejar de lado las acciones de gobierno, que tradicionalmente eran tomadas de manera unilateral y discrecionalmente, demostrando errores conforme se ejecutaban dichas acciones o que simplemente no mitigaban las problemáticas, las cuales eran incluso mal diagnosticadas y que obedecían a decisiones carentes de información y elementos científicos.

Así es como se crea la Ciencia de las Políticas Públicas, aunque surgía a la par una nueva discusión, cuál era la diferencia entre esta y la Ciencia Política, para ello asumimos que:

> *Policy —understood, less grandly than in Lasswell's mind, as the formal rules and organizations that emerged out of the authoritative decisions of public officials —was sometimes a dependent variable in political science research. But when it was, it merely gauged the relationships of true theoretical interest: power, behavior, culture*. [Política Pública —entendida, de manera menos grandiosa que en la mente de Lasswell, como las reglas formales y las organizaciones que surgieron de las decisiones autorizadas de los funcionarios públicos—, fue a veces una variable dependiente en la investigación de las ciencias políticas. Pero cuando lo fue, simplemente midió las relaciones de verdadero interés teórico: poder, comportamiento, cultura]. (Farr et ál., 2006, p. 7)

Con base en lo anterior, queda claro que la Ciencia de las Políticas Públicas no suple, ni releva a la Ciencia Política, más bien están íntimamente relacionadas y el vínculo tan estrecho que tienen se da para perfeccionar la estructura institucional y organizacional que el ejercicio de poder en los espacios de gobierno debe seguir para la mejora constante y de índole multidisciplinar. En consecuencia, resulta fundamental para la comprensión entre ambas delimitar que:

> *Since the policy sciences are concerned with the aggregate as well as the individual value pattern, they are responsible for perfecting the tools required to appraise the consequences of all groups and institutions. This includes all specialists in knowledge and all institutions of knowledge*. [Dado que la Ciencia de las Políticas Públicas se preocupan tanto por el patrón de valor agregado como por el individual, son responsables de perfeccionar las herramientas necesarias para evaluar las consecuencias de todos los grupos e instituciones. Esto incluye a todos los especialistas en conocimiento y a todas las instituciones del conocimiento]. (Lasswell, 1970, p. 14)

Complementariamente, Del Castillo parte del supuesto que Lasswell introduce en cuanto al campo multidisciplinario inherente a la Política Pública, en sus palabras: "*Policy analysis* es producir la mejor información y conocimiento posible para una toma específica de decisiones (…) *Policy studies* tiene como propósito conocer y comprender la lógica que subyace y orienta el proceso decisional de las políticas de un gobierno" (2017, p. 55). Sin embargo, conforme fue evolucionando el estudio de la disciplina, Espejel et ál., comentan que: "Pretendió independizarse de la ciencia política aspirando también a convertirse en "ciencia de políticas" ocupándose de las "metapolíticas". Por otra parte, la denominación efímera de "ciencia de políticas de la democracia" mostró explícitamente los objetivos pragmáticos y políticos" (2013, p. 17).

Es por tal motivo que no debemos confundir a ambas disciplinas, más bien se trata de comprender a cada una en su justa dimensión, ya que para Farr et ál. (2006) la verdad respecto al término *the science of democracy* se introduce porque was Lasswell's counterproposal to inherently enhance the individual who should be responsible for guiding this analytical process and which was modestly inspired by his autobiography according to the experiences of the 1940s and 1950s [fue la contrapropuesta de Lasswell para mejorar inherentemente al individuo que debería ser responsable de guiar este proceso analítico y que se inspiró modestamente en su autobiografía de acuerdo con las experiencias de los años cuarenta y cincuenta].

Con base en lo referido, la Ciencia de las Políticas Públicas es una disciplina que permite profesionalizar y cientifizar problemas concretos con soluciones específicas, como mencionaba Lasswell (1970) *regardless of where policy scholars come from, they must work on a particular approach, today demands specific social processes: problem orientation* [independientemente de dónde provengan los académicos de Políticas Públicas, deben trabajar en un enfoque particular, hoy exige procesos sociales específicos: orientación al problema].

La disciplina en comento, retoma una pauta cognitiva, no improvisa y no reacciona conforme al libre albedrio, el conocimiento científico se garantiza con y para las Políticas Públicas, esto se produce de interna o externamente en el ámbito gubernamental, es decir, es consecuencia de los procesos y sistematizaciones que las organizaciones del Estado tienen y de los efectos e interacción con la sociedad misma, a través de presiones o de la construcción conjunta (Espejel et ál., 2013). Pero conforme transcurre el tiempo, la disciplina se modifica y da origen a cambios de políticas para adecuar la interacción entre los entes antes mencionados, gobierno y sociedad, para que la vinculación sea más armoniosa y no exista una dicotomía que trasgreda la sistematización y procesos en la toma de decisiones y sus consideraciones institucionales (Del Castillo, 2017).

2. *Policy analisys*, una reflexión a los modelos de la disciplina

En nuestros tiempos es cada vez más común hablar de políticas públicas, y se hace en diferentes tipos de ambientes, siendo el académico y el gubernamental —aunque este último no necesariamente en sus tres niveles, particularmente el municipal)— los que vislumbran el término como la posibilidad más real, factible y sobre todo, que es producto de la multidisciplinariedad con la que se acogen criterios científicos y metodológicos que permiten construir conocimiento para que, los tomadores de decisión atiendan y pretendan así resolver los problemas públicos que afectan a un sector de la población concretamente, en un tiempo dado y en lugar establecido. Sin embargo, esta aproximación va más allá de la simplicidad con que la mencionamos, implica también considerar una serie de fases debidamente estructuradas,

además de los diversos enfoques que, a partir de los modelos existentes, los participantes en el proceso, quieran adoptar para las diferentes etapas. Podemos darnos cuenta entonces de la complejidad del término, y para ello el *policy analysis* es precisamente el que nos permite explicar y comprender de mejor manera todo este aparente entramado de la disciplina.

Asimismo, el conocimiento adquirido a través de la hechura de las *policy* es fruto de la investigación que se adicionará a la teoría, o bien, pertenece a un análisis dentro de la propia política pública. Al final, pero no menos importante, resulta interesante en el análisis de las políticas públicas delimitar cómo se toman las decisiones, desde la identificación de qué es un problema público y qué no lo es, cómo este ingresa a la agenda y qué no lo hace, cómo se diseña y elabora la política pública, quiénes serán los encargados de implementarla, y si en efecto se evalúa y con qué criterios. En este elemento en específico es que centraremos nuestra reflexión, a lo largo de este documento iremos desarrollando los modelos que las políticas públicas pueden considerar para su conformación. Lo anterior, con el propósito de comprender la toma de decisiones que los actores involucrados asumen para esta clasificación.

En primer lugar, varios autores de la literatura de esta ciencia coinciden que las etapas o fases que tiene la política pública son: la formulación, la implementación y la evaluación. Cada una de ellas tiene un proceso en el que participan diversos personajes, empero, antes de todas ellas se sitúa la necesidad que trasgrede colectivamente a una población, para convertirse así en un problema público que las autoridades, funcionarios gubernamentales y servidores públicos deban resolver. El conjunto de estos problemas públicos pasará a formar parte de la agenda de las políticas públicas en la que, no obstante, a ser la fase previa para definir el conflicto, no significa se atienda o solucione, aquí principalmente los actores participantes serán la población afectada, los expertos encargados de proponer soluciones y el gobierno. Es desde este momento cuando se comienzan a tomar decisiones que habrán de marcar el rumbo de la política pública, una cuestión sumamente trascendental para su análisis y en el que estriba el éxito o fracaso de las mismas:

> Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones.

> Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan «racional», toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas. Por otro lado, no nos encontramos ante la lógica de «una decisión-un decisor». El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influidas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, no deberíamos estudiar sólo intenciones, sino también conductas. (Subirats, 1988, p. 191)

Como podemos darnos cuenta, una vez llegado a este momento, surge la interrogante ¿qué modelo seguir para elaborar una política pública? Todo ello en el marco de una construcción intelectual que vincula una relación del juego de actores. Por lo tanto, es vital un método de análisis que inherentemente contemple conductas y comportamientos de los individuos copartícipes. La respuesta recae en tres posibles alternativas: el modelo racional, el modelo incremental, o el modelo que mezcla a los dos anteriores.

El modelo racional o económico como también se le denomina, fue el primero en surgir para construir alternativas de solución, supone como principales criterios el costo-beneficio, aspectos técnicos y legales —la intención de reducir costos y maximizar beneficios es a nuestro parecer lo que lo hace tan hermético—, de este modo coincidimos en que:

> El comportamiento de una persona racional puede ser influenciado —y a veces controlado— por su entorno, en particular por la organización en la cual ella se desempeña profesionalmente. En cada organización, esta influencia depende de la autoridad y de las relaciones jerárquicas, de las lealtades y del grado de compromiso de los empleados del nivel operacional con la organización, de su nivel de formación, del criterio de eficiencia definido por los funcionarios del nivel directivo, de la información y de los canales de comunicación. Por último, el proceso de organización afecta la racionalidad de los actores mediante la

> planificación, que permite controlar las decisiones, y la evaluación, que constituye una fuente de información para los empleados del nivel ejecutivo, susceptible de influenciar sus futuras decisiones y reforzar su autoridad. (Fontaine, 2015, p. 40)

Con base en lo anterior, se adjetivaría al modelo racional como *racionalidad limitada*, desencadenando ahora otra posibilidad alterna en el modelo de las políticas públicas, que fue el incrementalista. La perspectiva incrementalista admite la actividad de la *policy* como un proceso en el que existe una gran interacción de los diferentes actores incluidos en la elaboración, así para Navarrete: "Los analistas ofrecen una variedad de respuestas, productos y alternativas, por lo cual aquellos que aplican decisiones no comienzan de cero (…) las propuestas se suman a las existentes, en otras palabras, la información y el conocimiento se incrementan" (2012, p. 20). En otras palabras, este modelo asemeja a la incertidumbre como una situación realista, que es su principal característica, pues tiene como punto de partida el ensayo y error que no examina el modelo racional.

El tercer modelo es el que decíamos mezcla los distintos tipos de exploración ya ofrecidos, une los aciertos de los anteriores y excluye los errores detectados en ellos. Incluso construye alternativas para ir resolviendo los problemas de las externalidades no programadas, empleando una proyección de resultados para saber cómo se comportan y cuáles son los probables impactos que pudieran acontecer.

Sin embargo, en alusión a los aspectos en comento, Peters estima que: "El imperio de la ley y la mayor participación, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. (…) Para estos dos modelos básicos de políticas usaremos los términos de *arriba hacia abajo* y de *abajo hacia arriba*" (1995, p. 259). Para el primero, es la voluntad netamente política e incluso clientelar y discrecional de los decisores la que termina prevaleciendo a conveniencia propia, del partido político del que emanaron o en vísperas de favorecer una mejor posición política, o bien, con la incipiente concepción de favorecer al colectivo social, irrumpiendo así con modelos idealistas o laxos. Mientras que para el segundo, son las presiones estrictamente sociales de una realidad desconocida o no, de los gobernantes, las que formulan una coyuntura adquirida al problema público *per se*, lo que hará que los que toman decisiones sobre la vida

pública y social se vean presionados, orillados y en la necesidad de actuar urgentemente en estas condiciones que simbolizan ingobernabilidad y pérdida de legitimidad de sus gobiernos y gestiones, aún y cuando pudieron prever el escenario o simplemente fueron rebasados por su inacción. Pese a que, en el estricto sentido de la disciplina, dejar de hacer algo, también es una decisión.

Fontaine (2015) es muy claro en este sentido, no se puede partir de cero en la toma de decisiones, más si estas tienen un punto de inflexión con la realidad imperante, en esta encrucijada de la vida política debe existir un punto de acuerdo que solamente garantiza el consenso, esto forma parte del razonamiento *marginalista* —como también le denomina al modelo incremental— en el que no hay fines y medios, si no, un propósito que comparten dos fracciones cuando menos en la relación del estudio del problema. Con base en lo ya referido, nuestra disciplina permite, por un lado, profesionalizar y cientifizar problemas concretos que cuenten con soluciones específicas a través del involucramiento de cualquiera de los modelos antes expuestos; por el otro, como mencionaba Surel (2006) el *policy analysis* apegado al estudio de dichos modelos, identifica el fuerte vínculo que existe entre acción pública y acción política, ambas como las dinámicas constantes que los tomadores de decisión implementan en el quehacer público-gubernamental, sea de tipo racional, incremental o como un combinado entrelazado de estos dos, aunque el rol de dichos decisores en la conformación de la política pública, directa o indirectamente, es sumamente acotado con las dinámicas sobredichas.

Debemos puntualizar que los modelos analizados no son susceptibles de incorporarse exclusivamente en la elaboración de las políticas públicas, de hecho, sabemos que tradicionalmente existe una fuerte racionalización en esta primera etapa. El *policy analysis* determina más bien que el involucramiento de los modelos, cualquiera que sea el elegido o los elegidos, se tiene que dar de manera constante, sistémica y persistente en todas las fases, no obviando incluso a la implementación y a la evaluación como parte del enfoque. La implementación de la *policy* dependerá de condiciones intermedias de los actores sociales y también allí se viven escenarios propicios para tomar decisiones, creer que solo se da este ejercicio al inicio y desde el comienzo sería un error epistémico.

Mucho se ha comentado en la disciplina que existe una vasta confusión para entender que la formulación es el gran y único momento que vive una política pública, y que de este acierto se deba confirmar el éxito en la implementación de la misma. La realidad nos ha demostrado que no es así, quienes serán los responsables de implementar, deben estar interactuando desde que se identifica el problema y hasta que se elabora la política, ya que no son acciones propias de una dicotomía inferencial, sino que una etapa conlleva a la otra íntimamente relacionadas. Por eso es que, llegado el plazo de implementar, se toman decisiones de cómo y quiénes deban hacerlo, y nuevamente los modelos son la herramienta correcta para ese sentido, sea cual sea el seleccionado. En reciprocidad, la evaluación como la siguiente fase, hace uso de toma de decisiones para responder cómo, qué y quién evaluar. Resulta fundamental conocer los efectos que la política tiene sobre la problemática, como ya se ha comentado, también juzga el impacto de manera inmediata y mediata con resultados parciales y totales de los objetivos y metas. Aunque es cierto que existe una gran resistencia organizacional e individual a ser evaluados, a pesar de que las políticas públicas se desarrollan en países que tienen sistemas políticos democráticos, en el que sus gobiernos y administraciones despliegan estrategias para su gestión como la incorporación de estos modelos ampliamente comentados, pero también, en el contexto de su operacionalización adoptan planteamientos como el de las "políticas basadas en evidencias", con el propósito de formular indicadores. Asumen así propiciar resultados estadísticos que faciliten medir dichos indicadores, para ampliar la racionalidad y la objetividad en la toma de decisiones (González, 2010).

Paradójicamente, podemos concluir que con el *policy analysis* se evidencia que, en las diferentes etapas de la elaboración de políticas públicas, se pretende implementar el mismo modelo para todo el proceso, cuestión que es menos efectiva ya que los actores participantes de su diseño, implementación o evaluación no serán los mimos participantes en cada una de ellas. Se debe tratar más bien de complementar los modelos existentes para no limitar su ejercicio (Peters, 1995). Por tanto, no debemos soslayar la importancia y trascendencia de conocer, estudiar, investigar y analizar los modelos imperantes en aras de fortalecer la construcción de políticas públicas y que estas estén respaldadas de toma de decisiones que se fundamenten en el conocimiento científico y el pragmatismo. Hablar de políticas públicas simboliza dejar de lado la simple *doxa* y ambigüedad en las decisiones de quienes estén al frente de los gobiernos, pero

también con cierta relación de los demás participantes en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se ha demostrado que no emplear criterios asertivos desde el primer momento del proceso, conlleva a la simplicidad y depauperación de la disciplina, más aún cuando a toda acción de gobierno se le confunde y nombra incorrectamente una cuestión digna de la planeación y prospectiva, y no de la improvisación y analfabetismo funcional respecto a las políticas públicas.

3. Los referentes teóricos del *policy analysis*

A lo largo de la historia de las políticas públicas, ha existido una constante discusión entre la relación existente de esta disciplina con la ciencia política. Es claro que esta última, fue la primera en incursionar al campo de las ciencias sociales para poder comprobar todas las teorías que explicaban una realidad social y política, es el máximo referente crítico y analítico de la *res* pública (la cosa pública) y su evolución conllevó a que cada vez más filósofos y teóricos vieran en ella la posibilidad más atinada de verter deontológicamente el devenir de los gobiernos y su relación con la sociedad, a partir del Estado que los cobija a ambos como elementos integrantes del mismo. En ese sentido, las políticas públicas serían pues, la respuesta puntual y específica a los problemas que, en primera instancia enfrentaba el gobierno para resolver desde su campo de acción las necesidades colectivas que aquejaban a la sociedad; mientras que, en segundo lugar, las *policy* serían producto de la conjetura científica y especializada de sus actores en la solventación de dichas problemáticas y la herramienta ideal, más próxima y factible para quienes debían tomar decisiones. Ese fue el contexto de manera general que se vivió en EE.UU. durante los años 50´s posteriores a hechos coyunturales como la crisis económica y social de 1029 y de la Segunda Guerra Mundial, que tendrían efectos colaterales sobre el constructo social de su territorio y que en mayor o igual medida afectaría al resto del mundo.

Sin embargo, las políticas públicas no solo incursionaron en esta arena como respuestas de procesos cognitivos para la mejora en la toma de decisiones, sistemáticamente posibilitaron instrumentos analíticos sobre las modalidades de intervención pública, así como de las actividades del poder público. Esto es, asociar términos como la reglamentación, distribución,

redistribución o la forma constitutiva sobre la que el gobierno actuaría con sus decisiones; al tiempo que consideraría la inclusión en la agenda de todas esas problemáticas que contaban con la característica de afectar a un sector y grupo específico, para luego entonces elaborar soluciones que debieran ser aplicadas hasta su terminación. Lo anterior debido a que el Estado dejaba de ser ese ente que reducía a una esfera de cristal las relaciones de poder con la influencia de las instituciones formales y de los procedimientos de las mismas, ya que pasaba a ser más bien, el responsable de atender, o no, los problemas y repercusiones que causaban en la sociedad, directamente vinculado a la adopción que sus decisiones implicaban y la manera en que las administraba. Por todo lo referido, es que el *policy analysis* tiene su razón de ser, porque el Estado no actúa solo y porque la sociedad recurre a la acción pública para construir y calificar los problemas colectivos, elaborar propuestas y también la manera en que deben ser abordados.

Es por demás interesante abordar pues a las políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política y que, a su vez el *policy sciences* como propuesta de Harold Lasswell a mediados del siglo XX, ha tenido varios componentes. Tal es el caso de estar insertos en regímenes democráticos como esencia principal, en la tecnicidad para afrontar los problemas, empleando la racionalidad científica de las administraciones y repercusiones de gobernabilidad, la orientación al proceso y hacia las necesidades y, sobre todo, al sentido multidisciplinar e interdisciplinar que inminentemente deba tener. Resultado de ello, son las corrientes que académicos y el sector público orientarían para el estudio y proceso de construcción de las políticas pública, una ligada a la teoría empírica y analítica de los racionalistas; y otra al positivismo y pluralismo de los incrementalistas. Además de estos dos modelos, surgirían el elitista, interaccionista y el sistémico, todos ellos producto de la institucionalización académica e investigativa del *policy analysis*.

Conforme a la evolución del término de las políticas públicas y a la hechura que estas irían adquiriendo, las perspectivas teóricas del análisis poseerían marcos y actividades diversos, de este modo:

> *We distinguish a number of major clusters of activities. These clusters of activities have been identified using both authoritative literature on policy analysis as well*

> *as by studying exemplary and contrasting cases of actual policy analyses (…) The six major clusters of activities are: 1. Research and analyze, 2. Design and recommend, 3. Clarify values and arguments, 4. Advise strategically, 5. Democratize, and 6. Mediate*. [Distinguimos una serie de grupos importantes de actividades. Estos grupos de actividades se han identificado utilizando tanto literatura autorizada sobre análisis de políticas como mediante el estudio de casos ejemplares y contrastantes de análisis de políticas reales (…) Los seis grupos principales de actividades son: 1. Investigar y analizar, 2. Diseñar y recomendar, 3. Clarificar valores y argumentos, 4. Asesorar estratégicamente, 5. Democratizar, y 6. Mediar]. (Mayer et ál., 2013, p. 43)

Podemos identificar que el conjunto de conceptos, variables y de la metodología en efecto parten de una teoría y de un modelo o proceso que se irá modernizando, es así que debemos considerar cuando:

> *Modern concepts of time are one of the most ignored issues of importance in policy analysis. Modern time concepts are implicitly ignored to the detriment of the analysis when time stream discounting techniques are used to determine value. Modern time concepts need to be brought to bear for the analysis to be useful for policymakers. In modern thought, time is no longer an exogenous concept, but, rather, another element in the sociotechnical system. Different temporal conditions occur for different kinds of institutional experiences. There can be a difference in temporal rhythms and temporal clocks from institution to institution. One time and one clock do not exist across institutions. Time changes among institutions, especially in a complex society*. [Los conceptos modernos son uno de los temas de importancia más ignorados en el análisis de políticas públicas. Los conceptos de tiempo moderno se ignoran implícitamente en detrimento del análisis cuando se utilizan técnicas que descuentan el flujo de tiempo para determinar su valor. Es necesario aplicar los conceptos de la época moderna para que el análisis sea útil para los responsables políticos. En el pensamiento moderno,

> el tiempo ya no es un concepto exógeno, sino un elemento más del sistema sociotécnico. Se dan diferentes condiciones temporales para diferentes tipos de experiencias institucionales. Puede haber una diferencia en los ritmos temporales y los relojes temporales de una institución a otra. Una hora y un reloj no existen en todas las instituciones. Cambios de tiempo entre instituciones, especialmente en una sociedad compleja] (Hayden, 2006, p. 10)

No podemos soslayar, categóricamente, la importancia de las reglas del juego que en todo Estado que se jacte de ser democrático, deban estar garantizadas sustantivamente. No obstante, el papel de los decisores en un primer momento, pero también de las diferentes organizaciones de la administración pública que serán las que efectivamente continúen con el proceso que las políticas públicas necesitan. Así para Merino, en el análisis de las políticas públicas: "Sea indispensable reconocer esa arena de conflicto y consenso, de decisión y de resistencia que define y acota, a la vez, la actuación de las instituciones políticas y de la burocracia: las piezas principales del proceso" (2016, p. 53). Complementariamente, Gastelum, basado en las aportaciones de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, refiere que el modelo de análisis: "Expone los seis productos correspondientes al ciclo de políticas, que son: la definición política del problema público, el programa de actuación político-administrativo (PPA), el acuerdo político administrativo (APA), los planes de acción, los actos de implementación y los enunciados evaluativos" (2009, p. 499).

Es así que, las perspectivas que la teoría dicta para el análisis de las políticas públicas, recobran varios y diversos paradigmas, cuatro serán los que puntualizaremos. En primer lugar, el *positivista*, defenderá la realidad accesible y la comprobación empírica, situación que desencadenará varias críticas y señalamientos. Este acontecimiento será el que dé surgimiento a una postura más avanzada, la *neopositivista* que, a diferencia de su antecesor, medirá hechos, construirá indicadores e incorporará a las matemáticas y herramientas tecnológicas, producto de la crítica a la propuesta previa. En segundo lugar, el *racionalismo crítico* o *postpositivista*, que asume la política pública inherentemente posee juicios de valor que facilitan comprender mejor una realidad. En tercer lugar, la *teoría crítica*, que parte más bien de la acción comunicativa que debe influenciar al gobierno y sociedad, garantizando precisamente una estructura social y

dando pauta a la acción social, todos ellos, componentes esenciales de la definición y esencia de las políticas públicas. Finalmente, en cuarto lugar, tenemos al paradigma *constructivista*, que estima la realidad es una edificación social y que la realidad objetiva es inaccesible para los investigadores. Cualquiera que sea el paradigma, está reconocido como corolario del *policy analysis*, debidamente enmarcado en la razón científica.

Empero, seis marcos de análisis o enfoques resaltan a la luz de la disciplina como añadidura de los referentes teóricos en su aplicación: el marco secuencial, que es el que tradicionalmente se ha ilustrado en la literatura de las políticas públicas y que de hecho se llama también "enfoque de los libros de texto"; la elección racional y *public choice*, que parte de los costos de transacción propios del individualismo metodológico; el análisis y desarrollo institucional, interesado en lograr una integración cultural para explicar las *policy*; el análisis de coaliciones de defensa, para explicar el enfoque de "arriba a abajo" y de "abajo a arriba"; el análisis por lo referencial, configurado por círculos de acción; y el narrativo, que explica cronológicamente las etapas del problema y solución.

Por otro lado, Tabarquino (2016) explica que dentro de las organizaciones existen ponderaciones cuantitativas y cualitativas como dimensiones de intermediación a los intereses en la forma de gobernar, para ello el enfoque de redes permite comprender la cohesión y jerarquización para el primer caso; mientras que a los actores y los procesos que desarrollan en la interacción lo hace la segunda ponderación. Ambos son métodos que se cimentaron en el *policy analysis* en los años 80´s para transformar la lógica organizativa, que no es exclusiva su intervención en la fase de la elaboración de la política pública, sino que de igual manera esta es requerida para la implementación y el control y evaluación de la puesta en marcha.

Cualquiera que sea el enfoque o corte analítico, en toda política pública que precise de una determinada problemática, confluyen las soluciones, participantes y oportunidades de elección como estereotipos que se restringen a un rango de variabilidad (Hernández, 2014), ese es el hecho que el *policy analysis* aborda y que a lo largo del estudio de las políticas públicas, académicos y especialistas han pretendido esclarecer generando en todo este tiempo el aporte necesario y suficiente para que quienes nos dedicamos a ello o los que pretendan hacerlo, encuentren una lógica epistemológica al alcance de todos los públicos existentes, ese es el

principal cometido, para combatir la discrecionalidad sí, pero por encima de todo, para dignificar el quehacer gubernamental y para impulsar el rol de la sociedad cooperativa y colaborativa en el entramado de la acción colectiva.

3.1 Armonización de las perspectivas teóricas con la planeación municipal del desarrollo como objeto de estudio

En suma, todos los componentes ya ampliamente explicados, nos permiten perfilar la perspectiva teórica que habremos de utilizar en nuestro objeto de estudio, el cual es la planeación municipal del desarrollo, dado que nuestro tema de investigación estriba en diseñar una política pública enfocada a la reorganización institucional y organizacional en esta área. Para ello, el paradigma de la *teoría crítica* resulta ser el más conveniente, ya que como mencionaba Rodríguez (2018) al respecto, dicha teoría se basa en la Escuela de Frankfurt, se sustenta ontológicamente y coincide en cierto modo con el postpositivismo al afirmar que la realidad es un ente difícilmente accesible. Pero hace de la investigación su fortaleza y la encamina a la valorización, ya que la *policy* permea en todas las esferas de la sociedad y no es susceptible de unos cuantos. En realidad, su máximo exponente consiste en impulsar la participación de la ciudadanía como un proceso democratizador de las políticas públicas y solo así se puede obtener legitimación, como baluarte de la acción comunicativa. Las tres etapas que se distinguen son: a) la construcción histórica del problema público; b) la acción política condiciona la normatividad y estructura comunicativa de la sociedad; y c) reproducir la dominación. En síntesis, la teoría crítica devela las relaciones de poder y la configuración manipulada de la vida cotidiana, evidenciando el verdadero trasfondo que impera en la planeación municipal del desarrollo.

Adicionalmente, el complemento para ello, será el *marco de análisis por el referencial*, ya que es medio para la toma de decisiones está plasmado en cuatro círculos de decisión: a) decisiones, las que conlleva a los gobiernos municipales —que operativa y sistemáticamente funcionan como anarquías organizadas y son parte de sistemas flojamente acoplados— a estimar

el rumbo que la planeación del desarrollo en sus territorios deba tener; b) las administraciones sectoriales, esas que podemos identificar como parte de la estructura centralizada y desconcentrada, es decir, por un lado las dependencias que conviven en la administración pública municipal y que identificamos en los organigramas establecidos, y por el otro, las diferentes localidades que el municipio tiene con sus representantes, sean delegados municipales, comisariados ejidales o líderes vecinales; c) socios externos al Estado, que en este caso sería a la instancia municipal, que son las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, sectores empresariales, comerciantes, educativos, den materia de salud y demás organismos que no forman parte del gobierno y administración pública municipal, pero sí de la dinámica municipal; y, d) órganos políticos: hablaremos en este rubro de los actores políticos que se agrupan en partidos políticos iguales o diferentes al que abandera el gobierno municipal, pero también a quienes lo hacen por la vía independiente, asimismo de quienes sea por ideología o empatía forman parte de los grupos de presión, dirigidos o no, por entes del propio municipio o fuera de él en ámbitos gubernamentales superiores, de acuerdo a las relaciones intergubernamentales.

De este modo, los referentes teóricos y enfoques del *policy analysis* permitirán determinar cómo los cuasiexperimentos de las políticas públicas en el entorno local, son reflejo de la animadversión cognitiva de las políticas públicas, ya que la organización sistemática, que pone en práctica las hipótesis o teorías planteadas para aspectos muy concretos, en realidad tienen efectos para situaciones totalmente diferentes, síntoma inequívoco de la causalidad en un experimento científico (Cuellar y Navarro, 2018). De eso se trata, el enfoque perteneciente al análisis de las políticas públicas emplea la teoría en primer momento, con rutinas prestablecidas y que realiza ajustes sobre las evidencias, situación que nuestra investigación pretende alcanzar.

4. El rol del analista en las políticas públicas

Hablar de política pública implica además de conocer su origen y evolución como disciplina, de los diferentes actores que hacen posible su andamiaje. En este aporte mencionaremos el rol del analista, ese especialista científico que conoce el entramado que debe configurarse y que plantea

escenarios que posibilitan de manera real y factible —en una perspectiva deontológica—, una respuesta a los problemas públicos diagnosticados o incorporados en la agenda. Es necesario precisar que no se solucionan los problemas, se resuelven en una escala específica, no en la generalidad adscrita del estudio. Asi, vale la pena mencionar lo siguiente:

> *The complete role of the analyst envisaged in our scheme requires a close relationship with political decision makers. Two questions arise on this relationship. First, should the analyst work at all with politically specified material? Second, if the answer to the first question is affirmative, what is the most constructive form for that relationship? Although we have implied an affirmative answer to the first of the two questions on the relationship of the analyst and the political decision maker, it is worth noting that the propriety of such a relationship is a matter of debate, the views of the subject ranging position taken that program analysis functions essentially in a political context and must accept program parameters specified politically by decision makers in terms of their concept of the public objective function, to the Paretian orthodoxy that the economist (policy analyst) must derive his analytical parameters in a purely technical fashion*. [El papel completo del analista previsto en nuestro esquema requiere una relación cercana con los tomadores de decisiones políticas. Surgen dos preguntas sobre esta relación. Primero, ¿debería el analista trabajar con material políticamente especificado? En segundo lugar, si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, ¿cuál es la forma más constructiva de esa relación? Aunque hemos implicado una respuesta afirmativa a la primera de las dos preguntas sobre la relación del analista y el tomador de decisiones políticas, vale la pena señalar que la propiedad de tal relación es un tema de debate, las opiniones del sujeto varían de posición tomado que el análisis de programas funciona esencialmente en un contexto político y debe aceptar los parámetros del programa especificados políticamente por los tomadores de decisiones en términos de su concepto de la función objetiva pública, a la ortodoxia paretiana de que el economista (analista

de políticas) debe derivar sus parámetros analíticos de una manera puramente moda técnica]. (Cutt, 1975, p. 245)

Con base en lo anterior, damos cuenta que el analista —ahora desde la perspectiva ontológica— es ese individuo que, al poseer las técnicas y herramientas suficientes, es quien marca la pauta para con los tomadores de decisión, por consecuencia, cierto es que:

One of the most important roles that a policy analyst plays is to provide assistance to policymakers in choosing a preferred course of action given all of the uncertainties surrounding the choice. That uncertainties exist in practically all decision-making situations is generally understood by most decisionmakers, as well as by the analysts providing decision support. But there is little appreciation for the fact that there are many different dimensions of uncertainty, and there is a lack of understanding about their different characteristics, relative magnitudes, and available means for dealing with them. Also, it is widely held that decision makers expect analysts to provide certainties, and hence dislike uncertainty in the scientific knowledge base. [Una de las funciones más importantes que desempeña un analista de políticas es brindar asistencia a los formuladores de políticas para elegir un curso de acción preferido, dadas todas las incertidumbres que rodean la elección. Que existen incertidumbres en prácticamente todas las situaciones de toma de decisiones es generalmente entendido por la mayoría de los tomadores de decisiones, así como por los analistas que brindan apoyo a las decisiones. Pero hay poca apreciación por el hecho de que hay muchas dimensiones diferentes de incertidumbre, y hay una falta de comprensión acerca de sus diferentes características, magnitudes relativas y medios disponibles para lidiar con ellas. Además, se sostiene ampliamente que los tomadores de decisiones esperan que los analistas proporcionen certezas y, por lo tanto, no les gusta la incertidumbre en la base de conocimientos científicos]. (Walker et ál., 2013, p. 216)

Así para Canto, esclarece que las evocaciones comentadas están inherentemente asociadas a características diversas: "Los analistas en general tienden a ponerlas todas "en un mismo saco", cuando resulta evidente que varían grandemente en su naturaleza, contextos públicos, contenidos y alcances (…) solo la utilidad que ofrezca una u otra tipología determinará el uso" (2012, pp. 171-172). Complementariamente, Merino basa en su aportación que los conceptos que se convierten en clave para los analistas son la ética, los códigos morales y valores para demostrar que no están exentos de ellos al verse involucrados con el quehacer de las políticas públicas, de hecho afirma que internamente: "La atención del analista de políticas se mueve (…) el *sentido plausible* de las políticas públicas significa que estas, (…) no pueden estar desvinculadas de la responsabilidad pública que los tomadores de decisiones asumen con las consecuencias de sus actos" (2016, p. 163).

Coincidentemente, Hayden (2006) explica que para el mejor desempeño de los analistas la literatura de las políticas públicas alude a una serie de componentes que por principio estos deben identificar para poder integrar y comprender de mejor manera lo que es un problema y así formular políticas que deban resolverlo. Nos referimos a los valores culturales, creencias sociales, actitudes personales, instituciones sociales, tecnología y el medio ambiente. Previo a que sea posible conformar un conjunto de definiciones y las relaciones entre estos componentes del problema, resulta indispensable entenderlos, para después practicarlos. Lo que demuestra que el rol del analista pasa, no solo por los conocimientos y la aplicación de estos de manera científica, sino que las técnicas y estrategias para la elaboración de las *policy* también conlleva estudiar las arenas sobre las que se desenvuelve el problema público, la red de actores involucrados y las consideraciones espacio-tiempo que además prevalece en el poder público y la acción social.

En otro orden de ideas, Vaganay (2014) delimita que la participación de los analistas en las decisiones es muy variable de una política a otra. En ocasiones, se les solicita para que desde un inicio realicen estudios de viabilidad, brinden asesoramiento con base en las necesidades identificadas o que simplemente identifiquen el tipo de datos que podrían utilizarse en la evaluación de una política en particular. Sin embargo, cada vez es más frecuente que su trabajo se limite a la planificación de la investigación, la recopilación de datos, el análisis y la

presentación de informes, ya que las decisiones más importantes son tomadas por los funcionarios del gobierno a cargo. Es casi un hecho que, por lo general, el rol de los analistas aumente a medida que avanza la política; aunque, no de forma lineal. Por lo regular, los analistas y los responsables de la formulación de las políticas se vinculan cuando ya resulta ser urgente tomar decisiones clave.

Es claro que esta aseveración puede variar, pero por lo general, en el contexto contemporáneo, la falta de previsión y el tener a la prospectiva como un término de adorno por los gobiernos latinoamericanos, sobre todo, ha desencadenado esta premisa en los analistas. Es decir, son un componente más que se adiciona al empleo de las políticas públicas, para su diagnóstico, diseño y elaboración, para la implementación de estas, para evaluar las que ya están o las que se pusieron en marcha con ellos como partícipes. Cierto es que los tomadores de decisión igualmente tienen posturas y características diferentes entre sí, pero son finalmente los que tienen como única encomienda en este proceso, el decidir qué se hace y qué no. El éxito, fracaso o cambio de una política pública corresponde a la definición de los objetivos que se pretendieron alcanzar y la resolución producto de haberlos consumado o no, pero es necesario tomar en consideración que dichos objetivos de las políticas públicas no siempre cumplen con una claridad, siendo entonces el compromiso de los analistas identificar ese escenario y darle certidumbre, tenacidad y sentido de responsabilidad a la política misma (Montero, 2012).

En suma, el rol del analista de las políticas públicas es fundamental para la vida política y social, más aún para el contexto micropolítico, ese donde se trata en y por una organización como elemento causal central, dado que, por obviedad, las decisiones y acciones que busca explicar las interpele en ese campo de acción; el estudio del proceso de política o la investigación de política, es más un conocimiento científico técnico, de hecho, más científico que técnico. Aunque por lo general, eso explica que el gremio de analistas de política o cientistas (diferenciado del de los cientistas políticos o politólogos) se ha perfilado con mayor beneplácito a los problemas calificados como públicos tratables, que son inherentes a la política gubernamental (Cardozo, 1993).

Definitivamente son cada vez más necesarios los analistas de políticas públicas y son varias las justificaciones para ello, pero fundamentalmente referiremos dos: por un lado, la falta

o escasez que de ellos hay para dignificar el *policy sciences* como el método ideal que resuelve los problemas públicos de la sociedad y la atención que el gobierno debe fijar sobre ellos. Por el otro, derivado de la anterior, su involucramiento en todas y cada una de las fases de la política pública como la mejor decisión que los tomadores de ellas puedan y deban hacer, así la discrecionalidad y clientelismo dejarán de ser la constante en las políticas, logrando entonces darle la connotación metódica y científica que estos asuntos requieren tener. Esos como los primeros pasos que se deben dar para nuestro tiempo, más adelante el debate será pues, sobre la importancia de los analistas como tomadores de decisiones.

4.1 Modelos alternativos del proceso de la política pública: casos de estudio

Varios son los autores que destacan el requisito ineludible para que las políticas públicas tengan razón de ser, es que sean armonizadas en sistemas políticos donde sus gobiernos cuenten con organismos públicos democráticos. Sin embargo, la democracia sabemos también es susceptible de adjetivarse y varias pueden ser sus connotaciones: liberal, participativa, incluyente, por mencionar algunas. En ese sentido, enfrentan ecosistemas democráticos diversos y la conformación puede ser endeble en algunos casos, o cuestionable en otros, pero sea cual sea, esos gobiernos enfrentan presiones para consolidarse como democracias y es un tema que vale la pena destacar, ya que la cultura política, la historia de los pueblos, las tradiciones y costumbres, son factores que identifican a una sociedad y esta a su vez, genera un vínculo que fortifica o no, con sus gobernantes que son quienes al final, habrán de tomar las decisiones que afecten directa o indirectamente a todos ellos.

Es ahí cuando, las políticas públicas vistas desde el enfoque disciplinar, son empleadas como un método efectivo por el cual el Estado pretende resolver los problemas públicos, encaminando para ello alguno de los enfoques que la propia literatura a lo largo de los años ha referido en cada una de sus etapas.

Empero, derivado de esa coyuntura en el constructo político-social, el *policy analysis* ha detectado que existen conflictos entre lo que B. Guy Peters[6] denomina *el imperio de la ley*, por un lado; y *la mayor participación*, por el otro. Esto en una clara referencia a que el gobierno es el diseñador de la ley y la población interviene como el consumidor final, viven además en un ambiente que no da margen a la dicotomía entre ellos y que más bien, los entrelaza para dar pauta a dos enfoques que, de manera muy tenue, pero persistente, existe para el campo de las políticas públicas. Dicho autor los nombra enfoques *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*. En el primer modelo alternativo, se puede comprobar empíricamente que el gobierno es este ente monolítico que ejerce de modo cuasi-autoritario su poder político, ese que le permite crear leyes para normar la acción gubernamental que orquesta a conveniencia, tanto en el diseño como en la implementación de una política pública, con el propósito —al menos formal— de atender un problema. En el segundo modelo alternativo, sucede en una índole empírica, que no se favorece en el ejercicio de la política pública la población en general, si no que solo a los grupos afectados directamente por este proceso, concediéndoles mayor intervención en los asuntos públicos, abonando de esta manera al debate que advierte *per se* la disciplina.

En cuanto a las implicaciones teóricas, podemos resaltar que para el modelo *de arriba hacia abajo* el neoinstitucionalismo y el enfoque más racional los que sustentan a dicho *imperio de la ley*; por consiguiente, la legalidad es quien sostiene a la propuesta teórica. En contraparte, el modelo *de abajo hacia arriba*, ante la necesidad de una *mayor participación* de la población en la toma de decisiones o su influencia sobre este rubro, hace que la teoría crítica logre permear para una mejora discursiva, asimismo, la teoría de la elección pública, que influye en ese entramado para que los individuos estén más capacitados, lo que implica mayor afección en las políticas públicas a debatir y elaborar entre gobierno y sociedad.

Es así que, para llevar a la práctica estos modelos alternativos del proceso de la política pública, se analizaron tres casos de estudio, originados en el país de Argentina[7]. El primero fue

[6] Este autor redacta en un artículo denominado *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*, publicado en 1995 en la revista Gestión y Política Pública del CIDE, las generalidades implícitas en los gobiernos democráticos para elaborar e implementar las políticas que, a su vez, cuentan con características e implicaciones para su diseño.

[7] Dichos casos fueron obtenidos de la Casoteca de aquel país, que tiene registrados varios estudios enfocados a la política pública y que pueden ser consultados en el siguiente enlace: http://www.casoteca.net.ar

la "Alianza para el Gobierno Abierto", con el que el gobierno firma un memorándum que conceptualiza al gobierno abierto como el nuevo modelo de gestión para aquel país en 2008, tal como lo instauró EE.UU. como el gran referente de la administración pública. En este caso, la utilización del modelo fue *de arriba hacia abajo* y se da una vez que la dimensión institucional comienza a ser aplicada en la ciudad de Buenos Aires, para luego crear planes de acción como parte de la alianza que se proyectó.

Lo anterior, con el propósito de dar apertura a una política de transparencia gubernamental, de eficacia y eficiencia administrativa, para entonces mejorar el sistema democrático de rendición de cuentas. Dicha política pública constó de siete etapas que, de manera cronológica, asumieron posibilitarían una evaluación permanente. Llama la atención que, para después legitimar esta decisión, el gobierno impulsó una estrategia para convocar a la ciudadanía a participar con la aportación de ideas, a través de mesas de trabajo que complementaran las acciones delimitadas en el plan inicial. Este caso es muestra de cómo el impulso viene dado por el poder político en un ejercicio de acción gubernamental, que anteriormente se había detallado y el rol del analista fue relacionar el otro modelo alternativo del proceso de la política pública *de abajo hacia arriba*, en clara alusión a un enfoque mixto como una variable de la propuesta en esta perspectiva.

El segundo caso de estudio analizado lleva por título "Buenos Aires, un gobierno electrónico", el entonces gobernante de la ciudad en 2008 era Mauricio Macri, quien impulsó una estrategia de modernización administrativa de la gestión de su gobierno a través del uso de las tecnologías para que la población accediera a los servicios y trámites administrativos de manera electrónica y a distancia. El gobierno lo catalogó como el primer paso que darían para modernizar el Estado, aunque lo que logró fue promover condiciones reales de gobierno electrónico y con ello una perspectiva de ciudad inteligente.

El uso de las TIC cambió la ciudad y para ello se enfocaron en el modelo *de arriba hacia abajo*, ese que referimos con anterioridad se sustenta en el *imperio de la ley,* ya que, en efecto, lo que resultó de ello fueron leyes para la modernización. Así fue con la Ley 2689 y la creación de la Agencia de Sistemas de Información que coordinaría a todas las dependencias del ejecutivo por medio de un plan autosuficiente de medios electrónicos y telefónicos. La Ley 2739 con la

promulgación del sitio web de la ciudad para realizar trámites. La Ley 3304 para regular el manejo entre el trámite de papel y el trámite electrónico. La Ley 4013 con las firmas electrónicas de los funcionarios de los organismos gubernamentales. La Ley 4836 que, en el mismo caso anterior, que apertura la infraestructura para que los habitantes que así lo requirieran suplieran su firma autógrafa. Finalmente, la Ley 4764 y la Ley 4735 que regulaban las compras y contrataciones del sector público y la incorporación de expedientes electrónicos para el procedimiento administrativo, respectivamente.

Finalmente, el tercer caso de estudio objeto de análisis correspondió a "La política presupuestaria de la provincia de San Luis". Lo que aconteció fue que en esta provincia se realizaron comicios electorales para renovar en el mandato a su titular, una vez sumada la animadversión de la gente por las fuerzas políticas que ya habían estado en el cargo, los resultados fueron muy reñidos, dejando así una nueva opción que favorecía a la recién electa gobernadora, Faustina Lafinur a finales de 2015. Ella, decide conformar un gabinete por expertos en las instancias que habrían de encabezar y también por considerar a tres funcionarios del otro régimen, con el propósito de ganar adeptos entre ellos y sus simpatizantes, ya que no contaba con la mayoría en el congreso para que fuera aprobada su política presupuestaria. Este hecho no fue suficiente, ya que en efecto su propuesta no se aprobó en una primera instancia. Esto origina que ella encargue al jefe del gabinete contemplar alternativas ante la encrucijada que se vivía, quien a su vez recurre a un analista.

La propuesta fue basarse en el modelo *de arriba hacia abajo*, para que entre las diferentes fuerzas políticas que conformaban el organismo legislativo lograran llegar a un acuerdo, toda vez que se habían enfrentado en una fuerte disputa, como era de esperarse. El resultado fue incluir dos propuestas de mejora en la ley: a) seguir la política de presupuesto equilibrado entre gastos corrientes y de capital; y, b) proponer la modificación de la Ley Permanente de Presupuesto que imposibilita superar el 50% de gastos corrientes.

Como podemos darnos cuenta, el rol del analista consistió en emplear científicamente los elementos estadísticos, históricos y los indicadores que le permitieran al jefe del gabinete

tomar la decisión que más convenía a la gobernadora y con ello, obtener mejores resultados para su gestión, o de lo contrario, el fracaso augurado era seguro.

En conclusión, los tres casos de estudio analizados utilizaron como modelo alternativo del proceso de la política pública el *de arriba hacia abajo*, evidenciando que efectivamente mucha razón tiene los postulados empíricos y teóricos de esta connotación que es reticente a las políticas públicas en América Latina, y en general en muchos países del mundo con las mismas características. Pero también, la relevancia y trascendencia que tiene el rol del analista en las políticas públicas, permite a los tomadores de decisión advertir e identificar estos sucesos, así como para resolver —aunque no solucionar— como ya se había explicado.

La importancia estriba en ser, como analista, persistente en este hecho, darle el papel preponderante que requiere tener; pero a la vez, poseer el intelecto para convertirse en indispensable a los tomadores de decisión y por qué no, ser como anhelaba Comte, quienes ostentes esos espacios de poder.

5. Los problemas públicos y su consideración en las políticas públicas

En este Capítulo se han mencionado cronológicamente los aspectos esenciales inherentes a las políticas públicas. Podemos coincidir que: “Son las intervenciones deliberadas (o acciones) de las instituciones del Estado que aspiran a resolver los problemas públicos, atacando las causas que los generan a través de una diversidad de instrumentos que materializan la acción del Estado” (Villareal, 2021, s/p.).

Y una vez que se menciona el término “problemas públicos”, es que debemos retomar esa transición que tienen del carácter social al carácter público, para ello lo representamos en la siguiente figura.

Figura 1. Transición del carácter social al carácter público en los problemas, elaboración propia a partir de Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra (2018).

La figura anterior ilustra cómo es que, para Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra (1997) a lo largo de la historia, desde una perspectiva sociológica, han ido transitando los problemas hasta llegar a ser de índole pública. Vemos que, guardando las proporciones, la sistematización vincula un a esencia multidisciplinar en el que las afectaciones de una sociedad, llegan a escalar en situaciones más complejas, para luego dar paso a necesidades de carácter general, o bien, públicas.

Para comprender mejor este ciclo, en la figura que se muestra a continuación, damos cuenta de esta estirpe.

Figura 2. Conformación de los problemas públicos y sus procesos de generalización, elaboración propia a partir de Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra (2018).

Conforme a la anterior figura, los problemas públicos parten de una cuestión casi de tipo particular que más tarde, no solo se interioriza en el individuo de una sociedad, si no que de la sociedad misma de acuerdo al andamiaje organizacional constituido por el diseño institucional. Esto es, con base en las normas, leyes, reglas e incluso tradiciones y costumbres que se ejercen por medio de las dependencias y entidades gubernamentales. Así, ese fenómeno se percibe como una amenaza y es cuando suele acogerse por las instituciones públicas que deberán atenderlo., de tal suerte que para Gusfield (como se citó en Guerrero, Márquez, Nardacchione y Pereyra, 1997) un problema público representa una forma selectiva de mirar la realidad y de organizarla, involucrando la responsabilidad causal y la responsabilidad política.

Es interesante como las políticas públicas suelen usarse en el lenguaje de propios y extraños con tal grado de hermetismo y confusión, por ejemplo, Villareal (2021) advierte que estas no son sinónimos de acciones de gobierno, de leyes, de programas públicos, de las decisiones cotidianas de un gobernante en turno, del uso o fin que dé le da al erario público, de los planes de desarrollo o de los diversos instrumentos que el ejercicio gubernamental determine, sean estos últimos de tipo legal, económico-financieros, administrativos u organizacionales.

Ante esta encrucijada Majone (1997) relaciona el análisis que deben tener las políticas públicas y la deliberación publica, esto lo representamos en la siguiente figura.

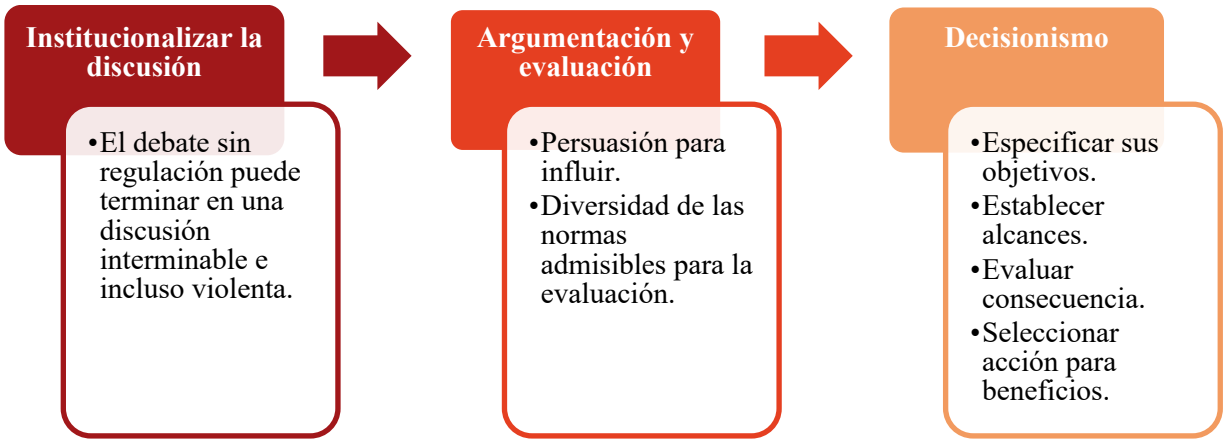


Figura 3. Análisis de las políticas y deliberación pública, elaboración propia a partir de Majone (1997).

Para entender mejor lo que la figura anterior ejemplifica, debemos comenzar con la génesis del análisis como argumento, el cual involucra al establecimiento de normas y su uso, de la solución de problemas científicos, de la mezcla cuidadosa de razón y persuasión y de la determinación del mejor, más barato o más eficaz procedimiento; complementando este referente, se sitúa el análisis como arte, bajo una serie de procedimientos y juicios, de los datos en la investigación y de la transformación de ellos (Majone, 1997).

De esta tesitura es como se formula la evidencia que debe imperar en el análisis de los problemas públicos, de la argumentación para definirlos e incorporarlos a la agenda pública y luego a la agenda de gobierno. Mientras que el analista de políticas públicas debe ser persuasivo en la formulación de estas, para así contribuir con el conocimiento que será el referente principal de los tomadores de decisión. Con este propósito es que realizamos este trabajo de investigación y, sobre todo, con el que dará inicio el *Capítulo 2*.

6. Retos de la implementación en el análisis de políticas públicas

Para realizar un análisis crítico de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y el andamiaje organizacional que se ha construido desde su diseño institucional, es necesario describir la relación que guarda con la perspectiva teórica de la implementación inherente al ciclo de las políticas públicas. El objetivo en el presente trabajo es explicar que la connotación de la implementación en la planeación como área organizacional de las administraciones públicas municipales, es una etapa sumamente relevante para alcanzar su propósito principal, que es el desarrollo de los municipios.

Es de esta manera que aludimos a los referentes teóricos de la implementación desde el enfoque de las políticas públicas y consecuentemente, en el Capítulo 2, presentamos nuestras consideraciones respecto a dichas teorías para con la planeación municipal, además de los motivos por los que los preceptos teóricos de la implementación en políticas públicas deban ser aplicados desde la resiliencia administrativa y gubernamental.

La implementación de las políticas públicas se enfrenta a las diferentes dimensiones propias de los ámbitos de gobierno, sean nacionales, estatales o locales, particularmente, en los modelos organizacionales que prevalecen en sus administraciones. En ese sentido, Ramesh y Howlett (2003) señalan a los intereses, ambiciones y tradiciones como las actividades involucradas para el proceso de la implementación. Esto se complica un poco más cuando los proyectos requieren negociaciones y debates continuos entre los diferentes actores políticos y administrativos del Estado, convirtiéndose en una etapa en la que se cobran facturas de la formulación de la política pública e incluso la toma de decisiones al respecto. Aunque la afectación del proceso se da significativamente con los actores políticos, suelen ser los servidores públicos convencionales, esos que pertenecen a la estructura organizacional conforme a un tipo de contratación específico, quienes terminan de atender la mayoría de las actividades al respecto.

Por otro lado, Ramesh y Howlett (2003) consideran que el marco regulatorio dicta muchas veces la dinámica organizacional y la actitud procedimental de las dependencias administrativas. Refieren que los grupos cuyo comportamiento se espera sea modificado por la

acción del gobierno, juegan un papel importante, máxime que los recursos políticos y económicos de los grupos objetivo tienen un efecto importante directo e indirecto en el proceso de implementación. A esto habrá que sumar que los grupos poderosos afectados por una política pueden condicionar el carácter de la implementación apoyándola u oponiéndose a ella, situación que en la mayoría de los casos se solventa mediante la regulación de la acción administrativa, o bien, de no incidir en ello, se opta por la informalidad o las negociaciones en el entramado regulador-regulado.

Complementariamente Ramesh y Howlett (2003) distinguen tres modelos de implementación de políticas públicas: a) de arriba hacia abajo; b) de abajo hacia arriba; y c) elección de instrumentos para la implementación de políticas. Para el primer enfoque de arriba hacia abajo, este supone que son los tomadores de decisiones los que brindan a los implementadores metas y direcciones, aunque no siempre son claras y corresponden a negociaciones que darán resultados a menudo vagos, poco claros o incluso contradictorios. La mayor deficiencia que presenta este enfoque es que los políticos y funcionarios desempeñan un papel marginal en comparación a los funcionarios de menor nivel que son los que finalmente terminarán por implementar la política pública. Por su parte, Peters (1995) argumenta que en este enfoque es la voluntad netamente política e incluso clientelar y discrecional de los decisores la que termina prevaleciendo a conveniencia propia, del partido político del que emanaron o en vísperas de favorecer una mejor posición política, o bien, con la incipiente concepción de favorecer al colectivo social, irrumpiendo así con modelos idealistas o laxos.

Como consecuencia de lo anterior, es que nace el enfoque de abajo hacia arriba, Ramesh y Howlett (2003) puntualizan que tiene la característica de ser más empírico y basarse en los andamios organizacionales que los servidores públicos construyen conforme a sus propios intereses, estrategias y conocimientos. Este enfoque ha demostrado que el éxito o el fracaso de muchos programas a menudo depende del compromiso y las habilidades de los actores directamente involucrados en la implementación de los programas, adicionalmente las relaciones formales e informales que constituyen los subsistemas de políticas involucrados. Anteriormente, se habíamos mencionado que Peters (1995) señalaba para este enfoque a las presiones estrictamente sociales de una realidad desconocida o no, de los gobernantes, las que

formulan una coyuntura adquirida al problema público *per se*, lo que hará que los tomadores de decisiones en la vida pública y social se vean presionados, orillados y en la necesidad de actuar urgentemente en estas condiciones que simbolizan ingobernabilidad y pérdida de legitimidad de sus gobiernos y gestiones, aún y cuando pudieron prever el escenario o simplemente fueron rebasados por su inacción.

El tercer enfoque es el de la elección de instrumentos para la implementación de políticas, que implica siempre elegir uno o varios instrumentos disponibles en la caja de herramientas del gobierno. De estas elecciones se tendrán como resultado patrones o estilos de implementación distintos, que pudieran discernirse en los procesos de políticas públicas. Destacan los estrechos vínculos entre la formulación de políticas, la toma de decisiones y la implementación. En suma, la justificación de la elección del instrumento consta de los primeros modelos "técnicos", frente a modelos "políticos", en otras palabras, los diferentes instrumentos varían en eficacia según la naturaleza de los grupos sociales a los que pretenden influir. Como mencionaba Surel (2006) apegado al estudio de dichos modelos, identifica el fuerte vínculo que existe entre acción pública y acción política, ambas como las dinámicas constantes que los tomadores de decisión implementan en el quehacer público-gubernamental, sea de tipo racional, incremental o como un combinado entrelazado de estos dos, aunque el rol de dichos decisores en la conformación de la política pública, directa o indirectamente, es sumamente acotado con las dinámicas sobredichas.

Profundizando en el tema de la implementación desde el enfoque de políticas públicas, Mazmanian y Sabatier (como se citaron en Hill y Hupe, 2002) la consideran como la ejecución de una decisión política básica, generalmente incorporada en un estatuto, pero que también puede tomar la forma de importantes órdenes ejecutivas o decisiones judiciales. Idealmente, esa decisión identifica el(los) problema(s) a ser abordado(s), estipula el(los) objetivo(s) a ser perseguido(s) y, en una variedad de formas, estructura el proceso de implementación. Hill y Hupe (2002) retoman a uno de los modelos más influyentes de la relación entre política y administración que es el “sistema político” propuesto a su vez por Easton, donde los *inputs* son los aspectos que entran en ese sistema y las cuestiones que salen de este se llaman *outputs* y

outcomes, como productos y resultados. De esta manera, la implementación puede verse como parte del rendimiento que tiene lugar dentro del sistema.

Sin embargo, Hill y Hupe (2002) ven un fracaso en la implementación, no de manera inherente a las políticas públicas como una ciencia, más bien aluden al procedimiento que debe llevar a buen puerto esta etapa importantísima en el ciclo de las *policy*, como resultado de una mala cadena de mando y de problemas con estructuras y roles. La manera de hacer frente a este incidente lo resolvió Parsons (como se citó en Hill y Hupe, 2002), al indicar que la otra etapa del ciclo, la evaluación, examina cómo se pueden evaluar, auditar, valorar y controlar las políticas públicas y las personas que las implementan. Así, el estudio de la implementación debe tratarse exclusivamente de cómo se ponen en acción y se practican las políticas. Ante esta encrucijada, ve la luz la gobernanza como modelo de gestión de la administración pública al que McGregor (como se citó en Hill y Hupe, 2002) define como la aplicación del poder y la autoridad de una manera que comprometa a los actores políticos relevantes con las decisiones gerenciales. Aunque Milward y Provan (como se citaron en Hill y Hupe, 2002) mencionan que la gobernanza se ocupa de crear las condiciones para tener reglas ordenadas y una acción colectiva, a menudo incluyendo agentes en el sector privado sin fines de lucro, así́ como dentro del sector público.

Empero, habría que refutarles que es casi improbable no existan fines de lucro en el sector privado por parte de dichos agentes, máxime cuando los que se convierten en agentes son políticos. Esta expresión nuestra se refuerza con base en los estudios de la implementación, pues no debemos olvidar que en el mundo real existió la implementación antes de que se inventara esta etiqueta. Precisamente Hill y Hupe (2002) destacan que la teoría de la implementación ha existido a partir de la ciencia política, en el trabajo sociológico y sociojurídico, en todos ellos visto como parte del estudio del comportamiento organizacional o de la gestión. Algunas políticas se forman e implementan dentro de un dominio de autoridad judicial, mientras que en otros procesos de políticas se involucra una variedad de capas político administrativas.

Como complemento, de León y de León (2002) justifican que la implementación de políticas, como campo de estudio, existió́ relativamente inactiva desde el momento de la primera sugerencia de Lasswell en la década de 1950 y así permaneció hasta principios de la de 1970,

cuando se vio obstaculizada por la percepción de que era demasiado difícil de estudiar, ya que los administradores normalmente actuaban bajo su propia autoridad, a veces ni siquiera informando a los responsables de la formulación de políticas o, por el contrario, demasiado simple bajo el supuesto de que los administradores ejecutaban automáticamente las políticas que se les habían encomendado aplicar. Fue entonces que estos acontecimientos dieron origen a la investigación de la implementación de tercera generación, que Goggin (como se citó en de León y de León, 2002) arguye da respuesta al porqué del comportamiento y su variación con el tiempo, las políticas y las unidades de gobierno en el momento de predecir el tipo de conducta de implementación, la cual es más científica y democrática.

Es importante mencionar que la mayor parte de la investigación de implementación se ha llevado a cabo en y con respecto a los Estados Unidos, O' Toole, (2000) expone que el trabajo comparativo ha sido especialmente escaso, pero prácticamente todas las políticas y programas dependen de la acción institucional, ya que la implementación adopta características que se extienden mucho más allá de lo tradicional que centrarse en la burocracia o el mercado, considerando que el estudio per se es cada vez más maduro.

En suma, como se ha explicado con antelación, tanto en los enfoques de implementación de políticas de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba, la noción de discrecionalidad es importante. Tummers y Bekkers (2014) aluden que, desde una perspectiva de arriba hacia abajo, la discreción a menudo no es bien recibida, ya que se ve principalmente como una posibilidad que los burócratas de "nivel de calle" utilizan para perseguir sus propios y objetivos privados. Esto influye negativamente en la política que se implementará, lo que socava la eficacia y la legitimidad democrática de la misma, pues inevitablemente sirve para implementar reglas, reglamentos y normas generales en situaciones específicas, lo que ayuda a mejorar la efectividad de las políticas y el apoyo democrático. De este modo, Tummers y Bekkers (2014) proponen que, para los profesionales, es importante tener en cuenta que al redactar una política puede ser beneficioso dar a los burócratas de "nivel de ventanilla" implementar con cierta libertad para ajustar a fin de que sea efectivo y legitimo. Por lo tanto, el papel central que juegan los indicadores detallados de desempeño y las reglas de reducción de riesgos en el proceso de

implementación, a menudo conduce a una amplia variedad de normas y pautas detalladas que los burócratas de "nivel de calle" involucrados deben obedecer.

7. La cultura de la evaluación como la panacea institucional y organizacional en el sector público

Debemos destacar la importancia y relevancia que representa la evaluación en las políticas públicas, así como el reto que simboliza su trascendencia en la vida pública de entidades y dependencias que constituyen la esfera de acción de los gobiernos en sus diferentes niveles: federal, estatal y municipal. Es por ello que, necesitamos dilucidar la necesidad de la cultura evaluativa en la dinámica institucional y organizacional del sector público, en aras de contribuir a la hechura de políticas y de los programas públicos, además de percibirla como la panacea que habrá no solo de condicionar el actuar procedimental de la administración pública, si no del reto que representa invertir en ella para mejorar el desempeño de los gobiernos.

Llegado a este punto, es necesario retomar los supuestos de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) en el estudio de políticas públicas, es decir, el ciclo que comienza con la identificación del problema, la formulación de políticas, decisión, implementación y así hasta llegar a la evaluación. Sobre las cuatro primeras, existen diversos trabajos académicos que enriquecen su comprensión, mientras que, para la evaluación, la discusión e interés entre analistas, académicos y políticos es reciente y se ha comenzado a acrecentar en los últimos años. Para comprender lo que representa la evaluación, Olvera (2018) señala —a partir de diversos estudiosos en el tema— que la idea engloba al *mérito* y el *valor*[8] como sus componentes esenciales, enfatizando que: "Los juicios de valor deben emitirse y estar sustentados sobre la evidencia hallada, sobre los datos empíricos relativos al programa o política pública" (p. 20).

En ese sentido, Weiss (2015) afirma que uno de los propósitos de la evaluación es dotar de información a los responsables de las organizaciones que llevan a cabo los esfuerzos

[8] Las cursivas son nuestras.

concernientes a la planificación y gestión, para que, por un lado, replanteen sus acciones individuales y colectivas, mientras que, por el otro, coadyuven al desarrollo, adopción y modificación de políticas. Con ello podemos establecer, de manera preliminar, que ese es el objetivo sustancial de la evaluación, contribuir a racionalizar las políticas y moldear la intervención gubernamental.

Empero, la coyuntura dista mucho de ese ideal como referente teórico, ya que como distingue Pérez (s/f) ejemplos hay muchos y bastos de que los programas y políticas públicas se siguen implementando dejando de lado la información resultante de las evaluaciones. En gran medida esto se debe a que el diseño institucional concebido por el gobierno, asume razones para controlar, fiscalizar y aparentemente fortalecer la rendición de cuentas, a costa de desconocer el conocimiento que redituaría esencialmente en cambios y consideraciones para la toma de decisiones. Esto no quiere decir que los esfuerzos alcanzados no sean benéficos o que no fortalezcan a la democracia, sucede que ambas consideraciones deben estar íntimamente asociadas y no distanciadas una de la otra. Complementariamente, Cardozo (2006) platea que la evaluación debe ser vista como una disciplina capaz de manejar una multiplicidad de factores que vincula a la sociedad y el nivel de logro de las acciones de la gestión pública y, sobre todo, de reportar a las personas con el propósito de incidir en ellos y los procesos decisorios. Al tiempo que la calidad de la evaluación puede ser mejorada con la realización de metaevaluaciones.

Una vez identificadas las principales características de la evaluación, es momento de analizar los tipos de evaluaciones que permean en su estudio. Para ello, el Gobierno Abierto de Aragón (2018) formuló una guía en la que realiza cuatro clasificaciones para considerar los distintos tipos de evaluación: a) según quién evalúa, puede haber interna, externa y mixta; b) según el propósito, tiene dos tipos, formativa y sumativa; c) según qué se evalúa, contempla implantación, resultados, impactos y metaevaluación; y, d) según el momento de la evaluación, las cuales pueden ser ex ante, intermedia, final y ex post. Con esta tipología queda claro que el paradigma de la evaluación no debe fraguarse como se comprendía tradicionalmente, no obstante que el término cierre o complete el ciclo de las políticas públicas, esto demuestra que no requiere desenvolverse cronológicamente, si no en cualquiera de las fases del ciclo. Precisamente esa percepción ha sido la que entorpeció su estudio y desarrollo.

Por todo lo antes expuesto, resulta necesario que profesionistas, tomadores de decisión y los responsables de este campo organizacional, adviertan que la cultura de la evaluación es una actividad preponderante en la configuración y reconfiguración de las políticas y programas públicos, así como la razón y justificación en el quehacer gubernamental. Mucho se ha debatido que la evaluación vivió tres momentos, el que compete a la administración pública y el modelo burocrático, posteriormente con la incorporación de otro modelo más, el de la Nueva Gestión Pública (NGP) y finalmente el que nos concierne, con el estudio y análisis de las políticas públicas. Sin embargo, como se ha referido, la evaluación se ha concatenado a esos primeros dos momentos y muy incipientemente en nuestra disciplina.

Hemos podido constatar que la evaluación a efecto de las políticas y programas públicos es una tarea pendiente que lastimosamente se usa con fines políticos, ya sea para legitimar el actuar del gobierno o con una perspectiva clientelar que habrá de redituar en la arena electoral llegado el momento. La puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación puede considerarse un gran avance, máxime si lo analizamos desde la óptica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) creado en 2004 como un organismo descentralizado del gobierno y convirtiéndose en un organismo autónomo en 2014[9]. A pesar de ello, la brecha de la cultura evaluativa es aún amplia. Varios son los motivos, destacando principalmente tres: *el diseño institucional, el andamiaje organizacional y la debilidad presupuestaria*[10].

En cuanto al *diseño institucional*, queda claro que este se configura de manera vertical y de arriba hacia abajo, en el que los gobiernos estatales y más aún los municipales actúan de forma pasiva, conveniente e inerte. El resultado se explica como isomorfismo institucional, en sus tres dimensiones: normativo, con leyes, reglamentos o disposiciones jurídicas que se instauran en el contexto burocrático y de la NGP, para legitimar el actuar de los gobiernos o bien, para controlar el mismo; coercitivo, para imponer condiciones o sanciones en aras de la transparencia gubernamental, del presupuesto y gasto público o la mejora regulatoria; y

[9] El 10 de febrero de 2014 fue publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación que dotaba a este organismo de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como la facultad para coordinarse con los representantes de los tres niveles de gobierno en el campo de su función.
[10] Las cursivas son nuestras.

mimético, que ante la incertidumbre, opacidad y carencia en la gestión gubernamental, los gobiernos municipales copian e imitan a otros municipios y al mismo gobierno estatal en las funciones y tareas evaluativas. Respecto al *andamiaje organizacional*, queda claro que la toma de decisiones que no contemplan los resultados de la evaluación para formular o mejorar programas y políticas públicas, obedece a ambigüedades producto de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados, que se distinguen con mayor precisión en gobiernos subnacionales, aunado a la falta de un servicio civil de carrera y de la profesionalización del servicio público. Finalmente, la *debilidad presupuestaria* es la cereza en el pastel para que la cultura evaluativa no vea su razón de ser, puesto que se asume como un gasto innecesario que bien pudiera aprovecharse en obra pública o sueldos y subvenciones de los servidores públicos, por citar algunos ejemplos. Mientras que la limitante es aún mayor en gobiernos municipales que de por sí tienen una fuerte carga presupuestaria en el gasto federalizado o estatal y una depauperación en su hacienda pública.

En suma, todas estas complicaciones a las que se enfrenta la evaluación no podrán ser solventadas mientras no se considere la importancia y relevancia en la materia y, sobre todo, en la mejora que implicaría para el correcto desempeño del sector público y en la calidad de vida de la población sobre la que van dirigidas esas políticas y programas públicos. Los esfuerzos deben ir dirigidos en ese rumbo, desde la dinámica inmersa en la sociedad civil y en el claustro académico, para que una vez que esté en la agenda de gobierno y de las políticas, devenga en una reconfiguración institucional y organizacional.

"El pez nunca descubre que vive en el agua. De hecho, como vive inmerso en ella, su vida transcurre sin advertir su existencia. De igual forma, una conducta que se normaliza en un ambiente cultural dominante, se vuelve invisible".

- *Michel Foucault*

CAPÍTULO 2. LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO. UN ESTUDIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y EL ENFOQUE DE LA AMBIGÜEDAD ORGANIZACIONAL

Introducción

En este segundo capítulo se estudia en primer lugar, los elementos teóricos básicos conceptuales de la planeación municipal del desarrollo. Se diferencia lo que es planeación, planificación y plan municipal de desarrollo. Posteriormente, se construye una definición integral del objeto de estudio y se contemplan las etapas por las que debe pasar para su ejercicio y además los principios que debe garantizar.

Posteriormente, se retoma el sustento que la literatura de las políticas públicas establece para el análisis institucional y así comenzar a estudiar el diseño institucional presente en el estado de Hidalgo para los municipios que deban planear su desarrollo. Más adelante se construye un mapa de actores de la planeación municipal del desarrollo, como herramienta de planeación estratégica en el *policy analysis*, mismo que se complementa con el marco referencial que legitima su propósito.

Finalmente, se realiza un análisis crítico desde la teoría de las organizaciones y el enfoque de la ambigüedad organizacional, para aproximarnos a las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados, como elementos clave para interpretar el andamiaje organizacional de la planeación municipal en la entidad hidalguense.

1. La planeación municipal del desarrollo: referentes teóricos

Cuando miramos alrededor, sin importar el municipio en el habitemos, o bien, si estamos de paso, vislumbramos de primera vista aspectos que fácilmente podemos describir. Por ejemplo, lugares turísticos, sitios que son históricos y emblemáticos, recintos arqueológicos si fuera el caso e inclusive zonas comerciales. Pero, si queremos adentrarnos en cuestiones no de índole general, sino del día a día, aquellas que atestiguamos porque ahí radicamos y pasamos la mayor parte de nuestro tiempo, podremos advertir consideraciones que pudieran mejorar. Máxime si hemos vivido o viviremos en ese municipio por mucho tiempo, lo que implicaría tener un proyecto de vida junto a nuestra familia, seres queridos y amistades. Es entonces cuando, surge ese sentimiento de querer mejorar nuestra calidad de vida y la de los que nos acompañan en esa etapa de la vida.

Sin embargo, como seres racionales, separamos lo que nos compete de manera individual y lo que inminentemente requiere de la colectividad, del resto de nuestros vecinos y de la población. Es también cuando identificamos que como parte de la *res pública* existen autoridades y órganos de gobierno responsables de liderar esos designios, puesto que para ello los hemos elegido como nuestros representantes. La cuestión es, ¿lo hacen correctamente? ¿verdaderamente privilegian el interés colectivo? ¿con base en qué determinan lo que es conveniente y lo que no para quienes habitamos en ese municipio? Y, sobre todo, ¿por qué estamos cómo estamos? Las respuestas a cada una de estas interrogantes comienzan en esta investigación con entender que esa pretensión de nosotros los individuos para mejorar los niveles de bienestar, naturales y legítimos, y de atender las problemáticas que nos aquejan, se centra en el debate de la planeación del desarrollo y se relaciona al diseño de políticas públicas.

Es por ello que, puntualizaremos entre la diferencia de lo que es planear, lo que es un plan y finalmente, lo que simboliza planificar, ya que son tres términos similares, pero diferentes en la práctica, tal como lo ilustramos en la siguiente figura:

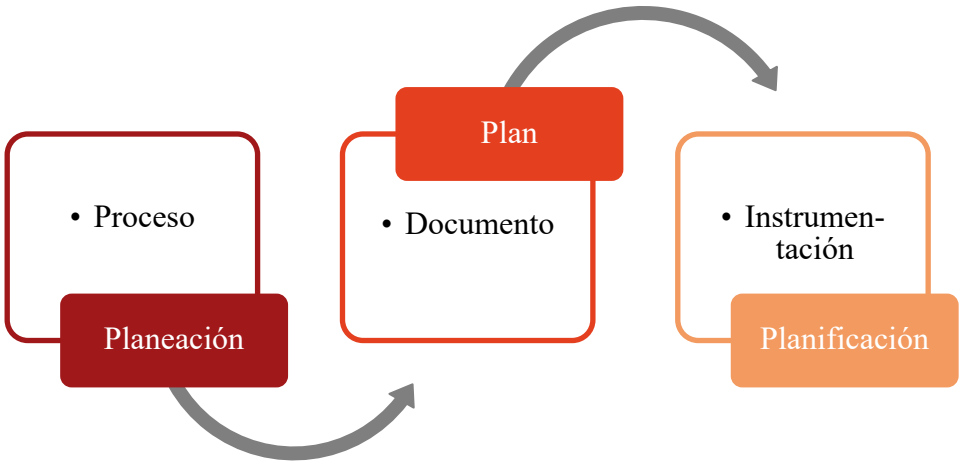


Figura 4. Consideraciones y delimitaciones para planear, elaboración propia a partir de Miklos (1998).

La figura anterior nos permite considerar tres momentos que están presentes al momento de planear, además facilita una delimitación al momento de estar inmersos en esta ruta crítica, al respecto Miklos (1998) menciona lo siguiente:

> El *plan* representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La *planeación* implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la *planificación* representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad (p.9).

Como podemos darnos cuenta, existe una clara diferencia entre lo que es la planeación y la capacidad de planificación, al respecto de este último caso Martner y Máttar (2012), consideraban que la capacidad de planificación es un elemento básico de toda capacidad de gobierno, y la capacidad de gobierno, por su parte, exige el reconocimiento de técnicas de planificación y gobierno como un principio propio de reflexión teórica, que tiene como problema central de estudio la relación.

Es por ello que la *Figura 4* demuestra que la ruta de la planeación del desarrollo a nivel municipal, en este caso, no es un cúmulo de momentos diversos que se unen al final del camino, es todo lo contrario, ya que consiste en un proceso integral y enriquecedor que tiene una evolución constante que depende de la capacidad de gobernabilidad para vincular dichas consideraciones y delimitaciones con las políticas públicas.

Una vez identificada la terminología correcta de la planeación, toca turno de conocer lo que es el desarrollo, una discusión bastante amplia que se sustenta en teorías[11], pero que, para los propósitos de esta investigación, nos limitaremos a precisar una definición integral, como la de Rodarte (2010):

> …si queremos ir construyendo un nuevo concepto tendría que iniciar con que el Desarrollo es el proceso en que una sociedad utiliza al ambiente de una manera social racional e igualitaria, evitando la concentración, la sobreexplotación y vigilando la conservación absoluta de las plantas, animales y los aspectos físicos básicos para la vida. La siguiente parte del concepto debe referirse al hombre. Aunque en el ecologismo se exige que el centro de todo deba ser la naturaleza en realidad el hombre como parte activa en la destrucción está obligado en la reconstrucción y lamentablemente esta especie animal ha aumentado a un número en que solo él puede contribuir a regular el uso indiscriminado de los elementos naturales. (pp. 2-3)

Dicho lo anterior, podemos construir de manera asertiva el postulado de lo que simboliza la planeación municipal del desarrollo. Así Zamora (2020) refiere:

> es un proceso racional que deberá incorporar de manera integral la aportación de propuestas de intervención que solventen las necesidades más apremiantes en el municipio del cual se trate, será el gobierno municipal quien a partir del

[11] Para mayor información de las teorías del desarrollo y su clasificación por escuelas y corrientes, se recomienda revisar la Tesis de maestría de Zamora (2020) con el tema *Teorías del desarrollo como punto de partida* págs. 59 – 64 disponible en la Biblioteca de la UAEH.

> diagnóstico situacional establezca los ejes rectores que encaucen la gestión de la administración; y por medio de líneas de acción concretadas en mitigar los problemas y demandas de la población establezca los programas y proyectos asociados para su pronta intervención (…) Es considerada una base de la definición de los principales problemas a resolver por parte del gobierno en turno, con base en el diagnóstico situacional que permite en un primer momento constituir una agenda que habrá de priorizar en función de los recursos humanos, materiales, técnicos y sobre todo financieros el protocolo de acción ante las necesidades imperantes detectadas. (págs. 55-56)

De tal suerte que, las etapas por las que debe acuñarse a la planeación municipal están definidas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2009) y son las que se ilustran a continuación.

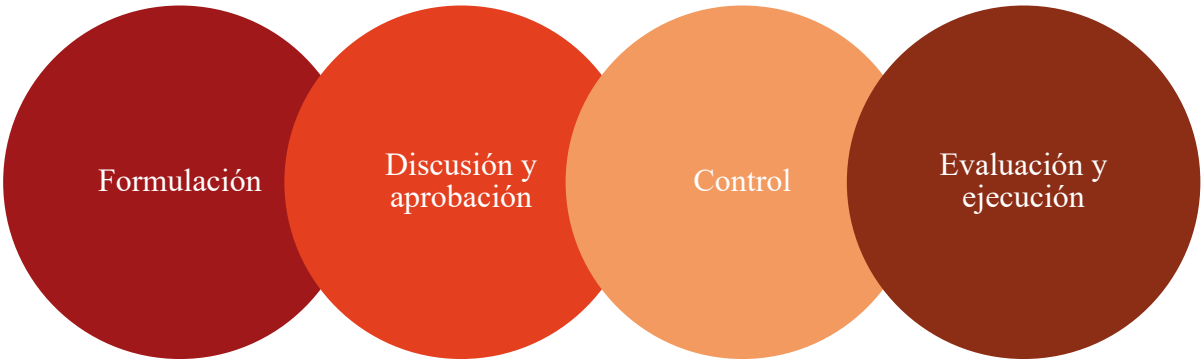


Figura 5. Etapas de la planeación municipal, elaboración propia a partir del INAFED (2009).

La figura anterior se puede interpretar cronológicamente conforme a lo siguiente, a) *la formulación*, en donde se lleva a cabo de manera racional, sistemática y organizativa la puesta en marcha de la regla básica que todo gobierno municipal debiera tener: diagnosticar las

necesidades que la población externa como prioritarias atender; analizar el contexto y los recursos de los que dispone para hacerles frente; programar conforme a las fases de las políticas públicas; y presupuestar su realización. En consecuencia, b) *discutir y aprobar* en un ambiente democrático, transparente y participativo el resultado del punto anterior. Aquí convergen no solo los servidores públicos del municipio, sino también los diferentes actores de la población. Por supuesto no son los mismos para cada necesidad o problemática, de ahí que este ejercicio es fundamental para que la planeación municipal cuente con legitimidad. La etapa siguiente es la de c) *control*, es aquí donde se vigila que se dé cumplimiento a los referentes normativos, administrativos, contables y financieros del municipio. La adecuación de este punto implica no solo ceñirse al diseño institucional, sino hacer valer la autonomía municipal y con ello, la facultad reglamentaria del gobierno. Es por ello que, además de las autoridades municipales, se considere a las tradiciones y costumbres del municipio, respetando la heterogeneidad que le caracteriza, pues no se tienen las mismas necesidades en cada localidad, mucho menos las mismas respuestas para el resto de las problemáticas. Finalmente, d) *la evaluación y ejecución* de la planeación municipal, momento en el que cada actor participante realiza una valoración final de lo construido, advierte errores para solucionarlos y se construyen los instrumentos, indicadores y términos de referencia para dar paso a la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y su posterior planificación.

Aunado a lo anterior, el INAFED (2009) considera que la planeación municipal del desarrollo debe sujetarse a siete objetivos: 1) Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio; 2) Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas; 3) Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades; 4) Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio; 5) Promover la participación y conservación del medio ambiente; 6) Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal; y 7) Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.

Como añadidura a los fundamentos ya expresados, existen principios que Ramos y Cienfuegos (citados en Gómez, 2005) proponen como característicos en la acción de planear, tal es el caso de la racionalidad, la previsión, universalidad, unidad, continuidad, inherencia y

flexibilidad. Empero, a pesar de existir un sustento teórico para todo ello, con el afán de que se construya un PMD producto de un correcto ejercicio de la planeación municipal, esto se da ontológicamente, con un cúmulo de resultados que distan considerablemente de la teoría y que en realidad son reflejo tangible del isomorfismo institucional, en sus tres dimensiones: coercitivo, mimético y normativo; así lo demostramos en una investigación anterior para la obtención del grado de maestría[12].

Es así que llegamos a una nueva cuestión, ¿qué hace que se presente un isomorfismo institucional en los PMD? Y ¿cuál es el diseño institucional al que debe apegarse la planeación municipal del desarrollo? Ambas preguntas se responden en los siguientes temas de esta tesis de doctorado.

Por otro lado, resulta necesario retomar una palabra que es empleada cada vez con mayor frecuencia por los gobiernos de cualquiera de sus tres órdenes, nos referimos a la **prospectiva**. Sobre este término, Miklos y Tello (2001) postulaban que aporta teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado. Supone además el movilizar capacidades sociales para construir visiones compartidas del porvenir, identificar sus determinantes claves, así como los posibles elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad. Para ello, se requiere disponer de las formas de organización y de acción necesarias para su consecución.

De modo que la prospectiva está inmersa en la planificación, que como se ha mencionado con antelación, corresponde al proceso de poner en marcha la implementación del PMD. Para Miklos y Tello (2001) la prospectiva es el punto de partida de la planificación, que considera una visión estratégica del país, estado o municipio que se esté gobernando, dicha visión siempre vista a largo plazo en el marco del binomio imagen-objetivo. Para que la prospectiva y por ende la planificación sean posibles, requieren de tres características más: a) la coordinación de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos; b) de un monitoreo, evaluación y retroalimentación; y c) la información y generación de datos para el monitoreo.

[12] Para mayor información, se recomienda revisar la Tesis de maestría de Zamora (2020) particularmente el Capítulo 4 titulado “Valoración a los Planes Municipales de Desarrollo en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo” disponible en la Biblioteca de la UAEH.

1.1 Políticas públicas y planeación municipal del desarrollo: Aplicación de los referentes teóricos

Una vez abordados los referentes teóricos del análisis de políticas públicas en el *Capítulo 1* de esta tesis de doctorado, y considerando el tema objeto de estudio en este trabajo, que es la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, llega el momento de vincular a ambos elementos. Merino (2016) estipuló que una política pública es resultado de cómo el Estado interviene deliberadamente para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Pero también tiene que ver con las decisiones transversales que reglamentan la manera en que internamente actúan los gobiernos y su comportamiento en la función pública. Aunque no todo es política pública, y por todo nos referimos a cualquier intervención, regulación o acción pública aunado a que esa adjetivación compete exclusivamente a los tomadores de decisión que a su vez son representantes del Estado, por lo que de esta fórmula se desarticula a la participación individual. Con la siguiente figura mostramos la vinculación entre ambos elementos.

Figura 6. Relación entre políticas públicas y la planeación municipal del desarrollo, elaboración propia.

En la figura anterior se ilustran los componentes esenciales que hacen que las políticas públicas y la planeación municipal del desarrollo estén íntimamente relacionadas. En primer lugar, debe entenderse que la política es una ciencia y el arte de gobernar que trata la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses; es además un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo y casual. Es también un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores que como decía Luis F. Aguilar (2000) se clasifican en regulatorias, distributivas y redistributivas. En consecuencia, en el análisis político advertimos cómo es que se elaboraron dichas políticas y se explica el patrón de decisión y operación con la que el gobierno operacionaliza y profundiza sobre cierto actuar. Por lo tanto, los principios que orientan a la política son los que están propuestos para llevarse a cabo de manera ideológica o argumentativa. Mientras que los instrumentos de diseño están familiarizados con los actores que interactúan y negocian sobre los beneficios en los que converge la política, son los científicos o los artesanos de esta. Finalmente, el carácter de lo público tiene que ver con las problemáticas que, en determinado momento, los afectados y posteriores beneficiarios en conjunto con el gobierno consideran es prioritario atender (Subirats, 1988).

Con base en lo anterior, podemos identificar una aproximación con la planeación municipal del desarrollo, que por su parte enlaza su relación con las políticas públicas a partir de que esa política debe administrarse, momento en el que los fines políticos y los medios o técnicas son sujetos de una rutina organizacional. El quehacer público y las herramientas disponibles serán los fines públicos que tenga que poner en marcha el gobierno y la administración pública como motores fundamentales del binomio Estado-sociedad. Momento en el que la política dota de alternativas para afrontar problemas públicos de los cuales se hará una elección de los gobernantes como parte de su responsabilidad. Para esto se requiere considerar los recursos disponibles y el factor tiempo, entorno a la gobernabilidad y la responsabilidad pública para con la sociedad, la agenda pública es pieza fundamental en este ejercicio, pues los recursos públicos deben estar sujetos a una serie de argumentos y debates abiertos entre los actores involucrados. Finalmente, el enfoque de la planeación, planificación y prospectiva coadyuvan para que se aborden los grandes temas sociales y se fomente la cohesión social, se fortalezca la administración pública y se atiendan las principales necesidades y

problemáticas de la población, con metas definidas y claras, que habrán de ser controladas y evaluadas en su momento y mediante mecanismos de transparencia y sobre todo de involucramiento de la sociedad en los temas y propósitos a cubrir.

Como podemos ver, la relación entre ambos enfoques es amplio y diverso, pero tiene una misma ruta. Sin embargo, en la realidad no sucede así, se miran como elementos distantes y separados. Al respecto surgen dos preguntas: la primera es ¿quién está fallando, el gobierno o la administración pública municipal? En este caso hay que puntualizar que el gobierno municipal es un órgano colegiado que recae en el ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores, que tienen como finalidad analizar las problemáticas del municipio, elaborar un diagnóstico, programar y presupuestar su ejecución; mientras que la administración pública municipal es presidida por el alcalde, quien ejecuta e implementa la voluntad del gobierno municipal por medio de las entidades o dependencias de la presidencia municipal.

Ya que hemos contextualizado al lector de estos preceptos de la instancia municipal, surge la segunda pregunta ¿son correctas las decisiones del gobierno municipal o la implementación de la administración pública tiene una marcada diferencia que incide en el cumplimiento efectivo de la política? Esas preguntas son las que responderemos conforme a los elementos teóricos ya referidos, para después ser comprobadas científicamente en el Capítulo 3, mientras tanto, profundizaremos en la aplicación de los referentes teóricos de las políticas públicas a razón de la planeación municipal del desarrollo.

En primer lugar, al momento de analizar cómo da cumplimiento con su finalidad el ayuntamiento, inmediatamente recuperamos la propuesta del ciclo de las políticas públicas, ya que hemos coincidido en que es el modelo óptimo para tomar decisiones y desempeñar a conciencia el carácter colegiado que debiera tener el gobierno municipal. No obstante, en la planeación municipal del desarrollo presente en el estado de Hidalgo, y en particular, en este ámbito de competencia gubernamental, las decisiones son tomadas como decían Ramesh y Howlett (2003) y Peters (1995) de arriba hacia abajo, esto explica por qué es que los ejercicios de planeación o de determinación en esta área organizacional son discrecionales, ya que pocas

veces se determina una ruta crítica para ello, o bien, se sistematiza la función de diseño y toma de decisiones considerados de manera metódica y científicamente.

En segundo lugar, ya que retomamos la discrecionalidad, Tummers y Bekkers (2014) documentaron que, si bien es la actitud más recurrente en la burocracia para favorecer a intereses individuales, esta no es exclusiva de los decisores, que para el caso de la planeación municipal hemos insistido corresponde al ayuntamiento como órgano de gobierno. La discrecionalidad es parte de la cultura burocrática y con mayor ahínco de los burócratas de calle, esto es, los servidores públicos responsables en la administración municipal. Para comprenderlo mejor, hablamos de las dependencias que forman parte de la implementación de la planeación las cuales están a cargo de la presidencia municipal. Esto explicaría la complementariedad que tiene un mal diseño de las decisiones gubernamentales con la discrecionalidad en la implementación de dichas determinaciones por parte de la administración pública municipal. O, por el contrario, suponiendo que en el mejor de los casos existiera un diseño sistematizado y con pleno uso del conocimiento científico desde el gobierno municipal, al no formar parte de este las dependencias municipales involucradas en su implementación, nuevamente repetirán la dinámica discrecional los servidores públicos responsables de ejecutar tales designios.

En tercer lugar, la manera en que la planeación municipal puede contrarrestar estos señalamientos es retomando la propuesta de Ramesh y Howlett (2003) para considerar la "elección de instrumentos para la implementación de políticas" y hacer de esta perspectiva una acción más heterogénea, técnica y especializada. Sobre todo porque las necesidades que deben ser atendidas en la instancia municipal son disímiles entre sí, basados en condiciones económicas, políticas y sociales muy particulares de cada localidad a nivel municipal; aunado a las diferencias intermunicipales que tradicionalmente se han homogeneizado por considerar que la regionalización generaliza la solución de problemáticas sociales, cuando la realidad ha demostrado que permea más el aspecto cultural, geoestadístico e histórico entre cada municipio, esa ha sido el gran error, creer que los municipios son iguales y con las mismas características y que internamente las comunidades, rancherías, colonias y cabecera municipal tienen por igual las necesidades y problemáticas. Por ello resulta conveniente que cada municipio, partiendo de esas particularidades, haga de la planeación municipal un elemento sumamente técnico y

especializado, en el que incluso los servidores públicos responsables de diseñar e implementar, tengan el perfil adecuado para ello y conozcan de manera fehaciente de políticas públicas y sean certificados en el tema. Esto garantizará considerablemente un mejor diseño y, por consiguiente, una implementación apegada a la metodología correcta y adecuada. La esencia es separar lo técnico y especializado de la política e intereses individuales, de la discrecionalidad o del clientelismo político.

En cuarto lugar, nada del punto anterior será posible sin romper con las malas cadenas de mando y las estructuras que tienen problemas en sus roles, tal como acentuaron Hill y Hupe (2002). Si en el ámbito municipal quienes lideran las cadenas de mando son los integrantes del ayuntamiento que, dicho sea de paso, carecen aún más de perfiles técnicos y especializados que los administradores públicos, las decisiones seguirán orquestándose con prioridades politizadas o ausentes de ciencia y si basadas en supuestos o el simple sentido común. Por lo tanto, las cadenas de mando tienen que profesionalizarse o cambiar de titularidad, para que sean los expertos en el tema quienes se responsabilicen de este ejercicio. En virtud de los recursos y del tiempo apremiante para conseguir resultados en el corto plazo, es más funcional otra por la segunda opción. Mientras que para corregir las problemáticas estructurales a nivel organizacional, la apuesta es por un rediseño institucional y organizacional que reconfigure roles, procesos, metas y mecanismos por los cuales se desempeñan los servidores públicos municipales en la planeación municipal, así, deberán dar cumplimiento con un esquema resiliente y adecuado a los tiempos presentes, ya que la actitud procedimental que vienen desempeñando se justifica en un diseño institucional que es obsoleto y caduco en la actualidad, que necesita ser reconfigurado.

Finalmente, en quinto lugar, es trascendental para nuestra disciplina y para inferir en esta reconfiguración que hemos mencionado, el que no compliquemos más las cosas mecanizando o haciendo estáticas a las dependencias municipales responsables de la planeación en el estado de Hidalgo, con normas o guías que favorezcan únicamente a la planeación estatal, Se trata hacer instancias municipales más dinámicas, por ello la pretensión de Parsons (como se citó en Hill y Hupe, 2002) para coadyuvar con la implementación es la evaluación, la otra etapa del ciclo de políticas públicas que se ha visto relegada con el transitar del tiempo. La cultura de la evaluación

permitirá además de evaluar, auditar, valorar y controlar a la planeación municipal y su correcto, adecuado y puntual funcionamiento; a los servidores públicos que la implementan, no es cerrar el ciclo de las políticas, es fijar lapsos de cumplimiento para dinamizar la planeación municipal y con ello el desarrollo municipal.

1.1.1 Mapa de actores de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo

En el estudio y análisis de las políticas públicas resulta fundamental para la identificación del problema y definición del objetivo, como una de sus fases, recabar información que coadyuve a la organización lógica de la planificación estratégica de la misma. Para tal efecto, son diversas las herramientas que posibilitan dicha recolección, tal es el caso del árbol de problemas, la matriz FODA, el árbol de objetivos y el mapa de actores, entre otros.

Para el propósito de este trabajo de investigación, emplearemos este último, ya que posibilita realizar un diagnóstico situacional para conocer a los involucrados en el problema público que representa el desarrollo municipal y su planeación en el estado de Hidalgo.

El mapa de actores no es una lista negra o el cuadro de honor de quienes se involucran en esta etapa de la política pública, a decir de Fernández y Schejtman esta herramienta:

> Parte del supuesto de que la realidad social se conforma por relaciones sociales donde participan actores e instituciones (sean estos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos). Los conjuntos de vínculos o relaciones sociales forman redes, y según sea la posición que los distintos actores ocupan en dichas redes van a definir sus valores, creencias y comportamientos para influir en mayor o menor medida en la generación y resolución de la problemática. (2012, p. 85-86)

En consecuencia, Silva (2017) considera que es necesario emplear a los mapas de actores para entender y dilucidar los escenarios que son inherentes a la política pública, en sus palabras:

> Supone una herramienta para entender la realidad de un escenario social específico; sirve para "tomar una fotografía" de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Puede constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción. (p. 68)

Luego entonces, hablar de un "actor" en este momento del análisis y configuración del diagnóstico, implica retomar las propuestas de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) quienes dictaminaban que puede ser identificado de manera individual o colectiva, es decir, una entidad social o personal en búsqueda de un objetivo que les es común y que forma parte de un enfoque pluralista de la misma sociedad y de la acción estatal.

Resultado de lo anterior es la identificación de actores públicos y privados, los primeros son quienes constituyen las políticas públicas: "Se pueden identificar como las organizaciones e individuos político-administrativos gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, una región o una localidad, con la capacidad legal de estructurar cualquier sector de las sociedades a través de decisiones dotadas de autoridad" (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008. p. 61). Mientras que los segundos, contribuyen y estructuran en la política pública sin la necesidad de que sea el gobierno quien establezca un control al respecto (Silva, 2017). Existen tres tipos de actores privados:

> Los *grupos-objetivo* que es la población que directa o indirectamente está causando el problema público con su comportamiento; los *beneficiarios finales* que relaciona la población a la que el problema público afecta directamente y que se verían beneficiados con su solución; y los *grupos terceros* corresponde la población a la que, sin que el problema o la política les afecte directamente, tienen intereses o se sienten de algún modo afectados por el problema o por la política. (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, como se citaron en Silva, 2017, p. 70)

Con base en lo antes expuesto y acercándonos al tema de nuestra investigación, hemos contemplado los referentes teóricos para la utilización de análisis de actores en la planeación

municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, como un ejercicio de política pública que debiera ser para la formulación de un plan municipal de desarrollo. A continuación, se demuestra con esta figura.

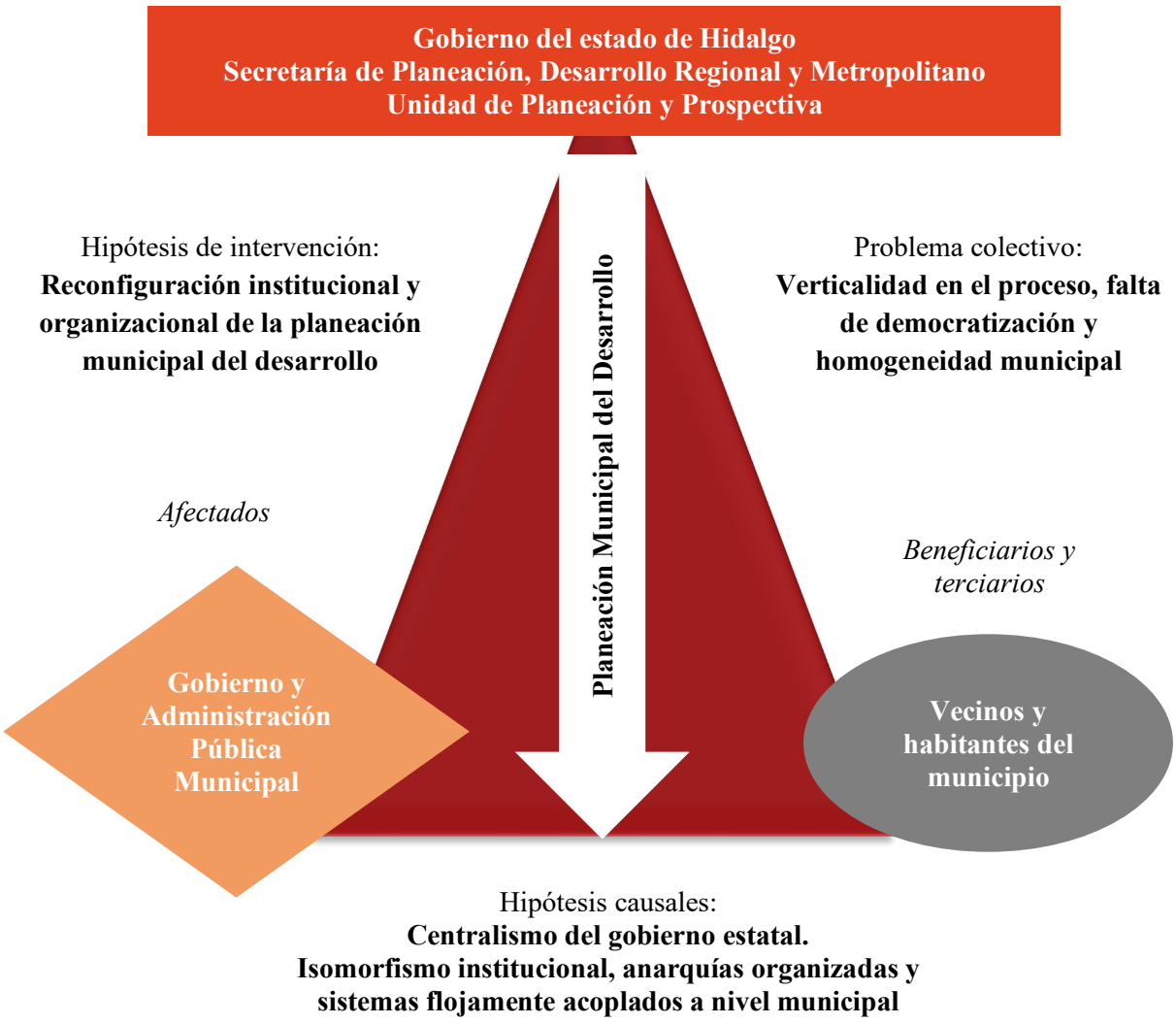


Figura 7. Triángulo de actores de las políticas públicas en relación a la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, elaboración propia.

Como lo demuestra la figura anterior, esta herramienta permite identificar el problema público que representa actualmente la planeación municipal del desarrollo, así como identificar y conocer a los actores involucrados, lo que en suma advierte representativamente el actual diseño institucional y el andamiaje organizacional que se ha configurado para su cumplimiento.

Es muestra fehaciente del escenario real que se presenta y las repercusiones que le ha significado a la instancia municipal durante todo este tiempo y que le simboliza una depauperación, condiciona el desarrollo local y, consecuentemente, la mejora en la calidad de vida de la población de antes, de ahora y muy seguramente de mañana si no se realiza una reconfiguración al respecto. Ese es el propósito de nuestro trabajo, identificar metódica y científicamente su composición para generar conocimiento y se le dé la importancia que merece este tema y con ello, sean los tomadores de decisiones quienes afronten su responsabilidad.

1.1.2 Motivaciones teóricas que deben considerarse

Uno de los motivos que nos impulsaron a investigar este tema y escribir este trabajo, ha sido la necesidad de contribuir a la generación de conocimiento desde enfoques analíticos y basado en referentes teóricos que den respuesta a los problemas públicos contemporáneos, como en este caso es la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo. Pero también, este hecho se justifica una vez que hemos tenido la oportunidad de trabajar directamente en el sector público municipal. Diseñar y elaborar un plan municipal de desarrollo es un compromiso altamente demandante para con la población, no solo de la que habita en ese municipio, si no para las generaciones futuras, ya que de ese instrumento rector depende el margen de acción del gobierno y administración municipal. Por esa razón es que a continuación se exponen cinco motivaciones teóricas que efectivamente deben considerarse en la planeación para impulsar el desarrollo de los municipios en el estado de Hidalgo.

a) Mucho se habla de la relevancia que tiene la instancia municipal para la prestación y funcionamiento de servicios públicos, la seguridad, la justicia y garantizar el orden público. Pero para que esto sea posible necesita hacer un ejercicio de política pública, dado que la mayoría de su actuar es producto de acciones de gobierno. La mejor oportunidad la tiene con la planeación

municipal, para hacer de esta área organizacional un ejercicio fehaciente de política pública. Por lo tanto, la implementación es una asignatura pendiente ya que el diseño de esta se cumple de manera muy básica con el documento que delimita los ejes rectores, metas y objetivos, indicadores y políticas sectoriales, hablamos del PMD. Pero como se ha dicho se queda solo en el simple y llano cumplimiento de este requisito. La verdadera tarea es llevarlo a efecto, por lo que la investigación de la planeación que de manera metódica y científica sirva de base para ejecutar ese instrumento rector es la implementación.

b) La teoría de la implementación desde el enfoque de las políticas públicas es una respuesta científica a las necesidades de la planeación municipal del desarrollo, ese debiera ser un hecho contundente para que se deje de improvisar a nivel municipal o para que se deje de imponer un esquema a nivel estatal aprovechándose de la ambigüedad organizacional y los sistemas flojamente acoplados que representan los municipios a través de sus gobiernos y administraciones. En la medida en que se reconozca la heterogeneidad municipal, se dotarán de las bases para que, en función de la propia autonomía municipal, se haga a un lado el modelo gerencial de arriba hacia abajo, es decir, del gobierno estatal al municipal, y a su vez, del gobierno municipal a los funcionarios de la administración municipal. Tantas veces se ha puesto en práctica ese modelo que ya es totalmente obsoleto. Se debe apostar de abajo hacia arriba en un primer momento hasta llegar a mejorar y perfeccionar la implementación de la planeación municipal para elegir instrumentos técnicos y metódicos que sean funcionales en cada municipio, ya que insistentemente hemos mencionado no podemos seguir homogeneizando a los municipios.

c) Un motivo más por el que pueden ser aplicados con éxito los conceptos teóricos aquí representados, es la necesidad urgente de recuperar la legitimidad y gobernabilidad municipal, hemos podido constatar que las elecciones municipales son las más votadas en un proceso electoral, esto debido a la cercanía de los personajes políticos con la población, a su pertenencia con los habitantes del municipio o que son los servidores públicos más inmediatos a la ciudadanía. A su vez son evaluados en su desempeño de manera más directa y constante, por tal razón necesitan cumplir con sus responsabilidades y para eso no basta con buenas intenciones o la simulación. La gente demanda soluciones tangibles e inmediatas, la diferencia estriba en

planear y en implementar efectivamente. Ambos aspectos están íntimamente relacionados y afortunadamente existen los referentes teóricos para que sean orquestados asertivamente. Metafóricamente hablando, cuando una persona se enferma acude con un médico para que la diagnostique y prescriba el tratamiento que habrá de sanarla, esa persona confía en ese médico porque es especialista en el tema, se ha preparado para ello y es un científico en el que puede y debe confiar su salud. El punto es que la gente debe confiar en su gobierno y administración municipal no porque fueron los más votados, sino porque deben ser especialistas en su trabajo y porque se han preparado para dar soluciones basados en métodos científicos, técnicas y herramientas, y todas esas son inherentes a nuestra disciplina, resta entonces aplicar dichos conocimientos oportunamente y no seguir ufanándose de la confianza de la gente o reproduciendo hegemónicamente la discrecionalidad gubernamental y administrativa.

d) Otro aspecto a resaltar es que considerando los preceptos teóricos de la implementación se garantizan escenarios de transparencia gubernamental y rendición de cuentas hacia la sociedad que cada vez está más habida de resultados por parte de las autoridades y funcionarios, así como del manejo de los recursos públicos. Esto impacta no solo en el espectro electoral, sino que lo hace también en la mejora regulatoria ya que las instancias municipales son sujetos obligados de acceso a la información. Nuevamente la solución es aplicar asertivamente los elementos teóricos de la implementación en las políticas públicas.

e) Finalmente, los conceptos teóricos son actuales y vigentes, fácilmente comprensibles y dinámicos para aplicar, representan una guía metodológica para desempeñar atingentemente la responsabilidad de su encargo en los servidores públicos. Sobre todo, en estos tiempos en los que las redes sociales informan rápidamente sobre un hecho o acontecimiento indebido, mismo que rápidamente puede hacerse viral. Es la mejor apuesta que los políticos y administradores pueden hacer para ganar adeptos en su encomienda como servidores públicos, ganando así la planeación municipal, basados en que la línea que separa a nuestros servidores públicos de sus responsabilidades en la esfera pública con la política para aspirar a cargos de elección popular, es muy delgada.

1.1.3 Dificultades y complicaciones teóricas

Conscientes de que las motivaciones teóricas anteriormente señaladas parten de un supuesto sumamente optimista, pero no por ello irreal, traemos también cinto motivaciones que a nuestra consideración no permitirían la aplicación exitosa de la planeación municipal desde la investigación de la implementación en el enfoque de las políticas públicas:

a) La falta de un servicio civil de carrera en la instancia municipal. Esto complica que quienes se encargan de implementar la planeación municipal en el estado de Hidalgo y en general a nivel nacional, sigan siendo producto de relaciones de poder de las administraciones municipales en turno, que corresponden a prebendas o favores de campaña o grupos políticos.

b) El tiempo de duración de las administraciones municipales. En el caso del estado de Hidalgo este es de cuatro años y llega un nuevo gobierno que incorpora una nueva administración y con ello, nuevos personajes al frente de las dependencias responsables de la administración municipal. Es sabido que esto merma la existencia de memoria administrativa y por ende el que los ejercicios de planeación en los municipios sean incipientes, a corto plazo y carentes de prospectiva o resiliencia institucional y organizacional.

c) La falta de profesionalización de los servidores públicos. Basados en la propuesta teórica de que la implementación requiere de técnicas y métodos especializados para su correcta aplicación, resulta imprescindible que los servidores públicos responsables cuenten con un perfil profesional acorde a su función, o bien, con la experiencia suficiente para el conocimiento y comprensión de la terminología y sistematización necesarios. Ante ello, la propuesta para mitigar estos factores sería la profesionalización de los servidores públicos, empero representa una inversión de tiempo y recursos que no todas las instancias municipales tienen, reflejando la realidad financiera municipal.

d) El díselo institucional. El marco referencial que se dio a conocer en este trabajo, refleja que el gobierno estatal es el principal agente que interviene en la configuración institucional de la planeación municipal. Limitando considerablemente a la autonomía municipal ad hoc con las relaciones intergubernamentales en las que los municipios son la parte más débil a partir de los

recursos humanos, materiales, financieros y técnicos. En suma, el diseño institucional es coercitivo ocasionando que la implementación sea igualmente controlada y limitada.

e) Anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados. Los andamios organizacionales que los servidores públicos municipales responsables de implementar la planeación municipal en el estado de Hidalgo son discrecionales, por un lado, pero son muy pocos los funcionarios o responsables que dan cumplimiento con el diseño institucional instaurado para este efecto. El punto es que, por el desconocimiento de sus funciones, por conveniencia del diseño o porque simplemente no se aplican sanciones al respecto, hacen de su actuar una quimera y simulación, desencadenando en anarquías organizadas o bien en dependencias y organizaciones acopladas negligentemente.

Como se podido constatar, resulta imperioso que el conocimiento científico y especializado sirva para brindar soluciones a los problemas públicos contemporáneos. La planeación municipal es uno de ellos y resulta ser un fenómeno que no puede ni debe aplazarse. Para ello es que con nuestra investigación demostraremos qué es lo que falla y cómo puede corregirse, pues se ha dado a conocer que para el estado de Hidalgo los referentes y alternativas de solución fundamentados no son juicios de valor, si no que corresponden a preceptos teóricos que posibilitan mejorar su desempeño para que los tomadores de decisión consideren esta necesidad y que los responsables de implementarla asuman su compromiso social. Entretanto, nuestro propósito ha sido brindar las herramientas necesarias para impulsar una reconfiguración institucional y organizacional, misma que no puede soslayarse

2. El análisis institucional en la política pública como referente teórico de la planeación municipal del desarrollo

Para comprender lo que el enfoque institucional implica en el contexto de las políticas públicas, resulta necesario partir de lo que Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008) desarrollaron como “Las reglas institucionales”. Los autores plasmaron cuáles son las relaciones existentes entre la conducta individual y las políticas públicas, así como la

vinculación que tiene el enfoque neoinstitucionalista en relación a los cambios institucionales y la operacionalidad de este concepto, ergo, el análisis de una política. En ese sentido, incorporaremos en un primer momento, un recuento del estudio referente al análisis institucional, para después, asociar las reglas institucionales y la interacción que guardan respecto a las *policy*.

La representación que es propia al análisis institucional tiene tres aproximaciones: a) la reingeniería del institucionalismo hacia el neoinstitucionalismo, b) las reglas institucionales y c) los cambios institucionales. Para representar esquemáticamente lo que los autores establecen entorno al análisis institucional, la siguiente imagen será de gran utilidad para su comprensión y descripción, para posteriormente explicar cada uno de ellos.

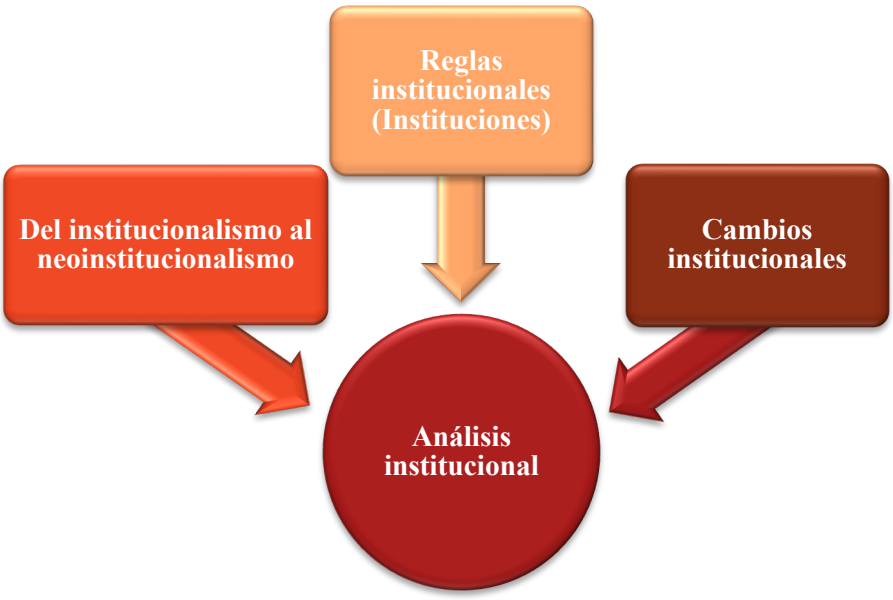


Figura 8. Esquema sobre el análisis institucional,
elaboración propia a partir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008).

Desde el punto de vista de la ciencia política más reciente, la investigación que alude a cómo influyen las reglas institucionales en la conducta de los individuos y recíprocamente en el

rol de las políticas públicas. Es por ello que, en la época contemporánea, tres son los paradigmas que explica este acontecimiento: el institucionalista, el conductista o behaviorista y el económico o racional.

Para el primero, tal es el peso y relevancia que tienen las reglas institucionales, que finalmente terminan incidiendo sobre las decisiones que se toman de forma individual o colectiva, respetando la formalidad de la regla y aplicando: "Un lenguaje legalista, las estructuras y los procesos propios a los órganos del parlamento, del gobierno y de la administración, así como el funcionamiento de los partidos políticos y de los grupos de interés" (Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F., 2008, p. 93).

Mientras que, para el segundo paradigma, son los principios axiológicos y la informalidad de la norma los que fraguan en los individuos su conducta y perspectiva de lo político.

Y en cuanto al tercer paradigma, se incorporan principios y métodos neoclásicos de la economía, concretando así que lo institucional no condiciona al individuo *per se*, si no que, a la colectividad, aunque no determinantemente, ya que, a decir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008) el individuo: "Toma decisiones políticas estratégicas teniendo como objetivo maximizar su utilidad personal" (p. 94).

Será así que, en la década de los años 80´s, los conocimientos antes expuestos reformularán a la ciencia política y se incorporen de manera conjunta y por añadidura en una nueva corriente, el neoinstitucionalismo, los autores coinciden que para defender la sincronía y reciprocidad que tanto instituciones como actores tienen, en consecuencia: "Adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones" (p. 94).

Ahora bien, para definir a las reglas institucionales o a las instituciones, tomaremos como referencia a las perspectivas teóricas que las profundizan como parte de su área del conocimiento, mismas que se pueden visualizar en la siguiente tabla:

Tabla 1. ***Escuelas neoinstitucionalistas y sus características***

	Sociología	**Economía**	**Historia**
Normas	Sociales	Contractuales voluntarias	Estructuras estatales
Perspectiva	Culturalista	De cálculo	Estructuralista
Reglas y procesos	Formales y propios a una organización	Ciertas reglas formales y/o aceptan códigos de conducta informales	Procesos político-administrativos formales y convenciones informales
Incorpora	Sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento	Acuerdos voluntarios entre los individuos	Oportunidades de acción selectivas
Objetivo	Los actores contribuyen a la actualización de la legitimidad de las organizaciones	Permitir previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva	Hacer valer los intereses de los individuos desde un punto de vista estratégico

Fuente: elaboración propia a partir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008).

Como se muestra en la tabla anterior, el neoinstitucionalismo sociológico y el económico contrastan uno del otro, mientras que el neoinstitucionalismo histórico se queda en un punto intermedio entre ambas aproximaciones.

En suma, para efecto del análisis de políticas públicas, este enfoque: "Debe integrar esta doble dimensión y cuestionarse acerca de la estabilidad de las reglas institucionales formales e informales, los posibles conflictos entre ellas y la influencia que ambas puedan tener sobre las conductas políticas de los actores" (Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F., 2008, p. 96).

Es así que los autores nos advierten que, con base en las escuelas antes señaladas, el establecimiento de estructuras y procedimientos a través de las reglas institucionales, posibilitarán la participación política de los individuos y de los grupos, o bien, dicha participación se cooptará y limitará.

Mismo caso en la eficacia de las políticas públicas, ya que, a decir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008) las reglas institucionales: "Materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales (…) Si bien manifiestan una estabilidad aparentemente muy elevada, esto no quiere decir que sean inmutables. Pueden producirse alteraciones debido a cambios en la realidad social" (p. 98).

Finalmente, en cuanto a este punto, los autores puntualizan en lo siguiente: "Cuando se analiza empíricamente una política pública específica, hay que tener en cuanta tres dimensiones en relación a las reglas institucionales: reglas formales *versus* informales, instituciones estables *versus* instituciones dinámicas, comportamientos estratégicos *versus* comportamientos fijados por las normas sociales" (p. 99).

En consecuencia, analizar los cambios institucionales, Norgaard (como se citó en Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008), argumenta tres factores exponenciales: a) los cálculos oportunistas y herencia institucional, b) las demandas sociales y barreras estructurales y c) las presiones externas y mediación interna.

Dichos cambios institucionales tienen un surgimiento, pueden estabilizarse y trasformar a las instituciones, tal como lo ilustramos en la siguiente tabla.

Tabla 2. ***Surgimiento, estabilidad y transformación de las instituciones***

	Cálculos oportunistas y herencia institucional	**Demandas sociales y barreras estructurales**	**Presiones externas y mediación interna**
Surgimiento	Debido a la decisión intencional de individuos que buscan maximizar resultados sustantivos de sus interacciones	A través de la inadecuación, en un momento histórico dado, entre diversas reglas institucionales	Por impactos externos a un sistema
Estabilidad	Reformas incrementales, recursos de las coaliciones de actores e intereses de llevarlas a cabo	Procesos de adaptación y de aprendizaje para tener modificaciones incrementales	Mediatizan variables contextuales y redefinen los problemas políticos a resolver
Transformación	Lenta y se da por emigración o emulación	Modificaciones marginales y exploración proactiva	En función de la frecuencia, amplitud y del nivel de reformas observables

Fuente: elaboración propia a partir de Norgaard (como se citó en Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008).

Como vemos en la tabla anterior, se categorizan las diferentes dinámicas inherentes a las instituciones y la incidencia que estas tienen con los actores, ya que, a decir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008): "El marco institucional no tiene por qué considerarse como algo fijo, sino como algo que evoluciona" (p. 102).

Por otro lado, toca turno de fundamentar la operacionalización del concepto de reglas institucionales, ello nos permite introducirnos empíricamente a la investigación, en alusión a las perspectivas de los autores, representamos en la siguiente figura dicha función.

Figura 9. La operacionalización del concepto de reglas institucionales, elaboración propia a partir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008).

De acuerdo a la representación que identificamos en la figura anterior, podemos definir operacionalmente a las reglas institucionales como: "Las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros" (Ostrom, como se citó en Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F., 2008, p. 110).

Así, los autores proponen tres categorías para clasificar las reglas institucionales en el tenor de las políticas públicas, mismas que esquematizamos a continuación.

Figura 10. Clasificación de las reglas institucionales en las políticas públicas, elaboración propia a partir de Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varone F. (2008).

En conclusión, podemos con todo lo expuesto en este documento, afirmar la relevancia y trascendencia que tiene el neoinstitucionalismo para la Ciencia Política y a su vez, el papel preponderante que le significa a las políticas públicas para determinar cómo surge una institución, la manera en que puede estabilizarse o transformarse, además de cómo los actores están interrelacionados con el entorno que, después, habrán de asociar de manera activa en los procesos propios de esta disciplina.

2.1 Diseño institucional de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo

La manera en la que está configurada la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, tiene sustento en el diseño institucional, es decir, en todas esas normas y protocolos de acción que se han orquestado a lo largo del tiempo y que se fueron formalizando partiendo de un carácter legal que a la postre sería tradicional y sistemático. Esta apreciación bien puede ser estudiada gracias a North (2010) conforme a "los andamios que el ser humano erige", mismos que entendemos de la siguiente manera:

> Se conforman de capital material y de capital humano (...) el capital material son todos los artefactos materiales que los humanos han acumulado, en particular las herramientas, técnicas e instrumentos que poseen para controlar su entorno; el capital humano es el conjunto de conocimientos que los humanos poseen, que toma forma en las creencias que sostienen y las instituciones que establecen para representar esas creencias. (p.143)

Por lo anteriormente expuesto, la regulación de la planeación municipal tiene el siguiente diseño institucional que se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 3. ***Diseño institucional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo***

Base jurídica	Sustento	Consideración
CPEUM	Artículos 25 y 26	El Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional Sistematiza la planeación nacional El Plan Nacional de Desarrollo: instrumento de intervención sectorial y ningún otro programa podrá contravenirlo
Ley de Planeación	En su conjunto	Determina cómo habrá de formularse el Plan Nacional del Desarrollo El Sistema Nacional de Planeación Democrática formulará los ejes rectores, las líneas de acción y los objetivos que priorizará el gobierno federal Establece los lineamientos por los cuales habrá de armonizarse la planeación nacional.
CPEH	Artículos 71, 82 y 83	Norma que el Congreso del Estado expida leyes sobre la planeación del desarrollo estatal El gobernador del estado será quien promueva el desarrollo local Los municipios participan con un ejercicio democrático y participativo

LPPEH	En su totalidad	Estructura y organiza a los actores responsables de la planeación. La planeación en el estado se hará con el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) Los planes municipales deberán estar valorados por el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) Compromete al Sistema Municipal de Planeación Democrática en el proceso de formulación programática de los municipios
LOMEH	Artículos 53, 60, 61 y 189	Otorga las bases de la creación, estructura y operación del COPLADEM

Fuente: elaboración propia.

Todo parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que configura el Sistema Nacional de Planeación y los diferentes organismos colaboradores en los que coadyuvarán las entidades y municipalidades. De esta emanará la Ley de Planeación, en la que se establecen las bases de la conducción de la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad, considerando al PND, así como los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados en función de un diagnóstico general, ejes, objetivos específicos, estrategias e indicadores de desempeño.

Para que sea después la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH) quien delimite las organizaciones responsables de la planeación a nivel estatal y municipal, las cuales están definidas y tienen su fundamento en la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (LPPEH). Para que tenga efecto, deben existir en primer lugar bases de coordinación y es en este punto que la planeación en el ámbito municipal obedecerá a la verticalidad diseñada institucionalmente de arriba hacia abajo.

Todo surge con el Comité de Planeación para el Desarrollo en el Estado de Hidalgo (COPLADEHI) que tiene en su haber nueve dependencias involucradas en su conformación, las

cuales son: el propio gobierno estatal con todos los titulares de las secretarías de la administración pública; el gobierno federal con un delegado; el congreso local con un diputado representante; el Congreso de la Unión con un representante por cámara; los gobiernos municipales tienen solo a un presidente municipal como miembro de los ochenta y cuatro existentes; y el sector empresarial y miembros del sector académico y social. De modo que los puestos que componen al comité por parte del gobierno estatal son el de presidente, coordinador general, secretario técnico, coordinador; mientras que al gobierno federal le asignan el secretario ejecutivo; y todas las demás dependencias participantes se asumen como vocales.

En cuanto a los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER), como sucede en el caso anterior, también tienen una representación mecánica ya que quien encabeza la cadena de mando es el Coordinador General del COPLADEHI que es funcionario del gobierno estatal, el cual por cierto, es una de las dependencias involucradas, junto al presidente municipal representante de la región en la que se trate, el gobierno federal y su delegado, los diputados federales y locales que pertenezcan a la región; aunado al sector empresarial y los sectores académicos y sociales también de la región correspondiente. En relación a los puestos que aplican en este comité, son muy similares al anterior caso: presidente ejecutivo y secretario ejecutivo le tocan al gobierno estatal, coordinador general y secretario técnico, divididos en dos presidentes municipales de la misma región, y los vocales serán todos los demás con la participación también del gobierno estatal a través de la Secretaría de Contraloría.

Si hasta este momento resulta interesante la verticalidad y sobreprotección del gobierno estatal, en el siguiente punto que es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) se suscita un hecho que llama poderosamente la atención. Las únicas dependencias integrantes son el ayuntamiento y la presidencia municipal, los miembros del primero fungirán como vocales y el presidente del COPLADEM, secretario técnico y dos vocales más serán para el presidente municipal, el secretario municipal, el contralor municipal y los directivos municipales, respectivamente. No se contemplan a los sectores empresariales, académicos y mucho menos cualquier otro miembro de la población. Lo anterior pone en tela de juicio el propósito de incluir a la “sociedad civil organizada” como pieza fundamental del engranaje en la planeación municipal. Tal vez esto explique de primer momento, cómo es que

la discrecionalidad y la ambigüedad organizacional se apoderan de la implementación de la planeación a nivel municipal, producto de sistemas flojamente acoplados que más adelante detallaremos.

Finalmente, la implementación de la planeación a nivel municipal se complementa con dos referentes normativos más, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo (LOMEH, 2020) y la Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024 que diseña la Unidad de Planeación y Prospectiva (2020) del gobierno estatal. Por cuanto a la LOMEH se refiere, esta es muy general y ambigua en los procesos de implementación de la planeación municipal, ya que únicamente hace énfasis en expresar que es una facultad del presidente municipal diseñar, formular y publicar el PMD. Mientras que la guía es precisamente el manual para que los diferentes municipios del estado por medio de sus gobiernos, elaboren el PMD con base en un método más riguroso que involucra indicadores, datos estadísticos y cuantifica objetivos y estrategias desde políticas sectoriales, las cuales por cierto, deben ser las mismas que tiene el PED, incidiendo significativamente en el isomorfismo coercitivo, ya que será esta dependencia del gobierno estatal la instancia dictaminadora que revise y apruebe el plan a los municipios de la entidad, para luego remitirlo al Congreso Local quien finalmente dé su visto bueno o haga los exhortos correspondientes.

2.1.1 Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024

En este apartado habremos de conocer a detalle la manera en que está conformada la Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024 y realizamos un análisis crítico de su contribución al ejercicio de la planeación municipal en la entidad, pero también detectamos los elementos que deben ser mejorados en aras de contribuir al propósito de esta tesis de doctorado.

En primer lugar, debemos conocer cuál es el origen y sustento de esta guía, para lo cual vale la pena referir que fue una contribución del gobierno estatal durante la gestión de Omar Fayad Meneses, que a través de la Unidad de Planeación y Prospectiva dispuso de la creación

de este instrumento que se incorpora al diseño institucional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo. En cuanto al sustento o propósito la misma guía refiere que ha sido diseñada para:

> Orientar y aportar elementos que permitan a las administraciones municipales la elaboración e instrumentación de su Plan Municipal de Desarrollo, con plena alineación a las políticas públicas de orden federal y estatal, así́ como dar elementos de orientación para la formulación de los programas de desarrollo local, que garanticen el cumplimiento de los principios y preceptos normativos que se establecen a nivel nacional e internacional sobre planeación y desarrollo (…) Por tanto, esta guía busca ser una herramienta de trabajo para definir las prioridades que enfrentan los municipios y sus comunidades, así́ como focalizar las acciones de mayor impacto que mejoren la vida de las personas con una visión de largo plazo construida de la mano de la ciudadanía. (p.3)

Como podemos darnos cuenta, dicha guía se autodefine como un instrumento de orientación para alinear las políticas públicas y programas a los órdenes de gobierno superiores al municipal, así como una herramienta para redireccionar las prioridades municipales. Por lo que desde esta explicación logramos resaltar los preceptos teóricos que ya antes nos habían dilucidado Peters (1995) así como Ramesh y Howlett (2003) bajo el esquema de los modelos alternativos de implementación de políticas públicas denominado *de arriba hacia abajo*, en el que existe un gobierno monolítico que con base en su poder político cuasi-autoritario crea instituciones, como es el caso de esta guía, para normar la acción gubernamental, además de ser los tomadores de decisiones que brinden a los implementadores —que en este caso son las administraciones públicas municipales— las metas y direcciones, a pesar de que los políticos y funcionarios, como mencionaban los autores arriba mencionados, desempeñan un papel marginal en comparación a los funcionarios de menor nivel que finalmente aplicarán la guía en comento.

Ahora bien, la estructura de la guía es la que se ilustra en la siguiente figura:

Figura 11. Estructura de la Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 – 2024, elaboración propia.

La figura anterior permite apreciar que la guía motivo de este análisis, en cuanto a estructura se refiere, está formulada para que las administraciones municipales conozcan las bases conceptuales y métodos que deben implementar. Vale la pena referir que este documento por su parte igualmente fue explicado a los servidores públicos municipales que serían los responsables de implementarla.

Sin embargo, esta ocasión, la guía privilegió a las políticas sectoriales por encima de los ejes rectores, lo que representó un cambio significativo en la construcción de la planeación municipal con un enfoque de políticas públicas. Aunque esto no necesariamente garantizara que los municipios, a través de sus administraciones o gobiernos, conocieran e implementaran a detalle este ejercicio, por las limitaciones que describiremos en el Capítulo 3 de esta tesis de doctorado y que se vinculan a información estadística y al desarrollo sostenible impulsado por la Agenda 2030, lo cual a nuestro criterio no es un error per se, si no que la alerta se enciende cuando la agenda pública y posteriormente de gobierno tendrá que redireccionarse a estos elementos complejos y en cierta medida poco claros para funcionarios que tienen a penas meses de llegar a sus encargos y que persiguen una dinámica basada en las necesidades y problemáticas de la gente que conocieron a partir del proceso electoral y que ahora debe ceñirse a una herramienta que habrá de imponerles un nuevo rumbo.

Lo anterior ya lo anticipaban tiempo atrás Peters (1995) y Ramesh y Howlett (2003), homogeneizar el proceso de planeación en territorios y sociedades que tienen no solo características y recursos (materiales, financieros, humanos y técnicos) diferentes, si no que necesidades y problemáticas distintas, es un modelo que los gobiernos impulsan coercitiva y normativamente, que tarde o temprano redundará en un ejercicio de isomorfismo mimético como se mencionó con antelación.

Un componente innovador que debemos resaltar de esta guía es cambiar el modo por el cual se debaten o discuten las problemáticas municipales y las estrategias que debieran seguirse al respecto, ya que ahora no se implementan esos grandes y ostentosos foros de debate en los que tradicionalmente acudía la gente del municipio que en el mejor de los casos era invitada a participar de manera libre y autónoma, pero que en otros momentos eran traídas para cumplir con ese ejercicio supuestamente democrático pero con el tintero ya usado y solo legitimaban la acción de planear. Es así que a partir de esta guía se atenderían las políticas sectoriales por grupos focales, en los que se especializaba el debate y por consiguiente el análisis.

Aunque como también se comentó anteriormente, el modelo *de arriba hacia abajo* es proclive a convertir estos hallazgos o ejercicios en actos propios del clientelismo político o de la discrecionalidad gubernamental y administrativa. A pesar de que la Unidad de Planeación y Prospectiva requiriera las evidencias estenográficas y audiovisuales de estas dinámicas, sabemos que no son exentas de transgredirse o vulnerarse.

Consideramos que esta propuesta sin lugar a dudas hubiera sido un detonante para la planeación democrática. Sin embargo, estuvo condicionada y perdió fuerza por la pandemia que vivió la población mundial producto de la pandemia que provocó el SARS_COV-2, teniendo que reajustar la realización de los grupos focales a entornos más discretos haciendo uso de las herramientas tecnológicas como las video conferencias, restringiendo con ello la pluralidad y participación de la población ya que no todos podían acceder a este tipo de recursos materiales y tecnológicos.

Debemos reconocer que la guía enfatiza en la pertenencia de basar la planeación municipal al enfoque de la sostenibilidad como nuevo referente del desarrollo y con ello realizar

una prospectiva al 2030, por lo que los planes municipales de desarrollo debían mirar a un escenario de largo plazo para el desarrollo de sus políticas sectoriales y no solo concretarse al periodo de su gestión que es de cuatro años, aunque esto fuera al menos advertido en un contexto deontológico, pues mientras no se sancione la aplicación o no de dichos planes, ontológicamente será una realidad muy contrastante todavía.

Un factor que hemos identificado como problema de esta guía es lo referente a los datos, ya que muchos de los manejados en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 habían sido actualizados por los institutos responsables de ello como el INEGI, o la OCDE por citar algunos, lo que implicaba que si los PMD incorporaban estos nuevos datos, al no coincidir con los que tenía el PED vigente en ese momento, fueran motivo de observación por parte de la Unidad de Planeación y Prospectiva del gobierno estatal. Mostrando que, en primer lugar, les correspondía a ellos en este ejercicio de alineación de la planeación estatal y municipal, actualizar su plan y con ellos los datos, para que los municipios a través de sus administraciones hicieran lo propio, o bien, no tuvieran que justificar la obtención de información estadística distinta a la de ellos.

Sin embargo, algo que llama poderosamente la atención es que este con esta nueva guía, los PMD tuvieran que pasar el visto bueno de la Unidad de Planeación y Prospectiva, para luego remitirse al Congreso Local y finalmente ser publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo y en los portales oficiales de cada municipio. Lo que no solo reproduce el isomorfismo coercitivo en este proceso de la planeación del desarrollo municipal, sino que además no se adecua al diseño institucional que se ha establecido al respecto y que identificamos en la Tabla 3, denominada *Diseño institucional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo.*

En suma, se cuestiona la verdadera autonomía municipal y la autodeterminación del estado, pues lo que inicialmente es solo una guía que pudieran o no considerar los municipios para que, por medio de sus gobiernos y administraciones públicas, realicen un ejercicio de planeación democrática, termina siendo finalmente un modelo *de arriba hacia abajo* como hemos dejado de manifiesto en nuestros referentes teóricos para esta investigación.

Finalmente, consideramos que la guía refuerza al interior de las administraciones públicas municipales y por lo tanto de sus gobiernos a través de los ayuntamientos como órganos

colegiados, la ambigüedad organizacional, pues al no existir aún una reconfiguración institucional y organizacional, la planeación sigue siendo diseñada y manipulada solo por las instancias municipales y no por sus sociedades, lo que sería un verdadero ejercicio democrático como está conferido el diseño institucional, al menos a nivel federal, pero que para los municipios del estado de Hidalgo sigue siendo un ejercicio de isomorfismo institucional para cumplir con lo establecido, más no con lo que da sustento y motiva este propósito a partir del enfoque de políticas públicas. Empero, es algo que habremos de exponer en el siguiente tema.

3. Análisis organizacional como acepción de la planeación municipal del desarrollo: la ambigüedad

Para contribuir al aprendizaje sobre la teoría de la organización, debemos partir de la reflexión empleada por Del Castillo (2001), la cual asevera que para analizar la evolución de dicha teoría y sus aplicaciones en la realidad, se necesita conocer los procesos organizacionales y sus evoluciones, a través teorías derivadas como la de la elección racional, las anarquías organizadas, con el análisis de procesos de decisión, lo ambiguo, el poder y la influencia de desequilibrios o bases cambiantes. En otras palabras, las alternativas y consecuencias vinculadas con la conducta y cómo cada persona mediante consideraciones aparentemente racionales, maximiza sus preferencias con base en la elección de la mejor alternativa disponible.

Si bien es cierto que la teoría neoclásica o de la elección racional se identifica con ponderaciones normativas, también identifica el actuar y predice comportamientos en las funciones organizacionales que tienen las dependencias, en este caso públicas a nivel municipal. A decir de Del Castillo (2001), no es posible determinar resultados con una sola variable cuando la principal limitante es la certidumbre como la situación preponderante en la organización.

De esta manera, el comportamiento organizacional de las personas es susceptible de indeterminación racional con componentes llenos de incertidumbre. En ese sentido, Simon (como se citó en Del castillo, 2001) deduce que no es posible adentrarse en la búsqueda de lo que es o no óptimo, más bien se trata de coincidir en una solución satisfactoria a las preferencias

subjetivas, dejando entonces de lado lo secuencial. Cada decisión conlleva un proceso complejo y tiempos extendidos, es imposible que sea una acción completamente lineal, dado que una organización implica un cúmulo de redes que a su vez toman decisiones, donde los individuos que la integran tienen un vínculo que está determinado por sistemas mutuamente influyentes (Del Catillo, 2001).

Bajo el supuesto de la participación individual mediante el propósito de consumar un grupo que esté organizado y que al mismo tiempo sea funcional y equilibrado, debe tener como punto de partida la motivación conforme a la siguiente figura.

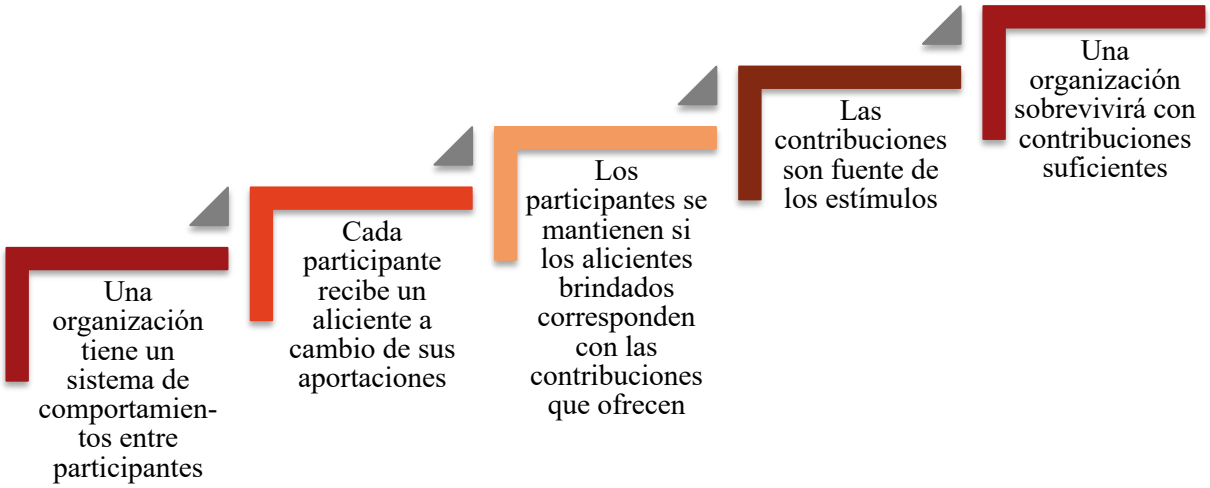


Figura 12. La teoría del equilibrio organizacional, elaboración propia a partir de Del Castillo (2001).

La figura anterior representa la significancia de que es imprescindible un equilibrio entre las contribuciones y alicientes, dichos factores dependen de la satisfacción que la persona obtenga por su participación, incluyendo aspectos como seguridad, autonomía y poder.

Sin embargo, Del Castillo (2001) advierte que lo que con mayor frecuencia se identifica en las organizaciones es que las decisiones son implementadas por los administradores, mientras que la posibilidad de que estos participen en los procesos decisorios es limitada, este ejercicio

es lo que se conoce como la teoría del poder, de la que Simon (como se citó en Del castillo, 2001) distingue a las decisiones programadas de manera rutinaria y las no programadas encaminadas a resolver un problema relacionado con alguna acción.

Es de esta forma que el poder surge de lo que para las organizaciones es una situación problemática o de conflicto, y el conflicto es endémico e imposible de erradicar en las organizaciones, pues ocurre por la incompatibilidad de los diversos objetivos (Del Castillo, 2001). Es en este punto que se puede armonizar la representación teórica con los andamios organizacionales de la planeación municipal en el estado de Hidalgo, en virtud de ser cuando la negociación política se convierte en una necesidad para satisfacer las demandas, en la que, junto con el poder de influir en la consecución de metas y objetivos, se pueda contrarrestar los efectos adversos de la incertidumbre y la existencia de un control que condicione el actuar de quienes integran las dependencias responsables de planear.

Para autores como Cohen, March y Olsen (2010) quienes argumentan que en toda organización se toman decisiones y hay una frecuente búsqueda de soluciones a problemas, su teoría es conocida como bote de basura, empero, aquí se ven amontonados varios problemas y soluciones, que, al mezclarlos, son solo basura disponible.

Ahora bien, para indagar sobre la forma en la que las organizaciones gubernamentales, en este caso municipales, llevan a cabo el tránsito entre la innovación y las actividades de adaptación, requiere una explicación de cómo se realizan dichos procesos. En este caso la adaptación es como mirarse en el espejo y ver ese reflejo que no se anticipó, pero que una vez visto puede gustar y convencer, o definitivamente puede no gustar y es entonces cuando se requiere de un cambio o una innovación. Como mencionan Arellano y Cabrero (citados por Del Castillo, 1998) en ocasiones este proceso innovador lo realizan las organizaciones gubernamentales para adecuar sus estructuras, funciones, comportamientos o relaciones con su contexto interno y externo, que ilustramos en la siguiente figura.

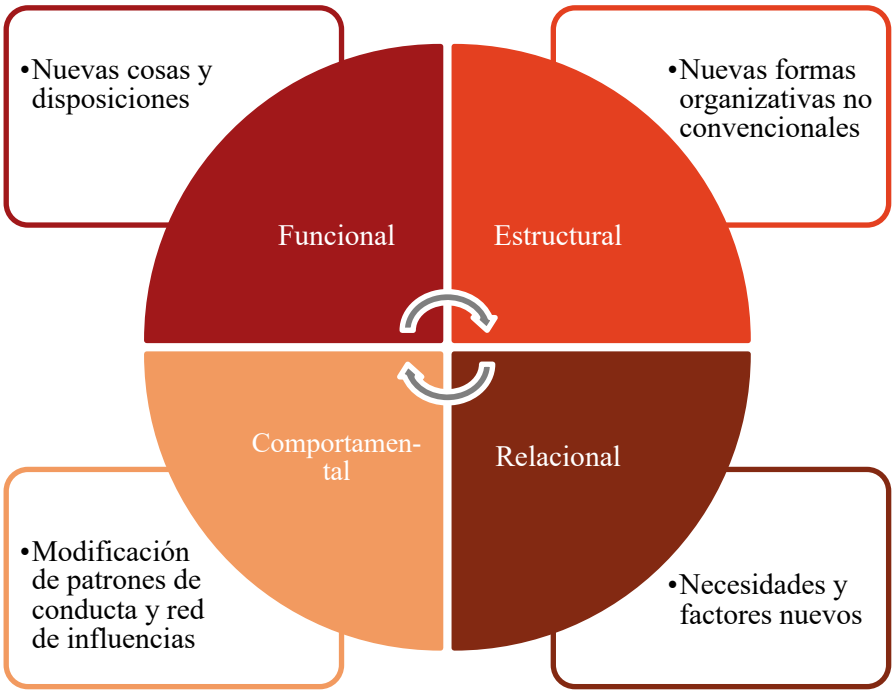


Figura 13. Innovación y adaptación como proceso de cambio adaptativo, elaboración propia a partir de Del Castillo (2001).

La figura anterior nos muestra como cada nivel se encuentra conectado, aunque no excluye que se afecten entre ellos ya que son elementos de configuración con ajustes en serie y continuos. Del Castillo argumenta que la adaptación es donde se aceptan los procesos de ambigüedad, que son resultado de cualquier dinámica organizacional. Es decir, en una organización gubernamental como la municipal, las personas que forman parte siguen principios de la selección natural para adaptarse a su ambiente y con ello subsistir en él, sea para asegurar su permanencia o para formar parte de ella.

Conforme a Weik (como se citó en Del Castillo, 1998), estos movimientos pueden ser de dos tipos: a) contingente y b) ecología poblacional. El primero, mantiene una visión sincrónica y singular de los procesos de adaptación con variables internas y externas, donde la lucha por el poder es la que los define. Mientras que el segundo, es selectivo para adaptarse de acuerdo al ambiente, rechazando mediante inercias estructurales el cambio organizativo.

Es por ello que, mediante un análisis institucional se pueden identificar estas estructuras y corregir el comportamiento informal de las organizaciones, donde las interacciones coadyuvan a la reconfiguración de cambios organizacionales. Bajo el supuesto de la teoría organizacional y del análisis de políticas públicas, se trata de consumar instituciones organizativas que se transformen incrementalmente, no solo que respondan al entorno, sino que lo puedan crear.

Por otro lado, como se ha mencionado en este trabajo, al analizar aspectos de la modernización administrativa debemos centrarnos en los problemas de eficacia de la administración pública y la reestructuración organizativa de las instancias de gobierno, en este caso municipales. Pues como arguye Del Castillo (1997), se trata de demostrar que los procesos de reforma organizativa o la reinvención del gobierno, no constan de ser solamente procesos decisorios racionales, más bien, trata de hacer realidad procesos en que la toma de decisiones son resultado de interacciones difíciles de vaticinar en acciones que emanan de tales decisiones. Es bien sabido que no todas las decisiones tienen la misma oportunidad de trascendencia, puesto que dichas decisiones implican metas, tiempos, estrategias diversas de instrumentación y diversas fuentes de información, al tiempo que todas las decisiones se apoyan en otras para alcanzar el objetivo final. En ese sentido, Cabrero (como se citó en Del Castillo, 1997) distingue los siguientes niveles que le muestran a continuación.

Figura 14. Riesgo e importancia de las decisiones, elaboración propia a partir de Del Castillo (1997).

En cuanto a la figura anterior, el primer nivel operativo se refiere a las decisiones que son a corto plazo, que tienen además un marco valorativo y se caracterizan por procesos específicos. En cambio, en el segundo nivel encontramos a las decisiones ejecutivas o de coordinación, que requieren de un criterio más amplio o global y que formarán parte de políticas institucionales. Finalmente, el tercer nivel es el que ocupan las decisiones estratégicas, las cuales son a largo plazo y forman parte de una evolución en el que es inherente el devenir de la organización.

Podemos darnos cuenta que tarde o temprano llega el momento en el que las organizaciones requieren de una reconstrucción y que mejor si esta es constante. En el marco de la ambigüedad, Del Castillo (1997) exponía por tal motivo que el cambio puede ser asimétrico porque no se da al mismo tiempo; extendido porque no es un proceso lineal o que tenga una delimitación específica; y, conflictivo ya que es necesaria una reestructuración que no a todos convenza o agrade. En el ámbito organizacional y sobre todo bajo un enfoque gubernamental, la ambigüedad es producto de las relaciones entre quienes gobiernan y administran, todos participantes y ligados a una dependencia mutua, bajo este entendido todo proceso de reforma o comúnmente conocido como proceso de cambio, se enfrentan a la complicación de controlar las áreas de acción con diversas variables y conexiones. Weik (como se citó en Del Castillo, 1997) puntualizaba que la ambigüedad ocurre por la falta de claridad entre los eventos que suceden dentro de la organización, pues organizar corresponde a una relación sistemática que representan cambios, diferencias, con más de un significado y son motivados por una colectividad, por lo mismo es que son ambiguos, que no es lo mismo que la incertidumbre que tiene como característica la falta de información.

3.1 Anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados

Un modelo de análisis alternativo al modelo racional de toma de decisiones es el de **anarquías organizadas** que sin duda enriquece el análisis organizacional. Del Castillo (2021) refiere que surge con la ambigüedad y esta consiste en aquellas redes con relaciones complejas, que se

producen dentro de los andamios organizacionales, donde hay una incapacidad para describir procesos y tomar decisiones. En este punto, la ambigüedad ha llegado a ser continua, a la vez se relaciona con cuatro características: intención, entendimiento, de historia y de organización. Hablar de anarquías nos puede llevar a pensar en deficiencias y en poca claridad de objetivos, medios para lograrlos y en debilidad de quienes son responsables de la toma de decisiones.

De acuerdo con Solís y López (2001), la racionalidad instrumental del modelo burocrático analizado por Weber, cubre el propósito de analizar cambios en una sociedad en la que a partir de esta se construyen creencias y relaciones humanas. Sin embargo, la organización burocrática surge por una estructura compleja de la división de trabajo, por la supervisión y el control. Así la burocracia como estructura, proceso y conciencia se transforma en un modelo de poder y de dominación porque incluye reglas, órdenes y supervisión. Podemos decir que la burocracia racional propone fines claros y precisión para alcanzarlos, pues fija criterios de evaluación y una dirección de cambio. Asimismo, la información funciona para este modelo y la toma de decisiones, pues lo datos encontrados son de ayuda porque fueron hechos que a su vez se demostraron. Empero, con el paso del tiempo, se advirtió que dentro de las organizaciones se encontraban limitaciones, pues los cuestionamientos indicaban que el comportamiento no alcanza la racionalidad objetiva, porque el ser humano solo tiene conocimiento fragmentario (Simon, citado por Solís y López, 2001).

Por otro lado, Weik (como se citó en Solís y López, 2001), complementa el análisis organizacional con el precepto de los **sistemas flojamente acoplados**, que en ellos se consideran las decisiones, creencias y soluciones que no siempre están vinculadas con los problemas de las organizaciones y los resultados, lo que significa que, dentro de estos sistemas habrá nulidad de conexión, debido a las relaciones flojas con patrones de acoplamiento y estudios comparativos en los que no hay contextos para interrelacionarse. Con esto se logran segmentaciones y lamentablemente una desconexión entre las partes organizacionales. En consecuencia, Glassman (como se citó en Del Castillo, 2021) determina que los sistemas flojamente acoplados son una teoría que estudia cuando ocurren diferencias en dos o más sistemas, los cuales presentan pocas variables o elementos en común, o bien, cuando sus semejanzas son menos importantes que sus diferencias. Estos sistemas, también pueden ser claro

ejemplo de anarquías organizadas, puesto que, si hay procesos que pueden afectar parte de la organización, algunos otros pueden no afectar al resto.

Debemos recordar que, al hablar de la teoría de cestos de basura, se hace referencia a los problemas, soluciones y participantes que se entremezclan entre sí, como una mezcla de todas las elecciones posibles, lo que origina el conflicto y confusión para la toma de decisiones en la función organizacional. Por consecuencia, resultan fines ambiguos y conflictivos, pues existe en su interior un medio complejo y variable. Ahora bien, las anarquías organizadas resultan ser un referente teórico que forman parte de un descubrimiento elemental, con el que de acuerdo a Friedberg (como se citó en Solís y López, 2001), fue posible concebir a las organizaciones como espacios sociales, con multiplicidad de racionalidades, soluciones y decisiones.

La propuesta teórica desarrollada para las anarquías organizadas, define las fuerzas que naturalmente pueden ser contradictorias, estas conducen al cambio y por lo tanto originan ciertos equilibrios, como el proceso de planeación, o en su caso, desequilibrio como la experimentación, las iniciativas o la innovación, según como actúen los que forman parte de dichas organizaciones. También existen las fuerzas contradictorias, que provoca un sistema de fuerzas híbridas en el que no hay organización sin anti organización. Asimismo, hay impredecibilidad en las anarquías organizadas, dentro de la organización es imposible notar la evolución, puesto que las predicciones resultan ser a corto plazo y la posibilidad de predictibilidad reduciría la incertidumbre, ya que sería sencillo identificar un escenario deseado.

Ante esta encrucijada, Cruz y León (2020) advierten que es ideal que toda estructura organizacional de la administración pública se oriente a establecer ajustes para funcionar mejor y reorientar sus procesos en función de centralizar, descentralizar o desconcentrar, todo parte de lo que se quiera lograr con el ejercicio de poder y la toma de decisiones para resolver conflictos, como se pretende en la planeación municipal. Es evidente que el reto consiste en encontrar las formas de como homogenizar las actividades de proceso e implementación, lo importante también radica en la medición de resultados y fijar criterios que permitan la evaluación del desempeño de cada ajuste establecido dentro de cada proceso organizacional, debido a que en la puesta en marcha de tareas se pueden ver beneficiadas o perjudicadas.

En suma, la teoría de las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados permiten comprender procesos de organización que contienen enfoques dinámicos y ambiguos, pero no quiere decir que carezcan de orden, como puede darse en algunos municipios de la entidad en los cuales sus dependencias responsables de planear tienen estas características.

“El análisis matemático
es la verdadera base racional de todo
el sistema de nuestro conocimiento positivo:
El amor como principio, el orden como base,
el progreso como fin. Por lo tanto, el progreso
no es más que el desarrollo del orden”.

- *Auguste Comte*

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE HIDALGO

Introducción

En este Capítulo se analizan los principales componentes de la planeación del desarrollo en los 84 municipios del estado de Hidalgo. Es por ello que se considera la identificación de dependencias especializadas a nivel municipal en la planeación del desarrollo, así como el personal responsable de esta área organizacional en las 84 administraciones y el marco normativo que regula a estas instancias básicas de gobierno, para determinar el diseño institucional y andamiaje organizacional de la planeación del desarrollo a nivel municipal.

En primer lugar, realizamos un análisis estadístico de los componentes esenciales de la planeación municipal del desarrollo que fueron descritos en el capítulo anterior. En un segundo momento, la metodología se complementa con el desarrollo los diferentes elementos que la econometría establece como disciplina, para comprobar cuantitativamente el nivel de asociación que los aspectos de la planeación municipal en la entidad tienen y su viabilidad en el desarrollo de políticas públicas que favorezcan el desarrollo a nivel local.

Es así que, los resultados del análisis estadístico y del análisis econométrico posibilitan preliminarmente que identifiquemos si la planeación municipal en el estado de Hidalgo es producto del enfoque de las políticas públicas, como un ejercicio científico y sistemático en el que se sustenten las decisiones de los gobiernos y administraciones municipales, respecto a los diferentes problemas públicos que son heterogéneos para cada municipalidad. O de lo contrario, evidencian que, con base en los referentes teóricos, son producto del isomorfismo institucional, y de las anarquías organizadas, convirtiéndolos en sistemas flojamente acoplados. Con ello, deviene la necesidad de transitar de la improvisación y ambigüedad organizacional en la que está sumida la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, hacia una reconfiguración institucional y organizacional como ejercicio de política pública, tal como se denomina nuestra tesis de posgrado.

1. Metodología cuantitativa

La importancia y trascendencia de este análisis parte de un diagnóstico situacional real para identificar cómo los gobiernos y administraciones municipales de la entidad desempeñan su responsabilidad en cuanto a planeación del desarrollo se refiere, además de advertir la relevancia que tienen los datos estadísticos y la construcción de las diferentes variables posibles inmersas en la problemática.

Es por tal razón, que las fuentes de información empleadas para estos propósitos fueron:

a) El Censo de Población y Vivienda (2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un trabajo que se realiza cada diez años con una encuesta intermedia cada 5 años de la publicación del mismo, siendo entonces publicado este último el 16 de marzo de 2021 en virtud de la pandemia provocada por el COVID-19. Dicha fuente de información tiene como propósito:

> Producir información sobre el volumen, la estructura y la distribución espacial de la población, así como de sus principales características demográficas, socioeconómicas y culturales; además de obtener la cuenta de las viviendas y sus características tales como los materiales de construcción, servicios y equipamiento, entre otros. (s. p.)

b) Índices de marginación (2020) del Consejo Nacional de Población que: "Es una medida-resumen que permite diferenciar localidades del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes" (s.p.).

c) El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021) del INEGI, desarrollándose cada dos años, su primer registro data del año 2011 y de ahí a la fecha son seis los censos que esta dependencia ha constituido, siendo entonces el que empleamos el más reciente, al respecto destacamos que:

> Tiene como objetivo generar información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Administración Pública de cada municipio y demarcación territorial de la Ciudad de México, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, justicia municipal, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente, con la finalidad de que esta se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional. (s. p.)

Para el desarrollo de la metodología cuantitativa, inicialmente describimos los componentes esenciales a nivel municipal que habrán de ser considerados en la agenda pública conforme la identificación de los problemas públicos, para de ahí realizar un ejercicio de planeación a nivel municipal con base en el enfoque de las políticas públicas. Hablamos de elementos geográficos y poblacionales, como el número de habitantes por municipio, los tipos de municipios que se tienen en la entidad, el nivel de marginación y el presupuesto que cada municipalidad tiene para el logro de sus propósitos. Posteriormente, acotamos la información a los referentes estadísticos de la planeación municipal, como es saber si existe o no alguna dependencia responsable de esta actividad en el gobierno y administración pública de cada municipio en el estado de Hidalgo, saber además si existe alguna regulación o instrumento específica de esta área organizacional y, por consiguiente, el número de personal que forma parte, su nivel de estudios, rango de edad y el régimen de contratación. Finalmente consideramos en aras de comprobar en este rubro la transparencia y acceso a la información si cuentan con un sitio web que pueda consultar la población y si se delimita un espacio específico para la planeación municipal. De todos estos datos, obtendremos promedios y rangos que permitan determinar los componentes sustanciales.

Sobre estos datos basamos nuestras variables, a pesar de que este análisis puede ser complementado con dos variables: dependiente e independiente; nosotros elegimos cuatro en total, la dependiente que es la planeación municipal como ejercicio de política pública que ve su origen con las iniciativas que existan al respecto; y tres variables independientes, como lo son: la existencia de dependencias abocadas a la planeación en los municipios del estado de

Hidalgo, el número de personal que despacha en dichas dependencias y la existencia de un marco regulatorio para las dos anteriores y para el ejercicio que simboliza la planeación municipal *per se*.

El conjunto de variables que obtenemos corresponde a los apartados: a) comisiones e iniciativas de los ayuntamientos; b) estructura organizacional de la administración pública municipal; y c) recursos humanos y capacitación de la gestión territorial de la planeación, las cuales serán abordadas a profundidad mediante los postulados estadísticos que la disciplina econométrica tiene. Para tal efecto, se construyó un modelo de regresión lineal múltiple, que incluye la corrección de errores, la formulación de series de tiempo y la realización de pronósticos. Mientras que el paquete estadístico utilizado para la consecución de estos resultados, fue el de *Econometric Views*, o mejor conocido como *EViews*.

En suma, la investigación realizada posibilita dotar de información apegada al uso del método científico, para que los tomadores de decisión y todos aquellos interesados en el fortalecimiento municipal, identifiquen la hechura de políticas públicas desde esta instancia de gobierno, al tiempo que, adviertan la necesidad de reconfigurar el diseño institucional y organizacional que actualmente se encuentra presente en la planeación municipal del desarrollo del estado de Hidalgo, los cuales identificaremos como obsoletos y alejados de la realidad imperante, ya que asumen a las instancias municipales con características y necesidades poblacionales similares, parecidas y homogéneas como se ha venido creyendo.

Finalmente, los aportes que se obtienen de este análisis, producirán el conocimiento científico suficiente para evitar que la reproducción hegemónica de la improvisación gubernamental, la discrecionalidad administrativa y el clientelismo político sean las únicas cualidades de los aparatos de gobierno y administrativos inherentes en la función pública del entorno municipal.

2. Análisis estadístico de los componentes esenciales para la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo

Para adentrarnos en los componentes estadísticos, primero enlistamos en la siguiente tabla los 84 municipios que integran el estado de Hidalgo, así como el número de localidades que los conforman y la población que cada uno de ellos tiene.

Tabla 4. ***Municipios, localidades y población en el estado de Hidalgo***

Municipio	Localidades	Población total	Municipio	Localidades	Población total
Acatlán	55	22268	Huehuetla	84	22846
Acaxochitlán	58	46065	Huejutla de Reyes	210	126781
Actopan	40	61002	Huichapan	85	47425
Agua Blanca de Iturbide	28	10313	Ixmiquilpan	119	98654
Ajacuba	15	18872	Jacala de Ledezma	46	12290
Alfajayucan	68	19162	Jaltocán	24	10523
Almoloya	81	12546	Juárez Hidalgo	7	2895
Apan	84	46681	Lolotla	47	9474
El Arenal	26	19836	Metepec	41	13078
Atitalaquia	20	31525	San Agustín Metzquititlán	48	9449
Atlapexco	50	19812	Metztitlán	110	20962
Atotonilco el Grande	67	30135	Mineral del Chico	34	8878
Atotonilco de Tula	28	62470	Mineral del Monte	22	14324
Calnali	64	16150	La Misión	84	9819
Cardonal	80	19431	Mixquiahuala de Juárez	32	47222
Cuautepec de Hinojosa	98	60421	Molango de Escamilla	39	11578
Chapantongo	40	12967	Nicolás Flores	44	6265
Chapulhuacán	100	22903	Nopala de Villagrán	103	16948
Chilcuautla	32	18909	Omitlán de Juárez	32	9295
Eloxochitlán	22	2593	San Felipe Orizatlán	135	38492
Emiliano Zapata	17	15175	Pacula	31	4748
Epazoyucan	62	16285	Pachuca de Soto	31	314331
Francisco I. Madero	37	36248	Pisaflores	76	18723
Huasca de Ocampo	66	17607	Progreso de Obregón	22	23641
Huautla	68	20673	Mineral de la Reforma	120	202749
Huazalingo	32	12766	San Agustín Tlaxiaca	59	38891

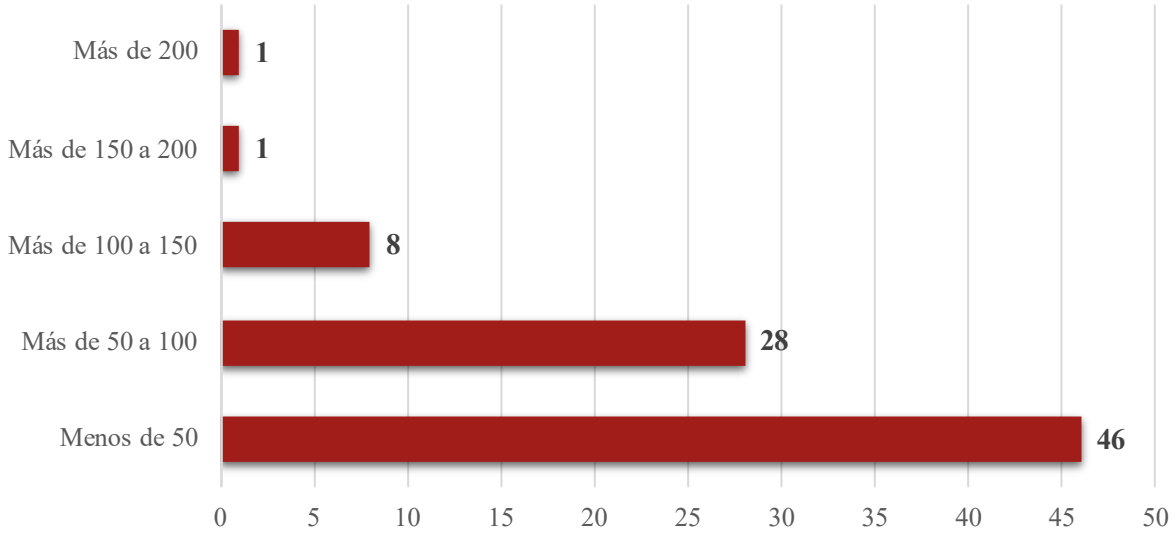
Municipio	Localidades	Población total	Municipio	Localidades	Población total
San Bartolo Tutotepec	122	17699	Tizayuca	45	168302
San Salvador	46	36796	Tlahuelilpan	15	19067
Santiago de Anaya	28	18329	Tlahuiltepa	106	9086
Santiago Tulantepec	26	39561	Tlanalapa	21	11113
Singuilucan	109	15142	Tlanchinol	81	37722
Tasquillo	32	17441	Tlaxcoapan	8	28626
Tecozautla	69	38010	Tolcayuca	24	21362
Tenango de Doria	59	17503	Tula de Allende	73	115107
Tepeapulco	45	56245	Tulancingo de Bravo	80	13032
Tepehuacán de Guerrero	70	31235	Xochiatipan	42	18260
Tepeji del Río de Ocampo	72	90546	Xochicoatlán	32	7015
Tepetitlán	21	10830	Yahualica	35	24674
Tetepango	6	11768	Zacualtipán de Ángeles	33	38155
Villa de Tezontepec	13	13032	Zapotlán de Juárez	13	21443
Tezontepec de Aldama	40	55134	Zempoala	79	57906
Tianguistengo	63	14340	Zimapán	159	39927

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO (2020) y del INEGI (2021).

La tabla anterior nos permite verificar no solo el número de municipios y la delimitación interna que estos tienen a través de sus localidades. Sin embargo, podemos comenzar a identificar la relevancia que cobra la participación social, conforme a la adscripción comunitaria y la responsabilidad que tiene tanto el gobierno municipal, como la administración pública al momento de construir diagnósticos e incentivar la participación comunitaria con base en el modelo de abajo hacia arriba, el diseño de la agenda de acuerdo a los problemas públicos y, sobre todo, las particularidades que les son inherentes. Desde este momento podemos advertir que no puede homogeneizarse la construcción de una agenda pública y de gobierno y mucho menos, problemas iguales para localidades y municipios tan diversos.

Para entender de mejor manera los datos que se ilustran en la tabla anterior, realizamos una ilustración sincrética en las siguientes gráficas, del número de localidades existentes en los municipios y el impacto que estas tienen para efectos de la participación comunitaria, así como el rango poblacional que oscila a nivel municipal en el estado de Hidalgo. Lo hacemos en

función de las medidas de tendencia central que la estadística establece, como un componente esencial para este análisis cuantitativo.

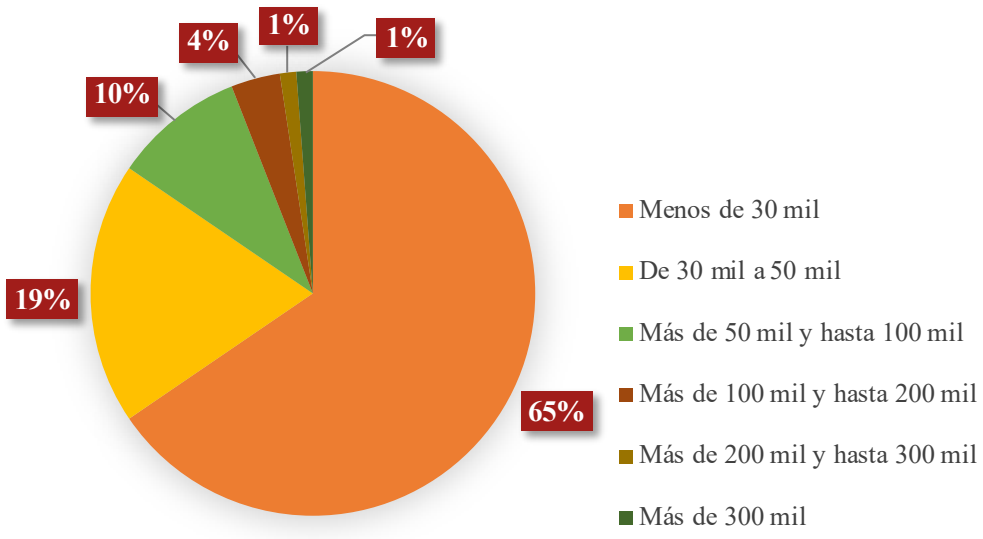


Gráfica 1. Rango de localidades por municipio en el estado de Hidalgo, elaboración propia.

En la gráfica anterior delimitamos la información obtenida de la *Tabla 4* en cinco rangos para las 4 mil 690 localidades que conforman los 84 municipios del estado de Hidalgo. El primer rango corresponde a municipios que tienen menos de 50 localidades, siendo 46 las municipalidades en este parámetro, lo que a su vez representa el 54.8% de todos los municipios en la entidad. El segundo rango es el de municipios que tienen más de 50 y hasta 100 localidades, situando a 28 municipalidades en este rango con una representación del 33.3% del total de municipios en el estado. El tercer rango se ve más disminuido en comparación a los dos anteriores por la cantidad de municipios, pero no así en el número de localidades, ya que el parámetro que cubren es de más de 100 y hasta 150 localidades, siendo 8 municipalidades las aquí situadas, por lo que la representación del total a nivel estatal es del 9.5%. Finalmente tenemos dos rangos más, el de municipios con más de 150 y hasta 200 localidades y el de municipios con más de 200 localidades, cada rango con un municipio y representando el 1.2% respectivamente, hablamos de Zimapán para el cuarto rango y Huejutla de Reyes, para el quinto rango. Podemos darnos cuenta que más de la mitad de municipios en el estado tienen en

promedio menos de 50 localidades, razón por la cual la identificación heterogénea de necesidades es real, como también lo es la construcción de soluciones que mediante la planeación puedan diseñarse con base en el enfoque de políticas públicas. Considerando los datos antes abordados, podemos establecer que el promedio de localidades en los 84 municipios de la entidad es de 54.

Una vez que tenemos un esbozo de la configuración territorial de los municipios, analizamos otra característica de suma importancia para la construcción de diagnósticos y para identificar la ruta crítica de la planeación municipal que habrán de instrumentar los gobiernos y administraciones municipales, es decir, la población. En la siguiente gráfica damos a conocer los datos correspondientes.



Gráfica 2. Rango poblacional en los municipios del estado de Hidalgo, elaboración propia.

La anterior gráfica representa la conformación de 6 rangos en los que hemos situado a los 2 millones 927 mil 504 habitantes que tiene el estado de Hidalgo (INEGI, 2020). El primer

rango parte del supuesto que regula el Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH, 2021)[13] para configurar el número de integrantes que deben tener los ayuntamientos como órganos de gobierno en los municipios a partir de la delimitación poblacional, esto es municipios con menos de 30 mil habitantes, en los que encontramos 55 municipalidades que simbolizan el 65% de las 84 que existen a nivel estatal. El segundo rango parte del mismo supuesto anterior, pero con municipios que tienen de 30 mil a 50 mil habitantes, siendo 16 municipalidades que representan el 19% del total de municipios en el estado. El tercer rango es para municipios con más de 50 mil y hasta 100 mil habitantes, que igualmente se basa en los dos supuestos anteriores y en el que se concentran 8 municipalidades con el 10% de las 84 analizadas. Posteriormente se ubican en el cuarto rango municipios que tienen más de 100 mil y hasta 200 mil habitantes, en el que únicamente identificamos a Tula de Allende, Huejutla de Reyes y Tizayuca, quienes a su vez representan el 4% del total de municipios en el estado. Finalmente tenemos los dos últimos rangos, el de municipios con más de 200 mil y hasta 300 mil habitantes, y el de municipios con más de 300 mil habitantes, que corresponden a Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto, con el 1%, respectivamente. Razón por la cual, cerca de las dos terceras partes de la población en el estado de Hidalgo se sitúa en más de la mitad de los municipios de la entidad, nuevamente referenciando que las el ejercicio de la planeación no puede ser homogéneo ni impositivo para todas las municipalidades. Considerando los datos antes abordados, podemos establecer que el promedio poblacional en los 84 municipios de la entidad es de 34 mil 851 habitantes.

El contexto en cuestión se complementa en su análisis a partir del Índice de Marginación (IdM) el cual a decir del CONAPO (como se citó en Zamora, 2020) puede entenderse como un fenómeno crucial que representa el proceso de desarrollo y la manera por la cual disfruta la población de los servicios y beneficios en sus múltiples valores y dimensiones. Por lo tanto, incluye aspectos como la educación, la vivienda, los ingresos monetarios y la distribución de la población como principales dimensiones socioeconómicas aplicables y sus formas de exclusión en la sociedad. Para el caso del estado de Hidalgo encontraremos en la siguiente tabla las cinco

[13] Para mayor información remitirse al Artículo 16 del CEEH disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/LEYES_VIGENTES/leyes_vigentes-lxiv.html

representaciones del ÍdM que son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto, Todas ellas distribuidas en los 84 municipios conforme se muestran a continuación.

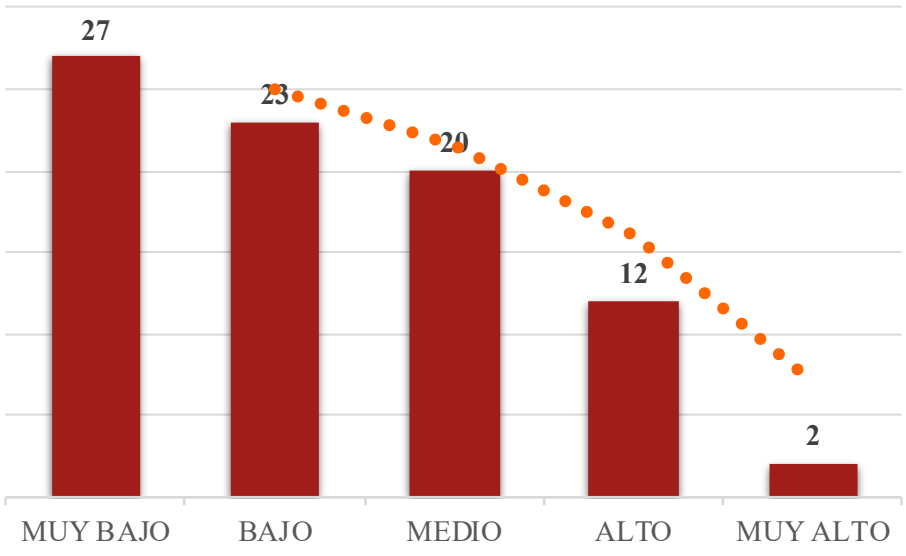
Tabla 5. ***Índice de marginación en los municipios del estado de Hidalgo***

Municipio	ÍdM	Municipio	ÍdM
Acatlán	Medio	Jaltocán	Medio
Acaxochitlán	Alto	Juárez Hidalgo	Medio
Actopan	Muy bajo	Lolotla	Alto
Agua Blanca de Iturbide	Medio	Metepec	Bajo
Ajacuba	Muy bajo	San Agustín Metzquititlán	Bajo
Alfajayucan	Medio	Metztitlán	Medio
Almoloya	Bajo	Mineral del Chico	Medio
Apan	Muy bajo	Mineral del Monte	Muy bajo
El Arenal	Bajo	La Misión	Alto
Atitalaquia	Muy bajo	Mixquiahuala de Juárez	Muy bajo
Atlapexco	Medio	Molango de Escamilla	Bajo
Atotonilco el Grande	Bajo	Nicolás Flores	Medio
Atotonilco de Tula	Muy bajo	Nopala de Villagrán	Medio
Calnali	Medio	Omitlán de Juárez	Bajo
Cardonal	Bajo	San Felipe Orizatlán	Medio
Cuautepec de Hinojosa	Bajo	Pacula	Alto
Chapantongo	Medio	Pachuca de Soto	Muy bajo
Chapulhuacán	Medio	Pisaflores	Alto
Chilcuautla	Bajo	Progreso de Obregón	Muy bajo
Eloxochitlán	Medio	Mineral de la Reforma	Muy bajo
Emiliano Zapata	Muy bajo	San Agustín Tlaxiaca	Bajo
Epazoyucan	Bajo	San Bartolo Tutotepec	Muy alto
Francisco I. Madero	Muy bajo	San Salvador	Bajo
Huasca de Ocampo	Bajo	Santiago de Anaya	Bajo
Huautla	Alto	Santiago Tulantepec	Muy bajo
Huazalingo	Alto	Singuilucan	Bajo
Huehuetla	Alto	Tasquillo	Bajo
Huejutla de Reyes	Medio	Tecozautla	Medio
Huichapan	Bajo	Tenango de Doria	Medio
Ixmiquilpan	Bajo	Tepeapulco	Muy bajo
Jacala de Ledezma	Medio	Tepehuacán de Guerrero	Alto

Municipio	ÍdM	Municipio	ÍdM
Tepeji del Río de Ocampo	Muy bajo	Tlaxcoapan	Muy bajo
Tepetitlán	Bajo	Tolcayuca	Muy bajo
Tetepango	Muy bajo	Tula de Allende	Muy bajo
Villa de Tezontepec	Muy bajo	Tulancingo de Bravo	Muy bajo
Tezontepec de Aldama	Muy bajo	Xochiatipan	Muy alto
Tianguistengo	Alto	Xochicoatlán	Bajo
Tizayuca	Muy bajo	Yahualica	Alto
Tlahuelilpan	Muy bajo	Zacualtipán de Ángeles	Bajo
Tlahuiltepa	Alto	Zapotlán de Juárez	Muy bajo
Tlanalapa	Muy bajo	Zempoala	Muy bajo
Tlanchinol	Medio	Zimapán	Bajo

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO (2020).

La tabla anterior refleja el Índice de Marginación de cada municipio en el estado de Hidalgo, pero para el objeto de nuestro análisis, hemos segmentado a los municipios en función de las cinco representaciones de este fenómeno poblacional con en el siguiente gráfico.



Gráfica 3. Clasificación de los municipios en el estado de Hidalgo por ÍdM, elaboración propia.

Como se puede advertir en la gráfica anterior, son 27 municipios en la entidad los que se sitúan con un índice de marginación "muy bajo", esto a su vez representa el 32% del total municipal. Mientras que, en una proporción similar, encontramos a 27 municipios con un "bajo" índice de marginación, lo que simboliza el 27.4% a nivel estatal. Por su parte, en el nivel "medio" de la marginación en el estado, se ubican 20 municipios con una representatividad del 23.8%. En cuanto a un "alto" índice de marginación son 12 las municipalidades aludidas, que simbolizan el 14.7% en Hidalgo. Finalmente, son dos los municipios que tienen un "muy alto" índice de marginación con 2.1%: San Bartolo Tutotepec y Xochiatipan, dos municipios que no colindan entre sí, ya que están situados al noroeste y al este del estado, pero ambos son vecinos del estado de Veracruz. En la gráfica en comento, vemos que la línea de tendencia punteada en color naranja, que une los mínimos crecientes que forman una tendencia alcista o los máximos decrecientes que forman una tendencia bajista, para proporcionarnos una predicción gráfica de que 65% de los municipios en el estado de Hidalgo se estructuran en tres de las cinco dimensiones de marginación: bajo, medio y alto.

Con base en lo anterior, este solo dato fortalece nuestra hipótesis, de modo que una planeación de arriba hacia abajo desconoce de la situación real que se produce a nivel municipal, máxime que las problemáticas y necesidades a resolver no solo son diferentes y diversas, si no que requieren de un ejercicio pleno de políticas públicas.

A razón de lo ya expuesto en este análisis, es momento de considerar un elemento determinante sobre el que cada uno de los municipios puede hacer frente a dichas necesidades desde la planeación del desarrollo con base en el enfoque de políticas públicas, que es el recurso financiero. Sabemos que los otros recursos complementarios son los materiales, humanos y técnicos. Sin embargo, el presupuesto que cada instancia básica de gobierno tiene, es sustancial para considerar las características teóricas expuestas en el *Capítulo 2* de esta tesis de doctorado.

Es por ello que, hasta el momento hemos considerado los últimos tres ejercicios fiscales que se han suscitado entorno a la hacienda municipal en la entidad, que son los referentes a los años 2020, 2021 y 2022. Cada monto presupuestal fue obtenido del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (POEH) y se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 6. ***Presupuesto por ejercicio fiscal en los municipios del estado de Hidalgo***

Municipio	Presupuesto			Municipio	Presupuesto		
	Ejercicio fiscal 2020	Ejercicio fiscal 2021	Ejercicio fiscal 2022		Ejercicio fiscal 2020	Ejercicio fiscal 2021	Ejercicio fiscal 2022
Acatlán	$72,423,415.00	$70,421,218.00	$76,762,030.00	Epazoyucan	$53,291,761.00	$48,032,248.00	$56,245,214.00
Acaxochitlán	$151,426,614.00	$149,900,454.00	$161,066,102.00	Francisco I. Madero	$84,898,119.00	$79,649,354.00	$89,725,007.00
Actopan	$126,993,904.00	$124,344,451.00	$138,307,366.00	Huasca de Ocampo	$63,657,569.00	$63,893,120.00	$66,678,177.00
Agua Blanca de Iturbide	$51,057,401.00	$50,992,214.00	$54,795,809.00	Huautla	$128,078,488.00	$123,041,278.00	$131,744,819.00
Ajacuba	$51,092,815.00	$50,260,025.00	$62,748,364.00	Huazalingo	$81,319,024.00	$78,053,507.00	$92,200,620.00
Alfajayucan	$84,397,880.00	$82,975,481.00	$89,753,627.00	Huehuetla	$142,750,173.00	$141,799,104.00	$142,969,176.00
Almoloya	$78,708,702.00	$55,757,050.00	$56,794,843.00	Huejutla de Reyes	$380,857,935.00	$365,429,459.00	$391,001,525.00
Apan	$108,189,343.00	$105,021,036.00	$125,500,149.00	Huichapan	$121,537,961.00	$119,503,244.00	$129,370,014.00
El Arenal	$59,213,193.00	$61,641,264.00	$63,158,521.00	Ixmiquilpan	$217,853,845.00	$213,994,638.00	$231,628,992.00
Atitalaquia	$67,852,292.00	$71,836,343.00	$72,644,106.00	Jacala de Ledezma	$67,233,697.00	$62,194,275.00	$65,697,196.00
Atlapexco	$105,915,465.00	$94,558,061.00	$114,688,947.00	Jaltocán	$67,279,696.00	$62,366,587.00	$63,521,846.00
Atotonilco el Grande	$88,698,966.00	$85,824,011.00	$91,449,392.00	Juárez Hidalgo	$41,601,916.00	$32,046,050.00	$33,661,277.00
Atotonilco de Tula	$101,470,771.00	$113,795,078.00	$117,562,620.00	Lolotla	$60,295,759.00	$58,762,053.00	$62,264,141.00
Calnali	$86,144,321.00	$83,596,260.00	$86,948,127.00	Metepec	$51,857,054.00	$50,552,738.00	$56,757,505.00
Cardonal	$74,702,623.00	$72,608,913.00	$79,297,648.00	San Agustín Metzquititlán	$45,926,482.00	$51,774,369.00	$48,074,388.00
Cuautepec de Hinojosa	$153,596,611.00	$153,548,423.00	$162,999,172.00	Metztitlán	$84,475,155.00	$86,009,405.00	$87,459,997.00
Chapantongo	$66,265,585.00	$62,150,807.00	$64,356,870.00	Mineral del Chico	$49,645,754.00	$48,842,232.00	$48,529,199.00
Chapulhuacán	$111,379,714.00	$108,033,508.00	$112,223,461.00	Mineral del Monte	$40,159,847.00	$39,868,858.00	$42,883,455.00
Chilcuautla	$75,264,742.00	$66,782,843.00	$72,639,329.00	La Misión	$77,241,690.00	$78,034,133.00	$74,945,581.00
Eloxochitlán	$35,052,780.00	$33,919,158.00	$35,981,452.00	Mixquiahuala de Juárez	$99,397,239.00	$97,619,225.00	$103,947,070.00
Emiliano Zapata	$41,373,632.00	$40,726,988.00	$44,506,139.00	Molango de Escamilla	$54,739,278.00	$53,575,195.00	$69,640,775.00

Municipio	Presupuesto			Municipio	Presupuesto		
	Ejercicio fiscal 2020	Ejercicio fiscal 2021	Ejercicio fiscal 2022		Ejercicio fiscal 2020	Ejercicio fiscal 2021	Ejercicio fiscal 2022
Nicolás Flores	$55,053,890.00	$55,836,290.00	$53,251,648.00	Tetepango	$42,774,626.00	$38,237,223.00	$41,756,591.00
Nopala de Villagrán	$74,352,683.00	$68,749,890.00	$76,326,904.00	Villa de Tezontepec	$54,880,385.00	$43,495,942.00	$99,290,850.00
Omitlán de Juárez	$44,359,582.00	$44,525,912.00	$45,815,261.00	Tezontepec de Aldama	$129,902,598.00	$119,482,112.00	$129,026,759.00
San Felipe Orizatlán	$187,529,304.00	$182,824,113.00	$224,137,929.00	Tianguistengo	$91,998,784.00	$88,442,711.00	$93,570,522.00
Pacula	$76,866,386.00	$77,206,041.00	$79,535,131.00	Tizayuca	$202,702,827.00	$198,584,775.00	$268,032,232.00
Pachuca de Soto	$555,901,111.00	$538,797,808.00	$606,288,570.00	Tlahuelilpan	$54,053,965.00	$50,921,429.00	$54,566,180.00
Pisaflores	$111,007,306.00	$109,809,787.00	$114,620,612.00	Tlahuiltepa	$71,874,352.00	$70,237,125.00	$72,752,048.00
Progreso de Obregón	$55,127,153.00	$56,864,780.00	$58,124,204.00	Tlanalapa	$35,962,463.00	$32,970,124.00	$36,432,336.00
Mineral de la Reforma	$265,006,836.00	$261,660,085.00	$333,160,921.00	Tlanchinol	$193,297,008.00	$171,711,762.00	$198,418,570.00
San Agustín Tlaxiaca	$84,748,642.00	$84,663,638.00	$90,383,654.00	Tlaxcoapan	$64,031,676.00	$66,094,172.00	$66,418,570.00
San Bartolo Tutotepec	$114,253,291.00	$108,785,035.00	$111,752,480.00	Tolcayuca	$44,827,019.00	$41,482,569.00	$55,516,379.00
San Salvador	$90,954,099.00	$88,646,714.00	$100,588,334.00	Tula de Allende	$213,289,803.00	$212,417,983.00	$229,467,448.00
Santiago de Anaya	$64,669,234.00	$82,869,545.00	$65,634,694.00	Tulancingo de Bravo	$302,726,433.00	$295,842,076.00	$322,851,665.00
Santiago Tulantepec	$81,582,965.00	$82,384,527.00	$85,745,167.00	Xochiatipan	$132,434,130.00	$130,144,208.00	$145,311,927.00
Singuilucan	$67,548,320.00	$62,986,281.00	$65,863,086.00	Xochicoatlán	$52,529,838.00	$49,437,590.00	$52,842,141.00
Tasquillo	$66,116,434.00	$69,739,554.00	$68,648,894.00	Yahualica	$140,698,562.00	$125,986,478.00	$134,307,613.00
Tecozautla	$115,664,938.00	$110,117,367.00	$126,871,513.00	Zacualtipán de Ángeles	$86,385,910.00	$93,577,004.00	$98,102,731.00
Tenango de Doria	$86,143,692.00	$85,922,216.00	$79,584,521.00	Zapotlán de Juárez	$51,687,552.00	$47,583,747.00	$52,822,130.00
Tepeapulco	$110,425,080.00	$113,534,086.00	$117,957,603.00	Zempoala	$103,439,280.00	$101,928,403.00	$123,096,525.00
Tepehuacán de Guerrero	$165,976,659.00	$158,962,811.00	$168,939,989.00	Zimapán	$111,439,082.00	$110,244,885.00	$116,491,586.00
Tepeji del Río	$172,224,613.00	$172,902,145.00	$188,704,243.00				
Tepetitlán	$50,391,383.00	$42,789,624.00	$47,030,764.00				

Fuente: elaboración propia con datos del POEH (2020, 2021 y 2022).

Como se muestra en la tabla anterior, tres son los ejercicios fiscales que se analizan 2020, 2021 y 2022. En el contexto de la planeación municipal, el de 2020 corresponde aun a las administraciones del periodo municipal 2016 – 2020; mientras que el de 2021 y 2022 ya son concernientes a las administraciones municipales de 2020-2024. Además, diversos son los presupuestos que tienen las instancias básicas de gobierno en la entidad, para analizar este componente, establecimos cinco rangos presupuestales:

a) Municipios con presupuesto menor a 50 millones de pesos;

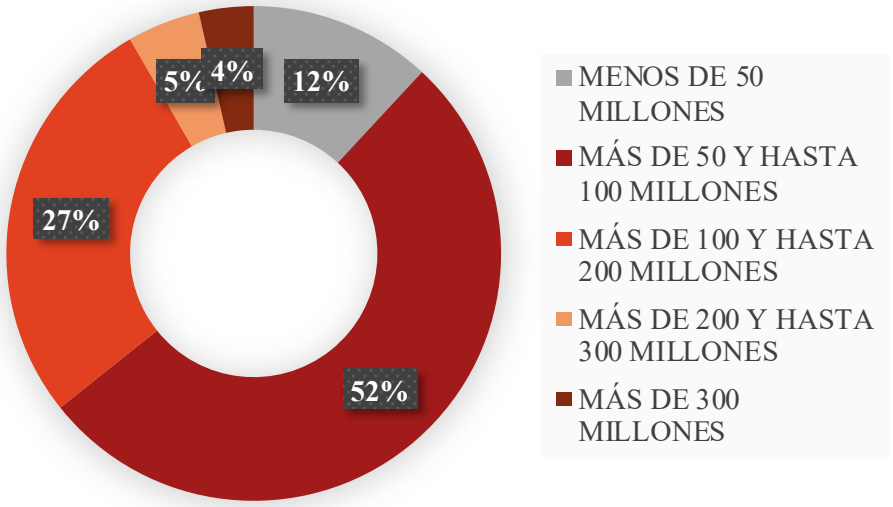
b) Municipios con presupuesto mayor de 50 millones y hasta 100 millones de pesos;

c) Municipios que tienen presupuesto mayor a 100 millones y hasta 200 millones de pesos;

d) Municipios que tienen más de 200 millones y hasta 300 millones de pesos; y

e) Municipios que tienen un presupuesto mayor a 300 millones de pesos.

Así, situamos a los 84 municipios a razón del monto establecido, tal como se ilustra a continuación.



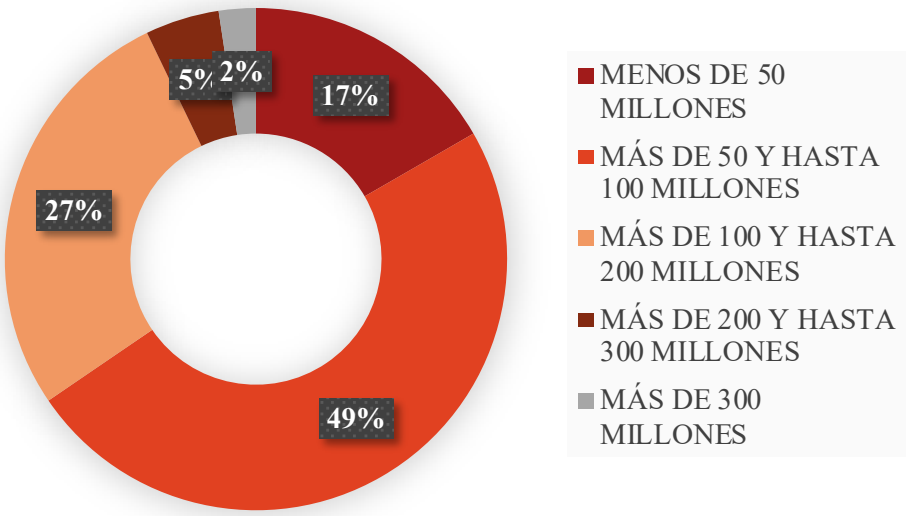
Gráfica 4. Clasificación del presupuesto en los municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2020, elaboración propia.

La gráfica anterior permite conocer que, para el ejercicio fiscal del año 2020, el 12% de los municipios en la entidad tenían un presupuesto menor a los 50 millones de pesos, es decir solo diez gobiernos municipales se situaban en este componente, que son Eloxochitlán, Emiliano Zapata, Juárez Hidalgo, San Agustín Metzquititlán, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Omitlán de Juárez, Tetepango, Tlanalapa y Tolcayuca. En el segundo rango, 44 municipios poseían un presupuesto que se situaba mayor a los 50 millones y hasta los 100 millones, representando el mayor porcentaje a nivel estatal con un 52%. Mientras que para el tercer rango se incluyen a 23 municipios que a su vez representan el 27% del estado de Hidalgo con un presupuesto que rondaba mayor a los 100 millones, pero hasta los 200 millones. Entretanto que para el cuarto rango de un presupuesto mayor a los 200 millones y hasta 300 millones de pesos, que simboliza el 5% en el que encontramos a municipios como: Ixmiquilpan, Mineral de la Reforma, Tizayuca y Tula de Allende. Finalmente, el quinto rango que es mayor a los 300 millones de pesos, con la representación del 4% contempla a tres municipios: Huejutla de Reyes, Pachuca de Soto y Tulancingo de Bravo.

Con esta gráfica podemos advertir que en el ejercicio fiscal 2020, dos terceras partes de los municipios en la entidad disponían de menos de 100 millones de pesos para planear su desarrollo. En cambio, llama la atención en una primera instancia que los rangos en función de los presupuestos, tienen dos principales diferencias, la ubicación geográfica y las problemáticas o necesidades situacionales.

Considerando estos elementos, resulta complejo entender que se pretenda seguir con la propuesta de homogeneizar una planeación que en el diseño pudiera formularse momentáneamente, pero en la implementación y evaluación difícilmente logrará concretarse.

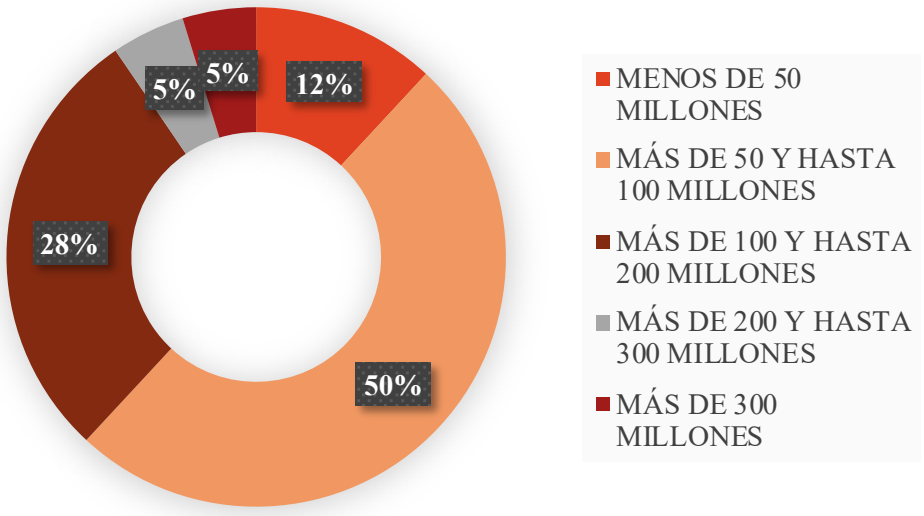
La situación no varía mucho para el ejercicio fiscal 2021, misma que podemos observar en la siguiente gráfica.



Gráfica 5. Clasificación del presupuesto en los municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2021, elaboración propia.

La *Gráfica 5* demuestra que en comparación con el ejercicio fiscal 2020, el que corresponde a 2021 tuvo un aumento del 5% para los municipios con presupuesto menor a los 50 millones de pesos, pasando del 12% al 17%, es decir, de 10 a 14 municipios en este rango, incorporando por lo tanto a: Epazoyucan, Tepetitlán, Villa de Tezontepec, Xochicoatlán y Zapotlán de Juárez; y excluyendo de este grupo a San Agustín Metzquititlán. Mientras que se muestra una disminución del 3% en municipios que cuentan con un presupuesto mayor a 50 millones y hasta 100 millones de pesos, pasando del 52% al 49%, o sea, de 44 a 41 municipios con este monto, ya que pasarían al rango anterior. El tercero y cuarto rango no tuvieron variación alguna. Empero, si la tuvo el quinto rango, ya que este pasó de tener tres municipios en 2020 a dos en 2021, con una disminución del 4% al 2%, respectivamente, debido a que Tulancingo de Bravo salía de este afortunado grupo, para sumarse al cuarto. Aun así, el fenómeno es el mismo, dos terceras partes de los municipios en la entidad disponían de menos de 100 millones de pesos para planear su desarrollo en el ejercicio fiscal del año 2021.

Es preciso mencionar que dicho presupuesto ya fue aprobado por los nuevos gobiernos municipales, pues estos tomaron protesta en diciembre de 2020 y tenían hasta el último día de ese mes para diseñar, formular y aprobar el presupuesto en comento. Esta singularidad fue producto de la postergación del proceso electoral para renovar a los ayuntamientos por los efectos de la pandemia que provocó el COVID-19 y con ello, también se retrasó la instauración del nuevo ayuntamiento de septiembre a diciembre, entretanto un Concejo Municipal se hizo cargo de completar lo referente al ejercicio fiscal 2020 en todos los municipios de la entidad. Por su parte, el ejercicio fiscal 2022 ya debía considerar un año de la puesta en operaciones de los nuevos gobiernos municipales y que en el mes de junio todos ellos debían tener publicado su PMD conforme lo establecido en el diseño institucional de la planeación del desarrollo para este orden de gobierno. Sin embargo, no sufrirían cambios significativos en el presupuesto que dispondrían en comparación con los años anteriores, es más esta peculiaridad corresponde más bien a los ejercicios de la hacienda pública municipal y a encrucijadas provenientes de la pandemia antes mencionada, aunque el referente sustancial viene dado por el modelo hacendario que está establecido por una presupuestación basada en resultados (pbr). A continuación, el periodo 2022.



Gráfica 6. Clasificación del presupuesto en los municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2022, elaboración propia.

En el caso de la gráfica anterior, la situación es la siguiente. Para el primer rango habría una disminución del 5% con el 2021 como antecedente inmediato, pues en 2022 se pasaba al 12%, mismo valor que en 2020, es decir se tendrían diez municipios, que son: Eloxochitlán, Emiliano Zapata, Juárez Hidalgo, San Agustín Metzquititlán, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Omitlán de Juárez, Tepetitlán, Tetepango y Tlanalapa. Para el segundo rango se incrementaba en apenas un punto porcentual con el ejercicio fiscal anterior, es decir de 49% en 2021 a 50% en 2022, pero no se obtendría la misma cifra que en 2020, por lo que ahora se contaría con la presencia de 42 municipios. El tercer rango si tendría una modificación en comparación con los dos ejercicios anteriores, pues se pasaba de 23 a 24 municipios, en este caso, lo que en términos porcentuales sería de 27% en 2020 y 2021 a 28% en 2022. El cuarto rango sigue perdurando con los mismos datos, por lo que no hay variaciones en las cantidades. Sin embargo, el quinto rango si presenta una variación ya que son 4 municipios los que tienen un presupuesto mayor a los 300 millones de pesos: Huejutla de Reyes, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma y Tulancingo de Bravo. En los tres momentos analizados de este último rango, solo el municipio de Pachuca de Soto es el que guarda una diferencia muy marcada con el resto de los demás, conforme se puede cotejar en la *Tabla 6*.

Con base en lo anterior, podemos advertir que existe un presupuesto que a nivel municipal dota de recursos financieros a las instancias municipales para poder planear el desarrollo de sus localidades; sin embargo, este factor no condiciona que se realice un ejercicio de planeación, pues como se ha mencionado, los gobiernos municipales se adecuan a la *pbr*. La cuestión en nuestra investigación pretende demostrar que no depende del monto presupuestal para que se realicen políticas públicas en función del presupuesto, o para que la planeación del desarrollo se vea limitada a razón de tener mayor o menor presupuesto, más bien se centra en considerar el recurso financiero para realizar ambos ejercicios. Razón por la cual ninguno de los municipios de la entidad debe dejar de realizar una planeación de su desarrollo mediante el enfoque de políticas públicas.

Para expresarlo en términos cuantitativos, realizamos una prueba de hipótesis referente al valor de la proporción de los municipios que, con base en la *Tabla 6* tienen un presupuesto, a partir de la diferencia de medidas que pudimos observar en los tres ejercicios fiscales abordados. En primer lugar, queremos determinar si el tener mayor o menor presupuesto limita que los

municipios realicen ejercicios de planeación del desarrollo, concretamente si el 50% de los 84 municipios pueden planear. Esta situación la representamos en la siguiente fórmula:

$$\pi_0 = \quad 0.50$$

$$H_0: \pi = \quad 0.50 \qquad H_1: \pi > \quad 0.50$$

En esta prueba, la letra griega π representa la proporción asociada a la cuestión de interés, donde H0: π = 0.50, es decir, es sometida a prueba la hipótesis de que la proporción de municipios que no pueden planear o muestran desinterés es igual al 50%. Mientras que H1: π > 0.50, en caso de que haya evidencia para rechazar la hipótesis anterior, entonces podremos afirmar que la proporción de municipios que no pueden planear o muestran desinterés es mayor al 90%. Por lo tanto, 42 municipios de los 84 que componen a la entidad, la cuestión de interés es expresada en términos de una hipótesis que será puesta a prueba de la siguiente manera:

$$n = 84 \qquad P = 42$$

De esta manera, debemos calcular aplicando las siguientes fórmulas:

$$\text{Calcular } \hat{p} = \frac{P}{n} \qquad \text{Calcular } \sigma_{\hat{p}} = \sqrt{\frac{\pi_0(1-\pi_0)}{n}}$$

Aplicando las fórmulas en obtenemos los siguientes resultados:

$$\hat{p} = +42/84 \qquad \hat{p} = 0.500$$

$$\sigma_{\hat{p}} = \text{RAIZ}((0.50*(1-0.50))/84 \qquad \sigma_{\hat{p}} = 0.055$$

Posteriormente debemos obtener Z conforme a la siguiente fórmula para después obtener el resultado:

$$\text{Obtener } z = \frac{\hat{p}-\pi_0}{\sigma_{\hat{p}}}$$

$$Z = +(0.500-0.50)/0.055$$

Para establecer el nivel de significancia (α) que es la probabilidad de que los datos obtenidos de la muestra no sean representativos para tomar una decisión, consideramos que:

$$\alpha = 0.05$$

Para obtener la Zcrítica, valor numérico que será comparado con la Z obtenida de los datos de la muestra y tomar una decisión, aplicamos la función INV.NORM. ESTAND en Excel, que devuelve el inverso de la distribución normal estándar acumulativa. La distribución tiene una media de cero y una desviación estándar de uno, teniendo el siguiente resultado:

$$\text{Zcrítica} = -1.645$$

Por lo tanto, si Z < Zcrítica, entonces la H0 es rechazada y la H1 es aceptada. DE modo que, conforme al planteamiento realizado y los resultados obtenidos, H0 es aceptada, lo que significa que todos los municipios sin excepción e independientemente de sus presupuestos, pueden realizar ejercicios de planeación del desarrollo, ya que tener "x" monto no imposibilita el que puedan cumplir con esta área organizacional de la administración pública.

Sin embargo, partiendo del análisis organizacional abordado en el *Capítulo 2* de esta tesis de maestría, si puede representar un mejor o peor rendimiento de la administración pública municipal al momento de implementar sus componentes, por ende, del gobierno para atender las necesitades y problemáticas poblacionales. Dicho en otras palabras, en la medida de que haya más presupuesto, pueden atenderse más necesidades, mientras que, a menor presupuesto, menor cantidad de necesidades atendidas. Para verter este postulado, también lo consideramos mediante un análisis estadístico conforme a una prueba de significancia, denominada *Prueba t para medias de dos muestras emparejadas*, misma que desglosamos enseguida.

Elegimos al azar 25 municipios de los 84 que integran el estado de Hidalgo, que a su vez simboliza una muestra del 30% del total de ellos. Dichos municipios fueron: Acatlán, Agua Blanca de Iturbide, Apan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Francisco I. Madero, Huazalingo, Huehuetla, Huichapan, Ixmiquilpan, Jacala de Ledezma, Jaltocán, Juárez Hidalgo, Metepec, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Mixquiahuala de Juárez, Pachuca de Soto, Pisaflores, Tasquillo, Tenango de Doria, Tepehuacán de Guerrero, Tlanchinol, Tulancingo de Bravo y Zacualtipán de Ángeles. De todos ellos, trabajaremos con sus presupuestos respecto del ejercicio

fiscal 2021 y 2022, que son la variable 1 y la variable 2, puesto que fueron componentes que trabajaron los gobiernos municipales vigentes, ya que como se había mencionado anteriormente, el que compete al año 2020, todavía fue programado por el gobierno anterior del periodo 2016-2020. De modo que, para los fines de esta investigación, consideramos los datos más actuales. Dicho lo anterior, en el programa de Excel se realiza el análisis de los datos conforme a la prueba referida, obteniendo lo siguiente.

Tabla 7. ***Prueba t para medias de dos muestras emparejadas***

	Variable 1	**Variable 2**
Media	118516748.8	128224464.9
Varianza	1.11936E+16	1.4222E+16
Observaciones	25	25
Coeficiente de correlación de Pearson	0.998704136	
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	24	
Estadístico t	**-3.319802617**	
P(T<=t) una cola	0.001434853	
Valor crítico de t (una cola)	1.71088208	
P(T<=t) dos colas	0.002869706	
Valor crítico de t (dos colas)	**2.063898562**	

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior, permite identificar si puede existir diferencia entre el rendimiento a partir de las modificaciones presupuestales entre ambos periodos. El valor de alfa fue de 0.05, que significa que la prueba arroja resultados consistentes. Para fines de la conclusión de nuestra prueba, comparamos los valores numéricos obtenidos en los renglones siete de “Estadístico t” y once “Valor critico de t (dos colas)”. Esto da pie a constatar que el valor de “t” es mayor a “t critica dos colas”, por lo que debe aceptarse que la modificación del presupuesto provoca un efecto en el rendimiento de la planeación municipal, si es mayor el presupuesto, podrán implementarse más estrategias; en contraparte, si es menor, las estrategias serán menores, por lo que las necesidades que puedan resolverse también corresponderán con este criterio.

Nuevamente constatamos que el presupuesto es un factor esencial para la planeación del desarrollo en los municipios de la entidad, empero, este viene dado a partir de los resultados obtenidos en la ejecución de la hacienda pública municipal, razón por la cual hay que ir un paso antes, que es al interior de la estructura organizacional de los gobiernos y administraciones municipales, para ello damos a conocer estos datos en la siguiente tabla.

Tabla 8. ***Estructura organizacional de las administraciones públicas municipales en el estado de Hidalgo***

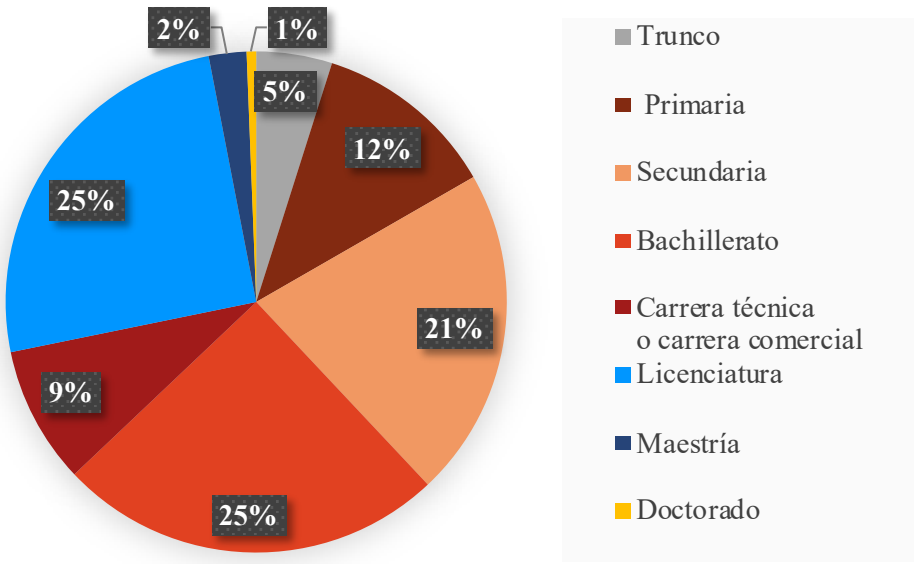
Municipio	Servidores públicos	Nivel de estudios								
		Trunco	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Carrera técnica o carrera comercial	Licenciatura	Maestría	Doctorado	No especificado
Acatlán	164	6	52	23	22	22	36	3	0	0
Acaxochitlán	375	20	48	59	99	32	114	3	0	0
Actopan	600	3	32	137	158	98	168	4	0	0
Agua Blanca de Iturbide	69	0	19	7	26	1	16	0	0	0
Ajacuba	152	0	4	32	29	39	48	0	0	0
Alfajayucan	124	0	0	31	19	32	40	2	0	0
Almoloya	168	0	22	61	58	0	25	2	0	0
Apan	308	0	41	87	89	39	49	3	0	0
El Arenal	201	0	25	35	67	6	62	6	0	0
Atitalaquia	294	0	23	79	59	51	77	5	0	0
Atlapexco	267	0	9	74	75	14	95	0	0	0
Atotonilco el Grande	304	12	27	93	51	20	98	3	0	0
Atotonilco de Tula	269	0	0	0	0	0	0	0	0	269
Calnali	118	0	36	42	11	8	21	0	0	0
Cardonal	119	0	4	18	40	5	52	0	0	0
Cuautepec de Hinojosa	375	1	20	200	55	11	86	2	0	0
Chapantongo	136	1	51	23	18	41	1	1	0	0
Chapulhuacán	215	3	49	32	73	4	54	0	0	0
Chilcuautla	197	0	60	45	44	1	46	1	0	0

Eloxochitlán	96	3	4	22	30	8	28	1	0	0
Emiliano Zapata	190	0	10	41	120	2	16	1	0	0
Epazoyucan	188	1	15	55	19	50	47	1	0	0
Francisco I. Madero	261	0	20	94	90	23	34	0	0	0
Huasca de Ocampo	230	2	4	67	79	10	63	5	0	0
Huautla	262	0	15	59	74	26	88	0	0	0
Huazalingo	314	0	79	105	70	31	28	1	0	0
Huehuetla	255	32	19	55	70	29	50	0	0	0
Huejutla de Reyes	1 008	79	83	131	376	28	309	2	0	0
Huichapan	475	45	72	98	199	24	34	1	2	0
Ixmiquilpan	327	2	20	80	128	60	36	1	0	0
Jacala de Ledezma	226	2	60	35	71	0	57	1	0	0
Jaltocán	189	17	30	38	51	7	45	1	0	0
Juárez Hidalgo	138	4	14	35	58	4	22	1	0	0
Lolotla	176	7	31	35	54	5	43	1	0	0
Metepec	87	0	27	0	11	34	15	0	0	0
San Agustín Metzquititlán	138	0	10	28	64	8	28	0	0	0
Metztitlán	170	0	25	35	78	6	25	1	0	0
Mineral del Chico	188	11	41	38	45	24	29	0	0	0
Mineral del Monte	194	6	32	54	46	15	39	2	0	0
La Misión	92	2	9	32	34	1	14	0	0	0
Mixquiahuala de Juárez	344	0	23	148	126	6	38	2	1	0
Molango de Escamilla	186	0	4	53	54	25	50	0	0	0
Nicolás Flores	90	1	1	33	33	4	18	0	0	0
Nopala de Villagrán	184	5	7	61	74	22	15	0	0	0
Omitlán de Juárez	126	0	0	2	49	33	40	2	0	0
San Felipe Orizatlán	261	5	34	66	74	13	69	0	0	0
Pacula	125	0	0	53	49	5	18	0	0	0
Pachuca de Soto	2 568	651	529	414	250	290	416	16	2	0
Pisaflores	129	0	4	60	30	5	30	0	0	0
Progreso de Obregón	138	0	18	99	3	3	15	0	0	0
Mineral de la Reforma	1 238	0	0	35	77	66	578	339	143	0
San Agustín Tlaxiaca	243	0	27	64	50	24	71	6	1	0
San Bartolo Tutotepec	307	20	50	90	88	59	0	0	0	0
San Salvador	197	0	0	30	18	12	135	2	0	0

Santiago de Anaya	128	0	0	24	35	20	49	0	0	0
Santiago Tulantepec	245	0	0	27	99	0	119	0	0	0
Singuilucan	186	0	0	40	63	19	64	0	0	0
Tasquillo	180	0	15	50	44	15	55	1	0	0
Tecozautla	225	0	52	28	52	0	92	1	0	0
Tenango de Doria	62	0	0	0	5	28	23	2	4	0
Tepeapulco	518	37	68	128	151	13	118	2	1	0
Tepehuacán de Guerrero	457	86	117	104	76	28	44	2	0	0
Tepeji del Río de Ocampo	660	86	197	230	28	92	19	8	0	0
Tepetitlán	125	0	11	40	39	14	20	1	0	0
Tetepango	117	0	22	40	23	1	31	0	0	0
Villa de Tezontepec	217	0	4	10	53	54	95	1	0	0
Tezontepec de Aldama	353	0	0	142	111	36	61	3	0	0
Tianguistengo	199	0	17	44	100	4	34	0	0	0
Tizayuca	942	8	36	59	95	89	587	66	2	0
Tlahuelilpan	206	0	40	86	50	3	25	2	0	0
Tlahuiltepa	124	1	8	45	34	4	31	1	0	0
Tlanalapa	73	0	10	8	15	5	34	1	0	0
Tlanchinol	235	2	18	95	57	14	48	1	0	0
Tlaxcoapan	230	0	11	28	65	72	52	2	0	0
Tolcayuca	152	1	9	22	45	27	45	3	0	0
Tula de Allende	987	22	155	183	155	131	263	76	2	0
Tulancingo de Bravo	1 596	43	288	265	495	64	428	13	0	0
Xochiatipan	284	0	28	75	120	15	46	0	0	0
Xochicoatlán	164	0	0	64	51	14	33	2	0	0
Yahualica	292	16	24	80	110	20	41	1	0	0
Zacualtipán de Ángeles	278	3	5	35	45	52	129	9	0	0
Zapotlán de Juárez	240	0	31	68	73	30	38	0	0	0
Zempoala	325	10	25	25	30	25	206	4	0	0
Zimapán	347	0	0	0	347	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021).

La tabla anterior contempla una serie de elementos que son inherentes a las estructuras orgánicas de la administración pública en los 84 municipios de la entidad, dichos datos como ya se anticipó, fueron retomados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021) del INEGI. Para analizar a nivel municipal este componente, consideramos en primer lugar a los servidores públicos que las mismas instancias reportaron, en la tabla podemos contemplar que son muy variables las cifras y por ende corresponde al presupuesto disponible para cubrir dichas nóminas. Además de todos ellos rescatamos el nivel de estudios que tienen para el ejercicio de sus funciones, siendo nueve los campos: a) estudios truncos, sin posibilidad de haber continuado con el nivel básico; b) estudios de primaria completos; c) estudios de secundaria culminados; d) bachillerato en general; e) alguna carrera técnica o comercial; f) licenciatura concluida; g) estudios de maestría; h) doctorado concluido; e i) para quienes no especificaron estos datos en el censo, que para el caso del ejercicio se refiere al municipio de Atotonilco de Tula.

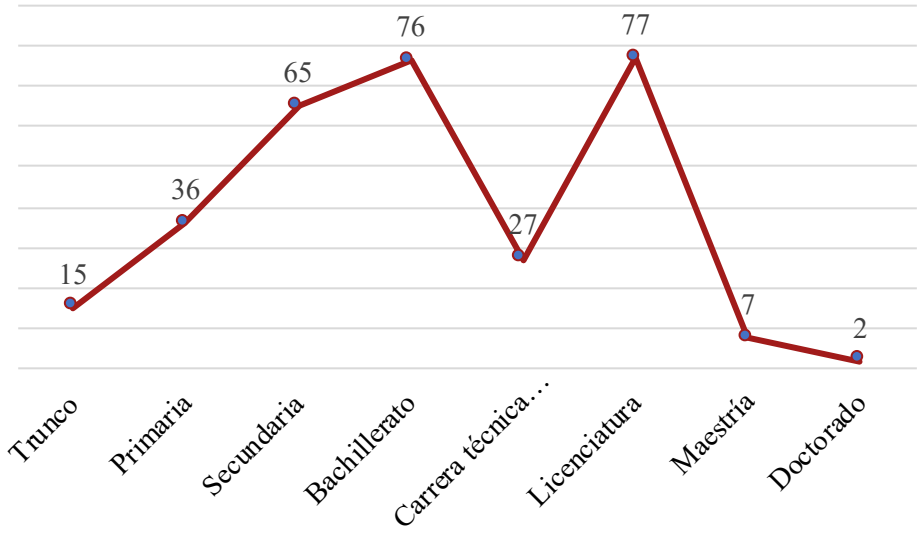


Gráfica 7. Nivel de estudios de los servidores públicos municipales en el estado de Hidalgo, elaboración propia.

De este modo, la gráfica anterior muestra con base en la *Tabla 8* de esta tesis de doctorado, el total de servidores públicos municipales en la entidad que son 25 mil 942, los que

han sido analizados de la siguiente manera: quienes tienen estudios truncos son 1 mil 256 que representan el 5%, mientras que con estudios de primaria son 3 mil 30 que reflejan el 12%, de secundaria se reportan 5 mil 468 con un 12%, para bachillerato son 6 mil 401 que simbolizan el 25%, ya que con una carrera técnica o comercial son 2 mil 275 teniendo un 9%, los que cuentan con una licenciatura son 6 mil 461 y representan el 25%, con un 2% están los 624 de maestría, y con el 1% los 158 de doctorado. Podemos observar que varían mucho las proporciones, aunque la mayoría de la población se sitúa en el nivel de estudios de secundaria, bachillerato y licenciatura con un 71% del total. Llama mucho la atención que los servidores públicos que tienen un posgrado sean apenas el 3%.

Así, conforme a las medidas de tendencia central podemos obtener que, en promedio, la tendencia del nivel de estudios en los servidores públicos municipales del estado de Hidalgo sea por orden de prelación con licenciatura, seguido del bachillerato, secundaria, primaria, carrera técnica, con estudios truncos y finalmente con posgrado, tal como se ilustra a continuación.



Gráfica 8. Tendencia del nivel de estudios en los servidores públicos municipales del estado de Hidalgo, elaboración propia.

Los datos anteriormente expuestos, forman parte del compendio general de las administraciones municipales en cuanto a su estructura orgánica. Sin embargo, profundizaremos ahora en los datos que fueron reportados para este censo por dichas instancias, estrictamente para una de las áreas organizacionales que forman parte del objeto de estudio de esta tesis de doctorado: la planeación municipal.

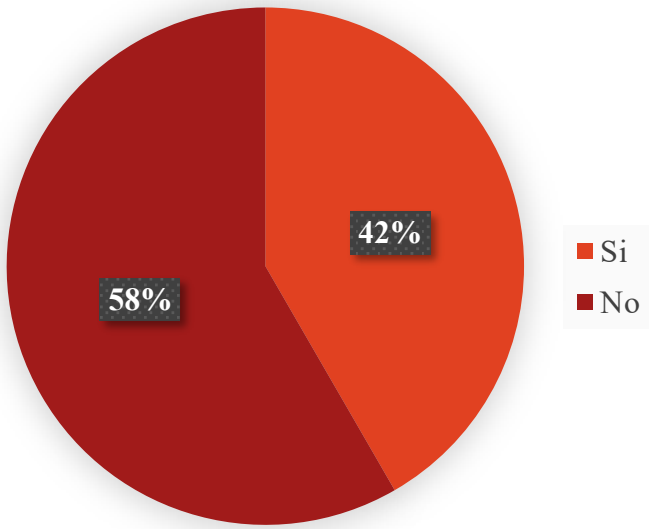
Tabla 9. ***Estructura organizacional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo***

Municipio	Existencia de la UdP	Personas que forman parte de la UdP			Municipio	Existencia de la UdP	Personas que forman parte de la UdP		
		Total	Hombres	Mujeres			Total	Hombres	Mujeres
Acatlán	0	0	0	0	Chapantongo	1	5	3	2
Acaxochitlán	1	4	3	1	Chapulhuacán	0	0	0	0
Actopan	1	2	1	1	Chilcuautla	0	0	0	0
Agua Blanca de Iturbide	1	4	2	2	Eloxochitlán	0	0	0	0
Ajacuba	1	2	1	1	Emiliano Zapata	0	0	0	0
Alfajayucan	1	3	2	1	Epazoyucan	1	1	1	0
Almoloya	0	0	0	0	Francisco I. Madero	0	0	0	0
Apan	1	2	2	0	Huasca de Ocampo	0	0	0	0
El Arenal	0	0	0	0	Huautla	0	0	0	0
Atitalaquia	1	1	1	0	Huazalingo	0	0	0	0
Atlapexco	0	0	0	0	Huehuetla	1	4	2	2
Atotonilco el Grande	0	0	0	0	Huejutla de Reyes	0	0	0	0
Atotonilco de Tula	1	1	0	1	Huichapan	1	4	2	2
Calnali	0	0	0	0	Ixmiquilpan	1	33	26	7
Cardonal	1	1	1	0	Jacala de Ledezma	0	0	0	0
Cuautepec de Hinojosa	0	0	0	0	Jaltocán	1	2	1	1

Municipio	Existencia de la UdP	Personas que forman parte de la UdP		
		Total	Hombres	Mujeres
Juárez Hidalgo	0	0	0	0
Lolotla	0	0	0	0
Metepec	0	0	0	0
San Agustín Metzquititlán	1	2	2	0
Metztitlán	0	0	0	0
Mineral del Chico	0	0	0	0
Mineral del Monte	0	0	0	0
La Misión	0	0	0	0
Mixquiahuala de Juárez	0	0	0	0
Molango de Escamilla	0	0	0	0
Nicolás Flores	1	1	1	0
Nopala de Villagrán	1	1	1	0
Omitlán de Juárez	0	0	0	0
San Felipe Orizatlán	0	0	0	0
Pacula	1	1	1	0
Pachuca de Soto	1	2	2	0
Pisaflores	0	0	0	0
Progreso de Obregón	1	1	1	0
Mineral de la Reforma	1	10	4	6
San Agustín Tlaxiaca	1	6	4	2
San Bartolo Tutotepec	0	0	0	0
San Salvador	0	0	0	0
Santiago de Anaya	0	0	0	0
Santiago Tulantepec	0	0	0	0
Singuilucan	0	0	0	0
Tasquillo	0	0	0	0
Tecozautla	1	1	0	1
Tenango de Doria	0	0	0	0
Tepeapulco	0	0	0	0
Tepehuacán de Guerrero	0	0	0	0
Tepeji del Río de Ocampo	1	5	4	1
Tepetitlán	1	1	1	0
Tetepango	1	0	0	0
Villa de Tezontepec	1	1	1	0
Tezontepec de Aldama	0	0	0	0
Tianguistengo	0	0	0	0
Tizayuca	1	5	3	2
Tlahuelilpan	0	0	0	0
Tlahuiltepa	0	0	0	0
Tlanalapa	0	0	0	0
Tlanchinol	0	0	0	0
Tlaxcoapan	0	0	0	0
Tolcayuca	1	1	1	0
Tula de Allende	1	4	2	2
Tulancingo de Bravo	1	14	8	6
Xochiatipan	0	0	0	0
Xochicoatlán	0	0	0	0
Yahualica	0	0	0	0
Zacualtipán de Ángeles	0	0	0	0
Zapotlán de Juárez	1	2	1	1
Zempoala	1	2	1	1
Zimapán	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021).

Con base en la tabla anterior podemos identificar una contradicción importante respecto a los datos obtenidos en la *Tabla 8*, pues mientras en la estructura organizacional de la administración pública se identifica un número definido de servidores públicos y su nivel de estudios, en el caso de la planeación municipal no existe la misma proporción. Así, lo observamos cuando al momento de analizar si existen o no Unidades de Planeación (UdP) en cada uno de los municipios, los datos arrojan que 1 es si y 0 es no, por lo que la existencia de UdP a nivel municipal en el estado de Hidalgo se mide de la siguiente manera.

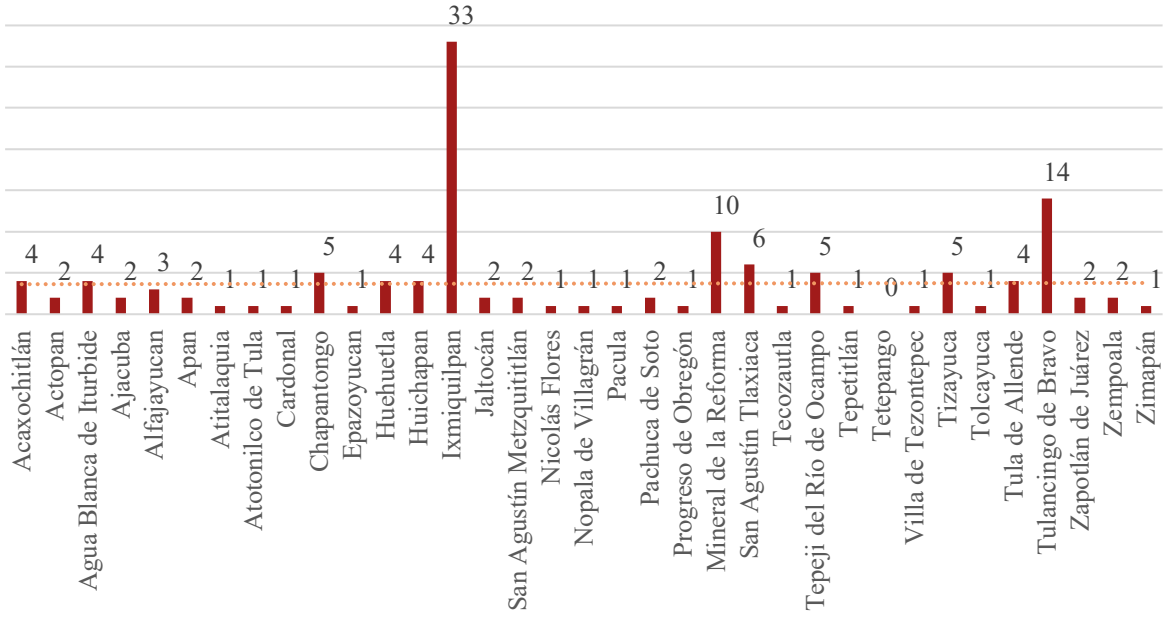


Gráfica 9. Representatividad de las UdP en los municipios del estado de Hidalgo, elaboración propia.

La gráfica anterior ilustra que el 58%, es decir 49 municipios en el estado no tiene o no reportó la existencia de una Unidad de Planeación que realice los trabajos concernientes a este tema de manera específica, razón por la cual cobra más fuerza nuestra hipótesis de que este proceso de planeación y posteriormente planificador se desarrolla conforme a un andamiaje organizacional de ambigüedad, con anarquías organizacionales y sistemas flojamente acoplados. Mientras que el 42%, o sea, 35 municipios de la entidad si tienen o si reportaron la

existencia de UdP. Desde estos resultados podemos comenzar a determinar que una variable en nuestro análisis es que no hay dependencias de planeación municipal.

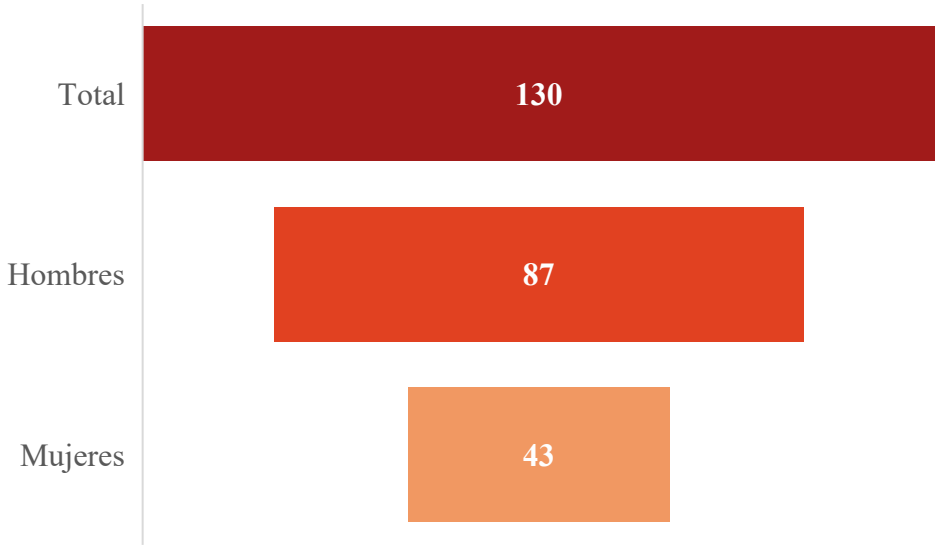
Ahora bien, las instancias municipales y la distribución del personal que hay en las dependencias que si existen o que si fueron reportadas por sus administraciones se comportan de la siguiente manera.



Gráfica 10. Distribución de las UdP y su personal en los municipios del estado de Hidalgo, elaboración propia.

Con la gráfica anterior conocemos que los 35 municipios que tienen dependencias de planeación o que, si fueron reportadas por sus administraciones, son las siguientes: Acaxochitlán, Actopan, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Alfajayucan, Apan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Cardonal, Chapantongo, Epazoyucan, Huehuetla, Huichapan, Ixmiquilpan, Jaltocán, San Agustín Metzquititlán, Nicolás Flores, Nopala de Villagrán, Pacula, Pachuca de Soto, Progreso de Obregón, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Tecozautla, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Villa de Tezontepec, Tizayuca, Tolcayuca, Tula de

Allende, Tulancingo de Bravo, Zapotlán de Juárez, Zempoala y Zimapán. Entretanto que el número total de personas que están adscritas en estas UdP son 130, es decir el 0.5% del total de servidores públicos reportados en la *Tabla 8*. Es una situación que se suma como la segunda variable importante, el personal que opera en las dependencias de planeación municipal. Para completar este análisis de la estructura organizacional de la planeación municipal, ilustramos con la siguiente gráfica la distribución por hombres o mujeres entre los servidores públicos reportados para esta área.



Gráfica 11. Delimitación del personal de las UdP en los municipios del estado de Hidalgo, elaboración propia.

La gráfica anterior registra que son más los hombres presentes en las UdP que las mujeres, con cifras de 87 y 43, respectivamente; es decir que el 67% de los varones está inmerso en actividades de la planeación municipal en el estado, mientras que el 33% corresponde a las mujeres.

Otro componente esencial de la planeación municipal es la evaluación, es en este momento donde también interactúa la sociedad, no solo en la construcción de la agenda o en el

diseño de las políticas públicas como referente para planear, sino también en poder considerar qué tan efectiva está resultando la política de planeación y cómo se ha desarrollado la planificación del PMD. Un componente fundamental es el que el gobierno electrónico y abierto refiere como modelo de gestión de la administración pública municipal, en este caso nos dimos a la tarea de analizar el sitio web oficial de cada uno de los municipios del estado de Hidalgo y una vez en ahí, cerciorarnos si existe un micrositio o apartado específico donde se den a conocer estos componentes que mencionamos de la planeación municipal y a los que la sociedad pueda consultar, o bien, interactuar de primera mano. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 10. ***Municipios con apartado de la PM en su sitio web***

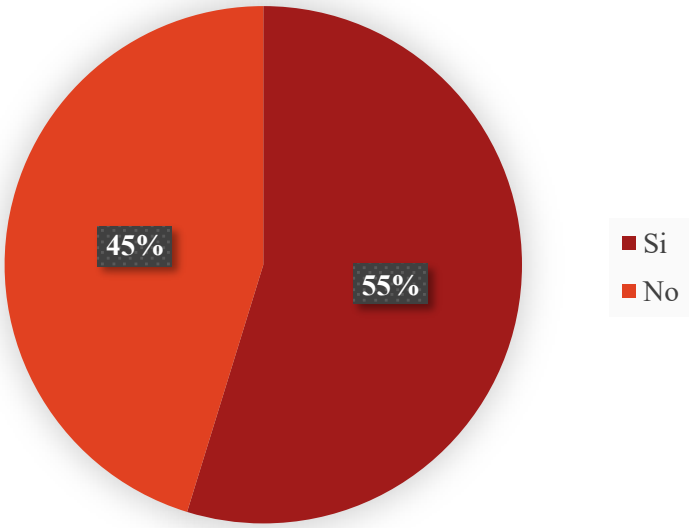
Municipio	Cuenta con apartado específico referente a la PM en su sitio web	Municipio	Cuenta con apartado específico referente a la PM en su sitio web
Acatlán	0	Huasca de Ocampo	1
Acaxochitlán	0	Huautla	1
Actopan	0	Huazalingo	1
Agua Blanca de Iturbide	0	Huehuetla	0
Ajacuba	0	Huejutla de Reyes	1
Alfajayucan	1	Huichapan	1
Almoloya	1	Ixmiquilpan	1
Apan	1	Jacala de Ledezma	0
El Arenal	1	Jaltocán	1
Atitalaquia	0	Juárez Hidalgo	1
Atlapexco	1	Lolotla	1
Atotonilco el Grande	0	Metepec	1
Atotonilco de Tula	0	San Agustín Metzquititlán	1
Calnali	1	Metztitlán	1
Cardonal	1	Mineral del Chico	1
Cuautepec de Hinojosa	1	Mineral del Monte	1
Chapantongo	0	La Misión	0
Chapulhuacán	0	Mixquiahuala de Juárez	1
Chilcuautla	0	Molango de Escamilla	0
Eloxochitlán	0	Nicolás Flores	0
Emiliano Zapata	0	Nopala de Villagrán	0
Epazoyucan	1	Omitlán de Juárez	0
Francisco I. Madero	0	San Felipe Orizatlán	0

Municipio	Cuenta con apartado específico referente a la PM en su sitio web	Municipio	Cuenta con apartado específico referente a la PM en su sitio web
Pacula	1	Villa de Tezontepec	1
Pachuca de Soto	1	Tezontepec de Aldama	0
Pisaflores	1	Tianguistengo	0
Progreso de Obregón	1	Tizayuca	1
Mineral de la Reforma	0	Tlahuelilpan	0
San Agustín Tlaxiaca	1	Tlahuiltepa	0
San Bartolo Tutotepec	1	Tlanalapa	0
San Salvador	1	Tlanchinol	1
Santiago de Anaya	0	Tlaxcoapan	1
Santiago Tulantepec	1	Tolcayuca	1
Singuilucan	1	Tula de Allende	1
Tasquillo	1	Tulancingo de Bravo	1
Tecozautla	0	Xochiatipan	0
Tenango de Doria	1	Xochicoatlán	0
Tepeapulco	1	Yahualica	0
Tepehuacán de Guerrero	0	Zacualtipán de Ángeles	0
Tepeji del Río de Ocampo	1	Zapotlán de Juárez	1
Tepetitlán	0	Zempoala	0
Tetepango	1	Zimapán	0

Fuente: elaboración propia.

Con la tabla anterior se utilizaron los criterios básicos del análisis comparativo, razón por la cual 0 es igual a no y 1 representa el sí. Por lo tanto, al momento de analizar si existe un apartado específico de la planeación municipal (PM) en los sitios web de cada municipio vemos que 46 portales municipales si lo refieren, los cuales son: Alfajayucan, Almoloya, Apan, El Arenal, Atlapexco, Calnali, Cardonal, Cuautepec de Hinojosa, Epazoyucan, Huasca de Ocampo, Huautla, Huazalingo, Huejutla de Reyes, Huichapan, Ixmiquilpan, Jaltocán, Juárez Hidalgo, Lolotla, Metepec, San Agustín Metzquititlán, Metztitlán, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Mixquiahuala de Juárez, Pacula, Pachuca de Soto, Pisaflores, Progreso de Obregón, San Agustín Tlaxiaca, San Bartolo Tutotepec, San Salvador, Santiago Tulantepec, Singuilucan, Tasquillo, Tenango de Doria, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tetepango, Villa de Tezontepec,

Tizayuca, Tlanchinol, Tlaxcoapan, Tolcayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo y Zapotlán de Juárez. Evidentemente los municipios faltantes son los que no cumplen este criterio en nuestro análisis. Esto permite conocer la representatividad e importancia que nuestro objeto de estudio tiene para las instancias municipales mediante una aproximación de lo que sería un gobierno abierto y electrónico, así lo ilustramos en la siguiente gráfica.



Gráfica 12. Representación de los municipios en estado de Hidalgo que disponen de un apartado específico para la PM en sus sitios web, elaboración propia.

Con la gráfica anterior se puede interpretar que el 55% de las instancias municipales hace un esfuerzo por cumplir con el diseño institucional referente a la planeación municipal (PM), aunque esto sea solo de manera deontológica en el estricto sentido de la implementación de esta, con base en el análisis organizacional y las representaciones teóricas de la ambigüedad y por lo tanto de los andamios que se han erigido para su cumplimiento a nivel municipal desde las administraciones públicas.

Hasta este momento, el análisis estadístico aquí desarrollado ha dilucidado cuáles son los referentes sobre los cuales deben basarse los municipios para que a través de sus gobiernos

y administraciones puedan configurar inicialmente un diagnóstico situacional real y apegado a criterios lógicos-racionales y posteriormente considerar analíticamente la importancia y pertinencia en el que habrán de discutir las necesidades y problemáticas que requieren atender a partir del uso y empleo de los datos que ofertan los centros especializados que hemos referido en este apartado. Mismos que pueden coadyuvar para construir una base estadística municipal que dote de certidumbre en la construcción de la agenda pública y de gobierno, con el propósito fundamental de formular el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales inherentes a la planeación del desarrollo en los municipios del estado de Hidalgo.

Por otro lado, podemos también identificar para el propósito de nuestra investigación, cuáles son las variables que necesariamente resultan indiscutibles para la planeación municipal con base en el enfoque de políticas públicas. Con base en los elementos teóricos que le dan sustento y el diseño institucional vigente para nuestro objeto de estudio, es que podemos estimar como una realidad y urgencia de los municipios, una reconfiguración institucional y organizacional de la planeación municipal.

Para que eso sea posible, a continuación, habremos de otorgar más elementos desde un enfoque cuantitativo en el que profundizaremos a partir de un análisis más especializado, como lo es el econométrico, sobre la delimitación de variables que, de acuerdo a nuestra metodología, posibiliten encontrar más hallazgos a nuestra investigación, para que complemente el análisis estadístico ya realizado y que, a la vez, permita sustentar y corroborar nuestras hipótesis.

3. Análisis econométrico de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo

La econometría es una disciplina que ayuda a: “Analizar la realidad a través de modelos estadísticos y matemáticos, que además ayudará a disminuir los sesgos en la predicción para alcanzar los objetivos de los sistemas sociales establecidos” (Castillo y González, 2021, p. 355). Mismo que desglosamos a lo largo de este apartado.

3.1 Método de regresión lineal múltiple

Para comprender lo que este término representa, nos basamos en la referencia que Wooldridge (2020) realiza, al afirmar que es un modelo en el que una variable dependiente "y" es una función lineal de una o más variables independientes "x". De este modo, "y" será la variable de respuesta, mientras que "x" la variable explicativa. Con base en lo anterior, la variable objetivo es identificar las iniciativas del gobierno con respecto a la planeación municipal (*igpm*), es decir, la construcción de políticas públicas en este nivel de gobierno en favor de la planeación como área organizacional responsable de analizar, diagnosticar, programar y presupuestar la resolución de los problemas públicos que afectan a cada localidad. Lo anterior, se advertirá conociendo si esto depende y en qué medida, de la existencia de dependencias de planeación municipal (*dpm*), de cuánto personal tengan dichas dependencias (*ppm*) y del marco reglamentario que actualmente es aplicable por las instancias municipales (*mrpm*), que pueden observarse en la siguiente tabla.

Tabla 11. ***Variables de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo***.

Municipio	igpm	dpm	ppm	mrpm	Municipio	igpm	dpm	ppm	mrpm
Acatlán	0	0	0	1	Eloxochitlán	0	1	2	1
Acaxochitlán	0	1	13	0	Emiliano Zapata	0	0	0	0
Actopan	0	1	4	0	Epazoyucan	0	0	0	0
Agua Blanca de Iturbide	3	1	7	1	Francisco I. Madero	0	0	0	0
Ajacuba	0	0	0	1	Huasca de Ocampo	0	1	1	0
Alfajayucan	0	0	0	1	Huautla	0	1	0	1
Almoloya	0	1	1	0	Huazalingo	0	1	2	0
Apan	0	1	1	0	Huehuetla	0	1	6	0
El Arenal	0	2	15	1	Huejutla de Reyes	0	0	0	0
Atitalaquia	0	1	2	0	Huichapan	0	0	0	0
Atlapexco	0	1	3	1	Ixmiquilpan	0	0	0	0
Atotonilco el Grande	0	0	0	0	Jacala de Ledezma	0	1	1	0
Atotonilco de Tula	0	0	0	0	Jaltocán	0	0	0	0
Calnali	12	0	0	0	Juárez Hidalgo	0	0	0	0
Cardonal	0	0	0	4	Lolotla	0	1	2	1
Cuautepec de Hinojosa	0	0	0	1	Metepec	0	1	2	0
Chapantongo	0	0	0	0	San Agustín Metzquititlán	0	1	2	0
Chapulhuacán	3	1	17	1	Metztitlán	0	0	0	0
Chilcuautla	0	0	0	0	Mineral del Chico	0	0	0	0

Mineral del Monte	0	0	0	0	Tepehuacán de Guerrero	0	1	18	0
La Misión	3	1	6	0	Tepeji del Río de Ocampo	0	1	35	0
Mixquiahuala de Juárez	0	0	0	0	Tepetitlán	63	0	0	1
Molango de Escamilla	0	0	0	1	Tetepango	15	1	1	1
Nicolás Flores	0	1	3	1	Villa de Tezontepec	0	1	1	0
Nopala de Villagrán	0	0	0	1	Tezontepec de Aldama	0	0	0	0
Omitlán de Juárez	0	0	0	0	Tianguistengo	0	1	1	0
San Felipe Orizatlán	0	1	1	1	Tizayuca	0	0	0	1
Pacula	0	1	2	1	Tlahuelilpan	0	0	0	0
Pachuca de Soto	0	1	34	0	Tlahuiltepa	0	1	30	0
Pisaflores	0	1	1	0	Tlanalapa	0	0	0	0
Progreso de Obregón	11	1	5	2	Tlanchinol	0	1	3	0
Mineral de la Reforma	0	1	4	0	Tlaxcoapan	0	0	0	3
San Agustín Tlaxiaca	0	1	7	1	Tolcayuca	0	0	0	0
San Bartolo Tutotepec	6	0	0	2	Tula de Allende	0	0	0	1
San Salvador	0	1	1	0	Tulancingo de Bravo	0	0	0	0
Santiago de Anaya	0	1	3	0	Xochiatipan	6	0	0	1
Santiago Tulantepec	0	0	0	0	Xochicoatlán	0	1	5	0
Singuilucan	0	0	0	1	Yahualica	3	2	3	0
Tasquillo	0	0	0	0	Zacualtipán de Ángeles	0	1	3	1
Tecozautla	0	0	0	0	Zapotlán de Juárez	3	1	2	0
Tenango de Doria	0	0	0	4	Zempoala	0	1	2	2
Tepeapulco	6	0	0	0	Zimapán	0	1	2	1

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021).

3.1.1 Modelo de regresión lineal múltiple

La tabla anterior identifica en los 84 municipios del estado de Hidalgo a la variable *igpm* como "y", mientras que *dpm* será "x1", *ppm* como "x2" y *mrpm* es "x3". Por tanto, la regresión lineal múltiple ayuda a examinar las relaciones lineales entre las variables ya mencionadas, el modelo lineal que se genera permite identificar la influencia de *dpm*, *ppm* y *mrpm* sobre *igpm*. Con el empleo de *EViews*, se incorporó la tabla anterior, para luego presentar el siguiente informe de regresión lineal múltiple:

Tabla 12. ***Regresión lineal múltiple de la planeación municipal en el estado de Hidalgo***.

Dependent Variable: IGPM
Method: Least Squares
Sample: 1 84
Included observations: 84

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPM	-0.837939	1.645288	-0.509297	0.6119
PPM	-0.017696	0.132284	-0.133773	0.8939
MRPM	0.940996	0.978995	0.961186	0.3394
C	1.617170	1.241518	1.302575	0.1965

R-squared	0.018111	Mean dependent var	1.595238
Adjusted R-squared	-0.018710	S.D. dependent var	7.279479
S.E. of regression	7.347263	Akaike info criterion	6.872981
Sum squared resid	4318.582	Schwarz criterion	6.988734
Log likelihood	-284.6652	Hannan-Quinn criter.	6.919513
F-statistic	0.491867	Durbin-Watson stat	1.637608
Prob(F-statistic)	0.688925		

Fuente: elaboración propia.

Para ayudar a comprender de mejor manera la *Tabla 12*, se muestran también la construcción de la ecuación de regresión lineal múltiple:

Estimation Equation:
==========
IGPM = C(1)*DPM + C(2)*PPM + C(3)*MRPM + C(4)

Substituted Coefficients:
==========
IGPM = -0.837939335217*DPM - 0.0176960384446*PPM + 0.940996002614*MRPM + 1.61717014768

El conjunto de los datos que se muestran, utiliza el método de mínimos cuadrados ordinarios, en el que las iniciativas gubernamentales de la planeación municipal (*igpm*) se dan

en función de una constante que es -0.837939335217, que multiplica a los valores que va tomando, en este caso las dependencias de planeación municipal (*dpm*), menos otra constante que es 0.0176960384446, multiplicada por el personal de planeación municipal (*ppm*), sumado a la constante 0.940996002614, multiplicada por el marco reglamentario de la planeación municipal (*mrpm*) y el término error que es 1.61717014768. Esto mismo se ilustra en la segunda columna que se denomina *Coefficient* de la *Tabla 12.*

3.2 Matriz de correlación

Para conocer el coeficiente de correlación entre cada variable y la influencia que tienen entre cada una de ellas, la matriz de correlación demuestra lo siguiente:

Tabla 13. ***Matriz de correlación de la planeación municipal en el estado de Hidalgo***.

	IGPM	DPM	PPM	MRPM
IGPM	1.000000	-0.079058	-0.055752	0.113841
DPM	-0.079058	1.000000	0.446808	-0.079548
PPM	-0.055752	0.446808	1.000000	-0.102121
MRPM	0.113841	-0.079548	-0.102121	1.000000

Fuente: elaboración propia.

Con la matriz de correlación se distingue que las variables con mayor incidencia se dan entre *dpm* y *ppm*, con un 44%, lo que quiere decir que es necesario que al existir dependencias de planeación se cuente con el personal suficiente para las mismas y ello impacte en la elaboración de políticas públicas en la planeación municipal, o lo que es lo mismo, *igpm*.

Mientras que la relación entre *mrpm* como variable independiente y las *igpm* que es la variable dependiente es del 11%, lo que demuestra que al adecuarse el diseño institucional o al

formularse una normatividad que se adapte y aplique a la planeación municipal, están pueden redituar en la hechura de políticas públicas. Entretanto que, para el resto de las variables, la relación se encuentra presente a la inversa, esto es porque se obtienen números negativos.

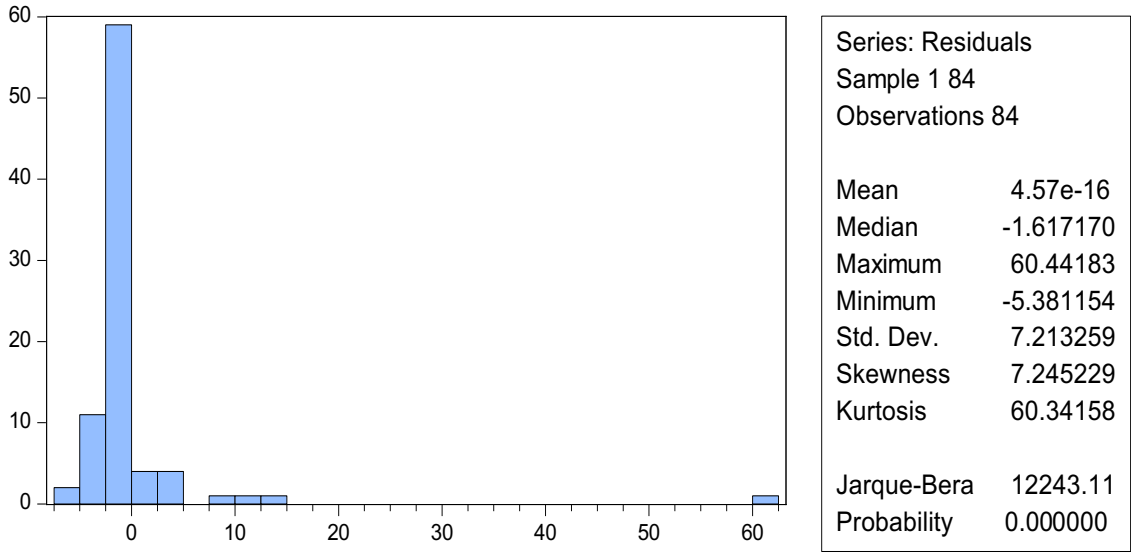
Por lo demás, se interpreta que las variables independientes *dpm* y *ppm* no están muy relacionadas con las *igpm*, esto es resultado de la no participación en la elaboración de políticas públicas del personal en las dependencias que supuestamente son las especializadas en el tema, sino que, en el mejor de los casos, les compete implementarlas, sucumbiendo en la discrecionalidad de esta tarea a "unos cuantos", que pueden ser quienes integran el ayuntamiento o actores externos.

Esto a su vez repercute en la poca vinculación que existe entre gobierno y administración pública. Finalmente, salvo la *dpm* y *ppm*, *mrpm* no tiene fuerte correlación con las demás variables independientes.

3.3 Coeficiente de correlación y multicolinealidad

A decir de Vargas (2021): "La colinealidad es la relación de dependencia lineal fuerte entre dos variables explicativas en una regresión múltiple" (p. 4). Mientras que: "La multicolinealidad es la relación de dependencia lineal fuerte entre más de dos variables explicativas en una regresión múltiple" (Vargas, 2021, p. 5).

Con base en la presente investigación, obtenemos desde la serie residuos en *EViews* la siguiente gráfica que ilustra las definiciones antes mencionadas:



Gráfica 13. Correlación de colinealidad y multicolinealidad de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables, elaboración propia.

Retomando la *Tabla 12* se muestra el *R-squared* que es de 1.8% y el *Adjusted R-squared* es negativo y también de 1.8%, es decir que influye a la inversa. Ambos determinan qué tanto inciden las variables explicativas sobre la variable de respuesta. Para conocer el tema de uniformidad, la medida de *Durbin-Watson* ideal debe estar cercana a 2 y en este caso el modelo muestra un resultado de 1.63, lo que permite considerarlo significativamente

3.4 Prueba de hipótesis "T" y "F"

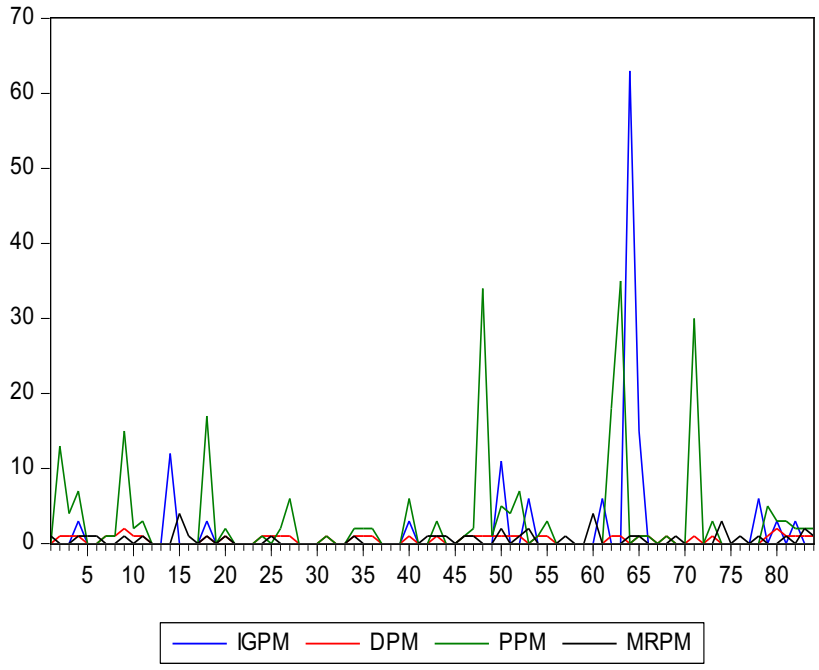
Las pruebas de significancia abonan al respecto, ya que la prueba "T" determina qué tan importante o significativa es *igpm* con cada una de las variables independientes. Se puede comprobar que la columna de *t-Statistic* de la *Tabla 4* considera el valor calculado para *dpm* de -50%, para *ppm* es de -13% y en relación a *mrpm* es de 96%, lo que se interpreta para esta última, como ampliamente significativa. Al momento de comparar cada uno de estos elementos con *p-valor*, que es la quinta columna de la misma tabla, se puede identificar que *dpm* es de

0.61, *ppm* de 0.89 y *mrpm* de 0.33, lo que en consecuencia es mayor a 0.05, haciendo que cada variable tenga una significancia individual para explicar a *igpm*, motivo por el cual no se rechaza Ho.

En otro orden de ideas, la prueba "F" o de Fisher favorece el detectar la significancia global entre *igpm* y *dpm*, *ppm* y *mrpm*, que en este caso tiene un valor calculado de 0.49 y al contrastarse con *p-valor* el resultado es de 0.68, que, en suma, determina que los parámetros considerados se asocian por igual, o sea, tienen significancia global y no se rechaza Ho.

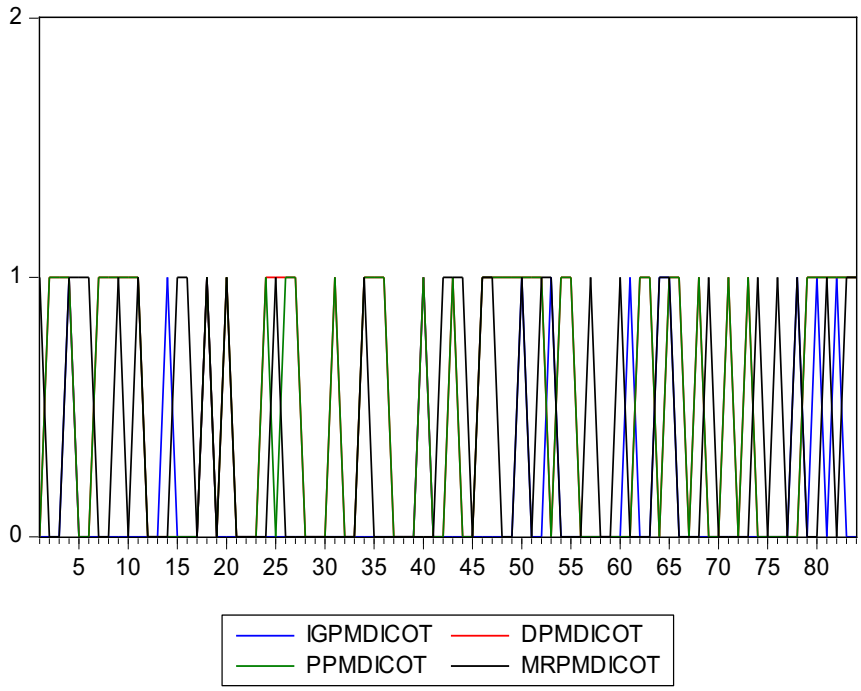
3.5 Gráficas

La gráfica de los datos reales de la variable dependiente que se muestra a continuación, representa la regresión lineal.



Gráfica 14. Representación lineal de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables, elaboración propia.

Sin embargo, en la línea correspondiente a *igpm* se distingue un dato que se eleva muy por encima de los demás y corresponde a Tepetitlán, como se puede ver en la *Tabla 11*. Empero, se resuelve suprimiendo ese dato para que se unifique la gráfica. Mismo caso se presenta en la línea de color verde con *ppm*, sobre todo con los datos de Pachuca de Soto, Tepeji del Río de Ocampo y Tlahuiltepa, que tienen más personal encargado de la planeación municipal. En todos los casos, convirtiendo los datos a variables dicotómicas para ajustar la representación gráfica, esta queda de la siguiente manera:



Gráfica 15. Representación lineal corregida de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables, elaboración propia.

En suma, se puede reconocer que la regresión lineal en la simulación es la adecuada para representar mediante este modelo las diferentes variables a demostrar y explicar.

3.6 Corrección de errores al modelo

Considerando que el objeto de estudio en este trabajo de posgrado es la planeación municipal del desarrollo, el modelo antes expuesto en este análisis cuantitativo representa variables dicotómicas y datos en pánel, de modo que los errores detectados son solventados conforme a lo que será la detección de homocedasticidad, multicolinealidad y autocorrelación del análisis econométrico que hemos realizado.

3.6.1 Homocedasticidad

Para detectar la existencia de homocedasticidad y con ello la distribución de la varianza sobre la media, se implementó la prueba de *White*, en la que dos de las tres probabilidades son mucho mayores a 0.05, con lo cual concluimos que se cumple el supuesto de homocedasticidad y no hay heterocedasticidad, así lo demuestra la siguiente tabla.

Tabla 14. ***Prueba de White***

Heteroskedasticity Test: White			
F-statistic	0.518912	Prob. F(9,74)	0.8564
Obs*R-squared	4.986604	Prob. Chi-Square(9)	0.8355
Scaled explained SS	134.2009	Prob. Chi-Square(9)	0.0000

Test Equation:
Dependent Variable: RESID^2
Method: Least Squares
Sample: 1 84
Included observations: 84

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	21.19122	77.88276	0.272091	0.7863
DPM^2	6.915744	291.7340	0.023706	0.9812
DPM*PPM	11.19280	55.14921	0.202955	0.8397

DPM*MRPM	-180.9832	194.5310	-0.930357	0.3552
DPM	-36.03476	378.8291	-0.095121	0.9245
PPM^2	0.014519	1.060817	0.013687	0.9891
PPM*MRPM	-1.744390	31.78319	-0.054884	0.9564
PPM	-11.46296	68.67766	-0.166910	0.8679
MRPM^2	-86.27228	47.84460	-1.803177	0.0754
MRPM	330.8938	172.5531	1.917635	0.0590

R-squared	0.059364	Mean dependent var	51.41169
Adjusted R-squared	-0.055037	S.D. dependent var	398.4208
S.E. of regression	409.2380	Akaike info criterion	14.97781
Sum squared resid	12393204	Schwarz criterion	15.26720
Log likelihood	-619.0682	Hannan-Quinn criter.	15.09414
F-statistic	0.518912	Durbin-Watson stat	1.904448
Prob(F-statistic)	0.856414		

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, de no haberse obtenido estos resultados homocedásticos, la regresión estándar por el método de *Errores Estándar Robustos de White*, hubieran proporcionado valores significativos y así corregir la heterocedasticidad que tuvieran lugar, tal como se comprueba en la siguiente tabla.

Tabla 15. ***Corrección de la heterocedasticidad***

Dependent Variable: IGPM
Method: Least Squares
Sample: 1 84
Included observations: 84
White-Hinkley (HC1) heteroskedasticity consistent standard errors and covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPM	-0.837939	1.416777	-0.591441	0.5559
PPM	-0.017696	0.024581	-0.719916	0.4737
MRPM	0.940996	0.778487	1.208750	0.2303
C	1.617170	1.240059	1.304107	0.1959

R-squared	0.018111	Mean dependent var	1.595238
Adjusted R-squared	-0.018710	S.D. dependent var	7.279479
S.E. of regression	7.347263	Akaike info criterion	6.872981
Sum squared resid	4318.582	Schwarz criterion	6.988734
Log likelihood	-284.6652	Hannan-Quinn criter.	6.919513
F-statistic	0.491867	Durbin-Watson stat	1.637608
Prob(F-statistic)	0.688925	Wald F-statistic	0.771592
Prob(Wald F-statistic)	0.513273		

Fuente: elaboración propia.

Esto viene dado en función del Método de Cuadrados Ordinarios comprobando que el modelo es el adecuado y que las variables consideradas representan valores significativos al momento de realizar el análisis econométrico conforme a la planeación municipal del desarrollo.

3.6.2 Multicolinealidad

Para comprobar este aspecto y corregir errores según fuera el caso, se aplicaron las siguientes técnicas de detección:

a) Coeficientes de correlación

Debía demostrarse que entre las variables independientes los coeficientes fueran mayores a 0.8 para demostrar una correlación seria, situación que no es compatible pues se advierte que en la *Tabla 13* los datos de *dpm* con *ppm* y *mrpm* son de 0.4 y -0.07, respectivamente; y de *ppm* con *mrpm* es de -0.10. Lo que demuestra está por debajo del límite referido.

b) Regresión auxiliar

Se corrió una regresión que tomó a *mrpm* que es una variable independiente, para considerarla en este enfoque como una variable dependiente y el resto de las variables independientes que son *dpm* y *ppm*, obteniendo el resultado que se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 16. ***Regresión auxiliar***

Dependent Variable: MRPM
Method: Least Squares
Sample: 1 84
Included observations: 84

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPM	-0.064053	0.186596	-0.343272	0.7323
PPM	-0.010088	0.014972	-0.673789	0.5024
C	0.564055	0.126201	4.469500	0.0000

R-squared	0.011866	Mean dependent var	0.500000
Adjusted R-squared	-0.012532	S.D. dependent var	0.828702
S.E. of regression	0.833879	Akaike info criterion	2.509603
Sum squared resid	56.32363	Schwarz criterion	2.596418
Log likelihood	-102.4033	Hannan-Quinn criter.	2.544502
F-statistic	0.486351	Durbin-Watson stat	2.245286
Prob(F-statistic)	0.616650		

Fuente: elaboración propia.

Al calcular el coeficiente de determinación Ri2, es de 0.011, el estadístico F calculado es de 0.48 y el valor crítico es de 0.61, por lo tanto, no excede el primero al segundo garantizando que no sea colineal con las demás variables.

c) Regla de Klein

Se detectó en este modelo que la multicolinealidad no es un problema, ya que el coeficiente de determinación Ri2 de la anterior regresión auxiliar detectado en la *Tabla 16*, es igual a 0.011 y no es mayor al coeficiente de determinación R2 de la regresión original en la *Tabla 12*, de 0.018.

En conclusión, aplicadas las tres técnicas arriba explicadas, no hay necesidad de corregir multicolinealidad.

3.7 Autocorrelación

Coincidimos con Vargas (2021) que menciona: "La función de autocorrelación se define como la correlación cruzada de la señal consigo misma". Para esta investigación, el modelo arroja los siguientes resultados una vez aplicado el contraste de *Godfrey-Breusch*. Para comprobar este supuesto, tenemos la siguiente tabla.

Tabla 17. ***Método para determinar la autocorrelación***

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:			
F-statistic	1.443886	Prob. F(2,78)	0.2422
Obs*R-squared	2.998881	Prob. Chi-Square(2)	0.2233

Test Equation:
Dependent Variable: RESID
Method: Least Squares
Sample: 1 84
Included observations: 84
Presample missing value lagged residuals set to zero.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPM	-0.461747	1.673373	-0.275938	0.7833
PPM	0.016006	0.132352	0.120939	0.9041
MRPM	-0.245602	0.985251	-0.249279	0.8038
C	0.314374	1.249681	0.251563	0.8020
RESID(-1)	0.196621	0.115790	1.698081	0.0935
RESID(-2)	-0.039933	0.114057	-0.350115	0.7272

R-squared	0.035701	Mean dependent var	4.57E-16
Adjusted R-squared	-0.026113	S.D. dependent var	7.213259
S.E. of regression	7.306832	Akaike info criterion	6.884246
Sum squared resid	4164.404	Schwarz criterion	7.057876
Log likelihood	-283.1383	Hannan-Quinn criter.	6.954044
F-statistic	0.577554	Durbin-Watson stat	2.004094
Prob(F-statistic)	0.717007		

Fuente: elaboración propia.

La anterior tabla muestra que la probabilidad es en ambos mayor a 0.05, por lo cual se acepta la hipótesis nula, por lo tanto, no hay autocorrelación.

Sin embargo, de no haberse presentado este resultado y sobre el mismo aplicar una corrección, que sería incluyendo la misma variable rezagada un periodo, con el modelo AR (1), obtendríamos un resultado *Durbin-Watson* de 1.98, mucho más cercano a 2 como se identifica a continuación.

Tabla 18. ***Corrección de la autocorrelación***

Dependent Variable: IGPM
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Sample: 1 84
Included observations: 84
Convergence achieved after 5 iterations
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DPM	-0.965175	5.020583	-0.192244	0.8481
PPM	-0.119532	0.354670	-0.337023	0.7370
MRPM	0.716753	1.576647	0.454606	0.6507
C	2.088723	4.229502	0.493846	0.6228
AR(1)	0.224051	0.514395	0.435562	0.6644
SIGMASQ	49.28079	7.814956	6.305958	0.0000

R-squared	0.058808	Mean dependent var	1.595238
Adjusted R-squared	-0.001525	S.D. dependent var	7.279479
S.E. of regression	7.285027	Akaike info criterion	6.878882
Sum squared resid	4139.586	Schwarz criterion	7.052511
Log likelihood	-282.9130	Hannan-Quinn criter.	6.948679
F-statistic	0.974728	Durbin-Watson stat	1.982869
Prob(F-statistic)	0.438591		

Inverted AR Roots	.22

Fuente: elaboración propia.

3.8 Series de tiempo

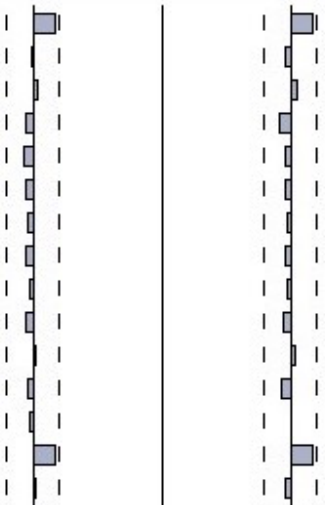
En primer lugar, se necesita detectar la estacionariedad, para ello aplicamos la regla de *Granger* y *Newbold* (como se citó en Vargas, 2021, p. 3) que consiste en revisar el resultado de R2 y compararlo con el estadístico de *Durbin-Watson*, que en este caso conforme lo señala la *Tabla 12*, es de 0.018111 vs 1.637608, respectivamente, se determina que no existen anomalías en la regresión y no puede asumirse que es espuria.

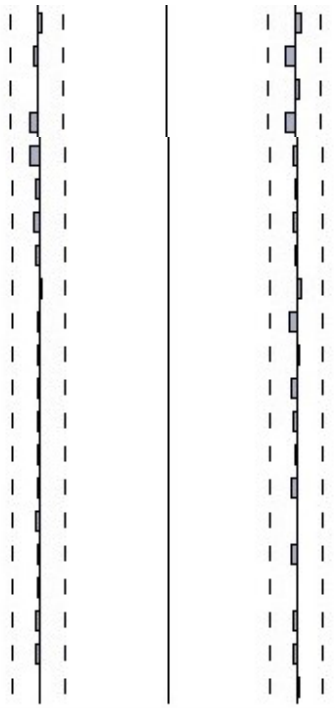
En ese sentido aplicamos las pruebas de estacionariedad, comenzando con el análisis gráfico del modelo, para ello la *Gráfica 14* que es a niveles, demuestra que no todos los valores giran alrededor de cero, por lo tanto, al no ser la representación gráfica muy clara a modo de un electrocardiograma, la serie de momento no garantiza ser estacionaria.

Posteriormente, la prueba que se aplica es la de la Función de Autocorrelación (FAC) y el correlograma, en la que a decir de Vargas (2021) la línea vertical del diagrama que representa a cero, debe tener los valores muy cerca, sin importar si son positivos o negativos, en la siguiente tabla son ilustrados los de esta investigación.

Tabla 19. ***Correlograma***

Sample: 1 84
Included observations: 84

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1	0.180	0.180	2.8234	0.093
		2	-0.007	-0.041	2.8280	0.243
		3	0.046	0.057	3.0201	0.389
		4	-0.063	-0.085	3.3767	0.497
		5	-0.068	-0.039	3.8025	0.578
		6	-0.051	-0.040	4.0426	0.671
		7	-0.042	-0.022	4.2072	0.756
		8	-0.051	-0.043	4.4573	0.814
		9	-0.032	-0.020	4.5535	0.871
		10	-0.057	-0.059	4.8743	0.899
		11	0.018	0.036	4.9069	0.936
		12	-0.043	-0.069	5.0919	0.955
		13	-0.017	0.002	5.1226	0.972
		14	0.186	0.177	8.7081	0.849
		15	0.032	-0.040	8.8120	0.887



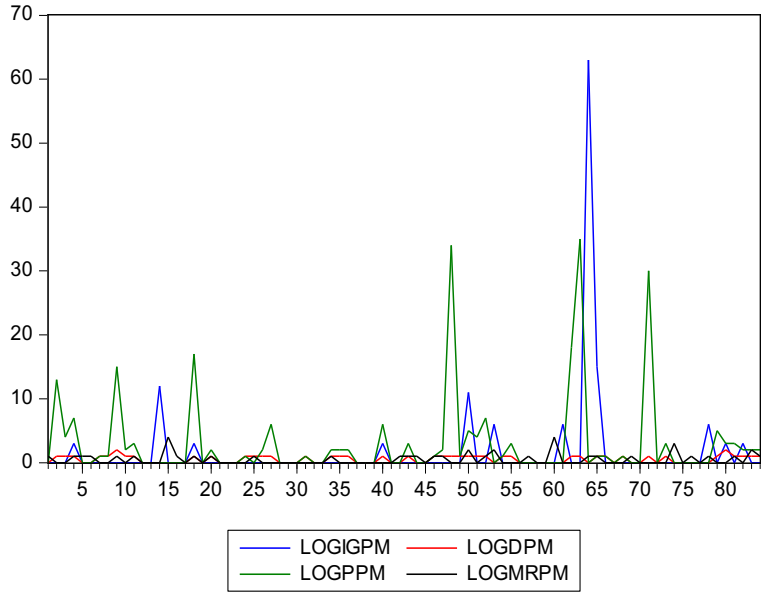
16	0.046	0.055	9.0359	0.912
17	-0.024	-0.079	9.0963	0.937
18	0.003	0.045	9.0974	0.957
19	-0.061	-0.072	9.5113	0.964
20	-0.068	-0.026	10.035	0.968
21	-0.017	-0.000	10.068	0.978
22	-0.034	-0.021	10.205	0.984
23	-0.021	-0.008	10.257	0.990
24	0.030	0.048	10.365	0.993
25	-0.009	-0.052	10.374	0.996
26	-0.010	0.023	10.388	0.997
27	-0.015	-0.039	10.417	0.998
28	-0.002	-0.018	10.417	0.999
29	-0.004	-0.011	10.419	0.999
30	-0.012	-0.038	10.439	1.000
31	-0.022	0.005	10.502	1.000
32	-0.006	-0.033	10.507	1.000
33	-0.016	0.013	10.543	1.000
34	-0.026	-0.020	10.641	1.000
35	-0.027	-0.027	10.746	1.000
36	0.004	0.022	10.749	1.000

Fuente: elaboración propia.

La anterior tabla ejemplifica que salvo los valores 1 y 14, el resto de los valores de la FAC se sitúa muy cerca de la línea vertical que representa a cero. Por lo que en general la serie es estacionaria.

Sin embargo, al aplicar la prueba de *Box* y *Pierce* conforme al estadístico Q que se demuestra en la penúltima columna del lado derecho de la *Tabla 12*, con un rezago del valor 36 es cercano a 10.749 que, al compararlo con la última columna de la misma tabla, muestra que la probabilidad no es menor a 0.05 para rechazar la hipótesis nula.

Considerando estos factores, retomamos las pruebas de estacionariedad ahora convirtiendo los valores a logaritmos. Empero, el comportamiento es similar como se muestra en el siguiente análisis gráfico.



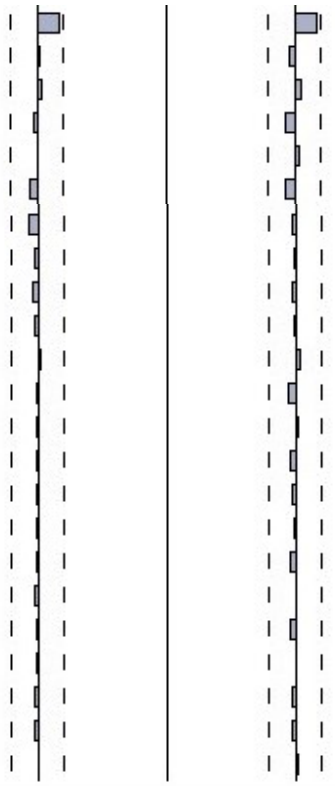
Gráfica 16. Representación lineal de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables en logaritmos, elaboración propia.

Por cuanto a la FAC y el correlograma se refiere, los resultados son los mismos, tal como se puede comprobar en la siguiente tabla.

Tabla 20. ***Correlograma con logaritmos***

Sample: 1 84
Included observations: 84

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1	0.180	0.180	2.8234	0.093
		2	-0.007	-0.041	2.8280	0.243
		3	0.046	0.057	3.0201	0.389
		4	-0.063	-0.085	3.3767	0.497
		5	-0.068	-0.039	3.8025	0.578
		6	-0.051	-0.040	4.0426	0.671
		7	-0.042	-0.022	4.2072	0.756
		8	-0.051	-0.043	4.4573	0.814
		9	-0.032	-0.020	4.5535	0.871
		10	-0.057	-0.059	4.8743	0.899
		11	0.018	0.036	4.9069	0.936
		12	-0.043	-0.069	5.0919	0.955
		13	-0.017	0.002	5.1226	0.972



14	0.186	0.177	8.7081	0.849
15	0.032	-0.040	8.8120	0.887
16	0.046	0.055	9.0359	0.912
17	-0.024	-0.079	9.0963	0.937
18	0.003	0.045	9.0974	0.957
19	-0.061	-0.072	9.5113	0.964
20	-0.068	-0.026	10.035	0.968
21	-0.017	-0.000	10.068	0.978
22	-0.034	-0.021	10.205	0.984
23	-0.021	-0.008	10.257	0.990
24	0.030	0.048	10.365	0.993
25	-0.009	-0.052	10.374	0.996
26	-0.010	0.023	10.388	0.997
27	-0.015	-0.039	10.417	0.998
28	-0.002	-0.018	10.417	0.999
29	-0.004	-0.011	10.419	0.999
30	-0.012	-0.038	10.439	1.000
31	-0.022	0.005	10.502	1.000
32	-0.006	-0.033	10.507	1.000
33	-0.016	0.013	10.543	1.000
34	-0.026	-0.020	10.641	1.000
35	-0.027	-0.027	10.746	1.000
36	0.004	0.022	10.749	1.000

Fuente: elaboración propia.

Ante la encrucijada a la que nos encontramos en este momento, tenemos que corregir la estacionariedad apelando a las primeras diferencias, la transformación que en *EViews* se suscitó la demostramos enseguida.

Tabla 21. ***Logaritmos y diferencias***

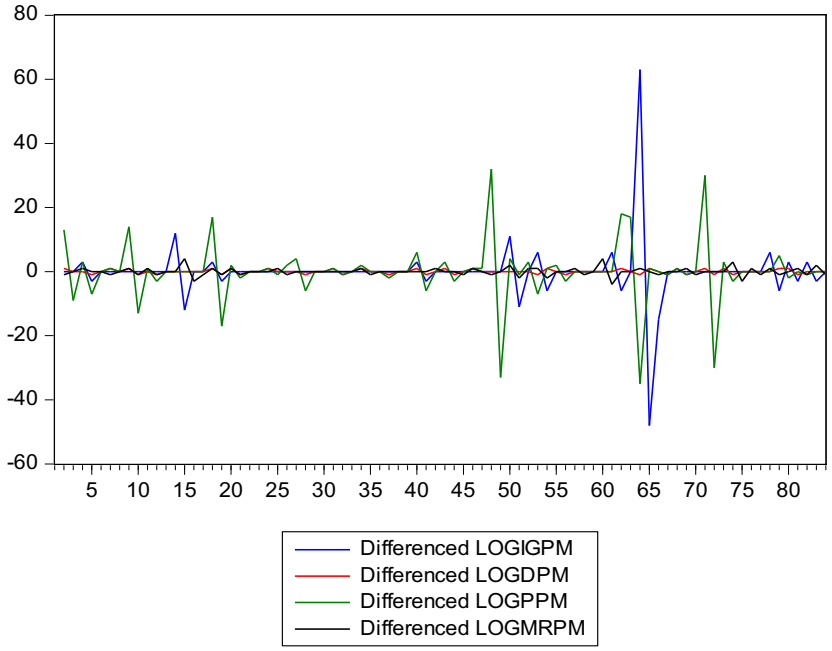
Dependent Variable: LOGDIFIGPM
Method: Least Squares
Sample (adjusted): 2 84
Included observations: 83 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOGDIFDPM	-1.230929	1.728587	-0.712101	0.4785
LOGDIFPPM	-0.259103	0.122765	-2.110565	0.0380
LOGDIFMRPM	0.542732	0.813547	0.667119	0.5066

C	0.021074	1.001591	0.021040	0.9833
R-squared	0.103439	Mean dependent var		0.000000
Adjusted R-squared	0.069392	S.D. dependent var		9.457221
S.E. of regression	9.123193	Akaike info criterion		7.306510
Sum squared resid	6575.380	Schwarz criterion		7.423080
Log likelihood	-299.2202	Hannan-Quinn criter.		7.353341
F-statistic	3.038150	Durbin-Watson stat		2.713884
Prob(F-statistic)	0.033867			

Fuente: elaboración propia.

Se pretende que nuestra serie de tiempo al ser no estacionaria, con sus primeras diferencias se convierta en estacionaria, la siguiente gráfica también lo demuestra.



Gráfica 17. La planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo y sus variables en sus primeras diferencias, elaboración propia.

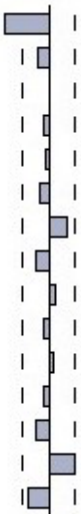
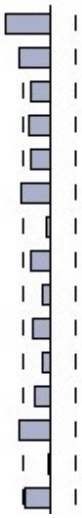
La gráfica anterior muestra de manera más tangible que la regresión ya no es tan espuria y que la estacionariedad es en tendencia estocástica, esto es que la serie de tiempo no es predecible pues tiende a variar en ciertas circunstancias, aun así, se sitúa alrededor de cero y se asemeja a un electrocardiograma, sin importar que los datos sean panel.

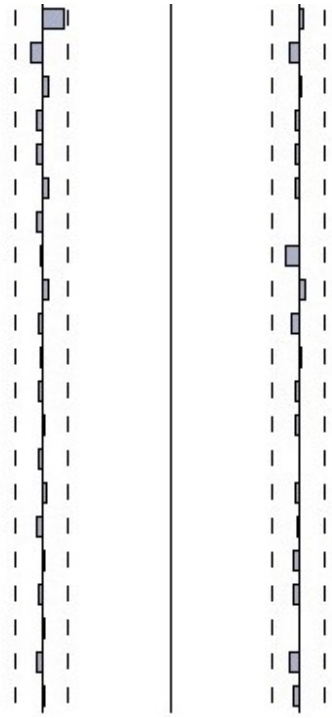
Esto se comprueba además con la regla de *Granger* y *Newbold*, con un resultado de R2 igual a 0.103439 y si se compara con el estadístico de *Durbin-Watson* que es cercano a 2.713884, con lo que podemos concluir que la regresión es correcta y deja de presentar anomalías.

Finalmente, la FAC y el correlograma muestran una mejoría, aunado a que la prueba de *Box* y *Pierce* sigue manteniendo en el estadístico Q de la penúltima columna de la *Tabla 22* que se puede observar a continuación, un rezago del valor 36 es cercano a 32.149, pero que comparado a la probabilidad de la última columna no es menor a 0.05, pero el resto de los valores de chica columna muestran en diferentes momentos resultados menores a 0.05. En suma, si comparamos la *Tabla 22* con las *Tablas 20 y 19*, se comporta mucho mejor.

Tabla 22. ***Correlograma con primeras diferencias***

Sample: 1 84
Included observations: 83

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1	-0.359	-0.359	11.086	0.001
		2	-0.087	-0.248	11.744	0.003
		3	0.002	-0.154	11.745	0.008
		4	-0.044	-0.158	11.916	0.018
		5	-0.019	-0.151	11.950	0.035
		6	-0.069	-0.225	12.383	0.054
		7	0.146	-0.029	14.371	0.045
		8	-0.103	-0.142	15.363	0.052
		9	0.054	-0.061	15.636	0.075
		10	-0.046	-0.129	15.836	0.104
		11	0.039	-0.059	15.988	0.142
		12	-0.037	-0.111	16.123	0.186
		13	-0.105	-0.244	17.236	0.189
		14	0.216	-0.009	22.023	0.078
		15	-0.163	-0.191	24.775	0.053



16	0.176	0.044	28.049	0.031
17	-0.097	-0.074	29.060	0.034
18	0.049	0.027	29.325	0.045
19	-0.048	-0.031	29.579	0.057
20	-0.043	-0.029	29.783	0.073
21	0.057	-0.030	30.158	0.089
22	-0.037	0.011	30.316	0.111
23	-0.012	-0.105	30.332	0.140
24	0.058	0.062	30.738	0.161
25	-0.024	-0.056	30.806	0.196
26	-0.004	0.028	30.808	0.236
27	-0.028	-0.030	30.904	0.275
28	0.025	-0.029	30.982	0.318
29	-0.017	0.016	31.020	0.364
30	0.041	-0.016	31.239	0.404
31	-0.038	-0.008	31.431	0.445
32	0.030	-0.036	31.556	0.489
33	-0.027	-0.041	31.661	0.534
34	0.030	0.010	31.794	0.576
35	-0.046	-0.075	32.103	0.609
36	0.018	-0.034	32.149	0.652

Fuente: elaboración propia.

3.9 Metodología Box-Jenkins

Coincidimos Esta metodología es también conocida como ARIMA donde el objetivo consiste en: “Identificar y estimar un modelo estadístico que se interprete como generador de los datos muestrales (…) debe suponerse que sus características sean constantes a través del tiempo y, en particular, en periodos futuros” (Vargas, 2021, p. 6). Hasta este momento ya hemos realizado las pruebas para demostrar que la serie es estacionaria, por lo que toca turno de especificar el modelo autorregresivo AR(P), tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 23. ***Modelo Autorregresivo AR(P)***

Dependent Variable: IGPM
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Sample: 1 84
Included observations: 84

Convergence achieved after 4 iterations
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.587826	3.302591	0.480782	0.6320
AR(1)	0.163922	0.236615	0.692781	0.4904
SIGMASQ	50.92122	5.013058	10.15772	0.0000

R-squared	0.027478	Mean dependent var	1.595238
Adjusted R-squared	0.003465	S.D. dependent var	7.279479
S.E. of regression	7.266856	Akaike info criterion	6.839910
Sum squared resid	4277.383	Schwarz criterion	6.926725
Log likelihood	-284.2762	Hannan-Quinn criter.	6.874809
F-statistic	1.144306	Durbin-Watson stat	1.971386
Prob(F-statistic)	0.323538		

Inverted AR Roots	.16

Fuente: elaboración propia.

Teniendo por su parte, los siguientes resultados de correlación de residuos, los cuales permiten observar el comportamiento del modelo de autoregresión, donde este paso de la metodología, corrobora que la media y la varianza son constantes en el tiempo (Vargas, 2021), tal como lo vemos en la siguiente tabla.

Tabla 24. ***Correlación de residuos AR(P)***

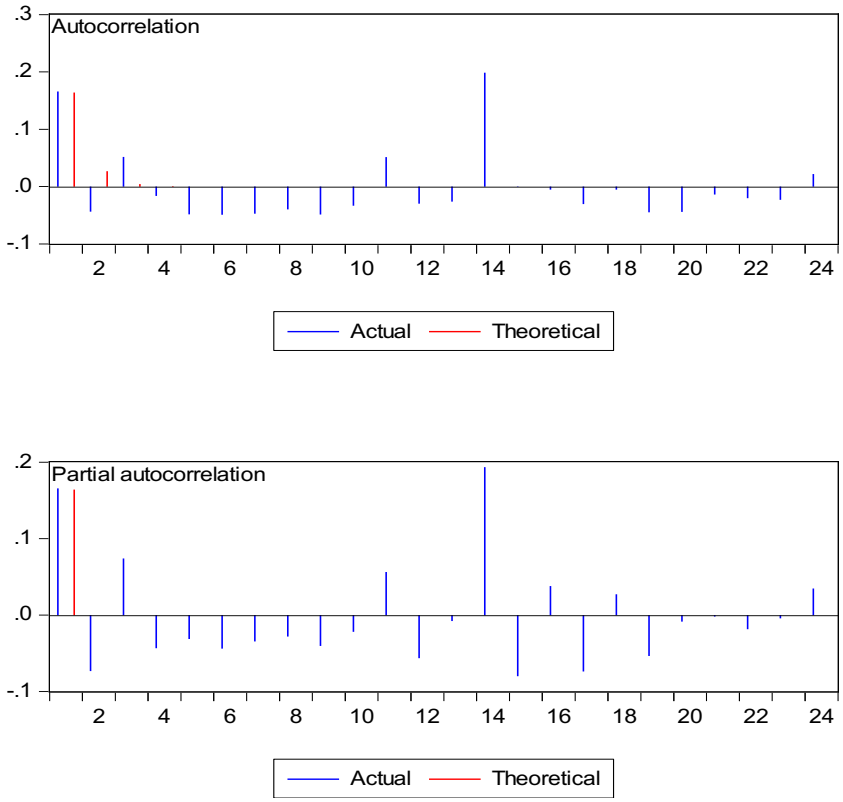
Sample: 1 84
Included observations: 84

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
. | . |	. | . |	1	-0.012	-0.012	0.0120	0.913
. | . |	. | . |	2	-0.010	-0.010	0.0212	0.989
. | . |	. | . |	3	-0.009	-0.009	0.0288	0.999
. | . |	. | . |	4	-0.015	-0.015	0.0487	1.000
. | . |	. | . |	5	-0.015	-0.016	0.0693	1.000
. | . |	. | . |	6	-0.015	-0.016	0.0907	1.000
. | . |	. | . |	7	-0.015	-0.016	0.1126	1.000
. | . |	. | . |	8	-0.015	-0.017	0.1353	1.000

.|.	|	.|.	|	9	-0.016	-0.017	0.1587	1.000
.|.	|	.|.	|	10	-0.015	-0.017	0.1802	1.000
.|.	|	.|.	|	11	-0.010	-0.013	0.1911	1.000
.|.	|	.|.	|	12	-0.016	-0.018	0.2170	1.000
.|.	|	.|.	|	13	-0.014	-0.017	0.2373	1.000
.|.	|	.|.	|	14	0.014	0.011	0.2567	1.000
.|.	|	.|.	|	15	-0.015	-0.018	0.2810	1.000
.|.	|	.|.	|	16	-0.016	-0.019	0.3083	1.000
.|.	|	.|.	|	17	-0.016	-0.019	0.3363	1.000
.|.	|	.|.	|	18	-0.016	-0.020	0.3660	1.000
.|.	|	.|.	|	19	-0.016	-0.020	0.3960	1.000
.|.	|	.|.	|	20	-0.017	-0.021	0.4286	1.000
.|.	|	.|.	|	21	-0.004	-0.008	0.4305	1.000
.|.	|	.|.	|	22	-0.004	-0.009	0.4326	1.000
.|.	|	.|.	|	23	-0.004	-0.008	0.4345	1.000
.|.	|	.|.	|	24	-0.004	-0.009	0.4366	1.000
.|.	|	.|.	|	25	-0.005	-0.010	0.4393	1.000
.|.	|	.|.	|	26	-0.005	-0.009	0.4422	1.000
.|.	|	.|.	|	27	-0.005	-0.010	0.4453	1.000
.|.	|	.|.	|	28	-0.005	-0.010	0.4486	1.000
.|.	|	.|.	|	29	-0.005	-0.010	0.4523	1.000
.|.	|	.|.	|	30	-0.006	-0.010	0.4564	1.000
.|.	|	.|.	|	31	-0.006	-0.010	0.4607	1.000
.|.	|	.|.	|	32	-0.006	-0.010	0.4653	1.000
.|.	|	.|.	|	33	-0.006	-0.010	0.4703	1.000
.|.	|	.|.	|	34	-0.006	-0.011	0.4756	1.000
.|.	|	.|.	|	35	-0.006	-0.011	0.4807	1.000
.|.	|	.|.	|	36	-0.005	-0.011	0.4851	1.000

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la gráfica de la media y la varianza de los residuos se obtiene trazando la autocorrelación y autocorrelación parcial de dichos residuos, con ello advertiremos que no hay errores de especificación, así lo ilustra la gráfica siguiente.



Gráfica 18. Autocorrelación y Autocorrelación del modelo autorregresivo AR(P), elaboración propia.

Aplicada la misma metodología de *Box-Jenkins* para un modelo de promedio móvil MA(Q) obtenemos lo siguiente.

Tabla 25. ***Promedio Móvil MA(Q)***

Dependent Variable: IGPM
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Sample: 1 84
Included observations: 84
Convergence achieved after 5 iterations
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.589347	3.292203	0.482761	0.6306

MA(1)	0.192441	0.439224	0.438139	0.6625
SIGMASQ	50.68788	4.879716	10.38746	0.0000

R-squared	0.031935	Mean dependent var	1.595238
Adjusted R-squared	0.008032	S.D. dependent var	7.279479
S.E. of regression	7.250187	Akaike info criterion	6.835442
Sum squared resid	4257.782	Schwarz criterion	6.922257
Log likelihood	-284.0886	Hannan-Quinn criter.	6.870341
F-statistic	1.336019	Durbin-Watson stat	2.020123
Prob(F-statistic)	0.268621		

Inverted MA Roots	-.19

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior, se desprende la siguiente tabla que representa los resultados de correlación de residuos para, de igual forma, observar el comportamiento del modelo de promedio móvil MA(Q).

Tabla 26. ***Correlación de residuos MA(Q)***

Sample: 1 84
Included observations: 84

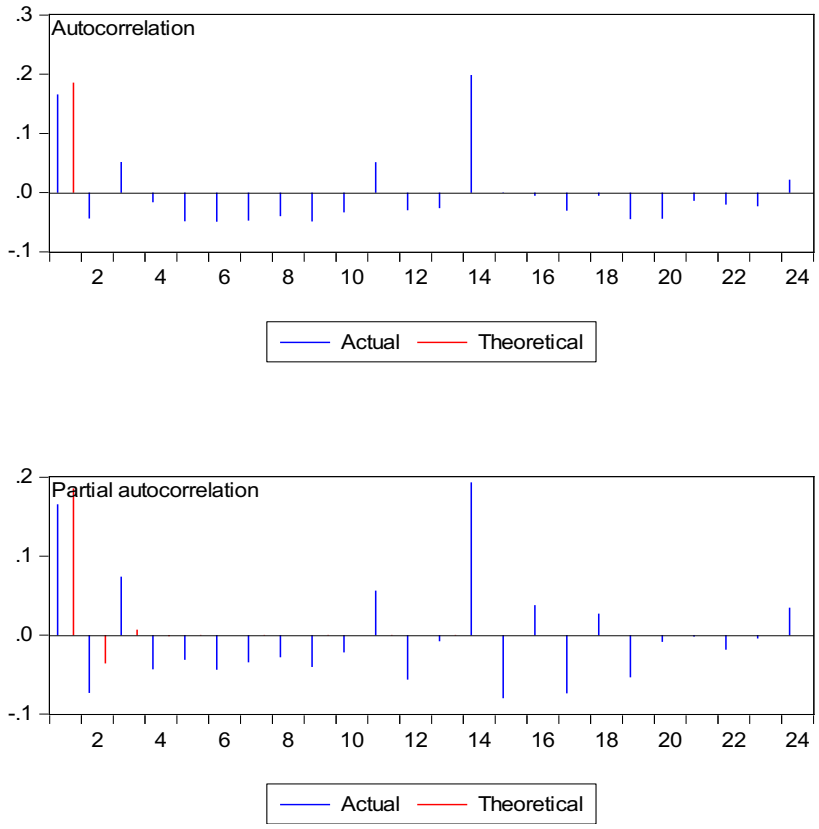
Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
. | .	. | .	1	-0.014	-0.014	0.0173	0.895
. | .	. | .	2	-0.013	-0.013	0.0317	0.984
. | .	. | .	3	-0.009	-0.010	0.0393	0.998
. | .	. | .	4	-0.015	-0.015	0.0588	1.000
. | .	. | .	5	-0.015	-0.016	0.0792	1.000
. | .	. | .	6	-0.015	-0.016	0.1003	1.000
. | .	. | .	7	-0.015	-0.016	0.1219	1.000
. | .	. | .	8	-0.015	-0.017	0.1441	1.000
. | .	. | .	9	-0.016	-0.017	0.1676	1.000
. | .	. | .	10	-0.014	-0.017	0.1881	1.000
. | .	. | .	11	-0.011	-0.013	0.1992	1.000
. | .	. | .	12	-0.016	-0.019	0.2257	1.000
. | .	. | .	13	-0.013	-0.016	0.2441	1.000
. | .	. | .	14	0.014	0.011	0.2639	1.000
. | .	. | .	15	-0.015	-0.017	0.2872	1.000
. | .	. | .	16	-0.016	-0.019	0.3136	1.000

.|.	|	.|.	|	17	-0.016	-0.019	0.3408	1.000
.|.	|	.|.	|	18	-0.016	-0.020	0.3696	1.000
.|.	|	.|.	|	19	-0.016	-0.020	0.3988	1.000
.|.	|	.|.	|	20	-0.017	-0.021	0.4315	1.000
.|.	|	.|.	|	21	-0.004	-0.009	0.4333	1.000
.|.	|	.|.	|	22	-0.004	-0.009	0.4355	1.000
.|.	|	.|.	|	23	-0.004	-0.008	0.4373	1.000
.|.	|	.|.	|	24	-0.004	-0.009	0.4394	1.000
.|.	|	.|.	|	25	-0.005	-0.009	0.4420	1.000
.|.	|	.|.	|	26	-0.005	-0.009	0.4448	1.000
.|.	|	.|.	|	27	-0.005	-0.010	0.4479	1.000
.|.	|	.|.	|	28	-0.005	-0.010	0.4512	1.000
.|.	|	.|.	|	29	-0.005	-0.010	0.4548	1.000
.|.	|	.|.	|	30	-0.005	-0.010	0.4588	1.000
.|.	|	.|.	|	31	-0.006	-0.010	0.4631	1.000
.|.	|	.|.	|	32	-0.006	-0.010	0.4677	1.000
.|.	|	.|.	|	33	-0.006	-0.010	0.4726	1.000
.|.	|	.|.	|	34	-0.006	-0.011	0.4779	1.000
.|.	|	.|.	|	35	-0.006	-0.011	0.4829	1.000
.|.	|	.|.	|	36	-0.005	-0.011	0.4871	1.000

Fuente: elaboración propia.

Como en la *Tabla 24*, sucede lo mismo en la anterior tabla, donde notamos que la media y la varianza son igualmente constantes en el tiempo.

Es momento de graficar la media y la varianza para obtener el trazado de la autocorrelación y autocorrelación parcial de sus residuos, y en el mismo sentido que hasta el momento, corroboremos que no hay errores de especificación en el modelo. A continuación, se muestra la ilustración al respecto.



Gráfica 19. Autocorrelación y Autocorrelación del promedio móvil MA(Q), elaboración propia.

Continuando con nuestro análisis, se hace uso del modelo autorregresivo de media móvil (ARMA) que a decir de Vargas (2021); "Es una herramienta para entender y, aún más, para predecir futuros valores de la serie (…) El modelo está formado por dos partes, una parte autorregresiva (AR) y otra de media móvil (MA)" (p. 12).

Con base en lo anterior, en la tabla que se muestra enseguida, se corroboran estos aspectos conforme al tema de investigación.

Tabla 27. ***Modelo autorregresivo de media móvil (ARMA)***

Dependent Variable: IGPM
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Date: 11/10/21 Time: 23:22

Sample: 1 84
Included observations: 84
Convergence achieved after 118 iterations
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.593326	3.028701	0.526076	0.6003
AR(1)	-0.368748	1.382483	-0.266729	0.7904
MA(1)	0.550847	1.253964	0.439285	0.6616
SIGMASQ	50.37452	5.330696	9.449895	0.0000

R-squared	0.037919	Mean dependent var	1.595238
Adjusted R-squared	0.001841	S.D. dependent var	7.279479
S.E. of regression	7.272774	Akaike info criterion	6.853239
Sum squared resid	4231.459	Schwarz criterion	6.968992
Log likelihood	-283.8360	Hannan-Quinn criter.	6.899771
F-statistic	1.051040	Durbin-Watson stat	1.991415
Prob(F-statistic)	0.374717		

Inverted AR Roots	-.37
Inverted MA Roots	-.55

Fuente: elaboración propia.

La anterior tabla da como origen al siguiente correlograma de residuos del Modelo Autorregresivo de Media Móvil (ARMA).

Tabla 28. ***Correlación de residuos ARMA***

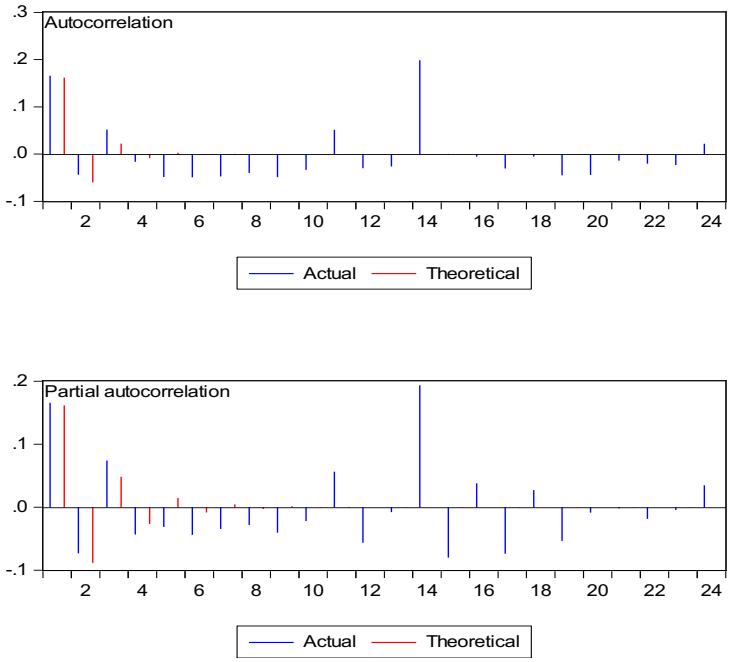
Sample: 1 84
Included observations: 84

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
. | . |	. | . |	1	-0.014	-0.014	0.0162	0.899
. | . |	. | . |	2	-0.013	-0.013	0.0304	0.985
. | . |	. | . |	3	-0.007	-0.007	0.0346	0.998
. | . |	. | . |	4	-0.015	-0.016	0.0556	1.000
. | . |	. | . |	5	-0.014	-0.015	0.0746	1.000
. | . |	. | . |	6	-0.015	-0.016	0.0963	1.000

.|.	|	.|.	|	7	-0.015	-0.016	0.1178	1.000
.|.	|	.|.	|	8	-0.015	-0.017	0.1399	1.000
.|.	|	.|.	|	9	-0.016	-0.017	0.1638	1.000
.|.	|	.|.	|	10	-0.015	-0.017	0.1858	1.000
.|.	|	.|.	|	11	-0.012	-0.014	0.2000	1.000
.|.	|	.|.	|	12	-0.017	-0.019	0.2274	1.000
.|.	|	.|.	|	13	-0.014	-0.016	0.2462	1.000
.|.	|	.|.	|	14	0.014	0.010	0.2651	1.000
.|.	|	.|.	|	15	-0.015	-0.017	0.2885	1.000
.|.	|	.|.	|	16	-0.016	-0.018	0.3141	1.000
.|.	|	.|.	|	17	-0.016	-0.019	0.3400	1.000
.|.	|	.|.	|	18	-0.016	-0.019	0.3680	1.000
.|.	|	.|.	|	19	-0.016	-0.020	0.3962	1.000
.|.	|	.|.	|	20	-0.017	-0.021	0.4298	1.000
.|.	|	.|.	|	21	-0.004	-0.008	0.4316	1.000
.|.	|	.|.	|	22	-0.004	-0.009	0.4338	1.000
.|.	|	.|.	|	23	-0.004	-0.008	0.4356	1.000
.|.	|	.|.	|	24	-0.004	-0.009	0.4378	1.000
.|.	|	.|.	|	25	-0.005	-0.009	0.4404	1.000
.|.	|	.|.	|	26	-0.005	-0.009	0.4432	1.000
.|.	|	.|.	|	27	-0.005	-0.010	0.4463	1.000
.|.	|	.|.	|	28	-0.005	-0.010	0.4495	1.000
.|.	|	.|.	|	29	-0.005	-0.010	0.4531	1.000
.|.	|	.|.	|	30	-0.005	-0.010	0.4571	1.000
.|.	|	.|.	|	31	-0.006	-0.010	0.4614	1.000
.|.	|	.|.	|	32	-0.006	-0.010	0.4659	1.000
.|.	|	.|.	|	33	-0.006	-0.010	0.4708	1.000
.|.	|	.|.	|	34	-0.006	-0.011	0.4761	1.000
.|.	|	.|.	|	35	-0.006	-0.011	0.4811	1.000
.|.	|	.|.	|	36	-0.005	-0.011	0.4854	1.000

Fuente: elaboración propia.

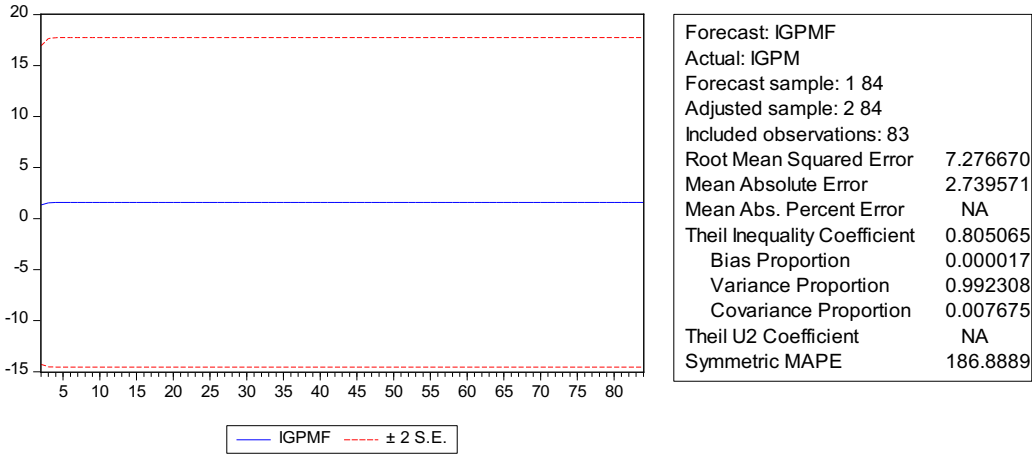
Veremos como en los modelos anteriores, que este correspondiente a ARMA tiene un trazado de la autocorrelación y autocorrelación parcial de sus residuos, muy similar para comprobar que una vez más, no hay errores de especificación.



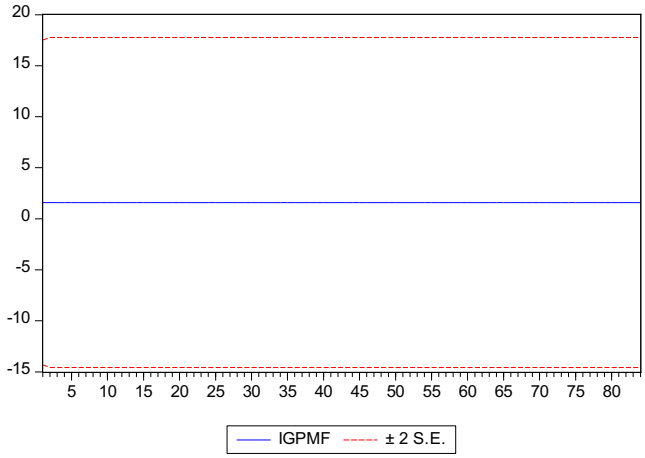
Gráfica 20. Autocorrelación y Autocorrelación del modelo ARMA, elaboración propia.

3.10 Pronóstico

Considerando que los nuestros son datos panel, para realizar pronósticos de periodos futuros, se empleó la función *Forecast* en *EViews*, obteniendo lo siguiente lo siguiente de las *Tablas 21* y *23*, correspondientes a AR(P) y MA(Q), respectivamente.



Gráfica 21. Pronóstico del modelo AR(P), elaboración propia.



Forecast: IGPMF	
Actual: IGPM	
Forecast sample: 1 84	
Included observations: 84	
Root Mean Squared Error	7.236022
Mean Absolute Error	2.730486
Mean Abs. Percent Error	NA
Theil Inequality Coefficient	0.804081
Bias Proportion	0.000001
Variance Proportion	0.999998
Covariance Proportion	0.000002
Theil U2 Coefficient	NA
Symmetric MAPE	187.0313

Gráfica 22. Pronóstico del modelo MA(Q), elaboración propia.

De ambas podemos rescatar que los pronósticos no tienen fluctuación y se mantienen constantes, lineales y en valores y rangos similares.

Con el análisis econométrico realizado podemos ir concluyendo que, efectivamente las iniciativas del gobierno en aras de la planeación municipal (*igpm*) dependen de la existencia de dependencias de planeación municipal (*dpm*), como instancias especializadas no solo para implementar las políticas públicas al respecto, sino que también para analizar y diseñar a las mismas. En consecuencia, se requiere del personal profesionalizado en planeación municipal (*ppm*) para dejar de lado la discrecionalidad en esta área organizacional, por un lado, y para coadyuvar con la hechura de políticas públicas en esta importante tarea, por el otro, que habrá de atender los problemas públicos de los municipios en el estado de Hidalgo. Finalmente, es un hecho que el marco que regula a la planeación municipal (*mrpm*) actualmente es factor para incidir en cada instancia básica de gobierno.

En suma, queda demostrado que la econometría es una herramienta sumamente útil para la toma de decisiones desde un enfoque cuantitativo, científico, metódico y especializado que abona en la producción de conocimiento y que coadyuva en los propósitos de esta tesis de doctorado.

"El objetivo de un argumento,
o discusión, no debe ser la victoria,
sino el progreso".

- *Joseph Joubert.*

CAPÍTULO 4. CONSIDERACIONES CUALITATIVAS DEL QUEHACER GUBERNAMENTAL Y DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN FUNCIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Introducción

En este Capítulo habrá de considerarse la relación que tiene la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo, así como la importancia de su estudio al ser un problema público contemporáneo y lo pertinente que es usar el método cualitativo como una aproximación más real y tangible con los actores involucrados en su acontecer.

Identificaremos los métodos y enfoques de carácter subjetivo que, por medio de los testimonios obtenidos de los servidores públicos municipales, facilitarán la interpretación de diversas maneras, acercándonos lo más posible a la realidad de la instancia municipal a través de la planeación de su desarrollo.

Será la historia oral por medio de las entrevistas realizadas a los servidores públicos municipales, quienes, como testigos y actores directos, habrán de ser tomados en cuenta para conocer las versiones oficiales, devolviéndoles su papel en esta investigación.

1. Metodología cualitativa

La hermenéutica facilita la manera en que comprendemos una realidad que es subjetiva, además de coadyuvar en describir e interpretar cual es el sentido que limita, condiciona o exterioriza la naturaleza humana en el comportamiento y constructo de las sociedades como lo mencionaba Max Weber (Nateras, 2005).

El enfoque cualitativo provee los suficientes elementos para la descripción e interpretación de cómo y de qué manera se han adaptado los servidores públicos municipales

responsables de realizar planeación a nivel municipal de su desarrollo como instancia básica de gobierno. Aunado a lo anterior, podemos interiorizar desde una mirada a conciencia de los aspectos o características que los llevan a actuar en un ambiente organizacional donde la ambigüedad está presente como el *status quo* del devenir de sus funciones. Gracias a esta metodología podremos indagar y realizar juicios de valor sobre aspectos subjetivos de los actores involucrados en la planeación del desarrollo desde las diferentes dependencias municipales diseñadas para ello.

El instrumento que hemos elegido es el de la entrevista, ya que es el principal mecanismo que nos permitirá describir los aspectos particulares y subjetivos de cada unidad de planeación de los municipios del estado de Hidalgo elegidos para este ejercicio metodológico, debido a que resulta fundamental complementar y contrastar la información que, hasta el momento, con el resultado del análisis cuantitativo pareciera enigmático.

El propósito es identificar si la rutina, intuición, negociación o memorización son características clásicas para justificar la racionalidad de los hechos, desde una perspectiva voluntarista e individualista, con resultados que difieren de la lógica cognitiva. Por ende, con estos supuestos, requerimos profundizar en el análisis y para ello el método cualitativo es sumamente importante y pertinente.

Coincidimos con la conjetura de Garay (2017) porque, en efecto, se debe democratizar la historia y versión de los hechos cuando por añadidura tenemos a la subjetividad y rescatamos a esos individuos que no habían sido conceptualizados, los funcionarios o empleados municipales que llevan la responsabilidad de poner en marcha lo que las autoridades como tomadores de decisión han establecido. Con la historia oral podemos estudiar este fenómeno del andamiaje organizacional entorno a la planeación municipal, con preguntas del presente, que sin duda habrán de contribuir a dar respuesta a este problema público contemporáneo y por qué no, coadyuvar con su solución.

Complementariamente, Cano (2005) distingue que las entrevistas constituyen un parteaguas para entender los problemas culturales y políticos que nos han marcado, por lo que la entrevista de la historia oral nos puede llevar a un análisis del que podemos sacar nuestras propias conclusiones a partir de los referentes teóricos, de los trabajos de investigación y de las

fuentes de donde obtenemos los resultados. Mientras que Ronald Grele (como se citó en Garay, 1999) define a la entrevista de historia oral como una narrativa conversacional en la que se confabulan la relación de la palabra, la relación entrevistado-entrevistador y a quién se dirige el entrevistado al momento de verter sus respuestas. Siempre tomando en cuenta los aspectos lingüísticos, gramaticales, organizacionales, técnicos y administrativos que condicionan su accionar en el contexto municipal.

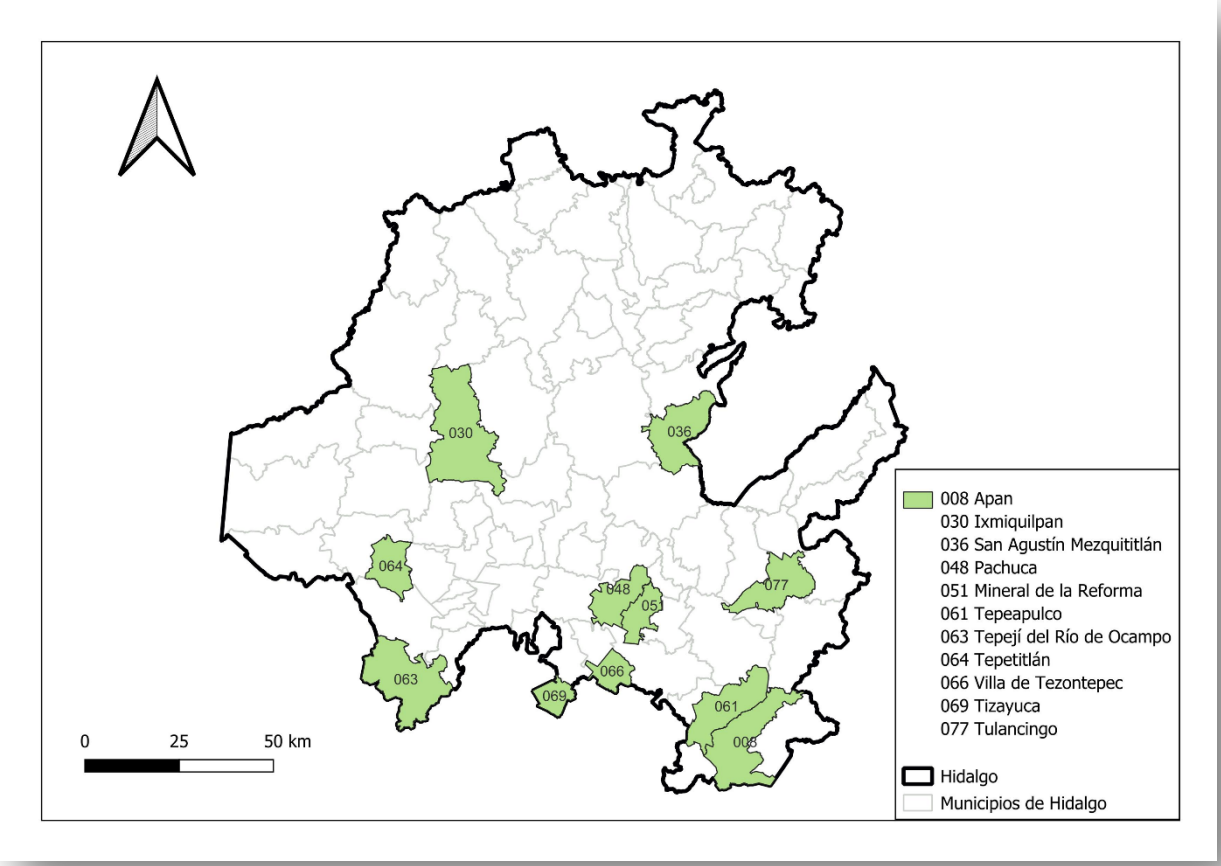
1.1 Fuentes de información

Las fuentes de información que consideraremos serán fundamentalmente los servidores públicos responsables de las dependencias o unidades de planeación en las administraciones públicas de los municipios que, con base en el análisis cuantitativo realizado en el Capítulo 3 de esta tesis de doctorado, obtuvieron resultados contrastantes o discordantes con el promedio de los municipios en el estado de Hidalgo.

Para determinar las fuentes de información, en este caso los municipios objeto de análisis cualitativo, nos basamos en la siguiente ecuación:

$$Pa = \frac{(Pe \text{ x } 100)}{Pt}$$

Donde los valores *Pa* representan a la población de análisis, que son fundamentalmente los municipios sobre los cuales desarrollamos esta investigación, correspondientes al estado de Hidalgo. Mientras que *Pt* hace referencia a la población total, que son los 84 municipios de la entidad hidalguense. En tanto que *Pe* se relaciona a la población de estudio, es decir, los municipios que son susceptibles de implementar nuestra metodología de tipo cualitativa, que para mayor ubicación y referencia se ilustran en el siguiente mapa.



Mapa 1. Población de estudio *(Pe)*: municipios del estado de Hidalgo susceptibles de implementar la metodología cualitativa, elaboración propia.

Con base en lo anterior, procedemos a realizar la interpretación de la fórmula para aplicar los valores asignados y justificar su realización en nuestra metodología:

$$Pa = \frac{(11 \text{ x } 100)}{84}$$

$$Pa = \frac{1{,}100}{84}$$

$$Pa = 13.09$$

Esto significa que, la población de análisis con base en los hallazgos obtenidos en el Capítulo 3 de esta tesis de doctorado, representa un 13%. Sin embargo, de dicha población, falta aplicar el precepto que Juan Rositas (2014) menciona para "Los tamaños de las muestras en encuestas de las ciencias sociales y su repercusión en la generación del conocimiento":

> Dentro de la fase de planeación o diseño de una investigación, se determine de antemano el tamaño de muestra apropiado, además del tipo de muestreo que se realizará. Aquí hay que recalcar también que el muestreo debe ser aleatorio, para que tenga fundamento o validez, tanto cualquier prueba de hipótesis, como cualquier estimación mediante inferencia estadística. (p. 241)

Es así que, corresponde obtener la muestra de la *Pa* conforme a los criterios de Rositas (2014), mismos que se describen en el siguiente apartado.

1.2 Tamaño de la muestra para la entrevista

En el proceso de la investigación de esta tesis de doctorado una cuestión que se presentó fue determinar el tamaño de la muestra para la observación en el trabajo de campo. Fue por ello que, integramos en nuestra consideración metodológica el tamaño de la muestra de utilidad para la investigación social, con el propósito de fortalecer el análisis y coadyuvara con los fines de nuestro trabajo, además de cimentar una certidumbre de los datos recabados. Ya que, para el diseño de una investigación es fundamental, por medio de un cálculo previamente delimitado, establecer del tamaño de muestra para que llegado el momento de analizar los resultados no

seamos objeto de sorpresas o hallazgos desagradables, que más bien propicien alta incertidumbre a un considerable o significativo intervalo de confianza (Rositas, 2014).

Vale la pena referir que, una muestra es el subconjunto de una población, es decir, los elementos que representan a una población en donde todos los sujetos tienen la misma posibilidad de ser seleccionados. Para que esto sea posible, se debe calcular con un margen de error y confianza para poder inferir resultados. En cuanto a nuestra investigación, una vez identificada la *Pe* es que corresponde aplicar el tipo de muestra para una población finita, ya que es posible contabilizar los elementos limitados para aplicar el instrumento cualitativo. Dicho esto, para calcular el tamaño de la muestra (*Tm*), emplearemos la variable cuantitativa para población finita, que se representa mediante la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N\sigma^2 Z^2}{(N-1)e^2 + \sigma^2 Z^2}$$

La representación de los valores de la fórmula se entiende de la siguiente manera: *N* es el tamaño de la población, *σ* la desviación estándar poblacional, *e* el límite aceptable de error muestral y *Z* el valor relacionado al nivel de confianza. Por lo que, al remplazar los valores de la fórmula con nuestros elementos de investigación, queda de la siguiente manera:

$$n = \frac{11(0.05)^2 1.96^2}{(11-1)0.05^2 + (0.05)^2 1.96^2}$$

La descripción de los valores interpretados se desglosa a continuación: **N** en este caso corresponde a la *Pe* que son los 11 municipios con esa peculiaridad en el análisis cuantitativo, *σ* que es la desviación estándar poblacional tiene un valor constante de 0.05 que es del 5%, mientras que para *e* asociado al límite aceptable de error muestral elegimos un valor constante intermedio de 0.05 del parámetro permitido entre el 1% y el 10%, finalmente para *Z* elegimos

de la tabla de distribución normal el 95% como nivel de confianza, que se representa con un valor de 1.96 después de aplicar su fórmula. Con base en lo anterior, el resultado es el siguiente:

$$n = 3.05 \approx 3$$

Como se ilustra en el resultado, el *Tm* ideal para poder aplicar el instrumento de medición para nuestra metodología cualitativa es de 3 municipios a partir de la *Pe* de 11 municipios que arrojó el análisis cualitativo con diferencias considerables, suficientes para implementar una metodología mixta, como se planteó desde un inicio en nuestra tesis doctoral.

Si bien es cierto, damos cumplimiento a la recomendación de Rositas (2014) para seleccionar científicamente el *Tm* para "cumplir con los objetivos de la actividad científica como son la estimación, la explicación, la predicción y el control, y no solo cumplir con un mero requisito de rechazar hipótesis nulas" (pág. 267), nos parece que tres municipios no son los suficientes, por lo tanto, realizaremos un contacto con los 11 municipios con la esperanza de poder entrevistar al mayor número de ellos, a pesar de conocer el parámetro ideal para obtener resultados concluyentes mediante la aplicación de este referente teórico del muestreo para las investigaciones de las ciencias sociales.

1.3 Instrumento: estructura de la entrevista

Considerando que se han elegido once fuentes de información como la *Pe* y que la *Tm* corresponde a 3 municipios, el instrumento de nuestra metodología será la entrevista como una herramienta de historia oral que representa la subjetividad que la hermenéutica del enfoque cualitativo advierte, es entonces que el instrumento que habremos de aplicar se divide en tres partes, cada una de ellas será abordada en una sola entrevista, ya que se dispone de un momento en particular por parte de los entrevistados, de acuerdo a su agenda de trabajo y a la pertinencia para la aplicación conforme a la siguiente figura:

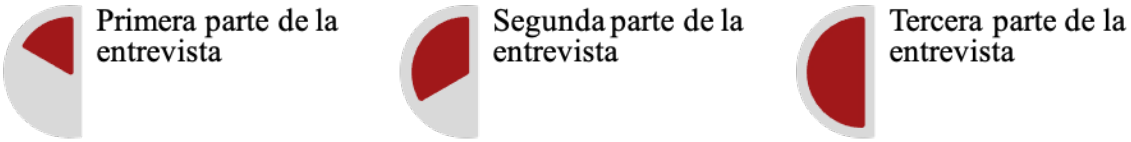


Figura 15. Programación de la realización de la entrevista, elaboración propia.

La primera parte de la entrevista se integra de cuatro preguntas que permiten concentrar la información relacionada al contexto de la dependencia, para identificar las actividades que realizan, la estructura dentro de la organización municipal de dicha instancia y el sustento normativo que le es propicio aplicar para el desempeño de sus funciones. De este modo, las interrogantes a responder en esta primera parte de la entrevista son las que se enlistan a continuación:

PRIMERA PARTE | Información general	
No.	**Preguntas**
1	¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?
2	¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?
3	¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?
4	¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?

La segunda parte de la entrevista está compuesta por cuatro preguntas que están asociadas al propósito de esta metodología cualitativa, versa sobre la acción de planear, como una actividad sustantiva y fundamental de la administración pública municipal. Es aquí donde

los entrevistadores referirán sus experiencias en función de las problemáticas, necesitades o políticas municipales que se desarrollan mediante la planeación, además de esbozar si existe asociacionismo con la población y los diferentes órdenes de gobierno, en un ejercicio de políticas públicas o mediante un modelo de gestión como la gobernanza. Esto permitirá adquirir el valor subjetivo que nos permitirá contrastar los resultados cuantitativos del Capítulo 3 de esta tesis de doctorado.

Para esta segunda parte, las preguntas a responder por pate de los entrevistados son las siguientes:

SEGUNDA PARTE | Información sobre la acción de planear	
No.	**Preguntas**
1	Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?
2	¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?
3	¿Cuáles son las bases o mecanismos de participación para que la ciudadana forme parte de la planeación municipal?
4	¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?

La parte tres que complementa nuestro instrumento, cuenta con dos preguntas, las cuales plantean los retos a los que se enfrentan las instancias municipales en el ejercicio de una planeación, o bien, las necesidades que permitirían un correcto desempeño de los gobiernos y administraciones municipales, para ello, las interrogantes a responder por parte de los entrevistados son las que se muestran enseguida:

TERCERA PARTE | Sobre los retos de planear a nivel municipal	
No.	**Preguntas**
1	¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?
2	Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?

En suma, nuestro instrumento se compone de diez preguntas que fueron divididas en tres partes para que, al momento de documentar, nos permita analizar cada uno de estos componentes. Con base en lo anterior, en los anexos de esta tesis de doctorado, se encuentran las versiones estenográficas que dan testimonio de la aplicación de los instrumentos a los municipios seleccionados para aplicar esta metodología cualitativa.

2. Documentación y aplicación de la entrevista

En este apartado se describe el procedimiento de contacto con los entrevistados y las complicaciones para realizar las entrevistas a partir de la implementación de este ejercicio académico en la investigación de nuestra tesis de doctorado. Con ello exponemos, con el propósito de dilucidar la información subjetiva, el amplio contraste que existe no solo para tener acceso a una entrevista, sino que la diferencia que oscila entre la representación muestral para esta investigación.

2.1 Contacto con los entrevistados

El contacto inicial lo hicimos con el total de la *Pe* por medio de las administraciones municipales, siendo el de mayor proximidad acceder a sus sitios web oficiales y de ahí marcando a los números telefónicos que tienen registrados. De esta manera, en cada una de las instancias

municipales, nos remitieron con las dependencias que pudieran brindarnos información para aplicar nuestro instrumento.

Derivado de lo anterior, en los municipios de Tulancingo, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tepeapulco y Tizayuca, nos canalizaron a las oficinas donde se encuentra el área de planeación. Mientras que en los municipios de San Agustín Metzquititlán, Tepeji del Río de Ocampo y Vila de Tezontepec, nos remitieron a la Unidad de Transparencia, en donde una vez aclarado el propósito de nuestro contacto, nos enlazaron con las áreas operativas. Entretanto que, en Ixmiquilpan, Tepetitlán y Apan, no identificaron un área de planeación, razón por la cual nos pidieron contactar a áreas con diferente nomenclatura.

Es así que las personas con las que mantuvimos contacto directo para implementar la entrevista fueron las siguientes:

Tabla 29. ***Contactos para entrevista por municipio***

Municipio	Nombre	Cargo	Dependencia
Tulancingo	Elisa Araceli Méndez Magaldi	Directora	Dirección de Planeación y Movilidad Urbana
Pachuca de Soto	Samantha Kay Pérez Cortés	Secretaria	Secretaría de Planeación y Evaluación
Mineral de la Reforma	Yahaira Guillermina González Hernández	Coordinadora	Coordinación de Unidad de Planeación y Evaluación
Tepeapulco	José Mario Hernández Vera	Oficial Mayor	Dirección de Planeación Municipal
Tizayuca	Damaris Alejandra Salinas Gutiérrez	Directora	Dirección de Planeación

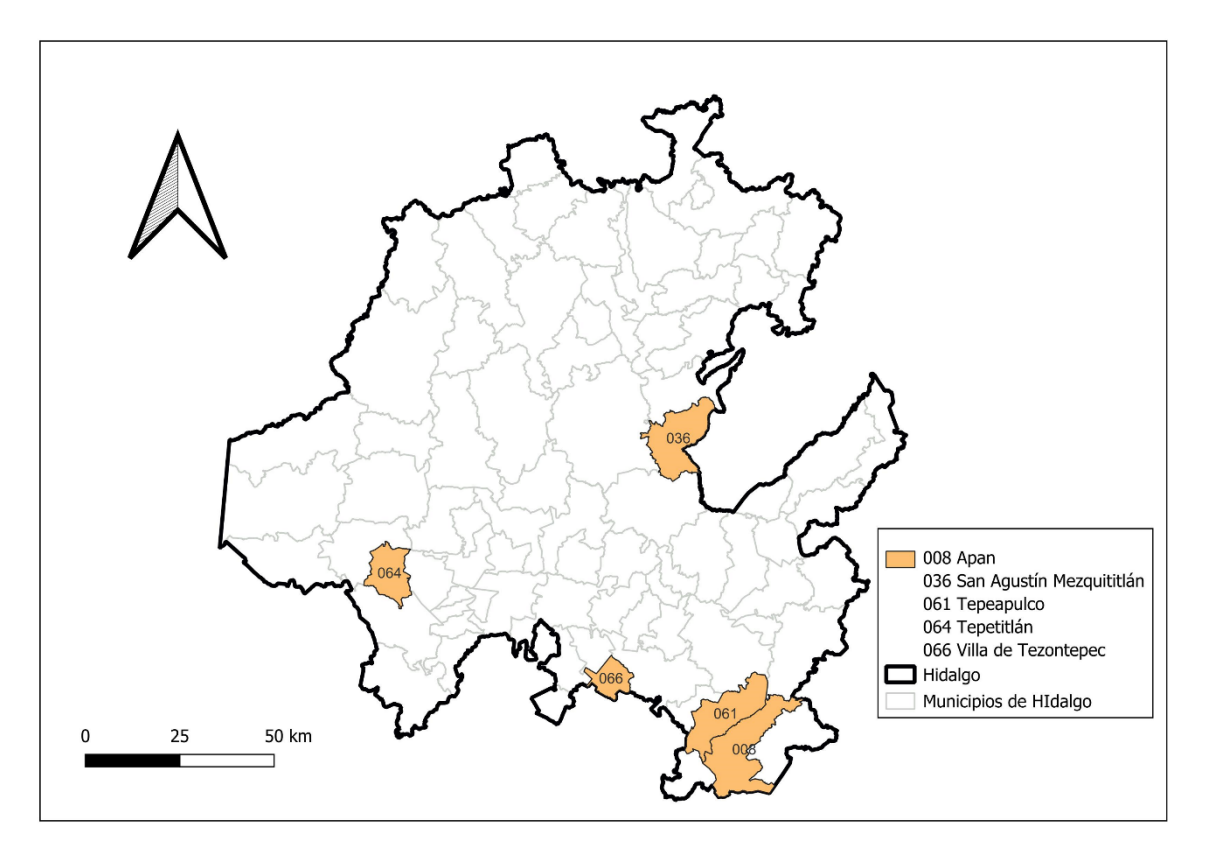
San Agustín Metzquititlán	Diego Abimael Meneses Celedón	Director	Dirección de Planeación
Tepeji del Río de Ocampo	Abraham Bautista Jiménez	Director	Dirección de Planeación
Villa de Tezontepec	Mario Enciso Pérez	Jefe de Departamento	Departamento de Planeación
Ixmiquilpan	Flor de la Concha Salcido	Directora	Directora de Programas Sociales
Tepetitlán	Jesús Morales Falcón	Subdirector	Subdirección de Obras Públicas
Apan	Miguel Ángel López Lozano	Director	Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano

Fuente: elaboración propia.

Es importante aclarar que las personas que se muestran en la tabla anterior, no fueron elegidas por nosotros, más bien corresponden a la referencia que las propias dependencias realizaron para atender nuestra solicitud de entrevista.

Sin embargo, una vez explicada la dinámica y, sobre todo, el propósito de este ejercicio metodológico, los municipios y contactos con los que terminamos aplicando el instrumento, finalmente fueron cinco. Los medios para conseguir aplicar el instrumento tuvieron que flexibilizarse en virtud de la agenda, compromisos, dinámicas de trabajo y las propias ocupaciones de nuestros contactos.

Los municipios del estado de Hidalgo donde se entrevistaron a los contactos de la APM con la herramienta cualitativa ya mencionada son los que se ilustran en el siguiente mapa.



Mapa 2. Municipios del estado de Hidalgo donde se entrevistaron a los contactos de la APM, elaboración propia.

De esta manera, acotando la información y base de datos de nuestros contactos para especificar el nombre, cargo y la dependencia a la que están adscritos, es la que se muestra a continuación.

Tabla 30. ***Contactos entrevistados por APM***

Municipio	Nombre	Cargo	Dependencia
Tepeapulco	José Mario Hernández Vera	Oficial Mayor	Dirección de Planeación Municipal

San Agustín Metzquititlán	Diego Abimael Meneses Celedón	Director	Dirección de Planeación
Villa de Tezontepec	Mario Enciso Pérez	Jefe de Departamento	Departamento de Planeación
Tepetitlán	Jesús Morales Falcón	Subdirector	Subdirección de Obras Públicas
Apan	Miguel Ángel López Lozano	Director	Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano

Fuente: elaboración propia.

Para el caso de Tepeapulco, la entrevista se aplicó de manera presencial, contando con buena disposición por parte del entrevistado e incluso con disponibilidad de horario para tal propósito. Entretanto, con Villa de Tezontepec y Apan, fue necesario utilizar el programa de software de videochat Zoom para que los entrevistados pudieran atender la entrevista, a pesar de la disponibilidad que siempre mostraron, durante la observación de campo no tenían espacio en sus agendas para recibirnos presencialmente. Finalmente, San Agustín Metzquititlán y Tepetitlán nos permitieron aplicar la entrevista a través de llamada telefónica, ya que la inestabilidad en la conexión de internet y el que se encontraban atendiendo las observaciones de la Auditoría del Estado de Hidalgo a la fiscalización de su cuenta pública, para el primero, y a la actualización del Plan Municipal de Desarrollo, para el segundo, no disponían del tiempo necesario para la programación de un encuentro presencial.

A pesar de ello, se logra completar el *Tm* que se había calculado, no siendo 3, si no 5 las administraciones municipales entrevistadas. Es decir, se completa un 167% en relación al *Tm*, siendo ampliamente confiable el resultado de la aplicación del instrumento y suficiente para realizar el comparativo que complementa el análisis de datos recabados durante este ejercicio. Aunque no consumamos el total de la *Pe* para este efecto, científicamente se rebasa como ya se mencionó el objetivo y por ende la confianza y certidumbre de los datos recabados.

2.2 Complicaciones para las entrevistas

Considerando las alternativas y modalidades para desarrollar la entrevista, siendo estas la presencial, virtual a través de plataformas digitales o vía telefónica, el primer contratiempo al que nos enfrentamos fue la disponibilidad de los entrevistados para atender este propósito. La gran mayoría solicitó explicar y detallar la finalidad de esta dinámica y aunque eso no fue una complicación, si nos sorprendió que al ser servidores públicos y que la naturaleza de su encargo o función es atender asuntos públicos, la realidad es que se mostraron incrédulos, renuentes y timoratos al respecto.

Esto implicó calendarizar las entrevistas con un gran desfase de tiempo del considerado en el cronograma de esta tesis de doctorado, ya sea por la apretada agenda o la poca disponibilidad de los contactos. Empero, llegada la fecha programada, un día previo les contactábamos para confirmar la entrevista, encontrándonos con la sorpresa de que nos posponían o simplemente no confirmaban. Algunos si daban una nueva fecha, mientras que otros justificaban que hasta nuevo aviso porque había surgido una eventualidad.

Por otro lado, el segundo contratiempo, era la preocupación de los contactos sobre el manejo de la información. Algo que nos llamó mucho la atención, ya que, a pesar de ser una investigación académica, el instrumento está diseñado con preguntas objetivas y sin ninguna preferencia que pudiera relacionarse con un partido político, con un fin de lucro o incluso con una inclinación o insinuación para denostar el desempeño de las dependencias municipales entrevistadas. Muchos de los contactos condicionaron la entrevista a cuenta de una documentación oficial que signara un representante de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, que es la casa de estudios a la que pertenece este Doctorado en Políticas Públicas, sumado a llenar un cuestionario con nuestra información personal para registrar en su base de datos.

Finalmente, es de resaltar que en las administraciones municipales que tienen deontológicamente muy bien definidas sus estructuras organizacionales respecto a la planeación municipal, ontológicamente es donde más rechazo y animadversión existió para llevar a efecto la aplicación de nuestro instrumento, mostrándose no solo celosas de su información, si no que nos pidieron enviar la entrevista y una vez revisada, tardaron en definirnos una respuesta y

definitivamente terminaron por remitirnos a consultar la información que tienen publicada en el sitio web de sus presidencias municipales, o bien, a examinar el Censo de los Gobiernos Municipales del INEGI vigente en ese momento, ya que a decir de ellos, la información que pretendimos obtener por medio de la entrevista, se encontraba transparentada en estas fuentes de consulta.

Cabe hacer mención que, durante el proceso de aplicación de esta metodología, se estaban suscitando dos acontecimientos en la vida política de los municipios, el primero era la actualización de los planes municipales de desarrollo para ser alineados con el plan estatal de desarrollo del periodo lectivo; mientras que el segundo suceso, estaba relacionado con el preámbulo del proceso electoral federal para renovar a la persona encargada de la Presidencia de la República, a los representantes del Senado y de la Cámara de Diputados, mientras que en el proceso electoral estatal correspondía renovar a los representantes del Congreso el estado, así como los 84 ayuntamientos. Con esto no pretendemos justificar a quienes no quisieron o aceptaron ser parte de este ejercicio de implementación del instrumento cualitativo, si no que, la intención es expresar al lector de las vicisitudes a las que nos enfrentamos, donde el clima político y administrativo era por demás convulso y estaba por encima de cualquier ejercicio académico por más sencillo y estructurado que este fuera.

3. Análisis de los hallazgos obtenidos de las entrevistas: enfoque comparado

Para analizar los hallazgos que obtuvimos en las entrevistas y con el propósito de referirlo de manera cronológica, haremos uso del método comparado de Sartori y Morlino (1999) con el que trabajaremos las tres partes en las que se divide nuestro instrumento cualitativo, lo que nos permite identificar en el *Tm* que figuran los cinco municipios que aceptaron por medio de los contactos autorizados para tal efecto en la importancia de la subjetividad en este caso.

Para este análisis, con el propósito de ilustrar de mejor manera la perspectiva que se vive a nivel municipal y para mejor identificación del lector, en lo sucesivo, relataremos las respuestas por municipio para no personalizarlas por contacto entrevistado. Es así que para

llevar a cabo una valoración de dichos planteamientos orales y por lo tanto la interpretación al respecto, asignamos el valor 2 a las respuestas que se respondieron apegadas a la pregunta y que además fueron completas en consideración a la información proporcionada. El valor 1 se asignó a las respuestas que fueron herméticas por parte del entrevistado, aunque se apegan a la pregunta. Finalmente, el valor 0 fue asignado a las respuestas que no se apegaban a la pregunta o que simplemente no se asociaban con la realidad imperante por parte del entrevistado en su administración pública municipal.

Es por lo tanto que, la valoración general de las respuestas a las cinco entrevistas, se muestra en la siguiente tabla, mientras que, como ya se ha mencionado, la versión estenográfica de las entrevistas puede ser consultada en los anexos de esta tesis de doctorado.

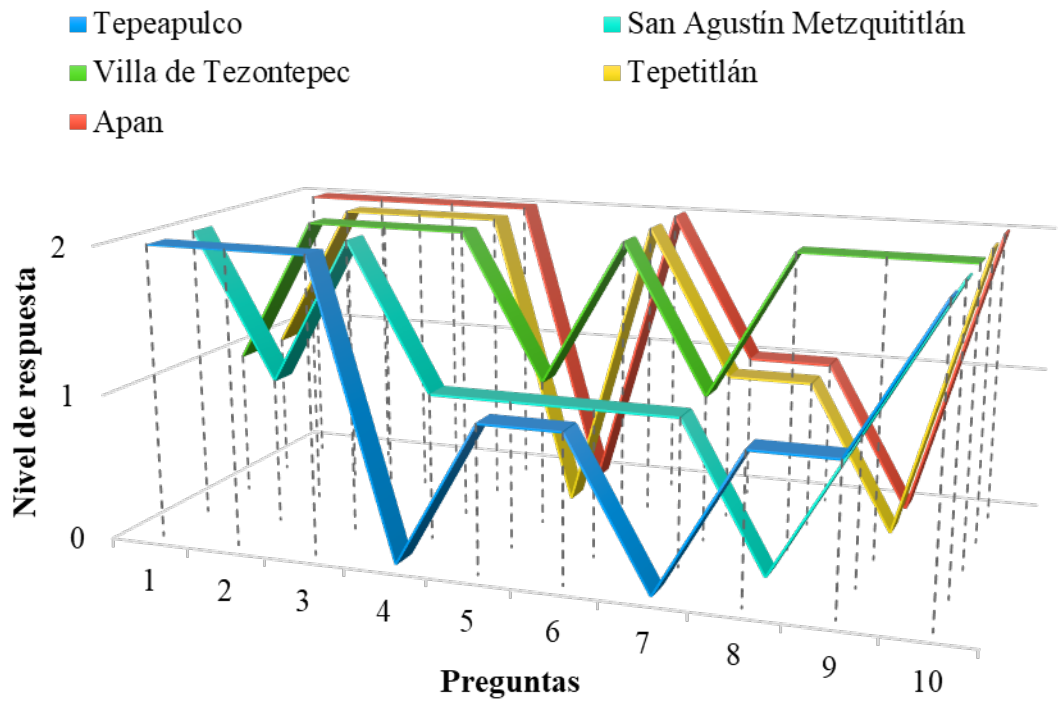
Tabla 31. ***Valoración a las respuestas por APM***

Municipio	**Preguntas**									
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Tepeapulco	2	2	2	0	1	1	0	1	1	2
San Agustín Metzquititlán	2	1	2	1	1	1	1	0	1	2
Villa de Tezontepec	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2
Tepetitlán	1	2	2	2	0	2	1	1	0	2
Apan	2	2	2	2	0	2	1	1	0	2

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior podemos observar que las columnas se dividen a partir de la consideración de las diez preguntas detonadoras, incluidas en el instrumento cualitativo, mientras que, las filas corresponden a las respuestas de cada administración pública municipal de acuerdo al entrevistado y están ordenadas conforme a la fecha de su aplicación, cuya información puede consultarse igualmente en los anexos de este trabajo de investigación.

Para efecto del análisis de los hallazgos obtenidos en la entrevista, graficamos la valoración general de los resultados de la *Tabla 31* y es de esta manera que mostramos la siguiente gráfica distinguiendo cada municipio en diferentes colores, profundizando en una versión en tercera dimensión para ilustrar de manera muy particular la tendencia de nuestra metodología cualitativa y poder visualizar a detalle la secuencia de cada una de las tres partes de la entrevista y poder profundizar en nuestro análisis en los siguientes apartados.



Gráfica 23. Tendencias de la aplicación del instrumento por APM, elaboración propia.

La gráfica anterior demuestra que la entrevista a pesar de ser una historia oral expresada con una narrativa conversacional, al momento de compararse entre los cinco municipios, ejemplifica cómo los aspectos o características de los entrevistados los llevan a desenvolverse en un clima organizacional donde sus funciones son diferentes y por ende los resultados difieren de la lógica cognitiva.

Para comprender mejor este hallazgo, vale la pena retomar los datos proporcionados en la *Tabla 30*, pues de los cinco municipios motivo de nuestro análisis, tres tienen un área de planeación debidamente estructurada, que son Tepeapulco, San Agustín Metzquititlán y Villa de Tezontepec. Sin embargo, de estos tres, solo dos adjetivan funciones sustantivas a nivel de dirección, siendo el caso de Tepeapulco y San Agustín Metzquititlán, ya que Villa de Tezontepec está a nivel de departamento, es decir, por debajo de una dirección de acuerdo al organigrama de la estructura administrativa de esos gobiernos municipales.

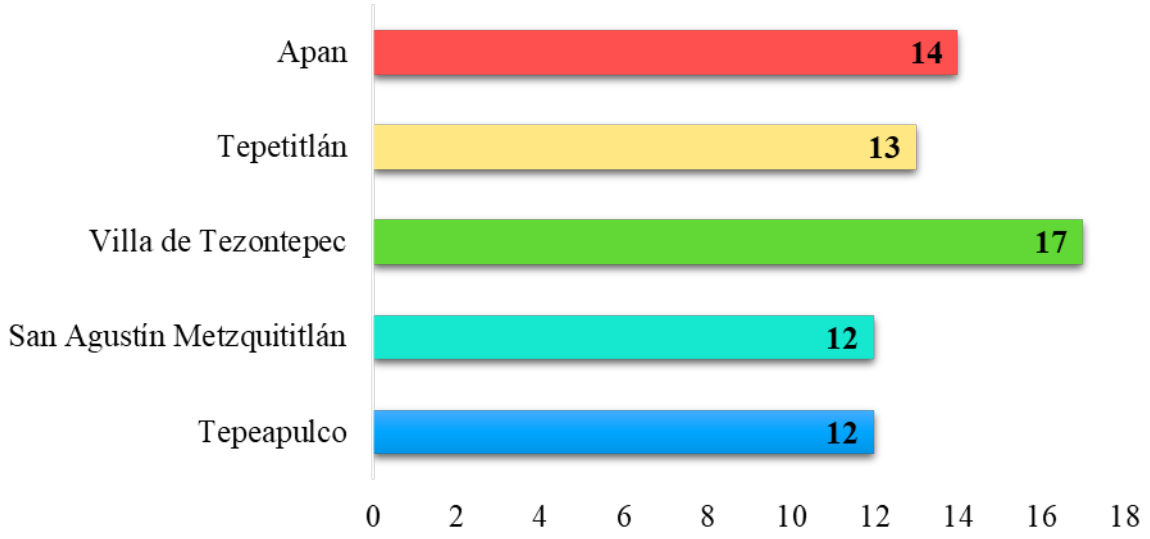
Empero, al analizar el cargo de los entrevistados en estas tres dependencias vinculadas a la planeación municipal, observamos que dos son los titulares, el director de San Agustín Metzquititlán y el jefe de departamento de Villa de Tezontepec, ya que el oficial mayor de Tepeapulco al momento de la entrevista estaba como encargado de la dirección de planeación debido a que el anterior titular había sido nombrado como secretario general municipal de aquel lugar.

Por cuanto hace a los municipios de Tepetitlán y Apan, fuimos canalizados con el subdirector y director de obras públicas, respectivamente, lo que no contraviene la *Tabla 9* titulada “Estructura organizacional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo”, así como la *Gráfica 10* denominada “Distribución de las UdP y su personal en los municipios del estado de Hidalgo”, si no que, los entrevistados fueron designados en función de su experiencia y por ser los servidores públicos certificados y capacitados para atender nuestro instrumento. Este hecho ya evidencia en un primer momento que efectivamente, las anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados están presentes en los gobiernos municipales y en sus administraciones públicas.

Dicho lo anterior, sirve de contexto para interpretar de mejor manera la *Gráfica 23*, puesto que efectivamente, la cuestión cuantitativa contrasta con la versión cualitativa, en virtud

de que, a pesar de contar con tres dependencias de planeación municipal en nuestro análisis, estas tienen entre sí tendencias con amplias diferencias, no así las dependencias de obras públicas que realizan las tareas de planeación en sus municipios que guardan similitudes casi proporcionales. Podemos resaltar con este gráfico que, a partir de entrevistar a cinco municipios, la tendencia es muy semejante con Tepetitlán y Apan, parcialmente semejante con Tepeapulco y Villa de Tezontepec, mientras que muy poco semejante con San Agustín Metzquititlán. Lo que es poco concluyente comparativamente desde una perspectiva generalizada.

Sin embargo, al momento de sumar la valoración individual de las respuestas de cada municipio y compararlos entre sí para completar el análisis, obtenemos los siguientes hallazgos.

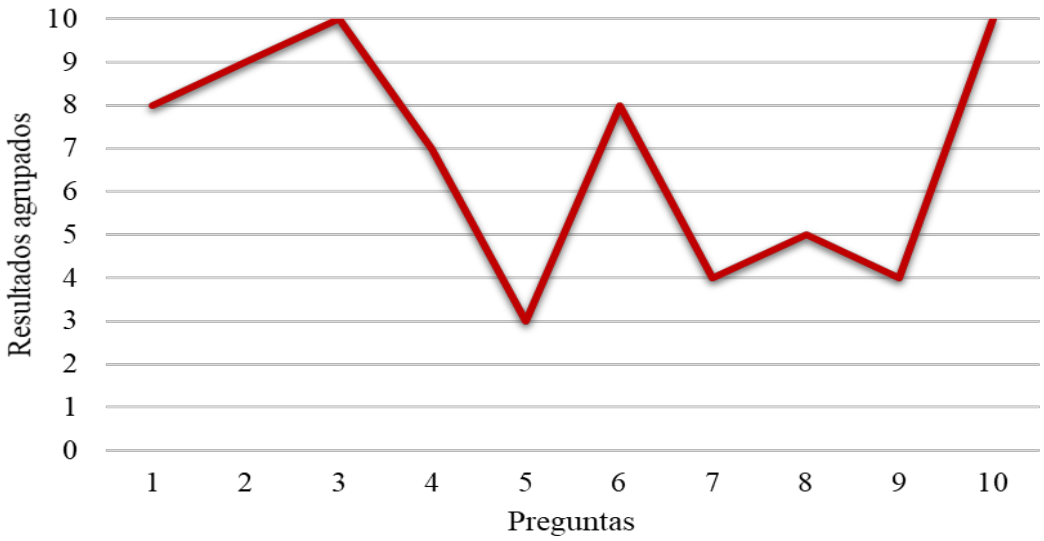


Gráfica 24. Resultados de la valoración a las respuestas por APM, elaboración propia.

Si bien es cierto, el enfoque cualitativo no determina resultados positivos o negativos, si no que permite comprender las perspectivas y particularidades de este análisis municipal, al momento de emitir una valoración a las respuestas emitidas por los entrevistados y considerando que la estructura del instrumento está diseñada para estudiar la hermenéutica que tienen de la planeación municipal, la gráfica anterior nos permite identificar que ningún municipio alcanzó

una valoración de 20 que corresponde a la totalidad de las respuestas apegadas a la pregunta y que además fueron completas en consideración a la información proporcionada.

En cambio, se observa que Villa de Tezontepec es el municipio que obtuvo la valoración más alta con 85% en comparación al resto de los municipios entrevistados. Esto representa que además de atender a las preguntas con mayor grado de satisfacción, también aplica con mayor apariencia los componentes establecidos en los Capítulos 1 y 2 de esta tesis de doctorado. En ese sentido, Apan obtuvo un 70 %, mientras que el resultado para Tepetitlán arrojó un 65%. Finalmente, San Agustín Metzquititlán y Tepeapulco empataron en sus resultados con un 60% cada uno. Esto quiere decir, que cualitativamente, los cinco municipios entrevistados están por encima de la media de la valoración y que los datos estadísticos en el enfoque cuantitativo son una aproximación real del quehacer gubernamental en cuanto a planeación municipal, empero, las particularidades evidencian que la heterogeneidad no descarta la presencia casi plena de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados para que en los municipios existan ejercicios fehacientes de políticas públicas y en el caso del objeto de estudio de este trabajo de investigación, conforma a la planeación municipal. Ahora bien, al agrupar todas las respuestas por pregunta o ítem del instrumento, para construir una tendencia de la valoración de este ejercicio el resultado demuestra lo siguiente.



Gráfica 25. Tendencia del análisis a las respuestas agrupadas por APM para cada pregunta del instrumento, elaboración propia.

La gráfica inmediata anterior permite comenzar a realizar un análisis más profundo de la acción de planear a nivel municipal, porque tomando como referencia la *Tm* y la *Pe* para este enfoque cualitativo, podemos ya identificar conforme a las preguntas o ítems de la entrevista, cuáles fueron las valoraciones obtenidas a las respuestas. Y con ello, contrastar comparativamente, la presencia de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados, como la herramienta organizacional que más utilizan los gobiernos municipales a través de sus administraciones públicas en el quehacer público de la época actual.

De esta manera podemos percatarnos que todos reportan a una persona superior para que esta tome decisiones sobre la manera de planear como lo demuestra la respuesta 3, pero se contrapone con la respuesta 10, en la que igualmente todos respondieron que la planeación municipal es parte fundamental del quehacer gubernamental en esta instancia básica de gobierno, pero que estará supeditada a lo que finalmente determine una sola persona y no como se demuestra teóricamente en los Capítulos 1 y 2 de esta tesis de doctorado.

Consecutivamente, vemos que los resultados más bajos se consiguen por los municipios entrevistados cuando se cuestionan sobre las personas o funcionarios que contribuyen para hacer un ejercicio de planeación, también para que se establezcan bases de participación para la ciudadana y esta forme parte del proceso, o para que se responda a los retos que tienen en la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo, asociados a las preguntas 5, 7 y 9, respectivamente, de nuestro instrumento.

En suma, desde un análisis general de la valoración de las respuestas a la entrevista en estos cinco municipios, hallamos que las anarquías organizadas y los sistemas flojamente acoplados no se ocultan en la vida diaria de estas administraciones públicas municipales y que impera de manera cíclica en el ejercicio de la planeación municipal y por ende del que debería de ser el primer punto de encuentro con un asunto incuestionable de políticas públicas en este orden de gobierno.

A continuación, desglosaremos conforme a cada una de las partes que componen a nuestro instrumento y compararemos las respuestas y el contenido de cada municipio para continuar con este análisis, mismo que se desarrolla de lo general a lo particular entre los municipios entrevistados.

3.1 Análisis comparativo de la información general del personal de los municipios entrevistados

Como ya hemos anticipado, la información general que nos permitiría tener una aproximación a la dependencia de planeación en el municipio en razón de sus actividades, la conformación que tenía y su rol en la estructura orgánica y si es que toman como referencia aguna consideración institucional como leyes, normas, reglas, e incluso tradiciones o costumbres, estarían obteniéndose de las primeras cuatro preguntas de la entrevista. En ese sentido, en este apartado, comparamos las respuestas obtenidas al aplicar nuestro instrumento en los municipios estudiados y con ello realizar un análisis con base en los elementos anteriormente enunciados.

Cuando preguntamos a nuestros contactos de los municipios la siguiente cuestión: *¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?*, asuminos que las gestiones de gobierno comenzaron el 15 de diciembre de 2020, esto debido a que el proceso electoral se tuvo que posponer por la situación de la pandemia, de lo contrario, hubieran iniciado el 5 de septiembre como se establece en la Constitución Poliítica del Estado de Hidalgo y en la propia Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Hidalgo. De este modo, la respuesta nos llevaría a identificar si al momento de aplicar la entrevista efectivamente todos habían comenzado desde el inicio. Las respuestas para los casos de San Agustín Metzquititlán, Villa de Tezontepec, Tepetitlán y Apan, fueron coincidentes, los cuatro entrevistados de esos municipios comenzaron a trabajar en la administración desde el año de 2020, mientras que el contacto de Tepeapulco, lo hizo unos meses después de haber comenzado el periodo de gestión. Esto quiere decir dos cosas, la primera, que el 80% de los entrevistados llegó con el cambio de la administración municipal, y la segunda, que en ninguno de los casos, hubo una continuidad en relación con la administración anterior, es decir, no pertenecían a la anterior administración.

Ahora bien, el hallazgo importante de destacar en las respuestas de esta primera parte de la entrevista llegan con la segunda pregunta que fue: *¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?*, la respuesta esperada era que nos relataran lo que procedimentalmente hacen conforme a lo que el marco teórico referencial citado en el Capítulo 2 de esta tesis de doctorado, o bien, lo que establece la Ley de Planeación y Prospectiva

del Estado de Hidalgo aplicable a los municipios. Sin embargo, las respuestas permiten diferenciar en un primer momento que tres municipios si tienen un área específica enfocada a los dos elementos teóricos y normativos que anticipamos, los cuales fueron Tepeapulco, San Agustín Metzquititlán y Villa de Tezontepec, pues sus áreas se denoiminan Dirección de Planeación Municipal, Dirección de planeación, evaluación y movilidad, y Departamento de planeación, respectivamente. Mientras que Tepetitlán y Apan, realian interpretativamente alguno de los dos elementos, teóricos o normativos, en funciones relacionadas a la infraestructura u obra pública, a través de la Subdirección de Obras Públicas y la Dirección de Obras Públicas, respectivamente. Como podemos identificar, el 60% de los municipios entrevistados sí tiene una dependencia de planeación que ontológicamente se sujeta a los parámetros de nuestra investigación. Y esto obedece a que, al momento de que estos respondieron el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2021), o no supieron responder este apartado, o bien, maquillaron las respuestas para impactar en el indicador, tal como se puede comprobar en la *Tabla 9* de nuestra investigación, denominada "Estructura organizacional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo".

Entretanto, al continuar con nuestro análisis comparatibo del enfoque cualitativo conforme a la entrevista, destacamos que Villa de Tezontepec fue el más descritivo de los cinco municipios, aunque complementariamente, los municipios con la dependencia de planeación municipal que son Tepeapulco y San Agustín Metzquititlán, resaltan el tener que atender los parametros establecidos por un organismo externo al municipio, que es el Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal (INDEMUN), un organismo descentralizado de la administración pública del estado de Hidalgo cuyo propósito es impulsar el desarrollo municipalista, por medio de la interacción entre las autoridades municipales y las estatales para cumplimentar la Agenda Municipalista Hidalguense. Lo anterior, llama poderosamente la atención, ya que más allá de dar crédito a la cuestión teórica y conceptual, se atiende con mayor presencia la perspectiva institucional del isomorfismo de carácter normativo y coercitivo[14] la cual, además, permite

[14] El isomorfismo institucional tiene tres clasificaciones, normativo, coercitivo y mimético, para mayor referencia consultar a Zamora, Z. (2020) en *Análisis a los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2020, en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo: Un ejercicio de isomorfismo institucional* que se puede consultar en el siguiente enlace: http://dbci.uaeh.edu.mx/janium-bin/janium_login_opac.pl?find&ficha_no=196827

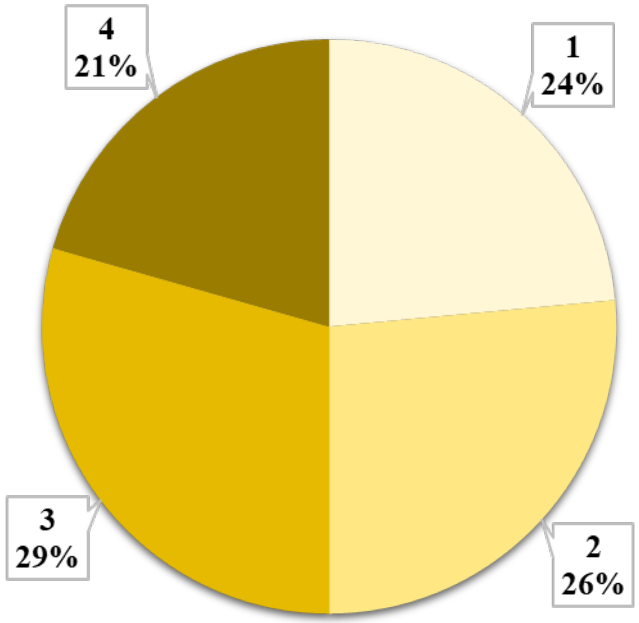
advertir que esencialmente los municipios de Tepetitlán y Apan interiorizan para la planeación de los programas de infraestructura y obra pública, y especialmente la programación de los recursos que habrán de ser ejercidos y porteriormente comprobados en su ejecución. Por esta razón, entendemos que para fines practicos y de operatividad fuimos remitidos con los contactos de estos últimos dos municipios, pues son precisamente los encargados de proceder dicha función.

En la tercer interrogante de esta primera parte de la entrevista, la pregunta fue: *¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?*, los cinco municipios coincidieron en tener una comunicación directa con el presidente o presidenta municipal, sin embargo, Tepeapulco y Villa de Tezontepec, incluyeron al secretario general municipal en esta práctica, lo que comienza a distinguir, aunque de manera incipiente, una anarquía organizada.

Finalmente, la última pregunta que complementa esta primera parte de la entrevista fue: *¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?* Las respuestas en esta cuestión dejan al descubierto la actitud procedimental del ejercicio de planear, o lo que teóricamente conocemos como los andamios organizacionales que el ser humano en este caso, —funcionarios públicos municipales— erigen para la planeación municipal. En este caso, San Agustín Metzquititlán, Villa de Tezontepec, Tepetitlán y Apan dijeron si tener un manual de organización o procedimientos para el desempeño de sus funciones en la dependencia de la que forman parte, mientras que Tepeapulco dijo no contar con alguno de ellos ya que recientemente habían aprobado el reglamento interior de la administración pública y eso conllevaba a que se actualizara la estructura orgánica y por lo tanto, se estaba conformando una reingenería administrativa en todas las dependencias, aunque lo que nos llamó la atención es que esta área de planeación había sido recientemente creada, en el año de 2022, por lo que anteriormente estas funciones recaían en la misma tesitura que ya expusimos de Tepetitlán y Apan. Cabe hacer mención, que aunque el 80% de los municipios si dispone de este instrumento organizacional, no se encuentra disponible para consulta pública, sino que solo para los funcionarios de las dependencias en cuestión. Por otro lado, es importante destacar que Villa de Tezontepec se encarga de realizar en coordinación con las demas áreas de la administración municipal, el

manual de organización y procedimientos para cada una de ellas, y lo hace a pesar de ser un departamento y no una dirección como los demás municipios.

En suma, en este primer apartado, obtuvimos hallazgos significativos, como que en los cinco municipios se realizan funciones de planeación o programación, que no es lo mismo. También que los cinco tienen el conocimiento normativo y práctico, aunque no necesariamente teórico de esta área conceptualmente hablando. Y que organizacionalmente, se ajustan o amoldan para cumplir con este propósito, más coercitivamente que normativamente. Por esta razón, en nuestro análisis comparativo mostramos en la siguiente gráfica los resultados conforme a una medición de la valoración que realizamos.



Gráfica 26. Análisis comparativo de la primera parte del instrumento relacionada a la información general, elaboración propia.

La gráfica anterior muestra el comportamiento de las respuestas, en donde el promedio es del 25%, pero que para este enfoque cualitativo nos permite observar que el de mayor

presencia es la respuesta a la interrogante tres, en la que todos coinciden, comparativamente hablando. Mientras que es la respuesta a la pregunta cuatro de la entrevista, en donde existe mayor dispersión, vinculada a los andamios organizacionales de la planeación municipal.

Podemos decir, que se cumple el propósito de nuestro instrumento en esta primera parte y que gracias a la información proporcionada, comprendimos de mejor manera los esbosos planteados estrulturalmente y sobre todo organizacionalmente de las administraciones municipales por cuanto a planeación se refiere.

3.2 Análisis comparativo sobre la acción de planear

Para analizar las respuestas de la segunda parte de la entrevista que están diseñadas para conocer y comprender la acción de planear que tienen las administraciones municipales. Dicho en otras palabras, aquí nos mencionan los contactos cómo es que implementan la planeación en la vida pública de manera cotidiana.

Por cuanto hace a la primera pregunta de la segunda parte de la entrevista, la interrogante fue: *Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?* Las respuestas tiene una subjetividad distinta en cada municipios. Tepeapulco mencionó que, aunque dependía del programa o proyecto, siempre intervenían la presidenta municipal, la tesorería y el secretario municipal, además del entrevistado, claro está, es decir cuatro personas de manera constante, que son las que encabezan las principales áreas del gobierno municipal. San Agustín Metzquititlán, mencionó al área de obras públicas, políticas públicas, secretaria general municipal, tesorería, desarrollo social, presidente, servicios públicos y al mismo entrevistado, ocho personas, el doble que Tepeapulco, pero aquí existe una dependencia de políticas públicas —que mucho nos hubiera gustado fuera la dependencia a la que le aplicaramos este instrumento— lo que resalta en este proceso. Mientras que Villa de Tezontepec fue más general en su respuesta, ya que refirió que todas las áreas intervienen, aunque se contradijo cuando aludió al plan municipal de desarrollo, ya que como sabemos este se estructura con base en ejes

rectores o programas de acción, o incluso políticas sectoriales, lo que llevaría a que cierto número de dependencias trabajaran conforme al objetivo que le sea de su competencia. Para el caso de Tepetitlán, a pesar de que la planeación la confunden o asocian con programación, respondió que son tres las personas que se involucran en este proceso, el director y subdirector de obras públicas más el titular de la tesorería. Finalmente, para el caso de Apan los que forman parte de esta dinámica son la presidenta, la persona titular de la tesorería, el contralor o contralora y el propio entrevistado, es decir cuatro personas, como el caso de Tepeapulco en cuanto al número, más no a las dependencias necesariamente.

Como podemos observar en las respuestas, nosotros suponíamos que sería un grupo cerrado el que estaría realizando el ejercicio de planeación o programación según el municipio del que se trate. Coloquialmente podemos decir que cuatro municipios mordieron el anzuelo, pues quedó al descubierno que el 80% planea mediante anarquías organizadas y esto se interpreta posteriomente en sistemas flojamente acoplados como señalamos de manera puntual en el Capítulo 2 de esta tesis de doctorado. Y de este porcentaje, el promedio es de un 4.8% de personas, es decir aproximadamente cinco personas promedian el número de participantes efectivos para desarrollar una planeación municipal de los diferentes programas y proyectos.

Aunado a lo anterior, anticipábamos que en su respuesta no incluirían a la población, a pesar de que normativa y conceptualmente así está establecido para garantizar un ejercicio democrático en el quehacer gubernamental de la planeación del desarrollo. Fue por eso que, planteamos la siguiente pregunta, la número dos de esta segunda parte de la entrevista: *¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?* Y aquí la sorpresa fue mayúscula, pues la población no es consultada sino hasta que normativa y coercitivamente las administraciones municipales deben tomar parecer a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), esto para legitimar los proyectos de obra pública instrumentados en el municipio, es decir, solo para obra pública y supuestamente para priorizar qué obras se ejecutarán. EL 100 % de los municipios entrevistados dijo también que toman en cuenta a la población cuando esta ingresa solicitudes de petición, lo que demuestra que no hay un mecanismo institucionalizado para incluir a la población en el ejercicio de planeación municipal, ya que una vez que ingresan dichas solicitudes, se desconoce el procedimiento para el

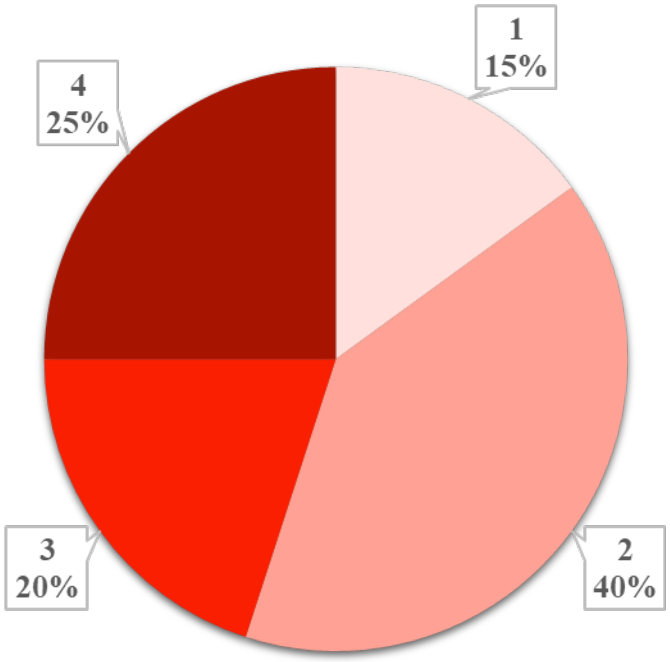
seguimiento y atención de las mismas. Vale la pena referir que el 60% de los municipios como son Tepeapulco, San Agustín Metzquititlán y Villa de Tezontepec, refirieron las audiencias públicas como un medio de consulta para la identificación de problemáticas, un elemento para el proceso de planeación considerado en el diagnóstico, pero no mencionaron si este mecanismo también se formalizaba para la consulta de programas o proyectos, e incluso políticas si fuera el caso aunque en la retórica. Finalmente, también el 60% de los entrevistados identificó como un punto de contacto directo con la población a los delegados que son representantes auxiliares del gobierno municipal, que son los casos de Tepeapulco, Villa de Tezontepec y Apan, lo que también es de llamar la atención, ya que son estos representantes los que por un lado llevan la voz de sus comunicades o colonias, y quienes se convierten en los principales aliados de los gobiernos municipales para legitimar y garantizar la gobernabilidad del muicipio.

La tercera pregunta de esta segunda parte de la entrevista fue la siguiente: *¿Cuáles son las bases o mecanismos de participación para que la ciudadana forme parte de la planeación municipal?* Y el propósito de esta interrogante era la de poder comprender de mejor manera la subjetividad de las respuestas, pero también inferir cómo es que las administraciones municipales en el enfoque de políticas públicas y mediante una cultura democrática, no ponen en práctica el modelo ascendente de abajo hacia arriba, evidenciando más bien que son resultado de sistemas flojamente acoplados, en este caso en partcular, a conveniencia. Y las respuestas demostraron el hallazgo principal, no sisteatizan o protocolizan la participación ciudadana como un modelo de gestión de sus gobiernos municipales, es decir, no son más que un parámetro para cuantificar beneficiarios de una planeación que es resultado de anarquías organizadas. Así Tepeapulco y San Agustín Metzquititlán fueron categóricos para mencionar que no habían bases al respecto. Mientras que Villa de Tezontepec, Tepetitlán y Apan lo disimularon cuando respondieron que ya sea por las establecidas por el propio COPLADEM o conforme a las convocatorias cuando las hubiera, pero para ora pública.

Por cuanto hace a la cuarta y última pregunta de este segundo apartado de nuestro instrumentola pregunta fue: *¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?* Las respuestas, podemos decir, fueron diplomáticas hasta cierto sentido.

El 100 % destacó tener más contribución del gobierno federal, ya sea por la armonización del plan nacional de desarrollo como detacó San Agustín Metzquititlán, Villa de Tezontepec y Apan, o por la incorporación de sus municipios en beneficios directos de programas o proyectos como Tepeapulco y Tepetitlán mencionaron. Para efectos del orden estatal, resaltó que las respuestas se asociaran más al carácter coercitivo del isomorfismo con las secretarías para el caso de Tepeapulco, con el INDEMUN para Villa de Tezontepec, o para cumplir con los parámetros de fiscalización y armonicazión gubernamental con municipios como Tepetitlán, San Agustín Metzquititlán y Apan, respectivamente. Pero llama la atención que en ningún caso, se mencionó una estrecha contribución de ambos órdenes, ya sea por la integración misma del COPLADEM o bien, porque existiera una gestión de sus gobiernos municipales con ellos, nuevamente, mediante esta perspectiva ascendente de la relaciones intergubernamentales.

Al ilustrar nuestro análisis comparativo en esta segunda parte de la entrevista relacionada a la acción de planear desde el ámbito municipal, obtenemos los siguientes resultados.



Gráfica 27. Análisis comparativo de la segunda parte del instrumento referente a la acción de planear, elaboración propia.

La gráfica anterior demuestra la valoración que hacemos a las respuestas del instrumento aplicado en los cinco municipios en comento. Podemos observar que la respuesta relacionada a la contribución de la población en la planeación municipal es la que más variación presenta y por lo tanto la que más carácter subjetivo contiene, desde la interpretación de cada municipio al respecto. Mientras que la respuesta que menor variación contiene es precisamente la de las personas de la administración municipal que se encargan de planear a nivel municipal, que dicho sea de paso, hemos cuantificado para demostrar la anarquía organizacional en este rubro.

3.3 Análisis comparativo sobre los retos de planear a nivel municipal

A razón de la tercera parte que complementa la entrevista que aplicamos, esta dispone de dos preguntas, mismas que ante la realidad que viven los municipios desde una condición netamente heterogenea y desde la perspectiva de los entrevistados, es suceptible de asumirse como los retos a los que se enfrentan las instancias municipales para desarrollar a la planeación, y para que sus gobiernos puedan, por consiguiente desempeñarse con mayor efectividad, efiucacia y productividad en el quehacer público.

La primera interrogante de esta tercera parte de la entrevista fue: *¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?* Las respuestas tienen una correlación importante, pues el 100% de los municipios entrevistados coincidió en dos factores, uno interno y otro externo. Por lo que hace al interno, los cinco municipios coincidieron en que el principal reto es el recurso económico, pues a decir de ellos, a mayor presupuesto, mejor planeación y por lo tanto, planificación. Solo en el caso de Villa de Tezontepec se incorporó adicionalmente en este reto interno, la profesionalización de los servidores públicos involucrados en el proceso de planeación, no solo de la dependencia *per se*, sino de aquellos que identificamos como anarquía organizada. Mientras que en el segundo factor, el externo el 100% de los municipios entrevistados señala el isomorfismo institucional deontológicamente hablando, es decir, no copian o imitan patrones de otros municipios ya que están concientes de sus características heterogeneas y no de la homogeneidad municipal que se establece desde el modelo piramidal de los órdenes de gobierno, sino que realizan esas

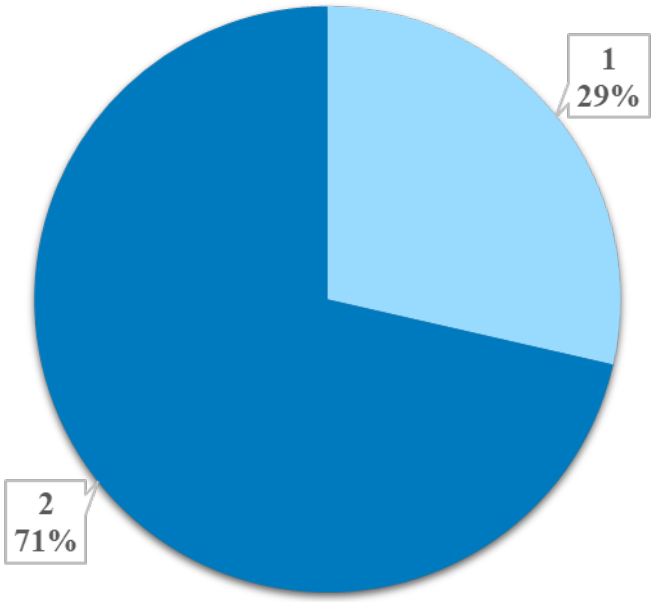
funciones, a decir de ellos, por los procesos o mecanismos de ejecución que hay para efectos de la fiscalización, de la normatividad misma, o bien, evitan asumir riesgos para no contravenir el *status quo*. Ya que como nos expresaron con similutud San Agustín Metzquititlán y Apan, se convierten en administraciones municipales que atienden "bomberazos" o que cumplen con lo que pueden y no con lo que quieren.

Ahora bien, ninguno de los cinco municipios reconoció a manera de autodiagnóstico que falta mejorar la actitud procedimental que más bien se asemeja a la discrecionalidad gubernamental y a esos sistemas flojamente acoplados que demuestran ser.

La segunda y última pregunta de la tercera parte de la entrevista fue: *Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?* A lo que el 100% de los municipios respondieron que si lo era. La pregunta no era retórica pura, sino que pretendía decer al entrevistado la justificación de su respuesta, a lo que San Agustín Metzquititlán y Apan lo relacionaron con el tema financiero, esto es que para estos municipios la planeación ayuda a saber cómo gastar los recursos. Mientras que Tepeapulco y Villa de Tezontepec interiorizaron en las necesidades y problemáticas poblacionales, la mejor manera de atenderlas y el poder mejorar sistemática y operacionalemente al momento de actuar como orden de gobierno y la autoridad más inmediata a la gente. En el caso de Tepetitlán, la respuesta fue muy escueta, pero dese un punto de vista técnico, lo ven como un paso más a seguir. Llamó la atención de Apan que condicionó la importancia de la planeación al factor tiempo, pues considera que la planeación municipal no se sustenta en la prospectiva, sino que solo lo hace en la temporalidad de la gestión municipal de la que se trate, es decir se limita a los años de gobierno y no a un verdadero largo plazo, para más bien tener resultados inmediatos y así subsistir como gobierno ante la población que espera efectos instantaneos.

Haciendo un análisis comparativo de la tercera y última parte de la entrevista con base en las respuestas de los municipios y la valoración que desarrollamos en este enfoque cualitativo, vemos que los municipios identifican a la planeación si como un área organizacional clave de sus gobiernos municipales, pero lo plasman como una herramienta más, esa que está ahí por el simple y llano hecho de atender, como cualquier servicio público, o rubro a requisitar, más que como el punto de partida del éxito o fracaso de sus gobiernos y comoel primer ejercicio

pleno y fehaciente de conducir políticas públicas a nivel municipal. Tal como se demuestra en la gráfica siguiente, llegando a representar un 71% de la valoración que realizamos, mientras que a penas el 29% resulta para advertir los retos a los que se enfrentan, pero dejando de ldo las externalidades y la falta de presupuesto.



Gráfica 28. Análisis comparativo de la tercera parte del instrumento vinculada a los retos de planear a nivel municipal, elaboración propia

La cuestión que surge con base a la valoración que mencionamos, conforme a la gráfica anterior, sería entonces ¿qué han hecho durante todo este tiempo con las condiciones en las que se encuentran? La respuesta la podemos anticipar, ser participes de acciones de gobierno, más que de políticas públicas resultado de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados.

Con este ejercicio de implementación de la metodología cualitativa en este Capítulo 4 de la tesis de doctorado, pudimos desagregar de lo general a lo particular las perspectivas, características, dinámicas, ambigüedades organizacionales y en especial las subjetividades que

permean a nivel municipal, en donde existen coincidencias muy puntuales sobre los diferentes temas expuestos en nuestro objeto de estudio. Conocimos de manera directa esa realidad imperante y desde la visión de los servidores públicos que en esos municipios se encargan de atender esta importante función.

Si bien el *Tm* de la *Pe* es significativa y representativa, también nos permite esbozar lo que en el resto de los municipios del estado de Hidalgo existe de manera cotidiana en la vida pública y, por lo tanto, demostramos mediante esta metodología la necesidad que de manera imperante prexiste para reconfigurar organizacional e institucionalmente a la planeación municipal, como un ejercicio de política publica.

“Las masas humanas más peligrosas son aquellas en cuyas venas ha sido inyectado el veneno del miedo, del miedo al cambio”.

- *Octavio Paz*

CAPÍTULO 5. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS Y VALORACIÓN FINAL DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE HIDALGO

Introducción

En este Capítulo realizamos una interpretación de los resultados que obtuvimos en la implementación de nuestra metodología mixta, esa en la que compaginamos los resultados de un análisis cuantitativo a partir de los elementos estadísticos y econométricos realizados a los diferentes factores y componentes de la planeación municipal en el estado de Hidalgo, junto a los hallazgos que nos arrojaron las entrevistas que realizamos a los municipios que se convirtieron en la muestra para inspeccionar desde el enfoque cualitativo del quehacer gubernamental y administrativo en la vida pública de las instancias básicas y más inmediatas que son las municipales.

Ambos componentes, cuantitativo y cualitativo, asentados como herramientas metodológicas para ilustrar de manera tácita y real el que debiera ser un primer acercamiento con el enfoque de políticas públicas a nivel municipal, pero más allá de la aproximación organizacional como modelo de gestión, se interpreta también el referente institucional presente en la actitud procedimental y sistemática de los gobiernos municipales para cumplir con una disposición normativa e imperativa en sus funciones y facultades.

De esta manera, en este Capítulo de nuestra tesis de doctorado, desglozamos una valoración final del objeto de estudio de nuestra investigación que es planeación municipal del desarrollo, con base en la ambigüedad que teóricamente exponemos como anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados, sobre todo, conforme a las hipótesis que propusimos en la Introducción de nuestro trabajo para concatenar laa imperiosa necesidad de reconfigurar institucional y organizacionalmente a la planeación municipal, y con ello, establecer al *policy sciences* como pedestal del quehacer gubernamental en los municipios de la entidad hidalguense.

1. Informe de resultados

En el Capítulo 2 de nuestra tesis, establecimos con puntualidad cuáles eran las consideraciones que están diseñadas para la planeación muicipal en el estado de Hidalgo. Por esta razón, los resultados obtenidos se desglozan en un primer momento con base en los referentes teóricos, veremos entonces qué tanto se aplica la teoría, o bien, si esta es adaptable a la realidad imperante. Posteriormente, en un segundo momento verificaremos los resultados obtenidos en función del diseño institucional y qué papel tiene en la cotidaneidad. Finalmente, daremos a conocer los resultados de la discrecionalidad y ambigüedad organizacional que se presenta en las administraciones municipales.

Lo anterior, permitirá fortalecer la producción del conocimiento necesario después de la aplicación científica que realizamos para que los tomadores de decisión, sean los encargados de atender nuestra investigación en función de las necesidades que están a la vista de todos los que vivimos esta postura del conocimiento.

1.1 Resultados de la perspectiva teórica operacionalizada en la planeación municipal del estado de Hidalgo

En el Capítulo 2 de esta tesis de doctorado se presentó la contribución que teóricamente se ha definido a lo largo del estudio de esta área organizacional a nivel municipal y que de igual manera es aplicable en los demás órdenes de gobierno. Recordamos que se expresó puntualmente la importancia de la planeación ya que es el proceso que marca la pauta para delimitar el instrumento o los instrumentos que regirán en las gestiones municipales los designios a los que se habrá de considerar tanto el gobierno como la sociedad misma, para posteriormente instrumentar su aplicación para una correcta planificación.

Dicho lo anterior, una vez aplicados nuestra metodología mixta, de carácter cuantitativo y cualitativo podemos demostrar que, por cuanto hace a las etapas de la planeación municipal que fueron ilustradas en la *Figura 5* de esta investigación, los municipios del estado de Hidalgo por conducto de sus gobiernos y administraciones públicas emplean los referentes teóricos como

una guía para el desenvolvimiento de una consideración organizacional que es el COPLADEM con dos propósitos, la formulación del PMD y para legitimar la autorización y priorización de las obras públicas que, de acuerdo al ejercicio fiscal, deban implementarse. Empero, no sucede así para el resto de los propgramas, proyectos o incluso las acciones gubernamentales que se vayan desarrollando a lo largo del proceso de gobierno.

De las cuatro etapas para planear a nivel municipal que marca la teoría, el análisis cuantitativo demostró que se aplican solo dos: la formulación y la discusión y aprobación. Ambas, son utilizadas para elaborar un instrumento rector de planeación que es el plan municipal de desarrollo, el cual, después de los primeros seis meses de iniciada la administración municipal se debe elaborar y publicar, lo que nos lleva a otro resultado, que cuando se cumple con este propósito, de manera generalizada, ya no se vuelve a utilizar esta perspectiva teórica sino hasta que de manera esporádica se necesita conformar el COPLADEM, el cual habrá de sesionar en función de las necesidades que tenga el gobierno municipal para, como dijimos, autorizar y supuestamente priorizar las obras públicas que se van a ejectura; lo que demuestra como resultado que no sirve de base para la dinámica diaria de la atención de las políticas sectoriales o de la resolución de las necesidades y problemáticas de la pobñación que se estructura divisionalmente en las diferentes comunidades o localidades de cada municipalidad.

Este asunto quedó demostrado cuando aplicamos nuestra metodología cualitativa y fueron los propios servidores públicos quienes comprobaron este supuesto analítico, las entrevistas entonces evidenciaron que, conceptualmente los responsables de esta función dominan los supuestos básicos de la planeación municipal, sin embargo, no son tratados en esa misma tesitura por el resto de las dependencias y en especial por los tomadores de decisión, ya que no hay un control y una evaluación de la ejecución de la planeación misma, que son los otros dos factores que configuran este sustento teórico de la disciplina.

Complementariamente, una vez analizados los componentes esenciales a nivel municipal que deben considerarse desde la consytucción de la agenda pública para detectar los problemas públicos y que ese sea el primer ejercicio que la planeación utilice mediante el enfoque de las políticas públicas, vimos que cuantitativamente factores como la desnidad poblacional, el número de localidades, el índice de marginación, la clasificación del presupuesto, la existencia

misma de las dependencias al interior de la administración municipal y el personal para esa función, no son variables que se consideren importantes o condicionantes para planear. Más bien, el factor que cobra mayor importancia es el presupuestal, tiene mayor peso y es el elemento que perfectamente es medible y por ende sustancial para planear. Aspecto que no es contrastante con los resultdos de las entrevistas, ya que todos los municipios coincidieron en que no hay dinero que alcance. En comparación con los resultados estadísticos, observamos en el enfoque de tipo cualitativo que en todos los municipios se hacen tareas de planeación, con la distinción de que tres municipios las ejecutan conforme a dos elementos de la teoría, mientras que los que se enfocan a las obras públicas, lo trabajan con una perspectiva diferente, pues programan mas que planean. Esto da como resultado que, de los componentes esenciales identificados en el Capítulo 2, para la planeación municipal trabajan con el del presupuesto, las tareas de planear o programar sin importar su carácter o esencia y el de las personas capacitadas o preparadas para ello. Dejan de lado por lo tanto, el resto de consideraciones que son igualmente trascendentales para este ejercicio.

En suma, la metodología que hemos puesto en práctica ampliamente en los Capítulos 3 y 4 de esta investigación arrojan como principales resultados que:

1. Los gobiernos y administraciones municipales al momento de planear, toman como referente la teoría solo para conformar un comité que, con la participación de diferentes actores de la administración municipal, por encima incluso de los diversos sectores de la población, se encarguen de analizar el contexto y los recursos de los que disponen para programar acciones de gobierno o proyectos de obra pública.

2. Los municipios a través de sus gobiernos cuando planean lo hacen para elaborar un plan municipal de desarrollo mediante la discusión y aprobación de las diferentes propuestas o estrategias, en un ambiente aparentemente democrático, transparente y participativo, puesto que si bien invitan a representantes de la sociedad, se emplea con este único fin, de formular un instrumento de planeación. Posteriormente son invitados a participar con esta misma condición, pero para

aprobar y priorizar las obras que la administración municipal ha elegido y determinado como factibles para la población.

3. Los gobiernos municipales y sus administraciones públicas no vigilan el cumplimiento a los referentes normativos, administrativos, contables y financieros del municipio, ya que podrán tener manuales de procedimiento, pero no construyen una reglamentación para un control interno. A pesar del cuestionamiento de no seguir homogeneizando a los municipios, es necesario precisar que desde esa postura de respeto a la heterogeneidad que respete o haga valer sus las tradiciones y costumbres, se limitan a ser auditados por los organismos estatales o federales.

4. La fase o etapa menos respetada por los gobiernos y administraciones municipales de las que marca el sustento teórico de la planeación es la evaluación y ejecución, ya que al ser tomadas las decisiones desde una coyuntura discrecional y por unos cuantos tomadores de decisión, no advierten errores o instrumentos, o prevén acciones que corrijan las determinaciones aplicadas.

5. Desde la perspectiva teórica, los municipios por medio de sus gobiernos y administraciones no planean conforme a las fases de las políticas públicas, por lo tanto no existe una relación conceptual o lógica que pongan en marcha entre la planeación del desarrollo y las políticas públicas a nivel municipal.

Los resultados en este primer apartado, arrojan aproximaciones reales para inferir desde un análisis cuantitativo y cualitativo, los gobiernos municipales reconocen a la planeación municipal pero solo como un componente más que deben atender, llegado el momento, más que por la importancia misma que tenga como área organizacional, o bien, para sustentar la vieja retórica de planear el desarrollo con una convergencia entre la sociedad y las políticas públicas, desde una representación teórica y ontológica del quehacer público.

1.2 Resultados de la aplicación del diseño institucional en la planeación municipal del estado de Hidalgo

En el Capítulo 2 de nuestra tesis de doctorado, elaboramos la *Tabla 3* denominada "Diseño institucional de la planeación municipal en el estado de Hidalgo", en ella se referencían los cinco componentes normativos que han sido fraguados para la planeación municipal, la cual se ha instrumentado de manera vertical y de arriba hacia abajo. Es importante precisar que en la tesis de maestría (Zamora, 2020) se observó que los municipios de la Zona Metropolitana de Pachuca elaboraron sus planes municipales de desarrollo para el periodo 2016 – 2020 empleando el isomorfismo institucional, en sus variantes normativa y coercitiva. De hecho eso nos llevó a platear nuestro objeto de estudio para esta investigación. Dicho lo cual, en este apartado verificaremos los resultados de la aplicación de nuestra metodología mixta para demostrar la pertinencia del diseño institucional para la planeación municipal, el cual, no contrasta con el isomorfismo en comento.

Analiando la *Tabla 3* antes mencionada, observamos que el diseño institucional de la planeación municipal se basa en dos componentes: estructurar y organizar a los actores participantes en la dinámica de la planeación en los tres órdenes de gobierno, y por otro lado, en la elaboración de un plan para cada orden de gobierno que no se contravenga el uno del otro y que considere la participación democrática de la población con el gobierno en su ejercicio de diseño e instrumentación.

Ahora bien, desde la comcepción del diseño institucional para el primer componente, se deja claro que la estructura organizacional obedece a una sistematización que deontológicamente contempla como pares e iguales a los municipios para impulsar un desarrollo local y favorecer al desarrollo regional, después al estatal y por consiguiente al nacional. Sin embargo, la regionalización es el punto crítico de este análisis, ya que hemos mencionado reiteradamente que la homegeneidad de los municipios en este caso ha sido el principal error en el ejercicio de la planeación y en ese sentido el resultado impacta de manera directa a cada instancia de gobierno.

Así quedó evidenciado en el análisis cuantitativo que realizamos en el Capítulo 3 de nuestra tesis, pues en la *Tabla 9* denominada "Estructura organizacional de la planeación

municipal en el estado de Hidalgo" se enlistan los municipios que, a partir del diseño institucional, aplican este instrumento para la planeación del desarrollo de sus municipios y no solo para la elaboración de los planes que son requeridos como uno de los componentes. Esto significa que, la estructura y organización de los actores en la planeación se emplea para cumplir con el segundo componente que es elaborar un plan, y no para la dinámica misma de la acción de planear a nivel municipal en la vida pública y administrativa de los gobiernos. Lo que representa que el diseño institucional esté uy bien estructurado para los órdenes federales y estatales, pero a nivel municipal es ambigüo y poco claro, lo que a su vez es utilizado a conveniencia de los municipios por medio de sus gobiernos.

Esto nos lleva a la *Gráfica 9* denominada "Representatividad de las UdP en los municipios del estado de Hidalgo", donde cuantitativamente se demuestra que el 42% de los municipios hidalguenses si tiene una unidad de planeación que conforme al diseño institucional se encarguen de plaear no solo para elaborar un plan municipal de desarrollo. Esto demuestra que 35 municipios de 84 en la entidad utilizan el diseño instucional.

Cuando aplicamos el enfoque cualitativo en 5 de esos 35 municipios, obtuvimos como resultado que lo aplican por una condición que deban cubrir y atender, más que por un referente como sí sucede con el componente teórico. La cuestión se diversifica cuando estos mismos municipios aluden en la entrevista a que una condicionante para que ellos desempeñen mejores mecanismos de participación en la planeación, se extralimita cuando las dependencias como el INDEMUN o las entidades fiscalizadoras son las que fijan los mecanismos de incorporación a través de la medición de indicadores y objetivos fijados de manera uniforme. Esto explica porque los gobiernos municipales a conveniencia no emplean mecanismos de control y evaluación desde el enfoque teórico y de las políticas públicas, ya que el diseño institucional los predispone a reglas y escenarios propios de la regionalización.

Observamos también que, para el caso de los 49 municipios que no tienen dependencias de planeación, se adecuan a la coyuntura imperante de elaborar su plan municipal porque así lo establecen las diferentes leyes y normas y que conforman participativamente el sistema de planeación reguional, estatal y nacional para alinearse al orden establecido. No ven a necesidad de hacer otra cosa, teórica en este caso, más allá de lo que el diseño institucional establece. De

ahí que no haya una sanción o apercibimiento por no disponer de una dependencia de planeación si es que ya están cubriendo sintenerla, de una dependencia o unidad de planeación.

Por cuanto a este rubro hace y al análisis metodológico mixto presentado en los Capítulos 3 y 4, podemos obtener los siguientes resultados:

1. El diseño institucional es sólido para dictaminar y determinar una planeación nacional y estatal. Sin embargo, es poco sólida para esclarecer una ruta crítica a nivel municipal, pretendiendo consolidar una guía metodológica que es aplicada únicamente para elaborar un plan municipal de desarrollo que ya hemos demostrado científicamente que no se implementa de manera fehaciente por los gobiernos municipales.

2. El diseño institucional de la planeación municipal es endeble, ambigüo y no se adapta a la necesidad heterogenea de los municipios, pues destaca y resalta la conformación de comités para democratizar la elaboración del plan municipal, pero no establece bases, mecanismos de participación y mucho menos regula la planeación municipal como área organizacional de las administraciones municipales y por ende, referente de las políticas públicas a nivel municipal.

3. El diseño institucional esta configurado para que los municipios a través de sus gobiernos y administraciones municipales realicen de manera discrecional ejercicios de planeación institucionalizada. Esto significa que, exceptuando la elaboración del plan municipal de desarrollo y las sesiones del COPLADEM, pueden planear o no, así como no garanticen la planificación del PMD y la evaluación del mismo instrumento o bien, de cualquier otro mecanismo al respecto.

4. El diseño institucional por lo tanto, limita a que los municipios realicen ejercicios de isomorfismo institucional, en este caso, normativo y coercitivo, demostrando que no es vigente para las características y necesidades de los municipios.

5. El diseño institucional se contrapone al carácter democrático de la planeación, ya que es el gobierno municipal quien propone y la población quien legitima, predisponiendo el ejercicio a perspectivas y características poco claras y ausentes de elementos esenciales como los preceptos teóricos, estadísticos y cualitativos de cada municipio.

6. El diseño institucional no es ascendente en la búsqueda del desarrollo, pues está configurado para que la planeación se realice *top-down* contraviniendo el elemeto autónomo y la proposición federalista de nuestro sistema político nacional.

Es de esta manera que la metodología aplicada en nuestra investigación pudo obtener estos resultados, en los que el diseño institucional fue medido cuantitativa y cualitativamente, para profuncizar en el análisis y sobre todo, demostrar cuál es la realidad imperante en el entorno municipal a razón de la planeación municipal.

1.3 Resultados de la ambigüedad organizacional presente en la planeación municipal del estado de Hidalgo

Como se estableció en el Capítulo 2 de esta tesis de doctorado, en el apartado de la teoría organizacional, existen configuraciones en las administraciones municipales que se han ido moldeando a partir de costumbres o tradiciones, y estas han ido evolucionando más que por necesidad administrativa, por la necesidad de adaptarse a entornos complejos donde la impredictibilidad está a la orden del día.

Bajo este supuesto, hemos analizado desde una metodología que buscó privilegiar la diferencia de estructuras y andamiajes organizacionales en los municipios, pero que a fin de nuestro objeto de estudio entendiera cómo es que, a pesar de las dificultades, coyunturas y los resultados de los dos apartados anteriores, es que seguían mostrando resultados en sus gestiones de gobierno. Además de comprender la dinámica que iban mostrando conforme continuaba

nuestra investigación, pero que no estaba ni sustentada en su plenitud en apreciaciones teóricas *ad hoc* con la planeación municipal o el enfoque de políticas públoicas. Por lo tanto, vemos que las organizaciones municipales se estructuran a partir de dos dinámicas: la estructura administrativa concebida en el diseño institucional y la estructura que toma decisiones a partir de las necesidades que se vayan sucitando.

Para el primer aspecto, la estructura administrativa, con el modelo cuantitativo de tipo econométrico, determinamos como variables dependientes a las dependencias de planeación, al personal que tuvieran en esas dependencias y que participanban en el proceso y al marco regulatorio al respecto. Esto permitió detectar cómo es que la planeación municipal se orquestaba y los resultados fueron impactantes.

Fue así que los resultados mostraon que la estructura administrativa se determina a partir de que los municipios se ven obligados a cumplir con el diseño institucional como el primer parámetro, en segundo lugar planearán si hay la existencia de dependencias de planeación en su organización municipal, y finalmente, la planeación se complementará si el personal que se encargue para tales fines es el apto o idóneo. Este resultado lo podemos observar en la aplicación del modelo de regresión linel de la *Tabla 12* denominada “Regresión lineal múltiple de la planeación municipal en el estado de Hidalgo”.

Complementando nuestro análisis econométrico, desarrollamos matriz de correlación, coeficiente de correlación y multicolinealidad, prueba de hipótesis “t” y “f”, gráficas, corrección de errores al modelo, autocorrelación, series de tiempo, metodología Box-Jenkins y pronóstico. En todas ellas la constante fue la misma, no hay innovación gubernamental, por lo tanto no hay un marco regulatorio adaptable a las necesidades de esa dinámica administrativa, por ende carecen de dependencias de planeación municipal centradas al proceso de desarrollo municipal y no de obra pública o infraestructura y finalmente, falta de personal para esas áreas con un estandar mínimo de certificación y empleabilidad en la planeación o bien, en políticas públicas.

Cuantitativamente obtuvimos que, la planeación municipal en el estado de Hidalgo, para que exista, subsista y coexista depende de que sean los propios gobiernos municipales los que tengan andamiajes organizacionales a partir del proceso de cambio adaptativo que contemple a

la innovación para aceptar tienen procesos de ambigüedad organizacional para ser corregidos de manera contingente y/o por una concepción de ecología poblacional.

Cuando no se disponen de esos aspectos, las decisiones que se toman en el gobierno municipal y en sus administraciones públicas, variarán en limitarse a decisiones estratégicas de un nivel operativo básico, limitado inclusive, ya que la temporalidad de las mismas repercutirá solo durante el acotado tiempo de gestión de esos gobiernos y exclusivamente para aquellos casos específicos de valoración por los tomadores de decisión.

En el momento en que la metodología se remitió a considerar las subjetividades que la econometría no proporcionaba, encontramos que la interpretación de la realidad de cada municipio y por ende las decisiones para brindar respuesta a la población de acuerdo a sus necesidades, se basaba si en diagnósticos pero limitados y parciales. Limitados por el presupuesto del que disponen y parciales desde la configuración organizacional para determinar la ruta crítica y la vinculación normativa, operacional y funcional de las dependencias de la administración municipal.

Cierto es que el modelo organizacional en las instancias básicas de gobierno es piramidal, donde a pesar de existir un gobierno que deontológicamente recae en uun ayuntamiento que tiene pleno carácter democrático y que trabaja colegiadamente, también es verdad que está limitado desde la falta de rigurosidad calificativa y descriptiva de quienes ocupan esos encargos. Empero, aun y cuando existe esa preconcepción, hemos demostrado que en esencia una persona es la que tiene toda la información, la centraliza y marca la pauta sobre los designios del gobierno y su administración, que es el presidente municipal. De tal suerte que el poder recae de manera universonal ontológicamente hablando.

Por todo lo antes mencionado, los resultados en cuanto a la ambigüedad organizacional con la que se desenvuelven los gobiernos municipales y sus admisnitraciones públicas, son los siguientes:

1. En los gobiernos municipales y en especial en las administraciones públicas municipales existe una ambigüedad por la falta de claridad en los procesos y procedimientos de la organización municipal, ya que no hay establecimiento de

relaciones sistemáticas entre la estructura orgánica, entre la administración y el gobierno, y entre el gobierno y administración con la población.

2. Las problemáticas y necesidades de la población no son consultadas, diagnósticadas o consensadas, no se presentan mecanismos de participación del gobierno y la administración con la población para atender cambios o diferencias, con más de un significado y no existe la certeza de impulsar una motivación colectiva por la incertidumbre y la falta de información.

3. Las redes organizacionales en la administración pública municipal son complejas, construyen andamios en la estructura con una incapacidad para describir procesos y tomar decisiones, esto debido a que se presentan deficiencias ypoca claridad para la definición de objetivos organizacionales, mucho menos existe esclarecimiento en los medios para consumar cambios en el paradigma y en cambio se detecta debilidad de quienes son responsables de la toma de decisiones y mayormente de quienes deben implementarlas.

4. A pesar de que las administraciones públicas municipales contienen estructuras complejas y diferentes entre sí, con división de trabajo, supervisión y control de la máxima autoridad o del servidor público en quien esta lo delegue, la racionalidad y aplicación de criterios subjetivos se basan en el conocimiento fragmentario.

5. Un grupo selecto de personas, por ende funcionarios, son los encargados de realizar una dinámica programática y en el menor de los casos, de planeación, por lo que esta es resultado de una anarquía organizada llena de perspectivas contradictorias con el resto de los integrantes de la administración provocando desequilibrio y experimentación.

6. Existe una amplia presencia de gobiernos municipales y administraciones públicas municipales que obedecen su dinámica a sistemas flojamente acoplados,

debido a que las decisiones se basan más en creencias y soluciones que no necesariamente adhieren los problemas de las organización misma con la perspectiva o visión que previeron de los resultados que pretenden alcanzar.

7. Se detectó una conexión débil de las áreas de planeación con el resto de las dependencias de la administración municipal, debido a que las relaciones son flojas con patrones de acoplamiento asincrónicos y contextos disímiles para interrelacionarse.

8. Al no ser medible o cuantificable el comportamiento organizacional y por lo tanto el desempeño de las dependencias y especialmente de las encargadas de la planeación, las anarquías organizadas responsables de los procesos no afectan al resto de la estructura organizacional, razón por la cual los demás componentes, metas, objetivos y propósitos de las asministraciones municipales y del gobierno mismo, lo que en cierta medida hace imperceptible detectar la anomalía en la toma de decisiones o procesos de planeación.

Estos resultados demuestran que la metodología empleada pudo evidenciar cuantitativa y cualitativamente la presencia de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados en las instancias municipales de manera general, pero perfectamente visibles en la planeación municipal, aunque con niveles diversos, suficientes para advertir la interpretación de la realidad de cada municipio sin que los gobiernos municipales y sus administraciones públicas queden exentos de ello.

2. Valoración final

Considerando a nuestro objeto de estudio, distinguimos que los fenómenos inherentes en la planeación municipal del desarrollo no solo contemplan la falta de aplicación de los referentes teóricos por parte de los servidores públicos que ocupan los diferentes cargos en la

administración municipal y especialmente en el gobierno municipal, sino que también se asocia a una dinámica altamente relacionada con la ambigüedad con la que actúan todos ellos en los municipios del estado de Hidalgo.

Definitivamente el reto mayúsculo lo enfrentan los municipios con un diseño institucional que cada que va pasando el tiempo y administraciones municiaples llegan y otras se van, se va ampliando la brecha de adaptabilidad y vigencia, pues ya se ha ilustrado que la complejidad no solo atraviesa por falta de presupuesto, sino que el que se tiene, está en manos de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados, lo que ocasiona que el desarrollo municipal sea distinto y contrapuesto a lo que marca el patrón a nivel estatal y es toidavía más distante del nacional.

Estas limitaciones no solo pasan por la falta de una profesionalización de los servidores públicos, considerando municipios en donde el personal sea el apto, ya que si nos adentramos a esos casos en los cuales la informalidad de la ley y la discrecionalidad permiten ejemplificar compadrazgos y amiguismo al momento de seleccionar a los servidores públicos, la brecha es abismal. Las limitaciones pasan por la falta de institucionalizar a la planeación municipal como un verdadero referente para lograr hacer frente a las problemáticas y necesidades muy particulares de cada municipio. Y ya entrados en ello, la necesidad que desde un ejercicio de políticas públicas, se tomen decisiones racionales e incrementales, con memoria gubernamental, administrativa y con un alto grado de cientificidad en el quehacer gubermamental.

Los esfuerzos alcanzados a lo largo de este tiempo, han permitido tener escenarios de formulación, diagnósticos y discusión con aprobación de mejoras constinuas en los gobiernos y su vinculación con la sociedad. Pero queda claro que nuestra valoración es que no hay condiciones para exigir a los municipios garantizar un proceso planificador, democrático e incluyente, adaptable la realidad, características y necesidades actuales. Porque los gobiernos municipales son eficientes al momento de presupuestar, pero ineficientes para ejecutar, controlar y evaluar sistemática y funcionalmente, su desempeño, la toma de decisiones y la construcción y puesta en marcha de su andamiaje organizacional.

Los factores son tanto internos como externos, pero ambos casos nos levan al punto de partida que es el isomorfismo institucional y se dirigen al mismo destino, no hay una correcta

planeación municipal para dictaminar el éxito o fracaso de un gobierno y su administración porque tampoco hay mecanismos institucionales y organizacionales que prevengan y combatan la discrecionalidad, el nepotismo, la corrupción, la desviación de recursos y la democratización real de la participación ciudadana activa. En camnio, el *status quo* está cómodo con anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados. Si ese es el transfondo del quehacer gubernamental y organizacional en el orden municipal, lejos está aun el escenario en el que veamos un enfoque de políticas públicas en esta instancia de gobierno y seguiremos escuchando en la retórica de los gobernantes que las acciones de gobierno o las emergencias bien atendidas, son verdaderas políticas públicas.

"Lo que distingue las mentes verdaderamente originales
no es que sean las primeras en ver algo nuevo,
sino que son capaces de ver como nuevo lo que es viejo,
conocido, visto y menospreciado por todos".

- *Friedrich Nietzsche*

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis de doctorado hemos planteado la importancia de la planeación del desarrollo en los municipios del estado de Hidalgo, no solo porque desde nuestra perspectiva y con base en los hallazgos obtenidos en nuestra investigación manifestamos que de llevar a cabo un correcto proceso de planeación por parte de los gobiernos municipales y de sus administraciones públicas se determina el éxito o fracaso de sus gestiones, sino porque es aquí donde se diseñan, formulan, controlan y evalúan las soluciones o respuestas de los problemas públicos que se presentan en cada territorialidad.

Vivimos una realidad en la que la vida pública no puede esperar más, ya que el hartazgo y la animadversión son los efectos generalizados de la inoperatividad de las autoridades municipales, pues son el primer filtro que tienen para con la población. Aunado al factor tiempo en el que la prospectiva juega un punto de quiebre para las generaciones presentes y las próximas, independientemente de los designios que se tracen al corto plazo, que para efectos prácticos de nuestra investigación hemos visto que llegan a ser cuatro años puesto que es el tiempo que duran en el encargo las administraciones municipales.

Esto nos lleva entonces a diferenciar y comparar lo que han venido realizando las administraciones presentes en comparación con las anteriores y con desdén vemos que no hay memoria administrativa y que efectivamente el tiempo en el encargo, juega un punto en contra para llevar a cabo políticas públicas de mediano y largo plazo. Es pues necesario replantearnos desde cualquiera que sea la trinchera, el gobierno en cualquiera de sus tres poderes, la academia, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles, los colectivos, partidos políticos y la sociedad misma, que las instancias municipales se encuentran atrincheradas y que la actitud procedimental ya no corresponde a la temporalidad, características y necesidades de cada localidad en el estado de Hidalgo.

Cuando decimos que las instancias municipales se encuentran rebasadas, basamos nuestra conclusión en las distintas aproximaciones que durante esta tesis de doctorado hemos ilustrado. Comenzando por la vida institucional, con aquellas leyes, normas, reglas y también las tradiciones y costumbres que se han venido fraguando para los municipios. Es un hecho que

la normatividad es muy amplia cuando del orden federal y local se trata. Empero, en el orden municipal son contadas las referencias normativas e institucionales aplicables, siendo la tangente la ya habitual armonización jurídica. Esto significa que, cuando a nivel municipal no existe norma o ley que especifique sobre un tema o condición, como el que es nuestro objeto de estudio, la planeación del desarrollo municipal, se tiende a recurrir a la supletoriedad de la ley que sí distingue a nivel estatal o federal. Algo a todas luces inverosímil puesto que la interpretación de estas pasa no solo por quienes encabezan los designios en la instancia municipal, sino que además está sujeta a la especulación o arbitrariedad de estos y de quienes las implementan.

Por lo anterior, podemos concluir que las instituciones abocadas a la instancia municipal no son ni vigentes, ni adaptables a las circunstancias imperantes y conforme transite el tiempo como factor condicional y no se trabaje al respecto, los resultados serán directamente proporcionales a los problemas inherentes a cada municipio dependiendo su naturaleza intrínseca y permanente de aquello que lo define y lo hace ser lo que es, como su principal fuente de crecimiento, sea industrial, comercial, urbano, rural, prestación de servicios, agropecuaria, etcétera.

La planeación del desarrollo conceptualmente se ha menconado que se adjetiva desde el principio democrático en el que intervienen los diferentes actores inmersos. Tomando como herramienta el mapa de actores que el *policy sciencies* utiliza para este tipo de disyuntivas, hablamos del gobierno municipal, de la sociedad y de las estructuras desconcentradas y descentralizadas de cada municipio. Esto multiplicado por 84 municipios que contiene el estado de Hidalgo magnifica y agrava la situación.

Decimos entonces que el diseño institucional está siendo obsoleto e inadecuado para la presente realidad, recordemos que este fue formulado desde 1983 y que han transcurrido más de cuarenta años en los que muy poco se ha reformado o adicionado. El problema no solo pasa, nuevamente, por el tiempo que ya tiene esto, sino que también la sociedad misma ha evolucionado y con ello los problemas y necesidades que en primera instancia debe atender el gobierno municipal. Las condiciones y modelos de gestión también han ido evolucionando, pasamos del *racional choice*, al modelo conductista, para después implementar el *new public*

managmet y al ver que todos tenían limitantes o que inequívocamente se asumieron como la panacea del quehacer público, trajimos a la gobernanza como alternativa de solución.

Lo cierto es que, todos han ido evolucionando, sociedad, problemas públicos y modelos de gestión, pero los gobiernos municipales siguen siendo los mismos operativamente hablando, los distinguen los partidos políticos en la transición democrática, el número de servidores públicos y por consiguiente el sueldo o salario de cada uno, el presupuesto también ha ido incrementándose, pero no así la manera de atender las necesidades y problemáticas de la población. Resulta no solo obvio, sino urgente que estas instancias básicas de gobierno asuman el rol que les corresponde y también equilibren la balanza, esto es, cientifiquen su actitud procedimental.

Nuestra investigación ha dejado al descubierto que el diseño institucional es obsoleto y que la raigambre que emana de este, necesita una reconfiguración porque sistemática y operacionalmente no garantiza el propósito democrático de la planeación del desarrollo a nivel municipal, afectando el desarrollo regional y segmentando cada vez más a lo local. Además, la realidad imperante reclama que ya no se planee de arriba hacia abajo, verticalmente y de manera homogenea. Ya se demostró que el reclamo de los propios gobiernos y de sus administraciones públicas resuena con mayor fuerza en virtud de la inestabilidad que este produce, porque la reproducción hegemónica de estos patrones de conducta sectoriza a la población pero no a sus problemáticas y necesidades, no es inclusivo y mucho menos tiene una visión de largo plazo, puesto que las determinaciones se convierten en letra muerta al carecer el propio diseño institucional de protocolos de acción que sancionen o prevengan la inoperatividad de la planeación municipal para ser acotado a cubrir indicadores solo en cuestiones de fiscalización.

Estas primeras conclusiones nos llevan inexorablemente a replantearnos la necesidad de hacer posible y factible que el gobierno y administración pública municipal de cada terriotorialidad del estado de Hidalgo deje de confundir acciones de gobierno, con políticas públicas. Porque nos solo queda ahí, también engañan y mienten a la población desde la retórica bien elucubrada. Mucho tienen que ver al respecto estos componentes externos que se han venido implementando como referentes de la planeación, tal es el caso de las guías metodológicas que se utilizan para elaborar planes municipales de desarrollo como si este fuera

el fin único de la planeación municipal. Otro ejemplo es la tantas veces mencionada Agenda 2030 que postula la sostenibilidad. Si a nivel municipal ya se ha demostrado no existen ejercicios constantes de planeación ya que se limitan a la programación, cómo pretendemos aseverar que se planifique con un enfoque gubernamentalista desde lo local.

Consideramos que, al ofertar con nuestra investigación el conocimiento suficiente para terminar con la tradición interpersonalista del gobierno para planear el desarrollo, estamos comprobando nuestras hipótesis. Es por todo el contenido antes expuesto que, la necesidad es cada vez más apremiante para planear, planificar y realizar un control y evaluación de este proceso, conforme a una reconfiguración institucional de la planeación municipal del desarrollo en el estado de Hidalgo.

Por otro lado, si no es más que suficiente que el diseño institucional limite y condicione a los municipios en razón de nuestro objeto de estudio, resulta preocupante que la reacción de los gobiernos municipales a esta encrucijada sea un comportamiento propio del isomorfismo institucional. Es decir, actuo conforme a mis facultades y atribuciones para dar cumplimeinto a misfinalidades cipiando e imitando lo que hacen otros municipios o el mismo gobierno estatal, desempeñándose coercitivamente para no perder prerrogativas o recursos extraordinarios y con la justificación conveniente de limitarse a cumplimentar lo que señala, más no especifica, la ley.

Lo anterior, no es más que resultado de las malas prácticas de los gobiernos municipales y es en este momento cuando cobra sentigo cuestionar por qué es que publican un instrumento rector de la planeación como el PMD si no se va a implementar de acuerdo a ese componente sino que con las severaciones que demostramos con nuestra investigación.

Esto nos lleva a la conclusión de que organizacionalmente, dichos gobiernos y administraciones, alineados en el estandarte de la autonomía municipal, hacen de la discrecionalidad administrativa y el clientelismo político sus monedas de cambio para erigir andamios organizacionales en un entorno de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados. Ha quedado demostrado que la funcionalidad de las instancias básicas de gobierno se garantiza por el isomorfismo normativo, coercitivo y mimético, pero esto no quiere decir que el funcionamiento sea el óptimo o el adecuado, mucho menos el esperado por la población.

Las actividades consuetudinarias están destinadas a la burocracia que a través de una estructura mecánica prevalece de gestión en gestión, así trámites como actas de nacimiento, constancias de identidad, constancias de domicilio, certificaciones, pago de impuestos y derechos, registro de convocatorias, permisos para cnstrucción, eventos o espectáculos y el resto de la tramitología propia de los gobiernos municipales funcionan sin inconveniente. Las actividades se delegan y existe una división del trabajo para cubrir con metas y objetivos. Empero, al momento de tomar decisiones sobre problemáticas que afectan a una colectividad y que vulneran la dinámica municipal, se atienden con un grupo limitado de personas para su análisis, diagnóstico, propuesta y alternativa de solución. Para que sea el tomador de decisiones, en este caso el presidente o presidenta municipal quien elija lo que es más conveniente a sus intereses o a los de su gobierno. Esto es un ejercicio común y rutinario, explicado y analizado desde la teoría organizacional como una anarquía organizada, ya que este ejercicio no impacta sobre el resto de las funciones administrativas mecánicas ejemplificadas con antelación.

Lo anterior no significa que esté bien o mal, representa un tipo de administración dinámica que, a partir de la discrecionalidad subsiste. La cuestión es, dónde queda la planeación municipal aquí. Siendo más específicos, por qué no implementar el enfoque de políticas públicas. Con esto concluimos que también resulta necesario trabajar una reconfiguración organizacional con mecanismos establecidos para escenarios y rutinas de análisis, diagnósticos situacionales, con programas presupuestados y resueltos con base en los principios de honestidad, transparencia, inclusión y factibilidad. Todo ello para problemas públicos identificados como la pobreza y marginación, falta de infraestructura o mala infraestructura, falta de crecimiento económico, inseguridad, violencia y desempleo o empleos mal pagados.

En suma, concluimos que para dar respuesta a las preguntas que originaron nuestra investigación, el conocimiento que aquí presentamos como resultado de la palicación de bases teóricas y de análisis metodológico, para adentrarnos a la realidad que se presenta a nivel municipal en el estado de Hidalgo, permite que a través de una reconfiguración institucional y organizacional garantice que la planeación municipal del desarrollo transite hacia lo que será el ejercicio innegable y más inmediato de política pública, para que deje de ser consecuencia de anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados.

No podemos olvidar que la instancia municipal al ser la más cercana a la gente y como autoridad la más inmediata al pueblo, es la responsable de profesionalizar a sus servidores públicos y desde luego, utilizar a la ciencia para el quehacer gubernamental en aras de mejorar y depurar su desempeño para así coadyuvar con la mejora en la calidad de vida de la gente e impulsar el fortalecimiento de la vida democrática de sus muncipios.

Sin embargo, sin afán de ser ingenuos o pesimistas, pero sí aplicando la teoría crítica, complementamos nuestras conclusiones describiendo que esta reconfiguración institucional y organizacional de la planeación del desarrollo municipal en el estado de Hidalgo como un ejercicio de política pública será posible de dos maneras:

1. Planteando desde el poder legislativo la reforma a la CPEH, para despúes armonizar la LPyPEH y la LOMEH, en el sentido de reconfigurar los mecanismos de participación de la población para estar presentes en todas las etapas de la planeación del desarrollo en los 84 municipios del estado de Hidalgo. Con esto, dejarán de participar solamente para elaborrar el PMD cada periodo de gobierno o en la conformación selectiva del COPLADEM. Además de que dicha reforma, también reconozca la personalidad jurídica y patrimonio propios de los municipios para planear el desarrollo desde las localidades y no de manera genral, reconociendo así un nuevo orden de gobierno submunicipal. Esto garantizará el pleno carácter democrático de la planeación y se orientará a las necesidades poblacionales reales y propias de cada municipio, considerando a la prospectiva con una visión de largo plazo. Con ello, la planeación municipal no se limitará al periodo de gestión de cada gobierno, lo que la hace limitativa en función del presupuesto disponible.

2. Realizar una recongiguración institucional y organiacional de la planeación municipal del desarrollo que verdaderamente se dé de abajo hacia arriba, descentralizando su función y proceso. Es decir, que se desde el poder legislativo se reforme la CPEH, para despúes armonizar la LPyPEH y la LOMEH, para que el gobierno municipal deje de ser el actor único y principal para planear y ahora esa responsabilidad recaiga en un Instituto Municipal de Planeación del

> Desarrollo, que se conformará por dos representantes de cada localidad del municipio,los cuales deberán ser electos por los habitantes de dichas localidades mediante una serie de requisitos prestablecidos que garanticen la imparcialidad en el proceso, mismo que será regulado y coordinado por el órgano electoral. Así como por cinco expertos de los referentes teóricos de la planeación que participarán de acuerdo a las bases de la convocatoria del propio instituto, los cuales no deberán desempeñarse como funcionarios o servidores públicos de cualquier orden de gobierno y que podrán ser académicos. Todos ellos, se desemvolverán con pleno carácter colegiado en un consejo general y durarán en su encargo seis años intercalados. Este instituto será el encargado de planear y de evaluar el desarrollo municipal, fijarán las directrices para que sea el gobierno municipal el responsable de la inplementación y fijar un control de gestión de dicha planeación municipal conforme a la prospectiva que competa al periodo de su gestión.

A manera de propuesta, estas consideraciones son resultado de las conclusiones de nuestra investigación, la cual está sustentadas en un método científico y en la aplicación de los diferentes enfoques ya descritos. Para el caso de la primera propuesta, se puede consultar la operacionalización del concepto de reglas institucionales ilustrado en la *Figura 9*; mientras que para la segunda el sustento se encuentra en la teoría del equilibrio organizacional, descrita en la *Figura 12*, ambas aportaciones de esta tesis de doctorado. Empero estas aproximaciones, son susceptibles de un desarrollo expositivo y justificativo para no caer en especulaciones o conjeturas simples e irresponsables. Trabajos y proyectos que forman parte de otro momento en la generación del conocimiento.

Al final, son parte del objetivo de esta tesis de doctorado, fruto del conocimiento con el que contribuimos desde el enfoque de políticas públicas y que será responsabilidad de los tomadores de decisión considerar como parte de esa reconfiguración institucional y organizacional que requiere y necesita urgentemente la planeación municipal como panacea para la solución de los problemas públicos a nivel local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (2000). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de las Políticas Públicas en México. Un estudio introductorio. *Revista Sociológica, 19*(54), 15-37.

Aguilar L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de políticas públicas. *Revista Opera*, *25*, 11-25. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6015

Aragón Gobierno Abierto. (2018). *Guía visual del proceso de evaluación de políticas públicas*. Transparencia Aragón. https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/igs2018_guia_eval_politicas_publ.pdf

Ávalos, R. (2002). Organización y funcionamiento de la administración municipal. *Gaceta Mexica de la Administración Pública Estatal y Municipal*.

Cano B.L (2005). Gerardo Necoechea. Después de vivir u siglo. *Ensayos de historia oral, INAH.* https://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=5420

Canto, R. (2012). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. En L. Aguilar (Ed.), *Política pública* (págs. 151-175). http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf

Canto, R. (2015). Políticas públicas, racionalidad y razón. *Tópicos, Revista de Filosofía*, *49*, 259-290. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323040692009

Cardozo, M. (1993, enero-junio). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública, 84*, 167-197. http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=84

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa.

Castillo, M. y González, J. (2012). Econometría + Investigación Acción Participativa: ¿se reconoce la utilidad de usarlos juntos en las Ciencias Sociales?. *Revista de Ciencias Sociales*, *18*,2 353-364. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4114535

Çiçek, H. y Dikmen, S. (2020). Strategic Planning and Budgeting in Local Governments. En T. Akdemir y H. Kiral (Eds.), *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges,* (págs. 89-104). https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-15-4226-8_6

Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (2010). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y política pública*, 20, 247-290.

Código Electoral del Estado de Hidalgo. (15 de septiembre de 2021). http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/LEYES_VIGENTES/leyes_vigentes-lxiv.html

Consejo Nacional de Población. (2020). *Índices de marginación*. https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372

Cuéllar, O. y Navarro, E. (2018). Teorías, rutinas, ajustes. Análisis de las políticas sociales. En J. Gómez, E. Vásquez y M. Cuervo (Eds.), *Cambios de poder y políticas públicas en México* (págs. 143-159). Grupo editorial HESS.

Cutt, J. (1975). Policy Analysis: A Conceptual Basefor a Theory of Improvement. *Policy Sciences*, *6*, 223-248. https://link.springer.com/article/10.1007/BF00139968

Cruz, I. y León, B. (2020). Economía y Gestión y organizaciones. Una visión multidisciplinaria. Estudios organizacionales. En *Las delegaciones federales y los programas para el desarrollo en Hidalgo: ¿de burocracias a anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados?* (pp. 173–196). Grañén Porrúa.

De Leon, P. y De Leon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory: J- PART. 12* (4), 467- 492. https://www.jstor.org/stable/3525857

De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier. *Revista Gestión y Política Pública, 4*(1), 5-17.

Del Castillo, A. (1997). El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad. *Documentos de trabajo CIDE*, *47*, 1-39. http://hdl.handle.net/11651/3644

Del Castillo, A. (1998). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales: elementos para el análisis del cambio adaptativo. *Documentos de trabajo CIDE*, *52*, 1-41. http://hdl.handle.net/11651/4110

Del Castillo, A. (2001). Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas. *Documentos de trabajo CIDE*, *36*, 1-30. http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3630

Del Castillo, G. (2017, julio-diciembre). El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, *6*(2), 53-66. http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/1118

Espejel, J., Flores, M., Flores, L. y Rodríguez, J. L. (2013). Políticas Públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida. En M. Guerrero y A. García (Eds.), *Políticas Públicas: entre la teoría y la Práctica* (págs. 13–41). Universidad Autónoma del Estado de Morelos. http://riaa.uaem.mx/handle/20.500.12055/206

Farr, J., Hacker, J. y Kazee, N. (2006). The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. *The American Political Science Review*, *100*(4), 579–587. https://doi.org/10.1017/S0003055406062459

Fernández, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos - FLACSO. https://www.researchgate.net/publication/286601876_El_Analisis_de_Politicas_Publicas_Conceptos_Teorias_y_Metodos

Garay, G. (1999). La entrevista de historia oral: ¿monólogo o conversación?. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 1*(1). https://www.redalyc.org/pdf/155/15501107.pdf

Garay G. (2017). *Un acercamiento a la Historia Oral* [video]. YouTube. https://youtu.be/Z7FtKVBncuE

Gastelum, C. (2009). Reseña de "Análisis y gestión de políticas públicas" de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. *Gestión y Política Pública*, *18*(2), 497-501. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311978007

Gómez, C. (2017, septiembre-diciembre). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 150*, 1149-1177.

González, J. (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana. En J. Méndez (Ed.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas* (págs. 143–175). El colegio de México. https://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf

Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa.

Guerrero, J. C., Márquez, A., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (2018). *Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Hall, R. (1996). *Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados*. Prentice Hall.

Hayden, F. (2006). *Policymaking for A Good Society: The Social Fabric Matrix Approach to Policy Analysis and Program Evaluation*. Springer. https://link.springer.com/book/10.1007/0-387-29370-1

Hernández, J. (2016, 1 de julio). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal.* http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646004

Hernández, N. (2014). *Políticas públicas, desde el criterio de desarrollo endógeno en los 13 municipios de la Zona de los volcanes del estado de México, en el periodo 2009-2012* [tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de México]. http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/98995/Tesis%20de%20Maestria%20en%20Gobierno%20y%20Asuntos%20P%FAblicos.pdf;jsessionid=AFC6B1874558745B3ADE15E30C5E8857?sequence=1

Herrera, H. y Colín, R. (2014, enero-junio). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semiurbanos del Estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 3*(1), 121-146.

Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage Publications. http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20(2002).pdf

Hodgson, G. M. (2011). *Qué son las instituciones*. CS. (8), 32. http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2009). *Guía técnica para la planeación del desarrollo municipal*. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarollo_municipal.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda*. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/

Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Springer*, *1*(1), 3-14. https://www.jstor.org/stable/4531369?seq=1

León, B. (2018). Lo público en el análisis de las políticas públicas. En De la Rosa, A. y Contreras J.C. (Ed.), *Organizaciones y políticas públicas: Un campo en construcción. Reflexiones teóricas y evidencias empíricas* (págs. 67-90). Fontamara.

León, B. y Cruz, I. (2016). De la teoría de la organización a los estudios organizacionales. Cambio paradigmático en el pensamiento anglosajón en el Siglo XX. En J. f. Ojeda, C. J. Núñez, M. T. Magallón y D. G. Álvarez. (Eds.), *Perspectivas de la Administración y Concepción Organizacional Contemporánea* (págs. 46-52). Remineo.

Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. (31 de diciembre de 2016). http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. (28 de marzo de 2022). http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Lindblom, Ch. (1997). Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. *Gestión y política pública, 4*(2), 239-255.

Lindblom, Ch. (2010). La ciencia de salir del paso. En Aguilar, L. (Ed.), *Política Pública* (págs. 74-93). Siglo XXI.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Marques, M. (2017). *Buenos Aires, un gobierno electrónico. Casos de estudio.* Casoteca de Políticas Públicas en Argentina. http://www.casoteca.net.ar/index.php/2017/03/01/buenos-aires-un-gobierno-electronico-ct-c3-ar/

Martner, R. Y Máttar, J. (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Mayer, I., Van Daalen, C. y Bots, P. (2013). Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design. En W. Thissen y W. Walker (Eds.), *Public Policy Analysis* (págs. 41–64). Springer. https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-4602-6

Mejía, M. (2019). Los Métodos Mixtos como Base Metodológica de la Evaluación de Políticas Públicas y Programas Sociales. El Ejemplo del Programa Construyendo Soluciones Sostenible en Colombia. *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*, 3. https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ2019/articl e/view/1989/1925

Méndez, J. (1993). Elementos teóricos para un Análisis más integral de las políticas públicas. *Revista de Administración Pública INAP*, *84*, 107-121.

Méndez, J. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Merino, M. (2016). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE

Miklos, T. (1998). *Criterios básicos de planeación. Cuadernos de orientación metodológica.* México, D.F.: Instituto Federal electoral.

Miklos, T. y Tello, M. (2007). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa.

Misino, M. (2017). *Alianza para el Gobierno Abierto. Casos de estudio.* Casoteca de Políticas Públicas en Argentina. http://www.casoteca.net.ar/index.php/2017/03/01/alianza-para-el-gobierno-abierto-ct-c2-ar/

Montero, J. (2012). *Inteligencia Estratégica para la Gobernabilidad. Propuesta de un modelo de análisis para la identificación de oportunidades, riesgos y amenazas para la gobernabilidad.* [tesis de doctorado, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey].

Moreno, P. (1993). *Exposición Crítica de los Enfoques Estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas*. INAP.

Nateras, M. (2005, febrero). La importancia del método en la investigación. *Espacios Públicos, 8*(15), 277-285. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681519

Navarrete, J. (2012). *Diseño de programas y políticas públicas*. Red Tercer Milenio. http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Diseno_de_programas_y_politicas_publicas.pdf

North, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. En R. Vergara. (Ed.) *Organización e instituciones* (págs. 142-162). Siglo XXI

Olivos, J. (2013). Gobernación municipal en México: alcances y desafíos. *IUS, 7*(32), 118-147.

Olvera, T. (2018). *Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas*. UAEH.

O' Toole, L. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory 10*(2), 263-288. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. (2017, 25 de diciembre). *Decreto que determina la regionalización del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=periodico-oficial-ordinario-0-del-25-de-diciembre-de-2017

Pérez, G. (s/f). La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones. *Evaluación y toma de decisiones*.

Peters, B. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y política pública, 4*(2), 257-276.

Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política.* Gedisa.

Ramesh, M. y Howlett, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

Rodríguez, C. (2018). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. https://eprints.ucm.es/id/eprint/47407/1/T39877.pdf

Rojo, P. (2013, 27 de enero). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533688004

Rositas, J. (2014, 17 de noviembre). Los tamaños de las muestras en encuestas de las ciencias sociales y su repercusión en la generación del conocimiento. *Innovaciones de Negocios*, *11*(22), 235-268. https://doi.org/10.29105/rinn11.22-4

Santos, J. (2014, julio-diciembre). Acción pública organizada y los procesos de gobierno a nivel local. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, *77*(35), 135-158. http://dx.doi.org/10.28928/ri/772014/aot1/santoszavalaj

Sartori, G. y Morlino, L. (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Silva, S. (2017, julio-diciembre). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance, 7*(1). https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4

Solís, P. y López. B. (2001, abril-junio). El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional. *Revista Contaduría y Administración*, *197*, 35-45. http://www.ejournal.unam.mx/rca/197/RCA19704.pdf

Subirats, J. (1988, enero-marzo). Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas. *Revista de Estudios Políticos, 59*, 173–197. https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/48047

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En R. Franco y J. Lanzaro (Eds.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (págs. 43-73). CEPAL Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2810

Tabarquino, R. (2016, julio-diciembre). El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño, 17*(2), 79-92. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5633890

Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública, 4*(1), 19-37.

Tormosheva, V. (2020). Hannah Arendt on political (ex)communication in the light of Harold Lasswell's communication model. *Ars Administrandi*, *12*(1), 1–24. https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-1-1-24

Torres, E. (2015). El nuevo Institucionalismo. *Estudios Político, 34*, 117-137. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161615000050

Tummers, L. y Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review. 16*(4), 527-547. https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978

Unidad de Planeación y Prospectiva. (2020) *Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020 - 2024*. http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/Guia/GMPMD2020-2024.pdf

Urbano, D. (2007). Evolución y principios de la teoría económica institucional. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, *13*(3),183-198. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274120871010

Vaganay, A. (2014). *Evidence-based policy or policy-based evidence? The effect of policy commitment on government-sponsored evaluation in Britain (1997-2010)* [Tesis de doctorado, London School of Economics and Political Science]. http://etheses.lse.ac.uk/1040/1/Vaganay_Evidence-based_policy.pdf

Vargas, J. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración. *Revista Científica Visión de Futuro*, *10*(2), 1-22. https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf

Vargas, T. de J. (2021). *Método de regresión múltiple* [presentación de diapositivas]. https://drive.google.com/file/d/1YEtCgj9eZLpFCkbZsUzceqzwapLFUR37/view

Vargas, T. de J. (2021). *Corrección de modelos de regresión* [presentación de diapositivas]. https://drive.google.com/file/d/1luKdcaB4GB2egecmxZQY-ojpHxLX8WRu/view

Vargas, T. de J. (2021). *Modelos de series de tiempo univariados* [presentación de diapositivas]. https://drive.google.com/file/d/13ygVsByFecwDlWr_K4iS9p2ybQGfKtER/view

Vergara, R. (1997). "El redescubrimiento de las instituciones" de la teoría organizacional a la Ciencia Política. En J. March, y J. P. Olsen. (Eds.), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (págs. 9-40). Fondo de Cultura Económica.

Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Siglo XXI.

Villareal, E. (2021, 19 de agosto). *Diseño e instrumentos de Políticas Públicas* [presentación de diapositivas]. Seminario "A 70 años de las Ciencias de Políticas, situación actual y perspectivas en México". UAEH.

Walker, W., Marchau, V. y Kwakkel, J. (2013). Uncertainty in the Framework of Policy Analysis. En W. Thissen y W. Walker (Eds.), *Public Policy Analysis* (págs. 215–261). Springer. https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4614-4602-6

Weiss, C. (2015). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.), *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina* (págs. 143–178). Gobierno y Políticas Públicas CIDE.

Wooldridge, J. (2020). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Cengage. https://myhome.cengagebrain.com.mx/cb/dashboard.htm

Wouterlood, P. (2017). *La política presupuestaria de la provincia de San Luis. Casos de estudio.* Casoteca de Políticas Públicas en Argentina. http://www.casoteca.net.ar/index.php/2017/04/10/la-politica-presupuestaria-de-la-provincia-de-san-luis-ct-c24-arprtra/

Zamora, Z. (2020). *Análisis a los Planeas 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]. http://dbci.uaeh.edu.mx/janium-bin/janium_login_opac.pl?find&ficha_no=196827

Zamora, Z., y Cruz, I. (2022, 28 de marzo). Políticas públicas: análisis crítico a los referentes teóricos de la disciplina. *Revista Inclusiones*, *9*(2), 196-220. https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/3291

ANEXOS

Versiones estenográficas de las entrevistas aplicadas

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIUÓN PÚBLICA
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENTREVISTA A LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE HIDALGO
DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

MUNICIPIO Tepeapulco

MICROREGIÓN XXIV CLAVE 061

PERIODO DE GOBIERNO

INICIO DEL PERIODO: 2020 TERMINO DEL PERIODO: 2024

DATOS DE LA ENTREVISTA

FECHA: 03 DÍA Mayo MES 2023 AÑO

HORA 15:30 hrs.

MODALIDAD X PRESENCIAL VIRTUAL TELEFÓNICA

DATOS DEL INFORMANTE DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN

NOMBRE Lic. José Mario Hernández Vera

CARGO Oficial Mayor

ÁREA O DEPENDENCIA Dirección de Planeación Municipal

TELÉFONO 791 913 0612 EXT. 115

CELULAR 7773881136

EMAIL oficialmayor@tepeapulco.gob.mx

GUION DE LA ENTREVISTA

Salutación

- **Entrevistador**: ¡Hola, buen día /buena tarde! Antes que nada, quiero agradecerle que me brinde un espacio en su agenda y pueda disponer de un poco de su tiempo para atender esta entrevista, la cual tiene un objeto netamente académico para conocer cómo se desarrolla la planeación del desarrollo en su municipio.

PRIMERA PARTE
Información general

- **Entrevistador**: Comenzaremos este ejercicio identificando de primera mano cómo se organiza esta área a nivel municipal:
  1. ¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?

     Llevo 2 años con 3 meses como oficial mayor, estoy desde el 25 de enero de 2021 y actualmente recién nombrado encargado de la nueva dirección de planeación municipal, desde el 1 de mayo de 2023.

  2. ¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?

     Como encargado del área de planeación municipal, nos encargamos de revisar que todas las demás áreas realicen sus actividades conforme a lo establecido en el plan municipal de desarrollo, además de dar seguimiento a las políticas y programas que impulse la presidenta municipal o que determinen los integrantes del ayuntamiento, también realizamos una evaluación trimestral para entregar un reporte a la contraloría municipal y a la tesorería municipal, finalmente damos cumplimiento a las recomendaciones de la Guía de Desempeño Municipal y a las demás actividades del INDEMUN para revisar la planeación basada en resultados.

3. ¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?

A la presidenta municipal y cuando me lo requiere el secretario general municipal

4. ¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?

Actualmente no, nos encontramos en proceso de su elaboración ya que, a partir de la autorización del reglamento interior de la administración pública municipal, es que se hará un reacomodo en la estructura orgánica de todas las áreas.

SEGUNDA PARTE
Información sobre la acción de planear

- **Entrevistador**: Ahora quisiera que nos contara sobre la actitud procedimental que desempeña esta dependencia para planear:

5. Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?

Va dependiendo del programa o proyecto, también de la finalidad que deba tener o el objetivo. Por lo regular intervienen los titulares de cada área involucrada en la operatividad del programa, así como la presidenta municipal, la tesorería que es la que determina la suficiencia presupuestal y el secretario municipal para control y seguimiento.

6. ¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?

En el momento de ingresar sus solicitudes se da aviso a la presidenta municipal, al ayuntamiento y a las áreas que están involucradas y se convocan a los delegados o comisariados municipales. De ser necesario se convoca a una audiencia pública.

7. ¿Cuáles son las bases para que la participación ciudadana forme parte de la planeación municipal?

No se emiten bases, cualquier ciudadano puede participar.

8. ¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?

Existe una estrecha relación con el gobierno estatal y con las secretarías que se vinculan con e tema a tratar. Con el gobierno federal tenemos un acercamiento a través de la Delegación Estatal de Programas del Bienestar.

TERCERA PARTE
Sobre los retos de planear a nivel municipal

- **Entrevistador**: Ya que nos ha contado sobre cómo funciona esta dependencia y cómo es que planean, sabemos en la academia que existen áreas de oportunidad que necesitan atenderse y que a la vez, ustedes se enfrentan a una serie de retos:

9. ¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?

Principalmente a la captación de recursos sean federales o propios y a los procesos administrativos, reglas de operación o protocolos de actuación que determinen los diferentes órdenes de gobierno. Además de la autorización del ayuntamiento de los diferentes programas que proponga la presidenta municipal, son esos los principales retos.

10. Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?

Desde luego que es importante, porque sin ello no se puede trazar una ruta que nos permita como funcionarios y representantes del pueblo atender las diferentes necesidades y problemáticas que se tienen en l municipio, sobre todo en las comunidades que es donde se vive mayor necesidad. En esta administración creemos que sin planeación no hay objetivos y sin esto no hay transparencia del uso de los recursos o una visión al corto y largo plazo. Pero también hace falta que a nivel estatal y federal, dejen de limitar a los municipios para poder emprender políticas conforme a las necesidades de la gente y a los intereses del gobierno municipal, porque muchas veces esto es un gran impedimento que limita nuestro actuar.

Despedida

- **Entrevistador**: Quiero agradecerle la gentileza de su tiempo y que se tomara la molestia de responder nuestras preguntas. ¿Quisiera agregar algo más o brindarnos un mensaje?

Agradecer el espacio y que hayan fijado en Tepeapulco, un municipio que siempre les recibe con los brazos abiertos y que es reconocido por su capacidad industrial, empresarial y con una amplia gastronomía, es además sitio Ramsar y cuna de la antropología moderna y recientemente nombrado Pueblo con sabor.

- **Entrevistador**: Bien, eso sería todo de nuestra parte, fue un gusto conocerle y platicar con usted.

¡Muchas gracias!

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIUÓN PÚBLICA
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENTREVISTA A LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE HIDALGO
DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

MUNICIPIO San Agustín Metzquititlán

MICROREGIÓN XX CLAVE 036

PERIODO DE GOBIERNO

INICIO DEL PERIODO: 2020 TERMINO DEL PERIODO: 2024

DATOS DE LA ENTREVISTA

FECHA: 24 DÍA Mayo MES 2023 AÑO

HORA 11:00 hrs.

MODALIDAD ____PRESENCIAL ____VIRTUAL X TELEFÓNICA

DATOS DEL INFORMANTE DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN

NOMBRE Diego Abimael Meneses Celedón

CARGO Director

ÁREA O DEPENDENCIA Dirección de planeación, evaluación y movilidad

TELÉFONO 7747421216 EXT. ____

CELULAR ____

EMAIL planeacion@metzquititlan.gob.mx

GUION DE LA ENTREVISTA

Salutación

- **Entrevistador**: ¡Hola, buen día /buena tarde! Antes que nada, quiero agradecerle que me brinde un espacio en su agenda y pueda disponer de un poco de su tiempo para atender esta entrevista, la cual tiene un objeto netamente académico para conocer cómo se desarrolla la planeación del desarrollo en su municipio.

PRIMERA PARTE
Información general

- **Entrevistador**: Comenzaremos este ejercicio identificando de primera mano cómo se organiza esta área a nivel municipal:
  1. ¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?

     Desde el 2020 que se inició la administración.

  2. ¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?

     Por parte mía, de la dirección, pues llevamos, mi dirección es la dirección de planeación, evaluación y movilidad, pero independientemente de lo que es la planeación de control y seguimiento de lo que es indicadores, plan basado en resultados, todo eso es lo que llevamos nosotros, evaluación diagnostica las áreas de acuerdo a las propuestas, claro esto enfocado al plan municipal de desarrollo, es lo que estamos haciendo nosotros con las áreas, una evaluación y seguimiento. También estamos a cargo del área de archivo del municipio.

  3. ¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?

     Al presidente municipal Manuel Téllez Romero.

4. ¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?

Si como tal si tenemos manual de procedimientos, todo eso se tiene que subir también a la plataforma de transparencia ya que la ley lo requiere.

SEGUNDA PARTE
Información sobre la acción de planear

- **Entrevistador**: Ahora quisiera que nos contara sobre la actitud procedimental que desempeña esta dependencia para planear:

5. Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?

Bueno aquí en lo que es el ayuntamiento lo que es nuestra administración, nosotros lo trabajamos formamos un grupo de trabajo con lo que es el área de obras públicas, políticas públicas, secretaria general municipal, tesorería, desarrollo social, presidente, servicios públicos y un servidor son los que más siempre estamos ahí, más que nada pegados al presidente también, trabajamos en conjunto con él.

6. ¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?

Mira como te comentaba al inicio de la administración se trabajan lo que es el plan municipal de desarrollo, este plan municipal se hace a través de las propuestas ciudadanas, de ahí parte nuestro plan municipal, también a partir de las propuestas de campaña nosotros hacemos todo nuestro plan municipal, lleva indicadores y a partir de ese plan municipal, nosotros tenemos que ir trabajando lo que va de la administración, bueno lo hemos ido trabajando y tenemos que alinear nuestro presupuesto a los diferentes programas

presupuestarios que nosotros tengamos alineados a ese plan, entonces como tal todas las propuestas, todo el presupuesto, todo lo que la planeación , indicadores es como tal al plan municipal y este plan se hizo con las propuestas ciudadanas. De hecho ahorita se está por el cambio de administración a nivel estatal, se está alineando el plan municipal al plan estatal de desarrollo y tú sabes se tienen que alinear los planes, ahorita tenemos en el plan estatal cuatro acuerdos de los cuales nosotros anteriormente con la anterior administración manejábamos ejes, eran seis ejes, ahorita solamente son cuatro acuerdos entonces mis seis ejes los tengo que alinear a los cuatro acuerdos, y por lo consecuente tengo que alinear cambiar mis programas presupuestarios, alineándolos también a esos cuatro acuerdos, nosotros podemos hacer diferentes tipos de programas presupuestarios para lo que es el ejercicio del recurso. Nosotros también para no complicarnos, digo no es un municipio muy grande no maneja mucho recurso, pero para no complicarnos nosotros solo vamos a manejar cuatro programas presupuestarios con la nueva alineación del plan para no meternos tanto en conflicto.

7. ¿Cuáles son las bases para que la participación ciudadana forme parte de la planeación municipal?

Como tal no contamos con bases, simplemente es lo que te decía yo al principio en el plan municipal se hizo, yo personalmente como director de planeación fui a cada una de las comunidades e hice un sondeo llevé unas encuestas donde me hacían el favor de proporcionar su nombre, yo puse un listado de necesidades, de peticiones lo que necesitaban en cada una de las comunidades y a parte que ellos también me pudieran poner su opinión. Como tal una base no la llevamos, pero si vamos personalmente ahorita para alinear el plan al nuevo plan estatal. Se volvió a hacer este, no como tal audiencia porque no asistimos, pero si se tomó al parecer a la población haciéndoles las encuestas personalmente.

8. ¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?

Pues mira yo me tengo que, en la contribución es que el plan este nacional tiene ciertos objetivos, se alinea a la agenda 2030 que la agenda 2030 son objetivos mundiales los ODS objetivos de desarrollo sostenible, entonces nosotros tenemos que tener una planeación sostenible, entonces como el plan nacional y el plan estatal ya tienen su planeación sostenible ya tienen todo, yo mis trabajos todo lo que haga o proyecte en ese plan tiene que ir alineado con esos objetivos que ellos también tienen. Por ejemplo, este este que es la atención de primero al pueblo que está manejando, también, así como el estado lo maneja a nivel nacional como el presidente, entonces ahorita nuestra alineación es lo que estamos tomando, por eso también el porqué de las encuestas. Es un ejemplo se aliena se toma en cuenta a la ciudadanía y se va a reflejar ahora en el plan, no se reflejaba con nada por eso ahorita lo vamos a reflejar con una estadística, vamos a meter un escaneo de las encuestas que se realizaron para que vea que nos estamos alienando, ahí vamos alineándonos con los planes estatal y nacional.

TERCERA PARTE
Sobre los retos de planear a nivel municipal

- **Entrevistador**: Ya que nos ha contado sobre cómo funciona esta dependencia y cómo es que planean, sabemos en la academia que existen áreas de oportunidad que necesitan atenderse y que a la vez, ustedes se enfrentan a una serie de retos:

9. ¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?

Pues mira te voy a ser bien sincero, el municipio es como te comentaba un municipio pequeño, no maneja mucho recurso, a veces la planeación en este tipo de municipios no soy el único, muchos municipios lo estamos viviendo de hecho hemos tenido un poco de problemas con auditoria, porque nos ha costado en

cierto modo alienarnos a lo que nos pide la auditoria superior del estado, lo del presupuesto, nos pide llenar formatos y a lo que voy es que pues el presidente municipal es el que más más es uno de los principales retos, quiere manejar todo el presupuesto, si me entiendes, lo quiere manejar, él va destinando va a veces se trabaja mucho a bomberazos, no es de que ay ya lo tenemos planeado, sino de repente me salió esto, pues vamos a hacerlo, entonces ese es el problema con el que a veces se tiene para lo que es la planeación municipal.

10. Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?

Claro que si, en todos los municipios, es de gran importancia para que no estemos trabajando de esta forma, nos pasa que ahorita a fin de año este ya ahorita en esos meses, no ya no hay que gastar en eso ya no hay que tener salidas, ya no hay que gastar en combustibles, no ya hay que ahorrar, para que no a fin de año tengamos ese tipo de problemas, apenas estemos pagando a los proveedores a lo mejor, o que tengamos que devengar para pagarles, por no haber tenido una buena planeación o tener salidas de más, con ese tema de la gasolina, no haberlas planeado o haberlas previsto, si es de gran importancia, lo que te comentaba ahorita, los programas presupuestarios dentro de los cuatro ejes van diferentes áreas y esas áreas tienen que entregar su POA, se podría decir Programa Anual de Operación, donde les van a decir el recurso que van a utilizar a lo largo del año ya de esta forma pues vamos a destinar bien el recurso y no vamos a tener que trabajar a bomberazo así no vamos a tener este tipo de problemas a fin de año.

Despedida

- **Entrevistador**: Quiero agradecerle la gentileza de su tiempo y que se tomara la molestia de responder nuestras preguntas. ¿Quisiera agregar algo más o brindarnos un mensaje?

No bueno, sería todo y este en lo que podamos apoyarlos, dice que esto es para fines académicos, lo que se pueda apoyar pues adelante, estamos para servirle, somos servidores públicos.

- **Entrevistador**: Bien, eso sería todo de nuestra parte, fue un gusto conocerle y platicar con usted.

¡Muchas gracias!

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADEMICA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIUÓN PÚBLICA
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENTREVISTA A LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE HIDALGO
DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

MUNICIPIO _____Villa de Tezontepec_____

MICROREGIÓN _____XVI_____ CLAVE _____066_____

PERIODO DE GOBIERNO

INICIO DEL PERIODO: 2020 TERMINO DEL PERIODO: 2024

DATOS DE LA ENTREVISTA

FECHA: ___26___DÍA _____Mayo_____ MES ____2023____AÑO

HORA ____9:00 hrs._____

MODALIDAD _____PRESENCIAL ___X__VIRTUAL _____TELEFÓNICA

DATOS DEL INFORMANTE DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN

NOMBRE _____Mario Enciso Pérez _____

CARGO _____Jefe de departamento_____

ÁREA O DEPENDENCIA _____Departamento de planeación_____

TELÉFONO _____7437410011 _____ EXT. _____136_____

CELULAR _____

EMAIL _____planeacion@villadetezontepec.org_____

GUION DE LA ENTREVISTA

Salutación

- **Entrevistador**: ¡Hola, buen día /buena tarde! Antes que nada, quiero agradecerle que me brinde un espacio en su agenda y pueda disponer de un poco de su tiempo para atender esta entrevista, la cual tiene un objeto netamente académico para conocer cómo se desarrolla la planeación del desarrollo en su municipio.

PRIMERA PARTE
Información general

- **Entrevistador**: Comenzaremos este ejercicio identificando de primera mano cómo se organiza esta área a nivel municipal:
  1. ¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?

     Realmente hasta el momento llevo ahora tres años como administración, desde que iniciamos en el 2020, anteriormente yo era el auxiliar de planeación en tres meses que estuvo un compañero antes que yo y después se me dio la oportunidad.

  2. ¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?

     Realizamos primero el plan municipal de desarrollo. Nosotros como municipio debemos contar con un documento rector que en este caso es el plan municipal de desarrollo. A nosotros nos toca elaborar todo este documento. Antes se llamaba política sectorial, actualmente se llaman acuerdos dependiendo la metodología y la unidad de planeación y prospectiva en el estado de Hidalgo nos lo marca. Otra es nosotros creamos el PBR que es el programa basado en resultados, dónde generamos indicadores en las diferentes áreas de la administración en donde evaluamos el desempeño y el rendimiento de cada uno de los programas presupuestales con los que cuenta la administración, así como

apoyo en tema de coordinación de los eventos del informe de la presidenta y yo realizo todo el tema de constatar la información que todas las áreas Hago un poco de la redacción y después lo paso comunicación social para que hagan todo el diseño de este tipo de contenido y así mismo también género algo qué se llama la guía constitutiva de desempeño municipal. Yo coordinó todo lo que se entrega de INDEMUN, como que no se va a ayuda, qué es quien nos evalúa a través de una unidad, que en este caso nos tocó a nosotros la Universidad Metropolitana de Hidalgo fue que nos evaluó. Donde evalúan o sugieren a la administración pública municipal y debe cumplir por ejemplo con reglamentos de diagnósticos, tipo de estructura, todo lo que debe de contar el municipio para hacer un municipio ideal. Ellos son quienes nos evalúan y yo coordinó toda esta parte, así como entregamos información trimestral a la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo y en donde entregamos algo qué se conoce como D01 qué son todos los indicadores como programas de evaluación de los indicadores de PBR de y demás y funciones meramente administrativas. También llevábamos lo del COPLADEM, me toca también coordinar esa parte y algunas otras de mi jefe directo me designa.

3. ¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?

   Meramente en el organigrama yo estoy estructurado en secretaria general municipal y aparte a la presidenta municipal. Cirujano Dentista Elsa Dolores Vázquez González y del secretario Lic. David Zarco Luna.

4. ¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?

   Si claro que sí. Nosotros como área somos los encargados o responsables de coordinar todos estos tipos de manuales de organización y de procedimientos, en lo personal yo soy quien elabora tanto el manual de organización como de procedimientos, así como los organigramas generales de cada área. Yo soy el

responsable de coordinar con las diferentes áreas para decirles, por ejemplo el manual de organización viene todas las funciones que realiza cada área, así como un perfil de puestos que nosotros nos basamos como tal en la Ley Orgánica Municipal donde ya vienen algunas funciones específicas, así como en el reglamento interno de la administración, en donde vienen las funciones específicas de cada una de las diferentes áreas, con cierto perfil que deben cumplir, por ejemplo en el área de planeación tenemos que cumplir con un estándar de competencias que marca el artículo 121 BIS de la Ley Orgánica Municipal, cada uno de los diferentes titulares de cada área como lo es secretaria general, contraloría, ecología, reglamentos, obras públicas, instancia de la mujer, registro familiar son algunas de las áreas que deben de contar con un estándar de competencias que lo tienen de cumplir en menos de un año, deben de contar con esos conocimientos básicos y en nuestro caso lo hacemos a través de INDEMUN, en el área de competencias de CONDUSEF el área está certificada o más bien yo como titular estoy certificado en el estándar de competencias en planeación estratégica, es donde estoy certificado.

SEGUNDA PARTE
Información sobre la acción de planear

- **Entrevistador**: Ahora quisiera que nos contara sobre la actitud procedimental que desempeña esta dependencia para planear:
  5. Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?

Realmente son todas, todas las áreas son expertos en su materia, crea cada uno algo que se llama POA Programa Operativo Anual, en donde cada uno plasma metas, estrategias, líneas de acción, cada uno de los titulares me lo entrega a mi directamente, yo les doy un machote o una estructura que deben de tener, por ejemplo un análisis FODA, un diagnóstico de rubro, persona objetivo o población a la que queremos llegar, porque por ejemplo cada una de las

diferentes áreas, tiene un rubro o una población objetivo especifica, por ejemplo instancia de la mujer: todas las mujeres, juventud toda la juventud de la población, el DIF todas las personas vulnerables, cada una tiene que hacer un diagnóstico especifico de cuanta población vulnerable hay en el municipio y todos nos basamos en algo que se llama CONEVAL DATAMUN, donde vienen ya especifico muchos rubros o indicadores donde nos apoyan o nos ayudan con las geo referencias del estado de Hidalgo donde vienen toda esta información como de INEGI ya especificas del municipio, además hacemos el método cualitativo y cuantitativo también, para poder conocer las necesidades o inquietudes también. Ya cuando nos reunimos o ya tenemos todo esto alineado a nuestro plan municipal de desarrollo, al plan estatal, plan nacional y los objetivos de desarrollo sostenible, podemos hacer un análisis o planear unas metas medibles, siempre tienen que ser medibles, reales y cuantificables y todo esto tiene que tener una evidencia que me entregan a mí en un informe trimestral en donde estas y todos los titulares podemos hacer una lluvia de ideas para poder plasmar nuestras ideas o metas a alcanzar como administración o como área.

6. ¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?

En todo momento mira, podemos hacer audiencias públicas así como es una obligación del presidente y los regidores además de nuestro secretario general municipal, de las audiencias públicas, nosotros llevamos como área de planeación el COPLADEM comité de planeación para el desarrollo municipal, en estas sesiones tenemos a las personas más representativas del municipio, sociedades, lideres, ciudadanía en general o personas educativas, de todo tipo en donde hacemos una reunión invitando a todo el municipio para que conozca o nos den su punto de opinión en los diferentes rubros que tenemos. Hasta el momento que son cuatro en donde escuchamos o recibimos peticiones y llevamos algo que se llama en obras públicas, priorización de obras públicas en donde se hace una lista de todas las obras y todas las inquietudes de la ciudadanía para

poder conocer sus necesidades, además de eso en el plan de desarrollo se hacen foros en donde conocemos o tocamos temáticas específicas para poder conocer lo que la gente o la ciudadanía piensan, además a parte de ello, pues digo cada comunicad o colonia tiene un representante comunitario o delegados, el termino es depende de cada municipio. En nuestro lo manejamos como representantes comunitarios de acuerdo al bando de policía y buen gobierno en donde hacemos una elección, algo similar al INE, donde poner urnas, llevamos planillas y llevamos todo tipo de logística para que la ciudadanía no se sienta tan comprometida de poder apoyar al representante que ellos designen y podemos hacer todo este tipo de elecciones, digo los únicos que pueden votar en ese momento son los que están registrados en esa colonia o comunidad y todo es para bien común, es sin fines políticos, meramente por el bien común y habitantes de comunidades.

7. ¿Cuáles son las bases para que la participación ciudadana forme parte de la planeación municipal?

   Las bases, una es al escuchar a la ciudadanía directamente, otra es el comité de planeación para el desarrollo municipal COPLADEM, a través de sus representantes comunitarios, que son quienes nos entregan las solicitudes o inquietudes para poder apoyarlos con las diferentes necesidades que cada uno tienen.

8. ¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?

   Uno es a través de la capacitación constante, el gobierno estatal nos da muchas capacitaciones a través del INDEMUN o INAFED para poder tener un conocimiento pleno ya que cada municipio es autónomo pero depende mucho del techo presupuestal y en ese caso para poder contar con un área planeación o un responsable de planeación, con una estructura meramente de planeación que es

muy importante. Realmente la organización del municipio se ha plasmado apenas en 2018, en 2021 que tomamos cargo del área, somos el segundo municipio a través de la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo, ganamos el segundo lugar en el tema de planeación del PBR, programa basado en resultados y que nos evaluaron muchos temas, temas de planeación, hay muchos rubros del tema de planeación que no se le ha dado continuidad o que no lleva una administración, cambia de titular y deja del lado todo este tema de planeación. Se ha tratado de llevar un plan de trabajo para poder seguir dando continuidad a los trabajos de planeación.

TERCERA PARTE
Sobre los retos de planear a nivel municipal

- **Entrevistador**: Ya que nos ha contado sobre cómo funciona esta dependencia y cómo es que planean, sabemos en la academia que existen áreas de oportunidad que necesitan atenderse y que a la vez, ustedes se enfrentan a una serie de retos:

  9. ¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?

El primer reto es el presupuesto, nosotros dependemos mucho del techo presupuestal que le asignan al municipio así como el recurso propio que podemos generar a través del cobro de impuestos como es el predio, el agua, los derechos que tenemos como municipio y dos a través de la normatividad, por ejemplo el bando de policía, reglamento de tránsito y vialidad, ecología, construcción e imagen ya que nosotros somos un municipio que acabamos de ganar nuestro distintivo como pueblo con sabor, debemos de trabajar más el tema de turismo, ya que debemos contar con tema de reglamentación, eso es ser un municipio pues autosuficiente, poder contar con un recurso propio para poderlo plasmar en más obra pública, en más personal, en más ayuda social, tener una planeación a través de nuestro plan municipal de desarrollo y actualizar todo con lo que no contamos, como es nuestro plan de desarrollo

urbano en donde podemos cobrar, como nosotros contamos con un parque industrial plata, podemos cobrar ciertos derechos que nosotros no los cobramos sino meramente los cobra gobierno estatal y eso nos afecta a la vez de no poder tocar cierto recurso, pero hay otros impuestos que si podemos cobrar como la licencia de funcionamiento y otros que nos benefician bastante, entonces hay cosas que si le competen al municipio y otras meramente que no, además de la profesionalización de los servidores públicos que acabamos de actualizar, como el reglamento orgánico de la administración, hay funciones o perfiles de puestos para que la administración que venga o nosotros que contemos con conocimientos necesarios para poder desempeñar un buen desempeño municipal ya que por meramente política llega gente que no cuenta con los conocimientos necesarios pero porque estuvo en campaña o en un partido político, pero tal vez no cuente con los conocimientos necesarios para poder ser un líder nato y desempeñar un buen cargo para la ciudadanía.

10. Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?

Si claro. La planeación es indispensable para destinar el recurso necesario, para nuestras metas o bien común que es la ciudadanía que es poder tener un municipio autónomo, autosuficiente y poder apoyar a los adultos más vulnerables, tener una buena planeación significa que podamos crear proyectos o programas que realmente tengan un impacto medible y cuantificable para la población. Dos, poder generar estrategias para combate a la corrupción, procesos innecesarios que a veces se llevan a cabo y que podamos facilitar esto a la ciudadanía, también el tema de la planeación va más allá y poder conocer las necesidades o inquietudes reales de la población y que podamos tener ~~un impacto~~ favorable en el tema de ecología y poder explotar toda nuestra riqueza cultural y gastronómica que contamos como municipio.

Despedida

- **Entrevistador**: Quiero agradecerle la gentileza de su tiempo y que se tomara la molestia de responder nuestras preguntas. ¿Quisiera agregar algo más o brindarnos un mensaje?

  No no no, al contrario que bueno que hacen ese tipo de investigaciones, porque eso les sirve a ustedes, las generaciones que vienen atrás, para que puedan considerarlo, la administración pública es cada vez más compleja, debemos tener justificante para todo lo que hacemos y para lo que no hacemos también, entonces qué bueno que se van adentrando, este tipo de información hace 20 años pues no se tomaban en cuenta y pues ahora es riguroso.

- **Entrevistador**: Bien, eso sería todo de nuestra parte, fue un gusto conocerle y platicar con usted.

¡Muchas gracias!

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIUÓN PÚBLICA
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENTREVISTA A LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE HIDALGO
DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

MUNICIPIO Tepetitlán

MICROREGIÓN XIII CLAVE 064

PERIODO DE GOBIERNO

INICIO DEL PERIODO: 2020 TÉRMINO DEL PERIODO: 2024

DATOS DE LA ENTREVISTA

FECHA: 19 DÍA Junio MES 2023 AÑO

HORA 10:00 hrs.

MODALIDAD ___PRESENCIAL ___VIRTUAL X TELEFÓNICA

DATOS DEL INFORMANTE DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN

NOMBRE Jesús Morales Falcón

CARGO Subdirector

ÁREA O DEPENDENCIA Subdirección de Obras Públicas

TELÉFONO 7731447118 EXT. ___

CELULAR ___

EMAIL obraspublicas@tepetitlan.gob.mx

GUION DE LA ENTREVISTA

Salutación

- **Entrevistador**: ¡Hola, buen día /buena tarde! Antes que nada, quiero agradecerle que me brinde un espacio en su agenda y pueda disponer de un poco de su tiempo para atender esta entrevista, la cual tiene un objeto netamente académico para conocer cómo se desarrolla la planeación del desarrollo en su municipio.

PRIMERA PARTE
Información general

- **Entrevistador**: Comenzaremos este ejercicio identificando de primera mano cómo se organiza esta área a nivel municipal:

1. ¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?

   Tres años.

2. ¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?

   Las actividades que su servidor realiza, básicamente generar expedientes técnicos, realizar levantamientos, medidas, tomas de niveles, bueno toda la topografía del municipio y la cartografía como tal también y llevar toda la administración de obra y de toda el área de obras públicas.

3. ¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?

   A mi presidente municipal el Ingeniero Elías Castillo Martínez.

4. ¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?

Si.

SEGUNDA PARTE
Información sobre la acción de planear

- **Entrevistador**: Ahora quisiera que nos contara sobre la actitud procedimental que desempeña esta dependencia para planear:

5. Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?

   Los funcionarios que contribuimos son como tal el director y subdirector de obras públicas en conjunto con el de tesorería.

6. ¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?

   En reuniones de COPLADEM.

7. ¿Cuáles son las bases para que la participación ciudadana forme parte de la planeación municipal?

   Primero que nada, estar atentos a la convocatoria y llevar sus solicitudes con el respaldo de los delegados y se va ingresando por área cada solicitud, por ejemplo, educación, infraestructura, ahí se van ingresando las solicitudes y ahí se van seleccionando las más prioritarias.

8. ¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?

Básicamente, últimamente estatal no influye tanto más que solamente en el control del recurso y en la federal pues nos vamos apoyando con FAISM que es la plataforma de bienestar donde nos van proporcionados porcentajes de acuerdo a lo que se puede invertir como infraestructura, como educación y salud y educación.

TERCERA PARTE
Sobre los retos de planear a nivel municipal

- **Entrevistador**: Ya que nos ha contado sobre cómo funciona esta dependencia y cómo es que planean, sabemos en la academia que existen áreas de oportunidad que necesitan atenderse y que a la vez, ustedes se enfrentan a una serie de retos:

9. ¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?

El reto, pues el reto principal yo creo que va homologado con todos los municipios que es el recurso es la única limitante que tenemos, hoy en día los fondos ya no son los mismos ni los programas.

10. Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?

Siento que es el pilar.

Despedida

- **Entrevistador**: Quiero agradecerle la gentileza de su tiempo y que se tomara la molestia de responder nuestras preguntas. ¿Quisiera agregar algo más o brindarnos un mensaje?

Eh, no muchas gracias a usted, en lo que pueda apoyarles estamos para servirles.

- **Entrevistador**: Bien, eso sería todo de nuestra parte, fue un gusto conocerle y platicar con usted.

¡Muchas gracias!

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIUÓN PÚBLICA
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENTREVISTA A LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE HIDALGO
DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

MUNICIPIO Apan

MICROREGIÓN XVII CLAVE 008

PERIODO DE GOBIERNO

INICIO DEL PERIODO: 2020 TERMINO DEL PERIODO: 2024

DATOS DE LA ENTREVISTA

FECHA: 12 DÍA Julio MES 2023 AÑO

HORA 13:00 hrs.

MODALIDAD ____PRESENCIAL __X__VIRTUAL _____TELEFÓNICA

DATOS DEL INFORMANTE DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN

NOMBRE Miguel Ángel López Lozano

CARGO Director

ÁREA O DEPENDENCIA Dirección de Obras Públicas

TELÉFONO 7489120316 EXT. 105

CELULAR _____

EMAIL obras@apan.gob.mx

GUION DE LA ENTREVISTA

Salutación

- **Entrevistador**: ¡Hola, buen día /buena tarde! Antes que nada, quiero agradecerle que me brinde un espacio en su agenda y pueda disponer de un poco de su tiempo para atender esta entrevista, la cual tiene un objeto netamente académico para conocer cómo se desarrolla la planeación del desarrollo en su municipio.

PRIMERA PARTE
Información general

- **Entrevistador**: Comenzaremos este ejercicio identificando de primera mano cómo se organiza esta área a nivel municipal:
  1. ¿Puede decirnos cuánto tiempo ha estado al frente de esta dependencia en la administración municipal?

     Bueno, generalmente cuando inician las administraciones públicas es cuando llegamos a los cargos, esto sucedió a partir del 15 de diciembre del 2020, que estamos al frente de la titularidad de la dirección de obras.

  2. ¿Podría decirnos brevemente cuáles son las actividades que en esta dependencia se realizan?

     Claro, mira todo lo referente a la obra pública, la construcción, la planeación, la programación de los recursos para poderlos concretar en obras que sean de beneficio de la sociedad, también controlamos lo que se refiere al desarrollo urbano a partir del año pasado 31 de diciembre del año pasado ya tenemos un programa de desarrollo urbano en la ciudad entonces estamos al frente de vigilar al frente de las zonas que están ahí de la mancha urbana sean respetadas, se mantengan aquellas zonas que están destinadas para conservación y que también se vayan concretando de acuerdo como quedo programado las zonas de uso habitacional, comercial, industrial, por lo consiguiente también las licencias

de construcción las controlamos a los particulares, que puedan cumplir con los requerimientos necesarios para poder llevar a cabo su obra.

3. ¿Cuál es la persona a la que en primera instancia le reporta o rinde un informe?

   Directamente a la presidenta municipal María Guadalupe Muñoz Romero.

4. ¿Tiene la dependencia un manual de organización o procedimientos que facilite el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones?

   Si claro, existe un manual de procedimientos que es establecido al inicio de la administración, lo piden de hecho para cada una de las áreas, entonces tenemos un código de ética un manual de procedimientos, un objetivo, una misión, una visión y este manual de procedimientos está destinado a cada uno de los miembros de la dirección es decir desde su servidor hasta el inspector, cualquier elemento que tenemos aquí, ingeniero supervisor, todos tenemos un, estamos incluidos en el manual de procedimientos.

SEGUNDA PARTE
Información sobre la acción de planear

- **Entrevistador**: Ahora quisiera que nos contara sobre la actitud procedimental que desempeña esta dependencia para planear:

5. Cuando se trata de planear sobre los diferentes programas, proyectos o planes en el municipio ¿qué personas o funcionarios contribuyen en este ejercicio?

   Son ejercicios que contemplan directamente a la presidenta municipal y por supuesto de entrada a los funcionarios que estamos interviniendo para obra pública, generalmente interviene la tesorería, tesorero, tesorera, contralora, contralor, estamos nosotros en la titularidad de obra, pero también pueden hacerse llegar de manera voluntaria o por alguna coordinación muy en

específico algunos directores de distintas áreas, por ejemplo, se acerca el director de deporte y le comenta a la presidenta que tiene las peticiones o las necesidad de dotar de baños públicos a una cancha, entonces todos ellos si se requieren o si tiene alguna petición también son tomados en cuenta, los regidores también de repente también intervienen con alguna propuesta o con alguna sugerencia pero de los que están directamente involucrados. Estamos hablando de la presidenta del tesorero, tesorera, contralor, contralora y obras públicas.

6. ¿En qué momento la ciudadanía ya sea a través de representantes, organizaciones o asociaciones puede contribuir con la planeación municipal?

Mira tenemos instituido a nivel estado a nivel región, municipio, un comité. En el caso del municipio se llama el comité municipal de planeación para el desarrollo municipal COPLADEM ese está integrado por funcionarios principalmente pero también se hace llegar de personas representativas de la sociedad como son comisariados, delegados, empresarios también, en el cual ellos al final toman también a través de una votación la decisión de las obras en este caso que se van a ejecutar en un ejercicio fiscal, la planeación se realiza en el momento que llegan las solicitudes de obra de distintas colonias o comunidades al municipio, todas van dirigidas a la presidenta municipal, se arma una carpeta y se hace un consenso con la presidenta y con los funcionarios que mencionábamos hace un momento, cuáles son las obras que se consideran más importantes o prioritarias, se hacen propuestas o se valoran y de esa carpeta se hace un extracto para poder llevarlas al COPLADEM, se dan las razones por las cuales se están eligiendo esas obras cual es la prioridad cual es la importancia y en ese momento se toma una votación y si esta es a favor entonces son las obras a desarrollar en el municipio. Ahí obviamente están incluidos los funcionarios, las autoridades y la sociedad que finalmente es como toma parte de la planeación enviando ellos sus propuestas y necesidades para que podamos valorarlos.

7. ¿Cuáles son las bases para que la participación ciudadana forme parte de la planeación municipal?

Pues más allá de bases simplemente es tener la necesidad en sus colonias en las calles con la cual ellos fundamentan o justifican la necesidad de una obra llámese: agua, drenaje, electrificación, pavimentación, guarnición de banquetas, centros de salud, centros escolares, esto tiene que ir enfocado principalmente a abatir rezagos, rezagos sociales, entonces realmente la base es que tengan esa necesidad que sea prioritaria que cumplan las condiciones técnicas legales para poderla ejecutar y de esa forma es como se puede tomar en cuenta.

8. ¿Cómo contribuyen los gobiernos de orden federal y estatal con la planeación municipal?

Desde la federación tenemos un plan rector, ese plan es bajado al estado como un plan de desarrollo estatal anteriormente capitalizado a los municipios como un plan de desarrollo municipal, todos están alineados, partimos del federal, se dividen en ejes, ejes que tienen que ver con la seguridad pública, la obra pública, con salud, con educación entonces digamos que todos los ejes están alineados, desde la federación hasta el municipio; Como contribuyen en este caso, bueno la federación es la que manda los recursos a los municipios para la ejecución de obra pública, así también como el estado, entonces generalmente los municipios ejecutan la obra y de esa manera es como se trabaja en conjunto con los tres órdenes de gobierno.

TERCERA PARTE
Sobre los retos de planear a nivel municipal

- **Entrevistador**: Ya que nos ha contado sobre cómo funciona esta dependencia y cómo es que planean, sabemos en la academia que existen áreas de oportunidad que necesitan atenderse y que a la vez, ustedes se enfrentan a una serie de retos:

9. ¿Cuál es el principal reto al que se enfrenta la instancia municipal para poder realizar una planeación de su desarrollo?

Mi principal reto creo que es el dolor de cabeza de todos los municipios, es el económico, es el económico, no alcanza, tenemos carpetas cada año con propuestas de 100 obras y terminamos ejecutando depende del tamaño, de muchos factores, terminamos ejecutando 30 o 35 obras al año y muchas de ellas van en primera etapa y se van a segunda o tercer etapa precisamente porque son montos tan grandes que no pueden aplicarse en una sola obra o solo un año y haríamos una obra en todo el año, el principal reto es el económico, no hay recurso que alcance y siempre quedaremos corto y siempre el hecho de dotar a una comunidad con una calle con una obra pegan el brinco las demás diciendo, es que nosotros para cuando, es que nosotros también metimos solicitud, es que cuando nos va a tocar, que van a hacer, no hacen nada; No es que no hagamos nada sino que al final los recursos son limitados y al final ese es el principal reto el tener que comenzar el tener que hacer más con menos.

10. Finalmente, desde su perspectiva ¿es importante la planeación municipal o no es necesaria en la actualidad de su municipio?

Si claro, claro es necesaria en el municipio y en todas las actividades que hagamos y en todas las empresas y áreas en las que nos desarrollemos, porque no podemos hacer las cosas al azahar tenemos que tener una idea, un trazo, un objetivo y así ya tenemos que enfocarnos los esfuerzos, por tal motivo es necesaria, es de manera obligada la planeación, que nos permita tener atajos a mediano a corto y largo plazo, digo en el caso del municipio son la mayoría del país tres años de cada administración, aquí en el estado son cuatro, creo que ya está por cambiar, entonces hablar de largo plazo son tres años, hablar de mediano son dos y hablar de corto es uno, entonces es muy limitado lo que se pueda realizar. Sin embargo, si de por si es complejo, nos enfrentamos a retos sociales, económicos muchas veces también políticos, desafortunadamente

también debemos de tomar esos aspectos, si ya de por si es complejo, imagínate sino tenemos una planeación, una programación de lo que pretendemos hacer, es aún más difícil.

Despedida

- **Entrevistador**: Quiero agradecerle la gentileza de su tiempo y que se tomara la molestia de responder nuestras preguntas. ¿Quisiera agregar algo más o brindarnos un mensaje?

  Fue un placer poder ayudar en este ejercicio, me agradó mucho y estoy seguro que necesitamos más manos e información para estar actualizados, sigo atento para ayudar en lo necesario.

- **Entrevistador**: Bien, eso sería todo de nuestra parte, fue un gusto conocerle y platicar con usted.

¡Muchas gracias!